



INSTITUTO FEDERAL DE  
TELECOMUNICACIONES

P R E S I D E N C I A  
IFT/D01/P/225/2014

México, Distrito Federal, a 9 de mayo de 2014.

LIC. JUAN JOSÉ CRÍSPIN BORBOLLA  
SECRETARIO TÉCNICO DEL PLENO,  
PRESENTE

Por este conducto envío a usted el voto particular formulado de manera conjunta por el Comisionado Mario Germán Fromow Rangel y el suscrito, en relación con el Acuerdo P/IFT/EXT/060514/102, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprobó, en la XII Sesión Extraordinaria celebrada el día 6 de mayo de 2014, los "Lineamientos Generales que establecen los requisitos, términos y condiciones que los actuales concesionarios de radiodifusión, telecomunicaciones y telefonía deberán cumplir para que se les autorice la prestación de servicios adicionales a los que son objeto de su concesión" listado en el orden del día bajo el numeral III.1.

Lo anterior para los efectos a que haya lugar.

Reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE

GABRIEL OSWALDO CONTRERAS SALDÍVAR  
COMISIONADO PRESIDENTE



C.c.p.-Mario Germán Fromow Rangel. Comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Para su conocimiento.

Insurgentes sur 1143,  
Col. Nochebuena, C.P. 03720  
Delegación Benito Juárez,  
México, D.F.  
Tels. (55) 5015 4000

Voto particular que formulan los Comisionados Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar y Mario Germán Fromow Rangel, respecto del Acuerdo P/IFT/EXT/060514/102, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los *"Lineamientos Generales que establecen los requisitos, términos y condiciones que los actuales concesionarios de radiodifusión, telecomunicaciones y telefonía deberán cumplir para que se les autorice la prestación de servicios adicionales a los que son objeto de su concesión"*.



El pasado martes 6 de mayo se llevó a cabo la XII Sesión Extraordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), en la que se aprobó el proyecto de *"Lineamientos generales que establecen los requisitos, términos y condiciones que los actuales concesionarios de radiodifusión, telecomunicaciones y telefonía deberán cumplir para que se les autorice la prestación de servicios adicionales a los que son objeto de su concesión"*, a fin de dar cabal cumplimiento a la establecido por el tercer párrafo del artículo Cuarto transitorio del Decreto de reformas a la Constitución en materia de telecomunicaciones (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013).

Los Lineamientos fueron aprobados en lo general por unanimidad y de manera particular, por lo que hace al requisito previsto en el numeral VI.1. inciso b), relativo al plazo de cumplimiento de obligaciones que debe ser verificado por el IFT a los agentes económicos preponderantes, fue aprobado por el voto de cinco de los siete Comisionados.

El párrafo tercero del artículo Cuarto transitorio del Decreto de reformas a la Constitución en materia de telecomunicaciones establece lo siguiente:

*"El Instituto Federal de Telecomunicaciones, una vez que haya determinado los concesionarios que tienen el carácter de agente económico preponderante en términos de la fracción III del artículo Octavo Transitorio de este Decreto, establecerá, dentro de los sesenta días naturales siguientes, mediante lineamientos de carácter general, los requisitos, términos y condiciones que los actuales concesionarios de radiodifusión, telecomunicaciones y telefonía deberán cumplir para que se les autorice la prestación de servicios adicionales a los que son objeto de su concesión o para transitar al modelo de concesión única, siempre que se encuentren en*

Voto particular que formulan los Comisionados Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar y Mario Germán Fromow Rangel, respecto del Acuerdo P/IFT/EXT/060514/102, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los *"Lineamientos Generales que establecen los requisitos, términos y condiciones que los actuales concesionarios de radiodifusión, telecomunicaciones y telefonía deberán cumplir para que se les autorice la prestación de servicios adicionales a los que son objeto de su concesión"*.



cumplimiento de las obligaciones previstas en las leyes y en sus títulos de concesión.

La autorización a que se refiere este párrafo podrá otorgarse a los agentes económicos preponderantes sólo cuando se encuentren en cumplimiento de las medidas que se les hayan impuesto conforme a lo previsto en las fracciones III y IV del artículo Octavo Transitorio de este Decreto. El Instituto deberá resolver sobre la procedencia o improcedencia de las autorizaciones a que se refiere este párrafo dentro de los sesenta días naturales siguientes a la presentación de las solicitudes respectivas y, en el primer caso, determinará las contraprestaciones correspondientes."

Del texto transcrito se desprende que el IFT debe emitir, en un plazo determinado, los lineamientos que establezcan los requisitos, términos y condiciones para que los actuales concesionarios de radiodifusión, telecomunicaciones y telefonía accedan a la prestación de servicios adicionales a los originalmente previstos en sus títulos de concesión, o bien para transitar al modelo de concesión única. En ese sentido, debe destacarse que se coincide con el proyecto en el sentido de que actualmente hay imposibilidad material para establecer los requisitos, términos y condiciones para migrar a la concesión única, ya que los alcances de esa figura se encuentran reservados a la ley conforme al texto constitucional, por lo que el IFT estará en condiciones de pronunciarse sobre el particular una vez que el Congreso de la Unión expida el ordenamiento correspondiente.

A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución, privilegiar el derecho de los concesionarios a acceder a la prestación de servicios adicionales y garantizar la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones en las condiciones que la propia Constitución y demás normatividad establecen, se consideró la necesidad de establecer los requisitos, términos y condiciones que de manera razonable permitan

Voto particular que formulan los Comisionados Gabriel Oswaldo Contreras Saldivar y Mario Germán Fromow Rangel, respecto del Acuerdo P/IFT/EXT/060514/102, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los *"Lineamientos Generales que establecen los requisitos, términos y condiciones que los actuales concesionarios de radiodifusión, telecomunicaciones y telefonía deberán cumplir para que se les autorice la prestación de servicios adicionales a los que son objeto de su concesión"*.



INSTITUTO FEDERAL DE  
TELECOMUNICACIONES

al IFT acreditar el cumplimiento de los requisitos constitucionales para acceder a la prestación de servicios adicionales.

De esta manera, el proyecto de Lineamientos contempló en su numeral VI.1 inciso b), que las autorizaciones para la prestación de servicios adicionales a los agentes económicos preponderantes podrían ser otorgadas cuando estos se encuentren en cumplimiento de las medidas que les fueron impuestas como parte del agente económico preponderante a través de las resoluciones respectivas, por al menos 18 meses contados a partir de la notificación de las mismas.

Al respecto, se reconoce que el proyecto se construye adecuadamente a partir del mandato constitucional, por lo que se acompaña en términos generales. No obstante, contrariamente a lo sostenido por la mayoría de los Comisionados, se considera que el plazo de cumplimiento de las medidas impuestas a los agentes económicos preponderantes no debe ser de al menos 18 meses, sino de al menos 24 meses, como se expone a continuación.

El texto constitucional prevé expresamente un requisito adicional tratándose de los agentes económicos preponderantes (AEP) que pretendan prestar servicios adicionales. Es decir, para que pueda otorgarse la autorización respectiva a los concesionarios determinados como AEP por el IFT deberán, además de estar en cumplimiento de las obligaciones previstas en las leyes y en sus títulos de concesión, estar en cumplimiento de las medidas que se les hayan impuesto conforme a lo previsto en las fracciones III y IV del artículo Octavo Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución.

Voto particular que formulan los Comisionados Gabriel Oswaldo Contreras Saldivar y Mario Germán Fromow Rangel, respecto del Acuerdo P/IFT/EXT/060514/102, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los *"Lineamientos Generales que establecen los requisitos, términos y condiciones que los actuales concesionarios de radiodifusión, telecomunicaciones y telefonía deberán cumplir para que se les autorice la prestación de servicios adicionales a los que son objeto de su concesión"*.



INSTITUTO FEDERAL DE  
TELECOMUNICACIONES

De manera específica, el mandato constitucional hace referencia a las medidas:

a) Necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales (medidas que incluirán, en lo aplicable, las relacionadas con información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, regulación asimétrica en tarifas e Infraestructuras de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional o estructural de dichos agentes) - fracción III-, y

b) Que permitan la desagregación efectiva de la red local del agente preponderante en telecomunicaciones (a fin de que otros concesionarios de telecomunicaciones puedan acceder, entre otros, a los medios físicos, técnicos y lógicos de conexión entre cualquier punto terminal de la red pública de telecomunicaciones y el punto de acceso a la red local pertenecientes a dicho agente) - fracción IV -.

Al respecto, se considera que la mención expresa de estos requisitos por parte de la Constitución implica un análisis de su efectivo cumplimiento, más allá de una simple formalidad. Al respecto, de la votación verificada en la sesión del Pleno del IFT se desprende que existe consenso en el sentido de que se requiere, invariablemente, un plazo mínimo de cumplimiento de las medidas impuestas a los agentes económicos preponderantes, presentándose posiciones distintas respecto de cuál debe ser el plazo mínimo que permitiría verificar que efectivamente dichos agentes "se encuentren en cumplimiento de las medidas", como lo ordena la Constitución.

Voto particular que formulan los Comisionados Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar y Mario Germán Fromow Rangel, respecto del Acuerdo P/IFT/EXT/060514/102, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los *"Lineamientos Generales que establecen los requisitos, términos y condiciones que los actuales concesionarios de radiodifusión, telecomunicaciones y telefonía deberán cumplir para que se les autorice la prestación de servicios adicionales a los que son objeto de su concesión"*.



A efecto de atender este cuestionamiento, debe considerarse que dentro del catálogo de medidas impuestas a los agentes económicos preponderantes se encuentran algunas cuyo cumplimiento es acreditable de manera inmediata o próxima a la entrada en vigor de las mismas (desbloqueo de equipos terminales y presentación de propuestas de oferta pública de interconexión o de compartición de infraestructura, por ejemplo), y otras que por su propia naturaleza, su cumplimiento sólo es verificable en el mediano plazo (por ejemplo la compartición efectiva de infraestructura o la desagregación de la red local).

En ese sentido, tratándose de obligaciones en las que por la propia naturaleza de su implementación técnica no es posible acreditar la totalidad de su cumplimiento al momento de la solicitud, se considera necesario que el IFT evalúe el cumplimiento de la medida de que se trate considerando los mayores elementos posibles, lo cual sucede al prever un plazo mayor para verificar el avance del cumplimiento de la obligación.

Sirva de ejemplo señalar las medidas que permitan la desagregación efectiva de la red local del AEP en telecomunicaciones impuestas por el IFT. Dichas medidas entraron en vigor a los 30 días siguientes a su notificación. Al respecto, se prevé que el IFT cuenta con 90 días para instalar un Comité Técnico; en dicho Comité se definirán aspectos relevantes para la desagregación, tales como un calendario para la puesta a disposición de infraestructura, formatos, interfaces, puntos de interconexión, parámetros y estándares para la adecuada prestación de servicios, entre otros. En caso de que no exista acuerdo en el Comité, el IFT resolvera en definitiva (lo que implica un tiempo adicional).

Voto particular que formulan los Comisionados Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar y Mario Germán Fromow Rangel, respecto del Acuerdo P/IFT/EXT/060514/102, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los *"Lineamientos Generales que establecen los requisitos, términos y condiciones que los actuales concesionarios de radiodifusión, telecomunicaciones y telefonía deberán cumplir para que se les autorice la prestación de servicios adicionales a los que son objeto de su concesión"*.



INSTITUTO FEDERAL DE  
TELECOMUNICACIONES

Una vez que el IFT formalice o resuelva en forma definitiva, sobre los temas a definirse en el Comité Técnico, el AEP deberá presentar para aprobación del Instituto la primera Oferta de Referencia con las condiciones aplicables a la prestación de los servicios de desagregación, dentro de un plazo de 60 días naturales, misma que deberá ser aprobada por el IFT. Asimismo, una vez definido el calendario inicial, el AEP deberá realizar las adecuaciones necesarias en sus centrales telefónicas o instalaciones equivalentes y en su red local, a efecto de iniciar la prestación de los servicios de desagregación. Posteriormente, los servicios de desagregación deberán prestarse efectivamente en los términos y condiciones señalados en las medidas impuestas.

En el mismo sentido, las medidas prevén la presentación de ofertas de referencia para la compartición de Infraestructura pasiva por parte de los AEP, tanto en el sector de telecomunicaciones como en el de radiodifusión, que previo procedimiento de aprobación del IFT, tendrán una vigencia de de dos años.

Considerando lo anterior, si bien existen obligaciones cuyo cumplimiento es verificable dentro de los 18 meses siguientes a la notificación de las medidas (que concluiría en septiembre de 2015), se considera que dicho plazo es insuficiente para verificar un nivel de cumplimiento razonable de las medidas relacionadas con la efectiva desagregación de la red local o con la compartición de infraestructura pasiva. Más aún, dicho plazo conllevaría el análisis de cumplimiento de las medidas durante un periodo menor a la mitad de la vigencia de las Ofertas de Referencia, ya que tanto la oferta de servicios de desagregación como la de compartición de Infraestructura pasiva tienen una vigencia de dos años. Por el contrario, un plazo de al menos 24 meses permitiría la revisión del cumplimiento de los términos de las Ofertas de Referencia por más de la mitad de su periodo de vigencia, lo que se considera más razonable a efecto de verificar si el AEP está en cumplimiento de las medidas impuestas.

Voto particular que formulan los Comisionados Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar y Mario Germán Fromow Rangel, respecto del Acuerdo P/IFT/EXT/060514/102, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió los *"Lineamientos Generales que establecen los requisitos, términos y condiciones que los actuales concesionarios de radiodifusión, telecomunicaciones y telefonía deberán cumplir para que se les autorice la prestación de servicios adicionales a los que son objeto de su concesión"*.



INSTITUTO FEDERAL DE  
TELECOMUNICACIONES

Sirve de apoyo a lo anterior, que en las medidas impuestas por el IFT, se estableció un plazo de dos años para evaluar el impacto de las medidas impuestas a efecto de, en su caso, suprimirlas, modificarlas o establecer nuevas medidas. Si bien la disposición señalada se refiere a un análisis de impacto de las medidas y no de cumplimiento de obligaciones, revela a nuestra consideración el plazo mínimo que en su momento consideró necesario el IFT para verificar el alcance de las medidas en la concreción de los objetivos constitucionales.

Ante los argumentos señalados, se tiene la convicción de que un plazo mínimo de 24 meses permitiría al IFT contar con mayores elementos para acreditar el cumplimiento de obligaciones por parte de los agentes económicos preponderantes, en lugar del plazo mínimo de 18 meses previsto en la resolución, específicamente respecto de aquellas obligaciones que por su propia naturaleza no son exigibles de forma inmediata y cuyo efectivo cumplimiento requiere de diversos actos sucesivos; razones que sustentaron el voto en contra de los suscritos en relación con el plazo referido.

México, D.F., a 9 de mayo de 2014.

ATENTAMENTE

GABRIEL OSWALDO CONTRERAS SALDÍVAR  
COMISIONADO PRESIDENTE

MARIO GERMÁN FROMOW RANGEL  
COMISIONADO