

OFICINA COMISIONADA  
IFT/100/PLENO/OC-ASLI/15/2018

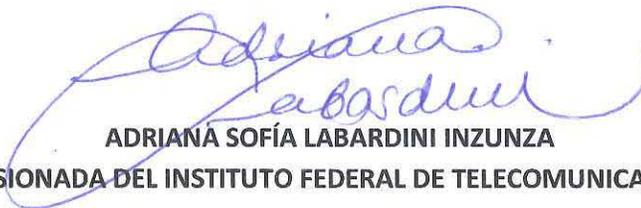
Ciudad de México, a 27 de febrero de 2018

LIC. JUAN JOSÉ CRISPÍN BORBOLLA  
SECRETARIO TÉCNICO DEL PLENO

Presente

Por este medio envío a usted, para los efectos conducentes, el engrose del voto particular que formulé oralmente durante la IV Sesión Extraordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 27 de febrero de 2017, respecto a la "Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de Telecomunicaciones mediante Resolución de fecha 6 de marzo de 2014, aprobada mediante Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76". Esta Resolución fue aprobada por el Pleno, mediante Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119.

Atentamente,



ADRIANA SOFÍA LABARDINI INZUNZA  
COMISIONADA DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES



**VOTO PARTICULAR A FAVOR QUE FORMULA LA COMISIONADA ADRIANA LABARDINI INZUNZA DE LA RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES SUPRIME, MODIFICA Y ADICIONA LAS MEDIDAS IMPUESTAS AL AGENTE ECONOMICO PREPONDERANTE EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES MEDIANTE RESOLUCION DE FECHA 6 DE MARZO DE 2014, APROBADA MEDIANTE ACUERDO P/IFT/EXT/060314/76**

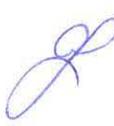
En la IV Sesión Extraordinaria de 27 de febrero de 2017 el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprobó en lo general por mayoría de votos la "Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de Telecomunicaciones mediante Resolución de fecha 6 de marzo de 2014, aprobada mediante Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76" (en adelante, Resolución). Durante la Sesión manifesté mi conformidad con la Resolución por las razones que detallo en el presente voto.

En 2014 al emitir la resolución de preponderancia el Instituto estableció la obligación de revisarlas cada dos años. En específico, en las medidas Septuagésima de las Medidas Móviles, Quincuagésima Séptima de las Medidas Fijas y Vigésima Cuarta de las Medidas de Desagregación de la Resolución de Preponderancia, el Instituto se comprometió a realizar una evaluación del impacto de las mismas en términos de competencia cada dos años para "*suprimir o modificar las presentes medidas, o en su caso establecer nuevas medidas*". En efecto, las medidas en cuestión indican lo siguiente:

*"El Instituto realizará una evaluación del impacto de las Medidas en términos de competencia cada dos años, a efecto de, en su caso suprimir o modificar las presentes medidas, o en su caso establecer nuevas medidas, incluyendo una o más de las siguientes: la separación estructural, funcional, o la desincorporación de activos del Agente Económico Preponderante, para lo cual, deberá motivar **que su determinación resulta proporcional y conducente con los fines que originalmente buscaba cada Medida.**"*

De esta manera, para determinar la procedencia de las modificaciones es necesario acreditar dos requisitos: i) que su determinación sea proporcional y ii) que sean conducentes a los fines originales de las medidas.

Ahora bien, a manera de contexto, me gustaría señalar algunos datos al tercer trimestre de 2016 publicados por el Instituto. El AEP concentra el 64.2% de los suscriptores finales del servicio de telefonía fija, el 65.7% del servicio de telefonía móvil; mientras que detenta el 57.7% de los usuarios del servicio de banda ancha fija y el 70.4% del servicio de banda ancha móvil. Cabe destacar que para los cuatro servicios referidos se observan disminuciones en las participaciones del AEP para el periodo del primer trimestre de 2014 al tercer trimestre de 2016. Estos datos muestran que, en este período, el servicio en el que el AEP perdió menos participación fue telefonía móvil con una disminución de 7.5%, mientras que en el servicio que perdió más fue banda ancha fija con una caída de 15.8%.



Asimismo, derivado de las medidas de preponderancia, el AEP ha firmado 28 convenios de interconexión fija, 27 convenios de interconexión móvil, 25 convenios de compartición fija, 17 convenios de operador móvil virtual y 10 convenios de enlaces. Los servicios en que el AEP ha firmado menos convenios son en Desagregación, Compartición de Infraestructura Móvil y Usuario Visitante.

Si bien estos datos indican que están ocurriendo cambios en los mercados, estos no deben interpretarse como si ya existieran condiciones de competencia efectiva. Los datos nos muestran todavía elevados niveles de concentración y existencia de factores que dificultan la competencia, como las altas barreras a la entrada o la integración vertical. No obstante, estos datos nos aportan indicios para detectar en dónde necesitamos enfatizar la regulación, pues es claro que sigue siendo necesaria en el sector de telecomunicaciones.

Ahora bien, en 2016 el Instituto comenzó a evaluar el impacto de las medidas en términos de competencia. Durante abril de 2016, en aras del principio de transparencia y participación, se inició una consulta pública sobre *“la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al AEP”*. Asimismo, la Unidad de Competencia Económica (CUE) remitió a la Unidad de Política Regulatoria (UPR) su opinión, en términos de competencia, sobre el impacto de las medidas que originalmente le fueron impuestas al Agente Económico Preponderante (AEP) en telecomunicaciones.

Con base en la opinión de la UCE y evaluar el impacto de las medidas en términos de competencia, la UPR notificó al AEP un oficio con una propuesta inicial de modificación de medidas. De esta manera, conforme a lo previsto en la LFPA, se inició un procedimiento a efecto de que el AEP ejerciera su derecho de defensa, para ofrecer y desahogar pruebas, así como para formular alegatos.

En este sentido, la presente Resolución es el resultado de un arduo proceso de análisis en el que se determina que las medidas que se someten a nuestra consideración resultan proporcionales y conducentes con los fines regulatorios. En específico, la revisión de las medidas plantea los objetivos siguientes:

- Evitar la necesidad de duplicar la infraestructura, lo que haría rentable la entrada de nuevos oferentes y la expansión de los operadores existentes a localidades donde la duplicación de infraestructura es económica inviable.
- Abrir la posibilidad de que los competidores del AEP ofrecieran servicios en el corto plazo, permitiendo establecer modelos de negocio para en el futuro desplegar redes propias y fortalecer la competencia basada en infraestructura.
- Permitir a los operadores diferenciar sus productos y adaptarse mejor a las necesidades de los consumidores.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, cursive 'L' shape.

Durante la Sesión manifesté mi conformidad con las medidas adoptadas en la presente Resolución, con base en los razonamientos que a continuación describo:

1. **Medidas Móviles.** En relación con las Medidas Móviles (Anexo I), de la situación actual de las medidas se desprende la necesidad de fomentar el uso y prestación de servicios de usuario visitante y de operadores móviles virtuales. Desde mi perspectiva, las modificaciones proponen y fomentan que los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones utilicen estos servicios para crear una masa crítica de usuarios hasta que sea suficientemente atractivo realizar la inversión en esa zona.
2. **Medidas Fijas y de Desagregación.** En cuanto las Medidas Fijas y de Desagregación (Anexo II y Anexo III), de la situación actual de las medidas se desprende que la necesidad de lograr replicabilidad técnica y económica requiere establecer la equivalencia de acceso y, por lo tanto, la separación funcional. Desde mi perspectiva, las modificaciones proponen y buscan generar condiciones de competencia en el sector de telecomunicaciones, brindando el acceso a los insumos mayoristas necesarios para el despliegue de redes públicas de telecomunicaciones. Considerando que los servicios de la red de acceso, tales como la desagregación de la red local y compartición de infraestructura pasiva, son elementos clave para que los competidores puedan desarrollar sus redes y ofrecer servicios a los usuarios finales, es necesario asegurarse que dichos servicios puedan prestarse bajo condiciones de calidad y plazos equivalentes a los del AEP. En caso de no hacerlo, los competidores pudieran no demandar dichos servicios aún y cuando estos se encontraran disponibles.

Por lo anterior, se requiere asegurar la prestación eficiente y no discriminatoria de los servicios mayoristas de interconexión, enlaces, desagregación y compartición de infraestructura, para así generar una presión competitiva en la prestación de los servicios de telecomunicaciones que genere beneficios para los usuarios finales. En este sentido, considero que la separación funcional propuesta brinda la posibilidad de asegurar que los servicios mayoristas serán prestados en condiciones no discriminatorias ni anticompetitivas. Por otra parte, me parece adecuado que se incluya una mención específica a la telefonía pública en la Medida Quincuagésima Primera del anexo III.

3. **Medidas sobre contenidos.** En cuanto a las medidas sobre contenidos (Anexo IV) conviene señalar que la UPR notificó las modificaciones a estas medidas, no obstante, en las defensas del AEP se observa que éste señala que en este Anexo (IV) no se señaló la posibilidad de efectuar una revisión bianual, como sí se estableció en otros anexos. Ante ello, el proyecto declara fundada esta defensa, de modo que las medidas de este anexo no se modifican y se mantienen en sus términos originales.



Si bien coincido con las medidas adoptadas en la Resolución, durante la Sesión manifesté algunas inquietudes que también me gustaría plasmar en este voto. En este sentido, las cuestiones a las que hago referencia son las siguientes:

1. **Independencia y representación de la empresa constituida.** La Resolución indica que en la empresa constituida estarán representados en su órgano de gobierno todos sus posibles clientes mayoristas, incluyendo a el AEP, quién deberá obtener autorización del Instituto. Por un lado, el objetivo de la empresa es la provisión eficaz y competitiva de servicios mayoristas. En este sentido, la Resolución determina la posibilidad de que existan representantes del AEP en los órganos de gobierno, debido a que son potenciales consumidores y, por lo tanto, considero equitativo que el AEP también cuente con dicha representación. Además, el hecho que el Instituto cuente con la facultad para autorizar la representación de los miembros del AEP aportará seguridad en que la representación será proporcionada.

Por otro lado, el objetivo del órgano de gobierno de la empresa tome decisiones independientes de inversión. Esto implica que la empresa decida libremente hacia dónde irá expandiendo su red de conformidad con la demanda de los usuarios. En este sentido, la Resolución expresa la importancia en que la empresa constituida, además de contar con presupuesto propio, tenga plena independencia en sus decisiones de inversión. Cabe indicar que esta independencia no impide que Telmex –en su calidad de usuario– pueda solicitar fibra óptica en determinadas zonas, al igual que el resto de los concesionarios solicitantes.

En este sentido, reconozco que en la Resolución existe un balance justo entre la presencia de los consejeros en los órganos de gobierno para que existan impactos directos o indirectos en la independencia de inversión.

Por otro lado, considero importante que, al delinear las grandes características de esta nueva empresa, la Resolución indicase que ésta contará con las concesiones respectivas otorgadas por este Instituto. Si bien existirán grupos de trabajo que brinden propuestas con el objeto de detallar la separación funcional, considero relevante que desde un inicio se establezca que la empresa tendrá concesiones propias para los servicios que así lo requieran. En aras de garantizar en mayor medida su independencia, es importante aclarar que en un futuro la empresa no estará ligada a las concesiones del AEP.

2. **Servicio de VULA.** Respecto a las medidas de Desagregación, la Resolución eliminó la definición del servicio de VULA porque se agrega como parte de la Desagregación total. Si bien se analiza este servicio desde una perspectiva integral y no con base en sus características tecnológicas, considero importante que la Resolución mantuviere la definición del servicio de VULA de manera separada. Esto al considerar que el servicio de VULA es un servicio de desagregación virtual de

fibra de nueva generación que permite servicios como *multicast* y niveles específicos de calidad de servicio, entre otros.

Si bien el servicio de VULA fue incluido en la última oferta de desagregación aprobada por este Instituto –dentro de desagregación total–, este es un servicio solamente de fibra óptica. En este sentido, considero importante dar un incentivo al AEP a efecto de lograr un mayor despliegue de fibra óptica. Dicho incentivo podría lograrse si en la Resolución se determinara que el servicio de VULA sea regulado a costos incrementales. En este sentido, se indicaría que en aquellas ciudades donde existan más de dos competidores distintos al AEP y existan ofertas residenciales de internet o de banda ancha fija de más de 10 Megabits por segundo, el servicio de VULA será ofrecido con base en una metodología de costos razonados. En las ciudades donde la condición anterior no se cumpla, el servicio de VULA será determinado a costos incrementales a promedio de largo plazo.

Ahora bien, la Resolución indica que el AEP deberá entregar un plan integral y un plan de separación funcional. Sin embargo, aun con la presentación de dichos planes considero importante añadir que no habrá posibilidad de modificar la regulación de fibra óptica hasta que se analice el impacto que tendrá el plan integral, lo cual puede implicar el transcurso de más de dos años. Es decir, la separación y la revisión de medidas impuestas abarca mínimo dos años, así como cualquier propuesta integral que tenga impacto en estas medidas. No obstante, dentro de este transcurso de tiempo el AEP carecería de incentivos para realizar despliegues de fibra óptica con características de desagregación virtual.

Cabe destacar que, a medida que la tecnología avanza y las redes de telecomunicaciones de cobre existentes se vuelven obsoletas, es particularmente importante que la regulación no desincentive la inversión eficiente en redes de nueva generación. En este sentido, no debe pasar por alto que, de todas las conexiones de banda ancha fija, actualmente solo el 13% son de fibra óptica. Al respecto, considero que con el servicio de VULA podría crearse por lo menos un incentivo para flexibilizar la metodología de costos con el objeto de iniciar despliegues del servicio de VULA por parte del AEP.

- 3. Revisión de categorías de compartición de infraestructura.** Es importante que la Resolución determine adecuadamente las categorías para el acceso a infraestructura. Debido a la definición de compartición de infraestructura pasiva que adopta la Resolución, los operadores virtuales no tienen acceso a la misma, lo cual me parece incorrecto. En los lineamientos de operadores móviles virtuales indicamos que, si los llamados *full MVNOS* requieren interconexión, entonces sí necesitan ser concesionarios. En este sentido, considero importante revisar la situación en que un operador virtual, que aun cuando no tenga derecho a interconexión, sí tenga derecho a infraestructura pasiva sin requerir contar con concesión. En los lineamientos referidos, las categorías de los

operadores virtuales fueron hechas de acuerdo a las necesidades o los elementos de red para cada caso. Por lo tanto, considero importante que se aporte claridad acerca de las definiciones de compartición de infraestructura pasiva para no dejar fuera autorizados que sí pudiesen tener ese derecho de acceso.

No obstante las inquietudes anteriores, considero que la Resolución cumple con la finalidad regulatoria que tiene la modificación de las medidas del AEP. Por este motivo es que decidí acompañar el proyecto y emitir mi **VOTO A FAVOR** de la Resolución que suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de Telecomunicaciones.

CIUDAD DE MÉXICO

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'Adriana Labardini', is written over the typed name. The signature is fluid and cursive, with a large loop at the end.

ADRIANA SOFÍA LABARDINI INZUNZA  
COMISIONADA