

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 Oferta
de Compartición de
Infraestructura 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	5
3. EFECTIVIDAD Y BARRERAS AL USO DE LA ORCI, EMPEORAMIENTO DE LAS CONDICIONES Y NECESIDAD DE LA FIBRA OSCURA	8
3.1 Efectividad de la obligación y barreras al uso efectivo	8
3.2 Fibra oscura.....	14
3.2.1 Fibra oscura en México y obligación regulatoria	14
3.2.2 Experiencia internacional.....	20
3.3 Empeoramiento de las condiciones de la ORCI	23
4. SUGERENCIAS SOBRE LA PROPUESTA ORCI 2022	26

1. INTRODUCCIÓN

Desde Pegaso PCS, S.A. de C.V. (“Pegaso” o “Telefónica”) agradecemos al IFT la oportunidad de someter a Consulta Pública la propuesta de las Ofertas de Referencia del servicio de compartición de infraestructura para servicios fijos de la División Mayorista (“DM”) y la Empresa Mayorista (“EM”) (propuestas ORCI DM 2022 y ORCI EM 2022) presentas por Teléfonos de México, Teléfonos del Noroeste, Red Nacional Última Milla, y Red Última Milla del Noroeste (“AEP”).

La experiencia de Telefónica con el servicio de compartición de infraestructura pasiva fija no es muy relevante, precisamente por las dificultades encontradas para su uso. Sería del máximo interés de Telefónica poder hacer un uso relevante y efectivo de dicho servicio, ya que éste es fundamental para el desarrollo de la red de *backhaul* de un operador móvil como Telefónica y, en general, para el despliegue eficiente de las redes. 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 una capacidad excedente que no usa sobre una infraestructura parcial o totalmente amortizada, haciendo así un uso más eficiente de sus infraestructuras. Existe una demanda latente por parte de los Concesionarios Solicitantes (“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, que desincentivan si quiera el intento de lanzar solicitudes por parte de los CS. En este sentido, es una necesidad apremiante que el servicio de fibra oscura sea ofrecido de manera directa (no subordinada) de manera efectiva en las mismas condiciones que se dan en el mercado.

El uso efectivo de estos servicios mayoristas de compartición 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 únicos 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 2019¹), 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

¹ 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

del AEP, las condiciones no han cambiado y sigue la falta de efectividad de las medidas de preponderancia. La Empresa y División mayoristas apenas dan servicios a terceros más allá de la propia Telmex/Telnor, especialmente en los servicios de la ORCI.

Telefónica tiene que acudir a las alternativas del mercado, allí donde están disponibles, o a alternativas más onerosas como la Oferta de Referencia de Enlaces Dedicados (que también tienen barreras a un uso efectivo) o a despliegues de red propia, dadas las dificultades y barreras existentes al uso de la ORCI. Desde Telefónica daremos una respuesta global a los problemas de efectividad de la obligación de compartición de la infraestructura pasiva para los servicios fijos, sin llegar a entrar en el detalle de los aspectos específicos y concretos.

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 preponderancia² 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 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

A continuación, queremos hacernos eco de las nuevas medidas de preponderancia del Anexo 2 que tienen que ser incorporadas en la ORCI DM y EM o que están relacionadas con la efectividad y trato no discriminatorio de los servicios ofrecidos en dichas Ofertas de Referencia. Tanto para señalar que algunas de ellas no estarían siendo incluidas en la propuesta de ORCI DM y EM como para hacer énfasis en la importancia de su implementación.

La medida Cuadragésimo Primera del Anexo 2, relativa a las ofertas de referencia, 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 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)

También en esta Cuadragésimo Primera medida el Instituto incorpora la obligación de incluir en la Oferta de Referencia la metodología y criterios para los trabajos especiales, una de las principales barreras al uso de los servicios identificadas por el propio 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 trabajos especiales, efectuados o no, para verificación por parte del Instituto de 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" (énfasis añadido)

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 ORCI. Los trabajos 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.

También creemos que la medida Cuadragésimo Primera que obliga al AEP a basar su propuesta de Oferta de Referencia en las condiciones vigentes y a justificar los cambios era necesaria y venía demandándose desde la industria desde hace tiempo, pues el AEP sistemáticamente empeoraba las condiciones en las propuestas que presentaba.

En este punto, sin embargo, queremos denunciar que dichas medidas estarían siendo incumplidas en la propuesta de Oferta de Referencia presentadas a Consulta Pública:

- Primero, el AEP no ha identificado los criterios para la determinación de los trabajos especiales. Si bien el AEP se ha hecho eco de algunas de las nuevas medidas y modificaciones dentro de la ORCI, no parece que lo haya hecho en relación con los trabajos especiales. No existe ninguna mención a dichos criterios claros y detallados para que los CS conozcan de antemano los mismos y puedan anticipar su inclusión para una determinada demanda y la justificación de los costos.
- Segundo, aunque el AEP, a diferencia de la propuesta de la OREDA puesta a consulta pública recientemente, si habría incluido un documento identificando los cambios sugeridos en la propuesta de ORCI y su justificación, en opinión de Telefónica, con respecto a la fibra oscura, el AEP propone eliminarla de manera injustificada en un claro empeoramiento de las condiciones de la oferta, contraviniendo el mandato de las nuevas medidas de preponderancia, y utilizando como justificación que se trata de un servicio que se ofrece en la OREDA. Más adelante mostraremos su improcedencia.
- Tercero, y respecto al notable aumento de las tarifas de los servicios de la ORCI (ver Figura 5), el AEP ni siquiera menciona en su documento de justificaciones dicho encarecimiento, contraviniendo igualmente el mandato de las nuevas medidas. También comentaremos más adelante sobre las tarifas.

Por lo tanto, la nueva obligación de basarse en las condiciones vigentes y justificar los cambios en la ORCI estaría siendo incumplida.

De la misma manera, las ORCI propuestas por el AEP para revisión en esta consulta pública tampoco establecen los criterios que determinen qué puede ser catalogado como trabajo especial y qué no, incumpliendo la medida. Como también veremos, los trabajos especiales han sido hasta la fecha una de las barreras que han impedido el uso efectivo de los servicios

mayoristas de la ORCI (y en general de casi todas las Ofertas de Referencia, como la ORE y la OREDA), tal y como el propio Instituto ha reconocido en su documento de revisión bienal³.

Finalmente, 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 bienal, 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.

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

3. EFECTIVIDAD Y BARRERAS AL USO DE LA ORCI, EMPEORAMIENTO DE LAS CONDICIONES Y NECESIDAD DE LA FIBRA OSCURA

3.1 Efectividad de la obligación y barreras al uso efectivo

Como ocurre con otros servicios mayoristas regulados del AEP, el servicio de compartición de la infraestructura pasiva fija presenta numerosas barreras para su uso efectivo que se resumen en unas condiciones tanto técnicas como económicas notablemente alejadas de las condiciones de mercado. Y ello lleva a un uso limitado del servicio mayorista, lo que demuestra la falta de efectividad real de la medida y que su cumplimiento por parte del AEP es sólo formal, no efectivo.

En efecto, en varias ocasiones hemos señalado el muy bajo uso de los servicios mayoristas del AEP, y en particular el de la ORCI, con base a la información publicada por el Instituto en su revisión bienal de 2017 y la estimación que llevamos a cabo por parte de Telefónica en 2019 a partir de un requerimiento de información al Instituto.

La tabla a continuación compara la estimación para México del uso de la ORCI con el uso de la oferta de referencia MARCo en España, que ha permitido en ese país exitosamente los despliegues de fibra y también, en su momento, la ampliación de la red *backhaul* de los operadores móviles.

Valor	México (actualidad)	Comparación internacional (España)	Diferencia	Infraestructura incluida
Infraestructura pasiva	<1,000 Km. ⁴	36,000 Km.	> x36 ⁵	Kilómetros de ductos, zanjas y postes compartidos

Tabla 1. Estimación uso de la ORCI del AEP (Fuente: IFT y elaboración propia)

De hecho, para el 2020, en su documento de justificación incluido en esta consulta pública, la EM afirma haber procesado de manera efectiva 61 peticiones, el 15% del total solicitadas⁶. 61

⁴ Valor estimado por Telefónica a partir de la información contenida en la revisión bienal de las medidas de 2017 y el requerimiento de información al IFT recibido por Telefónica en 2019. Ver el detalle en nuestra 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

⁵ Podría ser necesario un ajuste que considerara la distinta escala y tamaño de la infraestructura de la red civil en un país y en otro. Tomando como referencia los modelos de costos de acceso de los respectivos reguladores, la red de infraestructura pasiva en México sería de mayor extensión que la de España, por lo que una normalización del valor anterior al tamaño de sendas redes de acceso acentuaría aún más la diferencia, en detrimento del uso efectivo del servicio de infraestructura pasiva fija en México.

⁶ IFT. Agosto 2021. 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/industria/consultas-publicas/consulta-publica-sobre-las-propuestas-de-ofertas-de-referencia-de-comparticion-de-infraestructura-y-0>

peticiones atendidas es un número notablemente bajo, lo que mostraría que para el 2020 se mantiene el muy bajo uso (testimonial) de la oferta mayorista de la ORCI.

En resumen y desde una perspectiva global, se evidencia que el servicio mayorista de compartición de infraestructura pasiva fija presenta barreras a su uso efectivo, que lo alejan notablemente de lo que se esperaría de un servicio regulado como éste sin barreras a su uso, pues a priori es un servicio mayorista de alto interés para los CS, entre otros aspectos, porque les permitiría:

- A los CS móviles, llevar conectividad de alta capacidad a los sitios/emplazamientos móviles, como ha ocurrido en otros países, por ejemplo, en España.
- A los CS fijos, permitir el despliegue de infraestructuras propias a partir de la infraestructura pasiva del AEP y así poder tener una competencia en infraestructuras sin afrontar los elevados costos de un despliegue de infraestructura desde cero, especialmente en las zonas de menor densidad poblacional o con barreras normativas al despliegue, que harían que fuera económicamente inviable. Los exitosos despliegues de fibra en España⁷ son en buena parte gracias al uso de la infraestructura pasiva fija del operador dominante por parte de los operadores alternativos.
- Y al AEP, rentabilizar y optimizar el retorno de sus activos de una infraestructura con capacidad vacante.

Su escaso uso y que no se evidencie, como ocurre en otros países, un aumento relevante del servicio una vez que los CS se habitúan al servicio y a su utilidad, evidencian la existencia de barreras interpuestas por el AEP para evitar el uso efectivo del mismo. Existiría una demanda latente, como la de la propia Telefónica para desarrollar su *backhaul* móvil (donde en Telefónica recurrimos a otras soluciones para satisfacer esta demanda) u otros potenciales despliegues de red, que no estaría siendo manifestada por las barreras existentes y que se manifestarían en el poco uso del servicio. Sería incorrecto, por lo tanto, a partir de la mera observación del poco uso del servicio mayorista, afirmar que ello no estaría teniendo un impacto muy relevante en el desarrollo del mercado y que no habría “interés” por parte de los CS. Como ya hemos adelantado, existe una demanda latente que no se manifiesta en el uso de la ORCI por las barreras existentes a su uso efectivo. Esa demanda de los CS es derivada a las alternativas de mercado existentes allí donde los operadores de infraestructura de mercado pueden ofrecer el servicio, y queda latente donde sólo el AEP puede ofrecerlo, por las dificultades indicadas.

Al respecto de las dificultades que interpone el AEP al uso de su infraestructura pasiva, como hemos hecho en ocasiones anteriores, merece la pena mencionar el estudio que ha llevado a cabo el gobierno de la Ciudad de México para el despliegue de una infraestructura de ductos

⁷ La vanguardia. Junio de 2017. España tiene ya más fibra óptica que Alemania, Italia, Francia y Reino Unido. <https://www.lavanguardia.com/local/sevilla/20170628/423753262453/espana-tiene-ya-mas-fibra-optica-que-alemania-italia-francia-y-reino-unido.html>

para telecomunicaciones⁸. En dicho estudio, el gobierno de la Ciudad de México determina lo siguiente:

“En el Centro Histórico, solo un concesionario tiene cobertura subterránea de fibra óptica para la provisión de servicios de telecomunicaciones, y, en muchos casos, no cuenta con capacidad excedente para permitir el acceso de competidores. Esto se convierte en una barrera de entrada al mercado, lo que obstaculiza la competencia”
(énfasis añadido)

Puede verse como el propio gobierno de la Ciudad de México confirma las dificultades para un acceso efectivo a la infraestructura pasiva del AEP y cómo ello obstaculiza la competencia.

Como veremos en párrafos más adelante, en esta ocasión el propio Instituto, en su revisión bienal de las medidas de preponderancia 2020, también se habría hecho eco del escaso impacto y uso del servicio mayorista de compartición de infraestructura y de las barreras existentes para su uso, como por ejemplo los trabajos especiales.

A continuación, exponemos las barreras generales de tipo técnico y económico.

La industria ha manifestado en numerosas ocasiones las numerosas barreras de índole técnico y económico que impiden el uso efectivo del servicio.

Entre otras y sin ser exhaustivos, ya que nos basamos en las quejas de la industria, las barreras de índole técnico serían:

- Información incompleta en el SEG, que impide que los CS puedan diseñar a priori sus estrategias de despliegue de red.
- Límite arbitrario e insuficiente al número de solicitudes que un CS puede solicitar en un mes.
- Límite arbitrario e insuficiente al alcance (distancia) de cada solicitud, que provoca que cada proyecto de despliegue de un CS se parta en un número muy elevado de solicitudes, lo que a su vez confiere gran arbitrariedad al AEP para un trato discriminatorio frente a su propia operación.
- Criterios de capacidad excedente que el AEP no se aplica a sí mismo. La justificación de que no existe capacidad vacante por haberse llegado a un cierto umbral de capacidad es utilizada en numerosas ocasiones. Con certeza, aunque no se esté auditando, el AEP no se aplica esos criterios cuando necesita utilizar esa infraestructura.
- Y en general y derivado de lo anterior, numerosos aplazamientos, paros de reloj y dilatación de los plazos de las distintas etapas, visitas técnicas, estudios de viabilidad, etc., que formalmente podrán tener una justificación, pero que alargan los tiempos efectivos hasta unos límites que hacen desistir a los CS finalmente de las solicitudes (lo que se evidencia en el muy bajo porcentaje de solicitudes

⁸ Gobierno de la Ciudad de México. Despliegue de infraestructura pasiva de telecomunicaciones: piloto Centro Histórico

finalmente aprobadas). Y donde, indudablemente, el AEP no estará experimentando esta dilatación de los plazos, pero donde la falta de unos indicadores clave de desempeño efectivos impide observar el trato discriminatorio.

Por otro lado, las barreras de índole económico desincentivan el uso efectivo del servicio. Las tarifas que aplica el AEP se sitúan por encima de las tarifas de otras opciones existentes en el mercado. Como con otros servicios mayoristas, los trabajos especiales encarecen notablemente el precio del proyecto para el CS y muchas veces no están ni justificados ni sus costos convenientemente desglosados, esto es, se evidencia total falta de transparencia. Las nuevas medidas al respecto del control de los trabajos especiales son bienvenidas, pero ni están los criterios reflejados en la propuesta de Oferta de Referencia y el Instituto necesitará un tiempo para recabar la información relativa a los trabajos especiales y poder identificar un trato discriminatorio del AEP frente a su propia operación.

Los CS prefieren otras alternativas allí donde están disponibles. Sin embargo, siendo la infraestructura del AEP la más extensa y con infraestructura donde muchas veces no existen otras alternativas, los CS no tienen otra opción en muchas ocasiones que recurrir a la oferta mayorista del AEP o al menos intentarlo. Como hemos señalado en otras ocasiones, 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 semejantes⁹:

“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)

Como hemos mostrado en respuestas a consulta públicas de la ORCI en años anteriores y como también ha manifestado el resto de la industria, las tarifas de la CFE de elementos equivalentes se sitúan por debajo de los precios de las tarifas de la ORCI del AEP.

⁹ 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.”***

Por ejemplo y sin ser exhaustivos, el precio de la CFE¹⁰ por uso de sus postes es función de la carga (kilogramos) utilizados por el CS, varía desde un máximo de 100.00 MXN por poste al año hasta un mínimo de 14.40 MXN al año¹¹. En contraste, los precios de la ORCI vigente 2021 análogos (uso de postes) tomados del propio ejemplo realizado por el AEP en su Oferta de Referencia en el Anexo de Tarifas, irían desde un valor de 149.55 MX al año (más de un 900% superior al mínimo de la CFE) hasta un valor de 198.43 MXN al año para un cable de 144 fibras (98% superior al máximo de la CFE). Este valor no acota el valor máximo pues dependerá de la carga instalada y aún podría ser mayor. Ello haría que los precios del AEP fueran un mínimo de entre un 98% y un máximo de 900% superiores a los de la CFE. Desde Telefónica podemos confirmar que los precios que pagamos a CFE por el uso de sus postes efectivamente están en relación al peso y estarían dentro de los rangos señalados, por lo que sus condiciones son notablemente mejores que las del AEP.

Y también respecto a las condiciones de mercado y la fibra oscura, mientras que en México existen operadores neutros de fibra oscura que ofrecen el servicio de renta de la fibra oscura en términos abiertos y no discriminatorios, del que Telefónica es un usuario relevante allí donde ofrecen el servicio, por el contrario, el AEP en la ORCI no ofrece la fibra oscura de manera directa sino como una obligación subordinada cuando no existe capacidad vacante en los pozos, ductos o postes demandados. Y de hecho y como demuestra en su propuesta de ORCI, pretende eliminar la posibilidad de ofrecer la fibra oscura como servicio mayorista y restringirlo a la fibra completamente desagregada del bucle de la OREDA, que obviamente y como mostraremos en el siguiente apartado, ni es lo mismo, ni tiene el mismo costo, ni las mismas condiciones técnicas.

No se entiende el motivo por el que una empresa como Red Nacional supuestamente neutra y mayorista, con el objetivo de aumentar su cartera de clientes y el retorno de sus activos, no entra a competir en un mercado como el de la fibra oscura con una alta demanda y donde la oferta de Red Nacional podría dinamizar dicho mercado y ofrecer el servicio sin competencia de otros operadores en las zonas donde el resto de los operadores no tienen cobertura.

En esta ocasión, además, sería el propio Instituto el que corroboraría todo lo que hemos expuesto anteriormente, esto es, el bajo impacto en términos de competencia del servicio mayorista de compartición de infraestructura y las barreras existentes para su uso efectivo en su última revisión bienal de las medidas de preponderancia en 2020.

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 trabajos especiales el principal motivo de rechazo. Y señala también el Instituto que el servicio mayorista de compartición de infraestructura ha tenido un reducido

¹⁰ DOF. Octubre 2018. ACUERDO de la Comisión Reguladora de Energía por el cual expide las Disposiciones Administrativas de Carácter General para permitir a los Prestadores de Servicios de la Industria de Telecomunicaciones el acceso a las instalaciones y derechos de vía del Sistema Eléctrico Nacional.

¹¹ Energía Hoy. Octubre 2018. *“Al respecto el subsecretario de Comunicaciones, **Edgar Olvera Jiménez**, detalló que la tarifa será de \$100.43 pesos de ahí para abajo se cobrará en función del peso (Kg), los que pesen menos pueden pagar desde 14.40, lo que representará grandes economías para las empresas y que se podrán reflejar en los usuarios.”*. <https://energiahoy.com/2018/10/30/empresas-de-telecomunicaciones-tendran-acceso-a-los-11-millones-de-postes-de-la-cfe/>

impacto en términos de competencia precisamente por la barrera que suponen los trabajos especiales¹².

En efecto, indica el Instituto¹³:

“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 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 la ORCI. El párrafo anterior fue desarrollado por parte del Instituto como justificación para añadir las medidas relacionadas con el control de los trabajos 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 trabajos especiales, y otras barreras que ya hemos detallado anteriormente.

Como hemos indicado en el apartado anterior, celebramos la incorporación de nuevas medidas para acotar el abusivo comportamiento de los trabajos especiales por parte del AEP pero siguen existiendo otras barreras al uso efectivo (y la de los trabajos especiales mientras el Instituto no tome un rol activo, a pesar de la existencia de la nueva medida) y, sobre todo, se requiere un papel proactivo por parte del Instituto, una supervisión continua y efectiva de las obligaciones y su progresos, 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

¹² 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

¹³ *Ibíd.*

y desincentivar las prácticas anticompetitivas del AEP que obstaculizan el uso efectivo de su oferta mayorista regulada.

3.2 Fibra oscura

3.2.1 Fibra oscura en México y obligación regulatoria

Por otro lado, existe una necesidad y demanda de los CS por el servicio de fibra oscura que no está siendo atendida con las condiciones de la oferta de referencia vigente (ORCI), lo que la alejaría de las condiciones de mercado, que es lo que debería guiar el diseño de las obligaciones mayoristas del AEP. Existe un mercado de fibra oscura en México ofrecido por operadores neutros mayoristas de infraestructura. Sin embargo, como hemos indicado, es la infraestructura del AEP la que mayor capacidad, extensión y capilaridad tiene en el país, y las soluciones existentes en el mercado no disponen de dicha cobertura, especialmente por las barreras para el despliegue de obra civil para redes de telecomunicaciones que hemos señalado anteriormente y es bien conocido por las autoridades y por el Instituto. Como hemos señalado anteriormente y dicta la práctica internacional, por ejemplo, el regulador noruego Nkom, unas condiciones de la obligación mayorista alejadas de las condiciones de mercado se considera una denegación de acceso de facto.

En un contexto más general, el servicio de desagregación física de la fibra óptica (“fibra oscura”) es un servicio fundamental para los operadores tanto fijos como móviles, dadas las necesidades crecientes de aumento de la capacidad y densidad de las redes motivadas por el crecimiento exponencial de la banda ancha fija y móvil y, por lo tanto, y específicamente para los operadores móviles, la necesidad de ampliar el número de sitios y conectarlos mediante conexiones de alta capacidad a la red troncal de manera eficiente y rentable. La llegada de la tecnología 5G amplificará en mayor medida este cuello de botella en el acceso a las redes, que los servicios mayoristas asimétricos de Enlaces Dedicados y Acceso a la Infraestructura Pasiva o bien, no se adecúan técnicamente a los requerimientos de los operadores y/o no se adecúan económicamente para competir de manera eficiente en el mercado.

La región ya de por sí muestra un déficit de sitios (Estaciones Base) conectados mediante fibra óptica para asegurar las máximas prestaciones y que el *backhaul* de la red móvil no se convierta en un cuello de botella. Las estimaciones son que en América Latina el 64%¹⁴ de las Estaciones Base estarían conectadas mediante fibra óptica. En México, para los operadores móviles alternativos y según el modelo de costos del Instituto para Interconexión¹⁵, menos del 35% de los sitios urbanos y suburbanos estarían conectados mediante fibra óptica y el 15% o menos en las zonas rurales.

¹⁴ OMDIA Fiber Developed Index 2020. October 2020 e información de Telefónica de nuestras redes.

¹⁵ IFT. Noviembre 2020. Condiciones Técnicas Mínimas y Modelos de Costos utilizados para determinar las tarifas de Interconexión aplicables al año 2021. <http://www.ift.org.mx/politica-regulatoria/condiciones-tecnicas-minimas-y-modelos-de-costos-utilizados-para-determinar-las-tarifas-de#overlay-context=politica-regulatoria/modelos-de-costos>

En virtud de los despliegues que tienen que acometer los operadores, especialmente los despliegues de la tecnología 5G, que como es bien sabido conlleva una densificación de los emplazamientos móviles (sitios y micrositos) en uno o dos órdenes de magnitud respecto a las tecnologías móviles actuales además de unos requisitos de ancho de banda mucho mayores, necesitan de una red de agregación (*backhaul* por sus siglas en inglés) de altas prestaciones que conecte sus emplazamientos que sólo las redes de fibra metropolitanas pueden proveer. La compartición de la infraestructura será una estrategia esencial para el éxito de los despliegues 5G, donde los operadores podrán llegar a acuerdos voluntarios y ser de hecho una de sus principales palancas para el éxito de los despliegues, pero también donde la regulación tiene que poner especial énfasis en que la red de los operadores dominantes con infraestructuras legadas de su etapa de monopolio sea compartida de manera efectiva. Los nuevos paradigmas de las redes móviles como el propio 5G y OpenRAN tienen la compartición de infraestructura como principio de diseño, por lo que la regulación no puede quedarse atrás.

Adicionalmente y en relación a lo expuesto en el apartado anterior, buena parte de las barreras para el uso efectivo de la ORCI, que están en relación a las dificultades interpuestas por el AEP para la tramitación de las solicitudes de acceso a la obra civil, podrían resolverse de manera eficaz mediante el servicio de fibra oscura de manera directa, no de manera subordinada, como está hasta ahora, al que sólo puede solicitarse después de haber agotado todas las etapas previstas en la oferta de referencia y que el AEP, muy habitualmente, consigue dilatar y hacer pasar al CS por todas las etapas, con elevados tiempos sumados en conjunto, para desincentivar el uso del servicio. Una obligación directa de acceso a la fibra oscura, no subordinada, podría solucionar en parte estas barreras al uso y, principalmente, dar respuesta a las verdaderas necesidades de los CS en México, que se demuestran por el uso del servicio de fibra oscura allí donde los operadores de mercado pueden ofrecerlo.

El servicio mayorista con las condiciones actuales y con la fibra oscura como servicio subordinado o como “la alternativa a la no factibilidad al uso de la infraestructura vacante del AEP” no estaría adaptado a las necesidades de los CS ni estaría cumpliendo con el mandato del artículo 269 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (“LFTyR”).

En efecto, el artículo 269 de la LFTyR, numeral V, indica:

“Artículo 269. El Instituto podrá imponer al agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones las siguientes obligaciones específicas en materia de desagregación de la red pública de telecomunicaciones local:

[...]

Permitir que otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones puedan acceder, entre otros, a los medios físicos, incluyendo la fibra óptica, técnicos y lógicos de la red pública de telecomunicaciones local perteneciente al agente económico preponderante, de conformidad con las medidas que le imponga el Instituto para que dicho acceso sea efectivo.

Las medidas a que se refiere el párrafo anterior deberán considerar como insumo esencial todos los elementos necesarios para la desagregación efectiva de la red pública de telecomunicaciones local. En particular, los concesionarios podrán elegir los elementos de la red local que requieran del agente preponderante y el punto de acceso a la misma. Las citadas

medidas podrán incluir la regulación de precios y tarifas, condiciones técnicas y de calidad, así como su calendario de implantación con el objeto de procurar la cobertura universal y el aumento en la penetración de los servicios de telecomunicaciones;

[...]" (énfasis añadido)

No se estaría cumpliendo el mandato de la Ley que indica que el AEP debe desagregar los elementos de su red, incluyendo los físicos, específicamente la fibra, esto es, la fibra oscura, ni que los CS podrán elegir los elementos de la red que requieran y el punto de acceso a la misma, de nuevo de aplicación a la fibra oscura, al menos en la red de acceso local del AEP.

El servicio mayorista de fibra oscura es un servicio fundamental para que los CS puedan ampliar su capacidad y cobertura de sus servicios sin incurrir en una duplicidad de infraestructuras que no sería viable.

La **red de fibra del AEP** es una **red de gran capacidad y capilaridad** que, sin lugar a duda, cuenta con **capacidad vacante** que puede ser rentada a otros operadores a unas tarifas que permitan al AEP tanto recuperar sus costos como sacar rendimiento a una capacidad que tiene actualmente ociosa (vacante) y optimizar así el retorno de sus activos.

Además, desde la obligación de Equivalencia de los Insumos (Eol) y la Separación Funcional, entendemos que, dado que la parte de empresa comercial del AEP de hecho tiene acceso a una oferta de red fibra que le provee la Empresa Mayorista, desde este principio de Eol y principios de la Separación Funcional, el AEP (EM) debe tratar a cualquier CS como trata a su parte comercial, lo que se debe traducir en que la Empresa Mayorista debería ofrecer una oferta de fibra oscura a todos los CS en virtud de este tratamiento igual y obligación de no discriminación. Iría además en la línea de atender las necesidades del mercado, marcar diferencias con la parte comercial del AEP y actuar de manera independiente, y adaptar sus servicios a lo que requieren los CS y el mercado en general, lo que debería ser ahora el objetivo de la EM, maximizar las peticiones y uso de sus servicios, su cartera de clientes, y optimizar la rentabilidad y retorno de sus activos.

El AEP, de hecho, en la propuesta presentada a consulta pública, estaría intentado eliminar la fibra oscura como servicio de la ORCI, argumentando erróneamente que ya da un servicio de fibra oscura dentro de la oferta de referenciación de desagregación del bucle local (OREDA), servicio allí denominado Servicio de Desagregación Total de Fibra Óptica (SDTFO).

En efecto, argumenta (erróneamente, como mostraremos) el AEP en esta consulta pública en el documento Excel donde justifica los cambios que propone a la redacción vigente de la Oferta de Referencia:

"Si bien es cierto la medida Trigésima Cuarta de la Segunda Resolución Bienal establece la obligación de proporcionar, como alternativa de solución, a los CS el servicio de renta de fibra oscura, se propone su eliminación por las siguientes razones:

i) El hecho de eliminar el servicio de la ORCI no implica que éste se deje de proporcionar, toda vez que la obligación de dar fibra oscura se cumple a través del servicio de desagregación del bucle local que Red Nacional proporciona a través de la OREDA, con la finalidad de no generar duplicidad en los servicios e inconsistencias en los procesos de atención.

ii) El diseño del servicio de fibra oscura desde la ORCI no proporciona al CS una solución para la falta de capacidad excedente de pozos, postes y ductos.” (énfasis añadido)

Respecto al argumento i) del AEP de eliminar el servicio de fibra oscura de la ORCI, justificando que ya se encuentra en la OREDA a través del servicio SDTFO, es un empeoramiento claro de las condiciones vigentes y sería erróneo, pues no son dos servicios iguales, sino lo serían parcialmente y sólo en determinados casos.

En efecto, el servicio de la OREDA SDTFO es un servicio con entrega en domicilio (uno de los puntos de acceso) y el otro punto con entrega en una central del AEP (Red Nacional o Telmex). No se tarifica por kilómetros desde los puntos solicitados sino que, al ser un servicio de desagregación del bucle, su costo es un valor promedio relacionado con el costo de la red de acceso, hogares cubiertos y clientes conectados. Desde un punto de vista técnico, como indicamos, los puntos de conexión estarían entonces limitados a los de la desagregación del bucle (ubicación del cliente en zona de cobertura y central del AEP en el otro extremo).

Por el contrario, el servicio de fibra oscura de la ORCI sería un servicio mediante el cual un CS solicita una fibra oscura vacante (hilo o hilos) entre cualquier punto de la red del AEP donde haya continuidad de la fibra y exista la posibilidad de un acceso a dicha fibra (centrales, pozos, arquetas, etc.). El costo del servicio es lógicamente por kilómetro solicitado entre las puntas y puede ser fibra correspondiente a la red de acceso, anillos metropolitanos, red de transporte, etc., del AEP.

Si bien el servicio de desagregación completa de la fibra de la OREDA en algunos casos pueda cubrir la demanda de los CS como servicio de fibra oscura, no es ni mucho menos completamente sustitutivo del servicio general de fibra oscura de la ORCI, tanto por sus condiciones técnicas como por su costo.

El modelo de costos de la red de acceso del AEP¹⁶, usado por el Instituto para establecer las tarifas tanto de la OREDA como de la ORCI, así también lo demuestra.

Los cálculos para determinar el costo de cada servicio, el del SDTFO de la OREDA y el de renta de fibra oscura de la ORCI, es completamente distinto en dicho modelo, así como los recursos de red implicados, aunque puedan existir elementos compartidos.

En efecto, el modelo de costos del Instituto calcula un costo recurrente mensual para el servicio SDTFO de la OREDA de 1295.44 MXN al mes por línea, a partir del reparto de los costos de la red de acceso atendiendo a la red de cobertura y demanda esperada, considerando el tramo promedio desde una central del AEP al domicilio del cliente. Como bien indica el modelo y la captura a continuación, se trata de un servicio de fibra hasta el hogar (FTTH).

¹⁶ IFT 2021. Modelos de Costos para servicios de acceso y uso compartido de infraestructura pasiva fija y de desagregación aplicables a 2021. <http://www.ift.org.mx/politica-regulatoria/modelos-de-costos-para-servicios-de-acceso-y-uso-compartido-de-infraestructura-pasiva-fija-y-de>

Total Cargo Mensual	
Servicios de Fibra FTTH - PON	
Acceso indirecto	94,84
Desagregación virtual del Bucle Local - sin ONT	94,84
Desagregación virtual del Bucle Local - con ONT	103,73
Desagregación bucle punto a punto	1.295,44
Enlace dedicado	1.524,39

Figura 1. Captura de resultados servicios fibra OREDA modelo costos acceso IFT (fuente: modelo de costos IFT)

El resultado sería idéntico al valor de la renta del servicio SDTFO de la OREDA 2021 actualmente vigente, a pesar de que se indica que existe cierta anonimización de los insumos del modelo de costos:

Renta mensual de SDTFO (por línea)	Renta mensual (por usuario)	\$1,295.4360
------------------------------------	-----------------------------	--------------

Figura 2. Valor de renta recurrente vigente del servicio SDTFO en la OREDA 2021 (fuente: OREDA 2021)

Por el otro lado, el mismo modelo de costos del IFT también calcula el servicio de renta de fibra oscura tal y como técnicamente ha sido siempre incorporado en las ORCI, que considera cualquier distancia posible que un CS pueda demandar entre dos puntos (origen y destino) dentro de la continuidad de la fibra demandada. Y para ello determina un costo por kilómetro a partir de considerar el total de kilómetros de fibra, como suma estos de todos los pares de fibra desplegados en la red de acceso del AEP, con independencia del uso que se dé a esos hilos de fibra. El modelo de costos considera un total de 2,792,210 kilómetros de hilos de fibra para calcular el costo unitario (por kilómetro) de renta de fibra oscura.

En efecto, a continuación, se muestran los resultados del modelo de costos para la renta anual de fibra oscura por kilómetro.

Total Cargo anual	
MXN/año	
Cost unitario por servicio	
Otro servicios	
Acceso a los ductos en m	15,1690
Acceso a los pozos	1.590,99
Postes	206,79
Subida/aterizaje a poste	285,77
Renta de fibra oscura	962,02

Figura 3. Captura de resultados servicios fibra oscura ORCI modelo costos acceso IFT (fuente: modelo de costos IFT)

Y aunque el modelo de costos indica que se considera cierta anonimización, la renta anual por kilómetro de la fibra oscura obtenida por dicho modelo es también idéntica al valor de la renta anual vigente de la fibra oscura en la ORCI 2021.

7. Servicio de Renta de Fibra Oscura.

Concepto	Contraprestación anual
Cobro por un hilo de fibra	\$ 962.0182 por km

Figura 4. Valor de renta recurrente vigente del servicio fibra oscura en la ORCI 2021 (fuente: ORCI 2021)

Puede observarse fácilmente que se trata de servicios distintos tanto desde un punto de vista técnico (elección de puntos origen y destino para la entrega de la fibra, entre otros), como las condiciones de precios, que en la OREDA es por cliente (con independencia de la distancia pero con las limitaciones asociadas a una entrega en cliente y la otra punta en la central del AEP), y en la ORCI el costo del servicio de fibra oscura es por fibra y kilómetro, a partir de la elección por parte del CS del origen y destino que atienda a su demanda, dentro de la restricción de la continuidad de la fibra y de los puntos de acceso a la misma previstos en las condiciones técnicas de la oferta de referencia (pozos, centrales, puntos de distribución, etc.).

La diferencia en precio de uno y otro servicio es también relevante. Convirtiendo la renta recurrente mensual del SDTFO a renta anual, a efectos de comparar con la renta anual de la fibra oscura, y considerando el valor promedio de distancia del bucle de fibra, se tiene lo siguiente:

	Valor renta anual (MXN)	Valor renta anual efectivo por kilómetro (MXN)	Distancia
Renta anual SDTFO (una fibra)	15,545.28	>1,554.53	<10 km valor promedio bucle fibra ¹⁷
Renta anual fibra oscura por km (una fibra)	962.02	962.02	Valor por kilómetro

Tabla 2. Estimación uso de la ORCI del AEP (Fuente: IFT y elaboración propia)

Esto es, una diferencia de más de un 62% en el precio anualizado. Con certeza será mucho mayor ya que la estimación de 10Km de distancia promedio del bucle de fibra sería un valor de cota pesimista.

Respecto al argumento ii) del AEP de que “*el diseño del servicio de fibra oscura desde la ORCI no proporciona al CS una solución para la falta de capacidad excedente de pozos, postes y ductos*”, se trata a todas luces de un argumento falaz. De hecho y dadas las dificultades para el despliegue de red propia y uso de la infraestructura civil del AEP, los CS, o al menos Telefónica, tienen un mayor interés por el propio servicio de renta de fibra oscura. Y naturalmente que la fibra oscura es una solución, o principal o alternativa, al uso de la capacidad excedente de pozos, postes y ductos, pues sirve para los mismos fines, conectividad entre dos puntos, y de hecho aprovecha una capacidad instalada excedente, las fibras no iluminadas y vacantes del AEP, evitando la instalación de nuevo cableado entre el punto origen y destino requerido por el CS.

Resulta por otro lado contradictorio que el AEP eluda ofrecer la fibra oscura en la ORCI, planteando todo tipo de objeciones e intentos de sacar dicho servicio de sus obligaciones, y, al mismo tiempo, indique que el servicio de fibra oscura se puede solicitar en la OREDA e invite a ello a los CS. Desde Telefónica pensamos que si el AEP no tiene ningún problema en ofrecer el servicio de fibra oscura en la OREDA, menos tendría que tenerlo en la ORCI para la fibra (hilos) que tiene vacantes en su red, con independencia de la jerarquía de la red de que se trate. La única limitación a ofrecer dicho servicio sería el de no disponer, de manera demostrada, de hilos de fibra vacantes entre el tramo requerido por el CS.

3.2.2 Experiencia internacional

Desde un punto de vista de la experiencia internacional, la fibra oscura como servicio mayorista es una práctica regulatoria con numerosos ejemplos a nivel internacional. Sin ser exhaustivos, en el informe del BEREC sobre recomendaciones de implementación de redes NGA¹⁸ se identifican los siguientes países europeos con obligaciones mayoristas de fibra oscura para los

¹⁷ Valor promedio del bucle de fibra del antiguo modelo del Instituto de 2016. Probablemente la distancia promedio sea inferior en la actualidad con mayores despliegues de fibra y penetración de la misma. IFT 2016. Modelo de costos para la determinación de las tarifas de acceso a la red de fibra óptica del Agente Económico Preponderante. Página 49, tabla 4.1.

¹⁸ BEREC. Octubre 2011. BEREC Report on the Implementation of the NGA-Recommendation

operadores declarados con poder significativo de mercado: Alemania, Austria, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Hungría, Italia, Lituania, Noruega, Países Bajos, Polonia y Suecia.

Si bien en alguno de los casos anteriores la obligación de fibra oscura se impone como alternativa (obligación subordinada), cuando no hay espacio en los ductos, como se haría en la actualidad en México, en al menos los siguientes casos la obligación de fibra oscura es consecuencia de una obligación directa, de manera independiente a la obligación de acceso a la infraestructura pasiva para el operador dominante: Italia, Países Bajos, Lituania, Noruega, Polonia y Suecia.

Por otro lado, un estudio de la Comisión Europea¹⁹ constata esta necesidad de acceso a la fibra oscura para los despliegues de redes NGA y 5G de una manera viable técnico-económica y anticipa, junto con un estudio similar del BEREC²⁰, la necesidad de una posible regulación y oferta mayorista de fibra oscura allí donde no se esté dando ya y de cara al éxito de los nuevos despliegues 5G y mantenimiento de la competencia.

En efecto, indica el informe²¹:

“Las ventajas de la auto-provisión indican que los operadores convergentes encontrarán mayores facilidades para el despliegue de las redes 5G, mientras que los operadores sólo-móviles estarán en desventaja” (traducción del inglés y énfasis añadido)

Indica también el informe de la Comisión Europea referenciando al informe del BEREC²²:

*“Algunos operadores están solicitando servicios mayoristas regulados para satisfacer sus necesidades de conexión de estaciones base móviles, incluidas opciones como líneas alquiladas, fibra oscura y acceso a ductos [...] Algunos operadores también expresaron su preocupación por la sostenibilidad de las prácticas actuales de fijación de precios de los servicios de backhaul, dado el crecimiento esperado en los datos móviles por emplazamiento móvil, el crecimiento en la cantidad de emplazamientos móviles requeridos y el entorno de ingresos decreciente para los servicios móviles [...] **los operadores encuestados lamentan la falta general de servicios regulados específicamente definidos para el backhaul móvil, pidiendo productos de acceso de fibra oscura en su lugar** [...] En este contexto, **algunos reguladores sectoriales están planeando imponer al operador incumbente la obligación de dar acceso a la fibra oscura**”* (traducción del inglés y énfasis añadido)

¹⁹ Comisión Europea. 2018. Fixed and Mobile Convergence in Europe. Quality Measurements for 5G and Network Densification

²⁰ BEREC. 2017. Report on the convergence of fixed and mobile networks

²¹ Comisión Europea. 2018. Fixed and Mobile Convergence in Europe. Quality Measurements for 5G and Network Densification . Página 39: *“The advantages of self-provision suggest that converged operators will find 5G networks easier to develop while mobile-only networks will be disadvantaged”*

²² Comisión Europea. 2018. Fixed and Mobile Convergence in Europe. Quality Measurements for 5G and Network Densification . Página 37: *“Some MNOs are calling for regulated wholesale products to cater for their needs to connect mobile base stations, including options such as active leased lines access, dark fibre and duct access [...] Some operators also expressed concerns on the sustainability of current pricing practices of backhaul services, given the expected growth in mobile data per mast site, the growth in the number of mast sites required and the declining revenue environment for mobile services... A number of respondents lament a general lack of regulated services specifically defined for mobile backhaul, asking for dark fibre access products instead... In this context, some NRAs plan to impose on the incumbent the obligation to give access to dark fibre...”*

De hecho, recientemente el regulador del Reino Unido Ofcom, se ha hecho eco de estas limitaciones y ha considerado la fibra oscura como el mecanismo más eficiente en ciertos casos y el que mejor puede llevar a cabo mejoras competitivas frente a las obligaciones actuales del operador dominante. La fibra oscura ha pasado de no estar regulada a ser incluida como obligación directa (no subordinada) para el operador incumbente.

En efecto y primero, la fibra oscura no estaba regulada hasta esta última decisión de Ofcom²³:

“Fibra oscura

3.33 La fibra oscura es una conexión de fibra óptica pasiva entre dos sitios (llamada pasiva porque no hay equipos alimentados en ninguno de los extremos para iluminar la fibra). Esto contrasta con una conexión activa que incluye componentes electrónicos en cualquier extremo de la conexión de fibra.

3.34 Los proveedores de fibra oscura instalan y venden fibra para conectarse entre dos sitios, y el comprador de la fibra oscura agrega la electrónica activa para proporcionar servicios de conectividad empresarial punto a punto, como Ethernet o WDM.

3.35 La cartera de productos de Openreach no incluye actualmente fibra oscura para acceso o backhaul.” (traducción del inglés y énfasis añadido)

Sin embargo y después del análisis de mercado llevado a cabo en 2019, concluye la necesidad de incluir la fibra oscura como obligación directa. En efecto²⁴:

“12. Obligación específica de fibra oscura para la conectividad

12.1 Hemos decidido introducir un requisito para que BT proporcione acceso a fibra oscura, bajo condiciones razonables, para enlaces de conectividad entre centrales de ciertas centrales de BT.

[...]

12.9 En nuestra consulta, establecimos nuestra opinión de que el acceso a la fibra oscura en la conectividad entre centrales proporcionaría a los proveedores de servicio una entrada más flexible a sus servicios aguas abajo. Consideramos que esto podría ofrecer varios beneficios:

los proveedores de servicio podrán elegir su propio equipo electrónico, lo que les permitirá ofrecer servicios que se adapten mejor a sus necesidades y a las necesidades de sus clientes;

los proveedores de servicio podrían tomar decisiones eficientes sobre las actualizaciones de ancho de banda en función de los costos subyacentes de estas actualizaciones;

los proveedores de servicio podrían eliminar la duplicación ineficiente de equipos activos; y

los proveedores de servicio podrían potencialmente ofrecer mejoras más rápidamente.

12.10 Propusimos que estos beneficios a su vez permitirían a los proveedores de telecomunicaciones competir mejor en precio, calidad de servicio y oferta de productos en los

²³ Ofcom. Junio 2019. Promoting competition and investment in fibre networks: review of the physical infrastructure and business connectivity markets. Página 24

²⁴ Ofcom. Junio 2019. Promoting competition and investment in fibre networks: review of the physical infrastructure and business connectivity markets. Página 249

mercados aguas abajo. Como los costos de backhaul son una consideración relevante a la hora de construir nuevas redes de acceso, esto también podría reducir las barreras para la construcción de infraestructura en áreas marginales de los mercados de acceso.

[...]

12.14 En general, **consideramos que surgirían considerables beneficios de la introducción de fibra oscura entre las centrales de BT, y que estos beneficios superaban los riesgos, que podrían mitigarse limitando el alcance y el diseño de la obligación...** (traducción del inglés y énfasis añadido)

Creemos que para las condiciones del sector de las telecomunicaciones en México y la preponderancia actual y prevista, estaría más que justificado incluir la obligación de fibra oscura como obligación directa y estaría alineado con la práctica internacional.

3.3 Empeoramiento de las condiciones de la ORCI

A la luz de nuestra exposición anterior con relación a la fibra oscura y el intento del AEP de eliminarla como opción de la ORCI, creemos que el AEP, como viene siendo habitual, estaría intentando empeorar las condiciones de la Oferta de Referencia Vigente. En esta ocasión, a pesar de existir una nueva medida que trataría de evitar ese comportamiento. Y obligando a los CS a analizar y justificar el porqué es un empeoramiento y, sin embargo, el AEP estaría presentando endebles justificaciones para, también como es habitual, cumplir sobre el papel con las obligaciones, pero no hacerlo de manera efectiva. El AEP puede entender que al presentar un documento con los cambios y sus justificaciones estaría cumpliendo con la nueva obligación, pero la obligación dicta que las ofertas de referencia deben basarse en las condiciones vigentes y, de incluirse cambios, justificar los mismos. El AEP empeora las condiciones y pretende justificar ese empeoramiento con escasos o nulos argumentos, contraviniendo el objetivo de la norma.

Por otro lado, donde no cabría ninguna duda de que el AEP está intentando empeorar las condiciones en su propuesta de Oferta de Referencia frente a las condiciones vigentes y, además, sin ninguna justificación incluida en su documento de modificaciones y justificaciones, sería con relación al aumento notable e injustificado de las tarifas mayoristas de los distintos servicios de la ORCI. Algo que recurrentemente viene haciendo el AEP todos los años pero que, en esta ocasión, existiría una nueva medida que limitaría su proceder y como mínimo le obligaría a justificarlo, algo que no hace. Parecería que para el AEP un aumento tan significativo de las tarifas respecto a las vigentes no merecería si quiera la más mínima justificación.

En efecto, como viene siendo habitual, pero en esta ocasión contraviniendo las nuevas medidas, el AEP ha presentado una propuesta que empeora notablemente las condiciones económicas de los distintos servicios de la ORCI EM (tarifas del Anexo A).

No vamos a ser exhaustivos en un análisis tarifa por tarifa, pues es algo que siempre viene haciendo el AEP y entendemos que será rechazado, pero llaman la atención las subidas de tarifas de la Empresa Mayorista, duplicando, triplicando o hasta x7, la mayor parte de las tarifas, tanto

en tarifas no recurrentes como recurrentes. Mostramos a continuación algunos ejemplos de estas subidas notables e injustificadas en la propuesta presentada por el AEP.

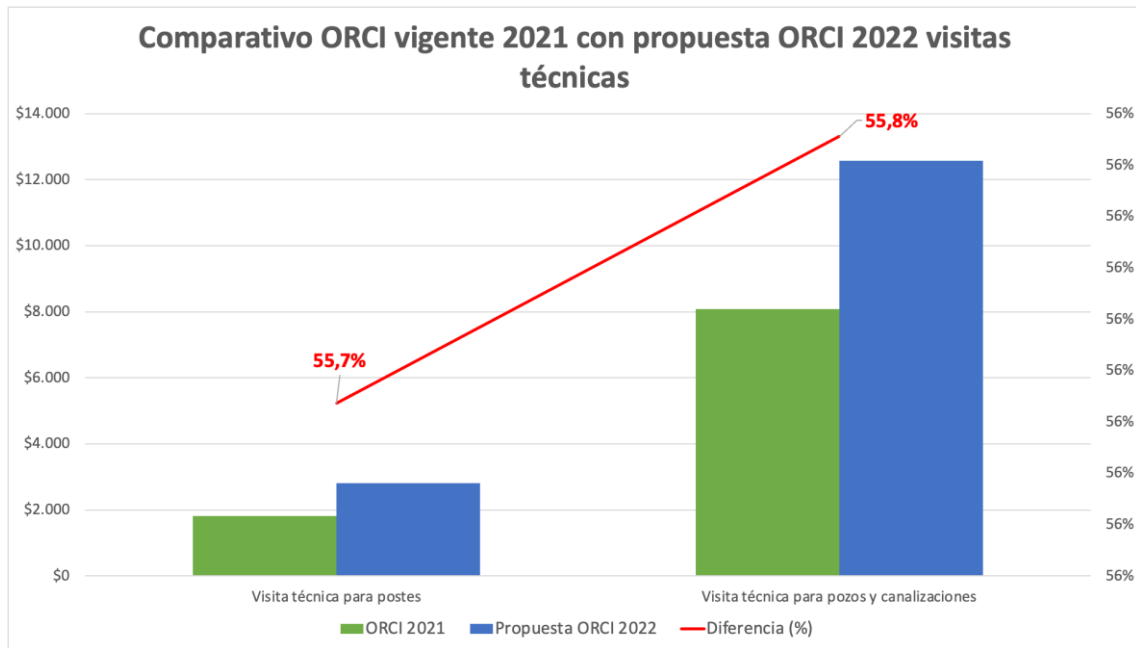
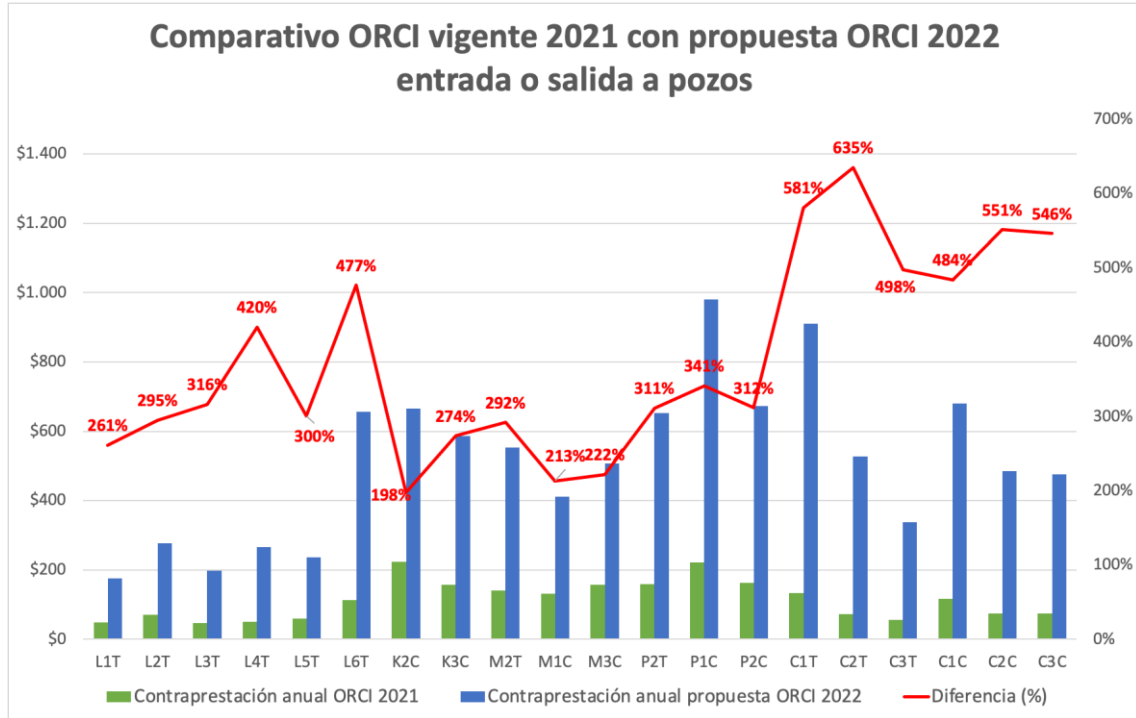


Figura 5. Aumento propuesto de tarifas para algunos servicios en ORCI EM 2022 (Fuente: Propuesta ORCI EM 2022)

Las tarifas de la ORCI DM ni siquiera han sido presentadas, por lo que no puede hacerse el comparativo, si bien las tarifas deberían basarse en las condiciones vigentes aplicando las mejoras en eficiencia que los modelos de costos del Instituto reflejan.

Este proceder (empeoramiento de las condiciones) es algo que lleva haciendo el AEP cada año pero, como indicamos, es relevante que lo siga haciendo cuando existe una medida explícita que debería impedirlo o, cuanto menos, que claramente hubiera identificado y justificado los cambios sobre la versión vigente. Creemos que es una señal sin duda de que el AEP intenta eludir sus obligaciones cuando encuentra la oportunidad.

El modelo de costos del Instituto para los servicios de la ORCI y la OREDA en ningún caso justificaría este aumento tan relevante de las tarifas sino más bien al contrario, justificaría un ajuste a la baja año a año fruto de las eficiencias y economías de escala alcanzadas por el AEP.

El IFT debe preguntarse si tras haber ejecutado la Separación Funcional del AEP y haberse creado la Empresa Mayorista (“Red Nacional”), una empresa supuestamente independiente, mayorista, neutra, cuyo modelo de negocio debería ser expandir sus clientes y sus ingresos y rentabilidad, si la propuesta de subida desproporcionada en las tarifas de la ORCI lograría ese objetivo o, si más bien, dejaría definitivamente a Telmex como su único cliente y fuente de ingresos mayoristas, hecho que sin duda sería contrario a los intereses de una empresa mayorista independiente pero, por otro lado, sí sería beneficioso para los intereses particulares del conjunto del AEP, que expulsaría de facto a potenciales competidores que ya no usarían la oferta mayorista de Red Nacional.

4. SUGERENCIAS SOBRE LA PROPUESTA ORCI 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 trabajos 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 la oferta vigente e identificar y justificar los cambios, así como incluir los criterios para delimitar los trabajos especiales. El AEP, de nuevo, estaría empeorando las condiciones económicas de las propuestas presentadas, pero ni las ha identificado ni las ha justificado. Adicionalmente, estaría tratando de eliminar el servicio de fibra oscura del catálogo de servicios de la ORCI con una justificación más que débil. Ni el servicio SDTFO de la OREDA es equivalente al de la ORCI, como argumenta el AEP, y menos la fibra oscura no es un potencial servicio sustitutivo del acceso a ductos, postes y pozos, como también trata erróneamente de justificar el AEP. De hecho, el servicio de fibra oscura es una necesidad demandada por la industria desde hace tiempo, con la existencia de un mercado de fibra oscura en México allí donde existe la opción, y donde la capacidad vacante de fibras no iluminadas que la Empresa Mayorista posee podría ser rentabilizada para obtener un mejor aprovechamiento y retorno de sus activos, si verdaderamente se comportara como una empresa independiente, mayorista y neutra que buscara maximizar sus propios objetivos, y atender así una necesidad apremiante de los CS para los nuevos despliegues de red de 5G y de fibra hasta el hogar. Si el IFT quiere que 5G triunfe en México, debe tener en cuenta cuales son los cuellos de botella y las infraestructuras esenciales no replicables necesarias para dichos despliegues y aplicar de manera efectiva la regulación para asegurar que México no queda rezagado.

Por otro lado, tampoco el AEP ha incluido los criterios para considerar qué trabajos pueden entrar en la categoría de trabajos especiales y cuáles no. 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 ORCI 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 ORCI 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 de los servicios de la ORCI si se eliminaran las barreras para su uso y se adecuaron los servicios a las condiciones existentes en el mercado (como la provisión de la fibra oscura).

Señalamos a continuación una serie de aspectos relevantes para reducir las barreras al uso de los servicios de la ORCI, 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.

Las barreras de índole técnica manifestadas por la industria deben de ser atendidas y las modificaciones incorporadas en la oferta de referencia. Sin ser exhaustivos, por ejemplo: i) los límites arbitrarios a las solicitudes de los CS, ii) limitaciones del SEG actual, iii) posibilidad de gestionar varias solicitudes dentro de un mismo proyecto, iv) control sobre la capacidad excedente real de la infraestructura del AEP y v) que se aplique los mismos criterios al respecto que aplica a los CS, vi) plazos dilatados concatenados en cada etapa del proceso de solicitud, que formalmente pueden tener justificación, pero que finalmente ponen en total desventaja a los CS frente a la propia operación del AEP, etc.

Por otro lado, el servicio de fibra oscura, tal y como indica la LFTyR, debe ser un servicio directo incluido en la oferta de referencia y no un servicio subordinado (alternativa cuando no existe un espacio en un tramo demandado por el CS). Hemos justificado en los apartados anteriores que la fibra oscura se ofrece en la experiencia internacional no solo como servicio subordinado sino como una obligación directa para operadores dominantes.

Adicionalmente, existe un mercado de fibra oscura en México ofrecido por operadores mayoristas con una alta demanda por parte de los operadores, aunque, desafortunadamente, no teniendo la cobertura ni capacidad que presenta la red del AEP. Recordamos aquí el principio básico regulatorio que dicta que los servicios regulados deben reflejar al menos las condiciones existentes en el mercado.

También adicionalmente, creemos que las condiciones de preponderancia en el mercado mexicano de telecomunicaciones así como las dificultades manifiestas para el uso efectivo de los servicios de la ORCI, que el propio Instituto ha reconocido en su revisión bienal de las medidas de preponderancia 2020, justifican que sea una obligación directa, además de que la propia LFTyR así lo indica, y que se adaptaría a las necesidades de los CS como opción adicional para sortear las dificultades de despliegues de infraestructura propia. Hemos demostrado como con fecha reciente la obligación ha sido incluida en el Reino Unido por Ofcom hacia el operador dominante atendiendo a sus notables beneficios y considerando que ellos superan notablemente los posibles inconvenientes.

Solicitamos por lo tanto al Instituto que el servicio de fibra oscura sea una obligación directa (no subordinada) y un servicio ofrecido a los CS que lo soliciten. El éxito de los despliegues 5G y de fibra hasta el hogar dependerán de un elevado grado de compartición de las redes y de acceso

a las facilidades esenciales del AEP, dadas las dificultades para replicar una red con la extensión, capacidad y capilaridad de la red del AEP.

Además, si el propio AEP dice que ofrece un servicio de fibra oscura en la OREDA (en realidad se trata del SDTFO, que no tiene el mismo alcance que la fibra oscura), no entendemos qué problema tendría en ofrecer directamente (y no de manera subordinada) el servicio de fibra oscura con el alcance técnico propio del servicio de la ORCI (entrega de capacidad de fibras vacantes no iluminadas entre los puntos de origen y destino demandados por el CS). Tampoco se entiende que una empresa mayorista neutra con el objetivo de ser un competidor en el ámbito mayorista no tenga el mínimo interés en entrar a competir y ofertar el servicio de fibra oscura tal y como hacen muchos otros operadores mayoristas en México.

Finalmente, respecto al servicio de fibra oscura, es fundamental que el SEG incorpore de manera detallada toda la información relativa a la fibra oscura disponible por el AEP. Mapas de cobertura, trayectos de la fibra, capacidad (hilos) disponibles entre tramos, etc. Los CS deben poder conocer con antelación esta información para poder llevar a cabo sus planes de despliegue y optimizar los despliegues de red.

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 ORCI 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, como las de CFE. Solicitamos al Instituto que ajuste las tarifas de los distintos servicios de la ORCI a partir de los modelos de costos actualizados del Instituto y aplicándolos al año 2021 en adelante, donde esperamos que se incorporarán las eficiencias correspondientes al año en cuestión.

Solicitamos también al Instituto un mayor control de los trabajos especiales. El Instituto es consciente de que los trabajos especiales son una forma de encarecer el servicio mayorista y una de las principales barreras al uso de la ORCI, 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. En todo caso, solicitamos al Instituto que tanto obligue al AEP a publicar los criterios para los trabajos especiales (y sea sancionado por no haberlo hecho en la propuesta presentada a consulta pública), como ejerza su papel supervisor a la mayor brevedad tal y como se ha encomendado con las nuevas medidas para asegurar que los trabajos 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 trabajos 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 trabajos especiales aplicados a los CS y los que el AEP aplicaría a su propia operación (por ejemplo en sus nuevos despliegues de fibra hasta el hogar, que con certeza estarían utilizando la infraestructura civil del AEP). Esto es, el Instituto, con la información que éste recabe del AEP al respecto de dichos trabajos especiales, no sólo debería auditar el costo y oportunidad de los

trabajos especiales que el AEP establece a los CS, sino que el Instituto también deberá vigilar que el AEP se aplica los trabajos 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.

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 compartición de infraestructura pasiva fija. 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 para el acceso a la infraestructura pasiva. 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 ORCI 2019²⁵.

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. 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.

²⁵ IFT Agosto 2019. Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública sobre las “Propuestas de Ofertas de Referencia de Enlaces Dedicados y Compartición de Infraestructura para servicios fijos presentadas por el Agente Económico Preponderante”. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/binder1_1.pdf



www.telefonica.com