

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, @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 9 de agosto al 7 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 el siguiente punto de contacto:
 - Oferta de Referencia para la prestación del Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados:
Mario Alberto Esquivel Villarruel, Director de Procesamientos de Ofertas Públicas de Interconexión y Reventa, correo electrónico: alberto.esquivel@ift.org.mx o bien, a través del número telefónico 55 5015 4000, extensión 4054.
 - Oferta de Referencia para la prestación del Servicio de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva (Fija):
María Antonieta Ugalde Uribe, Directora de Resolución de Desacuerdos de Servicios de Compartición, correo electrónico: antonieta.ugalde@ift.org.mx o bien, a través del número telefónico 55 5015 4000, extensión 4410.
 - Jorge Briceño Díaz, Subdirector de Análisis Prospectivo de Infraestructura, correo electrónico: jorge.briceno@ift.org.mx o bien, a través del número telefónico 55 5015 4000, extensión 2990.

I. Datos de la persona participante	
Nombre, razón o denominación social:	Pegaso PCS, S.A. de C.V.
En su caso, nombre de la persona que funja como representante legal:	Ana de Saracho O’Brien
Documento para la acreditación de la representación: 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
AVISO DE PRIVACIDAD INTEGRAL DE DATOS PERSONALES QUE EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES RECABA A TRAVÉS DE LA UNIDAD DE POLÍTICA REGULATORIA	
<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 “LGPDPPO”); 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>I. Denominación del responsable Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el “IFT”).</p> <p>II. Domicilio del responsable Avenida Insurgentes Sur #1143, Colonia Nochebuena, Demarcación Territorial Benito Juárez, Código Postal 03720, Ciudad de México.</p> <p>III. Datos personales que serán sometidos a tratamiento y su finalidad Los datos personales que el IFT recaba, a través de la <i>Unidad de Política Regulatoria</i>, son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Datos de identificación: Nombre completo y Correo electrónico.</i> • <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> 	

- *Datos ideológicos: Comentario, Opinión y/o Aportación.*

Se destaca que en términos del artículo 3, fracción X de la LGPDPPSO, ninguno de los anteriores corresponde a datos personales sensibles.

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, segundo 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, 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 regirá 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, 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.

Consulta Pública sobre el “Propuestas de Ofertas de Referencia de Compartición de Infraestructura y Enlaces Dedicados presentadas por Teléfonos de México, Teléfonos del Noroeste, Red Nacional Última Milla, y Red Última Milla del Noroeste”

<p>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:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tiene el INAI para resolver la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>g) El derecho que tiene el titular de presentar un recurso de revisión ante el INAI en caso de estar inconforme con la respuesta.</p> <p>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.</p> <p>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 o comunicarse al teléfono 55 5015 4000, extensión 4688.</p> <p>IX. Mecanismos, medios y procedimientos para ejercer el derecho de portabilidad de datos personales ante el IFT.</p> <p>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 Portabilidad¹.</p> <p>X. El domicilio de la Unidad de Transparencia del IFT.</p> <p>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.</p> <p>XI. Los medios a través de los cuales el responsable comunicará a los titulares los cambios al aviso de privacidad.</p> <p>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)</p>
--

II. Comentarios, opiniones y aportaciones específicos de a persona participante sobre el asunto en consulta pública	
Artículo o apartado	Comentario, opiniones o aportaciones

¹ Disponibles en el vínculo electrónico: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5512847&fecha=12/02/2018

Nota: añadir cuantas filas considere necesarias.	

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

Se adjuntan documentos de respuesta a la Consulta Pública sobre las Propuestas de Oferta de Compartición de Infraestructura y Propuestas de Enlaces Dedicados presentadas por Teléfonos de México, Teléfonos del Noroeste, Red Nacional Última Milla, y Red Última Milla del Noroeste por parte de Pegaso PCS, S.A. de C.V.

Nota: añadir cuantas filas considere necesarias.

Respuesta a la Consulta Pública
sobre las Propuestas de Enlaces
Dedicados presentadas por
Teléfonos de México, Teléfonos del
Noroeste, Red Nacional Última Milla,
y Red Última Milla del Noroeste

Telefónica México

7 de septiembre de 2021

Índice

1. INTRODUCCIÓN	3
2. NUEVAS MEDIDAS DE PREPONDERANCIA DEL ANEXO 2 Y EMPEORAMIENTO DE LAS CONDICIONES VIGENTES.....	6
3. EFECTIVIDAD Y BARRERAS AL USO DE LA ORE	16
3.1 Efectividad de la obligación y barreras al uso efectivo	16
3.2 Falta de replicabilidad con la ORE.....	21
4. SUGERENCIAS SOBRE LA PROPUESTA ORE 2022	23

1. INTRODUCCIÓN

Desde Pegaso PCS, S.A. de C.V. (“Pegaso” o “Telefónica”) agradecemos al Instituto Federal de Telecomunicaciones (“IFT” o “instituto”) la oportunidad de someter a Consulta Pública la propuesta de las Ofertas de Referencia de Enlaces Dedicados (“ED”) de la División Mayorista (“DM”) y la Empresa Mayorista (“EM”) (propuestas ORE DM 2022 y ORE EM 2022) presentas por Teléfonos de México, Teléfonos del Noroeste, Red Nacional Última Milla, y Red Última Milla del Noroeste.

Como hemos señalado en numerosas respuestas, desde Telefónica evidenciamos que el uso de los servicios mayoristas de Enlaces Dedicados del AEP está muy lejos de ser utilizado de manera efectiva por el resto de los Concesionarios Solicitantes (“CS”). De manera general el AEP no estaría cumpliendo de manera efectiva con las medidas de preponderancia, tan solo de manera formal. Concretamente respecto a los servicios de enlaces dedicados del AEP se evidencian barreras de todo tipo que desincentivan el uso efectivo de dichos servicios por parte de los CS.

Telefónica es usuario del servicio de enlaces dedicados tanto para sus propias necesidades de conectividad (*backhaul* y transporte), como para la provisión de soluciones de conectividad para clientes finales empresariales o gubernamentales. Sin embargo, el uso por parte de Telefónica es limitado por las evidentes barreras para su uso efectivo. Allí donde existen soluciones alternativas de mercado, Telefónica y otros CS prefieren dichas soluciones por sus mejores condiciones. Sería del máximo interés de Telefónica poder hacer un uso relevante y efectivo de dicho servicio. Dada la gran capilaridad y capacidad que presenta la red del AEP y las dificultades para la duplicidad de las infraestructuras de obra civil de las redes fijas, donde se añaden los cuellos de botella y barreras existentes en México para dichos despliegues, algo bien conocido por las autoridades, es fundamental reducir las barreras para su uso. Algo que además iría en beneficio del propio AEP, rentabilizando y optimizando el retorno de sus activos y haciendo así un uso más eficiente de sus infraestructuras. Existe una demanda latente por parte de los CS, y de la propia Telefónica, que no se llega a materializar por las barreras existentes a su uso o la falta de adecuación de los servicios a la realidad del mercado y por las barreras existentes, como el abuso de los proyectos especiales y la falta de replicabilidad técnica y económica, que desincentivan si quiera el intento de lanzar muchas de las solicitudes de servicio por parte de los CS.

Las nuevas medidas de preponderancia 2020 incorporan una serie de modificaciones y nuevas medidas como consecuencia de la confirmación por parte del Instituto de las barreras existentes y la falta de efectividad del servicio mayorista ED en términos de competencia. Estas nuevas medidas eran necesarias y demandadas por la industria pero sólo se podrán reducir estas barreras al uso si son implementadas de manera efectiva por parte del Instituto mediante una intervención proactiva y rigurosa, un seguimiento y supervisión riguroso, y un régimen sancionador disuasorio que desincentive las prácticas anticompetitivas del AEP en la provisión de los servicios mayoristas regulados. Con todo, desde Telefónica manifestamos que el Instituto

debería haber tomado en consideración otras demandas de la industria para reducir estas barreras al uso. Como detallaremos en nuestra respuesta, la falta de replicabilidad técnica y económica (especialmente para el ámbito empresarial y gubernamental), y el problema con los proyectos especiales hubieran ameritado para modificaciones a las medidas para resolver los problemas existentes. Aunque las nuevas medidas pueden ayudar a reducir parte de las barreras que, por ejemplo, el AEP interpone mediante el uso abusivo de los proyectos especiales, se necesitaban medidas contundentes en línea con la experiencia internacional para limitar de manera relevante el número de solicitudes donde el proyecto especial podría tener justificación, por ejemplo, mediante delimitaciones geográficas a su aplicación. Adicionalmente, se demostraba por parte de la industria y de Telefónica que el AEP en su servicio mayorista de ED presentaba unas peores condiciones técnicas y económicas (incluso dejando al margen los proyectos especiales) respecto a las soluciones de mercado allí donde existen, que era una forma de denegación de acceso. Estas demandas no habrían sido atendidas mediante modificaciones o añadidos a las medidas de preponderancia. No obstante, el Instituto seguiría teniendo la potestad de poner coto a estas prácticas mediante la aplicación estricta y efectiva de las medidas existentes y las nuevas recién añadidas, lo que requeriría un seguimiento y una intervención proactiva por parte de éste.

Por otro lado, desde Telefónica, al igual que manifestamos que las nuevas medidas añadidas por el Instituto en su revisión bienal de 2020 serían una constatación de las barreras al uso que interpone el AEP para el uso efectivo del servicio y esperamos que puedan ayudar a reducirlas, no entendemos y no podemos compartir la nueva medida que otorgará cierta flexibilidad tarifaria a los Enlaces Dedicados mediante el establecimiento de precios topes en aquellos municipios que próximamente determine el Instituto. Al igual que hemos manifestado en cuanto a la libertad tarifaria del servicio SAIB de la OREDA en 52 municipios de la nación¹, es contradictorio con la situación de competencia y de falta de efectividad de los servicios mayoristas, flexibilizar regulatoriamente unos servicios que no están siendo usados por las barreras existentes (que el propio Instituto reconoce) y no han conseguido los objetivos perseguidos, y donde además se estaría en manifiesto quebrantamiento del alcance de las medidas de preponderancia, que es nacional. Entendemos que el Instituto someterá a Consulta Pública esta posible flexibilización regulatoria, donde daremos cuenta de nuestra opinión una vez se conozca el detalle e implementación de la nueva medida.

¹ IFT. Marzo 2021. Criterios y umbrales para determinar la libertad tarifaria, de conformidad con la Medida Trigésima Novena del Anexo Tres de la Resolución mediante la cual el IFT suprime, modifica y adiciona medidas impuestas al AEP en telecomunicaciones. Respuesta de Telefónica:
<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/49-pegaso-pcs-sa-de-cv.pdf>

El uso efectivo de estos servicios mayoristas de Enlaces Dedicados iría también en línea con el objetivo que debería tener la Separación Funcional y de la Empresa Mayorista, que debería ser el de ser una empresa independiente, mayorista, neutra, que buscara maximizar sus clientes, ingresos y el retorno y la rentabilidad de sus activos. Y no depender y actuar para maximizar los objetivos del conjunto del AEP, como sería en la actualidad, con Telmex/Telnor como casi único clientes de sus servicios mayoristas. Como hemos mostrado en respuestas anteriores (por ejemplo, en nuestra respuesta a la consulta pública de revisión bienal de las medidas de preponderancia en 2019²), la mera Separación Funcional no resuelve los problemas de posible discriminación entre la propia operación y los servicios ofrecidos a terceros por parte del AEP. Tras más de un año de Separación Funcional y operando los servicios mayoristas bajo la Empresa y División Mayoristas del AEP, las condiciones no han cambiado y sigue la falta de efectividad de las medidas de preponderancia. La Empresa y División mayoristas ofrecen un número limitado de Enlaces a otros CS más allá de a la propia Telmex/Telnor.

De hecho, como mostraremos en nuestra respuesta, el documento añadido de justificación a los cambios propuestos en la Oferta de Referencia por parte de la Empresa Mayorista, lleno de quejas y falsas alegaciones de subvenciones a los CS, y otras alegaciones propias de otra época y carentes de sustento económico y regulatorio, parece más propio de la unidad minorista del AEP, Telmex, que de una Empresa Mayorista fruto de la Separación Funcional que actuara de manera independiente y buscara maximizar su cartera de clientes y el uso de sus servicios mayoristas.

Telefónica tiene que acudir a las alternativas del mercado, allí donde están disponibles, o a despliegues de red propia, y sólo a los servicios de la ORE cuando no queda otra alternativa viable, dadas las dificultades y barreras existentes al uso de la ORE.

Por otro lado, desde Telefónica consideramos que esta Consulta Pública es altamente relevante ya que las propuestas de nuevas Ofertas de Referencia tienen que estar en cumplimiento con la nueva revisión bienal de las medidas de preponderancia³ emitidas por el Instituto a finales de 2020, tal y como establecen los transitorios especificados en el Anexo 2.

En el análisis a continuación expondremos y ampliaremos los puntos mencionados.

² 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

³ 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 telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119

2. NUEVAS MEDIDAS DE PREPONDERANCIA DEL ANEXO 2 Y EMPEORAMIENTO DE LAS CONDICIONES VIGENTES

A continuación, queremos hacernos eco de las nuevas medidas de preponderancia del Anexo 2 que tienen que ser incorporadas en la ORE DM y EM o que están relacionadas con la efectividad y trato no discriminatorio de los servicios ofrecidos en dichas Ofertas de Referencia. También señalaremos brevemente nuestro desacuerdo a la flexibilidad tarifaria prevista en los enlaces en determinados municipios, a la espera de la Consulta Pública donde el Instituto detalle el alcance de la nueva medida.

También comentaremos en este apartado el empeoramiento en las condiciones que propone el AEP en sus propuestas y nuestros comentarios a sus justificaciones para proponer dichos cambios. Continuando con su comportamiento anterior y a pesar de las nuevas medidas, el AEP intenta empeorar las condiciones de la oferta vigente de la ORE en su propuesta. De esta manera, aunque presente un documento de justificaciones, cumpliendo sobre el papel con la medida pero no sobre el fondo con el objetivo de la medida, que es basarse en las condiciones vigentes, el AEP añade un documento con los cambios y sus justificaciones, ninguna para mejorar las condiciones y adaptarse a las condiciones de mercado, que un operador neutro e independiente supuestamente debería seguir, sino todas para empeorar las condiciones técnicas y económicas con argumentos carentes de todo sustento y mismos que viene empleando en ocasiones anteriores antes de la Separación Funcional. La Empresa Mayorista no parece tener ninguna independencia en su actuar y en sus argumentos y objetivos con respecto al conjunto del AEP.

En efecto y comenzando por las nuevas medidas relacionadas con el control de los proyectos especiales, en la Cuadragésimo primera medida el Instituto⁴ incorpora la obligación de incluir en la Oferta de Referencia la metodología y criterios para los proyectos especiales, una de las principales barreras al uso de los servicios identificadas por el propio Instituto pues no tenían ninguna justificación ni estaban en consonancia con los valores obtenidos por el modelo de costos del Instituto.

“[...]”

k) Criterios y metodologías para la determinación de trabajos especiales.

Inciso adicionado Resolución P/IFT/021220/488” (énfasis añadido)

Y obliga también con la nueva medida Trigésimo Primera bis a que el AEP reporte la información de todos los proyectos especiales, efectuados o no, para verificación por parte del Instituto de

⁴ 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 telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119

un cumplimiento del trato no discriminatorio, y para que el Instituto pueda modificar los criterios para considerar una adecuación como trabajo especial o no.

“TRIGÉSIMA PRIMERA BIS.- El Agente Económico Preponderante deberá entregar al Instituto trimestralmente, en un plazo no mayor a diez días hábiles posteriores a la conclusión de cada trimestre calendario, un informe sobre las solicitudes de servicios mayoristas que haya catalogado como trabajo especial, con independencia de que el servicio haya sido contratado o no por el Concesionario Solicitante, de conformidad con los términos establecidos en el formato que al efecto determine el Instituto.

El Instituto, con base en dicha información y demás que pueda allegarse, podrá modificar las Ofertas de Referencia vigentes, en términos de la fracción II de la medida Cuadragésima Primera, a efecto de actualizar los criterios y/o metodologías para determinar aquellos trabajos que podrán o no ser catalogados como especiales.

Medida adicionada Resolución P/IFT/021220/488”

Los transitorios establecidos por el Instituto indican que estas medidas ya estarían en vigor.

Por un lado, desde Telefónica creemos que son unas modificaciones relevantes a las medidas de preponderancia para intentar reducir los principales problemas y barreras existentes en el uso de la ORE. Los trabajos (proyectos) especiales son uno de los recursos que utiliza el AEP para desincentivar la contratación del servicio, imponiendo unos precios elevados y fuera de las condiciones de mercado y sin apenas justificación. En el siguiente capítulo mostraremos el detalle.

Sin embargo, el AEP para la revisión de su propuesta ORE 2022, no sólo no ha modificado lo relativo a los proyectos especiales tal y como exige la nueva medida, para dar más transparencia y reducir los posibles proyectos especiales, sino que ha incluido unos nuevos criterios para ampliar aún más el posible alcance de los proyectos especiales. Lo veremos a continuación comentando el empeoramiento de las condiciones vigentes.

El AEP estaría incumpliendo con la medida en la propuesta de ORE puesta a consulta pública. Y como veremos a continuación, también incumpliendo la nueva medida de basar al menos la Oferta de Referencia en las condiciones vigentes.

Por otro lado, el Instituto ha incluido nuevas medidas relacionadas con el reforzamiento del cumplimiento del trato no discriminatorio, ya que, de acuerdo con lo expuesto en la revisión bial 2020, se ha confirmado la existencia de barreras relevantes de acceso a la información y operatividad del SEG, así como la falta de unos indicadores de desempeño relevantes. Estas nuevas medidas prevén el ajuste y mejora de los indicadores clave de desempeño, que están pendientes de ser desarrollados, y el reforzamiento del SEG y el papel supervisor del propio Instituto de las peticiones cursadas por dicho sistema y de la información en él disponible (medidas Cuadragésimo segunda, bis, ter, quarter, quinquies, sexies,). Aunque son medidas que tienen que ser desarrolladas, esperamos que, en cuanto sean publicadas, entren en vigor a la mayor brevedad y las ofertas de referencia se actualicen en lo que corresponda, a fin de que los operadores alternativos que ya utilizan o quieren hacer uso de estos servicios puedan acceder a ellos con mayor certeza y menores barreras.

Por otro lado, no entendemos y no podemos compartir la nueva medida (Medidas Trigésimo séptima y Trigésimo octava) que otorgará cierta flexibilidad tarifaria a los Enlaces Dedicados mediante el establecimiento de precios topes en aquellos municipios que próximamente determine el Instituto. Al igual que hemos manifestado en cuanto a la libertad tarifaria del servicio SAIB de la OREDA en 52 municipios de la nación, es contradictorio con la situación de competencia y de falta de efectividad de los servicios mayoristas, flexibilizar regulatoriamente unos servicios que no están apenas siendo usados por las barreras existentes (que el propio Instituto reconoce) y no han conseguido los objetivos perseguidos, y donde además se estaría en manifiesto quebrantamiento del alcance de las medidas de preponderancia, que es nacional. Entendemos que el Instituto someterá a Consulta Pública esta posible flexibilización regulatoria, donde daremos cuenta de nuestra opinión una vez se conozca el detalle e implementación de la nueva medida.

Lo que sí creemos que debe ser particularmente analizado por el Instituto es el empeoramiento de las condiciones de la propuesta de ORE presentada por el AEP, contraviniendo las nuevas medidas.

En efecto, la medida Cuadragésimo Primera del Anexo 2, relativa a las ofertas de referencia, se añade la obligación al AEP de que la propuesta de Oferta de Referencia que presente al Instituto para su aprobación se base en las condiciones vigentes e identifique y justifique los cambios que pretenda proponer. El IFT, en nuestro entendimiento, obliga a que el AEP presente unas propuestas que no empeoren las condiciones vigentes, como ha venido haciendo hasta ahora y, en el caso de querer proponer cambios, estos estén claramente identificados por separado y justificados, algo que desde la Industria se lleva señalando desde hace años y que provocaba un trabajo de revisión exhaustivo y costoso por parte de la Industria y del propio IFT, únicamente para identificar estos empeoramientos sin causa más allá de la de adicionar barreras añadidas a su uso.

En efecto, indica la medida Cuadragésimo Primera:

*“[...] La propuesta que presente el Agente Económico Preponderante **deberá reflejar, al menos, las condiciones de la Oferta de Referencia vigente** e identificar y justificar detalladamente cada una de las modificaciones propuestas.*

Párrafo modificado Resolución P/IFT/021220/488” (énfasis añadido)

Pues bien, en esta ocasión, a diferencia de en la propuesta de OREDA, donde el AEP no presentó ningún documento de cambios ni justificaciones y empeoró las condiciones, o en la ORCI, donde sí presentó un documento con los cambios y justificaciones, pero omitió señalar los cambios más relevantes (empeoramiento notable de las condiciones económicas), mostrando a nuestro parecer un comportamiento errático y en todo caso incumpliendo en mayor o menor grado de cumplimiento con las nuevas medidas, en esta ocasión con la ORE sí ha añadido un extenso documento donde trata de justificar el motivo del empeoramiento de las condiciones técnicas y económicas. Parecería que el AEP se esfuerza en mayor medida en justificar sus empeoramientos en las condiciones en aquellos servicios mayoristas que, dentro de su bajo uso

y efectividad, son los que más puedan estar siendo utilizados por los CS, como los de la ORE, y, por lo tanto, con cierto impacto, aunque sea reducido, en la competencia en el mercado. Del todo contradictorio con una Empresa Mayorista que, precisamente, debería ser su objetivo, que fueran usados sus servicios por la mayor parte de los CS en el mercado.

Los empeoramientos de las condiciones vigentes principales que el AEP estaría intentado modificar serían los siguientes:

- i) Condiciones sobre los plazos de provisión de los enlaces.
- ii) Condiciones sobre los tiempos de reparación y disponibilidad de los enlaces.
- iii) Empeoramiento condiciones proyectos especiales.
- iv) Empeoramiento penalizaciones para el AEP.
- v) Condiciones económicas (tarifas), con un notable aumento de estas.
- vi) Eliminación de algunas alternativas de enlaces existentes en la ORE vigente (posible falta de replicabilidad técnica)

No dedicaremos mucha extensión a contra-argumentar las justificaciones del AEP, pues precisamente la nueva medida que ha incorporado el Instituto tenía el objetivo de evitar este comportamiento, o ese es nuestro entendimiento y el del Instituto según desarrolló en su documento de revisión bienal 2020, pero al menos daremos nuestra breve opinión de por qué consideramos que el AEP no está cambiando su comportamiento, reafirmando su anterior proceder de empeorar las condiciones en cada ocasión que tiene y, en esta ocasión, incumpliendo la nueva medida, si no incumpliendo de manera directa (no identificando los cambios ni justificándolos, como sí ha ocurrido con la propuesta de la OREDA), sí contraviniendo el objetivo para el que fue añadido la medida, mantener y mejorar las condiciones de las Ofertas de Referencia y no obligar al Instituto y a la industria a dedicar su esfuerzo en revisar y contra-argumentar estas modificaciones para evitar estos empeoramientos, desviando parte del esfuerzo de revisión en señalar y desarrollar las mejoras que verdaderamente se necesitan para que el servicio mayorista pueda ser efectivo.

Así, exponemos:

Respecto a i), el AEP empeora los plazos de provisión de todo tipo de Enlaces. Para los TDM, pasando de 13, 21 o 60 días, según la capacidad, a 60 días. Y para los Ethernet, pasando de los 25 días de las condiciones vigentes, a 60 días.

Para los TDM, resulta contradictorio que la propuesta de Oferta de Referencia modifique las condiciones sobre los enlaces TDM para indicar que ya sólo se podrán mantener los enlaces contratados o atender nuevas solicitudes si hay capacidad, es decir, ya no se ampliará la planta y equipos de enlaces TDM por haberse reconocido que es una tecnología obsoleta, algo incorporado por el Instituto en las nuevas medidas, y a la vez, se alegue que se necesitará ampliar los plazos de provisión de nuevos enlaces por la dificultad de conseguir equipos *legacy* de los proveedores, cuando al AEP sólo se le obliga a proveer nuevos enlaces bajo la tecnología TDM si tiene capacidad excedente. Esto es, los equipos ya los tiene, no necesitaría ampliar los equipos de red.

Para el empeoramiento de los plazos de provisión bajo tecnología Ethernet no llegamos a encontrar una explicación coherente por parte del AEP, más allá de que el AEP manifiesta que existen numerosas etapas para la provisión del servicio, que deben igualarse los tiempos máximos de los enlaces dedicados y los de interconexión y a que se necesitan los pronósticos por parte de los CS, mezclando conceptos de distinta naturaleza.

Respecto a ii), el empeoramiento de los plazos para reparación ante fallas detectadas, encontramos argumentos parecidos, o más bien falta de argumentos sólidos y de coherencia por parte del AEP. El AEP señala que es contradictorio que los plazos de reparación de los enlaces de interconexión y de los enlaces dedicados puedan ser distintos, cuando el modelo de costos del Instituto es el mismo para ambos tipos de enlace. Y con ese argumento, llama la atención que no le valga con igualarlos sino que empeora ambos. El establecer unos plazos de reparación mayores a los actuales para los enlaces dedicados no lo llega a justificar (propone ampliar los plazos actuales de 4 horas para prioridad 1, 8 horas para prioridad 2, 10 horas para prioridad 3 a 6 horas para prioridad 1, 8 horas para prioridad 2 y 24 horas para prioridad 3). Únicamente justifica que el empeoramiento que hace para los plazos de reparación de los enlaces dedicados lo extiende también con los mismos valores para los plazos de reparación de los enlaces de interconexión. Estos plazos para los enlaces de interconexión en la actualidad son más estrictos que para los enlaces dedicados, dada la importancia del servicio de interconexión, y son además simétricos para todos los operadores. Llamaría la atención que el resto de los operadores sí puedan garantizar esos acuerdos de servicio y el AEP no pudiera.

Respecto a iii), donde el AEP añade una serie de restricciones para empeorar (aún más) los proyectos especiales. El AEP añade una serie de condiciones para poder considerar como proyecto especial cuando haya que añadir o ampliar el equipamiento necesario para la provisión del enlace en la red de agregación o distribución o las adecuaciones necesarias para la instalación de los equipos. Ambos argumentos son incorrectos pues tanto las tarifas de instalación como las tarifas recurrentes mensuales calculadas por el modelo de costos de enlaces dedicados del Instituto considera ya ambos conceptos dado su enfoque prospectivo donde la tarifa calculada permite recuperar todos los costos pasados, presentes y futuros atendiendo a la demanda prevista. En efecto, para las adecuaciones por la introducción de nuevos equipos, las tarifas de instalación del modelo de costos ya consideran todos los materiales, equipos y actividades de los técnicos para la provisión inicial del servicio. Por otro lado, añadir nuevos elementos y equipos de red para provisionar un nuevo enlace forma parte del desarrollo de la red y el modelo de costos del Instituto está ya considerando los equipos necesarios en la actualidad y en el futuro para atender la demanda actual y futura. La tarifa recurrente ya considera la recuperación de la totalidad de los costos eficientes de largo plazo para la demanda actual y prevista. En lugar de mejoras y reducir el alcance abusivo de los proyectos especiales, algo identificado por el propio Instituto, el AEP intenta ampliar aún más su alcance para que aún mayor número de solicitudes sean catalogadas como proyectos especiales. Sobre este punto desarrollaremos en el siguiente capítulo sobre barreras para el uso efectivo del servicio mayorista.

También respecto a los proyectos especiales, el AEP trata de justificar su necesidad en que cada solicitud de un enlace enviada por un CS “*depende de las condiciones en las cuales se encuentra la red*” y, a su entender, por lo tanto, cualquier tipo de actividad o ampliación necesaria para dicha solicitud debe ser cotizada y, eventualmente, cobrada como proyecto especial. Este argumento estaría olvidando el principio básico de las tarifas reguladas orientadas a costos bajo unos modelos de costos de operador eficiente. Pues bajo esa premisa, cualquier tipo de actividad o equipo ya estaría considerado en el modelo de costos desde un punto de vista prospectivo y de empresa eficiente. Cualquier tipo de actividad y ampliación que para cada solicitud sea necesario realizar, el modelo de costos ya ha considerado un promedio de los costos en los que una empresa eficiente incurriría, y la tarifa ya considera la recuperación de esas actividades y ampliaciones iniciales. Adicionalmente, cualquier actividad fruto de alguna ineficiencia (como por ejemplo, desconocer la capacidad vacante existente en los elementos de red necesarios para tramitar una solicitud y por ello tener que llevar a cabo alguna adecuación in situ), no puede ser cobrada por fuera de la tarifa, pues cualquier tipo de ineficiencia del operador preponderante no puede ser trasladada a la tarifa regulada, tal y como dicta la práctica regulatoria de modelos de costos de empresa eficiente.

Respecto a iv), de nuevo el AEP intenta reducir las penalizaciones por sus potenciales incumplimientos. Este empeoramiento trata de justificarlo en una supuesta reducción de personal y pérdida de sinergias fruto de la separación funcional. El programa de implementación de la separación funcional, incluyendo sus trabajadores, recursos y activos, garantiza la provisión de los servicios de red con las mismas calidades. Si el AEP ha identificado problemas con sus recursos, procesos, falta de personal o falta de experiencia, debería resolverlo como un asunto interno y no trasladarlo a las condiciones de las Ofertas de Referencia.

Respecto a v), el empeoramiento de las condiciones económicas. En esta ocasión, a diferencia de las propuestas de la OREDA y de la ORCI, el AEP sí intenta justificar el motivo del notable empeoramiento de las tarifas en su propuesta de Oferta de Referencia. Trata de situarlas en unos mismos niveles que ya ha intentado en años anteriores, por lo que no sería algo novedoso, que siempre fue desestimado por el Instituto.

Su principal argumento se resume en que, según el AEP, “Red Nacional” tiene derecho a recuperar los costos en los que efectivamente incurre al prestar los servicios de Enlaces Dedicados. De manera similar a lo expuesto anteriormente sobre los proyectos especiales, bajo el enfoque de empresa eficiente, que es el que en México se adoptó como el más apropiado atendiendo a la experiencia internacional, las tarifas se fijan atendiendo al costo en el que incurriría el operador regulado bajo el enfoque de operador hipotético eficiente. Es decir, no se determina la tarifa a partir de los costos reales del operador regulado (por ejemplo a partir de su Contabilidad Regulatoria), si no que se determinan los costos en los que incurriría una empresa de una escala y cobertura similar con las tecnologías más eficientes desplegadas, y con los costos de capital y operación en los que incurriría una empresa eficiente. De esta manera, no se trasladan a las tarifas reguladas unas posibles ineficiencias en las que puede estar incurriendo el operador regulado y que, de otra manera, no tendría incentivos en optimizar y converger hacia los valores en los que estaría una empresa eficiente que desplegara la red en el

presente. En este sentido, también resulta llamativo que incluso el AEP manifieste que se tenga en cuenta, para justificar su propuesta de tarifas, la información que ha hecho llegar al Instituto sobre sus costos reales. La única información que podría ser válida sobre los costos reales del AEP sería la de su Contabilidad Regulatoria una vez ésta fuera auditada. No nos consta que aún haya un ejercicio de la Contabilidad de Red Nacional convenientemente auditado. Con todo y como decimos, el objetivo de la Separación Contable y Contabilidad de Costos del AEP no es el de determinar las tarifas de los servicios regulados sino, entre otros, identificar subsidios cruzados entre servicios, entre empresas del grupo, etc.

El AEP, con sus erróneos argumentos, demuestra un gran desconocimiento de la práctica internacional y en concreto de la regulación tarifaria en México. No puede pretender el AEP calcular por su cuenta la tarifa que recupere lo que el AEP considera “sus costos”, ni siquiera auditados. La tarifa se calcula con un modelo de costos de operador eficiente. Como todos los modelos de costos, y como ha señalado Telefónica en diversas ocasiones, podrán ponerse en cuestión ciertos parámetros, criterios de diseño de red o de reparto, pero el AEP desestima con sus argumentos completamente el enfoque de modelos de costos del Instituto y pretende ser él mismo el que determine la tarifa con su propia contabilidad.

También trata el AEP de justificar el notable empeoramiento de las tarifas indicando que ha dejado de existir una empresa verticalmente constituida por la Separación Funcional, y a su entender, resulta inadecuado proceder como actualmente se hace, esto es, bajo el principio de operador hipotético eficiente. Esto se rebate señalando que los modelos de costos del Instituto calculan las tarifas mayoristas de red de un operador eficiente, siendo indiferente si este operador modelado es un operador verticalmente integrado o se trata de un operador mayorista, ya que únicamente se modela la parte de red, esto es, precisamente los servicios que ofrece la Empresa Mayorista (o los servicios de red de la División Mayorista, sin considerar la parte comercial y minorista).

A esto, se añade las falsas acusaciones que vierte el AEP manifestando que con las tarifas vigentes se generaría un subsidio a los CS que desincentivaría la inversión tanto de los CS como del propio AEP.

Aún más, Red Nacional o más bien el AEP, escribe lo siguiente:

*“De la misma manera, **los concesionarios que se ven beneficiados de la regulación**, entre ella, las medidas de preponderancia impuestas por el Instituto **sólo consideran rentable el sector en la medida que existe la regulación**, pues **aprovechan las rentas extraordinarias que se les concede mediante el subsidio**, toda vez que su beneficio está en función del **valor esperado de las ganancias provenientes de la regulación**. A medida que ese valor esperado tienda a cero, menor es la disponibilidad para participar en el mercado minorista. De esta forma, la medida solo implica una redistribución de los clientes minoristas, pero difícilmente implica que se expandirá la base de consumidores existentes. Además, **los concesionarios entrantes no generan nuevas inversiones porque su utilidad está en función del subsidio recibido por la regulación.**” (énfasis añadido)*

Resulta llamativo que una empresa supuestamente neutra lleve a cabo ese tipo de manifestaciones poniendo en tela de juicio la regulación actual y que los Concesionarios se

aprovechan de ella. El Instituto debería tomar buena nota de la actitud de la Empresa Mayorista y de su supuesta independencia y objetivo de maximizar su cartera de clientes, a raíz de ese tipo de declaraciones. Naturalmente, todas esas manifestaciones son falsas y repetidas por el AEP en ocasiones anteriores. Como hemos señalado en múltiples ocasiones (por ejemplo en nuestra respuesta a la revisión bienal de las medidas de preponderancia en 2019⁵), en México, los operadores no preponderantes invierten más en términos absolutos y en términos relativos (por cliente) que el AEP en los mercados de servicios fijos y servicios móviles y, en general, en el conjunto del sector de las telecomunicaciones.

Por otro lado, mostramos a continuación el grado de empeoramiento que está proponiendo el AEP en su propuesta:

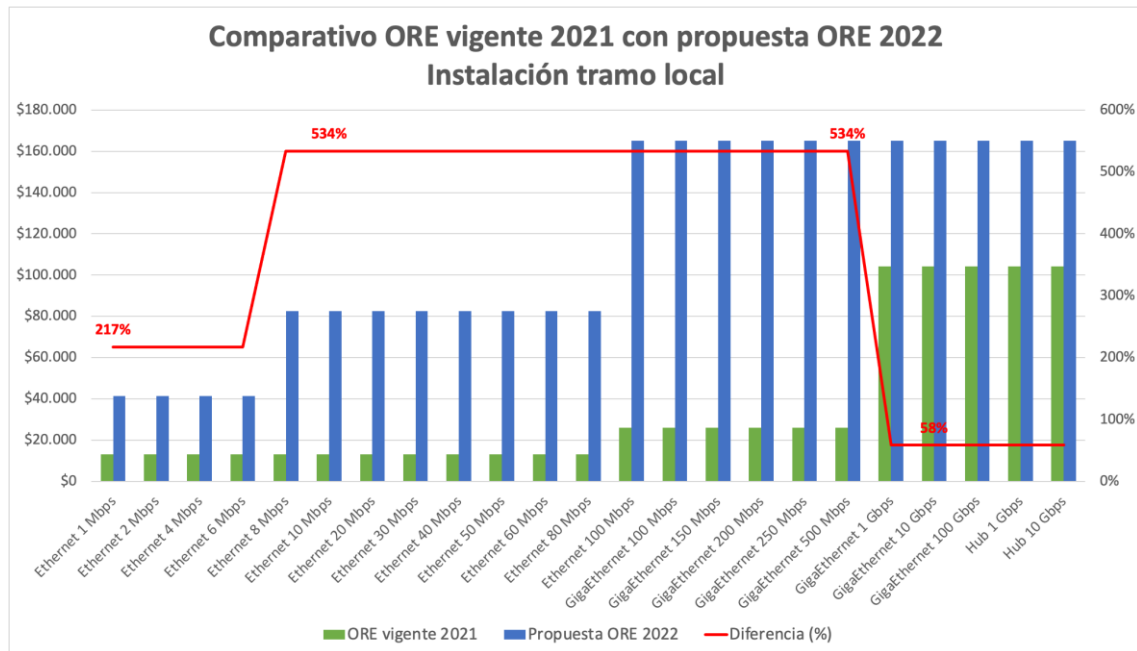


Figura 1. Comparativa gastos de Instalación enlaces Ethernet (fuente: ORE vigente y propuesta ORE 2022)

⁵ 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

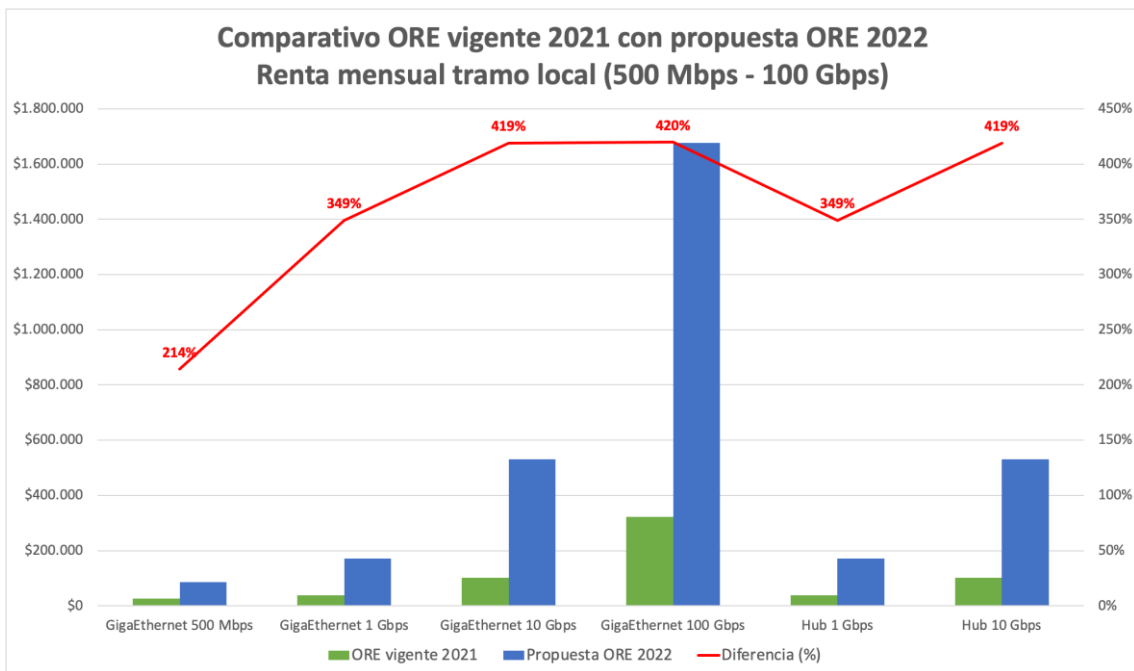
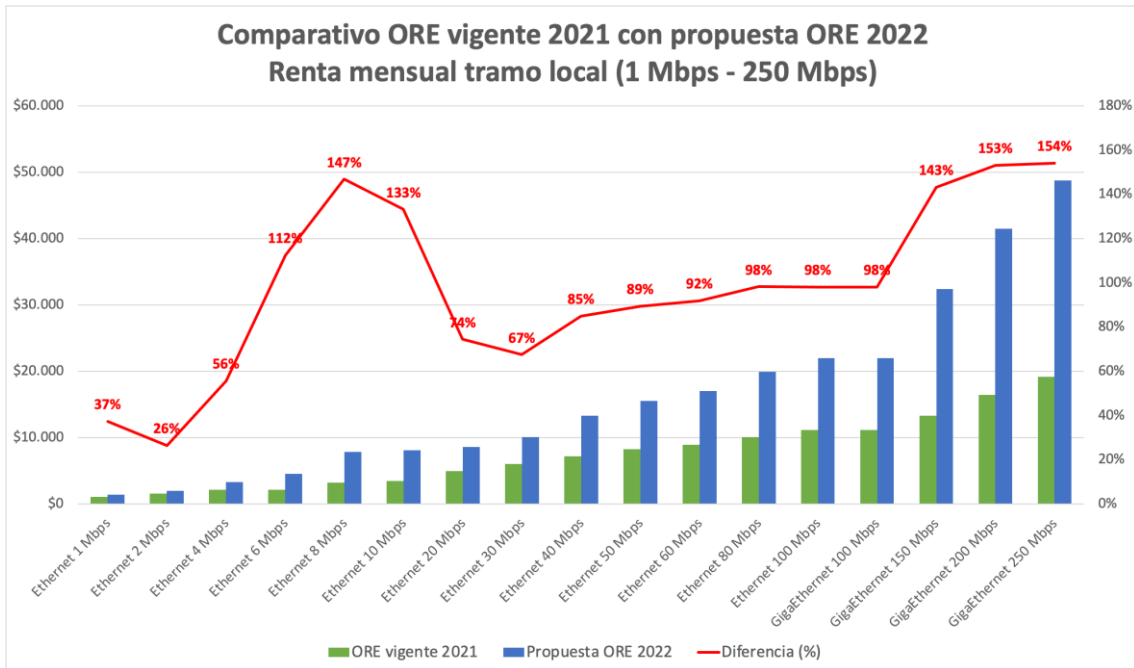


Figura 2. Comparativa renta mensual enlaces Ethernet (fuente: ORE vigente y propuesta ORE 2022)

La propuesta de tarifas de enlaces dedicados llega a multiplicar por 5 y hasta por 8 los precios de instalación de los enlaces y la renta mensual, tanto en la oferta de referencia de la EM como de la DM. El AEP trata también de eliminar el factor de descuento en los enlaces punto a punto multipunto para el tramo que acaba en una central.

Respecto a vi), el AEP, también como en ocasiones anteriores, estaría tratando de eliminar algunas de las velocidades de enlaces existentes en la oferta de referencia vigente. Entiendo que existen unas nuevas medidas que limitan la provisión de los enlaces bajo tecnología TDM (manteniendo los enlaces ya contratados y facilitando nuevos enlaces TDM sólo si hay capacidad existente y eliminando las opciones de alta capacidad TDM, STM-1 a STM-256), el AEP estaría tratando de eliminar opciones bajo la tecnología Ethernet que existen en la actualidad.

En efecto, ha eliminado de la propuesta ORE 2022 las siguientes modalidades Ethernet:

Ethernet 70 Mbps
Ethernet 90 Mbps
GigaEthernet 300 Mbps
GigaEthernet 350 Mbps
GigaEthernet 400 Mbps
GigaEthernet 450 Mbps
GigaEthernet 550 Mbps
GigaEthernet 600 Mbps
GigaEthernet 750 Mbps
GigaEthernet 2 Gbps
GigaEthernet 4 Gbps
GigaEthernet 6 Gbps
GigaEthernet 8 Gbps

Tabla 1. Opciones velocidades Ethernet eliminadas de la propuesta ORE 2022 (Fuente: propuesta ORE 2022)

Además de ser un empeoramiento de las condiciones vigentes, también podría ser una posible falta de replicabilidad técnica. Adicionalmente, no se ofrece una explicación de qué ocurriría con esas opciones de capacidades de enlaces que ya están contratados por los CS. Si se darán de baja y obligará a contratar otra alternativa, si se mantendrán durante un tiempo u otras alternativas a discreción del AEP.

Finalmente, entendemos que, como en las ocasiones anteriores, tanto la propuesta de tarifas como el resto de los empeoramientos serán desestimados por el Instituto. Pero hacemos notar al Instituto que el AEP, a pesar de existir una nueva medida que explícitamente trataba de evitar este comportamiento, se reitera en el mismo y pretende empeorar las condiciones económicas en cada ocasión que tiene. Pedimos al Instituto el máximo rigor para atajar este comportamiento y que verdaderamente cada nueva propuesta de Oferta de Referencia puesta a Consulta Pública sea un ejercicio para tratar de mejorar las condiciones vigentes, no tratar de revertir lo que el AEP pretende empeorar. El AEP en su justificación a los cambios de su propuesta ORE 2022 está desafiando el objetivo de las medidas recientemente añadidas.

3. EFECTIVIDAD Y BARRERAS AL USO DE LA ORE

3.1 Efectividad de la obligación y barreras al uso efectivo

Como ocurre con otros servicios mayoristas regulados del AEP, el servicio de Enlaces Dedicados presenta numerosas barreras para su uso efectivo que se resumen en unas condiciones tanto técnicas como económicas notablemente alejadas de las condiciones de mercado.

Desde Telefónica podemos confirmar que las soluciones de conectividad punto a punto que no son propias son en la mayoría arrendadas a operadores de infraestructura que no son el operador preponderante (AEP).

Para las necesidades de enlaces dedicados locales para clientes finales de Telefónica, **más del 60% de los enlaces de Telefónica son arrendados a terceras empresas distintas al AEP**, cuyos términos y condiciones son más favorables que los que ofrece el AEP. Por ejemplo, a empresas tales como Red IT, Total Play, Alestra y MCM.

Con el AEP, Telefónica arrendaría el 40% de los enlaces dedicados locales, allí donde otras soluciones de terceros no estarían disponibles y no quedaría otra solución que recurrir al servicio ORE para poder ofrecer los enlaces a clientes finales que los solicitan.

Como decimos, estas cifras se refieren a la provisión de enlaces dedicados que Telefónica comercializa posteriormente a clientes minoristas. Las necesidades de conectividad propias de Telefónica para su *backhaul* o transporte son provistas en su mayoría por soluciones propias o de terceros que no son el AEP, siendo los enlaces dedicados solicitados al AEP para este fin algo testimonial, por lo que de una manera global, el uso de la oferta mayorista del AEP en comparación con otros proveedores sería mucho menor del 40% indicado para servicios a clientes finales.

Y ello, cuando en realidad en la mayor parte de las ocasiones el servicio de enlaces dedicados del AEP podría resolver las necesidades de Telefónica (y pensamos que de otros operadores) si no fuera por las barreras a su uso y las condiciones de precio.

A continuación, exponemos las barreras existentes en el uso del servicio de enlaces dedicados, que las propuestas de ofertas de referencia están lejos de mitigar.

La principal barrera actual al uso efectivo del servicio de enlaces dedicados es de índole económica.

Existe una evidente discriminación de precios a los CS respecto a los precios que el AEP (la EM o la DM) supuestamente ofrece a su propia parte comercial/minorista. Encontramos discriminación de precios en las tarifas del servicio, tanto en la instalación como en la renta mensual, y en el concepto de **proyectos especiales**, cargo único que cobra el AEP previo a la provisión del servicio bajo el argumento de requerirse una adecuación de la infraestructura del tramo final para conectar las dos puntas del servicio.

Aunque ciertamente las tarifas del servicio (cargo de instalación y la renta mensual) han bajado notablemente desde 2017 hasta la actualidad gracias a la revisión llevada a cabo por el Instituto con sus modelos de costos, lo que demostraría que el AEP hasta principios de 2018 estaba

aplicando unas tarifas fuera de cualquier comparativa internacional como la industria señaló en numerosas ocasiones, las tarifas siguen estando notablemente por encima de las alternativas existentes en el mercado. Ya no sería tanto por el cargo de instalación y la renta mensual del servicio del AEP tomadas de manera nominal, que podrían estar, en el papel, en línea con otras alternativas en el mercado, sino porque el servicio y los cargos de instalación y renta mensual del servicio del AEP no incluyen elementos necesarios para la provisión completa del servicio, como por ejemplo las adecuaciones iniciales (canalizaciones o instalaciones eléctricas), que otros proveedores sí estarían incluyendo dentro del servicio sufragado por los cargos estándar de instalación y de la renta mensual.

Cuando se toman en consideración todos los elementos necesarios y todos los costos que tiene que incurrir el CS a lo largo de la vida del enlace, los enlaces dedicados bajo la ORE del AEP son notablemente más caros que las soluciones alternativas disponibles en el mercado.

El establecer unas condiciones tanto de precios como de otro tipo fuera de las condiciones del mercado se considera en la práctica internacional una barrera a la competencia, como indica por ejemplo el regulador noruego (Nkom), ante una situación de concentración del mercado comparable a la de México y con unas obligaciones asimétricas semejantes⁶:

“Al evaluar si un término contractual es razonable y justo, el punto de partida para Nkom será si el término relevante puede verse como en línea con lo que se habría ofrecido en un mercado competitivo y si las limitaciones a los solicitantes de acceso pueden considerarse fundados en los intereses legítimos de Telenor, pero no van más allá de lo necesario para atender estos intereses legítimos y son proporcionales. Si una condición se usa ampliamente en la práctica comercial, esto, en opinión de Nkom, elevará el umbral para encontrar que la condición en esta relación no cumple con la obligación de condiciones razonables y justas”. (traducción del inglés y énfasis añadido)

Tomado todo ello en consideración y dejando de lado de momento los proyectos especiales, que veremos a continuación y que todavía ponen en mayor desventaja al servicio del AEP, el servicio mayorista de Enlaces Dedicados, en términos económicos, estaría notablemente por encima en costos del resto de las alternativas en el mercado, especialmente en aquellos de alta capacidad (superiores o iguales a 10 Gbps).

Además, y dado el desconocimiento a priori del costo total de la provisión del servicio, estas condiciones del servicio del AEP desincentivan notablemente su contratación por parte de los CS, pues es necesario ofrecer al cliente final del CS un precio completo del servicio antes de que

⁶ 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 33, párrafo 174: *“When assessing whether a contractual term is reasonable and fair, the starting point for Nkom will be whether the relevant term may be seen as in line with what would have been offered in a competitive market and whether limitations on the access seekers may be considered as founded in the legitimate interests of Telenor, but do not go further than necessary to attend to these legitimate interests and are proportionate. If a condition is widely used in commercial practice, this will in the view of Nkom raise the threshold for finding that the condition in this relation is in breach of the obligation of reasonable and fair conditions.”*

el CS conozca internamente el costo total de la provisión del mismo, y difícilmente el cliente final del CS aceptaría cambios respecto a las condiciones de precio respecto a la propuesta inicial, lo que sitúa a los CS en una notable desventaja y trato discriminatorio frente a la propia operación del AEP en el nivel minorista.

Adicionalmente, se encarecería aún más el costo del servicio frente a las alternativas existentes en el mercado **por la aplicación del cargo por proyecto especial a la mayoría de los enlaces dedicados solicitados por los CS.**

El cargo de proyecto especial es sin duda el principal problema actual de la ORE y el componente que en promedio más encarece el servicio.

- Primero, los CS no tienen manera de saber de antemano si por un determinado enlace dedicado le será aplicado el concepto de proyecto especial o no. El SEG/SIPO no ofrece esa información ni existen mapas donde se pueda conocer de antemano si en una determinada zona se aplicará el cargo de proyecto especial a los enlaces cuya punta comience o termine en la zona. Ello también implica que no hay manera de certificar que el AEP no esté aplicando el cargo de proyecto especial a un enlace dedicado en el que no estaría justificada su aplicación o, de manera complementaria, dejándose de aplicar a sí mismo o no trasladando el costo al cliente final.
- Segundo, en la actualidad, el AEP no justifica adecuadamente los costos del proyecto especial y tampoco desglosa los costos unitarios de los trabajos que va a realizar. Estos costos deberían estar siempre desglosados para cada elemento, señalando las unidades y los costos unitarios, así como referenciados los precios unitarios a la oferta de referencia donde estos conceptos pudieran estar considerados (por ejemplo, los costos de adecuación de infraestructuras podrían tomarse de la oferta de referencia de compartición de infraestructura).
- Tercero, no se toma en cuenta que al menos en las zonas de alta demanda, e incluso aunque no existiera la infraestructura cercana necesaria y se requiriese de adecuaciones, la infraestructura pasa a formar parte de los activos del AEP y dado el tipo de zona de alta demanda, con bastante probabilidad el AEP u otro CS podrán utilizar prospectivamente esa infraestructura, por lo que no estaría justificado el cargo de proyecto especial.
- Cuarto, el modelo de costos de Enlaces Dedicados del Instituto incorpora todos los componentes de costos. Este modelo diseña una red desde cero considerando la demanda prospectiva, por lo que la tarifa que calcula de instalación y renta mensual ya considera y recupera todos los conceptos de costos, allí donde el modelo considera que el AEP tiene o tendrá los enlaces dedicados. Este aspecto ya lo desarrollamos en nuestra respuesta a la consulta pública de 2018⁷.

⁷ Respuesta de Telefónica a la consulta pública de enlaces dedicados presentada en agosto de 2018. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonicaofertadereferenciadeenlacesdedicados.pdf>

Celebramos que el Instituto, en su documento público de revisión bienal 2020⁸, haya constatado que los proyectos especiales son una de las principales barreras al uso efectivo de los servicios y haya, en consecuencia, añadido nuevas medidas para poner un control sobre los mismos. De momento, la propuesta de ORE no estaría incorporando criterios claros y transparentes que limitaran los proyectos especiales sino al contrario, se están incluyendo cambios para ampliar su alcance. Y el control por parte del Instituto sería una actividad en la que confiamos ponga su máximo empeño para tanto acotar los proyectos especiales como para asegurar un trato no discriminatorio y que el AEP se aplica los proyectos especiales en las mismas condiciones y supuestos y se ven reflejado en las tarifas a los clientes finales.

Para mostrar el impacto del cargo de proyectos especiales en México frente a otros países, podemos tomar el caso de España, donde existe una regulación estricta de los proyectos especiales (denominados “alto coste” en ese país) de los enlaces dedicados, tanto en los casos donde puede ser pertinente, basado en demarcaciones geográficas, como en los costos que se pueden repercutir, que tienen que ir desglosados y referenciados a otras ofertas de referencia con conceptos de costos análogos. Pues bien, en España aproximadamente **sólo un 4% de los enlaces dedicados solicitados llevan un cargo adicional en concepto de proyecto especial**. Estos casos son además convenientemente auditados para garantizar que amerita ese concepto y en tal caso, los costos son desglosados y auditados por el regulador.

En México, **la mayoría de los enlaces dedicados** (la mayor parte de los enlaces se les repercute el concepto de proyecto especial, al menos para el caso de Telefónica, y recientemente el Instituto, como veremos más adelante, estima que más del 80% de las solicitudes se desestiman por llevar un proyecto especial), **llevan aparejado el costo adicional de proyecto especial**, y como hemos indicado, nunca viene convenientemente justificado y no es posible conocer a priori por parte del CS antes de su solicitud si un enlace entre dos puntos conllevará un costo adicional de proyecto especial o no. Además de no existir mecanismos para verificar su razonabilidad. Típicamente el precio repercutido en los proyectos especiales por el AEP a Telefónica se sitúa en 5 millones de MXN aunque ha habido propuestas de proyectos especiales por más de 20 millones de MXN. Los proyectos especiales nunca vienen desglosados en México en sus unidades y costos unitarios y mucho menos referenciados a otras ofertas de referencia análogas.

Comparando con otros tres proveedores de Telefónica para el servicio de Enlaces, la renta mensual de los enlaces dedicados del AEP, especialmente los de velocidades por debajo de 100Mb, sería un 70% más cara. Este valor de sobreprecio sería una cota inferior, ya que habría que añadir los mayores precios de instalación y los proyectos especiales, a repercutir en la vida promedio del enlace.

⁸ 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 telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119

Los proyectos especiales son también un argumento que utiliza el AEP para retrasar de manera injustificada la provisión de un enlace. Bajo el sustento del proyecto especial y los trabajos de adecuación, Telefónica ha experimentado **tiempos de provisión de hasta seis meses**. No hay mecanismos efectivos para comprobar el cumplimiento de los acuerdos de nivel de servicio, pues buena parte de los cambios de estado y paradas de reloj no quedan registradas y, además, no existe la posibilidad de comparar los tiempos de provisión que ofrece el AEP a los CS con los que se ofrece a sí mismo.

De nuevo y comparando con las soluciones alternativas en el mercado, allí donde están disponibles, mientras que el AEP tarda en torno a 60 días hábiles (3 meses) para la provisión del enlace (cuando no hay otros factores, como los proyectos especiales, que pueden incrementar notablemente ese plazo, como hemos indicado), las soluciones alternativas del mercado entregan el servicio típicamente en 4 semanas (1 mes).

Además, y como hemos señalado, el limitado acceso a la información es también una barrera al uso efectivo del servicio de enlaces dedicados. La información disponible para los CS que se puede consultar a través del SEG/SIPO es muy limitada y, sin lugar a duda, incompleta respecto a la que el AEP ofrecerá a sus áreas comerciales. Como hemos indicado, el SEG no permite a un CS conocer, antes de contratar un enlace, si se requerirán o no proyectos especiales para conectar las puntas y/o la existencia de infraestructuras ya existentes que puedan ser tenidas en cuenta por el CS. Esta restricción a la información necesaria para adaptarse a las necesidades de los CS es de nuevo una barrera al uso efectivo del servicio y una barrera competitiva.

Sin embargo y como hemos dicho, en esta ocasión el Instituto sería plenamente consciente del bajo impacto en términos de competencia del servicio de enlaces dedicados y las barreras existentes para su uso efectivo, concretamente los proyectos especiales.

En efecto, el Instituto ha identificado en su análisis en el documento público de revisión bienal de las medidas de preponderancia 2020, que sólo el 20% de las solicitudes son aceptadas por los CS siendo el costo de los proyectos especiales el principal motivo de rechazo. Y señala también el Instituto que el servicio de enlaces dedicados ha tenido un reducido impacto en términos de competencia precisamente por la barrera que suponen los proyectos especiales⁹.

En efecto, indica el Instituto¹⁰:

“De conformidad con los indicadores presentados en el Informe Conductual, en lo que se destaca la alta incidencia de no aceptación de los trabajos especiales por parte de los solicitantes. Al respecto, sirva de ejemplo mencionar que, de los trabajos especiales reportados para los servicios de enlaces dedicados y compartición de infraestructura

⁹ 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 telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119

¹⁰ Ibíd.

*pasiva de 2017 al 1T2019, se hace constancia de **aceptación de solo el 20% de los mismos, siendo el costo asociado al proyecto el principal motivo de rechazo.** Asimismo, existen **indicios de falta de transparencia sobre los criterios utilizados para la determinación de un trabajo como especial.***

*Del Análisis en Materia de Competencia, se identifica que **el impacto de las medidas en cuanto a permitir el acceso a los servicios en términos no discriminatorio ha sido limitado debido al uso de trabajos especiales por parte del AEPT.** En este sentido, **el acceso efectivo a los servicios podría verse limitado por el uso injustificado de trabajos especiales, o el establecimiento de tarifas no razonables para los mismos.***

*Desde la perspectiva de las prestaciones de los servicios mayoristas, **la falta de transparencia acerca de la determinación de los trabajos especiales, su uso injustificado o el establecimiento de tarifas injustificadamente altas que impiden su contratación, resultan en una limitante para el acceso efectivo de los solicitantes a los servicios mayoristas provistos por el AEPT y podrían representar una barrera para la contratación en términos competitivos no discriminatorios.**" (énfasis añadido)*

El Instituto confirmaría el muy limitado uso, efectividad e impacto del servicio mayorista de Enlaces Dedicados (junto con el de la ORCI, al que también se refiere en el análisis). El párrafo anterior fue desarrollado por parte del Instituto como justificación para añadir las medidas relacionadas con el control de los proyectos especiales pero, sin duda, demostraría que el Instituto es consciente de la baja efectividad de las medidas y cumplimiento de las obligaciones por parte del AEP, y que éste establece barreras para el uso efectivo de los mismos, como los proyectos especiales, y otras barreras que comentaremos.

Como hemos indicado en el apartado anterior, celebramos la incorporación de nuevas medidas para acotar el abusivo comportamiento de los proyectos especiales por parte del AEP pero siguen existiendo otras barreras al uso efectivo (y la de los proyectos especiales mientras el Instituto no tome un rol activo, a pesar de la existencia de la nueva medida). Se requiere un papel proactivo por parte del Instituto, una supervisión continua y efectiva de las obligaciones y su progreso, de un *enforcement* efectivo de las obligaciones del AEP por parte del Instituto en cuanto se detecten barreras para su uso y de un régimen sancionador efectivo para disciplinar y desincentivar las prácticas anticompetitivas del AEP que obstaculizan el uso efectivo de su oferta mayorista regulada. De hecho, la propuesta de ORE 2022 presentada por el AEP es un claro desafío a las nuevas medidas añadidas por el Instituto, pues empeora las condiciones de los proyectos especiales e intenta ampliar las barreras existentes, como aumentar las tarifas y empeorar otras condiciones de calidad del servicio y replicabilidad.

3.2 Falta de replicabilidad con la ORE

Como barreras adicionales que limitan el uso efectivo de la ORE, se encontraría la evidente falta de replicabilidad técnica y económica. Donde los CS encuentra especialmente dificultades a la hora de poder replicar los servicios y ofertas del AEP es en el ámbito empresarial y gubernamental.

Hemos manifestado en nuestra respuesta a la consulta pública de la OREDA 2022¹¹ este año y en la ORE 2021 el año pasado¹² que el servicio de Ciudad Segura de la Ciudad de México no puede ser replicado ni con la OREDA a partir del SAIB ni con la ORE utilizando los Enlaces Dedicados.

También hemos mostrado en nuestra respuesta a la consulta pública de la ORE 2021¹³ del año pasado la falta de replicabilidad económica de la licitación gubernamental para la SCT, concretamente la licitación pública nacional electrónica número la-009000937-e4-2019 para la contratación de servicios consistentes en: “servicios de internet de alta capacidad”. Remitimos también a nuestra respuesta anterior para el detalle de la falta de replicabilidad.

Aunque el servicio de enlaces dedicados se encuentra sometido a una prueba de replicabilidad económica, la metodología actual de esta prueba del Instituto sólo consideraría ofertas minoristas del AEP estandarizadas del ámbito empresarial.

En las contrataciones gubernamentales, la falta de replicabilidad técnica y económica a partir de la oferta mayorista del AEP es manifiesta. Concretamente en esta licitación para la SCT, que ganó el AEP, demostramos que la falta de replicabilidad era evidente.

El AEP estaría impidiendo la replicabilidad de sus servicios y ofertas en este ámbito empresarial y gubernamental y el Instituto no estaría supervisando este proceder.

¹¹ IFT. Agosto 2021. Consulta Pública sobre las "Propuestas de Oferta de Referencia de Desagregación del Bucle Local 2022 presentadas por las Empresas Mayoristas del Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones". <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/03-participacion-pegaso-pcs-telefonica.pdf>

¹² IFT. Agosto 2020. Consulta Pública sobre las “Propuestas de Ofertas de Referencia de Compartición de Infraestructura y Enlaces Dedicados presentadas por Teléfonos de México, Teléfonos del Noroeste, Red Nacional Última Milla, y Red Última Milla del Noroeste”. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/respuestatef-cpofertaenlacesaep2021.pdf>

¹³ *Ibíd.*

4. SUGERENCIAS SOBRE LA PROPUESTA ORE 2022

Desde Telefónica, por un lado, celebramos la incorporación de nuevas medidas enfocadas a reducir algunas de las barreras que en reiteradas ocasiones ha demandado la industria, tales como los proyectos especiales, indicadores clave de desempeño que no muestran la realidad del servicio ni si existe un trato discriminatorio, y el reforzamiento del papel supervisor del IFT a través del SEG.

Sin embargo, la propuesta presentada por el AEP estaría desde ya incumpliendo las nuevas medidas, la de basarse en las condiciones de la oferta vigente, así como incluir los criterios para delimitar los proyectos especiales. El AEP, de nuevo, estaría empeorando las condiciones económicas de las propuestas presentadas. Las justificaciones aportadas por el AEP son manifiestamente carentes de sustento y, siendo Red Nacional la empresa que presenta esas justificaciones, empresa mayorista “neutra” y con el objetivo de ofrecer sus servicios a todos los CS, incluyendo el AEP, en términos no discriminatorios, llama la atención que sean argumentos utilizados por el AEP en el pasado más orientados a desincentivar el uso de los servicios por parte de los CS, acusando a los CS de no invertir y poniendo en tela de juicio de manera global la regulación.

Por otro lado, el AEP no ha hecho cambios en el apartado de los proyectos especiales para cumplir con la nueva medida. Al contrario, ha incluido añadidos para ampliar aún más el alcance de los proyectos especiales.

En todo caso y respecto a los nuevos criterios para limitar los proyectos especiales, esperamos desde Telefónica que ello se deba a que el Instituto esté clarificando y recabando la información necesaria al respecto y esperaríamos que dicha obligación y detalles estén incorporados lo antes posible y sin esperar a la nueva ORE 2022, pues ya sería una obligación en vigor. En caso contrario, el Instituto debería sancionar al AEP por dicho incumplimiento.

Lo mismo respecto a las mejoras en el SEG, los nuevos indicadores clave de desempeño y el reforzamiento de la supervisión por parte del IFT del cumplimiento del principio de Equivalencia de los Insumos. Esperamos que en cuanto estén desarrollados, queden incorporados en la ORE y/o en obligaciones con un seguimiento continuo a la mayor brevedad.

Siguiendo un enfoque constructivo, en nuestra opinión, el principal problema sigue siendo el trato discriminatorio o, lo que es lo mismo, el incumplimiento del principio de Equivalencia de los Insumos. En este sentido, celebramos la incorporación de nuevas medidas que refuerzan el papel supervisor del IFT a partir de la información contenida en el SEG, el control de los trabajos especiales y el desarrollo de nuevos indicadores clave de desempeño. Nuestra principal recomendación es solicitar al IFT que ponga los medios necesarios para un seguimiento riguroso, que actúe tan pronto como identifique irregularidades y que utilice su régimen sancionador para desincentivar todas las barreras que interpone el AEP discriminando a los CS frente a su propia operación. Solicitamos también al IFT que implemente estas nuevas medidas y procedimientos de supervisión lo antes posible.

Los CS y particularmente Telefónica tendrían la intención de hacer un uso extensivo del servicio de Enlaces Dedicados si se eliminaran las barreras para su uso y se adecuaron a las condiciones existentes en el mercado.

Señalamos a continuación una serie de aspectos relevantes para reducir las barreras al uso de los servicios de la ORE, que han sido señaladas en reiteradas ocasiones por la industria.

Lo primero y fundamental es que el Instituto deberá reforzar su papel supervisor y aplicar el régimen sancionador ante cualquier incumplimiento por parte del AEP.

Respecto a las condiciones de precios, y obviando el empeoramiento notorio de la propuesta, que entendemos que será rechazado por el Instituto, los precios vigentes de la ORE se sitúan por encima de los precios de otras alternativas. Como hemos señalado, unas condiciones técnicas o económicas que no se dan en condiciones de mercado son una forma de denegación de acceso.

Proponemos al Instituto un ajuste relevante de las tarifas vigentes para asemejarse a las condiciones de mercado. Concretamente, esperamos una actualización del modelo de costos de ED del Instituto que incorpore todas las eficiencias habidas en el mercado. Y dado que los enlaces bajo tecnología TDM ya sólo serán provisionados si hay capacidad vacante, lo que significa que sólo supondrán un costo marginal pues no habrá aumento de la planta de red para esa tecnología, solicitamos que el modelo de costos deje de aplicar el gradiente que penaliza los costos de los enlaces Ethernet para subvencionar los enlaces bajo tecnología TDM. Al dejar de aplicar ese gradiente, es de esperar también un ajuste apreciable en las tarifas de los enlaces Ethernet.

Solicitamos también al Instituto un mayor control de los proyectos especiales. El Instituto es consciente de que los proyectos especiales son una forma de encarecer el servicio mayorista y una de las principales barreras al uso de los Enlaces Dedicados, pues así lo ha manifestado en su revisión bienal de las medidas de preponderancia 2020 y ha incluido nuevas medidas para llevar un control sobre los mismos. Como solicitamos en el pasado (por ejemplo en nuestra respuesta ORE 2021 del año anterior¹⁴) hubiéramos esperado un control acorde a la práctica internacional que hubiera puesto límites a los proyectos especiales basado en demarcaciones geográficas (en las zonas caracterizadas como densas urbanas no podrían existir proyectos especiales, como ocurre por ejemplo en España, y las zonas son continuamente ampliadas). Y haber acotado así de manera muy notable el número de solicitudes con proyectos especiales sobre el total de solicitudes, antes de su aceptación (el valor del 4% de enlaces con proyectos especiales en España puede ser una buena referencia). Atendiendo al propio Instituto en su análisis de la revisión bienal de las medidas, la mayoría de las solicitudes (80%) son rechazadas por los CS por la inclusión del proyecto especial con un alto costo.

¹⁴ IFT. Agosto 2020. Consulta Pública sobre las “Propuestas de Ofertas de Referencia de Compartición de Infraestructura y Enlaces Dedicados presentadas por Teléfonos de México, Teléfonos del Noroeste, Red Nacional Última Milla, y Red Última Milla del Noroeste”.
<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/respuetatef-cpofertaenlacesaep2021.pdf>

No obstante, creemos que las nuevas medidas, si son bien aplicadas y supervisadas, pueden poner un cierto control a los abusos de los proyectos especiales por parte del AEP. Solicitamos al Instituto que tanto obligue al AEP a publicar los criterios para los proyectos especiales (y sea sancionado por no haberlo hecho en la propuesta presentada a consulta pública, si ya correspondía haberlos publicado), como ejerza su papel supervisor a la mayor brevedad tal y como se ha encomendado con las nuevas medidas para asegurar que los proyectos especiales se presentan en términos no discriminatorios y de forma transparente. El Instituto debe supervisar que no haya un trato discriminatorio entre la propia operación del AEP y los CS en este concepto de proyectos especiales. Para ello, es fundamental que el AEP utilice el SEG para su auto-provisión y que el Instituto pueda supervisar, a partir de la misma herramienta, la proporción y cuantía de los proyectos especiales aplicados a los CS y los que el AEP aplicaría a su propia operación. Esto es, el Instituto, con la información que éste recabe del AEP al respecto de dichos proyectos especiales, no sólo debería auditar el costo y oportunidad de los proyectos especiales que el AEP establece a los CS, sino que el Instituto también deberá vigilar que el AEP se aplica los proyectos especiales a sí mismo bajo los mismos supuestos y con el mismo costo que para el resto de los CS cuando se dan las mismas condiciones, y que estos costos son recuperados en las tarifas finales a los clientes.

No entendemos sin embargo, y como ya hemos señalado, la posible flexibilización de las tarifas de los enlaces dedicados por zonas geográficas, atendiendo a un futuro análisis del Instituto. Esperaremos desde Telefónica a la consulta pública correspondiente para emitir nuestra opinión, pero adelantamos al Instituto la importancia de observar el mercado mayorista (y no sólo el minorista), la correcta definición del ámbito geográfico y la muy distinta cobertura y capacidad de las redes existentes para el mercado en cuestión de enlaces dedicados.

Por otro lado, solicitamos al Instituto que revise la falta de replicabilidad del proyecto Ciudad Segura de la Ciudad de México y la imposibilidad para los CS de replicarlo en el nivel mayorista con las ofertas de referencia disponibles del AEP (la OREDA o la ORE). Cada una de ellas por motivos específicos pero, en conjunto, no existe una oferta de referencia del AEP que permita la replicabilidad de ese proyecto. De la misma manera puede decirse del proyecto de la SCT la-009000937-e4-2019 “servicios de internet de alta capacidad” que no puede ser replicado económicamente a partir de la ORE. Por lo que solicitamos al Instituto que modifique ambas ofertas de referencia para eliminar las trabas existentes en cada una de ellas, técnicas y económicas. De hecho y adicionalmente, solicitamos al Instituto que inicie sendas investigaciones por esta falta de replicabilidad del proyecto de Ciudad Segura y el de la SCT 2019 “servicios de internet de alta capacidad”.

Al respecto de las condiciones de precios de la ORE, el Instituto deberá vigilar que los cargos internos del AEP, esto es, el precio de transferencia entre su unidad minorista y la empresa y/o división mayorista, es equivalente al precio de la oferta de referencia a los CS. Adicionalmente, y a fin de limitar los incentivos del AEP para imputarse precios altos entre sus distintas unidades, el Instituto deberá vigilar especialmente la contabilidad de costos del AEP y de las nuevas entidades, para identificar posibles subsidios cruzados entre las empresas del grupo.

Respecto al aseguramiento del principio de Equivalencia de los Insumos, como hemos señalado, no hay garantía de que se esté cumpliendo en la actualidad en el servicio de enlaces dedicados.

Creemos que las nuevas medidas incluidas por el Instituto para incorporar nuevos indicadores clave de desempeño y reforzar su papel supervisor de las solicitudes es positivo, pero es necesaria la plena implicación del Instituto y que las nuevas medidas se implementen lo antes posible.

Los Indicadores clave de desempeño deberán ser relevantes del servicio aguas abajo, incluyendo tanto indicadores del nivel mayorista, como indicadores que permitan comparar con los valores del nivel minorista del AEP, donde podrá evidenciarse un evidente trato favorable al propio AEP, donde con certeza anticipamos que el AEP no experimentará, en promedio, los dilatados plazos que experimentan los CS en la provisión de los enlaces a sus respectivos clientes. Aunque desde Telefónica somos conscientes de que el Instituto desarrollará unos nuevos indicadores, pedimos que éstos sean desarrollados conforme a la práctica internacional y con las recomendaciones que hemos hecho llegar al Instituto en ocasiones anteriores, y que también haremos llegar en el caso de que el Instituto los someta a una consulta pública. También puede verse en nuestra anterior respuesta a la consulta pública de la ORE 2021¹⁵.

Por otro lado, entendemos que de oficio el Instituto desestimaré todas las condiciones modificadas por el AEP en la propuesta que suponen un empeoramiento de las condiciones de la oferta de referencia vigente. Además, el Instituto debe sancionar los incumplimientos en los que estaría incurriendo el AEP al presentar esta propuesta. Empeorando injustificadamente las condiciones vigentes y no incorporando los criterios para delimitar los trabajos especiales. De hecho, las justificaciones del AEP, carentes de base, parecen un desafío a las nuevas medidas y muestran claramente la total falta de independencia de la nueva entidad (Empresa Mayorista), que adopta el mismo tono, argumentos, acusaciones a los CS y falta de interés por ofrecer los servicios mayoristas a los CS que el AEP en su conjunto. La industria y también el IFT vuelven a dedicar un tiempo valioso simplemente en identificar los cambios a peor que haya deslizado el AEP en su propuesta.

¹⁵ IFT. Agosto 2020. Consulta Pública sobre las “Propuestas de Ofertas de Referencia de Compartición de Infraestructura y Enlaces Dedicados presentadas por Teléfonos de México, Teléfonos del Noroeste, Red Nacional Última Milla, y Red Última Milla del Noroeste”.
<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/respuestatef-cpofertaenlacesaep2021.pdf>



www.telefonica.com