

Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones se pronuncia sobre la imposición de obligaciones específicas a Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. por su carácter de agente económico con poder sustancial en el mercado relevante de servicios de telefonía móvil a nivel nacional, declarado por la extinta Comisión Federal de Competencia el 21 de enero de 2010, dentro del expediente DC-08-2007.

Glosario

Término	Definición
AEPSM	Agente Económico con Poder Sustancial de Mercado.
AEPT	Agente Económico Preponderante en Telecomunicaciones.
AT&T	AT&T Comercialización Móvil, S. de R.L. de C.V., AT&T Desarrollo en Comunicaciones de México, S. de R.L. de C.V., Grupo AT&T Cellular, S. de R.L. de C.V., AT&T Global Network Services México, S. de R.L. de C.V., AT&T New GI, S. de R.L. de C.V., AT&T Comunicaciones Digitales, S. de R.L. de C.V. y AT&T Norte, S. de R.L. de C.V., de manera individual o conjuntamente.
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CFC	Extinta Comisión Federal de Competencia.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
Estatuto Orgánico	Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.
ID	Índice de Dominancia.
IHH	Índice Herfindahl-Hirschman.
Instituto	Instituto Federal de Telecomunicaciones.
LFCE abrogada	Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el DOF el 24 de diciembre de 1992, abrogada a partir del 07 de julio de 2014 por Decreto publicado en el DOF el 23 de mayo de 2014 mediante el cual se expide la Ley Federal de Competencia Económica.
LFTR	Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el DOF el 14 de julio de 2014.

Pleno del Instituto	El máximo órgano de gobierno y decisión del Instituto, según lo descrito en el artículo 16 y demás relativos de la LFTR.
Primer Tribunal Colegiado	Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.
Resolución de AEPT	“Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina al Grupo de Interés Económico del que forman parte América Móvil, S.A.B. de C.V., Teléfonos de México, S.A.B. de C.V., Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V., Radiomóvil Dipsa, S.A.B. de C. V., Grupo Carso, S.A.B. de C.V., y Grupo Financiero Inbursa, S.A.B. de C.V., como agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones y le impone las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia” (sic), aprobada por el Pleno del Instituto, en su V Sesión Extraordinaria, el 06 de marzo de 2014, mediante Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76.
Resolución de AEPSM	Resolución mediante la cual el Pleno de la CFC declaró a Telcel como agente económico con poder sustancial en el mercado relevante de servicios de telefonía móvil a nivel nacional, dictada el 21 de enero de 2010, dentro del expediente DC-08-2007.
Resolución del Recurso de Reconsideración RA-016-2010	Resolución mediante la cual el Pleno de la CFC confirmó que Telcel tiene poder sustancial en el mercado relevante de servicios de telefonía móvil a nivel nacional, dictada el 28 de febrero de 2013, dentro del expediente RA-016-2010.
Resolución del 22 de agosto de 2018	“Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, da cumplimiento a la ejecutoria del Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República dictada en el amparo en revisión R.A. 153/2015, dentro del expediente número E-IFT/UCE/RR-001-2018”, aprobada por el Pleno del Instituto, en su XXV Sesión Ordinaria, celebrada el 22 de agosto de 2018, mediante Acuerdo P/IFT/220818/511.
Solicitante	Oliverio de la Garza Ugarte, quien presentó ante la CFC una solicitud para iniciar el procedimiento del artículo 33 bis de la LFCE abrogada.
Telcel	Radiomóvil Dipsa, S.A. de C. V.

Los términos antes señalados pueden ser utilizados indistintamente en singular o plural, mayúsculas o minúsculas. Asimismo, los términos no definidos en el presente documento tendrán el significado establecido en la LFTR, en las demás disposiciones relativas y aplicables, en las recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones u otras emitidas por los organismos internacionales que resulten aplicables.

Antecedentes

Primero.- Solicitud de inicio de procedimiento. El 23 de noviembre de 2007, el Solicitante presentó ante la CFC un escrito para iniciar el procedimiento del artículo 33 bis de la LFCE abrogada, con el propósito de que aquella emitiera una resolución sobre el poder sustancial de Telcel en el mercado de provisión de servicios de voz mediante telefonía móvil al usuario final, la cual fue desechada por la CFC el 30 del mismo mes y año.

Segundo.- Recurso de Reconsideración. El 17 de diciembre de 2007, el Solicitante interpuso recurso de reconsideración en contra del acuerdo de desechamiento, el cual fue registrado y admitido bajo el número RA-037-2007.

Tercero.- Resolución del Recurso de Reconsideración. El 12 de marzo de 2008, el Pleno de la CFC emitió resolución dentro del recurso RA-037-2007, en la cual revocó el acuerdo de 30 de noviembre de 2007 y ordenó emitir otro en que se admitiera a trámite la solicitud.

Cuarto.- Inicio del procedimiento DC-08-2007. El 4 de abril de 2008, la CFC admitió a trámite la solicitud realizada por el Solicitante e inició el procedimiento identificado bajo el expediente DC-08-2007 para determinar la posible existencia de poder sustancial en los mercados de servicios locales móviles de voz.

Quinto.- Dictamen Preliminar. El 28 de octubre de 2008, el Pleno de la CFC emitió el dictamen preliminar respecto de la posible existencia de poder sustancial en el mercado de servicios de telefonía móvil a nivel nacional de Telcel.

Sexto.- Desistimiento. El 22 de abril de 2009, el Solicitante presentó ante la CFC el desistimiento de la solicitud formulada el 23 de noviembre de 2007, la cual se le tuvo por presentada y desistido del procedimiento; sin embargo, al ser de interés público no fue suspendido el procedimiento y se continuó con la resolución correspondiente.

Séptimo.- Resolución de AEPSM. El 21 de enero de 2010, el Pleno de la CFC emitió resolución dentro del expediente DC-08-2007, mediante la cual declaró a Telcel como agente económico con poder sustancial en el mercado relevante de servicios de telefonía móvil a nivel nacional.

Octavo.- Recurso de reconsideración en contra de Resolución de AEPSM. El 10 de febrero de 2010, Telcel interpuso recurso de reconsideración en contra de la Resolución de AEPSM, el cual quedó registrado bajo el expediente RA-016-2010 y fue desechado por la CFC.

Noveno.- Ejecutoria del recurso de revisión R.A. 78/2012. El 20 de noviembre de 2012 se notificó a la CFC la ejecutoria emitida en el recurso de revisión R.A. 78/2012, derivado del juicio de amparo 421/2010, en la que se le ordenó dejar sin efectos el acuerdo de 10 de febrero de 2010 y emitir otro.

Décimo.- Admisión del recurso de reconsideración. El 14 de diciembre de 2012, la CFC dejó sin efectos el acuerdo de desechamiento de 10 de febrero de 2010 emitido en el expediente RA-016-2010 y admitió a trámite el recurso de reconsideración interpuesto por Telcel.

Décimo Primero.- Resolución del Recurso de Reconsideración RA-016-2010. El 28 de febrero de 2013, el Pleno de la CFC emitió resolución dentro del recurso de reconsideración RA-016-2010, en la cual confirmó que Telcel tiene poder sustancial en el mercado relevante de servicios de telefonía móvil a nivel nacional.

Décimo Segundo.- Decreto Constitucional. El 11 de junio de 2013 fue publicado en el DOF el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución, en materia de telecomunicaciones”, mediante el cual se creó el Instituto.

Décimo Tercero.- Resolución de AEPT. El 6 de marzo de 2014, el Pleno del Instituto, en su V Sesión Extraordinaria, aprobó mediante Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76 la “Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina al Grupo de Interés Económico del que forman parte América Móvil, S.A.B. de C.V., Teléfonos de México, S.A.B. de C.V., Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V., Radiomóvil Dipsa, S.A.B. de C. V., Grupo Carso, S.A.B. de C.V., y Grupo Financiero Inbursa, S.A.B. de C.V., como Agente Económico Preponderante en el sector de Telecomunicaciones y le impone las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia” (sic), en la cual se determinó al agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones. Como parte integrante de la resolución se emitieron las medidas móviles, fijas, de desagregación, de contenidos y el convenio marco de interconexión.

Décimo Cuarto.- Decreto de Ley. El 14 de julio de 2014 fue publicado en el DOF el “Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión”, mediante el cual se expidió la LFTR.

Décimo Quinto.- Estatuto Orgánico. El 4 de septiembre de 2014 fue publicado en el DOF el Estatuto Orgánico, el cual entró en vigor el 26 del mismo mes y año.

Décimo Sexto.- Juicio de amparo 212/2014. El 21 de septiembre de 2015, el Juzgado Primero de Distrito¹ dictó sentencia dentro del juicio de amparo 212/2014 interpuesto por Telcel, en la cual le fue concedida la protección constitucional en contra de la Resolución del Recurso de Reconsideración RA-016-2010.

Décimo Séptimo.- Primera Resolución Bienal. El 27 de febrero de 2017, el Pleno del Instituto, en su IV Sesión Extraordinaria, aprobó mediante Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119 la “Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el sector de

¹ Juzgado Primero de Distrito en materia administrativa especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

telecomunicaciones mediante resolución de fecha 6 de marzo de 2014, aprobada mediante Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76”.

Décimo Octavo.- Recurso de revisión interpuesto en contra de juicio de amparo 212/2014.

El 26 de abril de 2018, el Primer Tribunal Colegiado resolvió el recurso de revisión R.A. 153/2015 interpuesto por Telcel y el Instituto en contra de la sentencia del juicio de amparo 212/2014, a través del cual determinó: i) modificar la sentencia recurrida, y ii) amparar a Telcel para dejar insubsistente la Resolución del Recurso de Reconsideración RA-016-2010 y se emitiera una nueva en la que se estudiaran los argumentos hechos valer por Telcel.

Décimo Noveno.- Competencia del Instituto para conocer del recurso de reconsideración RA-016-2010. El 22 de mayo de 2018, el Instituto se declaró competente para conocer el recurso de reconsideración RA-016-2010, el cual fue registrado por la Unidad de Competencia Económica del Instituto bajo el número E-IFT/UCE/RR-001-2018.

Vigésimo.- Insubsistencia de la Resolución del Recurso de Reconsideración RA-016-2010.

El 6 de junio de 2018, el Pleno del Instituto, en cumplimiento parcial de la ejecutoria del recurso de revisión R.A. 71/2020, dejó insubsistente la Resolución del Recurso de Reconsideración RA-016-2010.

Vigésimo Primero.- Resolución del 22 de agosto de 2018 emitida mediante Acuerdo P/IFT/220818/511.

El 22 de agosto de 2018, el Pleno del Instituto dio cumplimiento a lo ordenado por el Primer Tribunal Colegiado en la ejecutoria del recurso de revisión R.A. 153/2015 y, de un análisis de los agravios expuestos por Telcel, el Instituto confirmó la Resolución del expediente DC-08-2007, actualmente E-IFT/UCE/DC-001-2018, en la cual se determinó declarar a Telcel como agente económico con poder sustancial en el mercado relevante de servicios de telefonía móvil a nivel nacional, la cual fue impugnada por Telcel a través del juicio de amparo al que recayó el número 461/2018.

Vigésimo Segundo.- Juicio de amparo 461/2018. El 19 de diciembre de 2019, el Juzgado Primero de Distrito dictó sentencia en el juicio de amparo 461/2018, en la cual concedió a Telcel el amparo para dejar sin efectos la resolución reclamada y se ordenó dictara otra resolución en la que se analizaran con libertad de jurisdicción los argumentos hechos valer por Telcel, la cual fue impugnada por Telcel y el Instituto a través del recurso de revisión R.A. 71/2020 del que conoció el Primer Tribunal Colegiado.

Vigésimo Tercero.- Segunda Resolución Bial. Los días 2, 3 y 4 de diciembre de 2020, el Pleno del Instituto, en su XXIV Sesión Ordinaria, aprobó mediante acuerdo P/IFT/021220/488 la “Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119”.

Vigésimo Cuarto.- Recurso de Revisión R.A. 71/2020. El 28 de enero 2021, el Primer Tribunal Colegiado resolvió el recurso de revisión R.A. 71/2020, a través del cual determinó revocar la sentencia dictada en el juicio de amparo 461/2018 y por lo tanto no amparar ni proteger a Telcel en contra de la Resolución del 22 de agosto de 2018.

Vigésimo Quinto.- Notificación de la ejecutoria del Recurso de Revisión R.A. 71/2020. El 26 de marzo de 2021, la Unidad de Competencia Económica hizo del conocimiento de la Unidad de Política Regulatoria que la Resolución del 22 de agosto de 2018, a través de la cual se resolvió confirmar la Resolución de AEPSM, había quedado firme.

Vigésimo Sexto.- Solicitud de Opinión de Competencia Económica. El 7 de octubre de 2022, la Dirección General de Desarrollo de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión de la Unidad de Política Regulatoria, mediante oficio IFT/221/UPR/DG-DTR/269/2022, solicitó a la Unidad de Competencia Económica su opinión sobre el proyecto denominado “Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones se pronuncia sobre la imposición de obligaciones específicas a Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. por su carácter de agente económico con poder sustancial en el mercado relevante de servicios de telefonía móvil a nivel nacional, declarado por la extinta Comisión Federal de Competencia el 21 de enero de 2010, dentro del expediente DC-08-2007”. Dicha opinión fue emitida por la Dirección General de Consulta Económica de la Unidad de Competencia Económica mediante oficio IFT/226/UCE/DG-COEC/049/2022 de fecha 31 de octubre de 2022.

En virtud de los referidos Antecedentes, y

Considerando

Primero.- Competencia del Instituto. De conformidad con el artículo 28, párrafo décimo quinto de la Constitución, así como con los artículos 1o. y 7o. de la LFTR, el Instituto es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones y, para tal efecto, tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes públicas de telecomunicaciones y la prestación de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones, así como del acceso a la infraestructura activa y pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido por los artículos 6o. y 7o. de la Constitución.

De conformidad con los párrafos décimo cuarto y décimo sexto del artículo 28 de la Constitución, el Instituto es también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en estos ejercerá en forma exclusiva las facultades que prevé dicho artículo y las que las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y, entre otras facultades, regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia.

En términos de lo previsto por los artículos 15, fracción XX, 16 y 17, fracción I y XV de la LFTR, corresponde originariamente al Pleno del Instituto el ejercicio exclusivo e indelegable de determinar la existencia de agentes económicos con poder sustancial en los mercados relevantes que correspondan, imponer las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión y dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones enlistadas en el artículo 17 y las demás previstas en la LFTR. Además, de conformidad con los artículos 281 y 282 de la

LFTR, el Instituto se encuentra facultado para establecer obligaciones y limitaciones específicas al agente económico con poder sustancial, entre otras, en las materias de información, calidad, tarifas, ofertas comerciales y facturación, para lo cual debe sustanciar el procedimiento que dicho artículo prevé, según el mercado o servicio de que se trate.

Por lo que hace al Estatuto Orgánico, en términos de sus artículos 1, 4, fracción I y 6, fracción VI, corresponde al Pleno del Instituto regular de forma asimétrica a los participantes en los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y libre concurrencia y, de conformidad con los artículos 21, párrafo único y 24, fracción VII, del mismo Estatuto, es atribución de la Unidad de Política Regulatoria sustanciar los procedimientos para la imposición de medidas a los agentes económicos con poder sustancial en el mercado relevante para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia, previa opinión de la Unidad de Competencia Económica.

Por lo anterior, el Pleno del Instituto cuenta con atribuciones para emitir el presente acuerdo.

Segundo.- La LFTR y el procedimiento de obligaciones específicas. De conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 33 bis de la LFCE abrogada, la CFC declaró a Telcel como AEPSM en el mercado de servicios de telefonía móvil a través de la Resolución de AEPSM, la cual fue confirmada mediante la Resolución de 22 de agosto de 2018, y quedó firme mediante determinación del Poder Judicial de la Federación del 28 de enero de 2021.

Actualmente, el Instituto, en términos de lo previsto por la LFTR y la Ley Federal de Competencia Económica, se encuentra facultado para determinar la existencia de agentes económicos con poder sustancial en cualquier mercado relevante en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones²; asimismo, dicho órgano autónomo cuenta con la atribución para iniciar el procedimiento para establecer obligaciones específicas conforme a los artículos 15, fracción XX y 281 de la LFTR.

Es así como la LFTR prevé el procedimiento para que el Instituto determine sobre las obligaciones específicas a que se sujetará el agente económico declarado con poder sustancial de mercado, lo que aunado a la facultad interpretativa del Instituto emanada de dicha LFTR³ permite a este órgano autónomo el ejercicio potestativo de regular en materia de competencia económica⁴, de acuerdo con las condiciones que presente el mercado relevante que haya sido declarado por el Instituto en la resolución correspondiente.

Por lo anterior, al tratarse el presente acuerdo de un acto distinto a la Resolución de AEPSM, se estima que la LFTR es el instrumento legal que aplica para su emisión y, de conformidad con las facultades potestativas con que se encuentra investido el Instituto, es que procede que dicho órgano autónomo determine si establece obligaciones específicas al AEPSM.

² Artículo 279, de la LFTR.

³ Artículo 15, fracción LVII de la LFTR.

⁴ Sirve de sustento por analogía la tesis aislada I.1o.A.E.115 A (10a.), emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, con número de registro digital 2011166, localizable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 27, tomo III, febrero de 2016, Décima Época, página 2226, cuyo rubro señala: "TELECOMUNICACIONES. LAS DISPOSICIONES QUE PREVÉN LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES Y DE LA EXTINTA COMISIÓN FEDERAL RELATIVA PARA IMPONER OBLIGACIONES ESPECÍFICAS RELACIONADAS CON TARIFAS, CALIDAD DEL SERVICIO E INFORMACIÓN A LOS CONCESIONARIOS DE REDES PÚBLICAS DE LA MATERIA QUE TENGAN PODER SUSTANCIAL EN ALGÚN MERCADO RELEVANTE, CORRESPONDEN A UNA "REGLA QUE CONFIERE PODERES".

Tercero.- Elementos relevantes de la Resolución de AEPSM. En la Resolución de AEPSM, para determinar si Telcel ostentaba poder sustancial en el mercado relevante de telefonía móvil⁵ a nivel nacional, la CFC realizó su análisis en términos de lo previsto por el artículo 13 de la LFCE abrogada⁶, en los términos siguientes.

3.1 Participación de Mercado (LFCE abrogada, artículo 13, fracción I)⁷

Para estimar la participación de mercado, la CFC tomó en cuenta los indicadores de suscriptores e ingresos, a partir de lo cual estimó que Telcel en 2007, en términos de número de suscriptores, fue el líder en participación de mercado con 72.8%, mientras que en términos de ingresos fue el líder con el 68.7%⁸.

Adicionalmente, la CFC utilizó el IHH y el ID⁹ para medir el grado de concentración de mercado, de modo que para el año 2007, en lo que refiere al número de suscriptores, el IHH calculado fue de 5,672 puntos, mientras que el ID fue de 8,750 puntos¹⁰. Asimismo, en términos de ingresos el IHH calculado fue de 5,067 puntos y el ID de 8,697 puntos¹¹.

Así, en materia de suscriptores el nivel de ambos índices superaba los umbrales asociados con una estructura de mercado que podía presentar riesgos a la competencia, mientras que en materia de ingresos el IHH y el ID mostraban un patrón similar al reportado para el número de suscriptores, así como una alta concentración que es indicativo de posibles problemas de competencia.

3.2 Capacidad de fijar precios (LFCE abrogada, artículo 13, fracción I)¹²

Telcel generó condiciones que sugerían su capacidad para fijar precios en factor de que redujo su tarifa implícita de manera continua y relativamente homogénea entre 2003 y 2007; no obstante, su margen de operación se incrementó durante ese periodo como resultado de una disminución aún mayor de los costos unitarios.

Aunado a lo anterior, se identificó que la tarifa relativa de Telcel respecto a los demás operadores continuaba siendo más alta, lo que no era acorde para que la empresa lograra un incremento en

⁵ La prestación del servicio de telefonía móvil comprende el servicio de voz y datos que permite la radiocomunicación entre los usuarios finales que no requieren estar ubicados en un lugar específico. Este servicio incluye el ofrecido por los concesionarios de radiotelefonía móvil con tecnología celular, el de acceso inalámbrico móvil y el de trunking digital.

⁶ En términos de la LFCE abrogada, para determinar a un agente económico con poder sustancial en algún mercado relevante, se debía considerar: i) su participación en dicho mercado y si podía fijar precios o restringir el abasto en el mercado relevante por sí mismo, sin que los agentes competidores pudieran contrarrestar dicho poder; ii) la existencia de barreras a la entrada y los elementos que previsiblemente pudieran alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores; iii) la existencia y poder de sus competidores; iv) las posibilidades de acceso del o de los agentes económicos y sus competidores a fuentes de insumos; v) el comportamiento reciente del o los agentes económicos participantes en dicho mercado, y vi) los criterios establecidos en el reglamento de dicha Ley, así como los criterios técnicos que para tal efecto emitiera la CFC.

⁷ Resolución de AEPSM, páginas 201 a 203.

⁸ La participación de mercado de Telcel por ingresos mostró un patrón relativamente estable de 2002 a 2007, fluctuando alrededor del 70% en una banda de 2.5 puntos porcentuales.

⁹ El IHH se calcula a partir de las participaciones de cada agente; mientras el ID considera directamente los tamaños relativos de los agentes. La CFC consideró que los índices IHH superiores a 2,000 puntos e ID superiores a 2,500 puntos, se asocian generalmente a estructuras de mercado que pueden presentar riesgos a la competencia.

¹⁰ Resolución de AEPSM, página 202.

¹¹ Resolución de AEPSM, página 203.

¹² Resolución de AEPSM, páginas 203 a 216.

el número de suscriptores en mayor proporción que cualquier otro operador en ese mismo periodo.

Telcel fue identificado como el operador con mayor cobertura a nivel nacional, lo que le otorgó una ventaja respecto a sus competidores. Adicionalmente, en lo que respecta a puntos de distribución y venta existía una gran diferencia entre la empresa y el resto de los operadores.

Por otra parte, Telcel, por ser el operador con la red más grande, pudo cobrar tarifas off-net sustancialmente más altas que las on-net sin que se acreditara que las primeras partían de los costos, situación que: i) desalentó las llamadas hacia otras redes; ii) desincentivó la migración de usuarios hacia redes de menor tamaño desalentando el crecimiento de sus competidores, y iii) facilitó la captación de nuevos usuarios a su red.

Finalmente, la CFC concluyó que el incremento continuo del margen de operación de Telcel, su capacidad para fijar tarifas off-net excesivas, así como los altos niveles de participación de mercado que Telcel mantuvo durante el periodo analizado, no eran congruentes con la existencia de un mercado competido y que, por el contrario, le otorgaban la capacidad de fijar precios sin que sus competidores pudieran contrarrestarlo.

3.3 Existencia de barreras a la entrada y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores (LFCE abrogada, artículo 13, fracción II)¹³

La existencia de barreras a la entrada en la Resolución de AEPSM fue realizada sobre la perspectiva de un potencial agente entrante a los mercados relevantes y no de un operador ya establecido que contara con infraestructura de telecomunicaciones, cartera de clientes, reconocimiento de marca, entre otros¹⁴.

Los costos financieros o de desarrollar canales alternativos, el acceso limitado al financiamiento, a la tecnología o a canales de distribución eficientes.

La CFC consideró que el acceso al financiamiento constituía un factor importante para los entrantes al mercado de servicios de telefonía móvil, debido a que los montos requeridos para obtener las concesiones del espectro radioeléctrico eran elevados¹⁵.

Asimismo, los entrantes al mercado con concesiones regionales dependían de los acuerdos de interconexión y de usuario visitante con los demás agentes o, en su caso, requerirían obtener concesiones en todo el país para estar en condiciones similares a los operadores establecidos que eventualmente pudieran ofrecer un servicio atractivo a los consumidores.

¹³ Resolución de AEPSM, páginas 216 a 224.

¹⁴ Resolución de AEPSM, página 116.

¹⁵ Por ejemplo, en las concesiones del espectro radioeléctrico de 1900 MHz para la prestación del servicio de acceso inalámbrico fijo-móvil, otorgadas por licitación pública en 1998, los montos erogados por los concesionarios oscilaron entre \$9.0 y \$941.5 millones de pesos, dependiendo de la región del territorio nacional en que se ubicara la concesión, mientras que en 2005, los montos erogados por las concesiones del espectro radioeléctrico de 1900 MHz, en las distintas regiones del país oscilaron entre \$1.6 y \$17.6 millones de pesos, para anchos de banda de 10 MHz.

En ese sentido, los entrantes al mercado debían competir con empresas de amplia experiencia y trayectoria en la prestación de servicios de telefonía móvil a nivel nacional¹⁶ e internacional; por lo que la suma de todos estos factores hacía difícil la obtención de montos de financiamiento elevados para los entrantes, lo cual contribuyó a incrementar su costo financiero y por lo tanto a constituirse como una barrera a la entrada.

Por otro lado, la red de distribución de Telcel, al ser difícil de duplicar, fue considerada una barrera a la entrada para potenciales competidores, pues se encontraba integrada por más de mil distribuidores exclusivos por medio de los cuales Telcel vendía sus productos y servicios en 41,000 puntos de venta en todo el país a cambio de una comisión, además de contar con distribuidores como Telmex, Sears y Sanborns, que a través de tiendas propias ofrecían tarjetas prepagadas y teléfonos celulares a favor de Telcel.

El monto, indivisibilidad y plazo de recuperación de la inversión requerida, así como la ausencia o escasa rentabilidad de usos alternativos de infraestructura y equipo.

La CFC consideró que la instalación y mantenimiento de una red de telefonía móvil constituía una barrera a la entrada al requerirse de fuertes inversiones cuando se desarrolla la expansión de la red para alcanzar un nivel de cobertura atractivo para los usuarios, aunado al hecho de que el mercado es intensivo en infraestructura tecnológica lo que hacía que se requiriera una masa crítica de usuarios¹⁷ promedio para alcanzar el nivel aceptable de costos (aproximadamente de 6 millones de usuarios).

Asimismo, se consideró que los costos de instalación de la red son en gran medida costos hundidos al no existir un mercado secundario en el que se pueda transar fácilmente este tipo de infraestructura, ya que en el supuesto de que un agente económico debiera salir del mercado solo a su competidor podría serle útil la infraestructura.

Además, la CFC consideró que otra barrera a la entrada importante era el tiempo requerido para la instalación y funcionamiento de las redes que incluye la obtención de concesiones, permisos, instalación de equipo y la adecuación de los sitios para instalar los equipos, por lo cual la vigencia de las concesiones otorgadas para explotar el espectro radioeléctrico era de 20 años.

La necesidad de contar con concesiones, licencias, permisos o cualquier clase de autorización gubernamental, así como con derechos de uso o explotación protegidos por la legislación en materia de propiedad intelectual e industrial.

La CFC concluyó que la obtención de concesiones para operar el espectro radioeléctrico constituía una importante barrera a la entrada en el mercado de servicios móviles, toda vez que el operador interesado en prestar el servicio de telefonía móvil requería:

- Contar con una concesión sobre el espectro radioeléctrico y que su título de concesión le autorizara la prestación del servicio.

¹⁶ Telcel contó con una ventaja inicial al haber obtenido en 1990 concesiones para operar en las 9 regiones del país, lo que le permitió consolidar su presencia a nivel nacional sobre los demás competidores.

¹⁷ La CFC señaló que Telcel concentraba aproximadamente tres cuartas partes (50 millones de usuarios).

- Observar las disposiciones legales establecidas en la Ley Federal de Telecomunicaciones abrogada.
- Obtener permisos de uso de suelo exigidos por los gobiernos municipales.
- Cumplir con normas mexicanas en materia de telecomunicaciones, específicamente la norma NOM-081-ST1-1993, con relación a los sistemas de radiotelefonía con tecnología celular que operaba en la banda de 800 MHz.

Aunado a lo anterior, las licitaciones no se hacían de manera frecuente (en 2005 se llevó a cabo la última licitación de espectro radioeléctrico y la anterior en 1998, motivo por el cual los operadores establecían convenios entre ellos con el fin de aumentar el número de frecuencias disponibles).

La inversión en publicidad requerida para que una marca o nombre comercial adquiera una presencia de mercado que le permita competir con marcas o nombres ya establecidos.

Si bien Telcel no reportó información sobre su inversión en publicidad, del reporte anual de América Móvil, S.A.B. de C.V. para el año 2007 se desprendió que Telcel se apoyaba en el reconocido prestigio de su marca para incrementar su visibilidad y la lealtad de sus usuarios, ya que constantemente utilizaba campañas publicitarias a través de medios tradicionales, tales como la prensa, la radio, la televisión, el patrocinio de eventos deportivos y otro tipo de anuncios al aire libre. Además, Telcel concentraba sus esfuerzos publicitarios en la promoción de productos y servicios específicos tales como el paquete “Amigo Kit” y otros productos.

La CFC consideró que los gastos en publicidad representaban una barrera importante para los entrantes al mercado de telefonía móvil toda vez que en dicho mercado existía una amplia variedad de planes tarifarios que intentaban satisfacer las necesidades de diferentes grupos de consumidores y la publicidad aportaba información relevante para que los usuarios pudieran identificar las diferencias existentes entre los diversos planes que ofrecían los operadores y así elegir a la compañía y el servicio que más se ajustara a sus preferencias.

Las limitaciones a la competencia en los mercados internacionales.

La CFC determinó que no existían elementos relevantes para este análisis toda vez que el servicio de telefonía móvil a usuarios finales era prestado dentro del territorio nacional, por lo que las posibles limitaciones a la competencia en los mercados internacionales no eran relevantes.

Las restricciones constituidas por prácticas comunes de los agentes económicos ya establecidos en el mercado relevante.

La CFC consideró que la existencia de desacuerdos por condiciones de interconexión no convenidas entre los operadores generaba costos económicos a los involucrados y podía retrasar la prestación de los servicios por varios meses, lo cual podría llegar a constituir una barrera a la entrada para los entrantes al mercado de servicios de telefonía móvil.

Los actos de autoridades federales, estatales o municipales que discriminen en el otorgamiento de estímulos, subsidios o apoyos a ciertos productores, comercializadores, distribuidores o prestadores de servicios.

Si bien en la Resolución de AEPSM se reconoce que existían elementos que pudieran configurarse como barreras a cargo de autoridades, como puede ser el contar con concesiones, licencias, permisos o autorizaciones gubernamentales, lo cierto es que la CFC determinó que no existían elementos de convicción sobre actos de autoridades federales, estatales o municipales que discriminaran en el otorgamiento de estímulos, subsidios o apoyos a concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que proveían el servicio de telefonía móvil a usuarios finales, que fueran a cargo de Telcel.

3.4 Existencia y poder de los competidores (LFCE abrogada, artículo 13, fracción III)¹⁸

Telcel en el año 2007 se consolidaba en todo el país como el operador móvil con mayor participación de mercado, al capturar 72.8 por ciento del total de usuarios del mercado de servicios de telefonía móvil, mientras que el poder de sus competidores era limitado y enfrentaban situaciones en que eran sustituidos por un nuevo agente en el mercado o eran absorbidos por otro competidor. Además, la mayor participación en número de usuarios y de ventas convertía a Telcel en la mayor fuente de llamadas de salida y entrada en el mercado móvil.

3.5 Acceso a fuentes de insumo (LFCE abrogada, artículo 13, fracción IV)¹⁹

La CFC consideró que los derechos para explotar el espectro radioeléctrico se obtenían a través del otorgamiento de concesiones que se asignaban por medio de un número poco frecuente de licitaciones, mientras que, por otro lado, para la renta de capacidad a otras empresas se requería de un acuerdo entre partes y/o una transacción entre competidores, lo cual explicaba el poco avance para configurar un mercado secundario de capacidad de espectro.

Asimismo, los equipos de transmisión y conmutación requeridos para configurar la cobertura de la operación de los operadores móviles fueron identificados por la CFC como otro insumo, para el cual dichos operadores debían sufragar importantes montos de inversión, aunado a los elevados montos de financiamiento que son más altos para los entrantes, a diferencia de aquellos que los mercados financieros establecían para el incumbente.

Los acuerdos realizados entre operadores en materia de interconexión resultaron otro insumo para el oferente del servicio relevante toda vez que los usuarios del servicio pertenecientes a un operador de red pública de telecomunicaciones solían comunicarse con usuarios que pertenecían a otro operador, para lo cual era necesario que los operadores de redes pudieran establecer entre ellos acuerdos para interconectar redes móviles y redes móviles y fijas. En este

¹⁸ Resolución de AEPSM, páginas 224 a 225.

¹⁹ Resolución de AEPSM, páginas 225 a 227.

ámbito los acuerdos de interconexión entre los operadores móviles y Telcel se señalaron como relevantes para que los usuarios pudieran comunicarse.

Por su parte, la red de Teléfonos de México, S.A.B. de C.V. (concesionario que pertenece al mismo grupo económico que Telcel) fue determinado como otro insumo fundamental para los operadores móviles por tratarse del único proveedor del servicio de arrendamiento de enlaces dedicados que, por su extensión y capilaridad, era necesario para acceder al usuario final a través de enlaces de acceso, complementar su infraestructura en áreas donde no tenían presencia a través de enlaces de transporte e interconectar su red a la de otros operadores a través de enlaces de interconexión.

3.6 Comportamiento reciente (LFCE abrogada, artículo 13, fracción V)²⁰

Existían denuncias contra Telcel por presuntas prácticas monopólicas relativas ante la CFC sin tomar el estatus de cosa juzgada.

3.7 Otros criterios (LFCE abrogada, artículo 13, fracción VI)²¹

Sobre la falta de acceso a importaciones o la existencia de costos elevados de internación se identificó que el acceso al mercado externo para adquirir el servicio relevante no era una alternativa viable ya que los usuarios de los servicios de telefonía móvil que pretendieran contratar servicios fuera del país incurrirían en costos adicionales (roaming y llamadas de larga distancia) para comunicarse con el mercado nacional.

Por otro lado, se identificó que los usuarios del servicio relevante enfrentaban costos para acceder a otros proveedores en el entendido que los usuarios de pospago contrataban por un tiempo determinado de permanencia con su proveedor, lo que acarrea costos al usuario que deseara cambiar de proveedor antes de cumplir con el contrato. Se debe agregar que, un usuario no podía acudir a otro operador con su equipo terminal y solicitar únicamente el servicio de telefonía, derivado de los problemas técnicos de compatibilidad entre el equipo terminal y las características técnicas del servicio; adicionalmente, Telcel se manejó con programas de fidelidad para mantener a sus usuarios.

Por todo lo anterior, la CFC determinó declarar a Telcel como agente con poder sustancial en el mercado relevante de servicios de telefonía móvil a nivel nacional y recomendó que la regulación específica a imponer al AEPSM debía considerar²²:

- La eficiencia de imponer regulación al servicio final en comparación con la regulación aplicable a los insumos y elementos que pudieran ser la causa del poder sustancial en el servicio final.
- La variable a regular no sería necesariamente el precio del servicio final, sino aquellas asociadas a insumos críticos y a mejorar el acceso al mercado.

²⁰ Resolución de AEPSM, páginas 227.

²¹ Resolución de AEPSM, páginas 227 y 228.

²² Resolución de AEPSM, página 230.

Cuarto.- Opinión de la Unidad de Competencia Económica. A continuación, se presenta un resumen de la opinión de la Dirección General de Consulta Económica, adscrita a la Unidad de Competencia Económica del Instituto, respecto del proyecto de Acuerdo remitido mediante oficio IFT/221/UPR/DG-DTR/269/2022 (Antecedente Vigésimo Sexto):

(...)

3.2. Análisis de los factores identificados en la Resolución de AEPSM que pudieran ser objeto de regulación específica

Como se resume en la sección 2, en la Resolución de AEPSM se identificaron diversos elementos que inciden en la capacidad de Telcel para mantener su posicionamiento y fijar precios en el mercado relevante de telefonía móvil sin que sus competidores puedan contrarrestarlo. Dichos elementos derivan de barreras a la entrada en el mercado relevante, del control, por parte de Telcel, de insumos necesarios para sus competidores, así como de los incentivos y capacidad del AEPSM para beneficiarse de externalidades de red por medio de discriminación de precios, entre otros.

En relación con lo anterior, la CFC resaltó que, para el establecimiento de la regulación específica al AEPSM, se debería considerar: i) la eficiencia relativa de imponer regulación al servicio final en comparación con la regulación aplicable a insumos y elementos que pudieran ser la causa del poder sustancial en el servicio final y, ii) aquellas variables asociadas a insumos críticos y a mejorar el acceso al mercado.

No obstante, como se señala en el Proyecto de Acuerdo, actualmente existe un marco constitucional, legal, regulatorio e institucional que ha dado origen a distintas disposiciones y acciones que abordan y/o atienden los factores identificados en la Resolución de AEPSM que pudieran ser objeto de regulación específica, como se muestra en el siguiente cuadro.

(...)

3.3. Procedencia de imponer obligaciones específicas al AEPSM

De lo expuesto anteriormente, se advierte que, a la fecha se identifica la existencia de distintas disposiciones y acciones que abordan y/o atienden los factores identificados en la Resolución de AEPSM que pudieran ser objeto de regulación específica, tal como se muestra en las secciones previas.

Por lo tanto, se coincide con la conclusión del Proyecto de Acuerdo, respecto a que no es procedente imponer obligaciones específicas a Telcel como AEPSM en el mercado de la prestación del servicio de telefonía móvil a nivel nacional, con el objeto de que no se afecte la competencia y libre concurrencia.

3.4. Opinión en materia de competencia económica sobre el Proyecto de Acuerdo

Con base en lo anterior, se concluye lo siguiente:

Esta Dirección General de Consulta Económica coincide con la conclusión principal del Proyecto de Acuerdo, respecto a que existen diversas disposiciones y acciones que abordan y/o atienden los factores identificados en la Resolución de AEPSM que pudieran ser objeto de regulación específica.

Al respecto, se advierte que existe un marco constitucional, legal, regulatorio e institucional que ha dado origen a distintas disposiciones y acciones que atienden particularmente cuestiones relacionadas con los elementos considerados para determinar el PSM de Telcel en la Resolución de AEPSM (como se detalla en el Cuadro 1).

Por otra parte, con respecto a las consideraciones expuestas en el Proyecto de Acuerdo, se sugiere tomar en cuenta que el procedimiento en cuestión no implica determinar si, con base en información actualizada, Telcel o algún otro agente económico tiene poder sustancial en el mercado relevante identificado en la Resolución de AEPSM. Asimismo, se sugiere considerar que los siguientes elementos no justifican o permiten descartar, por sí mismos, la pertinencia de imponer obligaciones específicas al AEPSM:

- *La temporalidad de la imposición de las medidas asimétricas que se estimen pertinentes, en relación con la emisión de la Resolución de AEPSM.*
- *La ocurrencia de cambios no sustantivos en los mercados y/o que no atienden la problemática identificada en la Resolución de AEPSM.*
- *La existencia de mecanismos al alcance del IFT para resolver futuras afectaciones en el mercado relevante o en el sector de telecomunicaciones, dado que estos se encuentran fuera del alcance del presente procedimiento.*

Por lo tanto, de estimarlo pertinente, se sugiere actualizar las consideraciones del Proyecto de Acuerdo, a fin de: i) evitar la posibilidad de que estas pudieran interpretarse como un pronunciamiento relacionado con la evaluación o determinación de PSM, y ii) reflejar adecuadamente la existencia de elementos que abordan y/o atienden los factores identificados en la Resolución de AEPSM que pudieran ser objeto de regulación específica, los cuales permiten concluir que no es procedente imponer obligaciones específicas a Telcel como AEPSM.

El análisis y opinión respecto del Proyecto de Acuerdo se emite en materia de competencia económica, sin prejuzgar sobre violaciones a la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión u otros ordenamientos.”

De lo anterior, se desprende que la opinión emitida por la Unidad de Competencia Económica es coincidente con el proyecto remitido por la Unidad de Política Regulatoria en cuanto a que no resulta procedente imponer obligaciones específicas a Telcel como AEPSM en el mercado de la prestación del servicio de telefonía móvil a nivel nacional, con el objeto de que no se afecte la competencia y libre concurrencia.

Quinto.- Procedencia de la imposición de obligaciones específicas. El Instituto tiene atribuciones para establecer obligaciones específicas al AEPSM, para lo cual debe sustanciar el procedimiento previsto en el artículo 281 de la LFTR hasta su conclusión; no obstante, a pesar de que el órgano autónomo cuenta con dicha atribución, resulta necesario realizar un análisis de las condiciones que dieron origen a la Resolución de AEPSM y las que rigen el sector de las telecomunicaciones actualmente, en virtud de que se debe tomar en cuenta la posibilidad de que la problemática que dio lugar a la Resolución de AEPSM haya cambiado sustancialmente desde su emisión y si, particularmente a la fecha existe regulación que atienda las fuentes de poder sustancial identificadas en la Resolución de AEPSM.

En este sentido, a efecto de determinar sobre la procedibilidad de imponer obligaciones específicas al AEPSM, se realizó un análisis jurídico y regulatorio en atención a las preocupaciones señaladas previamente.

En primer lugar, a partir del Decreto Constitucional²³ se creó una nueva arquitectura jurídica, institucional, regulatoria y de competencia en el sector de las telecomunicaciones que consideró,

²³ “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”, publicado en el DOF el 11 de junio de 2013.

dentro de sus objetivos, garantizar el acceso de la población a las tecnologías de la información y la comunicación, así como a los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, incluidos banda ancha e Internet, por lo que se orientó a lograr una mayor penetración de los servicios de telecomunicaciones (telefonía fija, telefonía móvil, televisión restringida, Internet y banda ancha) en la sociedad. En consecuencia, el Estado como ente rector estableció condiciones y acciones encaminadas a favorecer el desarrollo de la competencia y libre concurrencia en el sector.

En particular, se resaltan dos cambios relevantes: i) la determinación en 2014 del agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones mediante la Resolución de AEPT²⁴ a través de la cual se le impusieron medidas para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales, regulación que ha sido actualizada a través de la Primera Resolución Bienal y Segunda Resolución Bienal; ii) la emisión de la LFTR, la cual prevé diversas obligaciones de índole asimétrico (p. ej., en materia de intercambio de tráfico²⁵, tarifas²⁶, servicios on-net/off-net²⁷, no discriminación²⁸, en terminación de llamadas y mensajes cortos, en contratos de exclusividad para puntos de venta y de distribución, entre otros²⁹) aplicables a aquellos agentes económicos declarados como preponderantes o con poder sustancial de mercado.

En ese contexto, se estima que las condiciones que dieron origen a la Resolución de AEPSM y que regían el sector de telecomunicaciones han cambiado debido al nuevo marco constitucional, legal, regulatorio e institucional que ha dado origen a distintas disposiciones y acciones que mitigan las barreras de entrada identificadas en la Resolución de AEPSM, como se detalla a continuación:

- Se crearon las figuras de concesión única y autorización en la LFTR, las cuales facilitan la entrada de nuevos operadores al poder obtener títulos habilitantes por parte de la autoridad en menores tiempos y con mayor flexibilidad respecto a los servicios a proveer.
- Se prohíbe la diferenciación de tarifas on-net/off-net a Telcel como integrante del AEPT, en la LFTR y en las medidas asimétricas, lo cual contribuye a mitigar los efectos de red que hacían a esta red más atractiva para los usuarios.
- Se establece en la LFTR que las tarifas de interconexión serán asimétricas cuando exista un agente económico preponderante o con poder sustancial, lo que contribuye a que operadores alternativos enfrenten un menor costo por este concepto hasta en tanto prevalezcan las diferencias de tráfico cursado entre las distintas redes públicas de telecomunicaciones.
- Se establecen, en materia de interconexión, compartición de infraestructura, operador móvil virtual y usuario visitante, obligaciones de acceso en la LFTR y en las medidas asimétricas que, al permitir a otros operadores hacer uso de la red móvil de mayor cobertura en el país,

²⁴ Actualmente, Telcel, como integrante del AEPT, se encuentra obligado a cumplir con medidas en materias de: i) provisión de servicios mayoristas (interconexión, comercialización o reventa de servicios, usuario visitante y compartición de infraestructura) orientadas a reducir o eliminar barreras a la entrada y la expansión de participantes distintos al AEPT; ii) transparencia; iii) no discriminación; iv) separación contable; v) participación entre AEPT-AEPR; vi) contenidos; vii) protección de usuarios finales, y viii) tarifas on-net/off-net.

²⁵ Artículo 138, fracción VIII de la LFTR.

²⁶ Artículo 208, de la LFTR.

²⁷ Artículo 267, fracción V de la LFTR.

²⁸ Artículo 267, fracción VI de la LFTR.

²⁹ Artículo 208, segundo párrafo de la LFTR.

contribuyen a mitigar las barreras a la entrada derivadas de la alta inversión y tiempos de despliegue de una red de telecomunicaciones alternativa, así como de la necesidad de contar con espectro radioeléctrico (esto último para los operadores móviles virtuales).

- Se han realizado diversas licitaciones de espectro radioeléctrico para servicios móviles y fijos (incremento del espectro asignado desde la creación del Instituto al pasar de 222 a 700 MHz³⁰), lo que ha dado oportunidad a que los operadores interesados puedan acceder a un insumo necesario para la prestación de servicios móviles.
- Se previeron mecanismos en la LFTR que han permitido flexibilizar la gestión del espectro radioeléctrico, como en el caso de la promoción de un mercado secundario que permita disminuir o corregir ineficiencias ocurridas en la asignación de espectro (acumulación y ociosidad), así como dar la posibilidad de que se distribuya hacia aquellos que lo requieren para satisfacer la demanda de los usuarios (uso eficiente).
- Si bien no existen medidas asimétricas en cuanto a puntos de venta o distribución, aunque existe la restricción señalada en el artículo 208 de la LFTR, el marco regulatorio de preponderancia puede ajustarse, máxime considerando que sus alcances en cuanto a sujetos obligados son más amplios.
- Existen disposiciones regulatorias de carácter general³¹ y asimétrico que tienen como propósito favorecer el acceso a información comparable sobre los servicios que ofrecen distintos proveedores, así como la movilidad de los usuarios finales, incluyendo obligaciones sobre portabilidad, facturación desglosada, desbloqueo de equipos terminales, entre otras.

Lo anterior de ninguna manera significa un nuevo pronunciamiento sobre el carácter de Telcel como AEPSM; sin embargo, el análisis de imposición de medidas regulatorias derivado de la Resolución de AEPSM no puede desconocer que la problemática que dio lugar a dicha resolución se ubica ahora en un contexto distinto, particularmente por el marco regulatorio de índole asimétrico al que se encuentra sujeto Telcel.

A mayor abundamiento sobre las implicaciones de la regulación a Telcel en su calidad de integrante del AEPT, el artículo 276 prevé la posibilidad de que un agente económico preponderante pueda dejar de tener dicho carácter, para lo cual puede presentar y ejecutar un plan aprobado por el Instituto, con el que se reduzca su participación nacional por debajo del cincuenta por ciento en el sector donde haya sido declarado preponderante. A partir de lo anterior, el Instituto, previo a resolver sobre la extinción de las obligaciones impuestas al agente económico en la resolución que lo hayan declarado preponderante, determinará si dicho agente tiene poder sustancial en cualquiera de los mercados relevantes en los que participa, supuesto que, de actualizarse, tendrá por consecuencia mantener las obligaciones que le hayan sido impuestas en su calidad de agente económico preponderante, hasta en tanto el Instituto le

³⁰ Los 700 MHz que se encuentran asignados actualmente para la provisión de servicios de banda ancha inalámbrica en México están distribuidos entre los operadores Altán Redes, S.A.P.I. de C.V., AT&T, Telcel, y Telefónica Movistar (febrero de 2021). Disponible para su consulta en: [https://bit.ift.org.mx/SASVisualAnalyticsViewer/VisualAnalyticsViewer_quest.jsp?reportSBIP=SBIP%3A%2F%2FMETASERVER%2FShared%20Data%2FASAS%20Visual%20Analytics%2FReportes%2FEspectro%20radioel%C3%A9ctrico\(Report\)&page=vi515&sso_quest=true&informationEnabled=false&commentsEnabled=false&alertsEnabled=false&reportViewOnly=true&reportContextBar=false&shareEnabled=false#](https://bit.ift.org.mx/SASVisualAnalyticsViewer/VisualAnalyticsViewer_quest.jsp?reportSBIP=SBIP%3A%2F%2FMETASERVER%2FShared%20Data%2FASAS%20Visual%20Analytics%2FReportes%2FEspectro%20radioel%C3%A9ctrico(Report)&page=vi515&sso_quest=true&informationEnabled=false&commentsEnabled=false&alertsEnabled=false&reportViewOnly=true&reportContextBar=false&shareEnabled=false#)

³¹ P. ej., la Norma Oficial Mexicana NOM-184-SCFI-2018. Disponible para su consulta en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5552286&fecha=08/03/2019#gsc.tab=0

imponga las medidas que correspondan en términos de la Ley Federal de Competencia Económica.

Por otra parte, no debe obviarse que el Instituto debe fundar y motivar sus actos, lo que en la especie debe acontecer en caso de imponer obligaciones específicas en el marco de la Resolución de AEPSM, y en apego al principio de proporcionalidad en concordancia con los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución, en sus tres vertientes: i) contar con una finalidad o admisibilidad constitucionalmente válida; ii) ser necesarias y que resulten adecuadas o racionales, de manera que constituyan un medio apto para conducir al fin u objetivo perseguido, y iii) ser proporcionales, entendiendo que el beneficio supere al daño. Sin embargo, los criterios enumerados no podrían cumplirse en la imposición de obligaciones específicas a Telcel en este caso, toda vez que, derivado del análisis antes expuesto, dichas obligaciones difícilmente contarían con una finalidad o admisibilidad constitucionalmente válida y resultarían racionales, adecuadas y proporcionales.

En conclusión, y ante lo expuesto en el presente considerando sobre los diversos cambios que han impactado al mercado relevante desde la emisión de la Resolución de AEPSM, particularmente dada la existencia de un marco asimétrico vigente aplicable a los servicios de telecomunicaciones móviles que opera Telcel, se considera que el imponer más obligaciones podría derivar en este momento en una sobrerregulación, por lo que este Instituto determina que no resulta procedente imponer obligaciones específicas a Telcel en su calidad de AEPSM a consecuencia de la declaratoria de poder sustancial en el mercado relevante a que se refiere el Antecedente Séptimo.

Por lo anterior, con fundamento en los artículos 6o. y 28, párrafos décimo quinto y décimo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 6, fracción IV, 7, 15, fracción XX, 16, 17, fracciones I y XV de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 28, 30, 35, fracción I, 36 y 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria en la materia; 4, fracción I, 6, fracciones VI y XXXVIII del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Pleno de este Instituto expide el siguiente:

Acuerdo

Primero.- El Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina que no es procedente imponer obligaciones específicas a Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. por su carácter de agente económico con poder sustancial en el mercado relevante de servicios de telefonía móvil a nivel nacional, dentro del expediente DC-08-2007 de la extinta Comisión Federal de Competencia, por las razones expuestas en el considerando Quinto.

Segundo.- En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 312 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en relación con el artículo 3, fracción XV de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria en términos del artículo 6, fracción IV de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se hace de conocimiento de Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V., que el presente Acuerdo constituye un acto administrativo definitivo y, por lo tanto, procede ante los Juzgados de Distrito Especializados en Materia de Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de

México y Jurisdicción territorial en toda la República, el juicio de amparo indirecto dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir de que surta efectos la notificación del presente Acuerdo, en términos del artículo 17 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tercero.- Notifíquese personalmente el presente Acuerdo a Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V.

Javier Juárez Mojica
Comisionado Presidente*

Arturo Robles Rovalo
Comisionado

Sóstenes Díaz González
Comisionado

Ramiro Camacho Castillo
Comisionado

Acuerdo P/IFT/231122/678, aprobado por unanimidad en la XXVI Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 23 de noviembre de 2022.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo quinto, décimo sexto y vigésimo, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, 16, 23, fracción I y 45 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y 1, 7, 8 y 12 del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

*En suplencia por ausencia del Comisionado Presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones, suscribe el Comisionado Javier Juárez Mojica, con fundamento en el artículo 19 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

