

GMF-SDR  
B001203633

**Asunto:** Comentarios respecto a la MIR de Alto Impacto presentada ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria respecto al anteproyecto denominado "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".

**Lic. Luis Fernando Peláez Espinosa**  
Director General de Regulación "C"  
de la Comisión Federal de Telecomunicaciones  
Insurgentes Sur #1143  
Col Noche Buena  
Delegación Benito Juárez  
México, 03720 D.F.  
México



**Ángel Israel Crespo Rueda**, en mi carácter de apoderado legal de las empresas Operbes, S.A. de C.V., Bestphone, S.A. de C.V., Cablevisión, S.A. de C.V., CABLEMÁS Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Cable y Comunicación de Campeche, S.A. de C.V., y Corporación de Radio y Televisión del Norte de México, S.A. de C.V., (en lo sucesivo "mis Representadas"), señalando como domicilio para oír notificaciones y recibir documentos el ubicado en Vasco de Quiroga 2000, Colonia Santa Fe, Del. Álvaro Obregón, Código Postal 01210, México, Distrito Federal, y autorizando en los términos del tercer párrafo del artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a los licenciados en Derecho Omar Castillo Cobián, Juan Carlos Peraza López, Haydeé López Miranda, Carlos Moran Rodríguez, Víctor Tomás López Baltierra, Erik Alexander Bernáldez Albarrán, Manuel Escandón Lizaur y Pablo Jesús González Téllez Girón; ante usted respetuosamente, comparezco y expongo:

El día 22 de junio de 2012 se publicó en la página electrónica de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (en lo sucesivo, "COFEMER") el Anteproyecto presentado

por la Comisión Federal de Telecomunicaciones, (en adelante, la "COFETEL") a través del Oficial Mayor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (en lo sucesivo, la "SCT") para someter al procedimiento de mejora regulatoria, el anteproyecto denominado "*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*" (en adelante, el "Anteproyecto") con una Manifestación de Impacto Regulatorio de Alto Impacto (en adelante, la "MIR").

Con fundamento en el artículo 69 J de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en nombre de mis Representadas expresé sus opiniones y comentarios sobre el citado Anteproyecto a través de un escrito que adjunto a la presente. Dicho escrito expone las Carencias y Deficiencias que, desde nuestra óptica, contiene el Anteproyecto soportado debidamente en la Legislación Vigente y que sin duda deben ser incluidas a fin de tener un CMI íntegro y funcional.

De igual manera, me permito incluir una serie de reflexiones derivadas de la MIR presentada por la COFETEL, así como de las más recientes declaraciones por parte de uno de sus Comisionados.

## **I. COMENTARIOS REFERENTES A LA MIR PRESENTADA ANTE LA COFEMER**

Al revisar la MIR presentada ante la COFEMER surgen una serie de preguntas que requieren ser respondidas a fin de clarificar el fundamento, objetivo y fin último del Anteproyecto presentado, a saber:

En la sección I.- "Definición del problema y objetivos generales de la regulación", subíndice 1. "Describa los objetivos generales de la regulación propuesta" del mencionado documento, a la letra se menciona:

"El Anteproyecto de Convenio tiene por objetivo establecer los términos y condiciones para la interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones, a fin de garantizar que los concesionarios presten y reciban los servicios de interconexión de forma eficiente y no discriminatoria, independientemente de la



tecnología utilizada en sus redes, mediante un enfoque moderno, simplificado y convergente que tiene como base la Ley Federal de Telecomunicaciones y el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad, atendiendo a los principios de eficiencia, calidad, trato no discriminatorio, arquitectura abierta de red y conforme a las mejores prácticas internacionales. Esto permitirá generar condiciones de sana competencia entre los participantes del mercado, lo que se traducirá en más y mejores planes tarifarios en beneficio de los usuarios.”

Preguntas:

1. ¿Cómo pretende la COFETEL hacer valer la Ley Federal de Telecomunicaciones, en específico la fracción II del artículo 43 fracción, que a la letra dice “permitir el acceso de manera desagregada a servicios, capacidad y funciones de sus redes sobre bases de tarifas no discriminatorias”, si no se contempla la desagregación del bucle local dentro del Convenio Marco de Interconexión (en adelante, el “CMI”)?
2. ¿Cómo pretende la COFETEL hacer valer la desagregación de elementos prevista en el Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad si dicha política no se contempla dentro del CMI?
3. ¿Cómo pretende la COFETEL hacer valer la cláusula cuarta del CMI que en el inciso 4.1 referente a “tarifas y formas de pago” que a la letra expone que las tarifas aplicables deben “estar basadas en costos que sean transparentes, razonables, económicamente factibles y que sean lo suficientemente desagregadas para que el concesionario solicitante no necesite pagar por componentes o recursos de la red que no se requieran para que el servicio sea otorgado” si no se cuenta con la información pública y desagregada por parte del incumbente y tampoco se le imponen obligaciones bien definidas al respecto dentro del CMI?
4. En tales circunstancias, ¿es realista y responsable de parte de la Autoridad asumir que el CMI “permitirá generar condiciones de sana competencia entre los participantes del mercado...”?
5. Según algunos medios de comunicación un Comisionado de la COFETEL señaló que el CMI “se apegó a las disposiciones legales y no afecta la competencia” ¿Si no afecta a la competencia entonces para que hacerlo? De ser así, ¿tal situación no representaría en términos de la MIR únicamente un costo regulatorio más?



El subíndice 2. "Describa la problemática o situación que da origen a la intervención gubernamental a través de la regulación propuesta" expone lo siguiente:

"El Convenio Marco de Interconexión es una condición establecida en el Acuerdo Quinto del Acuerdo de Convergencia a efecto de que los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones a que se refieren los Acuerdos Octavo, Noveno y Décimo de dicho instrumento, estarán en posibilidad de adherirse al Convenio Marco de Interconexión, con el fin de cumplir con los requisitos ahí establecidos e inicien la prestación de los servicios de telecomunicaciones convergentes. Ahora bien, la problemática que se suscita por la interconexión y la suscripción de los convenios, puede tener dos supuestos, aquellos concesionarios que ya se encuentran interconectados y que se cursan tráfico entre sus redes, que por lo tanto únicamente modificarían los términos y condiciones para proveer la interconexión, y el otro caso se produce cuando un concesionario entrante busca la interconexión con el concesionario de mayor tamaño, por lo cual tiene que negociar las condiciones que se establecerán en el convenio de interconexión. En este tenor, el concesionario de mayor tamaño cuenta con el poder para establecer ciertas condiciones en el convenio de interconexión que suscriban, pudiendo incurrir en prácticas estratégicas para frustrar el desarrollo de sus competidores. Por ejemplo, esos concesionarios podrían concertar acuerdos de interconexión confidenciales que incluyesen condiciones de interconexión adversas para sus competidores y favorables para sus empresas del mismo grupo económico. Asimismo, los concesionarios podrían limitar la funcionalidad de los tipos de interconexión ofrecidos, cobrar tarifas discriminatorias y altas para ciertos competidores y aplicar otras estrategias para limitar la competencia."

...

"El Anteproyecto de Convenio contiene los aspectos esenciales para lograr una eficiente interconexión e interoperabilidad de redes públicas de telecomunicaciones, ya que tiene como propósito evitar las siguientes prácticas:

- i) Que algún concesionario trate de imponer requisitos adicionales como realizar pruebas de laboratorio, verificar especificaciones técnicas de las redes, entre otras, que tengan como fin retrasar la interconexión y la suscripción del convenio respectivo.
- ii) Que determinado concesionario de forma unilateral trate de imponer condiciones de interconexión en perjuicio de los concesionarios entrantes.
- iii) Que algún concesionario impida la interconexión en términos no



discriminatorios, o bien, que no otorgue condiciones más favorables que las que ya está ofreciendo a otros operadores nacionales o extranjeros.”

Preguntas:

6. ¿Cómo pretende la COFETEL regular las mencionadas “prácticas estratégicas para frustrar el desarrollo de sus competidores” a través del CMI si no se contempla ningún tipo de regulación sobre desagregación del bucle, compartición de infraestructura, transparencia de costos y/o tarifas asimétricas?
7. ¿Debe entenderse que la COFETEL al señalar explícitamente el propósito del CMI y no incluir otros elementos como desagregación del bucle, compartición de infraestructura, transparencia de costos y/o tarifas asimétricas, acepta que el CMI es un documento muy limitado e incompleto?
8. ¿Debe entenderse que es suficiente, como al parecer lo asume COFETEL, el propósito explícitamente señalado en la MIR del CMI para lograr mayor competencia e incrementar el bienestar social sin recurrir a otras medidas?

Como parte de la sección II.- identificación de las posibles alternativas a la regulación, el subíndice 6. “Describa la forma en que la problemática se encuentra regulada en otros países y/o las buenas prácticas internacionales en esa materia” hace referencia al archivo “Evidencia internacional.docx”, el cual contiene evidentes deficiencias y parcialidad en términos de su contenido, por lo que es necesario que se respondan los siguientes cuestionamientos.

Preguntas:

9. ¿Por qué no se consideraron documentos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, la “UIT”) como elementos de referencia internacional sobre el contenido básico de los Acuerdos Marco de Interconexión, a pesar de que México es parte de ese Organismo?<sup>1</sup>
10. ¿Por qué se dejó fuera del CMI la experiencia de compartición de infraestructura a pesar de ser una práctica común en la mayor parte de países de la Organización

---

<sup>1</sup> Ver por ejemplo: Report on interconnection; ITU-D Study group 1; 3rd study period; (2002-2006) y Trends in Telecommunication Reform 2000-2001 "Interconnection Regulation" - 3rd edition, Geneva, ITU, 2000.

- de Comercio y Desarrollo Económico (en lo sucesivo, la "OCDE") y la Unión Europea?
11. ¿Por qué se dejó fuera del CMI la experiencia de desagregación del bucle local a pesar de ser una práctica internacional en Reino Unido, España, Francia, Argentina y Colombia, países citados como referencia por COFETEL?
  12. ¿Por qué a pesar de la experiencia internacional se dejó fuera de la definición de servicios esenciales de interconexión, las torres, ductos, azoteas, bucles y demás elementos?

En la sección III. Impacto de la Regulación, específicamente en el subíndice 10. ¿Cuáles serían los efectos de la regulación sobre la competencia y libre concurrencia en los mercados, así como sobre el comercio nacional e internacional?, únicamente se presenta una serie de suposiciones de lo que se supone sucederá sin presentar evidencia alguna.

"De esta forma, el Convenio Marco de Interconexión contiene los términos y condiciones en los mercados de servicios intermedios a fin de que las empresas que compiten con el concesionario con restricciones, y que a la vez le demandan insumos esenciales, puedan presentar al usuario final ofertas con menores precios, mejor calidad y mayor diversidad de servicios." (Tomado del archivo "Respuesta a la pregunta 10.docx")

Preguntas:

13. Queda claro que el argumento teórico – económico escrito en el documento de COFETEL citado como anexo es coherente con la teoría microeconómica "estándar". Sin embargo, ¿Debe asumirse que como está escrito actualmente el CMI es la herramienta que por fin logrará impulsar la competencia en el mercado de las telecomunicaciones y lograr todos sus beneficios?
14. ¿Son suficientes los puntos que COFETEL destaca en la MIR para lograr una plena competencia: "acuerdos compensatorios, información de puntos de interconexión, puertos y enlaces abiertos a cualquier tipo de tráfico y de concesionario, enlaces de transmisión de mayor capacidad y acordes a la realidad tecnológica"?
15. ¿Qué sucede con obligaciones establecidas en el Título de Concesión de Telmex como la entrega de información y la separación contable?

En el subíndice 11. ¿Cuáles serían los efectos de la regulación propuesta sobre los precios, calidad y disponibilidad de bienes y servicios para el consumidor en los mercados? La COFETEL señala:

“Es importante mencionar que el concesionario con restricciones cuenta con aproximadamente 14 millones de líneas telefónicas en servicio, el beneficio directo será para los usuarios ya que tendrán la oportunidad de adquirir servicios convergentes (voz, video e internet) a través de un mismo concesionario. El precio de los servicios empaquetados por un mismo concesionario suelen ser menores a que si el usuario contrata los servicios de manera individual y con distintos proveedores. Además de lo anterior, en México existen 11.819 millones de suscripciones en televisión restringida a marzo de 2012, el aumento de un competidor a nivel nacional en dicho mercado tendrá como consecuencia una caída en los precios ofrecidos al usuario, como sucedió con la entrada al mercado de un operador de televisión y/o audio restringido satelital en 2008, lo que generó que los concesionarios en dicho sector, en su estrategia de comercialización lanzaran planes con menores canales pero a un menor precio, a fin de mantener un nivel competitivo a la vista de los consumidores.”

Preguntas:

16. ¿Acaso lo que hoy hace Teléfonos de México, S.A.B. de C.V. (en lo sucesivo “Telmex”) en su alianza con Dish no es ofrecer Voz, Video e Internet mediante un mismo contrato para los usuarios? ¿Acaso no se factura mediante un mismo recibo?
17. De acuerdo con los argumentos de COFETEL (archivo “Comportamiento estratégico catv-dth.docx”), ¿No resulta económicamente extraño a dicha Autoridad que un paquete de Dish que antes se comercializaba en \$149 pesos ahora cueste casi 50% menos, sobre todo cuando el resto de los concesionarios no ha disminuido sus precios en la misma proporción? ¿Asimismo que un paquete que incluye servicios similares cueste alrededor de 20% menos en el caso de Dish?
18. ¿Puede la COFETEL asegurar que la disminución de precios en el mercado es en su totalidad derivada de la eficiencia de Dish y la presión que la misma ejerce sobre el mercado de TV de paga?

19. ¿A pesar del incumplimiento de diversas disposiciones en su Título de Concesión como la entrega de información y la separación contable bastará con que Telmex se adhiera al CMI para permitirle la entrada al mercado?
20. ¿Podrán los concesionarios de TV de paga, en especial las cableras, competir en igualdad de circunstancias con una red nacional ya establecida y que continuamente viola el marco legal que le rige? ¿Qué hará COFETEL que no haya hecho para evitar que Telmex siga violentando la normatividad vigente?
21. ¿Cuál es la justificación por la cual la COFETEL en ningún momento realiza un análisis de costo beneficio sobre la entrada del competidor con restricciones al mercado de la televisión a pesar de que la MIR constantemente lo señala como uno de los principales beneficios del CMI?
22. ¿Qué medidas tomará la COFETEL para controlar al competido con restricciones respecto a los subsidios cruzados entre los servicios de telefonía, internet y video si se le otorga la modificación a su Título de Concesión dadas la falta de seguimiento regulatorio en asignación de costos y separación contable?
23. ¿Cuál es la experiencia internacional para la apertura de los mercados de televisión para los incumbentes de telefonía?
24. Al marco de las más recientes declaraciones aparecidos en los medios por algunos de sus Comisionados, ¿debe entenderse que la COFETEL da por cumplidos los elementos complementarios al CMI requeridos para modificar el Título de Concesión a Telmex al marco del Acuerdo de Convergencia incluido el cumplimiento cabal de las condiciones establecidas en tu actual Título de Concesión?

## II. CONCLUSIONES

Como se ha precisado tanto a lo largo de este documento, como a lo largo del documento presentado ante la COFEMER, el CMI contiene diversos elementos acordes con las mejores prácticas y parámetros internacionales, sin embargo, aún falta por incluir un largo catálogo de condiciones que harán que la industria de las telecomunicaciones en México sea competitiva a nivel internacional.



La ausencia de temas críticos para el sector de las telecomunicaciones en el CMI tales como la desagregación del bucle local, la adecuada compartición de infraestructura, las tarifas asimétricas, el correcto costeo de los elementos de red a través de la implementación de una separación contable y entrega de información son una clara muestra de lo incompleto del documento. A estos temas habría que agregar la poca importancia y seriedad que la COFETEL dio al análisis del impacto en el mercado de la televisión derivado de la posible entrada del operador con restricciones.

El impacto del CMI en el mercado de la televisión no es un tema menor ya que no sólo genera los efectos de corto plazo que la COFETEL menciona. En realidad, tiene importantes efectos en términos de la inversión que están realizando los competidores del operador con restricciones para poder ofrecer servicios que sean competitivos en precios y calidad. De no considerarse tal situación y permitir un escenario donde el operador con restricciones pueda llevar a cabo prácticas predatorias mediante subsidios cruzados y precios por debajo del costo estaremos en uno de los peores escenarios para los consumidores y para el país en términos de competitividad.

Tener un CMI incompleto y falta de las normativas y prácticas establecidas, lejos de ayudar a la competencia perjudicaría al mercado y al entorno jurídico y regulatorio al dejar pasar una oportunidad histórica para resolver los problemas trascendentales de interconexión y competencia que aquejan a México y que seguirán ampliando la brecha digital de no ser resueltos de manera clara, rápida y oportuna. Tal y como está escrito el CMI, sólo es un paliativo dada la grave situación de inequidad y desbalance competitivo en la industria; por lo que este es el momento ideal para resolver problemas de fondo.

Como lo demuestra la experiencia internacional, la regulación requiere de medidas complementarias que permitan una competencia justa y pronta, sin barreras de entrada artificiales y que aseguren un mejor uso de los activos existentes a precios justos, con innovaciones claras y siempre en beneficio de los usuarios actuales y de aquellos usuarios que potencialmente no pueden acceder a servicios de calidad y precio asequible por la evidente falta de competencia y equidad en el mercado.

Tal y como lo refleja la UIT, "Sin directrices, las negociaciones de interconexión con frecuencia son prolongadas, lo que retrasa la entrada de la competencia. Esto conlleva a



la inseguridad jurídica y desalienta la inversión. Los acuerdos de interconexión que se negocian en este entorno a menudo reflejan el desigual poder de negociación del operador dominante y no puede ser óptimos para el desarrollo de un eficiente mercado competitivo.”<sup>2</sup>

El desarrollo de la actividad regulatoria y la creación de políticas públicas, deben tener efectos eficaces y eficientes, y es por ello, que el CMI es el documento idóneo en materia de interconexión. De publicarse de forma pronta y completa, el CMI se emitiría en un momento oportuno a fin de no dejar lagunas normativas que sólo afectan a los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, aumentan cada día más la brecha digital y retrasan la homologación a mejores prácticas internacionales.

Aunado a lo anterior, es claro también que ante la omisión de elaborar un CMI completo, se incumple con la Ley retrasar la ejecución de los objetivos contenidos en el artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que textualmente señala lo siguiente:

“Artículo 7. 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.”

No nos cabe duda alguna que la desagregación del bucle local, la adecuada compartición de infraestructura; las tarifas asimétricas; el correcto costeo de los elementos de red a través de la implementación de una separación contable y entrega de información, así como la implementación de los mecanismos jurídicos vigentes como son el PFTII son indispensables a fin de que este CMI funcione de forma armónica e integral y siempre dentro del entorno jurídico Mexicano.

Por lo anteriormente expuesto en el presente documento, atentamente solicito:

---

<sup>2</sup> Report on interconnection; ITU-D Study group 1; 3rd study period; (2002-2006)

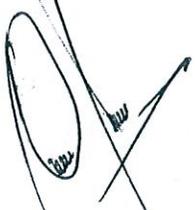


PRIMERO.- Se me tenga por reconocida la personalidad con la que me ostento, en representación de las empresas de telecomunicaciones Operbes, S.A. de C.V., Bestphone, S.A. de C.V., Cablevisión, S.A. de C.V., Cablemás Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Cable y Comunicación de Campeche, S.A. de C.V., y Corporación de Radio y Televisión del Norte de México, S.A. de C.V.

SEGUNDO.- Se tengan por presentados los comentarios vertidos por mis representadas a lo largo del presente escrito, respecto del "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".

PROTESTO LO NECESARIO

México, Distrito Federal a 31 de julio de 2012



Angel Israel Crespo Rueda

*c.c.p. Lic. Gustavo Mendoza Fierros*  
*Coordinador General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio*  
*de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*