

## FORMATO PARA PARTICIPAR EN LA CONSULTA PÚBLICA

### Instrucciones para su llenado y participación:

- I. Las opiniones, comentarios y propuestas deberán ser remitidas a la siguiente dirección de correo electrónico: [ofertas.referencia@ift.org.mx](mailto:ofertas.referencia@ift.org.mx), en donde se deberá considerar que la capacidad límite para la recepción de archivos es de 25 Mb.
- II. Proporcione su nombre completo (nombre y apellidos), razón o denominación social, o bien, el nombre completo (nombre y apellidos) de la persona que funja como representante legal. Para este último caso, deberá elegir entre las opciones el tipo de documento con el que acredita dicha representación, así como adjuntar –a la misma dirección de correo electrónico- copia electrónica legible del mismo.
- III. Lea minuciosamente el **AVISO DE PRIVACIDAD** en materia del cuidado y resguardo de sus datos personales, así como sobre la publicidad que se dará a los comentarios, opiniones y aportaciones presentadas por usted en el presente proceso consultivo.
- IV. Vierta sus comentarios conforme a la estructura de la Sección II del presente formato.
- V. De contar con observaciones generales o alguna aportación adicional proporciónelos en el último recuadro.
- VI. En caso de que sea de su interés, podrá adjuntar a su correo electrónico la documentación que estime conveniente.
- VII. El período de consulta pública será del 09 de agosto al 07 de septiembre de 2021. Una vez concluido dicho periodo, se podrán continuar visualizando los comentarios vertidos, así como los documentos adjuntos en la siguiente dirección electrónica: <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas>
- VIII. Para cualquier duda, comentario o inquietud sobre el presente proceso consultivo, el Instituto pone a su disposición los siguientes puntos de contacto:
  - a) Para la Oferta de Referencia para la prestación del Servicio Mayorista de Usuario Visitante, Oferta de Referencia para la prestación del Servicio Mayorista de Comercialización o Reventa de Servicios: Gabriel Huichán Muñoz, Director de Sustanciación y Resolución de Desacuerdos de Interconexión, correo electrónico: [gabriel.huichan@ift.org.mx](mailto:gabriel.huichan@ift.org.mx) o bien, a través del número telefónico 55 5015 4000, extensión 2085, y
  - b) Para la Oferta de Referencia para la prestación del Servicio de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva (Móvil): Anaid Karina Limón Rivera, Subdirectora de Análisis de Despliegue, Participación y Costos 1, correo electrónico: [anaid.limon@ift.org.mx](mailto:anaid.limon@ift.org.mx) o bien, a través del número telefónico 55 5015 4000, extensión 4853.

<b>I. Datos de la persona participante</b>	
<b>Nombre, razón o denominación social:</b>	Pegaso PCS, S.A. de C.V.
<b>En su caso, nombre de la persona que funja como representante legal:</b>	Ana de Saracho O’Brien
<b>Documento para la acreditación de la representación:</b> En caso de contar con una persona que funja como representante legal, adjuntar copia digitalizada del documento que acredite dicha representación, vía correo electrónico.	Poder Notarial
<b>AVISO DE PRIVACIDAD INTEGRAL DE DATOS PERSONALES QUE EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES RECABA A TRÁVES DE LA UNIDAD DE POLÍTICA REGULATORIA</b>	
<p>En cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 3, fracción II, 16, 17, 18, 21, 25, 26, 27 y 28 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (en lo sucesivo, la “LGPDPPSO”); 9, fracción II, 15 y 26 al 45 de los Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público (en lo sucesivo los “Lineamientos Generales”); 11 de los Lineamientos que establecen los parámetros, modalidades y procedimientos para la portabilidad de datos personales (en lo sucesivo los “Lineamientos de Portabilidad”), numeral Segundo, punto 5, y numeral Cuarto de la Política de Protección de Datos Personales del Instituto Federal de Telecomunicaciones, se pone a disposición de los titulares de datos personales, el siguiente Aviso de Privacidad Integral:</p> <p><b>I. Denominación del responsable</b> Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el “IFT”).</p> <p><b>II. Domicilio del responsable</b> Avenida Insurgentes Sur #1143, Colonia Nochebuena, Demarcación Territorial Benito Juárez, Código Postal 03720, Ciudad de México.</p> <p><b>III. Datos personales que serán sometidos a tratamiento y su finalidad</b> Los datos personales que el IFT recaba, a través de la Unidad de Política Regulatoria, son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Datos de identificación: Nombre completo y Correo electrónico.</i></li> <li>• <i>Datos patrimoniales y de identificación: Documentos que acreditan la personalidad como el nombre del representante de persona física o moral y que por su naturaleza contienen datos personales, de manera enunciativa más no limitativa: Nacionalidad, Estado Civil, Domicilio, Patrimonio, Firmas, Rúbricas.</i></li> <li>• <i>Datos ideológicos: Comentario, Opinión y/o Aportación.</i></li> </ul> <p>Se destaca que en términos del artículo 3, fracción X de la LGPDPPSO, ninguno de los anteriores corresponde a datos personales sensibles.</p>	

## Consulta Pública sobre las “Propuestas de Ofertas de Referencia de los Servicios Mayoristas de Usuario Visitante; de Reventa de Servicios; de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura presentadas por el AEP en el Sector de las Telecomunicaciones”

### IV. Fundamento legal que faculta al responsable para llevar a cabo el tratamiento

El IFT, a través de la Unidad de Política Regulatoria, lleva a cabo el tratamiento de los datos personales mencionados en el apartado anterior, de conformidad con los artículos 15, fracciones XL y XLI, 51 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, última modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 2017, 12, fracción XXII, segunda y tercer párrafos y 138 de la Ley Federal de Competencia Económica, última modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2017, así como el Lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2017, recabados en el ejercicio de sus funciones.

### V. Finalidades del tratamiento

Los datos personales recabados por el IFT serán protegidos, incorporados y resguardados específicamente en los archivos de la Unidad de Política Regulatoria, y serán tratados conforme a las finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas siguientes:

- A. *Divulgar íntegramente la documentación referente a los comentarios, opiniones y/o aportaciones que deriven de la participación de las personas físicas en los procesos de consulta pública a cargo del IFT.*
- B. *Hacer llegar al IFT, mediante la dirección electrónica habilitada para ello, su participación en los procesos de consulta pública.*
- C. *Acreditar la personalidad en caso de que los comentarios, opiniones y/o aportaciones, u otros elementos de los procesos consultivos sean presentados por los interesados a través de representante legal.*

### VI. Información relativa a las transferencias de datos personales que requieran consentimiento

La Unidad de Política Regulatoria no llevará a cabo tratamiento de datos personales para finalidades distintas a las expresamente señaladas en este aviso de privacidad, ni realizará transferencias de datos personales a otros responsables, de carácter público o privado, salvo aquéllas que sean estrictamente necesarias para atender requerimientos de información de una autoridad competente, que estén debidamente fundados y motivados, o bien, cuando se actualice alguno de los supuestos previstos en los artículos 22 y 70 de la LGPDPPSO. Dichas transferencias no requerirán el consentimiento del titular para llevarse a cabo.

### VII. Mecanismos y medios disponibles para que el titular, en su caso, pueda manifestar su negativa para el tratamiento de sus datos personales para finalidades y transferencias de datos personales que requieren el consentimiento del titular

En concordancia con lo señalado en el apartado VI, del presente aviso de privacidad, se informa que los datos personales recabados no serán objeto de transferencias que requieran el consentimiento del titular. No obstante, en caso de que el titular tenga alguna duda respecto al tratamiento de sus datos personales, así como a los mecanismos para ejercer sus derechos, puede acudir a la Unidad de Transparencia del IFT, ubicada en Avenida Insurgentes Sur #1143 (Edificio Sede), Piso 8, Colonia Nochebuena, Demarcación Territorial Benito Juárez, Código Postal 03720, Ciudad de México, o bien, enviar un correo electrónico a la siguiente dirección [unidad.transparencia@ift.org.mx](mailto:unidad.transparencia@ift.org.mx), e incluso, comunicarse al teléfono 55 5015 4000, extensión 4688.

### VIII. Los mecanismos, medios y procedimientos disponibles para ejercer los derechos ARCO (derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de los datos personales)

Las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO deberán presentarse ante la Unidad de Transparencia del IFT, a través de escrito libre, formatos, medios electrónicos o cualquier otro medio que establezca el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en lo sucesivo el “INAI”).

El procedimiento se registrará por lo dispuesto en los artículos 48 a 56 de la LGPDPPSO, así como en los numerales 73 al 107 de los Lineamientos Generales, de conformidad con lo siguiente:

- a) Los requisitos que debe contener la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO.
  - Nombre del titular y su domicilio o cualquier otro medio para recibir notificaciones;
  - Los documentos que acrediten la identidad del titular y, en su caso, la personalidad e identidad de su representante;
  - De ser posible, el área responsable que trata los datos personales y ante la cual se presenta la solicitud;
  - La descripción clara y precisa de los datos personales respecto de los que se busca ejercer alguno de los derechos ARCO;
  - La descripción del derecho ARCO que se pretende ejercer, o bien, lo que solicita el titular, y
  - Cualquier otro elemento o documento que facilite la localización de los datos personales, en su caso.

- b) Los medios a través de los cuales el titular podrá presentar las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO.

Los medios se encuentran establecidos en el párrafo octavo del artículo 52 de la LGPDPPSO, que señala lo siguiente: Las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO deberán presentarse ante la Unidad de Transparencia del responsable, que el titular considere competente, a través de escrito libre, formatos, medios electrónicos o cualquier otro medio que al efecto establezca el INAI.

- c) Los formularios, sistemas y otros medios simplificados que, en su caso, el INAI hubiere establecido para facilitar al titular el ejercicio de sus derechos ARCO.

Los formularios que ha desarrollado el INAI para el ejercicio de los derechos ARCO, se encuentran disponibles en su portal de Internet [www.inai.org.mx](http://www.inai.org.mx), en la sección “Protección de Datos Personales” / “¿Cómo ejercer el derecho a la protección de datos personales?” / “En el sector público” / “Procedimiento para ejercer los derechos ARCO”.

- d) Los medios habilitados para dar respuesta a las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO.

De conformidad con lo establecido en el artículo 90 de los Lineamientos Generales, la respuesta adoptada por el responsable podrá ser notificada al titular en su Unidad de Transparencia o en las oficinas que tenga habilitadas para tal efecto, previa acreditación de su identidad y, en su caso, de la identidad y personalidad de su representante de manera presencial, o por la Plataforma Nacional de Transparencia o correo certificado en cuyo caso no procederá la notificación a través de representante para estos dos últimos medios.

- e) La modalidad o medios de reproducción de los datos personales.

Según lo dispuesto en el artículo 92 de los Lineamientos Generales, la modalidad o medios de reproducción de los datos personales será a través de consulta directa, en el sitio donde se encuentren, o mediante la expedición de copias simples, copias certificadas, medios magnéticos, ópticos, sonoros, visuales u holográficos, o cualquier otra tecnología que determine el titular.

- f) Los plazos establecidos dentro del procedimiento —los cuales no deberán contravenir lo previsto en los artículos 51, 52, 53 y 54 de la LGPDPPSO— son los siguientes:

El responsable deberá establecer procedimientos sencillos que permitan el ejercicio de los derechos ARCO, cuyo plazo de respuesta no deberá exceder de veinte días contados a partir del día siguiente a la recepción de la solicitud.

**Consulta Pública sobre las “Propuestas de Ofertas de Referencia de los Servicios Mayoristas de Usuario Visitante; de Reventa de Servicios; de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura presentadas por el AEP en el Sector de las Telecomunicaciones”**

El plazo referido en el párrafo anterior podrá ser ampliado por una sola vez hasta por diez días cuando así lo justifiquen las circunstancias, y siempre y cuando se le notifique al titular dentro del plazo de respuesta.

En caso de resultar procedente el ejercicio de los derechos ARCO, el responsable deberá hacerlo efectivo en un plazo que no podrá exceder de quince días contados a partir del día siguiente en que se haya notificado la respuesta al titular.

En caso de que la solicitud de protección de datos no satisfaga alguno de los requisitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 52 de la LGPDPPSO, y el responsable no cuente con elementos para subsanarla, se prevendrá al titular de los datos dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO, por una sola ocasión, para que subsane las omisiones dentro de un plazo de diez días contados a partir del día siguiente al de la notificación. Transcurrido el plazo sin desahogar la prevención se tendrá por no presentada la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO.

La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tiene el INAI para resolver la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO.

Cuando el responsable no sea competente para atender la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, deberá hacer del conocimiento del titular dicha situación dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud, y en caso de poderlo determinar, orientarlo hacia el responsable competente.

Cuando las disposiciones aplicables a determinados tratamientos de datos personales establezcan un trámite o procedimiento específico para solicitar el ejercicio de los derechos ARCO, el responsable deberá informar al titular sobre la existencia del mismo, en un plazo no mayor a cinco días siguientes a la presentación de la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, a efecto de que este último decida si ejerce sus derechos a través del trámite específico, o bien, por medio del procedimiento que el responsable haya institucionalizado para la atención de solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO conforme a las disposiciones establecidas en los artículos 48 a 56 de la LGPDPPSO.

En el caso en concreto, se informa que no existe un procedimiento específico para solicitar el ejercicio de los derechos ARCO en relación con los datos personales que son recabados con motivo del cumplimiento de las finalidades informadas en el presente aviso de privacidad.

**g) El derecho que tiene el titular de presentar un recurso de revisión ante el INAI en caso de estar inconforme con la respuesta.**

El referido derecho se encuentra establecido en los artículos 103 al 116 de la LGPDPPSO, los cuales disponen que el titular, por sí mismo o a través de su representante, podrán interponer un recurso de revisión ante el INAI o la Unidad de Transparencia del responsable que haya conocido de la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, dentro de un plazo que no podrá exceder de quince días contados a partir del siguiente a la fecha de la notificación de la respuesta.

En caso de que el titular tenga alguna duda respecto al procedimiento para el ejercicio de los derechos ARCO, puede acudir a la Unidad de Transparencia del IFT, ubicada en Avenida Insurgentes Sur #1143 (Edificio Sede), Piso 8, Colonia Nochebuena, Demarcación Territorial Benito Juárez, Código Postal 03720, Ciudad de México, enviar un correo electrónico a la siguiente dirección [unidad.transparencia@ift.org.mx](mailto:unidad.transparencia@ift.org.mx) o comunicarse al teléfono 55 5015 4000, extensión 4688.

**IX. Mecanismos, medios y procedimientos para ejercer el derecho de portabilidad de datos personales ante el IFT.**

Respecto al derecho a la portabilidad de datos personales, se informa que ninguna de las categorías y/o datos personales recabados es técnicamente portable, al no actualizar los supuestos a los que hace referencia el artículo 8 de los Lineamientos de Portabilidad<sup>1</sup>.

**X. El domicilio de la Unidad de Transparencia del IFT.**

La Unidad de Transparencia del IFT se encuentra ubicada en Avenida Insurgentes Sur #1143 (Edificio Sede), Piso 8, Colonia Nochebuena, Demarcación Territorial Benito Juárez, Código Postal 03720, Ciudad de México, y cuenta con un módulo de atención al público en la planta baja del edificio, con un horario laboral de 9:00 a 18:30 horas, de lunes a jueves, y viernes de 9:00 a 15:00 horas, número telefónico 55 5015 4000, extensión 4688.

**XI. Los medios a través de los cuales el responsable comunicará a los titulares los cambios al aviso de privacidad.**

Todo cambio al Aviso de Privacidad será comunicado a los titulares de datos personales en el micrositio denominado “Avisos de privacidad de los portales pertenecientes al Instituto Federal de Telecomunicaciones”, disponible en la dirección electrónica: <http://www.ift.org.mx/avisos-de-privacidad>

*Última actualización: (27/01/2020)*

**II. Comentarios, opiniones y aportaciones específicos de a persona participante sobre el asunto en consulta pública**

Artículo o apartado	Comentario, opiniones o aportaciones

**Nota:** añadir cuantas filas considere necesarias.

<sup>1</sup> Disponibles en el vínculo electrónico: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5512847&fecha=12/02/2018](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5512847&fecha=12/02/2018)

**III. Comentarios, opiniones y aportaciones generales de la persona participante sobre el asunto en consulta pública**

Se adjunta documento de respuesta a la Consulta Pública sobre la Propuesta de Oferta de Referencia del Servicio Mayorista de Usuario Visitante presentada por el AEP en el sector de las telecomunicaciones por parte de Pegaso PCS, S.A. de C.V.

**Nota:** añadir cuantas filas considere necesarias.

Respuesta a la Consulta Pública  
sobre la Propuesta de Oferta de  
Referencia del Servicio Mayorista de  
Usuario Visitante presentada por el  
AEP en el sector de las  
telecomunicaciones

Telefónica México

7 de septiembre de 2021

# Índice

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>2. EFECTIVIDAD DEL SERVICIO DE USUARIO VISITANTE Y BARRERAS PARA SU USO .....</b>	<b>6</b>
2.1 Situación actual del mercado móvil en México .....	6
2.2 Efectividad del servicio mayorista de Usuario Visitante .....	9
2.3 Barreras para el uso efectivo del servicio de UV .....	14
2.4 Experiencia internacional roaming nacional y mejores prácticas.....	20
2.5 Condiciones de mercado en México que la Oferta de Referencia no refleja .....	25
<b>3. SUGERENCIAS DE CAMBIOS SOBRE LA PROPUESTA DE OFERTA DE REFERENCIA.....</b>	<b>27</b>

# 1. INTRODUCCIÓN

Desde Pegaso PCS, S.A. de C.V. (“Pegaso” o “Telefónica”) agradecemos al IFT la oportunidad de someter a Consulta Pública la actualización de la Oferta de Referencia del servicio Mayorista de Usuario Visitante (“Oferta de Referencia Usuario Visitante 2022”) del Agente Económico Preponderante (“AEP”).

Telefónica es usuario del servicio mayorista de Usuario Visitante (“UV”), por lo que podemos mostrar, con base a nuestra experiencia, los problemas y barreras que existen para el uso efectivo de este servicio mayorista por parte de los Concesionarios Solicitantes (“CS”).

El servicio de Usuario Visitante está lejos de ser utilizado de manera efectiva por parte de los CS por las barreras de índole técnico y económico que limitan su uso.

Como ya hemos expuesto en numerosas ocasiones, las ofertas de referencia mayoristas reguladas del AEP presentan evidentes barreras para su uso efectivo y los CS no pueden competir en igualdad de condiciones con el AEP a partir de su uso.

En el caso de la oferta de referencia de Usuario Visitante, hemos mostrado en respuestas anteriores<sup>1</sup> cómo las condiciones tanto técnicas como económicas de dicha oferta impiden a los CS utilizarla de manera efectiva para poder competir en igualdad de condiciones con el AEP.

El AEP, en todas las ocasiones anteriores que ha presentado su propuesta de Oferta de Referencia para someterla a consulta pública, ha intentado empeorar las condiciones vigentes. En ese sentido, celebramos la nueva medida Decimosexta del Anexo 1 de las medidas de preponderancia 2020 que obliga al AEP a basar sus ofertas de referencia sobre las condiciones vigentes y a justificar cada uno de los cambios propuestos.

Sin embargo, siguen existiendo numerosas barreras para el uso efectivo de esta oferta mayorista, las cuales están impidiendo que los CS puedan aprovechar el servicio mayorista para reducir la ventaja competitiva que supone la mayor cobertura y capacidad de la red del AEP, pues ello provoca elevados costos al cambio de los clientes del AEP.

En efecto, se siguen evidenciando los mismos problemas que venimos denunciando desde hace tiempo y que la propuesta de Oferta de Referencia de esta consulta pública mantiene sin cambios:

Falta de flexibilidad a la hora de ajustar el tamaño de las zonas de servicio y la falta de una obligación para adecuarlas al tamaño demandado por los CS. Las zonas de servicio

---

<sup>1</sup> Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública sobre las “Propuestas de Ofertas de Referencia de los Servicios Mayoristas de Usuario Visitante; de Reventa de Servicios; de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura presentadas por el AEP en el sector de las telecomunicaciones”. Septiembre 2020. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/pegaso.pdf>

suelen ser irregularmente grandes, lo que impide minimizar los solapes de cobertura, y con una configuración que cubre típicamente con una misma zona tanto un núcleo urbano o parte de él, como una extensión considerable de zona no urbana y carreteras.

Siguen existiendo faltas notables de replicabilidad técnica y económica. Servicios que el AEP ofrece a nivel minorista no pueden ser replicados con el servicio mayorista de Usuario Visitante: por ejemplo, los de M2M e IoT, que no están bajo la regulación, o el servicio Internet fijo inalámbrico sobre 4G. Las tarifas mayoristas no permiten replicar económicamente los planes y tarifas del AEP, lo que obliga a los CS a ofrecer un servicio limitado a sus usuarios mediante el establecimiento de políticas de uso justo, lo que impediría una verdadera competencia en el nivel minorista.

Se necesitan modalidades de pago adicionales a las de pago por uso (como pago por capacidad, bolsa de unidades, etc.) que incentiven el consumo y permitan una replicabilidad económica efectiva. Para servicios como el de Internet fijo inalámbrico sobre 4G, se necesitan tarifas específicas que permitan la replicabilidad económica.

Deben incluirse nuevos indicadores de desempeño relevantes que permitan verificar un trato no discriminatorio.

Telefónica considera que, si bien la obligación a cargo del AEP consistente en prestar el servicio de Usuario Visitante es temporal, lo cierto es que dicha temporalidad no puede entenderse sujeta a un plazo específico y determinado, pues resultaría incongruente con los objetivos perseguidos de propiciar las condiciones necesarias para que los agentes puedan acceder al mercado y competir de manera efectiva dentro de éste, sino que debiese continuar vigente mientras se mantenga la preponderancia y hasta en tanto no existan condiciones de competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones.

Lo anterior, en tanto que la corrección del mercado no depende de una condición temporal, sino de la efectividad de todo un proceso integral, paulatino y progresivo que dependerá de diversos factores que no pueden anticiparse a manera de un plazo fijo, pues se impediría evaluar el impacto que en el mercado está teniendo la implementación de cierta medida, y la necesidad de realizar cambios a las directrices impuestas. Situación que ha sido reconocida por el propio Instituto a través de su Unidad de Competencia Económica.

En este sentido, y ante la incertidumbre provocada por las modificaciones de la última revisión bienal contenida en la resolución P/IFT/021220/488, bajo ningún concepto sería aplicable el plazo de 5 años que estableció el Décimo Transitorio de la revisión bienal de 2017 contenida en la resolución P/IFT/EXT/270217/119, y en consecuencia, debiese modificarse el numeral vii de la Sección 14.1 de la cláusula Décima Cuarta “Causas de terminación anticipada” de la propuesta de Convenio con la finalidad de precisar la temporalidad a que se refiere el artículo 119.

Es un importante condicionante y limitación que impide un uso efectivo del servicio, teniendo en cuenta que durante todos estos años no ha podido conseguirse un uso eficaz del mismo por las barreras existentes a su uso. Como ya indicamos en nuestra



respuesta a la revisión bienal de las medidas de preponderancia en 2019<sup>2</sup>, dicha obligación debe estar ligada a la permanencia de la preponderancia o concentración del mercado móvil como ocurre en otros países donde la obligación de roaming nacional es fruto de una situación de dominancia, como en Noruega, o en muchos otros países donde es una obligación simétrica implementada para reducir el gap de cobertura y mejorar la competencia en las zonas donde sólo existe infraestructura de un solo operador. A nivel regional e internacional, existe un cambio de paradigma de los operadores de telecomunicaciones hacia una compartición y/o segregación de los activos de las redes de acceso, por lo que la regulación debe de ir a la par con los cambios tecnológicos y los nuevos modelos de negocio. A pesar de que el Instituto en su última revisión bienal parece ser consciente de estas barreras y el escaso impacto que en términos de competencia ha tenido la obligación mayorista, no se han introducido modificaciones relevantes en las medidas de preponderancia relacionadas con este servicio mayorista y los problemas permanecen. En el análisis a continuación expondremos los principales problemas y barreras al uso efectivo del servicio y propondremos una serie de mejoras a la oferta de referencia vigente que permitan eliminar las barreras actuales al uso efectivo del servicio de Usuario Visitante.

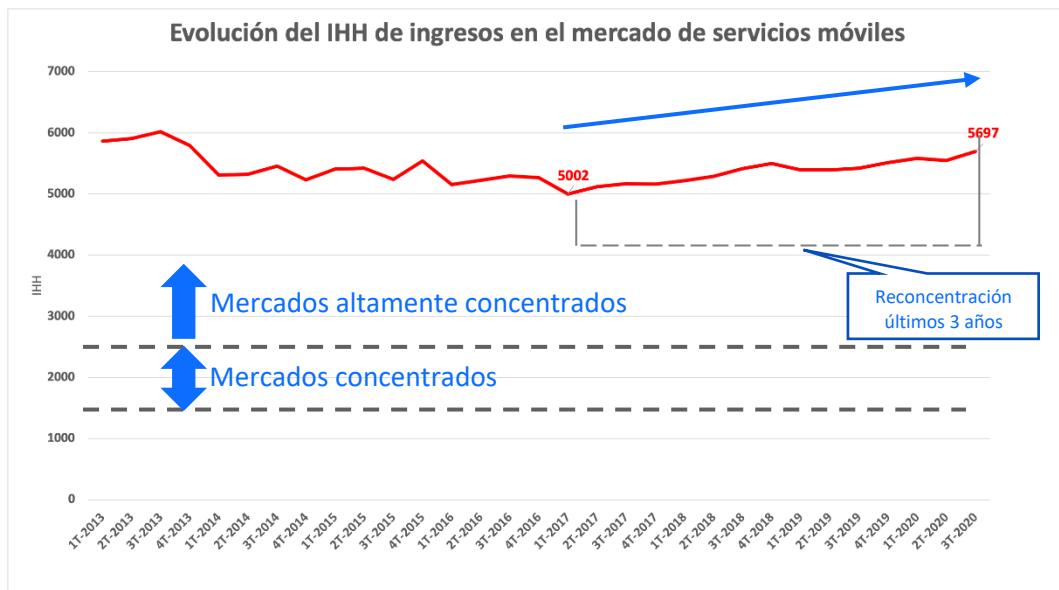
---

<sup>2</sup> Telefónica. Mayo 2019. Respuesta a la consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al AEP en el sector de telecomunicaciones 2019. [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelesfonica\\_3.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelesfonica_3.pdf)

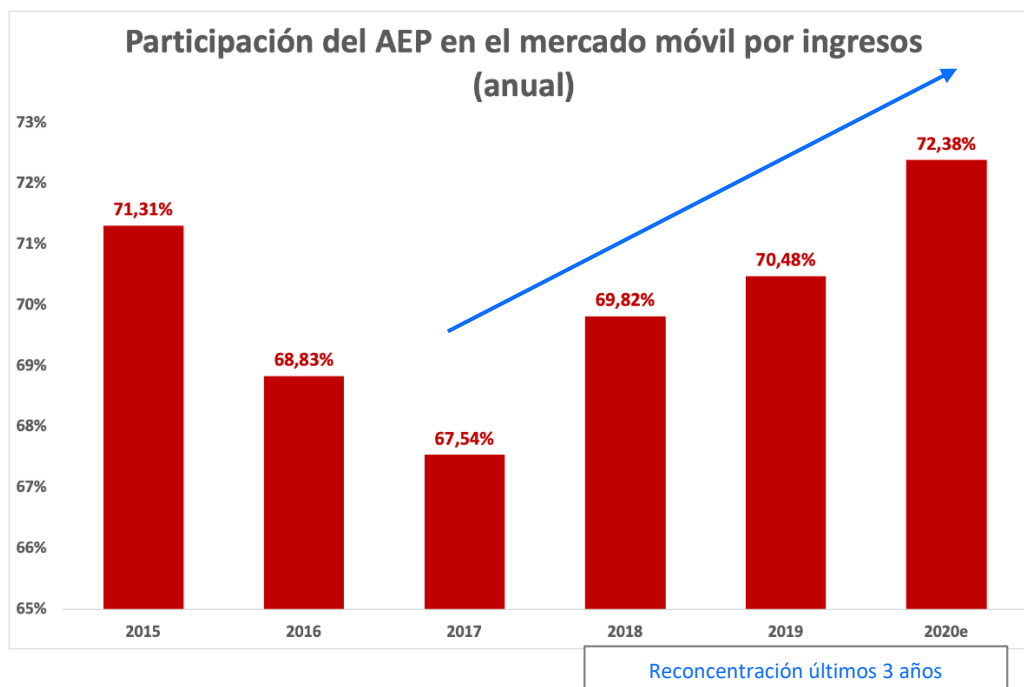
## 2. EFECTIVIDAD DEL SERVICIO DE USUARIO VISITANTE Y BARRERAS PARA SU USO

### 2.1 Situación actual del mercado móvil en México

El mercado móvil (telefonía y acceso a Internet móvil) no sólo no se ha reducido la dominancia del AEP, sino que se ha reconcentrado.



**Figura 1.** Evolución del índice IHH por ingresos móvil trimestral (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT)



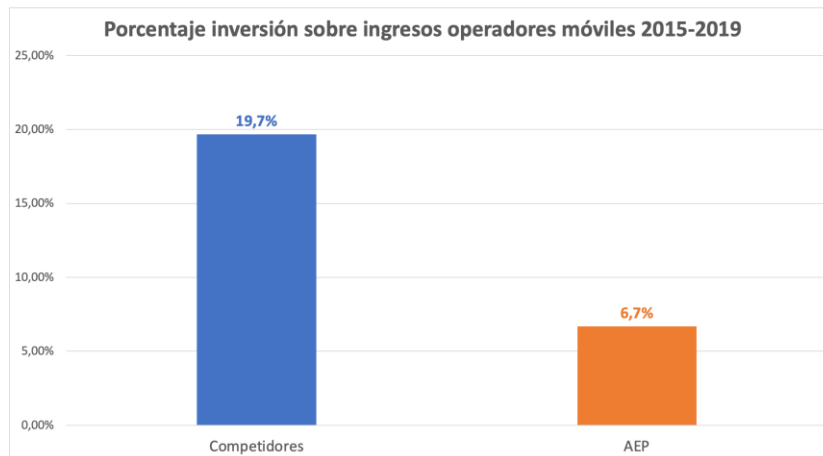
**Figura 2.** Evolución anual de la participación por ingresos en el mercado móvil del AEP (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT (2020 con datos de los tres primeros trimestres y estimado el cuarto)

Como hemos reiterado en numerosas ocasiones, el AEP está utilizando su fortaleza tanto en estos mercados móviles como a nivel sectorial para reconcentrarse en los mercados móviles, y lo está haciendo de manera clara y acercándose a los niveles previos a la reforma constitucional, algo que debería desencadenar acciones más contundentes por parte del Instituto para endurecer las obligaciones.

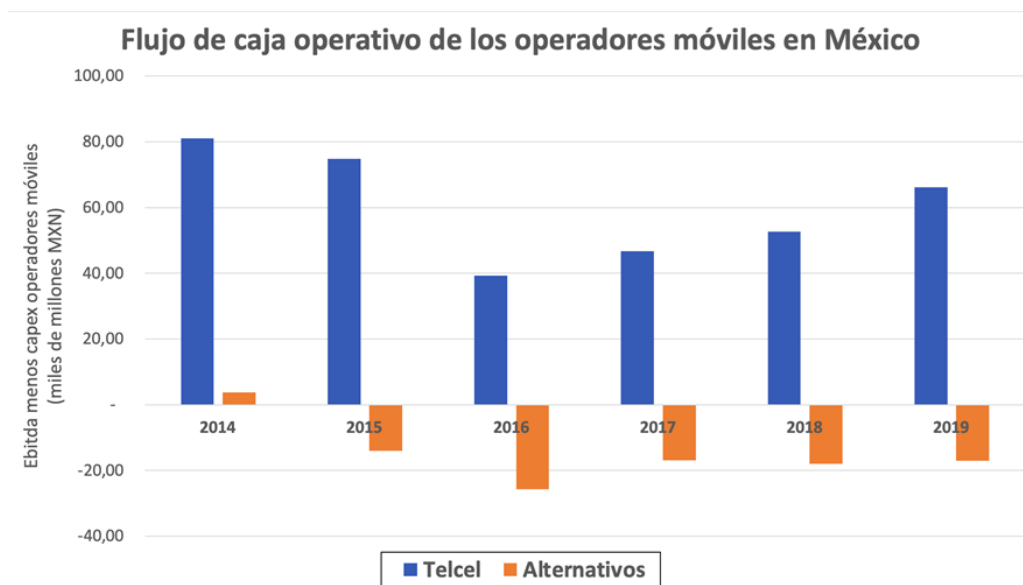
Los competidores del AEP en el mercado móvil invierten más que el AEP tanto en términos absolutos como en términos relativos, pero, pese a ello, no consiguen arrebatar participación del mercado al AEP. Está bien asentado en la industria que el ratio entre Capex e ingresos de largo plazo se sitúa entorno al 17%<sup>34</sup>. Mientras que los competidores del AEP en el mercado móvil en México estarían en dicho valor, el AEP quedaría muy alejado del mismo. Por otro lado, las cuentas de resultados de los operadores no preponderantes están fuertemente comprometidas, lo que pone en riesgo su viabilidad en el largo plazo.

<sup>3</sup> ETNO. Diciembre 2017. European telecoms: 5G and fibre efforts grow, but the EU investment boom is still to come. <https://etno.eu/news/8-news/397-european-telecoms-5g-and-fibre-efforts-grow-but-the-eu-investment-boom-is-still-to-come.html> "European telcos have enhanced their investment efforts for the past 6 years, with the Capital Expenditure (CapEx)/Revenue ratio reaching **17.7%** in 2016."

<sup>4</sup> Businesswire. Febrero 2021. Telecommunications Network Operators Market Review. <https://www.businesswire.com/news/home/20200221005137/en/Telecommunications-Network-Operators-Market-Review-Q3-2019---Revenue-CAPEX-and-Headcount-for-131-TNOs---ResearchAndMarkets.com> "the industry's long-term CAPEX to revenue ratio (capital intensity) is in the **16-17% range**, on average (16.5% in 3Q19, annualized)."



**Figura 3.** Inversión operadores en relación a sus ingresos en el mercado de servicios móviles en el periodo 2015-2019 (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT)



**Figura 4.** Flujo de caja operativo operadores móviles (Fuente: Elaboración propia a partir de reportes de los operadores)

En el mercado de los servicios móviles, dada su muy alta concentración y fallas competitivas, donde no hay contrapesos efectivos a la dominancia, el AEP invierte menos sin ninguna consecuencia. Su elevada participación y ventaja competitiva le permiten mantenerse o incrementar su participación de mercado con bajas inversiones.

La tendencia actual, si no hay cambios relevantes, es que el AEP en el mercado móvil siga reconcentrándose.

## 2.2 Efectividad del servicio mayorista de Usuario Visitante

La medida asimétrica de Usuario Visitante a cargo del AEP está en vigor desde 2014 aunque no es hasta la mitad de 2016 cuando se empieza a cursar tráfico de manera efectiva en la red del AEP, según información del Instituto.

Puede afirmarse que el servicio de Usuario Visitante presenta los mismos problemas que el resto de los servicios mayoristas regulados del AEP y, de manera más general, los mismos problemas respecto al cumplimiento de las medidas asimétricas de preponderancia en el sector de las telecomunicaciones: esto es, falta de efectividad en su aplicación o cumplimiento mediante todo tipo de barreras impuestas por el AEP, que tienen como consecuencia principal un uso muy reducido o limitado del servicio de Usuario Visitante por parte de los CS. Limitando por lo tanto los objetivos originales que tenía el servicio mayorista de reducir las barreras a la competencia y facilitar la entrada y/o la expansión de los operadores en un entorno competitivo marcado por la preponderancia sectorial.

Más concretamente, la expansión al uso efectivo del servicio de Usuario Visitante, y con base a nuestro conocimiento directo en el uso de éste, está limitada tanto por las barreras que establece el AEP como por el propio diseño de la obligación, lo que a su vez es aprovechado por el AEP para de facto limitar esta obligación de acceso.

Al menos para Telefónica, las limitaciones del servicio mayorista justifican y requieren del establecimiento de una política de uso justo a nuestros clientes usuarios del servicio mediante la que se podrá suspender el servicio a los clientes que estén más de 60 días sin conectarse a la red propia de Telefónica<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> <https://www.movistar.com.mx/tyc/cobertura-extendida>

**“Política de Uso Justo en Cobertura Extendida o Movistar Extend:**

*Toda vez que el servicio de Cobertura Extendida busca dar servicio fuera de las áreas de cobertura garantizada y no garantizadas de la red de Movistar y su principal fin es el de mejorar la experiencia del Cliente, agregando cobertura provista por terceros para ampliar la totalidad de la cobertura en la que el usuario podrá utilizar los servicios de Movistar, se aplica una política de uso justo para garantizar la utilización razonable y evitar el uso de forma permanente de los servicios de Voz, SMS y/o datos estando en Cobertura Extendida.*

*En este sentido, Movistar podrá suspender el uso del servicio de Cobertura Extendida a cualquier Cliente en cualquiera de los siguientes casos:*

- *Cuando durante 60 días naturales continuos utilice sus servicios de voz, transmisión de datos y SMS exclusivamente en Cobertura Extendida, sin haber realizado conexión alguna en la red de Movistar en el mismo periodo,*
- *Cuando el consumo de datos durante un mismo mes calendario exceda los 3GB para usuarios Pospago y Control, y 2GB para usuarios Prepago.*
- *Cuando envíe en un mismo mes calendario más de 2,000 mensajes de texto SMS o,*
- *Cuando origine en un mismo mes calendario más de 2,000 minutos.*
- *Cuando alguno de estos supuestos se cumpla, Movistar procederá a informar vía SMS al cliente que ejercerá la suspensión del Servicio de Cobertura Extendida, lo que en ningún caso deberá considerarse como una modificación a las condiciones del servicio contratado por el Cliente, ya que todos los servicios contratados podrán continuar siendo utilizados en la cobertura garantizada y no garantizada de la red de Movistar. Dicha suspensión tendrá una duración de 30 días naturales a partir de la fecha en que se hubiere notificado vía mensaje SMS al usuario.*

*Una vez concluido el período de suspensión, el usuario podrá utilizar nuevamente sus servicios dentro de la Cobertura Extendida en condiciones normales.”*

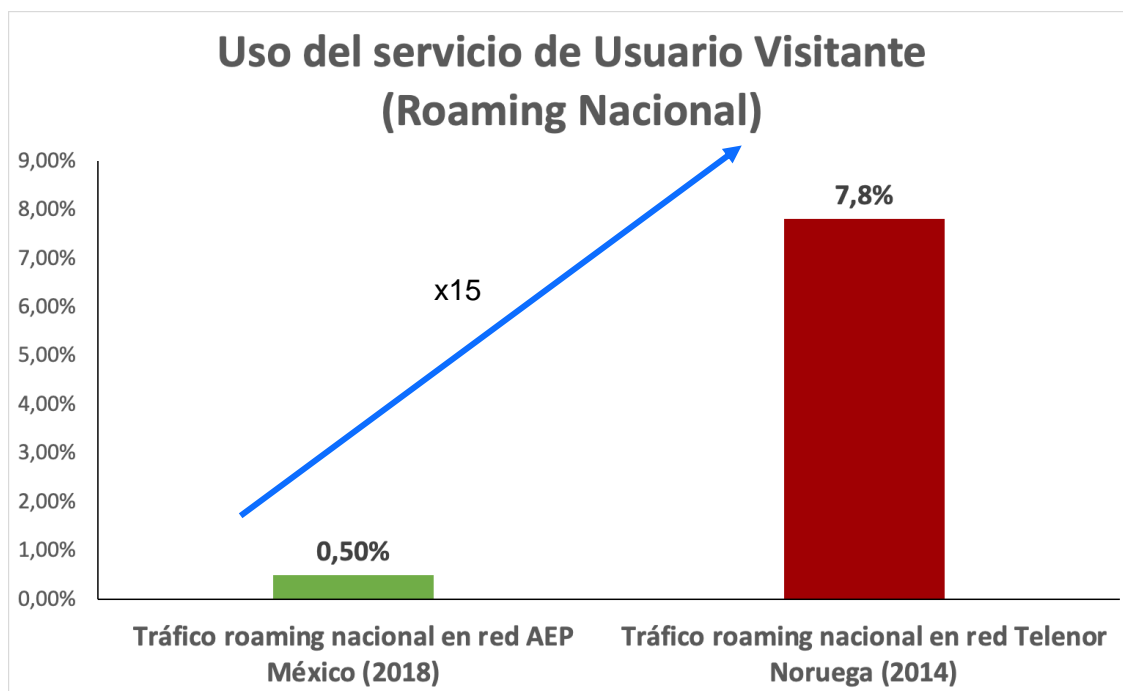
Esto evidentemente es necesario para limitar el impacto económico del uso del servicio mayorista para el CS pero, por otro lado, genera una desventaja competitiva evidente para los CS usuarios del servicio de Usuario Visitante así como el mantenimiento de una distinta percepción para los clientes finales respecto a la cobertura, por lo que realmente el servicio de Usuario Visitante no reduce la percepción de los clientes de mayor cobertura del AEP y, por lo tanto, no es efectiva para reducir los altos costos de cambio de los clientes del AEP, con lo que no cumple con el objetivo para el que fue diseñada.

Por ello mismo, Telefónica no lleva a cabo campañas de captación de clientes en zonas sin cobertura propia, ya que implicaría captar clientes que la mayor parte o la totalidad del tiempo estarían con cobertura del servicio de Usuario Visitante, lo que ya hemos indicado que no permitiría la replicabilidad de las tarifas del AEP.

Todos estos factores resultan finalmente en que, de facto, los concesionarios solicitantes llevan a cabo un uso restringido del servicio mayorista y apenas cumple su cometido de reducir las barreras a la competencia y a la entrada y expansión de los operadores.

Como con el resto de los servicios mayoristas del AEP consecuencia de sus obligaciones asimétricas, tanto del ámbito fijo como del ámbito móvil, todas estas barreras se manifiestan en un uso reducido y limitado del servicio y, comparando con el uso en otros países con una obligación similar, se evidencia un serio problema de efectividad de la obligación.

Como hemos mostrado en otras ocasiones, la siguiente gráfica muestra el uso del servicio mayorista de Usuario Visitante como porcentaje sobre el total del tráfico cursado por la red del AEP y se compara con el caso de Noruega, donde la obligación de roaming nacional ha tenido un uso efectivo, en un lapso de tiempo similar transcurrido desde la instrumentación de la obligación.

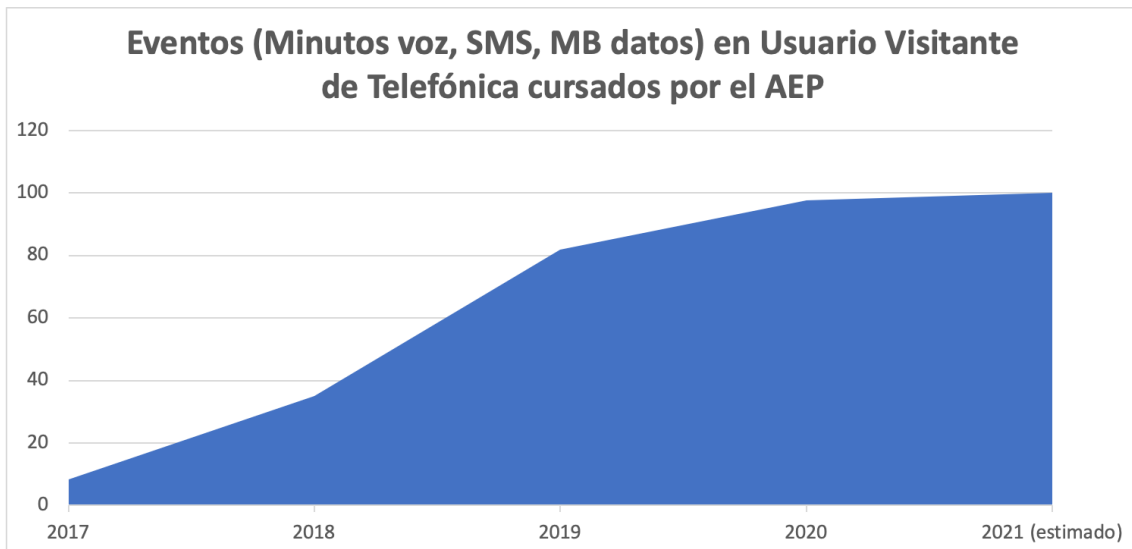


**Figura 5.** Uso del servicio Usuario Visitante (roaming nacional) en México en 2018 y en Noruega en 2014 medido como tráfico de voz cursado frente al total de la red del operador (Fuente: Elaboración propia a partir de información de tráfico de UV del IFT y de tráfico de roaming nacional sobre la red de Telenor en Noruega)

El regulador noruego también estableció la obligación de roaming nacional como consecuencia de la dominancia de Telenor en el mercado móvil. Se observa como en Noruega en 2014 Telenor cursaba sobre su red un tráfico de roaming nacional equivalente al 7.8% del total del tráfico que cursaba en sus redes, más de 15 veces superior al tráfico de Usuario Visitante cursado por la red del AEP en 2018 (0.5% del tráfico del AEP es de Usuario Visitante).

De hecho, con nuestra propia información, podemos confirmar que hemos llegado al límite de uso del servicio mayorista de Usuario Visitante por todas las barreras a su uso y problemas identificados.

En efecto, en lugar de seguir ampliando el uso del servicio, dadas las restricciones del mismo, las barreras a su uso y la falta de replicabilidad, y las limitaciones que nos vemos obligados a trasladar a los clientes respecto a su uso (visto anteriormente), el uso del servicio por parte de Telefónica ha tocado techo y ha dejado de crecer, llegando a un nivel de bajo uso donde los beneficios en el uso del mismo quedan igualados con las dificultades para ampliar el uso de éste.



**Figura 6.** Uso del servicio Usuario Visitante por Telefónica 2017-2021 (Fuente: Elaboración propia)

En la gráfica anterior puede observarse que desde 2019 se detuvo el crecimiento en el uso del servicio y éste dejó de crecer. El volumen está referido a un valor normalizado de 100 en 2021.

Tomando únicamente el servicio de navegación de datos, el tráfico de datos de navegación de Telefónica cursados mediante el servicio de Usuario Visitante comparado con el tráfico propio cursado en la red propia de Telefónica sería inferior al 0.32% de nuestro tráfico total. Lo que da idea de la escasísima proporción de nuestro tráfico que es cursado por la red del AEP mediante el servicio regulado de roaming. Comparándolo con el tráfico propio del AEP, el tráfico de datos que cursa en su red de clientes de Telefónica bajo el servicio de Usuario Visitante sería inferior al 0.05% del total del tráfico de sus clientes. Ello da una medida de la efectividad en el uso del servicio regulado.

En esta ocasión, y a diferencia de las ocasiones anteriores donde hemos manifestado las barreras al uso efectivo de la oferta mayorista y, como consecuencia, el uso muy reducido de la oferta mayorista y, por ende, la falta de efectividad de la obligación mayorista de Usuario Visitante, el propio Instituto sería ahora plenamente consciente de estas barreras y de la falta de efectividad de la obligación.

En efecto, indica la Unidad de Competencia Económica del Instituto en su documento público de revisión bienal de las medidas de preponderancia de 2020<sup>6</sup>:

*“Sin embargo, en el Análisis en Materia de Competencia se concluye que existe un **alcance limitado** del Servicio Mayorista de Usuario Visitante en tanto que las tarifas mayoristas de este servicio **no permiten replicar** las tarifas minoristas del AEPT. Por lo anterior, se recomiendan cambios en la determinación de tarifas del Servicio Mayorista*

<sup>6</sup> IFT. Diciembre 2020. 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 Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119



*de Usuario Visitante, así como también extender el periodo de prestación del mismo previsto en la medida Décima Transitoria del Anexo 1.” (énfasis añadido)*

El propio Instituto, a través de su Unidad de Competencia Económica, estaría confirmando en su última revisión bienal que el servicio de Usuario Visitante i) no ha tenido impacto y uso y, ii) que la principal barrera a su uso sería la falta de replicabilidad económica de las tarifas mayoristas (volveremos sobre este punto ii) más adelante). Y, por lo tanto, la Unidad de Competencia Económica recomienda llevar a cabo cambios en las tarifas mayoristas (se entiende que para asegurar la replicabilidad económica) y, adicionalmente, extender la duración del servicio de Usuario Visitante (también comentaremos este último punto más adelante).

En un mercado ya altamente concentrado como es el mercado de servicios móviles en México y que, adicionalmente, está reconcentrándose desde hace 3 años, y cuya tendencia y análisis prospectivo, si nada cambia, augura una mayor reconcentración, es fundamental que el Instituto refuerce la efectividad de las medidas y, especialmente, su papel de supervisión para asegurar que se reducen las barreras para el uso efectivo de los servicios mayoristas. En la situación actual del mercado móvil mexicano, sólo una actuación regulatoria efectiva podrá cambiar la dirección hacia la reconcentración actual. Si el Instituto parece ser consciente de esta situación, debe seguir las recomendaciones de su Unidad de Competencia y corregir los problemas actuales y barreras del servicio mayorista que su propia Unidad ha identificado.

En efecto, como ya hemos señalado en nuestras respuestas anteriores (por ejemplo, nuestra respuesta del 2020<sup>7</sup>), se manifestaría el principal problema existente en el mercado móvil y en el sector de telecomunicaciones en general respecto a los servicios mayoristas regulados. Se firman convenios con el AEP y los concesionarios solicitantes utilizan el servicio, pero las diversas barreras existentes al uso del servicio llevan finalmente a que no se haga un uso efectivo del mismo, con lo que la obligación puede llegar a cumplirse formalmente pero no de manera efectiva.

En la práctica internacional, unas condiciones de acceso no razonables y que desincentivan el uso del servicio se consideran una denegación de acceso de facto.

Sin ninguna duda y si no fuera por los problemas identificados, al menos desde Telefónica llevaríamos a cabo un uso mucho más intenso del servicio. No es el caso por todos los problemas señalados.

Como prueba adicional, podemos también señalar que la empresa de la Red Compartida Altán ha llegado a un acuerdo con nosotros mediante el que Telefónica ofrece el servicio de roaming nacional a Altán, dadas las mejores condiciones técnicas y económicas que pudieron acordar ambos operadores sobre las condiciones que ofrece el AEP bajo su oferta regulada.

---

<sup>7</sup> Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública sobre las “Propuestas de Ofertas de Referencia de los Servicios Mayoristas de Usuario Visitante; de Reventa de Servicios; de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura presentadas por el AEP en el sector de las telecomunicaciones”. Septiembre 2020. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/pegaso.pdf>

### 2.3 Barreras para el uso efectivo del servicio de UV

La falta de replicabilidad técnica y económica serían las principales barreras para el uso efectivo del servicio mayorista de Usuario Visitante, tal y como vienen denunciando Telefónica y el resto de CS usuarios del servicio mayorista.

Dentro de la falta de replicabilidad técnica incluimos:

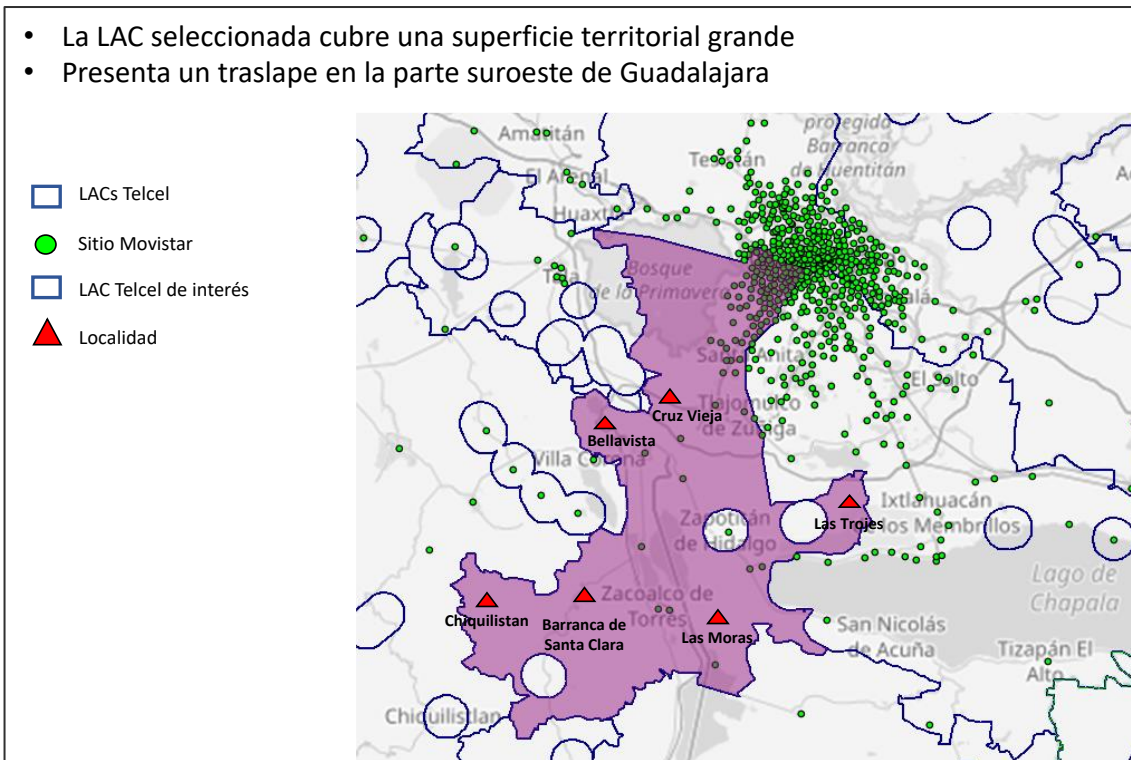
Falta de flexibilidad para adaptar el tamaño y forma de las áreas de servicio de manera razonable a los requisitos de los CS que eviten los solapes de cobertura innecesarios, y que por ejemplo y en la actualidad imposibilitan replicar la cobertura de los ejes carreteros, por existir zonas de cobertura excesivamente grandes que se solapan con poblaciones con cobertura propia de los CS. Este problema sigue existiendo y el AEP se limita a trasladar los problemas de los solapes exclusivamente a los CS (por ejemplo en el párrafo en la nota al pie incluido en su propuesta de Oferta de Referencia 2022<sup>8</sup>).

Cuando, como hemos mostrado en otras ocasiones, se trata de un problema derivado de la inflexibilidad del AEP para adecuar las zonas a unos tamaños razonables que eviten en la medida de lo posible los solapes de cobertura. De hecho, en algunas ocasiones parecería que la gran extensión de ciertas zonas que abarcan parcialmente núcleos densos urbanos donde el resto de los CS disponen de infraestructura propia no sería sino para establecer esta limitación como una barrera para su uso. Al final, los CS están sujetos a la buena voluntad del AEP para adecuar el tamaño de las zonas, ya que la regulación no le obliga.

Mostramos el siguiente ejemplo que Telefónica se encontró en el pasado y donde el AEP inicialmente no llegó a adecuar el tamaño de la zona de servicio para evitar el solape:

---

<sup>8</sup> IFT agosto 2021. Consulta Pública sobre las Propuestas de Ofertas de Referencia de los Servicios Mayoristas de Usuario Visitante; de Reventa de Servicios; de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura presentadas por el AEP en el sector de las telecomunicaciones <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/ofertas-de-referencia-servicios-mayoristas-de-arrendamiento-de-enlaces-dedicados-usuarios-visitante> “Telcel permitirá el acceso al Servicio en las áreas completas de cada una de las LAC, RAC y TAC solicitadas en las que el Concesionario no cuenta con infraestructura propia o no presta el servicio móvil; en las zonas donde no sea técnicamente factible la configuración de LAC, RAC y TAC y se genere traslape, el Concesionario será el responsable de redireccionar el tráfico de sus usuarios finales conforme a los estándares internacionales, para evitar cualquier riesgo del Servicio por señalización y/o errores no definidos para esta práctica.” (énfasis añadido)



**Figura 7.** LAC del AEP de gran extensión con solape con núcleo denso urbano (Fuente: Telefónica)

Aunque el AEP atiende algunas de las solicitudes de ajuste del tamaño de la zona de servicio, queda a su buena voluntad y desde Telefónica confirmamos que sí hemos recibido rechazos a adecuar el tamaño de una solicitud.

Como comentaremos más adelante, mediante el uso de MOCN, algo que se da en las condiciones de mercado actuales en México entre los distintos operadores no preponderantes y la Red Compartida, esta situación no se daría.

Con independencia de la falta de flexibilidad del AEP para adaptar las zonas de servicio y así minimizar el problema de los solapes de cobertura, es indudable que estos solapes, en mayor o menor medida, podrán producirse. Y además de soluciones implementadas en el terminal y SIM del usuario por parte de los CS, que es lo que exclusivamente propone el AEP para eludir su responsabilidad, existen soluciones técnicas utilizadas internacionalmente que no hacen depender el re-direccionamiento del tráfico “*seamless handover*” exclusivamente en el CS sino que son más eficazmente implementadas por la red anfitriona mediante protocolos estandarizados para el traspaso a otra red.

Por otro lado, y continuando con las barreras existentes, existe una falta de replicabilidad de los servicios de M2M e IoT, que de manera explícita, al menos las tarifas, se excluyen de la oferta de referencia y quedan al acuerdo voluntario entre las partes, sin una regulación de respaldo. El

AEP provee estos servicios a sus clientes minoristas<sup>9</sup> pero impide que sus ofertas de referencia permitan esta replicabilidad. Entendiendo que estos dispositivos tengan unas características técnicas diferenciadas de un terminal celular de usuario final, principalmente en lo referente a un perfil de tráfico de señalización diferente, no compartimos que la Oferta de Referencia de Usuario Visitante vigente ni la propuesta en esta consulta pública no los incorpore como obligación regulatoria, dejando las características técnicas y tarifas como acuerdo entre las partes sin más respaldo que la posibilidad de que el Instituto pueda intervenir en el caso de desacuerdo (apartado 10 del Anexo II Acuerdos Técnicos). En el caso de que las condiciones técnicas y económicas estuvieran aseguradas y respaldadas por la Oferta de Referencia, con bastante probabilidad Telefónica solicitaría y haría uso de estas funcionalidades para B2B. El AEP podría denegar dichos servicios o proponer unas condiciones particulares que no sean viables, al no estar amparadas por la Oferta de Referencia. Se estaría incumpliendo el principio de replicabilidad técnica, pues el AEP sí ofrece estos servicios en el nivel minorista, y entendemos que la obligación de replicabilidad técnica aplica a todos los servicios mayoristas del AEP, incluyendo el servicio de Usuario Visitante.

Respecto a las condiciones de las tarifas presentadas en el Anexo de Tarifas de la Oferta de Referencia, cabe señalar que la falta de replicabilidad económica es evidente tanto de manera general, intentando replicar las ofertas y paquetes de voz, SMS y datos minoristas del AEP, como hemos reiterado en numerosas ocasiones, como de manera específica para ciertos servicios como el de Internet en el Hogar sobre 4G.

Respecto a la falta de replicabilidad económica de manera general, siendo conscientes de que la prueba de replicabilidad económica no incluye al servicio de Usuario Visitante, algo que hemos solicitado en el pasado y demostrado que es una carencia relevante, las tarifas vigentes y las tarifas propuestas en esta consulta pública no permitirían la replicabilidad económica de la mayor parte de los planes y ofertas del AEP, algo que hemos demostrado en varias ocasiones, por ejemplo en nuestra respuesta a la revisión bienal de las medidas de preponderancia en 2019<sup>10</sup>.

Sin embargo, en esta ocasión y por primera vez, tendríamos el respaldo del propio Instituto (a través de su Unidad de Competencia Económica) para denunciar esta falta de replicabilidad económica a partir de las tarifas mayoristas fijadas por el AEP. Como hemos señalado en los párrafos anteriores, en el documento público de revisión bienal de las medidas de preponderancia 2020 el Instituto confirma una falta de replicabilidad para que los CS puedan replicar las tarifas minoristas del AEP a partir de las tarifas mayoristas del servicio de Usuario Visitante. Y recomienda, entre otros, llevar a cabo cambios en dichas tarifas para asegurar la replicabilidad.

---

<sup>9</sup> IoT de Telcel: <https://www.telcel.com/personas/servicios/internet-de-las-cosas>

<sup>10</sup> Telefónica. Mayo 2019. Respuesta a la consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al AEP en el sector de telecomunicaciones 2019. [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica\\_3.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica_3.pdf)

En efecto, indica el Instituto<sup>11</sup>:

*“Sin embargo, en el Análisis en Materia de Competencia se concluye que existe un alcance limitado del Servicio Mayorista de Usuario Visitante en tanto que **las tarifas mayoristas de este servicio no permiten replicar las tarifas minoristas del AEPT**. Por lo anterior, se **recomiendan cambios en la determinación de tarifas del Servicio Mayorista de Usuario Visitante**, así como también extender el periodo de prestación del mismo previsto en la medida Décima Transitoria del Anexo 1.” (énfasis añadido)*

Si bien y lamentablemente, dichas recomendaciones de la Unidad de Competencia no han sido incorporadas como modificaciones o nuevas medidas de preponderancia, entre otros y como hemos solicitado en numerosas ocasiones, incluyendo el servicio de Usuario Visitante dentro de la prueba de replicabilidad económica y endureciendo dicha prueba, el Instituto cuenta en la actualidad con los instrumentos necesarios para seguir dicha recomendación de ajustar las tarifas hasta un nivel adecuado que permita la replicabilidad, y así mitigar en parte una de las principales barreras para su uso efectivo. Para ello, el Instituto puede ajustar las tarifas a partir de la actualización de su modelo de costos y asegurar que las eficiencias y economías de escala que dicho modelo refleja sean trasladadas año a año en las tarifas de la Oferta de Referencia. Dado el dinamismo del mercado móvil esto puede no ser suficiente para corregir completamente la falta de replicabilidad, que sólo una prueba de replicabilidad económica ex ante oferta por oferta podría conseguir, pero al menos puede reducir la evidente falta de replicabilidad actual y reducir parcialmente las barreras para su uso.

Pero también puede el Instituto, en el procedimiento de aprobación de los planes y tarifas del AEP, previo al lanzamiento, someter dichos planes y tarifas a una prueba de replicabilidad, tal y como indican los artículos 208 y 267 de la LFTyR y también hemos solicitado en numerosas ocasiones.

Respecto a la falta de replicabilidad económica para el servicio Internet fijo inalámbrico sobre 4G (servicio minorista “Internet en tu casa” del AEP), hemos demostrado también en varias ocasiones que, si ya está en entredicho poder replicar económicamente los servicios minoristas móviles del AEP (y razón por la cual como hemos visto anteriormente desde Telefónica imponemos a nuestros clientes políticas de uso razonable que limiten el uso del servicio en zonas de roaming nacional), más aún es poder replicar un servicio fijo inalámbrico para el hogar, que tiene consumos mensuales de datos (MBytes al mes por usuario) un orden de magnitud por encima de un usuario móvil promedio, sin unas tarifas diferenciadas para este tipo de servicio que permitan la replicabilidad económica (carencia por otro lado que también se da en la oferta de referencia de OMV al intentar replicar este servicio).

En efecto, y como hemos señalado en ocasiones previas, el servicio minorista “Internet en tu casa 2” sobre 4G del AEP, con velocidad de hasta 10 Mbps y 100GB al mes a máxima velocidad,

---

<sup>11</sup> IFT. Diciembre 2020. 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 Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119

tenía un precio de venta al público de \$399 en 2019 , 2020 y 2021 que incluye el IVA del 16%. El precio sin IVA es por lo tanto de \$335.16. Incluye el servicio Claro video sin costo (se vende a \$99 de manera individual). Para calcular los costos del servicio como Usuario Visitante hay que estimar cuál será el consumo promedio de datos de los clientes de manera agregada o para varios perfiles de clientes (bajo consumo, medio consumo, alto consumo). Utilicemos un único perfil promedio para mayor simplicidad. Para las estimaciones de uso promedio al mes, consideraremos las siguientes referencias internacionales:

- Estudio llevado a cabo en Chile que indica un consumo medio de datos en ubicación fija de 45GB al mes<sup>12</sup>.
- Estudio de Ofcom en el Reino Unido que indica que una familia promedio utiliza 190 GB al mes<sup>13</sup>.

Llevando a cabo una estimación conservadora, podemos tomar el dato de 30GB al mes de uso promedio para los clientes suscritos al servicio. Ello supondría sólo un 30% del valor máximo que pueden descargar a máxima velocidad, según las condiciones de la oferta del AEP a sus clientes.

Incluso con las tarifas propuestas en esta oferta de referencia para el servicio de datos, 3.1 centavos de peso por MB, únicamente los costos de red a partir del servicio de Usuario Visitante para un uso promedio de 30GB (30.000 MB) sería de \$930 al mes. A ello habría que añadir los costos del servicio de Claro Video, el router inalámbrico, los costos comerciales y los costos de red propia del CS. Es evidente que no sería ni siquiera necesario calcular estos costos comerciales (ni los de Claro Video ni los del router ni los costos propios de red del CS) para observar que los costos para un CS usuario del servicio de Usuario Visitante de proveer el servicio bajo unos supuestos de consumo razonables y conservadores son muy superiores a la tarifa que cobra el AEP a sus clientes. Para que el servicio pudiera ser replicado por los CS de manera competitiva, el uso de datos promedio no debería ser superior a 3 a 5 GB al mes, dependiendo del resto de costos comerciales, del equipo, etc. Evidentemente ese volumen de consumo no es compatible con un servicio inalámbrico fijo, sería más bien el promedio de consumo de un servicio genuinamente móvil y para clientes de bajo consumo, según cataloga el propio Instituto en sus informes para un consumo promedio de menos de 3GB por usuario y mes. Es de hecho el límite que fijamos en nuestras políticas de Uso Justo de la Cobertura Extendida (ver párrafos anteriores).

---

<sup>12</sup> Artículo ADSLZone. Marzo de 2016. <https://www.adslzone.net/2016/03/07/como-saber-cuantos-gigas-has-gastado-con-tu-adsl-o-fibra-optica-cada-mes/> "En Chile se identifican tres grupos de clientes según su consumo de gigas mensuales: Las familias con bajo consumo descargan un promedio de 20GB utilizando su conexión para leer noticias, realizar trámites con los bancos, chatear, enviar y recibir correos y utilizar las redes sociales. Suponen el 20% de la base de clientes. **Las familias con un consumo medio descargan 45GB al mes** utilizando varios dispositivos conectados a la red WiFi, transferencia de archivos, compartir fotos, música, juegos en línea y streaming en HD. **Representan el 70% de los clientes.** El tercer grupo es el de las familias con algo consumo de 120GB al mes por conectar hasta 16 dispositivos en red WiFi, hacer streaming en HD, streaming de audio, servicios de hogar inteligente, descarga de películas y música. Son el 10% de los clientes los que se encuadran en este segmento."

<sup>13</sup> Ofcom: Average family uses 190GB a month. <https://broadbanddeals.co.uk/news/ofcom-average-family-uses-190gb-month/>

Es evidente que existen servicios minoristas del AEP que no pueden ser replicados por ninguna de las ofertas de referencia existentes, ni la de Usuario Visitante ni la de OMV, ya sea por falta de replicabilidad técnica, replicabilidad económica o ambas.

En este caso particular de Internet fijo inalámbrico sobre 4G se necesitarían esquemas adicionales de pago además del pago por uso. O bien una tarifa específica para este servicio fijo inalámbrico que permita la replicabilidad, o tarifas por volumen o tarifas por capacidad (reserva de un porcentaje de capacidad de la red) que tanto incentiven el uso del servicio mayorista por parte de los CS como que permitan la replicabilidad de este tipo de servicios de uso masivo de datos.

Al respecto, la experiencia internacional indica que es necesario ofrecer unas estructuras de precios mayoristas flexibles que permitan la replicabilidad económica efectiva, pues en el caso contrario, no adaptar la estructura y modelos de negocio al operador solicitante como lo haría el operador dominante regulado si su unidad propia minorista lo solicitara, podría también considerarse una discriminación de precios. En efecto, indicaba el regulador noruego Nkom para un mercado móvil igualmente concentrado como el mexicano<sup>14</sup>:

*“La discriminación de precios también puede expresarse por la estructura de precios. Un operador integrado verticalmente, que no está restringido por un acuerdo de acceso interno, tendrá incentivos para ofrecer una estructura de precios externa que restrinja o tenga efectos de exclusión. Por lo tanto, **la estructura de precios también podría dar lugar a condiciones desiguales para la competencia.**”* (traducción del inglés y énfasis añadido)

Adicionalmente, la limitación temporal de uso del servicio tampoco propicia que los operadores solicitantes apuesten de manera efectiva por su uso. Es un tiempo demasiado reducido que condiciona, junto con las anteriores barreras, una estrategia de apalancamiento basada en el servicio mayorista. En un círculo vicioso de restricción del uso del servicio, las distintas barreras para su uso efectivo hacen que apenas se esté utilizando, y la perspectiva del tiempo limitado de la obligación determinan que, en un momento dado dentro de ese periodo el operador solicitante considere el riesgo de un mayor uso del servicio, lo que desincentiva el uso del servicio cerrando este círculo vicioso.

Y en esta ocasión y al igual que con la barrera al uso que impone la falta de replicabilidad, el Instituto, a través de su Unidad de Competencia Económica, también se hace eco de la necesidad de extender el periodo de prestación del servicio de Usuario Visitante. En efecto, volviendo a

---

<sup>14</sup> Nkom. Julio de 2016. Decision on designating undertakings with significant market power and imposing specific obligations in the market for access and call origination on public mobile telephone networks. Página 13, párrafo 40: *“Price discrimination can also be expressed by price structure. A vertically integrated operator, who is not restricted by an internal access agreement, will have incentives to offer a price structure externally which restricts or has exclusionary effects. Price structure might therefore also result in unequal conditions for competition.”*

citar al propio Instituto en su documento de revisión bienal de las medidas de preponderancia 2020<sup>15</sup>:

*“Sin embargo, en el Análisis en Materia de Competencia se concluye que **existe un alcance limitado del Servicio Mayorista de Usuario Visitante** en tanto que las tarifas mayoristas de este servicio no permiten replicar las tarifas minoristas del AEPT. Por lo anterior, se recomiendan cambios en la determinación de tarifas del Servicio Mayorista de Usuario Visitante, así como **también extender el periodo de prestación del mismo previsto en la medida Décima Transitoria del Anexo 1.**” (énfasis añadido)*

Nuevamente, lamentamos que ello no haya quedado de manera clara e inequívoca en una medida o transitorio que vincule la extensión de la obligación del servicio mayorista de Usuario Visitante a la permanencia de la preponderancia sectorial o la alta concentración en el mercado de servicios móviles. Pero, sin lugar a dudas, el Instituto sería consciente de que a las barreras existentes que han impedido el uso efectivo del servicio mayorista se le añade una limitación temporal, que sería necesario extender en tanto este servicio y obligación mayorista no haya cumplido con los objetivos para los que fue establecido.

## 2.4 Experiencia internacional roaming nacional y mejores prácticas

Las obligaciones de roaming nacional han sido ampliamente implementadas a nivel internacional.

Los objetivos principales de los reguladores o autoridades al establecer las obligaciones de roaming nacional han sido fundamentalmente reducir la brecha en el acceso y mejorar la competencia, llevando a cabo un análisis de costo-beneficio y graduando el alcance de la medida para mantener o fomentar la inversión por parte de los operadores. Ello ha llevado a que, bajo las premisas principales de la mejor práctica internacional, los beneficios y desventajas de una obligación así, los reguladores hayan establecido la obligación y su alcance en un análisis caso por caso.

Los reguladores o autoridades, bajo la práctica internacional y en un análisis caso por caso, han considerado numerosas variables del mercado a la hora de establecer estas obligaciones y el alcance de las mismas:

- Existencia de acuerdos voluntarios (RAN Sharing).
- Grado de desarrollo y madurez del mercado y redes y cobertura de los operadores.
- Asimetrías entre los operadores y Poder de Mercado.

---

<sup>15</sup> IFT. Diciembre 2020. 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 Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119



- Barreras para el despliegue de red, brecha en el acceso, orografía y condiciones socio-económicas.
- Fomento del uso eficiente de las infraestructuras ya desplegadas.

Y según la circunstancia y punto de desarrollo del mercado, los reguladores o autoridades han establecido el alcance de la obligación, típicamente dentro de los siguientes esquemas:

- Obligación simétrica para todos los operadores o asimétrica, según la existencia o no de Poder Significativo de Mercado (PSM) o preponderancia en México.
- Duración indefinida de la obligación o limitada en el tiempo, dependiendo de que el objetivo principal fuera reducir gap de cobertura, mejorar la competencia y/o facilitar la entrada de nuevos operadores. La limitación temporal suele establecerse cuando el roaming nacional tiene el objetivo de fomentar la entrada de nuevos operadores y que estos puedan ofrecer una cobertura nacional a sus clientes desde el primer momento. Se limita la duración para, a la vez, fomentar que el o los nuevos entrantes vayan desplegando su propia infraestructura. Sin embargo, cuando el objetivo es cerrar la brecha en el acceso y fomentar la cobertura y competencia en zonas rurales o con barreras al despliegue de infraestructura, no suele establecerse una duración definida, al igual que tampoco se establece una duración cuando se trata de una obligación consecuencia de una situación de dominancia.
- Limitación del alcance geográfico a zonas rurales o bien, donde hay fuertes asimetrías de cobertura, a las zonas donde los operadores competidores no tienen huella de cobertura. Si el objetivo es la entrada de nuevos operadores, el alcance geográfico podrá ser total y nacional.
- Para todas las bandas del espectro y tecnologías o asociadas a bandas específicas y tecnologías como consecuencia de las condiciones de licitación (para mitigar potenciales ventajas competitivas).
- Para determinados servicios y condiciones (llamadas de emergencia, servicio de banda ancha móvil, servicio universal, etc.).

Como con muchas obligaciones regulatorias y como venimos señalando desde Telefónica desde hace tiempo, la mejor práctica internacional es la que, a partir de unas premisas y condiciones de mercado, mejor se adapta para resolver los problemas identificados, tomando los casos similares a nivel internacional que han podido ser exitosos. No existiría un marco y alcance cerrado de las obligaciones sino un conjunto de normas a aplicar a las condiciones y circunstancias concretas de cada caso.

En ese sentido, señalamos a continuación los casos de Perú, Colombia y Chile respecto a las obligaciones de roaming nacional establecidas en dichos países, como ejemplos de la obligación en la región, así como los casos de Noruega y Sudáfrica, donde la obligación de roaming nacional ha tenido un alcance similar al de México fruto de una alta concentración de mercado y notables asimetrías en las huellas de cobertura de los operadores respecto al operador dominante.

## Perú

En el Perú, recientemente el MTC ha externado su intención de establecer una obligación de roaming nacional y por lo tanto, se ha lanzado una consulta pública con el proyecto de norma para regular el roaming nacional para todos los operadores móviles (Resolución Ministerial 686-2021-MTC/01<sup>16</sup>). Esto es, sería una obligación simétrica. El alcance de la obligación se centra en zonas rurales de muy baja densidad poblacional, donde sólo exista cobertura de un operador móvil y esta cobertura haya sido consecuencia de las condiciones de licitaciones de espectro previas o asociadas a otros compromisos u obligaciones de cobertura.

La norma establece un acceso no discriminatorio para todos los operadores que lo soliciten y unas tarifas orientadas a costos, donde el OSIPTEL (regulador peruano) podrá determinarlas en el caso de que no haya acuerdo entre los operadores.

El objetivo buscado es mejorar la calidad de los servicios (continuidad del servicio con independencia del operador) y mejorar la competencia en las zonas donde sólo un operador disponía de cobertura. Se ha primado este objetivo sobre el posible impacto en la inversión por parte de los operadores, después de un análisis del costo-beneficio de la obligación.

Para el mercado móvil en el Perú se tiene una situación de casi competencia efectiva, donde los cuatro operadores de red presentan cuotas de participación de mercado similares o que tienden a ello.

Sin embargo, a pesar de que la obligación sea simétrica para todos los operadores, queremos hacer notar que la premisa de la obligación es la de monopolio de un solo operador en las zonas establecidas (zonas rurales de baja densidad poblacional con obligaciones de cobertura). En ese sentido, es simétrica porque todos los operadores tienen la obligación, pero, dependiendo de la cobertura, unos operadores podrán tener un mayor alcance (peso) de la obligación. Trasladando a la situación de preponderancia en México y a la mayor cobertura del AEP respecto a los operadores alternativos, la norma en el Perú, aplicada a México, tendría como consecuencia que sería el AEP el que fundamentalmente tendría el peso de la obligación.

Por otro lado, la duración de la obligación en el Perú es indefinida. No existe un plazo de tiempo a partir del cual los operadores dejarán de tener la obligación.

## Colombia

El roaming nacional en Colombia es una obligación que comenzó en 1997 y que ha ido evolucionado en distintas resoluciones hasta la obligación actual, fomentando en sus inicios la entrada de nuevos operadores ofreciendo una cobertura nacional.

En la actualidad, existe la obligación general de ofrecer *roaming* nacional bajo el mutuo acuerdo entre las partes salvo en aquellas zonas donde el operador solicitante tuviera menos de 3 sitios, donde las tarifas son reguladas. En consecuencia, se ha definido un listado de municipios en los

---

<sup>16</sup> Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Resolución Ministerial N° 686-2021-MTC/01. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/2020449-686-2021-mtc-01>

cuáles serán aplicables las tarifas reguladas con la obligación para el operador u operadores que tengan allí cobertura e infraestructura<sup>17</sup>.

## **Chile**

La Ley 21245 Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones<sup>18</sup> establece la obligatoria provisión de acceso y uso de las facilidades de los operadores móviles en Chile (obligación simétrica) en todas las bandas de espectro para la prestación de servicios de roaming automático nacional. Dicha obligación se extiende a todas las bandas de espectro bandas de frecuencia de que dispongan y que sean utilizadas para la prestación, por sí mismos o a través de terceros.

La obligación de roaming nacional tiene tres ámbitos distintos: provisión del servicio en localidades y zonas rurales donde sólo un operador dispone de cobertura, roaming nacional para situaciones de emergencia y roaming nacional con cobertura en todo el ámbito nacional para ofrecer el servicio a nuevos entrantes.

Se establecen tarifas diferenciadas para cada una de las modalidades orientadas a costos. Se establece que las tarifas permitan replicar los precios minoristas a los clientes mediante un mecanismo de reajuste mensual de las tarifas (equivalente a una prueba de replicabilidad económica de periodicidad mensual).

No se establece una limitación en la duración de la obligación, salvo en el caso de nuevos entrantes, en línea con la experiencia internacional para estos casos concretos, de facilitar la entrada de operadores para poder ofrecer el servicio desde el primer momento, aunque todavía no hayan desplegado red.

## **Unión Europea**

En la Unión Europea han predominado las obligaciones de roaming nacional al inicio de los despliegues de red móvil para facilitar la entrada de nuevos operadores, y fueron retiradas paulatinamente al cumplirse el objetivo de facilitar dicha entrada. Sin embargo, también han existido casos, como por ejemplo en Francia donde, además, la obligación de roaming nacional ha perseguido facilitar la extensión de la cobertura en el país, optimizando el despliegue y uso de la infraestructura en las zonas rurales y obligando al acceso a terceros en dichas zonas de manera indefinida. En la mayoría de los países europeos no existen operadores móviles con PSM, por lo que las obligaciones de roaming nacional, donde existen, suelen ser simétricas, salvo el caso de Noruega, que exponemos a continuación.

## **Noruega**

El caso de Noruega sería un ejemplo de la aplicación de la normativa europea, ya que Noruega se rige por dicha normativa al ser miembro de la EEA (“European Economic Area”), cuando se da un PSM en el mercado móvil y la obligación de roaming nacional trata de corregir una falla

---

<sup>17</sup> CRC. Resolución No. 6298 de 2021. <https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/2021/Resolución%20CRC%206298%20de%202021.pdf>

<sup>18</sup> LEY 21245 ESTABLECE ROAMING AUTOMÁTICO NACIONAL. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1147448>

de mercado y desventaja competitiva de los operadores alternativos. Como ya hemos señalado en otras ocasiones, por ejemplo, en nuestra última respuesta a la revisión bienal de las medidas de preponderancia<sup>19</sup>, la obligación de roaming nacional en Noruega es fruto del Poder Sustancial de Mercado del operador móvil dominante en Noruega. El regulador sopesó el costo-beneficio de la medida y primó la necesidad de la obligación de roaming durante un plazo indefinido (mientras exista poder de mercado) en beneficio de la competencia y de los consumidores frente al posible impacto en las inversiones por parte del operador dominante. Y como hemos mostrado en párrafos anteriores, el uso del servicio mayorista de roaming nacional ha llegado a representar un porcentaje relevante del tráfico total cursado por la red del operador dominante. Esto es, la obligación ha sido efectiva para corregir las asimetrías en la cobertura y percepción de los clientes, una de las principales barreras identificadas por el regulador para el cambio de compañía de los clientes (altos costos de cambio).

También el regulador noruego, siguiendo la práctica y normativa de la Unión Europea, indica que las condiciones de mercado son las que deben guiar el diseño de la obligación, y que unas condiciones de acceso notablemente alejadas de las condiciones de mercado serían una forma de denegación de acceso (ver nuestra última respuesta a la revisión bienal de las medidas de preponderancia<sup>20</sup>). Esto lo señalaremos más adelante respecto a las diferencias entre las condiciones de mercado existentes en México (acuerdos con AT&T y la Red Compartida Altán) respecto a las condiciones de la obligación de roaming nacional del AEP.

### **Sudáfrica**

En Sudáfrica, Vodacom y MTN fueron declarados ambos operadores con PSM, y específicamente en el mercado mayorista de roaming nacional<sup>21</sup>. Ambos tienen la obligación de ofrecer roaming nacional a terceros operadores fruto de esta dominancia y de su notablemente superior cobertura frente a los terceros operadores móviles. Las tarifas mayoristas siguen un control de precios basado en el estrechamiento de márgenes (replicabilidad económica).

Dichos operadores ofrecen la modalidad de roaming nacional completo y roaming bajo la modalidad de MOCN, adaptándose tanto a las necesidades de los operadores solicitantes como a las condiciones existentes en el mercado, donde se dan acuerdos voluntarios entre la mayor parte de los operadores bajo dicha modalidad MOCN<sup>22</sup> (es la modalidad establecida en el acuerdo de acceso a la última milla entre Telefónica y AT&T y entre Telefónica y la Red Compartida de Altán, en este último caso de manera recíproca).

---

<sup>19</sup> Telefónica. Mayo 2019. Respuesta a la consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al AEP en el sector de telecomunicaciones 2019. [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica\\_3.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica_3.pdf)

<sup>20</sup> Ibíd.

<sup>21</sup> ICASA. <https://www.icasa.org.za>

<sup>22</sup> GSMA. 2019. Infrastructure Sharing: An Overview. <https://www.gsma.com/futurenetworks/wiki/infrastructure-sharing-an-overview/>

En resumen, puede observarse que la experiencia internacional respecto al roaming nacional es muy dependiente de los objetivos perseguidos y de la situación competitiva en el mercado. Una situación de concentración de mercado (PSM) lleva a un diseño de la obligación de acceso a roaming nacional que se extiende mientras dure dicha situación de concentración de mercado y tiene el alcance y objetivo de reducir la ventaja competitiva del operador dominante por su mayor cobertura, por lo que se otorga el acceso en aquellas zonas donde los operadores solicitantes no tienen red propia o no disponen de las bandas necesarias para una determinada tecnología. Las condiciones de acceso deben facilitar su uso (condiciones similares a las que se darían en el mercado) y los operadores deben poder replicar los servicios y oferta del operador dominante, para así reducir los costos al cambio de los clientes del operador dominante.

## 2.5 Condiciones de mercado en México que la Oferta de Referencia no refleja

Como una barrera adicional para el uso del servicio en el servicio de Usuario Visitante, y una vez vistos las principales barreras al uso y la experiencia internacional, sería que la Oferta de Referencia no está incorporando las condiciones de mercado (allí donde pueden establecerse) existentes en México y las verdaderas necesidades de los CS, que es lo que una obligación mayorista efectiva debería incorporar. Y de hecho y como hemos destacado en la experiencia internacional, unas condiciones de acceso alejadas de las condiciones de mercado (tanto técnicamente como económicamente), son una forma de denegación de acceso encubierta.

Fundamentalmente, desde Telefónica, echaríamos en falta las siguientes condiciones, que sí estarían presentes en las condiciones de mercado voluntario:

- Debe incluirse la posibilidad de un acceso mediante MOCN al igual que exitosamente han incorporado AT&T y Telefónica en México. La red mayorista Altán también ofrece esta posibilidad y Telefónica y Altán han firmado acuerdos recíprocos de roaming nacional mediante MOCN de tal manera que Telefónica ofrece a Altán dicho servicio y viceversa, atendiendo a las necesidades de cobertura de uno y otro. De esta manera, el servicio de roaming nacional se llevaría a cabo de una manera más eficiente y utilizando menores recursos de red de la red del AEP, haciendo entrega del tráfico mediante este estándar en determinados puntos de presencia sin llegar a utilizar la red core del AEP. Adicionalmente, mediante MOCN se tiene un “*seamless handover*”, de tal manera que se minimiza el solape de cobertura y el tráfico en roaming innecesario por disponerse de cobertura propia. De hecho, mediante MOCN puede resolverse el problema del tamaño de las zonas de servicio, pues esta tecnología, por diseño, permite la entrega de tráfico en distintos niveles de la jerarquía de la red, pudiendo hacerse la entrega a nivel de estación base.
- Debe anticiparse el acceso a la tecnología 5G, donde el AEP ya dispone de las bandas de espectro específicas y donde su lanzamiento puede ser inminente. Atendiendo a la obligación de replicabilidad técnica y acceso a las mismas tecnologías que el AEP utiliza para sus clientes. El acuerdo entre Telefónica y AT&T también ofrecería esa posibilidad.

Y también se observa que es la práctica en la experiencia internacional, como en el caso de Chile.

Respecto a la posibilidad de ofrecer el *roaming* nacional mediante MOCN, como señalamos, no sólo es algo que se ha hecho ya exitosamente en México de manera voluntaria entre varios operadores, sino que también existe en la experiencia internacional y sigue el principio regulatorio básico de ofrecer a los CS únicamente los mínimos elementos que necesitan para la provisión del servicio. En efecto, mediante el estándar MOCN se permite la existencia de varios núcleos (*core*) de red de distintos operadores y permitiendo la entrega del tráfico en distintos niveles de la jerarquía de la red, lo que permite al CS ahorrar en costos y al proveedor del servicio (el AEP) igualmente utilizar un conjunto más reducido de elementos de red para la provisión del servicio mayorista y por lo tanto, una provisión más eficiente del servicio.

Como experiencia internacional de MOCN, puede señalarse el caso de Sudáfrica<sup>23</sup>, que hemos mostrado en los párrafos anteriores. En Sudáfrica, el operador Vodacom, el operador con mayor cobertura en el país ofrece tanto la modalidad tradicional de *roaming* nacional como la modalidad mediante el estándar MOCN, donde se lleva a cabo la entrega de tráfico al operador sin pasar por el núcleo de la red y ahorrando por lo tanto costos y uso de elementos de red.

Lógicamente y ya en el caso de México y la oferta de referencia de Usuario Visitante para 2022, se deberán determinar unas tarifas específicas para MOCN, que tendrán que ser inferiores al *roaming* nacional tradicional, pues supone una entrega del tráfico en niveles de la jerarquía de red que no utiliza ni la transmisión ni el *core* nacional del AEP. Y también y por lo tanto, deberán especificarse las distintas opciones de entrega del tráfico en distintos niveles de la jerarquía de la red, los puntos de presencia y la agregación del tráfico en el nivel de la red y puntos convenidos.

Por otro lado, debe incluirse en la nueva oferta de referencia para 2022 el acceso a la tecnología 5G. 5G permite de una manera directa la asignación de "*network slices*" para proveer el servicio mayorista de *roaming* nacional y la entrega del tráfico en distintos niveles de la jerarquía de la red<sup>24</sup>. Esta tecnología, que sin duda será lanzada en breve, debe incluirse ya en la nueva oferta de referencia para evitar lo que ha venido siendo habitual, que el AEP lance un servicio o tecnología a sus clientes que no está incluido en su oferta de referencia y por lo tanto no puede replicarse por parte de los CS. Y, en lugar de actualizarse los términos de la oferta de referencia al momento (por un fallo creemos en el proceso de aprobación de las ofertas y servicios minoristas del AEP y falta de supervisión del Instituto), pueden pasar varios años hasta que se ofrece el servicio o tecnología en el nivel mayorista para el resto de los competidores.

---

<sup>23</sup> <https://flickswitch.freshdesk.com/support/solutions/articles/23000018682-telkom-sa-roaming-locally-on-vodacom-sa>

<sup>24</sup> ITU-R Y.3150. Enero 2018. <https://www.itu.int/rec/T-REC-Y.3150/en>

### 3. SUGERENCIAS DE CAMBIOS SOBRE LA PROPUESTA DE OFERTA DE REFERENCIA

Una vez identificados los problemas y barreras principales al uso del servicio que hacen que el servicio de Usuario Visitante no sea efectivo y pueda cumplir con los objetivos principales que tiene encomendados, proponemos a continuación una serie de mejoras que creemos que pueden ayudar a reducir estas barreras y mejorar tanto la efectividad del servicio como el cumplimiento efectivo de la obligación.

Primero de todo y como ya hemos indicado, lamentamos que el Instituto no haya introducido explícitamente modificaciones o nuevas medidas de preponderancia en su reciente revisión de estas, a tenor de las barreras y el escaso impacto de la obligación actual que el propio Instituto ha podido identificar en esta ocasión. Cuanto menos, habría sido necesario modificar el conjunto de medidas relacionadas con la replicabilidad técnica y económica para asegurar que los CS pueden replicar los servicios y ofertas del AEP mediante el uso del servicio de Usuario Visitante.

No obstante, desde Telefónica creemos que el Instituto cuenta actualmente con las herramientas para tratar de corregir las barreras existentes para el uso del servicio de Usuario Visitante. Únicamente sería necesario, como viene demandándose desde la industria, una aplicación efectiva y rigurosa de las medidas que ya existen y que el Instituto adopte un papel supervisor y de *enforcement* efectivo de las obligaciones tan pronto como se evidencie cualquier obstáculo a su uso efectivo, y que aplique el régimen sancionador con rigor para disciplinar al AEP en el cumplimiento efectivo de sus obligaciones.

La mayor parte de las propuestas ya han sido formuladas en respuestas a las consultas públicas de años anteriores, pero reiteramos su necesidad a la luz de los problemas expuestos y de su persistencia a lo largo del tiempo.

Enumeramos a continuación las propuestas.

#### **Respecto a las áreas de servicio**

La oferta de referencia debe permitir de manera explícita adaptar el tamaño y forma de las zonas de cobertura a las necesidades de los CS (tamaño de LACs, RACs y TACs) y debe ser una obligación incluida en la oferta de referencia. Debe de ser posible solicitar el mínimo tamaño posible, hasta el nivel de cobertura de un emplazamiento individual. En este punto es conveniente indicar que un principio básico de la regulación *ex ante* respecto a los servicios mayoristas regulados es que estos estén diseñados y tengan la granularidad máxima que permita a los operadores no dominantes utilizar únicamente los componentes técnicos mínimos necesarios que necesitan para ofrecer su servicio minorista.

En todo caso y para minimizar el tráfico en Usuario Visitante en zonas donde pueda existir un traslape parcial de cobertura y además de los puntos anteriores, el AEP debe implementar los mecanismos estandarizados para el traspaso automático de la comunicación (*seamless handover*) que garanticen que se haga el uso mínimo del servicio de Usuario Visitante cuando

existe cobertura de ambas redes, la del CS y la del AEP y no trasladar este problema exclusivamente a los CS.

Los ejes carreteros deben de tener una especial consideración para garantizar que el servicio de Usuario Visitante puede ser demandado de manera continua a lo largo de todo el eje carretero.

Los CS podrán demandar una tecnología determinada o servicio del que no disponen de manera desglosada en una determinada zona cubierta por el servicio de Usuario Visitante a pesar de que puedan disponer de infraestructura de telecomunicaciones o cobertura de un servicio o tecnología distinta a la que demandan en esa zona. Ello en virtud de poder replicar técnicamente las tecnologías y servicios del AEP en esa zona y a su vez cumplir con el mandato de la LFTyR respecto a la no disponibilidad de infraestructura o servicio móvil en esa zona.

Alternativamente y como solicitaremos a continuación, mediante MOCN, por diseño de la tecnología, se puede solventar dicho problema, por lo que la obligación de roaming nacional debe incluir la posibilidad de incorporar dicho estándar, que es común en las condiciones de mercado actualmente existentes en México.

### **Replicabilidad**

La propuesta de Telefónica es que, sin mayor dilación, se modifique la oferta mayorista para permitir replicar los servicios minoristas del AEP de IoT y M2M. En el pasado ocurrió de manera similar con LTE-A y VoLTE, y no se desencadenó el mecanismo que marcan las medidas asimétricas en cuanto a la replicabilidad técnica de cambiar al momento la oferta de referencia, sino que se tardó en algún caso más de 2 años en ser incorporado a la Oferta de Referencia y únicamente en el procedimiento de revisión anual estandarizado.

Las ofertas de referencia deben ser actualizadas en cuanto el AEP saca al mercado para sus clientes un servicio, tecnología o producto, que su oferta mayorista no permite replicar al resto de los CS.

Hay una falta evidente de replicabilidad económica en el servicio de Usuario Visitante. En esta ocasión, en su reciente revisión bienal de las medidas de preponderancia 2020 el propio Instituto ha reconocido esta falta de replicabilidad como una de las principales barreras que limitan su uso por parte de los CS, y motivo del escaso impacto hasta la fecha en términos de competencia.

Si bien la prueba de replicabilidad económica actual no incluye el servicio de Usuario Visitante, bajo la obligación de la autorización de las ofertas y tarifas lanzadas por el AEP y según indica la propia LFTyR en sus artículos 208 y 267, el Instituto puede llevar a cabo un análisis de replicabilidad previo de las ofertas minoristas del AEP a partir de las tarifas mayoristas del servicio de Usuario Visitante. También, y bajo la propia recomendación del Instituto en su revisión bienal de las medidas de preponderancia de que las tarifas mayoristas de Usuario Visitante deben ajustarse, puede actualizar a la mayor brevedad el modelo de costos de Usuario Visitante para reflejar todas las eficiencias actuales y futuras de la red del AEP. En este sentido, también deberá fijar las tarifas para los próximos años a partir de las eficiencias que conseguirá la red del AEP, al igual que ha hecho con los modelos de costos de interconexión para las tarifas de terminación para el periodo 2021 al 2023.



En cuanto al servicio de Internet fijo inalámbrico sobre 4G (servicio minorista “Internet en tu casa” del AEP), hemos mostrado que no es posible replicarlo ni técnica ni económicamente a partir tanto de la oferta de referencia de Usuario Visitante como la oferta de referencia de OMV. Concretamente, para la oferta de referencia de Usuario Visitante, es necesario establecer unas tarifas específicas para este servicio que permitan su replicabilidad y, además, establecer esquemas de pago adicionales a los de pago por uso, como esquemas de pago por capacidad y modalidades “*bulk*” o volumen de unidades que aseguren de manera general la replicabilidad e incentiven el uso del servicio mayorista.

## **MOCN y 5G**

Como ya hemos indicado previamente, debe incluirse en la oferta de referencia de Usuario Visitante 2022 el estándar MOCN para el servicio de *roaming* nacional, además del *roaming* nacional tradicional. Y también y por lo tanto, deberán especificarse las distintas opciones de entrega del tráfico en distintos niveles de la jerarquía de la red, los puntos de presencia y la agregación del tráfico en el nivel de la red y puntos convenidos. Ello supone una mayor eficiencia y menores costos tanto desde el punto de vista de red (menor uso de ciertos elementos de red) como desde la perspectiva del usuario. De manera consecuente, se deben establecer las condiciones para el acceso al servicio bajo esta modalidad y unas tarifas adaptadas al menor uso de ciertos elementos de la red del AEP, pues la entrega del tráfico puede hacerse en niveles inferiores de la jerarquía de la red. Y como hemos desarrollado anteriormente, con MOCN podría resolverse eficazmente el problema de los solapes de cobertura por la falta de flexibilidad en el ajuste de las áreas de servicio.

Adicionalmente, debe incluirse en esta oferta de referencia el acceso a la tecnología 5G. El AEP ya dispone de las bandas de espectro aptas para esta tecnología y creemos que es inminente que sea lanzada. Desde Telefónica queremos que se evite el problema recurrente e incumplimiento por parte del AEP del principio de replicabilidad técnica y acceso a los CS a las mismas tecnologías que el AEP utilizan en sus servicios y ofertas a sus clientes. Pueden pasar varios años entre que desde la industria se señala una falta de replicabilidad o tecnología que el AEP ofrece a sus clientes pero no ofrece en el ámbito mayorista hasta que se incluye en las ofertas de referencia (hay múltiples ejemplos, tanto en la de Usuario Visitante con LTE-A, VoLTE, etc., como en las de desagregación del bucle con la fibra (VULA), velocidades simétricas, etc.). Todo esto sin dar por bueno la situación y el procedimiento actual, que necesita ser modificado con una supervisión estricta por parte del Instituto que obligue a modificar las ofertas de referencia tan pronto como se detecte que los servicios mayoristas no permiten replicar los servicios que el AEP ofrece a sus clientes. Además, 5G, por diseño de la tecnología, ofrece el servicio de *roaming* nacional como uno de los posibles servicios.

## **Aseguramiento Equivalencia de los Insumos**

No hay garantía de que se esté cumpliendo en la actualidad el principio de Equivalencia de los Insumos en el servicio de Usuario Visitante. El servicio de Usuario Visitante no tiene establecidos actualmente unos indicadores de desempeño que permitan certificar que el AEP no está priorizando su operación frente a los CS y/o dando un distinto trato entre los CS.

A raíz de la revisión de las medidas de preponderancia 2020, está previsto que el Instituto establezca unos nuevos indicadores clave de desempeño. Desde Telefónica hemos venido denunciando que los indicadores actuales no tienen ninguna relevancia ni valor informativo para detectar ninguna falta de Equivalencia de los Insumos ni un trato discriminatorio. Celebramos esta nueva medida, pero solicitamos al Instituto que presente a consulta pública su propuesta lo antes posible, para así poder corregir esta deficiencia prolongada en el tiempo.

### **Ampliación de la duración del servicio mayorista y adecuación de la regulación a las tendencias tecnológicas y de mercado**

Es imprescindible extender la temporalidad de la obligación de prestar el servicio de Usuario Visitante mientras persista la figura de la preponderancia y hasta en tanto no existan condiciones de competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones.

Como ya hemos indicado en el documento, el propio Instituto, a través de su Unidad de Competencia, en el documento de revisión bienal de las medidas de preponderancia 2020 ha recomendado extender la duración de la obligación, ante la falta de impacto en términos de competencia, el bajo uso y las barreras identificadas por el propio Instituto (falta de replicabilidad).

La experiencia internacional también muestra que, cuando la obligación de roaming nacional es consecuencia de una situación de dominancia, la duración de la obligación se da mientras se mantenga esa situación. El establecimiento de límites temporales al roaming nacional está asociado en la experiencia internacional al objetivo de fomentar la entrada de nuevos operadores para que puedan dar rápidamente un servicio a nivel nacional, extendiendo la obligación a todos los operadores, situación distinta a la de las obligaciones asimétricas por dominancia. Aún cuando en los casos como Chile, Colombia o Perú esta obligación es simétrica para todos los operadores y se implementa para facilitar el despliegue y la competencia en zonas rurales, se basa en la existencia de un posible monopolio en dichas zonas rurales. Mientras que en Chile, Colombia y Perú el operador monopólico puede ser distinto dependiendo de la zona rural, en México el operador monopólico en las zonas rurales o de baja densidad poblacional sería el AEP en la mayor parte de las ocasiones. Y en estos países no se ha establecido una duración determinada a la obligación de roaming. Esto es, es indefinida.

Como ya indicamos en nuestra respuesta a la revisión bienal de las medidas de preponderancia en 2019, dicha obligación debe estar ligada a la permanencia de la preponderancia o concentración del mercado móvil.

La justificación que utilizó en su momento el Instituto para establecer un límite temporal a la obligación asimétrica del servicio de *roaming* nacional no fue ajustada a la experiencia internacional y, además, estaría en aparente contradicción con la estrategia que el propio

Instituto se marcó con respecto a potenciar el mercado de OMVs así como el éxito de la Red Compartida<sup>25</sup>.

En efecto, en su momento el Instituto justificó el establecimiento de un límite temporal de la siguiente manera:

*“Referente a las medidas relacionadas con el Servicio Mayorista de Usuario Visitante, en la Resolución Bienal, el Instituto consideró que, si bien dicho servicio fomenta la entrada y expansión de competidores en el corto plazo (competencia vía servicios), en el largo plazo la competencia estará dada por los operadores que desplieguen infraestructura (competencia vía infraestructura). Por lo tanto, para fomentar ambos objetivos regulatorios, de corto y largo plazo, se consideró pertinente definir una temporalidad para el uso del Servicio Mayorista de Usuario Visitante para promover la competencia entre operadores en las distintas zonas de cobertura de Telcel, sin desincentivar que estos desplieguen infraestructura, motivo por el cual se adicionó la medida Décima Transitoria.” (énfasis añadido)*

Por un lado, el objetivo del Instituto estaría más en línea con fomentar la entrada de nuevos operadores, no con solventar las fallas competitivas derivadas de la preponderancia (que es el objetivo de las medidas) que, tal y como hemos explicado, son dos objetivos distintos en la experiencia internacional. Pero, fundamentalmente, como hemos indicado, es contradictorio introducir la limitación temporal por una cuestión de fomentar la competencia en infraestructuras y, a la vez, fomentar el desarrollo de los OMVs, que no despliegan infraestructuras, y el objetivo de la Red Compartida, que es ofrecer servicios mayoristas a otros operadores para que estos no tengan que desplegar infraestructura, dado las altas barreras para el despliegue de redes, especialmente en México. Y como también hemos indicado, ello iría también en sentido contrario a la tendencia internacional a la segregación de los activos y compartición de las redes que están llevando a cabo los operadores de telecomunicaciones a nivel internacional.

De hecho, y dada la tendencia internacional y en la región hacia la compartición de las infraestructuras, el Instituto debe adecuar la regulación a las tendencias existentes en el

---

<sup>25</sup> Por ejemplo en el “ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite los Lineamientos para la comercialización de servicios móviles por parte de operadores móviles virtuales”.  
**“SEGUNDO.- De los Operadores Móviles Virtuales. Derivado del aumento de usuarios que acceden a los servicios de telecomunicaciones móviles a través de redes públicas de telecomunicaciones, resulta necesario fomentar un entorno de competencia donde existan nuevos esquemas para la prestación de los servicios, con la finalidad de ampliar los beneficios económicos y sociales, y potenciar el desarrollo del país.**

[...]

*El incentivo que tienen los concesionarios para proveer servicios mayoristas de telecomunicaciones móviles, bajo el carácter de Concesionarios Mayoristas Móviles, a los Operadores Móviles Virtuales es que se abre una oportunidad para extender la oferta de servicios de telecomunicaciones utilizando la capacidad instalada de una manera más eficiente, esto es relevante cuando existen importantes economías de escala y grandes costos hundidos, como el caso del sector de las telecomunicaciones.*

[...]

*El proyecto de la **Red Pública Compartida** de Telecomunicaciones asociado al Decreto ha sentado las bases para el **desarrollo de los Operadores Móviles Virtuales**, lo cual **permitirá consolidar mayor competencia que promueva la reducción de los precios y el incremento de la calidad de los servicios en beneficio de los Usuarios Finales.**” (énfasis añadido)*

mercado. Tecnologías como OpenRAN se diseñan de origen para habilitar la compartición para más de un operador. Por ejemplo ver el reciente documento de la consultora Analysys Mason<sup>26</sup>.

La regulación debe ir en consonancia con las tendencias tecnológicas y nuevos modelos de negocio basados en la compartición.

Por lo tanto, solicitamos que dicha duración sea extendida por un plazo indefinido ligado a la permanencia de la preponderancia o concentración (dominancia) del mercado móvil.

---

<sup>26</sup> Analysys Mason. Julio 2021. Open RAN: on the beach in the UK for the G7 summit, but more work to do to make it widely available. <https://www.analysismason.com/about-us/news/newsletter/open-ran-tip-jul2021/> “Open RAN promises to help MNOs to manage some of these challenges, as will independent yet related innovations around software-driven networking and automation, and **trends such as network sharing and possibly network-as-a-service delivery models.**”



[www.telefonica.com](http://www.telefonica.com)