

Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones resuelve sobre la propuesta de cierre presentada por la Autoridad Investigadora dentro del expediente AI/DC-001-2021.

En el presente acuerdo se utilizarán los siguientes acrónimos y términos.

Glosario

Término	Definición
AI o Autoridad Investigadora	Autoridad Investigadora del Instituto.
Artículo Transitorio Noveno	Artículo Noveno Transitorio del <i>Decreto por el que se expide 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</i> , publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014.
AT&T	GIE conformado por AT&T Comunicaciones Digitales, S. de R.L. de C.V. y AT&T Comercialización Móvil, S. de R.L. de C.V., así como sus subsidiarias y filiales.
BIT	Banco de Información de Telecomunicaciones del Instituto.
Celmax	Celmax Móvil, S.A. de C.V.
Comercializadora	Persona física o moral que proporciona servicios de telecomunicaciones a usuarios finales mediante el uso de capacidad de una o varias redes públicas de telecomunicaciones sin tener el carácter de concesionario.
Compradores	Alberto Martín Soberón; Gerardo Martín Soberón; Armando Martín Soberón, Maria Rosa Martín Soberón; Promotora Dac, S.A. de C.V.; Nicolás Carracedo Ocejo; Nicolás Carracedo Carredano; Ricardo Amtmann Aguilar; Gloria Yolanda Amtmann Aguilar; Patricia Amtmann Aguilar, y Javier Molinar Horcasitas.
Concentración Operación	Contrato privado de compra-venta de acciones, a través del cual Maxcom Telecomunicaciones, S.A.B. de C.V. transfirió a diversas personas la totalidad de las acciones representativas del capital social de Celmax de las que era titular (44.82% de dicho capital social).
Criterio Técnico del Instituto	<i>Criterio Técnico para el cálculo y aplicación de un índice cuantitativo a fin de determinar el grado de concentración en los mercados y servicios correspondientes a los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión</i> , publicado en el DOF el 11 de abril de 2016.
Dictamen o Dictamen de Cierre	Dictamen emitido por la Autoridad Investigadora en términos del artículo 120, fracción II, párrafo segundo, de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica para los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión y presentado al Pleno del Instituto el 8 de noviembre de 2021.
DOF	Diario Oficial de la Federación.

DRLFCE	Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica para los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.
ENDUTIH	<i>Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares.</i>
Expediente	Expediente número AI/DC-001-2021 en el que se actúa.
Freedompop	Freedompop México, S.A. de C.V.
GIE	Grupo de Interés Económico.
Instituto o IFT	Instituto Federal de Telecomunicaciones.
LFCE	Ley Federal de Competencia Económica.
LFTR	Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
GIE	Grupo de interés económico.
IHH	Índice Herfindahl – Hirschman.
Maxcom	Maxcom Telecomunicaciones, S.A.B. de C.V.
OMV	Operador Móvil Virtual.
OTT	Por sus siglas en inglés “ <i>Over-the-top</i> ”, servicio que se transmite sobre Internet.
Oui	Nombre comercial bajo el que opera Telecomunicaciones 360, S.A. de C.V.
Resolución del Aviso de Concentración	Resolución del Pleno del Instituto, emitida el 9 de junio de 2021, por la que se determina que la Concentración a la que se refiere el aviso que se tramita en el expediente UCE/AVC-002-2020, cumple con los incisos a. a d. establecidos en el primer párrafo del Artículo Noveno Transitorio.
RPT	Red Pública de Telecomunicaciones.
SBAM	Servicio de acceso a internet de Banda Ancha Móvil.
SMS	Servicio de Mensajes Cortos (<i>Short Message Service</i> , por su nombre en inglés).
STM	Servicio de Telefonía Móvil.
Telcel	Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V.
Telefónica	Pegaso PCS, S.A. de C.V.
UCE	Unidad de Competencia Económica del Instituto.

Antecedentes

Primero.- El 8 de septiembre de 2020, Maxcom y Celmax presentaron un aviso de haber realizado la Concentración en términos de lo dispuesto en el Artículo Noveno Transitorio. El aviso fue radicado con el número de expediente UCE/AVC-002-2020 y el procedimiento relativo a la evaluación de la información y los elementos de convicción presentados por las partes fue tramitado de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Segundo.- El 9 de junio de 2021, el Pleno del Instituto emitió la Resolución del Aviso de Concentración y resolvió dar vista a la Autoridad Investigadora para los efectos legales correspondientes.¹

Tercero.- El 29 de junio de 2021, la AI ordenó iniciar de oficio la investigación de la Concentración conforme al párrafo quinto del Artículo Noveno Transitorio, para determinar la probable existencia de agentes económicos con poder sustancial en *“el o los mercados de redes de telecomunicaciones que presten servicios de voz, datos o video, a nivel nacional, estatal, regional y/o local”*. Un extracto de este acuerdo fue publicado en el DOF el 13 de julio de 2021.²

Cuarto.- El 11 de octubre de 2021, la AI concluyó la investigación; el 8 de noviembre de 2021, la AI emitió el Dictamen de Cierre mismo que fue presentado al Pleno del Instituto el 17 de noviembre de 2021.

Quinto.- El 17 de noviembre de 2021, el Pleno del Instituto turnó a la UCE el Dictamen de Cierre emitido por la Autoridad Investigadora, así como las constancias que integran el Expediente, a efecto de que lo analice y dentro de los 30 (treinta) días hábiles siguientes someta a consideración de este Órgano Colegiado el proyecto de acuerdo en el que se decrete el cierre del expediente o se ordene el inicio de la secuela del procedimiento.

Sexto.- El 7 de diciembre de 2021, con fundamento en el artículo 47, fracción X, del Estatuto Orgánico del Instituto, el Titular de la UCE remitió a la Secretaría Técnica del Pleno el proyecto de acuerdo de conformidad con lo ordenado por el Pleno del Instituto.

En virtud de los referidos Antecedentes, y

Considerando

Primero.- Facultades y competencia del Instituto.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 28, párrafos décimo quinto y décimo sexto, de la CPEUM; 5, párrafo primero, de la LFCE; y 7, párrafos primero y tercero, de la LFTR, el Instituto es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por objeto ser regulador sectorial y autoridad de competencia económica con facultades exclusivas en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. Así, la LFCE faculta al Instituto para resolver sobre: **(i)** condiciones de competencia, competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otras cuestiones relativas al proceso de libre competencia o competencia económica a que hacen referencia la LFCE u otras leyes o disposiciones y **(ii)** determinar la existencia de agentes económicos con poder sustancial.

¹ La versión pública de la resolución se encuentra disponible en el sitio de Internet del Instituto con la dirección siguiente: [Link de acceso al sitio de internet vp090621266.pdf](#)

² El extracto se encuentra disponible en el sitio de Internet del DOF con la dirección siguiente: [Link de acceso al sitio de internet DOF 13/07/2021](#)

En ese sentido, el Instituto está facultado para emitir el presente acuerdo, en tanto que la Concentración materia del Expediente tiene efectos en mercados que forman parte de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión en los cuales el Instituto es la autoridad competente en materia de competencia económica y tiene facultades exclusivas para aplicar la LFCE.

Segundo.- Síntesis del Dictamen de Cierre.

El Dictamen de Cierre presentado por la Autoridad Investigadora concluyó, en síntesis, lo siguiente:

- (i) La Concentración consistió en una reestructura del capital social de Celmax y no existe coincidencia en los servicios provistos por las partes involucradas en la Concentración (Celmax y Maxcom), toda vez que Maxcom, previo a la Operación, únicamente ofrecía los servicios de telecomunicaciones móviles en su carácter de OMV, a través de Celmax y, a su vez, Celmax, no ofrece los servicios de telecomunicaciones fijas provistos por Maxcom.
- (ii) El mercado relevante corresponde a la provisión del SMS, STM y SBAM en diferentes modalidades de provisión individuales o empaquetadas, bajo esquemas de contratación prepago y pospago, con dimensión geográfica nacional.
- (iii) Dado que no existe coincidencia en los servicios de telecomunicaciones provistos por Celmax y Maxcom, no hay cambio en el número de participantes en el mercado relevante derivado de la Concentración.
- (iv) Del análisis del artículo 59, fracción I, de la LFCE, se desprende que no existen elementos para determinar que, como resultado de la Concentración, Celmax posea la capacidad para fijar precios o restringir el abasto en el mercado relevante, de manera unilateral.

Por lo anterior, la Autoridad Investigadora propuso al Pleno del Instituto el cierre del Expediente, por considerar que no existen elementos suficientes para determinar que, derivado de la Concentración, Celmax adquiera poder sustancial en el mercado relevante de la provisión de servicios de telecomunicaciones móviles en sus diferentes modalidades de empaquetamiento, incluyendo los esquemas de prepago y pospago, con una dimensión geográfica en el territorio nacional.

Tercero.- Análisis del Dictamen y del Expediente.

El 17 de noviembre de 2021, la Autoridad Investigadora presentó al Pleno del Instituto el Dictamen de Cierre, por lo que, en términos del artículo 120, fracción II, párrafo primero de las DRLFCE, el Pleno del Instituto procede a analizar dicho Dictamen y la información recabada por la Autoridad Investigadora y que obra en el Expediente, a efecto de decretar el cierre del Expediente o, en su caso, determinar que existen elementos objetivos para emitir un dictamen preliminar y ordenar el inicio de la etapa posterior a la investigación, a la que se refiere el artículo 96, fracción VI, de la LFCE.

3.1. Consideraciones previas

En su Dictamen de Cierre, la Autoridad Investigadora refiere diversas cuestiones con relación a sus facultades para iniciar la investigación en el Expediente en términos del artículo 96 de la LFCE; tomar en consideración la Concentración que dio origen al Expediente a fin de determinar el mercado relevante; así como los criterios para definir, en su caso, la existencia de agentes económicos en su dimensión de GIE dentro del mercado relevante.

Al respecto, el Pleno del Instituto valida y comparte el sentido de esas consideraciones, por las razones que se expone a continuación.

En primer lugar, el Pleno del Instituto considera que el trámite de los avisos de concentración conforme a los párrafos primero a cuarto del Artículo Noveno Transitorio es distinto y distinguible de aquél al que se refiere el párrafo quinto del Artículo Noveno Transitorio. Este último ordena el inicio de una investigación de las concentraciones notificadas al amparo del referido artículo para determinar si existe poder sustancial de mercado, misma que encuentra su fundamento en el artículo 96 de la LFCE, así como los correlativos 58 en relación con la determinación del mercado relevante y el 59 sobre la existencia de poder sustancial.

En segundo lugar, y de conformidad con el párrafo quinto del Artículo Noveno Transitorio, se coincide en que la investigación a que se refiere el párrafo quinto del Artículo Noveno Transitorio debe limitarse a las circunstancias de la operación que sea celebrada, por lo que se toma en cuenta el o los mercados relevantes en donde tuvo efectos la Concentración. Lo anterior se estima, debido a que actuar de manera contraria y no considerar la Concentración que dio origen al Expediente, contravendría la letra del párrafo quinto del Artículo Noveno Transitorio y su *ratio legis*, que es determinar si, con motivo de esa operación, algún agente económico obtuvo o reforzó su poder sustancial en algún mercado relevante.

Finalmente, se indica que el Pleno del Instituto comparte que un agente económico puede actuar en el mercado en su dimensión de GIE, a través de otros agentes económicos que, aunque formalmente sean entes distintos, comparten diversos elementos que las vinculan y que conducen o coordinan su actuar como una unidad en el mercado, dados los intereses e incentivos afines que presentan. Como lo señala la AI, el Poder Judicial de la Federación ha reconocido esto a través de distintos fallos y criterios que ha emitido,³ mismos que constituyen un hecho notorio para esta autoridad.

³ Páginas 34 a 42 del Dictamen de Cierre.

3.2. Concentración materia del Expediente.

De conformidad con las constancias que integran el Expediente, se advierte que la Concentración consistió en una reestructura del capital social de Celmax. Como esta misma autoridad advirtió al emitir la Resolución del Aviso de Concentración, antes de la Concentración, Maxcom era titular del 44.82% del capital social de Celmax y el restante 55.18% de las acciones de dicho agente económico era controlado por los Compradores. Después de la Concentración, los Compradores adquirieron el 100% del capital social de Celmax. La reestructuración de Celmax se describe de la siguiente manera:

Cuadro 1. Acciones de Celmax, antes y después de la Concentración

	Antes de la Concentración	Antes de la Concentración	Antes de la Concentración	Después de la Concentración	Después de la Concentración	Después de la Concentración
Accionista	Acciones Serie B Clase I	Acciones Serie A Clase I	Participación (%)	Acciones Serie B Clase I	Acciones Serie A Clase I	Participación (%)
Maxcom	892,255	500	44.82	0	0	0
Javier Molinar Horcasitas	223,427		11.22	404,413	500	20.33
Promotora Dac, S.A. de C.V.	223,425		11.22	404,901		20.33
Alberto Soberón	93,233		4.68	168,964		8.48
Gerardo Soberón	93,233		4.68	168,964		8.48
Armando Soberón	93,233		4.68	168,964		8.48
María Rosa Soberón	93,233		4.68	168,964		8.48
Patricia Amtmann Aguilar	57,146		2.87	103,566		5.20
Gloria Yolanda Amtmann Aguilar	57,146		2.87	103,566		5.20
Ricardo Amtmann Aguilar*	57,146		2.87	103,567		5.20
Ricardo Amtmann Aguilar*	51,984		2.61	94,210		4.73
Nicolás Carracedo Carredano	33,514		1.68	60,738		3.05
Nicolás Carracedo Ocejo	22,342		1.12	40,490		2.03
Total	1,991,817		100	1,991,817		100

Fuente: Elaboración propia con información de la Resolución del Aviso de Concentración y del Dictamen de Cierre.

Nota: * De conformidad con la información proporcionada por Maxcom y Celmax, se trata de la misma persona; sin embargo, el número de acciones adquiridas y la participación que representa, se identificaron de manera separada, por lo que esta información se presenta de esta forma en el cuadro que antecede.

Como se advierte de la información anterior, esta Concentración implicó la reestructura de su capital social, de manera que los Compradores adquirieron el 100% del capital social de Celmax e implicó la salida de Maxcom de ese agente económico.

(1) Eliminado "4" número de palabras y "1" renglón, que contienen "información relacionada con hechos y actos de carácter jurídico, económico, administrativo o comercial", consistentes en información sobre ingresos, estrategias comerciales y/o participaciones de mercado de agentes económicos, en términos de los artículos 3, fracción IX, de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE); 116, último párrafo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAI); 113, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAI); y numerales Trigésimo octavo, fracción II, y Cuadragésimo, fracción II, de los Lineamientos Generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas (Lineamientos Generales).

Adicionalmente, de acuerdo con la Resolución de Aviso de Concentración, los Compradores sólo participan en el capital social de Maxcom y de Celmax; cuentan con una participación de 26.15% en el capital social de Maxcom y, después de la Operación, con una participación de 100% en el capital social de Celmax.

En este sentido, se coincide con el Dictamen de Cierre, respecto a que la Concentración consistió en una reestructura del capital social de Celmax y no existe coincidencia en los servicios provistos por las partes involucradas en la Concentración (Celmax y Maxcom), toda vez que Maxcom participa en servicios de telecomunicaciones fijos, en tanto que Celmax sólo ofrece servicios de telecomunicaciones móviles en calidad de OMV,⁴ siendo éstas "Confidencial 1".⁵

Por lo anterior, se coincide con el criterio de la Autoridad Investigadora sobre que, para realizar su investigación, se tome en cuenta como producto focal los servicios móviles provistos por Celmax, por ser el agente económico objeto de la Concentración y debido a que no existe traslape en las actividades de Maxcom y Celmax después de la Concentración.

3.3. Definición del mercado relevante.

3.3.1. Dimensión producto o servicio.

La AI concluyó que el servicio relevante corresponde a la provisión de SMS, STM y SBAM, de manera individual o empaquetada, bajo cualquier esquema de contratación, sin que los servicios de telecomunicaciones fijos, los móviles por satélite, ni los servicios OTT de mensajería y voz sean sustitutos de aquéllos. Para efectos de este Expediente, la conclusión referida es compartida por el Pleno del Instituto. A continuación, se incorporan al presente acuerdo de forma íntegra los razonamientos y consideraciones que justifican la decisión de este Pleno.

Como se desprende del Dictamen de Cierre, los servicios de telecomunicaciones involucrados en la Concentración son los provistos por Celmax en su carácter de OMV, el agente económico objeto de la Concentración. Dichos servicios de telecomunicaciones móviles son el SMS, STM y SBAM.

Los servicios de telecomunicaciones móviles son aquellos provistos a usuarios finales que se pueden prestar en movilidad mientras el equipo terminal móvil se encuentre en cualquier área geográfica dentro de la cobertura del proveedor.

Para que los usuarios finales puedan acceder a los servicios de telecomunicaciones SMS, STM y SBAM, se requiere que accedan al punto de conexión terminal de una RPT a través de un equipo móvil y que tengan contratados dichos servicios con un operador concesionario o un OMV, ya sea bajo el esquema de prepago (que implica el pago de los servicios de manera anticipada) o pospago (que implica el pago de manera posterior a su consumo).

⁴ Página 47 del Dictamen de Cierre y 20 de la Resolución del Aviso de Concentración.

⁵ Página 48 del Dictamen de Cierre.

Los usuarios demandan los servicios de telecomunicaciones móviles para mantenerse comunicados mientras se desplazan, ya sea a través de voz o mensajes de texto, o bien, transfiriendo información a través de Internet.

En cuanto a la demanda de esos servicios móviles, el Expediente presenta evidencia que refleja que, de 2016 a 2020, el tráfico en número de minutos de voz se incrementó 9.2% promedio anual; el tráfico de datos móviles registró un incremento de 69.9% promedio anual, y el consumo de SMS registró una reducción del orden de 12.6% promedio anual.⁶

Por el lado de la oferta, concurren en la provisión de dichos servicios agentes económicos como Telcel, Telefónica y AT&T, además de -por lo menos- 19 OMV, entre ellos, Freedompop, Oui y Celmax. Esta cuestión será abordada más adelante.

Generalmente, los proveedores ofrecen de manera conjunta (en paquetes) los servicios de telecomunicaciones móviles, destacando el paquete que incluye SMS+STM+SBAM.

Conforme a lo anterior, y en términos del artículo 58 de la LFCE, la Autoridad Investigadora realizó el análisis de sustitución de dichos servicios de telecomunicaciones móviles, tomando en consideración (i) las modalidades de empaquetamiento, (ii) los esquemas de contratación (prepago y pospago), (iii) su posible sustitución con servicios de telecomunicaciones fijos, (iv) su posible sustitución con servicios de telecomunicaciones móviles por satélite y (v) su posible sustitución con servicios OTT de mensajería y voz.⁷

El Pleno del Instituto coincide con la delimitación de la dimensión producto realizada por la AI, de conformidad con las consideraciones siguientes:

- Todos los operadores analizados en el Expediente ofrecen a los usuarios paquetes que incluyen la provisión del SMS, STM y SBAM de manera conjunta.
- En 2020, las ofertas que incluyen los 3 (tres) servicios (SMS+STM+SBAM) son las que dominan la oferta comercial, ya que este paquete representa cerca del 81% del total de ofertas; el paquete que (STM+SMS) solo es ofrecido por Telcel y AT&T, y representa cerca del 1.5% de las ofertas; y el SBAM de forma individual representa 17.5%.
- Asimismo, se advierte que el SMS constituye un complemento muy estrecho al STM y sólo se comercializan de manera conjunta con el STM, en tanto que el SBAM puede ofrecerse de manera individual.
- Los usuarios pueden acceder al SMS, STM y SBAM mediante cualquier esquema de contratación (pospago y prepago), sin que se adviertan diferencias significativas entre ambos esquemas de contratación para el usuario, en términos de calidad de servicio, costos de cambio y términos de contratación.

⁶ Folios 471 a 477 del Expediente.

⁷ Páginas 59 a 95 del Dictamen de Cierre.

- Desde el lado de la oferta, la infraestructura y tecnología de red para proveer los diferentes servicios de telecomunicaciones móviles es prácticamente la misma para cualquier modalidad de empaquetamiento.
- Los proveedores no se enfrentan a limitantes técnicas, económicas o normativas para comercializar conjunta o separadamente el SMS, STM y SBAM, ni para ofrecerlos bajo cualquier esquema de contratación.
- Los servicios de telecomunicaciones fijas sólo permiten acceso desde la ubicación geográfica donde se contratan esos servicios, por lo que no permiten una comunicación continua al cambiar de ubicación.
- Los servicios de telecomunicaciones móviles por satélite presentan precios de acceso superiores a los del SMS, STM y SBAM, así como los dispositivos terminales móviles satelitales, por lo que ante un aumento entre 5% y 10% en el SMS, STF y SBAM haría poco probable que los usuarios los sustituyeran con servicios móviles satelitales, toda vez que los usuarios tendrían que pagar un precio superior, no solo por los servicios de telecomunicaciones móviles satelitales, sino por el precio del equipo terminal móvil satelital. Asimismo, presentan diferencias en calidad de servicio como mayor latencia y afectación por condiciones atmosféricas.
- Los proveedores de servicios de telecomunicaciones fijas y móviles por satélite tendrían que realizar ajustes importantes en su infraestructura y título de concesión para ofrecer servicios móviles tradicionales (que implica explotar el espectro radioeléctrico), por lo que el cambio no sería inmediato y tendría costos significativos.
- No se advierte una relación de sustitución entre los servicios OTT de mensajería y voz y los servicios de telecomunicaciones móviles, sino de complementariedad, en razón de que los usuarios de los OTT requieren de las telecomunicaciones móviles (principalmente SBAM) para acceder a ellos por medio de sus dispositivos móviles, dependiendo de la cobertura, capacidad de las RPT, velocidad de transferencia de datos, latencia y disponibilidad. Adicionalmente, los usuarios no pueden acceder al SBAM a través de los servicios OTT de mensajería y voz.
- Los servicios OTT de mensajería y voz adolecen de falta de interoperabilidad con otros servicios OTT, por lo que la comunicación de los usuarios sólo puede darse con otros usuarios de la misma aplicación, a diferencia de la comunicación que puede darse entre usuarios de telecomunicaciones móviles (principalmente STM) sin importar cuál sea su proveedor de servicios, gracias a la interconexión de las RPT.
- No se tiene evidencia en el Expediente sobre que los proveedores de servicios OTT puedan ofrecer, de manera inmediata y sin costos adicionales significativos, servicios de telecomunicaciones móviles.

(1) Eliminado "11" número de palabras y "1" renglón, que contienen "información relacionada con hechos y actos de carácter jurídico, económico, administrativo o comercial", consistentes en información sobre ingresos, estrategias comerciales y/o participaciones de mercado de agentes económicos, en términos de los artículos 3, fracción IX, de la LFCE; 116, último párrafo, de la LGTAIP; 113, fracción III, de la LFTAIP; y numerales Trigésimo octavo, fracción II, y Cuadragésimo, fracción II, de los Lineamientos Generales.

3.3.2. Dimensión geográfica.

Para efectos de este Expediente, el Pleno del Instituto coincide con la conclusión de la AI sobre la dimensión geográfica nacional del mercado relevante. A continuación, se incorporan al presente acuerdo de forma íntegra los razonamientos que justifican la decisión de este Pleno.

Con base en la información contenida en el Expediente,⁸ se advierte que Celmax provee, antes y después de la Concentración, servicios de telecomunicaciones móviles bajo la figura de OMV en todo el territorio nacional. En ese sentido, y dado que Celmax es la sociedad objeto de la Concentración, se estima pertinente que el área focal de estudio sea todo el territorio nacional, tal como lo hizo la AI.

Con relación al artículo 58, fracciones II y III, de la LFCE, y desde el lado de la demanda, se evalúa si los usuarios pueden acudir a otros mercados ante el aumento de precios en la zona geográfica en la que se encuentran, a fin de sustituir el bien o servicio de que se trate.

Así, además del área focal que se toma en consideración como punto de partida de este análisis, el Pleno del Instituto valida y comparte que, adicionalmente, se considere lo señalado en el artículo 118, fracción V, de la LFTR, en el sentido de los concesionarios de RPT se abstengan de realizar cargos adicionales por concepto de larga distancia en las llamadas telefónicas.

Asimismo, es un hecho notorio para este Instituto el Acuerdo P/IFT/EXT/181214/279, publicado en el DOF el 24 de diciembre de 2014,⁹ en virtud del cual se da cuenta de la eliminación del servicio de larga distancia nacional, por lo que todas las llamadas que se originen en territorio nacional y cuyos números de origen y destino sean conforme el Plan Técnico Fundamental de Numeración, se consideran como servicio local a partir de 2015.¹⁰

Estos elementos normativos arrojan mayores indicios sobre que los usuarios no tendrían incentivos para acudir fuera del territorio nacional para contratar servicios de telecomunicaciones móviles, entre otras cuestiones, pues incurriría en costos adicionales tanto de transporte como derivados del uso de servicios de telecomunicaciones móviles provistos por agentes económicos extranjeros en territorio nacional (entre otros, el *roaming* internacional).

En este sentido, la constancias del Expediente refuerzan la consideración anterior, pues se tiene evidencia de manifestaciones de los operadores requeridos por la AI sobre que "Confidencial 1", por lo que puede estimarse que "Confidencial 1" que reciben los usuarios son homogéneas a nivel nacional y ello reduciría las posibilidades e incentivos para acudir a mercados fuera de México.¹¹

⁸ Página 13 de la Resolución del Aviso de Concentración, y 95 del Dictamen de Cierre.

⁹ "Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones establece las disposiciones que deberán cumplir los concesionarios que presten servicios públicos de telecomunicaciones a través de redes públicas de telecomunicaciones, derivado de la obligación de abstenerse de realizar cargos de larga distancia nacional a usuarios por las llamadas que realicen a cualquier destino nacional a partir del 1 de enero de 2015", disponible en: [Link de acceso al sitio de internet DOF 24/12/2014](#)

¹⁰ Considerando "CUARTO. Servicio de Larga Distancia", del Acuerdo P/IFT/EXT/181214/279.

¹¹ Folios 969, 971, 1044, 1794, 1896 y 1938 del Expediente.

Ahora bien, del lado de la oferta, debe evaluarse si agentes económicos fuera del área focal (territorio nacional) podrían atender la demanda originada dentro de esa área, en un período corto de tiempo y sin incurrir en costos significativos. Es decir, que operadores extranjeros abastezcan la demanda nacional.

Sobre ello, se advierte que no es factible la sustitución de servicios de telecomunicaciones móviles por servicios provenientes de fuera del territorio nacional, pues los proveedores se verían limitados a obtener concesiones para operar RPT y/o explotar el espectro radioeléctrico en territorio nacional, o autorizaciones para operar como OMV y, en su caso, desplegar la infraestructura que técnicamente requiera, además de desarrollar canales de venta, entre otros.

3.3.3. Otros elementos.

En términos de los artículos 58, fracciones IV y V, de la LFCE, así como 5 de las DRLFCE, no se advierte que los agentes económicos enfrenten restricciones normativas para ofrecer servicios de telecomunicaciones móviles en territorio nacional, más allá de los expresados anteriormente, a saber, la obtención de una concesión para instalar y operar una RPT, una concesión para explotar el espectro radioeléctrico o la autorización para ofrecer servicios en calidad de OMV.

En este sentido, si bien tampoco se advierten restricciones para el acceso de los usuarios finales a fuentes de abasto alternativas, con base en las constancias del Expediente, se concluye que dichos usuarios demandan los servicios de telecomunicaciones móviles en territorio nacional.

3.4. Determinación de poder sustancial.

El poder sustancial de mercado se entiende como la capacidad que tiene uno o varios agentes económicos para determinar de forma unilateral los precios, sin que sus competidores puedan actualmente o potencialmente contrarrestar dicho poder. El artículo 59 de la LFCE lista los elementos que la autoridad de competencia debe considerar para determinar si uno o varios agentes económicos tienen poder sustancial en el mercado relevante o para resolver sobre condiciones de competencia, competencia efectiva o términos análogos.

3.4.1. Participaciones de mercado y capacidad para fijar precios o restringir el abasto en el mercado relevante.

La Autoridad Investigadora, en su Dictamen de Cierre, abordó el análisis de las participaciones de mercado y capacidad para fijar precios o restringir el abasto en el mercado relevante, de conformidad con el artículo 59, fracción I, de la LFCE. Conforme a su análisis, la AI concluyó que no se desprenden elementos para determinar que, con motivo de la Concentración, Celmax tenga

(1) Eliminado "28" número de palabras y "4" cifras, que contienen "información relacionada con hechos y actos de carácter jurídico, económico, administrativo o comercial", consistentes en información sobre ingresos, estrategias comerciales y/o participaciones de mercado de agentes económicos, en términos de los artículos 3, fracción IX, de la LFCE; 116, último párrafo, de la LGTAIP; 113, fracción III, de la LFTAIP; y numerales Trigésimo octavo, fracción II, y Cuadragésimo, fracción II, de los Lineamientos Generales.

la capacidad para fijar precios o restringir el abasto en el mercado relevante, de manera unilateral o independiente, pues (i) la Concentración consistió en una reestructura del capital social de Celmax; (ii) las participaciones de mercado de Celmax son muy bajas, tanto en términos de ingresos como de líneas, y (iii) Celmax enfrenta presión competitiva de otros agentes económicos mejor posicionados.

Al respecto, y tomando en consideración la información integrada al Expediente, el Pleno del Instituto coincide con las conclusiones de la AI en el Dictamen de Cierre con relación a la determinación de poder sustancial de mercado. A continuación, se incorporan al presente acuerdo de forma íntegra los razonamientos que justifican la decisión de este Pleno.

- Dada la naturaleza de la Concentración, a saber, una reestructura del capital social de Celmax, no se registraron cambios en la estructura del mercado relevante ni en el número de participantes que concurren en él, pues se identifican 24 agentes económicos antes y después de la Concentración, entre los que se encuentran Telcel, Telefónica, AT&T, Freedompop, Oui y Celmax.
- Las participaciones de mercado de Celmax, antes y después de la Concentración, son de "Confidencial 1" en términos de ingresos y "Confidencial 1" en términos de líneas de servicios de telecomunicaciones móviles.
- Existen competidores de Celmax que registran mayores participaciones de mercado. Por ejemplo, Telcel presenta participaciones, antes y después de la Concentración, de "Confidencial 1" en términos de ingresos y de "Confidencial 1" en términos de líneas de servicios de telecomunicaciones móviles.
- Las participaciones de mercado arrojan indicios de que Celmax enfrenta presión competitiva por parte de sus competidores que están mejor posicionados.
- Los niveles de IHH permanecieron idénticos, antes y después de la Concentración, en el orden de 5,878.49 puntos (en términos de ingresos) y 4,543.04 puntos (en términos de líneas de servicios de telecomunicaciones móviles). Por lo tanto, no hubo cambio o variación del IHH.
- Al no registrarse variación del IHH, se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 6, inciso c), del Criterio Técnico del Instituto,¹² por lo que se considera que es poco probable que la Concentración tenga por objeto o efecto dañar el proceso de competencia y libre concurrencia.

¹² "Artículo 6. El Instituto considerará que es poco probable que una concentración tiene por objeto o efecto obstaculizar, disminuir, dañar o impedir la competencia y libre concurrencia, cuando posteriormente a ésta suceda alguna de las siguientes situaciones:

- a) $IHH \leq 2,000$ puntos;
- b) $2,000 < IHH \leq 3,000$ y $\Delta IHH \leq 150$ puntos; o
- c) $IHH > 3,000$ y $\Delta IHH \leq 100$ puntos".

(1) Eliminadas "24" cifras, que contienen "información relacionada con hechos y actos de carácter jurídico, económico, administrativo o comercial", consistentes en información sobre ingresos, estrategias comerciales y/o participaciones de mercado de agentes económicos, en términos de los artículos 3, fracción IX, de la LFCE; 116, último párrafo, de la LGTAIP; 113, fracción III, de la LFTAIP; y numerales Trigésimo octavo, fracción II, y Cuadragésimo, fracción II, de los Lineamientos Generales.

Cuadro 2. Participaciones de mercado e IHH a 2020.

Agente Económico	Participación en términos de ingresos (Antes)	Participación en términos de ingresos (Después)	Participación en términos de líneas (Antes)	Participación en términos de líneas (Después)
Maxcom	"Confidencial 1"	NA	"Confidencial 1"	NA
Celmax ^{la}	NA	"Confidencial 1"	NA	"Confidencial 1"
Telcel	"Confidencial 1"	"Confidencial 1"	"Confidencial 1"	"Confidencial 1"
AT&T	"Confidencial 1"	"Confidencial 1"	"Confidencial 1"	"Confidencial 1"
Telefónica	"Confidencial 1"	"Confidencial 1"	"Confidencial 1"	"Confidencial 1"
Freedompop	"Confidencial 1"	"Confidencial 1"	"Confidencial 1"	"Confidencial 1"
Oui	"Confidencial 1"	"Confidencial 1"	"Confidencial 1"	"Confidencial 1"
Otros OMV ^{lb}	0.69%	0.69%	0.58%	0.58%
IHH (puntos)	5,878.49	5,878.49	4,543.04	4,543.04

Fuente: Elaboración propia con información del Dictamen de Cierre. Fojas 827, 923 a 932, 1112, 1610, 1753, 1881, 1982, 2041, 2131 y 2175 del Expediente.

^{la} Las participaciones de Celmax, antes de la Operación, se describen como "NA", pues aún era subsidiaria de Maxcom.

^{lb} Información obtenida del BIT.

El posicionamiento descrito de Celmax y de sus competidores no es consistente con una situación en la que Celmax cuente con capacidad de fijar precios o restringir el abasto sin que sus competidores puedan contrarrestar dicha capacidad, por lo que este Pleno coincide con las conclusiones del Dictamen de Cierre en el sentido de que no se desprenden elementos para determinar que, con motivo de la Concentración, Celmax tenga la capacidad para fijar precios o de restringir el abasto por sí mismo, sin que los agentes competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicha capacidad y, por el contrario, se observa que dicho agente económico enfrenta competidores con mejor posicionamiento.

3.4.2. Análisis del resto de elementos del artículo 59 de la LFCE.

La Autoridad Investigadora, en su Dictamen de Cierre, refiere que dada la evidencia que arrojó la investigación con relación a la fracción I del artículo 59 de la LFCE, consideró innecesario continuar con el análisis previsto en las fracciones II a VI de ese mismo artículo, pues en nada cambiaría el sentido de las conclusiones a las que llegó.

Al respecto, este Pleno coincide con lo anterior, toda vez que el análisis de los elementos previstos en la fracción I del artículo 59 de la LFCE, particularmente que la Concentración consistió en una reestructura del capital social de Celmax y las participaciones de mercado de Celmax son muy bajas, tanto en términos de ingresos como de líneas, es suficiente para concluir que es poco probable que, derivado de la Concentración, Celmax obtenga o refuerce poder sustancial en el mercado relevante, por lo que el análisis de los demás elementos señalados en las fracciones II a VI del artículo 59 en nada cambiaría el sentido de tal conclusión.

Cuarto.- Conclusiones.

De acuerdo con lo señalado en el Considerando anterior, el Pleno del Instituto concluye lo siguiente:

- (i) La Concentración implicó la adquisición del 44.82% del capital social de Celmax del que era titular Maxcom, por parte de los Compradores, mismos que ya ostentaban el 55.18% del capital social de Celmax. Es decir, la Concentración consistió en una reestructura del capital social de Celmax.
- (ii) Los Compradores sólo participan en el capital social de Maxcom y de Celmax.
- (iii) No existe coincidencia en los servicios provistos por las partes involucradas en la Concentración (Celmax y Maxcom), toda vez que Maxcom participa en servicios de telecomunicaciones fijos, en tanto que Celmax sólo ofrece servicios de telecomunicaciones móviles en calidad de OMV.
- (iv) Para efectos de este Expediente, se considera que el mercado relevante corresponde a la provisión del SMS, STM y SBAM en diferentes modalidades de provisión individuales o empaquetadas, bajo esquemas de contratación prepago y pospago, con dimensión geográfica nacional.
- (v) La Concentración no implicó cambios en la estructura del mercado relevante ni en el número de participantes que concurren en él, pues se identifican 24 agentes económicos antes y después de la Concentración, entre los que se encuentran Telcel, Telefónica, AT&T, Freedompop, Oui y Celmax.
- (vi) Las participaciones de mercado de Celmax, antes y después de la Concentración, son marginales tanto en términos de ingresos como en líneas; además, Celmax enfrenta a agentes económicos mejor posicionados en el mercado relevante.
- (vii) En ese orden de ideas, este Pleno considera que no se desprenden elementos para determinar que, con motivo de la Concentración, Celmax obtenga o refuerce poder sustancial en el mercado relevante.

(Finalizan considerandos)

Por lo anterior, con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo quinto y décimo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 5, primer párrafo, 12, fracciones X, XI y XXX, 18, 58, 59, 96 y 120, de la Ley Federal de Competencia Económica; 7, párrafos primero y tercero, 15, fracciones XVIII y LXIII, y 16, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 1, 5, 7, 8 y 120, fracción II, párrafo primero, de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica para los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, y 1, 4, fracción I y 6, fracción VIII *in fine*, del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Pleno de este Instituto expide el siguiente:

Acuerdo

Único.- Decretar el cierre del Expediente, toda vez que no se identifican elementos objetivos para emitir el dictamen preliminar a que se refiere el artículo 96, fracción V, de la LFCE, e iniciar la etapa posterior a la investigación prevista en la fracción VI, del referido artículo, de conformidad con lo expresado en el Considerando Tercero del presente Acuerdo.

(Firmas electrónicas de los Comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones)

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

Acuerdo P/IFT/151221/771, aprobado por unanimidad en la XXV Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 15 de diciembre de 2021.

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; 5 y 18 de la Ley Federal de Competencia Económica, y 1, 7, 8 y 12 del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

LEYENDA DE CLASIFICACIÓN

	Concepto	Dónde:
	Identificación del documento	P/IFT/151221/771: "Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones resuelve sobre la propuesta de cierre presentada por la Autoridad Investigadora dentro del expediente AI/DC-001-2021".
	Fecha de clasificación	Acuerdo 01/SO/15/22, emitido por el Comité de Transparencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones el 20 de enero de 2022 en su Primera Sesión Ordinaria.
	Área	Unidad de Competencia Económica.
	Confidencial	(1) Información que contiene datos sobre principales actividades y fuentes de ingresos, estrategias comerciales para la determinación de ofertas en la provisión de servicios de telecomunicaciones móviles y/o participaciones de mercado medidas en términos de ingresos y/o de líneas de los agentes económicos, localizada en las páginas 7, 10, 12 y 13.
	Fundamento Legal	(1) Artículos 3, fracción IX, de la LFCE; 116, último párrafo, de la LGTAIP; 113, fracción III, de la LFTAIP; y numerales Trigésimo octavo, fracción II, y Cuadragésimo, fracción II, de los Lineamientos Generales. Lo anterior, debido a que la información corresponde a la descripción de las principales actividades y fuentes de ingresos, estrategias comerciales que siguen los agentes económicos para proveer servicios de telecomunicaciones móviles, así como sus participaciones de mercado medidas en términos de ingresos y líneas que, de divulgarse, podrían poner en riesgo su posición frente a sus competidores y perjudicar a sus titulares.

LEYENDA DE CLASIFICACIÓN		
	Firma autógrafa o señalamiento de firmado electrónico del Titular del Área	<p>Salvador Flores Santillán, Titular de la Unidad de Competencia Económica.</p> <p>Se suscribe mediante Firma Electrónica Avanzada de conformidad con los numerales Primero, inciso b), y Segundo del Acuerdo P/IFT/041130/337 del 04 de noviembre de 2020: "Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones establece el uso de la Firma Electrónica Avanzada para los actos que emitan los servidores públicos que se indican".</p>

FIRMADO POR: SALVADOR FLORES SANTILLAN
AC: AUTORIDAD CERTIFICADORA
ID: 4695
HASH:
62EC26A3E6C3DE09AD112FA9EDABC31F566927F
36737DD56290DC29A2520DEBE