



RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO CONSULTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES RESPECTO AL ANTEPROYECTO DE LINEAMIENTOS PARA LA COMERCIALIZACIÓN DE SERVICIOS MÓVILES POR PARTE DE OPERADORES MÓVILES VIRTUALES

Introducción.

Los operadores móviles virtuales (OMV, o MVNO por sus siglas en inglés) surgieron a finales de los noventas como jugadores de nicho (servían a segmentos de mercado muy específicos) y en general son empresas que sin contar con una licencia para el uso del espectro ni una red de acceso, proporcionan servicios móviles usando en algunos casos, sus propios medios de conmutación, transmisión y facturación. Internacionalmente existen modelos desde el más bajo que se dedica simplemente a la reventa de telefonía móvil (no cuenta ni con los elementos de conmutación, facturación, ni transmisión) hasta el “Full MVNO”, el cual sí cuenta con dichos elementos y alquila al operador móvil la transmisión de la señal.

La regulación en los diferentes países respecto a los MVNO varía, en algunos países se ha impuesto regulación mínima (Reino Unido, Austria, Bélgica, Holanda), mientras que en otros sí ha habido un entorno regulado (España, Noruega, Finlandia, China, Alemania, Brasil). Sin embargo, lo que sí es claro en todos los países, es que los MVNO contribuyen a un entorno competitivo y últimamente han sido utilizados por la Comisión Europea como una herramienta para preservar la competencia en la región, mediante el establecimiento de condiciones relacionadas al acceso de los MVNO antes de aprobar fusiones entre operadores móviles.¹

La tendencia que se ha observado respecto a la regulación para los MVNO es que en aquellos países donde existía un entorno competitivo adecuado, la regulación de MVNO era mucho menor. Por el contrario, aquellos países en donde el entorno competitivo no era tan bueno, se decidió implementar una regulación para el desarrollo de los MVNO, como es el caso de México.

¹ *The global MVNO footprint: a changing environment*. Dewar Calum, Manager Forecasting Team. GSMA Intelligence, febrero, 2015.

<https://gsmaintelligence.com/research/?file=ac40e6535ff69e33d3a1f79f7e08d630&download>



Por lo anterior, este Consejo Consultivo coincide con lo expresado por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) en el Considerando Segundo del “Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina someter a consulta pública el Anteproyecto de Lineamientos para la Comercialización de Servicios Móviles por parte de operadores móviles virtuales”, respecto a la necesidad de emitir estos lineamientos. Adicionalmente, el entorno competitivo en México aún no es lo suficiente maduro como para permitir que los MVNO se desarrollen sin que exista una intervención regulatoria adecuada.

En ese sentido, el Consejo Consultivo emite las siguientes recomendaciones generales y particulares:

RECOMENDACIONES GENERALES:

1. Necesidad de lineamientos.

Es de suma importancia emitir un instrumento regulatorio que fomente y permita el desarrollo de los MVNO en México, por lo que el Consejo Consultivo apoya la emisión de Lineamientos para la Comercialización de Servicios Móviles por parte de operadores móviles virtuales.

Esto permitirá crear un ambiente propicio para los MVNO, atrayendo la inversión y dando certeza jurídica a aquellos que pretendan incursionar en este tipo de negocios.

2. Obligatoriedad para los Concesionarios Mayoristas Móviles de - ofrecer servicios mayoristas.

Dadas las condiciones de poca competencia que prevalecen en el mercado mexicano, resulta importante obligar a los Concesionarios Mayoristas Móviles (conforme se definen en el anteproyecto de Lineamientos) a ofrecer los Servicios Mayoristas de Telecomunicaciones Móviles a los MVNO. De no tomarse esta medida, la entrada de más MVNO y el desarrollo de los ya existentes, dependerá en gran medida de los operadores móviles existentes, situación no muy favorable para nuevos entrantes como los MVNO que pretenden participar en el mercado mexicano. No obstante, es importante que la obligatoriedad a ofrecer los servicios



conlleve ciertos parámetros o lineamientos de condiciones generales sobre cómo deben ofrecerse los servicios. Este consejo propone que se adicione que deben ofrecerse bajo condiciones razonables y no discriminatorias (denominadas “RAND” por sus siglas en inglés: Reasonable and Non Discriminatory). Esto permitirá una cancha pareja en las negociaciones entre MVNOs y Concesionarios Mayoristas Móviles, al mismo tiempo que reduce la carga del IFT de revisar todos los desacuerdos contractuales que pudieran surgir, si éstos siguen lineamientos “RAND” mínimos.

Es necesario tomar en cuenta que desde el punto de vista regulatorio, la posibilidad de tener un MVNO existía desde la Ley Federal de Telecomunicaciones (1995) y desde el año 2009 existen varios permisos para establecer, operar y explotar una comercializadora de servicios de telecomunicaciones, incluyendo la telefonía local fija y móvil. Sin embargo, las condiciones del mercado impedían el desarrollo de MVNO porque los operadores de telefonía móvil se negaban a llegar a acuerdos con los MVNO, por considerarlos una amenaza a su negocio. Esta creencia de que los MVNO son una amenaza para los operadores móviles queda perfectamente desmentida por la propia GSMA², la cual ha declarado que “los MVNO son una estrategia atractiva para los MNO (Operadores de Redes Móviles) por varias razones. Los pueden usar para ganar más clientes a través de diferentes marcas, incrementar su porcentaje en el mercado en mercados maduros, expandirse a segmentos de nicho y generar ingreso adicional por la renta de sus redes.”³

De lo anterior podemos deducir que la entrada de los MVNO al mercado mexicano tendrá efectos positivos, tanto para la competencia en general, como para el consumidor y también para los operadores móviles existentes. En ese sentido, es necesario tomar las medidas regulatorias necesarias para que los MVNO puedan desarrollarse adecuadamente.

3. Libertad de precios.

No obstante que este Consejo Consultivo considera que debe haber regulación para los MVNO, también considera que los precios a negociar entre los Concesionarios

² La GSMA representa el interés de los operadores móviles alrededor del mundo. Para mayor información visitar www.gsma.com.

³ Ver nota 1 anterior.



Mayoristas Móviles y los MVNO deberán dejarse al arbitrio de las partes. No es posible tratar de establecer una tarifa para los servicios que ofrezcan los Concesionarios Mayoristas Móviles a los MVNO, especialmente cuando existe la posibilidad de contar con un amplio número de configuraciones y combinaciones que dependen del segmento del mercado al que se van a dirigir y de sus capacidades (simple revendedor, de valor agregado, Full MVNO, uso de acuerdos de roaming existentes, plataforma de servicio y facturación propia o proporcionada por el Concesionario Mayorista Móvil, etc.). Cada configuración pudiera tener precios diferentes y sería casi imposible que se ofrezcan las mismas condiciones a dos MVNO diferentes, por lo que los precios variarán en ambas ofertas. No queda clara la relación entre el texto del artículo 5 y el del artículo 8 cuando se habla de precios y tarifas, parecen contradictorios, pero quizás baste aclarar la intención del IFT respecto a los mismos.

Esta recomendación no opera para el Agente Económico Preponderante, que está sujeto a condiciones específicas para la prestación de servicios mayoristas, incluyendo el tema relacionado con los precios y tarifas.

4. Asignación de Códigos de Red Móvil.

Es fundamental e indispensable que el MVNO pueda contar con su propio Código de Red Móvil (MCN por sus siglas en inglés). Es por ello que este Consejo Consultivo recomienda que tanto los concesionarios como los autorizados que prestarán servicios de MVNO puedan contar con su propio MNC. La mayoría de los reguladores en el mundo reconocen la importancia de asignar un MCN al MVNO. Así lo expresó Ofcom, el regulador en el Reino Unido desde el año 1999 en su consulta relacionada con los MVNO⁴, en la cual señalaba que uno de los requisitos principales para la operación de un MVNO es emitir sus propias tarjetas SIM con su propio MNC.

El MCN es fundamental para que el MVNO tenga el control y sea el verdadero dueño del cliente. El MNC identifica la red del usuario, que normalmente es donde está el HLR (Home Location Register). El HLR cual incluye la información de cómo se maneja cualquier llamada. El manejo del HLR y del MCN permitirá al MVNO implementar cambios en sus planes tarifarios de manera mucho más dinámica, sin depender del Concesionario Mayorista Móvil y también le brindará mayor flexibilidad para la

⁴ <http://www.ofcom.org.uk/static/archive/oftel/publications/1999/consumer/mvno0699.htm>



facturación, control, roaming, etc. Es de gran interés para el consumidor que el MVNO cuente con su propio MNC.

El tema de asignación del MNC es tan común y aceptado, que al consultar ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones⁵ la lista de los MNC asignados al 15 de julio de 2015, se puede observar que países con un alto desarrollo en telecomunicaciones tienen también un alto número de asignaciones de MNC, incluso utilizando hasta tres dígitos (Estados Unidos).

Es importante aclarar que el MNC es un recurso limitado, al menos en el corto plazo, por lo que su otorgamiento deberá estar plenamente justificado, sin que la decisión de que se cuente con uno o no se fundamente en si el solicitante es concesionario, permisionario o autorizado. El otorgar un MNC únicamente a los concesionarios implicaría una barrera de entrada artificial que no debe existir, por lo que las disposiciones mencionadas en el transitorio segundo deberán contemplar esta situación y al mismo tiempo asegurarse que el solicitante justifique debidamente la obtención del MCN. Asimismo, deberá haber un seguimiento importante para retirar el MNC a aquellos que no lo estén utilizando.

5. Roaming internacional.

En cuanto a los acuerdos de Roaming Internacional, este Consejo Consultivo considera adecuada la medida adoptada en el artículo 18. Cabe señalar que en la actualidad el tráfico internacional cursa por redes IP y cualquier limitante o restricción al tráfico internacional resultará en perjuicio de los consumidores. Consideramos que es un buen momento para derogar cualquier disposición relacionada con los puertos internacionales y permitir así que los MVNO también puedan desarrollar una oferta de roaming internacional atractiva para sus usuarios.

6. Publicidad respecto a las tarifas y precios.

En lo que se refiere a la publicidad de los acuerdos alcanzados entre los MVNO y los Concesionarios Mayoristas Móviles, será importante entender que la parte relacionada con las tarifas y precios es de suma importancia para brindar certeza y

⁵ <http://www.itu.int/pub/T-SP-E.212B-2014>



seguridad a los MVNO existentes y los que pretendan entrar al mercado mexicano. Esta publicidad es sumamente importante para evitar tratos discriminatorios. Es por esta razón que este Consejo Consultivo recomienda que se haga énfasis en la obligación de dar publicidad a los precios y tarifas contemplados en los acuerdos entre los MVNO y los Concesionarios Mayoristas Móviles.

7. Homologación:

Es pertinente aclarar que la homologación de equipos que se conecten a las redes de servicio móvil corresponde al Instituto y no al Concesionario Mayorista Móvil. Se recomienda expresar esta idea con claridad en los Lineamientos.

8. Condiciones de la Prestación del Servicio

Es necesario considerar que en caso de incumplimiento a los contratos o falta de acuerdo sobre los términos y condiciones de la prestación del servicio, tanto el MVNO como el CMM podrán acudir al Instituto para que resuelva las diferencias.

9. Esquemas de responsabilidad.

Es importante considerar que muchos de los problemas de los MVNO en cuanto a calidad de servicio que ofrecen a los usuarios u otras cuestiones técnicas sean causados por el CMM. También es claro que el responsable ante los usuarios del MVNO es el propio MVNO y no el CMM. Sin embargo, en caso de problemas graves respecto al servicio, debe existir algún tipo de procedimiento o consideración cuando el problema es causado por el CMM ya que si la autoridad sanciona al MVNO de manera severa, pudiera afectarlo de manera tal que el negocio puede perderse por completo, cuando ni siquiera fue el culpable del problema. El MVNO seguramente tendrá la oportunidad de exigir al CMM los daños y perjuicios, pero no podrá hacerlo de manera inmediata y es probable que cuando esto ocurra, el MVNO ni siquiera tenga un negocio en existencia.

Este Consejo recomienda incluir algún tipo de medida para evitar estas situaciones que ya se han dado en otros países y que pueden terminar con un MVNO sin que éste sea el



responsable de los problemas con la prestación del servicio en algunos casos en específico.

10. Desacuerdos de Contratos con MVNO

Es importante aclarar el alcance del segundo párrafo del artículo 21, ya que no son claros los casos en que el IFT interviene. La sugerencia de este Consejo Consultivo es que el IFT intervenga en caso de que no se pueda llegar a un acuerdo entre el CMM y el MVNO, así como en el caso de controversias que surjan en caso de controversias derivadas del contrato entre las partes.

RECOMENDACIONES PARTICULARES:

1. **Artículo 3, fracción X** - Eliminar la definición de Red Pública de Telecomunicaciones, pues ya existe una en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y no es necesario incluirla de nuevo.
2. **Artículo 4** – El Concesionario que sea titular de una Concesión comercial para usar, aprovechar o explotar bandas de frecuencias del Espectro Radioeléctrico que le permita la prestación del Servicio Móvil Mayorista ~~podrá~~ deberá ofrecer Servicios Mayoristas de Telecomunicaciones Móviles cuando así se lo solicite una Comercializadora de Servicios Móviles.

Si la intención es que los concesionarios ofrezcan servicios mayoristas cuando se les solicite, entonces habrá que dejar claro que es una obligación y no una facultad.

3. **Artículo 21 (párrafo tercero)** – La información contenida en el Registro Público de Concesiones sobre las partes contratantes, las condiciones económicas y el servicio objeto de la comercialización será de carácter público para el Agente Económico Preponderante y para el resto de los Concesionarios Mayoristas Móviles no será pública la parte con las condiciones económicas.

Algunos MVNO basan su negocio en esquemas tarifarios y no resulta adecuado que una persona pueda ver el precio que el MVNO recibe y el que ofrece al público en general. Esta información es muy delicada y puede considerarse secreto industrial,



por lo que este Consejo sugiere la eliminación de este requisito, excepto cuando se refiere al Agente Económico Preponderante.

4. Será necesario modificar los transitorios para que el Instituto expida en máximo 30 días los requerimientos para aquellos MVNO que requieran de un Código de Red Móvil e identificadores para la portabilidad puedan acceder a ellos lo más pronto posible y no tengan que esperar los 180 días para tener acceso a los mismos.

La presente Recomendación fue aprobada por el Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones por unanimidad de votos de los Consejeros: Clara Luz Álvarez González de Castilla, Irma Ávila Pietrasanta, Carlos Arturo Bello Hernández, Aleida Calleja Gutiérrez, Ernesto M. Flores-Roux, Gerardo Francisco González Abarca, Santiago Gutiérrez Fernández, Salma Leticia Jalife Villalón, Luis Miguel Martínez Cervantes, Carlos Alejandro Merchán Escalante y Carlos Manuel Urzúa Macías, en su VI Sesión Ordinaria celebrada el 13 de agosto de 2015, mediante Acuerdo CC/IFT/130815/13.

En términos de los artículos 26 y 27 de las Reglas de Operación del Consejo Consultivo, la Consejera Irene Levy Mustri se excusó de participar en la votación.

El Consejero Carlos Arturo Bello Hernández fue el Coordinador del Grupo de Trabajo que desarrolló el proyecto de Recomendación y que fue integrado por los Consejeros Gerardo Francisco González Abarca, Elisa V. Mariscal Medina y Erik Huerta Velázquez.