

Corrección - Comentarios de Mediatelecom Policy & Law a la MIR del Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión

Jorge Bravo [jorgebravo@mediatelecom.com.mx]

Enviado el: viernes, 06 de julio de 2012 02:29 p.m.

Hasta: Cofemer Cofemer

Datos adjuntos: comentarios de mediateleco~1.pdf (436 KB)

GMF-SPM
B001203199.

Sólo se envía una corrección que consiste en firmar el documento por parte de Jorge Fernando Negrete Pacheco, director de Mediatelecom Policy & Law

Comentarios que presenta Mediatelecom Policy & Law a la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) al Acuerdo mediante el cual el Pleno de la Comisión Federal de telecomunicaciones expide el Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión para iniciar el procedimiento de mejora regulatoria

Mtro. Juan Manuel Almazán Pérez

Coordinador de Manifestaciones de Impacto regulatorio

Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer)

Presente:

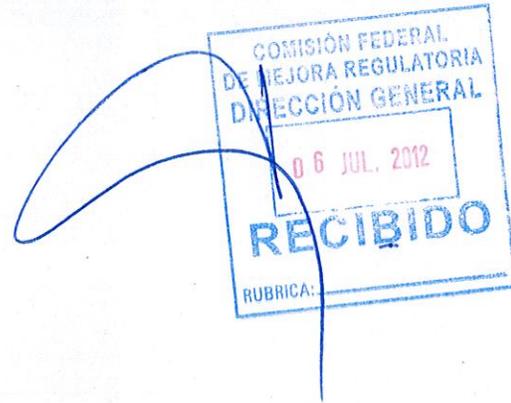
Mediatelecom Policy & Law es una empresa consultora dedicada al análisis estratégico de las telecomunicaciones. Conforme a derecho, presenta ante usted y la Comisión Federal de Mejora regulatoria los comentarios en archivo adjunto a la MIR del Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión.

Le agradeceré la confirmación de recibido del documento en tiempo y forma.

Saludos cordiales,

Lic. Jorge Fernando Negrete Pacheco

Director de Mediatelecom Policy & Law



Corrección - Comentarios de Mediatelecom Policy & Law a la MIR del Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión

Jorge Bravo [beltmondi@hotmail.com]

Enviado el: viernes, 06 de julio de 2012 02:27 p.m.

Hasta: Cofemer Cofemer

Datos adjuntos: comentarios de mediateleco~1.pdf (436 KB)

Sólo se envía una corrección que consiste en firmar el documento por parte de Jorge Fernando Negrete Pacheco, director de Mediatelecom Policy & Law

Comentarios que presenta Mediatelecom Policy & Law a la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) al Acuerdo mediante el cual el Pleno de la Comisión Federal de telecomunicaciones expide el Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión para iniciar el procedimiento de mejora regulatoria



Mtro. Juan Manuel Almazán Pérez

Coordinador de Manifestaciones de Impacto regulatorio

Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer)

Presente:

Mediatelecom Policy & Law es una empresa consultora dedicada al análisis estratégico de las telecomunicaciones. Conforme a derecho, presenta ante usted y la Comisión Federal de Mejora regulatoria los comentarios en archivo adjunto a la MIR del Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión.

Le agradeceré la confirmación de recibido del documento en tiempo y forma.

Saludos cordiales,

Lic. Jorge Fernando Negrete Pacheco

Director de Mediatelecom Policy & Law

Comentarios de Mediatelecom Policy & Law a la MIR del Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión

Jorge Bravo [jorgebravo@mediatelecom.com.mx]

Enviado el: viernes, 06 de julio de 2012 02:17 p.m.

Hasta: Cofemer Cofemer

Datos adjuntos: comentarios de mediateleco~1.pdf (435 KB)

Comentarios que presenta Mediatelecom Policy & Law a la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) al Acuerdo mediante el cual el Pleno de la Comisión Federal de telecomunicaciones expide el Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión para iniciar el procedimiento de mejora regulatoria

Mtro. Juan Manuel Almazán Pérez

Coordinador de Manifestaciones de Impacto regulatorio

Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer)

Presente:

Mediatelecom Policy & Law es una empresa consultora dedicada al análisis estratégico de las telecomunicaciones. Conforme a derecho, presenta ante usted y la Comisión Federal de Mejora regulatoria los comentarios en archivo adjunto a la MIR del Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión.

Le agradeceré la confirmación de recibido del documento en tiempo y forma.

Saludos cordiales,

Jorge Bravo

Editor del portal Mediatelecom



Comentarios de Mediatelecom Policy & Law a la MIR del Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión

Jorge Bravo [beltmondi@hotmail.com]

Enviado el: viernes, 06 de julio de 2012 02:14 p.m.

Hasta: Cofemer Cofemer

CC: Jorge Fernando Negrete Pacheco [jfnegrete@mediatelecom.com.mx]; Jorge Fernando Negrete Pacheco [jfnegretep@hotmail.com]; beltmondi@hotmail.com

Datos adjuntos: comentarios de mediateleco~1.pdf (435 KB)

Comentarios que presenta Mediatelecom Policy & Law a la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) al Acuerdo mediante el cual el Pleno de la Comisión Federal de telecomunicaciones expide el Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión para iniciar el procedimiento de mejora regulatoria

Mtro. Juan Manuel Almazán Pérez

Coordinador de Manifestaciones de Impacto regulatorio

Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer)

Presente:



Mediatelecom Policy & Law es una empresa consultora dedicada al análisis estratégico de las telecomunicaciones. Conforme a derecho, presenta ante usted y la Comisión Federal de Mejora regulatoria los comentarios en archivo adjunto a la MIR del Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión.

Le agradeceré la confirmación de recibido del documento en tiempo y forma.

Saludos cordiales,

Jorge Bravo

Editor del portal Mediatelecom

México, DF, a 6 de julio de 2012

Comentarios que presenta Mediatelecom Policy & Law a la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) al Acuerdo mediante el cual el Pleno de la Comisión Federal de telecomunicaciones expide el Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión para iniciar el procedimiento de mejora regulatoria

Número de expediente: 10/0577/220612

Presenta: Lic. Jorge Fernando Negrete Pacheco, director de Mediatelecom Policy & Law

Mtro. Juan Manuel Almazán Pérez

Coordinador de Manifestaciones de Impacto regulatorio

Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer)

Presente:

Mediatelecom Policy & Law es una empresa consultora dedicada al análisis estratégico de las telecomunicaciones. Conforme a derecho, presenta ante usted y la Comisión Federal de Mejora regulatoria los siguientes comentarios a la MIR del Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión.

Elementos de derecho

Ley Federal de Telecomunicaciones

- I. Según el artículo 7-II de la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT), corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) “Promover y vigilar la eficiente interconexión de los diferentes equipos y redes de telecomunicación”.
- II. El artículo 9-A-X de la LFT corresponde a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) “Promover y vigilar la eficiente interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones, incluyendo la que se realice con redes extranjeras, y determinar las condiciones que, en materia de interconexión, no hayan podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones.”

- III. El artículo 42 de la LFT define que “Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán interconectar sus redes, y a tal efecto suscribirán un convenio en un plazo no mayor de 60 días naturales contados a partir de que alguno de ellos lo solicite. Transcurrido dicho plazo sin que las partes hayan celebrado el convenio, o antes si así lo solicitan ambas partes, la Secretaría, dentro de los 60 días naturales siguientes, resolverá sobre las condiciones que no hayan podido convenirse.”
- IV. Los artículos 43 y 44 de la LFT detallan las obligaciones de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que suscribirán entre sí convenios de interconexión.
- V. El artículo 47 párrafo 3 de la LFT señala que “Los concesionarios deberán presentar a la Secretaría, previamente a su formalización, los convenios de interconexión que se pretenden celebrar. Cuando se estime que dichos convenios perjudican los intereses del país en general, de los usuarios o de otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, la Secretaría podrá establecer las modalidades a que deberán sujetarse los convenios, a fin de incorporar condiciones de proporcionalidad y reciprocidad respecto de los servicios objeto de la interconexión.”
- VI. El artículo 63 párrafo 2 de la LFT señala “La regulación tarifaria que se aplique buscará que las tarifas de cada servicio, capacidad o función, incluyendo las de interconexión, permitan recuperar, al menos, el costo incremental promedio de largo plazo.”
- VII. El artículo 64-VII de la LFT señala que el Registro de Telecomunicaciones incluirá los convenios de interconexión con otras redes.
- VIII. El artículo 71-A-II de la LFT precisa las sanciones de la SCT por no cumplir con las obligaciones en materia de operación e interconexión de redes públicas de telecomunicaciones.

Acuerdo de convergencia de servicios fijos de telefonía local y televisión y/o audio restringidos que se proporcionan a través de redes públicas alámbricas e inalámbricas (Acuerdo de Convergencia)

- IX. El acuerdo primero del Acuerdo de Convergencia busca “Facilitar la convergencia de redes y servicios de telecomunicaciones, así como la sana competencia entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que proporcionan el servicio de televisión y/o audio restringidos y concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que proporcionan el servicio fijo de telefonía local, mediante la interconexión e interoperabilidad eficiente de sus redes, sobre bases de tarifas no discriminatorias, la implementación de la portabilidad de números y el establecimiento de medidas que prevengan subsidios cruzados.”
- X. El acuerdo cuarto del Acuerdo de Convergencia dice que la Cofetel “establecerá en un plazo que no exceda de 15 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo, un Comité Consultivo coordinado por la misma e integrado por

concesionarios y expertos en la materia, que contribuya con la Cofetel en el diseño de la resolución relativa a la portabilidad de números a que se alude en el acuerdo Sexto y del Convenio Marco de Interconexión referido en el acuerdo Quinto”.

- XI. El acuerdo quinto del Acuerdo de Convergencia sostiene que “a fin de promover la interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones, en un plazo máximo de 75 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo, observando lo señalado en el acuerdo Cuarto que antecede con respecto al Comité Consultivo, deberá emitir y publicar en el *Diario Oficial de la Federación* un Convenio Marco en el que se establezcan las condiciones para la interconexión de las redes de los concesionarios de telefonía local con las redes de los concesionarios de televisión y/o audio restringidos (Convenio Marco de Interconexión), el cual deberá garantizar que la interconexión de estas redes se lleve a cabo, con el mismo trato que los concesionarios de telefonía local se den entre sí, independientemente de la tecnología utilizada en sus redes públicas de telecomunicaciones para proporcionar el servicio fijo de telefonía local, incluyendo entre otros aspectos el establecimiento de convenios compensatorios”
- XII. El artículo transitorio primero del Acuerdo de Convergencia plantea que para que se puedan modificar los títulos de concesión de los concesionarios con restricciones, deberán cumplir con los siguientes requisitos:
- a. Manifiestar por escrito a la Secretaría, bajo protesta de decir verdad, su adhesión al presente Acuerdo, incluyendo el Convenio Marco de Interconexión y la resolución relativa a la portabilidad de números que para tal efecto emita y publique en el DOF la Cofetel.
 - b. Suscribir el convenio de interconexión con los concesionarios de televisión y/o audio restringidos cuyas redes cuenten con bidireccionalidad.
 - c. Implementar la interconexión que permita la interoperabilidad eficiente de las redes respectivas, dentro de los 60 (sesenta) días naturales siguientes al vencimiento del plazo para la suscripción de los convenios de interconexión.
 - d. Implementar de forma efectiva, dentro de los 135 (ciento treinta y cinco) días naturales siguientes a la emisión y publicación en el DOF tanto del Convenio Marco de Interconexión como de la resolución relativa a la portabilidad de números emitidos por la Cofetel, la portabilidad de números en su red para el servicio fijo de telefonía local.
 - e. Haber cubierto el pago, beneficio económico o contraprestación a favor del Gobierno Federal.
- XIII. El mismo artículo transitorio primero del Acuerdo de Convergencia precisa que una vez “satisfechos los anteriores requisitos, los concesionarios de telefonía local, que estén interesados en la modificación de sus títulos de concesión para eliminar las restricciones para la prestación del servicio adicional de televisión y/o audio restringidos, solicitarán a la Secretaría la modificación de sus títulos de concesión adjuntando la opinión favorable de cumplimiento emitida por la Cofetel de conformidad al acuerdo Décimo del presente

instrumento, así como el Formato de Solicitud y los correspondientes comprobantes de pago de derechos a que hace referencia el acuerdo Tercero inciso a) del presente instrumento”.

Definición de interconexión

Las Reglas del Servicio Local, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de octubre de 1997, definen la interconexión como la “Conexión física y lógica entre dos redes públicas de telecomunicaciones, que permite cursar tráfico público conmutado entre las centrales de ambas redes. La interconexión permite a los usuarios de una de las redes conectarse y cursar tráfico público conmutado a los usuarios de la otra y viceversa, o utilizar servicios proporcionados por la otra red.”

Antecedentes

El Pleno de la Cofetel aprobó la emisión de un Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión que fue remitido a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) para su consulta pública y mejora regulatoria.

Argumentos

Con base en la legislación en la materia y la información contenida en la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), Mediatelecom Policy & Law, una empresa consultora dedicada al estudio estratégico de las telecomunicaciones, sostiene que el Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión:

- a) No otorga certidumbre jurídica a la industria de las telecomunicaciones, en particular a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que proporcionan el servicio fijo de telefonía local.
- b) Otorga privilegios y transferencias económicas a los operadores de redes públicas de telecomunicaciones que prestan el servicio de televisión y/o audio restringidos.
- c) No cumple con los términos del acuerdo quinto del Acuerdo de Convergencia.
- d) Modifica y altera la definición de interconexión y, por lo tanto, sus alcances técnicos con fines regulatorios.
- e) Telmex ha perdido más de 4 millones de líneas en un lapso de seis años, por lo que una regulación adicional es contraria a las tendencias internacionales y a la lógica económica de cualquier empresa.
- f) La Ley Federal de Telecomunicaciones ya regula la interconexión.

- g) El Acuerdo de Convergencia pretende colocarse por encima de la Ley Federal de Telecomunicaciones y regular la convergencia de servicios.
- h) El Acuerdo de Convergencia no ha fomentado la convergencia sino un régimen de excepción y transferencia de riqueza.
- i) La autoridad sectorial y regulatoria ha incumplido el Acuerdo de Convergencia.
- j) Las políticas y las condiciones de mercado han cambiado de 2006, cuando se emitió el Acuerdo de Convergencia, a la fecha, cuando se presenta el Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión.
- k) El Acuerdo de Convergencia y el Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión constituyen una doble regulación asimétrica adicional a la modificación al título de concesión de Telmex.

La LFT ya regula la interconexión

1. Lo primero que hay que señalar es que la interconexión es un acuerdo entre particulares para interconectar sus redes.
2. En los términos de la actual Ley Federal de Telecomunicaciones ya se regula de manera eficaz la interconexión entre redes públicas de telecomunicaciones. La LFT ordena la interconexión entre redes, establece las obligaciones de los concesionarios y define sanciones. Además, prevé la intervención de la autoridad (Cofetel) en caso de que existan desacuerdos entre los operadores por las tarifas de interconexión. La Cofetel definió una tarifa de interconexión de MX\$ 0.3912 por minuto de interconexión de enero a diciembre de 2011. Por si fuera poco, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió en 2011 la no suspensión de los actos de la autoridad en materia de tarifas de interconexión. Este conjunto de reglas hacen posible la interconexión de redes, la permanencia del servicios en beneficio de los usuarios y la resolución de conflictos, tal y como ocurre en la actualidad.

El Acuerdo de Convergencia pretende colocarse por encima de la LFT y regular la convergencia de servicios

3. El Acuerdo de Convergencia constituye una sobrerregulación. Toda regulación excesiva genera costos financieros y sociales, tanto al regulador porque debe vigilar el cumplimiento de la norma y destinar recursos públicos para ello, como para los operadores, que deben implementarla y trasladar los costos a los consumidores. Si la intención última de la regulación es beneficiar al usuario, el Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión (ACMI) logra el objetivo contrario, pues los costos para los concesionarios repercutirán a la alza directamente en las tarifas de servicios de

telecomunicaciones. Por lo tanto, en el caso en comento existe un doble costo para los usuarios: el de los recursos públicos y el de la carga financiera aplicada a las tarifas. Lo anterior a pesar de que se trata de un acuerdo entre particulares.

4. Como se mencionó, la Cofetel definió para 2011 la tarifa de interconexión de MX\$ 0.3912 por minuto; la reducción fue de 60 por ciento. Sin embargo, los precios al consumidor final no han disminuido en la misma proporción. En todo caso, las tarifas bajaron sólo para los usuarios de alto consumo pero no así para los consumidores de bajo consumo de servicios. Esta reducción drástica en las tarifas de interconexión tampoco tomó en cuenta la desaceleración de la penetración de teléfonos móviles de los últimos trimestres. La de la Cofetel fue una decisión apresurada que no consideró diversos aspectos como los mencionados.
5. Al respecto, Luiz Carlos Delorme Prado, profesor del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro, expone el caso de Brasil: “La tarifa de interconexión fijo-móvil en Brasil es considerada como relativamente elevada. Para algunos analistas, esto indica una distorsión del mercado e, inclusive, distorsiones en la competencia. Sin embargo, esta percepción es incorrecta, ya que se trata de una opción de política pública cuya estrategia regulatoria resultó exitosa.”¹ Como advierte el profesor Delorme, en México también abundan los analistas que han cuestionado las elevadas tarifas de interconexión; sin embargo, el aspecto a reparar es la falta de política pública y regulatoria que permitiera aprovechar esas tarifas de interconexión para lograr una cobertura esperada. México tiene una penetración de 85.1 accesos móviles por cada 100 habitantes (marzo de 2012), mientras que Brasil terminó el mes de mayo con 129.93 líneas móviles por cada 100 habitantes. México tiene niveles de penetración de telefonía móvil similares a la de los países más pobres de América Central.
6. La reducción en las tarifas de interconexión debe ser paulatina y no drástica para que al mismo tiempo los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones utilicen los ingresos generados por las tarifas de interconexión para hacer crecer sus redes.
7. El Acuerdo de Convergencia se coloca por encima de la Ley Federal de Telecomunicaciones en materia de interconexión. Constituye una sobrerregulación porque la LFT ya establece los términos, condiciones, obligaciones y deberes en materia de interconexión tanto para los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones como para el regulador. El ACMI es un instrumento de política regulatoria redundante, causa más costos sociales y financieros y genera incertidumbre jurídica porque modifica la definición de interconexión y obliga a prestar servicios de interconexión que no estaban contemplados en la legislación que sirvió de fundamentación al Acuerdo de Convergencia en 2006.
8. La demora en la publicación del Convenio Marco de Interconexión (CMI) por parte de la autoridad (Cofetel) demuestra que las condiciones de interconexión que establece la Ley

¹ Luiz Carlos Delorme Prado, “La interconexión, supeditada al imperativo de la inclusión social”, *Política Digital*, agosto-septiembre de 2011, pp. 13-14.

Federal de Telecomunicaciones resultan suficientes para interconectar e interoperar las redes públicas de telecomunicaciones. Es decir, a pesar del incumplimiento de la autoridad por publicar el CMI, las redes se encuentran interconectadas e interoperando dentro de una arquitectura abierta de red y en condiciones no discriminatorias. No hizo falta la publicación de ese instrumento de política regulatoria para que los concesionarios firmaran entre sí acuerdos de interconexión, ni para evitar que la autoridad (Cofetel) interviniera conforme a derecho en aquellos casos donde existían desacuerdos entre los concesionarios y fijara las tarifas de interconexión conforme a un modelo de costos tanto fijo como móvil.

9. El exceso de regulación resulta contraproducente y hasta irracional cuando la literatura existente reconoce que los servicios fijos de telefonía local padecen de abundante regulación a nivel internacional. En un principio esa regulación fue necesaria para garantizar el acceso universal al servicio de telefonía fija y para evitar prácticas anticompetitivas. Sin embargo, ante la creciente expansión de las comunicaciones inalámbricas, la sustitución fijo-móvil por parte de los usuarios y la caída de accesos fijos y de las tarifas y los ingresos en el servicio de telefonía local y de larga distancia (como consecuencia del crecimiento de servicios de valor agregados como VoIP), tornan inoperante una regulación adicional que además castiga los planes de inversión y de expansión de los operadores, cuando el mercado por sí mismo ya lo está haciendo. Por el contrario, la tendencia a nivel internacional es a desregular la telefonía fija. En Colombia, por ejemplo, la regulación ha evolucionado hacia los mercados relevantes y la convergencia, olvidándose de la interconexión. En España la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) ya no impondrá tarifas a Telefónica-Movistar, debido a la caída de cuota de mercado del operador ibérico. México parece ir en sentido contrario de esas acciones regulatorias a nivel internacional.
10. En nuestro país Telmex y Telnor han comenzado a perder líneas desde el segundo trimestre de 2006, el mismo año que se firmó el Acuerdo de Convergencia. Para Telmex la contracción de líneas de telefonía fija inició aun antes del descenso a nivel nacional, también en 2006. Durante el primer trimestre de ese año la empresa registró la cifra más alta en su historia con 18 millones 650 suscriptores al servicio. Desde entonces el descenso ha sido paulatino pero constante. Para el primer trimestre de 2012 Telmex ya sólo había facturado 14 millones 589 mil líneas fijas. Es decir, en el lapso de seis años el incumbente ha desconectado 4 millones 61 mil líneas fijas (tabla 1 y gráfica 1). Un dato adicional revela que desde que inició la portabilidad numérica el 5 de julio de 2008, Telmex ha portado a otros operadores 465 mil 543 líneas hasta junio de 2012.

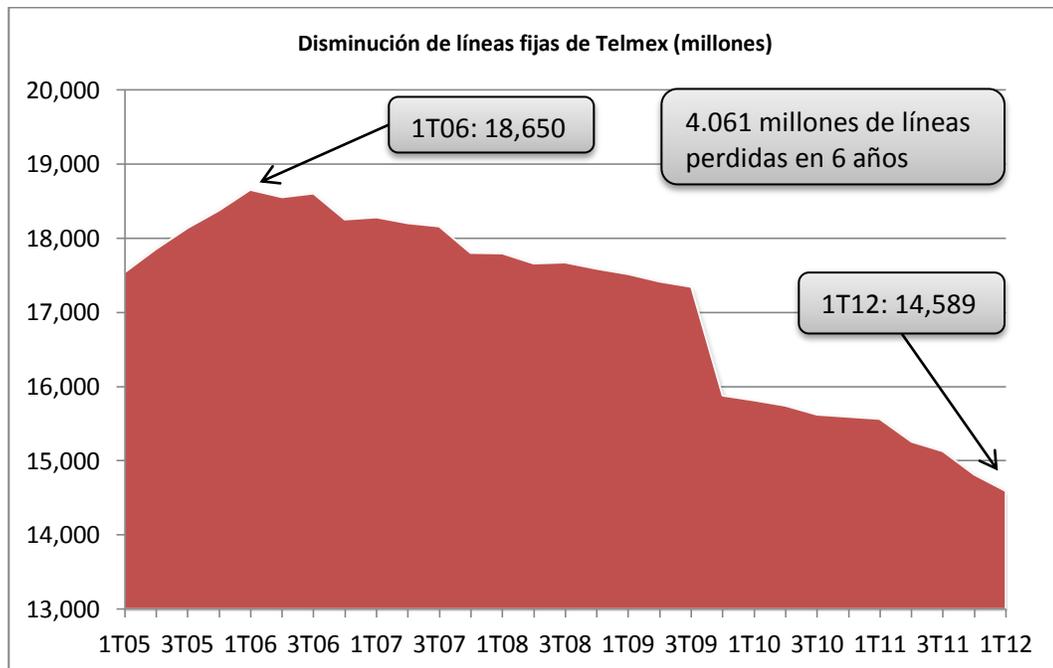
1. Disminución de líneas fijas de Telmex (millones)

Año	Primer trimestre	Segundo trimestre	Tercer trimestre	Cuarto trimestre
2005	17,536	17,852	18,135	18,375
2006	18,650*	18,552	18,601	18,251
2007	18,284	18,202	18,157	17,800
2008	17,795	17,660	17,673	17,589
2009	17,514	17,415	17,346	15,882
2010	15,811	15,744	15,622	15,591
2011	15,562	15,254	15,127	14,814
2012	14,589**	-	-	-

Elaboración propia con base en reportes trimestrales de la empresa.

* Máximo histórico de líneas fijas.

** Mínimo histórico de líneas fijas.



El Acuerdo de Convergencia no ha fomentado la convergencia sino un régimen de excepción y transferencia de riqueza

11. Las causas de esta disminución de accesos fijos por parte de Telmex radican en la entrada de nuevos jugadores a partir de 1999, los cuales brindan el servicio de telefonía fija. Asimismo, al cambio tecnológico y a que la telefonía móvil rápidamente se convirtió en la forma favorita de comunicación entre los usuarios, abatiendo sus costos de entrada y generando economías de escala. Sin embargo, también es consecuencia del propio Acuerdo de Convergencia, que desde 2006 permitió a los operadores de televisión y/o audio restringidos ofrecer telefonía local para integrar servicios convergentes de voz, datos y video. El Acuerdo de Convergencia permite la provisión de televisión y/o audio restringidos a los operadores con restricciones (Telmex-Telnor), a cambio del cumplimiento de una serie de condiciones, entre las que se encuentran la interconexión de redes, interoperabilidad y portabilidad numérica que, a decir del operador incumbente, ya ha cumplido cabalmente.
12. El Acuerdo de Convergencia hizo posible el crecimiento del servicio de telefonía local (pero empaquetado a otros servicios como Internet y televisión de paga) por parte de los concesionarios de televisión y/o audio restringidos, pero también propició la contracción de líneas fijas del operador incumbente, impedido por su título de concesión a brindar los servicios empaquetados (*triple play*) que los demás operadores sí han podido ofrecer a sus usuarios desde 2006.
13. El Acuerdo de Convergencia, que debía promover la convergencia de servicios fijos de telefonía local y televisión y/o audio restringidos a través de las redes alámbricas e inalámbricas, no ha logrado su cometido. En cambio, ha transferido riqueza hacia el mercado de los operadores que sí han podido desde 2006 ofrecer servicios convergentes de voz, video y datos. Esta discriminación motivada por el Acuerdo de Convergencia atenta contra el derecho a la comunicación y la información de las personas. La mayoría de la población no tiene acceso a servicios convergentes de telecomunicaciones porque la regulación existente prohíbe a Telmex el uso eficiente de su infraestructura. Al mismo tiempo, la prohibición para la entrada de este competidor al mercado de la televisión de paga ha impedido que las tarifas al usuario final de este servicio se reduzcan de manera considerable, producto del empaquetamiento de servicios y del uso eficiente de la infraestructura.
14. A pesar de esta política regulatoria proteccionista, la industria de la televisión por cable ha tenido crecimientos pobres, de 2.4 por ciento al cuarto trimestre de 2011, no obstante los mercados protegidos, pero sobre todo por la falta de inversión para hacer crecer su base de suscriptores hacia nuevos mercados. Paradójicamente, aunque cada trimestre se reduce el número de líneas fijas, la Cofetel reporta que al mes de marzo de 2012 hubo una reducción de 11.1 por ciento en términos reales con relación al mismo mes de 2011 en materia de precios del servicio telefónico. Asimismo, las tarifas de telefonía local

disminuyeron 5 por ciento en el mismo periodo, mientras que las de larga distancia nacional e internacional bajaron a una tasa de 3.3 y 3.5 por ciento, respectivamente, en comparación con los valores de marzo de 2011. En cambio, los precios del servicio de televisión de paga mostraron una reducción de sólo 4 por ciento en términos reales. Estas cifras del Índice de Producción del Sector de Telecomunicaciones (ITEL) de la Cofetel permiten concluir que no sólo no existe convergencia plena para todos, sino que las tarifas al usuario final de los servicios de televisión y/o audio restringidos se mantienen elevadas, en comparación con el servicio de telefonía local, no obstante las desconexiones.

Las autoridades sectorial y regulatoria han incumplido el Acuerdo de Convergencia

15. El cumplimiento del Acuerdo de Convergencia de 2006 constituye el fundamento de la certidumbre jurídica en el sector. El cumplimiento del mismo involucra a todas las partes que lo signaron. El Séptimo Tribunal Colegiado que resolvió la *afirmativa ficta* a favor de Telmex resalta que los efectos del Acuerdo de Convergencia fueron aceptados de manera voluntaria y espontánea por los concesionarios, con pleno conocimiento de los términos, condiciones y consecuencias en él establecidas, dado que se acogieron a dicho ordenamiento. En los siguientes términos lo expresa el Séptimo Tribunal Colegiado:

“en el multicitado Acuerdo de Convergencia se establecen diversas prescripciones, entre las que se encuentran un beneficio a favor de las amparistas, cuyo nacimiento está condicionado necesariamente a la aceptación del mismo, aun cuando este pudiera ocasionarles un perjuicio, por virtud de haberse acogido al ordenamiento en tanto prevé el otorgamiento del beneficio de ellas pretendido, dicha conducta supone su acatamiento en su integridad, lo cual se traduce en su aceptación voluntaria y espontánea de sus efectos jurídicos, con pleno conocimiento de los términos y consecuencias en él establecidas, lo que a la postre impide que puedan impugnar dicho cuerpo normativo mediante el juicio de garantías”.

Es decir, Telmex y Telnor, pero también los demás concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que proporcionan el servicio de televisión y/o audio restringidos y el servicio de telefonía local, y la autoridad misma, están condicionados a la aceptación del Acuerdo de Convergencia.

16. En la resolución por la que la SCT negó la solicitud de modificación del título de concesión de Telmex y Telnor, solicitada a la SCT vía la Ley de Transparencia, la autoridad sectorial reconoce que la Cofetel se encuentra en falta por no haber publicado el Convenio Marco de Interconexión, pero que eso no ha impedido la interconexión de redes bidireccionales. Así lo advierte la resolución de la SCT en la cual le niega a Telmex la modificación de su título de concesión.

“Telmex y Telnor señalan en sus respectivos escritos que la Cofetel se ha abstenido de emitir el Convenio Marco de Interconexión, pero esta situación no les ha impedido celebrar convenios de interconexión con los concesionarios de televisión y/o audio restringido que lo han solicitado, en los mismos términos y condiciones que los convenios celebrados con otros concesionarios de telefonía local, esto es, que independientemente de la omisión de la Cofetel, Telmex y Telnor cumplen el mandato del Acuerdo Quinto presentando una lista de los diversos concesionarios con los que han suscrito convenios de interconexión.”

17. Hay que recordar que la Cofetel debió emitir y publicar en el *Diario Oficial de la Federación*, en un plazo máximo de 75 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del Acuerdo de Convergencia, el CMI. Los referidos 75 días corrieron a partir del 4 de octubre de 2006 y vencieron el 17 de diciembre del mismo año. Si tal y como señala el Séptimo Tribunal Colegiado las partes están obligadas a acatar el CMI, es obvio que al aceptar los términos del mismo los concesionarios estaban en condiciones de interconectar sus redes. Independientemente de la verificación en el cumplimiento de las condiciones del CMI, también es evidente que si Telmex-Telnor solicitan la modificación de su título de concesión es porque consideran que han cumplido con los términos del Acuerdo de Convergencia.
18. La negativa a modificar el título de concesión de Telmex-Telnor no es imputable a estas empresas; no obstante, no procede la prestación de servicios de televisión y/o audios restringidos. En los siguientes términos lo explica la SCT:

“Dadas las anteriores circunstancias, e independientemente de que ello no es imputable a Telmex y Telnor, esta Secretaría se encuentra impedida materialmente para instrumentar el Acuerdo de Convergencia para los concesionarios con restricciones con respecto al cumplimiento de los requisitos que se analizan y, consecuentemente, para autorizar a Telmex y Telnor a prestar los servicios de televisión y audio restringidos.”

19. ¿Por qué es importante destacar la omisión de la Cofetel en la emisión del CMI? ¿Por qué es relevante que no se haya publicado el CMI 75 días después de la emisión del Acuerdo de Convergencia? Porque las condiciones de mercado que dieron lugar al Acuerdo de Convergencia ya no son las mismas. No se puede hablar en los mismos términos regulatorios en 2006 que en 2012. Esto quiere decir que la omisión de la Cofetel ocasionó incertidumbre jurídica entre los operadores y condiciones de discriminación.
20. El Acuerdo de Convergencia se inscribe dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND), en el capítulo denominado “Área de crecimiento con calidad”, dentro del objetivo rector 2 que consiste en elevar y extender la competitividad del país. Paradójicamente, ese capítulo del PND sólo hace una mención a las telecomunicaciones en los siguientes términos:

“Se aprovechará la coyuntura de la convergencia tecnológica de telecomunicaciones e informática para ofrecer a la población nuevos y mejores servicios en materia de aprendizaje, capacitación, salud, servicios de gobierno, comercio y entretenimiento, así como para procurar la promoción del país en el extranjero.”

El Programa Sectorial de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes 2001-2006 es más específico. La administración del presidente Vicente Fox se propuso lo siguiente:

“Actualizar el marco legal existente para que incorpore disposiciones congruentes con el desarrollo tecnológico, el marco de competencia, el nuevo entorno derivado de la convergencia, los nuevos servicios disponibles a través de la red de Internet, las redes de telecomunicaciones globales y los servicios que utilizan el espectro radioeléctrico.

“Aprovechar las oportunidades que brinda la convergencia tecnológica para incrementar la cobertura y la penetración de los servicios de telecomunicaciones en todo el país.

“Modificar pronto, para actualizarla, la Ley Federal de Telecomunicaciones con base en 10 principios fundamentales que la sustentarán, los cuales son: (...) permitir la convergencia tecnológica.”

En el apartado “Planeación estratégica. A dónde queremos llegar”, el Programa Sectorial de la SCT señala lo siguiente:

“La actual administración utilizará todos los recursos a su alcance para aplicar y explotar los resultados de la evolución de la convergencia de tecnologías y sus diversas aplicaciones. El mayor de los retos que se enfrentan en este momento consiste en ampliar la cobertura, impulsar la penetración de las tecnologías y los servicios derivados de ellas y reducir al mínimo posible la brecha digital. La sociedad mexicana exige estar cada vez mejor comunicada entre sí y con el resto del mundo. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes trabajará intensamente para lograrlo.

“En efecto, las regulaciones deberán ser capaces de alentar las transformaciones tecnológicas y la convergencia de servicios. Su confección implicará, necesariamente,

el concurso de todos los participantes en sus diferentes procesos: autoridades, industria, investigadores, académicos y usuarios.

“La ‘convergencia tecnológica’, que tenderá a disminuir las diferencias entre medios, permitirá beneficiar a la población que podrá utilizar nuevos servicios como el comercio electrónico, la telemedicina, la educación a distancia, el correo electrónico, los servicios digitales de difusión y en general los conocidos como servicios de multimedia.”

El capítulo 6 del Programa Sectorial de la SCT está dedicado a las comunicaciones. Ahí se plantean los objetivos, líneas estratégicas y líneas de acción del gobierno. En materia de convergencia se planteó lo siguiente:

“Facilitar, en virtud de la convergencia tecnológica, que las redes públicas puedan prestar nuevos servicios en condiciones de igualdad competitiva.

“Facilitar, en virtud de la convergencia tecnológica, que las redes de radiocomunicación puedan prestar nuevos servicios en condiciones equitativas.

“Consolidar la convergencia de los servicios de telecomunicaciones con las redes informáticas.

“Revisar el marco regulatorio para adecuarlo al nuevo entorno de la convergencia e integración de servicios, así como para actualizar los procedimientos en el otorgamiento de concesiones a fin de simplificarlos, sobre todo para el caso de pequeñas poblaciones.”

21. Como se aprecia, desde el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de la SCT 2001-2006, la convergencia tecnológica se convirtió en estratégica para el desarrollo del sector. Lograr la convergencia entre la radiodifusión, las telecomunicaciones y la informática era necesario para alcanzar los objetivos de política y de gobierno de la entonces administración de Vicente Fox. Aunque con retraso, el Acuerdo de Convergencia de octubre de 2006 claramente buscaba que la nueva administración que iniciaría el 1º de diciembre de 2006 arrancara con servicios convergentes de telecomunicaciones. De los puntos anotados previamente en torno al Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de la SCT 2001-2006 queda claro que los objetivos, las líneas de acción y las estrategias no se cumplieron.
22. El Acuerdo de Convergencia de 2006 se elaboró y se firmó con base en esa política y objetivos que no se alcanzaron. Como ahora es evidente, la administración del presidente Felipe Calderón inició, continuó y concluyó sin una política pública de telecomunicaciones. Los acuerdos que se tomaron bajo las condiciones políticas, de mercado y regulatorias de

2006 no alcanzaron a cumplirse. Esas mismas condiciones han cambiado con el cambio de administración y, sobre todo, seis años después.

23. La conclusión es que sin política pública de telecomunicaciones durante la actual administración el Acuerdo de Convergencia de 2006 y los demás instrumentos derivados de él, incluido el Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión, carecen de vigencia. Al mismo tiempo que el Acuerdo de Convergencia debió convertirse en un factor de certidumbre jurídica en cuanto a que reunió a los actores involucrados, al no cumplir la autoridad sus términos y no darle continuidad, al grado de demorar un sexenio el desarrollo del sector y la publicación del CMI, las condiciones de mercado, económicas, regulatorias y del sector cambiaron de manera contundente, máxime si pensamos en un sector tan dinámico, competitivo, innovador y de cambio tecnológico como las telecomunicaciones.
24. Algunos de estos cambios relevantes en el sector son los siguientes: Telmex perdió en seis años más de cuatro millones de líneas fijas, celebró acuerdos de interconexión con otras redes públicas de telecomunicaciones e implementó la interoperabilidad de redes y la portabilidad numérica. Asimismo, la industria de televisión por cable creció a ritmos modestos. Adicionalmente, organismos como la Comisión Federal de Competencia (Cofeco) autorizó adquisiciones y concentraciones de otros actores de la radiodifusión involucrados en la convergencia, al mismo tiempo que se beneficiaron de la demora en el cumplimiento del Acuerdo de Convergencia. La tabla 2 muestra cómo cambió el escenario competitivo de las telecomunicaciones en México en términos de usuarios de servicios. Estas y otras circunstancias transformaron drásticamente el mercado de las telecomunicaciones. Hay nuevos competidores, fortalecidos por actos de autoridad que permitieron fusiones y concentraciones.

2. Comparativo de crecimiento de los principales servicios de telecomunicaciones

Servicio	2000	2006	2011p
Telefonía fija	12,331,676	19,861,299	19,683,933
Telefonía móvil	14,077,880	55,395,461	94,565,305
TV por cable	2,221,093	3,972,572	5,591,201
TV por microondas	346,123	724,694	215,775
TV satelital	667,709	1,338,968	5,645,395
Internet*	1,134,987	4,805,939	12,855,197

Elaboración propia con base en datos de la Cofetel.

P = preliminar.

* Datos totales (incluye todas las tecnologías).

25. Estos datos arrojan que, salvo los servicios de televisión satelital y de Internet, durante el periodo 2006-2011 el crecimiento de los servicios de telefonía fija, móvil y TV por cable fueron comparativamente inferiores a los del periodo 2001-2006. Durante la actual administración la telefonía fija prácticamente decreció, la telefonía móvil comenzó a mostrar signos de desaceleración, el dinamismo de la televisión por cable creció por la oferta de servicios de triple *play*, pero en los mismos mercados; desde luego, destaca el crecimiento espectacular, aunque todavía insuficiente, de la televisión satelital y el Internet (sobre todo de banda ancha). Es decir, los escenarios de disminución dramática de líneas fijas, servicios convergentes para mercados de usuarios de ingresos elevados y crecimiento de la banda ancha no estaban presentes cuando se publicó el Acuerdo de Convergencia. El crecimiento del tráfico de datos a través del protocolo de Internet reduce la importancia de la interconexión, al mismo tiempo que amplios sectores de la población permanecen sin servicios convergentes de telecomunicaciones, afectando su derecho a la información. El beneficio social de la convergencia tecnológica y la eficiencia económica en el uso de la infraestructura disponible siguen siendo asignaturas pendientes en tanto no se autorice la modificación en el título de concesión de Telmex.

Telmex cumplió el Acuerdo de Convergencia, la LFT al interconectar otras redes y actuó de buena fe, pero la autoridad hizo lo contrario y procedió de mala fe

26. El Acuerdo de Convergencia dice claramente que el Convenio Marco de Interconexión “deberá garantizar que la interconexión de estas redes se lleve a cabo, con el mismo trato que los concesionarios de telefonía local se den entre sí, independientemente de la tecnología utilizada en sus redes públicas de telecomunicaciones para proporcionar el servicio fijo de telefonía local, incluyendo entre otros aspectos el establecimiento de convenios compensatorios”. Es decir, la interconexión debe ocurrir con el mismo trato que se dan entre sí los concesionarios de telefonía local.
27. A pesar de la omisión de la Cofetel de no publicar el CMI, como reconoce la propia SCT, la autoridad sectorial resolvió no modificar el título de concesión de Telmex por considerar que, al no estar publicado el CMI, no se ha cumplido con este requisito legal. Así lo expresa la resolución de la SCT previamente citada:

“Bajo estas consideraciones, en virtud de la inexistencia del Convenio Marco de Interconexión, no puede tenerse por satisfecho el requisito consistente en su adhesión y mucho menos su suscripción con los concesionarios de televisión y/o audio restringidos cuyas redes cuenten con bidireccionalidad.”

28. A lo anterior se suma lo que puede interpretarse como la poca importancia que tuvo que Telmex interconectara a las otras redes públicas de telecomunicaciones mientras no se publicara y suscribiera el CMI. Así lo expresa la resolución de la SCT:

“No es óbice a lo anterior, el que Telmex y Telnor manifiesten que celebraron convenios de interconexión con los diversos concesionarios que enlistan en sus escritos de solicitud, ya que dichos convenios no se suscribieron conforme al Convenio Marco de interconexión al que previamente debía manifestar su adhesión, y que conforme a los fines establecidos en el Acuerdo de Convergencia, constituye un elemento indispensable para poder garantizar que la interconexión entre las redes se realice con el mismo trato que los concesionarios de telefonía local se proporcionan entre sí.”

29. Es decir, en cumplimiento de la ley y de buena fe Telmex interconectó las redes, pero la SCT advierte que “dichos convenios no se suscribieron conforme al Convenio Marco de Interconexión”. Si esa hubiera sido la condición desde un principio, Telmex no hubiera tenido ninguna obligación de interconectar las demás redes públicas de telecomunicaciones, y hubiera esperado a que la Cofetel publicara el CMI. Con este tipo de resoluciones, la autoridad sectorial y regulatoria asumen una actitud perversa, según la cual se profesa el cumplimiento de la ley pero el gobierno lo desestima y, a su vez, incumple los acuerdos contraídos y traslada su irresponsabilidad, los perjuicios y los daños al operador que ha cumplido con la regulación. Por eso adquiere más validez el argumento de que el Acuerdo de Convergencia se coloca por encima de la LFT. Según la SCT, cumplir con la LFT en materia de interconexión no tenía valor en tanto no se publicara el CMI.

El Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión modifica y altera la definición de interconexión y, por lo tanto, incorpora disposiciones extralegales con implicaciones regulatorias

30. La definición de interconexión es la que se encuentra en las Reglas del Servicio Local, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de octubre de 1997. Sin embargo, el Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión (ACMI) plantea una definición distinta. La definición de interconexión de las Reglas del Servicio Local es la siguiente:

“Conexión física y lógica entre dos redes públicas de telecomunicaciones, que permite cursar tráfico público conmutado entre las centrales de ambas redes. La interconexión permite a los usuarios de una de las redes conectarse y cursar tráfico público conmutado a los usuarios de la otra y viceversa, o utilizar servicios proporcionados por la otra red.”

Sin embargo, la definición de interconexión del ACMI es la siguiente:

“Conexión física o virtual, lógica y funcional entre redes públicas de telecomunicaciones que permite la conducción de tráfico entre dichas redes y/o entre servicios de telecomunicaciones prestados a través de las mismas, de manera que los usuarios de una de las redes públicas de telecomunicaciones puedan conectarse e intercambiar tráfico con los usuarios de otra red pública de telecomunicaciones y viceversa, o bien permite a los usuarios de una red pública de telecomunicaciones provistos por o a través de otra red pública de telecomunicaciones.”

31. Esta segunda definición de interconexión contenida en el ACMI fue tomada del Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperatividad, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2009. Las impugnaciones que recibió dicho plan por parte de algunos concesionarios de telecomunicaciones como Telefónica, fueron precisamente en el sentido de la definición de interconexión. Lo más grave es que el ACMI incorpora algunos servicios de interconexión que no están contemplados en la ley, como los de facturación y cobranza, que ni siquiera pueden considerarse como interconexión.

El Acuerdo de Convergencia y el Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión son una doble regulación asimétrica

32. Telmex opera de manera peculiar porque lo regula su título de concesión del 10 de agosto de 1990. El capítulo 5 de dicho título está dedicado a la interconexión y obliga al operador a interconectar otras redes. “Telmex se obliga a celebrar contratos de interconexión con otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, u operadores de cualquier otro tipo de redes.” Dichos contratos se negociarán entre Telmex y los operadores. Y en caso de no existir acuerdo entre las partes, dice el título de concesión, intervendrá la Secretaría. El documento también habla de trato no discriminatorio, de arquitectura abierta de red, de calidad de servicio, de competencia equitativa, sanciones, etcétera. Bastaría que la autoridad verificara el cumplimiento de las condiciones del título de concesión de Telmex para aprobar o no el cambio en el título de concesión para prestar servicios de televisión y/o audio restringidos. Adicional a este título de concesión que es un instrumento de regulación asimétrica, se encuentran la Ley Federal de Telecomunicaciones, el Acuerdo de Convergencia y ahora el Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión. Como ya se dijo, se trata de sobrerregulación, de regulación excesiva y de doble regulación asimétrica. Son suficientes en temas de interconexión el título de concesión de Telmex y la Ley Federal de telecomunicaciones.

33. El Anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión consiste en una doble regulación asimétrica porque el título de concesión de Telmex le impone al operador obligaciones que no pesan sobre los demás concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones. El título obliga a Telmex a “construir, operar y explotar una red pública telefónica con cobertura en todo el territorio nacional”. Además, le obliga al servicio universal a través del servicio telefónico básico a una tasa promedio mínima de 12 por ciento anual, a expandir y modernizar la red, a invertir en telefonía rural y a ofrecer servicio telefónico en todas las poblaciones del país de más de 5 mil habitantes. Además, el artículo 51 de la LFT dispone que “en el caso de que no exista en una localidad determinada otro concesionario o permisionario que proporcione servicios similares, el concesionario de redes públicas de telecomunicaciones que dé servicio en dicha localidad, de conformidad con las condiciones que establezca su respectiva concesión, no podrá interrumpir la prestación de dicho servicio, salvo causa de fuerza mayor o que cuente con autorización expresa de la Secretaría”. Todas estas obligaciones no se aplican a ningún otro operador de telecomunicaciones en México. Adicional a ellas, se colocan el Acuerdo de Convergencia y el ACMI.

Círculo vicioso de la regulación excesiva: perjuicio social

34. La reducción no paulatina de las tarifas de interconexión, acompañada de la compartición gratuita de infraestructura, ocasiona que las redes eficientes subsidien a las redes ineficientes, inhibe las inversiones en infraestructura y estanca la cobertura y penetración de servicios de telecomunicaciones. El resultado es que ambas regulaciones (reducción drástica de tarifas de interconexión y compartición de infraestructura) se constituyen en incentivos para no invertir. Por una parte, el operador incumbente no tendría incentivo para hacer crecer su red a zonas apartadas e innovar en la misma; por otra parte, los competidores tampoco encuentran estímulos para invertir y hacer crecer sus redes a otros mercados si pueden utilizar la infraestructura del operador incumbente.
35. El argumento a favor de la compartición de infraestructura lo tomó el regulador mexicano de la experiencia europea. Sin embargo, lo que la autoridad mexicana nunca ha aclarado es que en Europa la compartición de infraestructura llegó cuando en esos países europeos se alcanzaron niveles altísimos de cobertura y penetración gracias a la inversión por redes; sólo entonces la compartición de infraestructura tenía sentido para fomentar la competencia entre los mercados maduros.
36. Por otra parte, no es posible comparar la extensión y geografía agreste de México con la de cualquier país europeo; es evidente que los niveles de inversión y las necesidades de cobertura en cada caso difieren dramáticamente. Las separaciones funcionales de British Telecom en el Reino Unido y de Italia Telecom en Italia, en las cuales se obligó a estas grandes empresas a separar el manejo de sus infraestructuras de red de las divisiones de

las empresas que operan los servicios que se prestan sobre dichas redes, infraestructura que estará abierta a todos los competidores bajo iguales términos y condiciones, son ejemplos europeos que suelen mencionarse para defender la compartición de infraestructura.

37. El poder de mercado de las empresas de telecomunicaciones establecidas no es resultado del comportamiento arbitrario de las mismas, o la captura de los reguladores por parte de las mismas, sino de la economía subyacente de las redes de telecomunicaciones, las cuales muestran fuertes economías de escala y efectos de red que favorecen a los jugadores grandes, y cuya eliminación puede ocasionar fuertes pérdidas de eficiencia o reducción de los incentivos a la inversión.
38. Así como se pondera tanto el modelo europeo de compartición de infraestructura, existe evidencia de que la inversión en infraestructura genera mayores ventajas y beneficios sociales.
39. En Estados Unidos se han intentado todas las variantes de separaciones posibles, funcionales, geográficas, contables y estructurales de mercado, incluida la separación estructural de AT&T que dividió a la corporación en siete divisiones regionales de telefonía local y una empresa de larga distancia. El destacado investigador Eli Noam explica las implicaciones de la fragmentación estructural de AT&T:

“En comparación con Bell Canadá se encuentran pocas ventajas. Los accionistas y empleados de AT&T tuvieron resultados peores que aquellos observados en Canadá, pero eso se podría haber esperado de la compresión de las rentas monopólicas. ¿Pero que pasó con los consumidores? Como ya se mencionó, los precios subieron un poco más que en Canadá, disminuyó la investigación, la introducción de servicios inalámbricos fue más lenta y la penetración de banda ancha en viviendas fue 28 por ciento menor. Por otro lado, existe más inversión en Estados Unidos en infraestructura, especialmente en accesos de fibra óptica. De acuerdo con la OCDE la inversión total per cápita en Estados Unidos fue de 185 dólares y de 145 en Canadá. Pero, en general, Estados Unidos ha perdido su papel de líder en el sector durante los pasados 25 años. En 1983 Estados Unidos estaba muy adelantado en el mundo de las telecomunicaciones. Hoy siguen estando en la lista de los 15 países más avanzados en la industria de las telecomunicaciones, lo cual está bien, pero no es el líder. Por ejemplo, cuando se observa el número de accesos a las viviendas, Estados Unidos ocupa el lugar veinticinco en el *ranking* de la OCDE. Este es el precio de una preferencia política al proceso sobre el progreso que impone costos directos enormes sobre todos los participantes y costos aun mayores en términos de retrasos.”^{2,3}

² Eli Noam; “Did AT&T Die in Vain? An Empirical Comparison of AT&T and Bell Canada”. *Federal Communications Law Journal*. Vol. 61. 2008. Disponible en: <http://www.elinoam.com/eli/at%26t bell canada.pdf>

40. Estados Unidos cambió su modelo regulatorio de compartición de infraestructura por el de inversión y competencia por redes. En lo que se refiere a las telefónicas en 2009, AT&T anunció que invertiría dos terceras partes de su presupuesto de capital de 18 mil millones de dólares en el despliegue de redes de banda ancha alámbricas e inalámbricas para aumentar su cobertura, velocidad y capacidad. Por su parte, Verizon anunció un presupuesto de capital para 2009 de 17.2 mil millones de dólares, lo que significaba una inversión acumulada en dos años de 34.7 mil millones de dólares. Ambas empresas desplegaron redes de fibra óptica para competir con los operadores de TV de cable ofreciendo servicios *multiple-play*, en respuesta a lo cual los operadores de TV de cable actualizaron rápidamente sus redes ante la amenaza competitiva y adoptaron el estándar DOCSIS 3.0, dando como resultado la generación de un fuerte ambiente de competencia en infraestructura entre diferentes plataformas tecnológicas.
41. Existe evidencia empírica suficiente para afirmar que el modelo de competencia en infraestructura en Estado Unidos ha funcionado. Y también existe evidencia de que la condición crucial para que el mismo tuviera fuertes efectos positivos sobre el bienestar de los consumidores, un despliegue financieramente sostenible por parte de las telefónicas de fibra óptica a los hogares para generar una fuerte competencia en servicios *triple-play*, se está alcanzando.⁴
42. Por otro lado, puede afirmarse que el enfoque de separación funcional que se discute en la Comunidad Económica Europea, y que está implícito en varias discusiones regulatorias en México, en el cual las compañías de telecomunicaciones establecidas separan funcionalmente la provisión de infraestructura de la provisión de servicios y contenidos, de forma tal que las compañías rivales pueden usar las redes de las empresas establecidas a tarifas reducidas y no discriminatorias, y arrendarles partes selectas de las mismas, no tendrá resultados positivos.
43. La compartición de infraestructura sólo se explica cuando se han alcanzado los niveles óptimos de inversión, cobertura y penetración de servicios de telecomunicaciones.
44. La compartición de infraestructura anticipada limita la cobertura de servicios hasta el límite mismo del alcance de la red. Los servicios llegan hasta donde alcanza la infraestructura, no más. Afirmar que la compartición de infraestructura incrementará la

³ Debe observarse también que parte del problema del modelo fallido de separación estructural y de desagregación de Estados Unidos fue el intento adicional a la separación estructural de AT&T, de imponer separaciones funcionales y contables a la empresas resultantes en torno a complejas clasificaciones de submercados competitivos y no competitivos, lo que llevo a permanentes conflictos jurídicos.

⁴ J. Scott Marcus: *"Is the U.S. Dancing to a Different Drummer"*. Communications & Strategies, No. 60, p. 39. 2005. Disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=978370

cobertura y penetración de servicios de telecomunicaciones es tan falso como pretender llegar a un destino si no existe una carretera que comunique a las personas. Es un error elemental tanto de reguladores como de concesionarios competidores pretender solucionar problemas crónicos de falta de cobertura con políticas de compartición de infraestructura o desagregación del bucle local. No debería de ser necesario aclarar que existe interconexión, se comparte la infraestructura y se desagrega el bucle sólo donde existen redes. Sin infraestructura, sin redes de telecomunicaciones y sin la inversión para ampliarlas no es posible llevar servicios de telecomunicaciones, y las ventajas que éstos traen consigo para el mejoramiento de las condiciones de vida y el derecho a la información.

45. La reducción drástica de tarifas de interconexión y la compartición de infraestructura propicia competencia en mercados constituidos y ya maduros pero no aumenta la cobertura ni crea nuevos mercados, mucho menos en regiones apartadas o zonas rurales no rentables. Las redes deben llegar primero a esas regiones y una vez que se ha llegado a niveles socialmente óptimos de cobertura, resulta socialmente útil compartir la infraestructura; antes de ello sólo genera transferencia de recursos hacia las redes no expandidas e ineficientes.
46. En este sentido, hay que recordar el objeto de la Ley Federal de Telecomunicaciones. El artículo 7 de la misma plantea con claridad que “La presente Ley tiene como objetivos promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia, para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social.” La autoridad no debe acatar la ley de manera parcial; además de buscar la sana competencia debe de garantizar la adecuada cobertura social. No fomentar la inversión para el despliegue de redes de infraestructura, o buscar la compartición anticipada de la misma, constituye una política discriminatoria porque restringe el acceso a los servicios de telecomunicaciones y el derecho a la información.

Atentamente

Lic. Jorge Fernando Negrete Pacheco

Director de Mediatelecom Polícy & Law