

En la Ciudad de México, a seis de febrero de dos mil diecinueve. Visto el expediente número AI/DE-003-2016, el Pleno de este Instituto Federal de Telecomunicaciones, en su II Sesión Ordinaria celebrada el día de hoy, emite el presente acuerdo, en atención a los siguientes antecedentes y consideraciones de derecho.

A efecto de brindar una lectura ágil del presente acuerdo, se utilizarán los siguientes acrónimos:

A	
Autoridad Investigadora	Autoridad Investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones.
C	
CONATEL o denunciante	Comercializadora Nacional Telefónica, S.A. de C.V.
D	
Denuncia	Escrito presentado el veintinueve de junio de dos mil dieciséis por CONATEL ante la oficialía de partes del Instituto Federal de Telecomunicaciones, mediante el cual denunció a Telmex por la probable comisión de diversas prácticas monopólicas relativas previstas en la LFCE.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
L	
LFCE	Ley Federal de Competencia Económica.
M	
Mercado investigado	Mercado de la producción, distribución y comercialización del servicio de telefonía pública para su venta al usuario final a través de aparatos telefónicos de uso público en territorio nacional.
T	
Telmex	Teléfonos de México, S.A.B. de C.V.

I. ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la denuncia. El veintinueve de junio de dos mil dieciséis, CONATEL presentó escrito ante la oficialía de partes del Instituto mediante el cual denunció a Telmex, por la probable comisión de las prácticas monopólicas relativas previstas en los artículos 54 y 56, fracciones II, III, VII, X, XI, XII y XIII de la LFCE.

Segundo. Acuerdo de inicio. El tres de octubre de dos mil dieciséis, la Autoridad Investigadora emitió acuerdo por el que ordenó el inicio de la investigación por denuncia, respecto de la existencia de hechos o conductas que pudieran constituir probables prácticas monopólicas relativas de las establecidas en los artículos 54 y 56, fracciones VII, X, XI y XIII, de la LFCE, en el mercado investigado, asignándole el número de expediente AI/DE-003-2016. Asimismo, mediante dicho acuerdo, se desechó parcialmente la denuncia respecto de las fracciones II, III y XII del artículo 56 de la LFCE.

Tercero. Publicación en el DOF. El dieciocho de octubre de dos mil dieciséis se publicó en el DOF el aviso del inicio de la investigación tramitada en el expediente.

Cuarto. Periodos de investigación. Considerando la fecha de emisión del acuerdo de inicio, el periodo de la investigación transcurrió del tres de octubre de dos mil dieciséis al treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, tal y como se observa en la tabla siguiente:

Tabla 1. Periodos de investigación.

Periodo	Fecha de inicio del periodo de investigación	Fecha de término del periodo de investigación	Fecha del acuerdo de ampliación	Fecha de notificación por lista del acuerdo de ampliación
Primero	03.10.2016	05.04.2017	03.04.2017	03.04.2017
Segundo	06.04.2017	17.10.2017 ¹	13.10.2017	13.10.2017
Tercero	18.10.2017	02.05.2018	30.04.2018	30.04.2018
Cuarto	03.05.2018	31.10.2018	No aplica	No aplica

Quinto. Acuerdo de conclusión. El uno de noviembre de dos mil dieciocho, la Autoridad Investigadora emitió el acuerdo de conclusión de la investigación tramitada en el expediente, cuyo extracto fue publicado el mismo día en la lista diaria de notificaciones de la Autoridad Investigadora.

Sexto. El veintinueve de enero de dos mil dieciocho, la Autoridad Investigadora emitió el dictamen que propone el cierre del expediente, mismo que se presentó al Pleno el día de hoy, de conformidad con el artículo 78, fracción II, de la LFCE.

II. CONSIDERACIONES DE DERECHO

Primera. El Pleno es competente para resolver el presente asunto, 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 y XXX, 18 y 78, último párrafo de la LFCE; 1, 7, párrafos primero y tercero, 15, fracciones XVIII y LXIII, y 16 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 1, 68 y 69 de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica para los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión; así como 1, párrafos primero y tercero, 2, fracción X, 4, fracción I, 6, fracciones XII y XXXVIII, 7, 8, 9, 12 y 13 del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Segunda. De acuerdo con los elementos presentados por la Titular de la Autoridad Investigadora en el dictamen que propone el cierre del expediente AI/DE-003-2016, no existen elementos para determinar que se actualizan las conductas previstas en las fracciones VII, X, XI y XIII del artículo 56 de la LFCE, con base, entre otros, en lo siguiente:

¹ Para el cómputo de dicho plazo, se tomaron en consideración los acuerdos del Pleno del Instituto, publicados en el DOF el dos de octubre de dos mil diecisiete, mediante los cuales se suspendieron labores por causas de fuerza mayor en todas las áreas administrativas del Instituto, los días veinte, veintiuno y veintidós de septiembre de dos mil diecisiete, visibles en los siguientes hipervínculos: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5499571&fecha=02/10/2017 y http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5499572&fecha=02/10/2017

Mercado Investigado

Se identifican características particulares del mercado investigado, tanto a nivel de los servicios mayoristas, como del servicio de telefonía pública (STP), que son esenciales para analizar las conductas denunciadas:

STP

- Durante el periodo investigado (2007 al 2017), el tráfico anual del STP en términos de llamadas realizadas se redujo de 1,824 millones en 2007 a 200 millones de llamadas anuales en 2017, lo cual representa una disminución de 89% durante el periodo. Esto ha provocado que los oferentes del servicio denoten una afectación en las llamadas cursadas en sus casetas, lo cual tiene un efecto sobre la rentabilidad.
- Telmex tiene la obligación de tener un número de casetas en funcionamiento, aunado a que se encuentra sujeto a un control tarifario en los servicios que ofrece en sus casetas públicas, de conformidad con lo indicado en su título de concesión.
- Los índices de precios de servicios de telecomunicaciones han disminuido desde 2010, aun cuando los precios del STP difieren entre oferentes. Durante el periodo investigado, Telmex ha mantenido sus tarifas de llamadas locales y ha disminuido las tarifas de las llamadas a celular.
- Derivado del comportamiento de la demanda y los precios antes descritos, se concluye que la variación en la demanda del STP (tráfico en llamadas y minutos) no se explica por una variación en los precios.

Servicios mayoristas

- Los oferentes del mercado mayorista son: Telmex, Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V. (Telnor), Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V., Pegaso PCS, S.A. de C.V., AT&T Comercialización Móvil, S. de R.L. de C.V. y Axtel, S.A.B. de C.V. Telmex/Telnor son los únicos concesionarios integrados verticalmente en la prestación del STP. Solo Telmex/Telnor y Axtel ofrecen tecnología alámbrica.
- Telmex y Telnor se encuentran sujetos a control tarifario respecto de las tarifas que deben ofrecer a las comercializadoras.
- En términos generales, los concesionarios de tecnología inalámbrica cobran exclusivamente por los minutos de tráfico realizado, mientras que los de tecnología alámbrica también cobran renta y gastos de instalación. Las tarifas difieren entre concesionarios y algunas incluyen minutos libres.
- Todos los oferentes de servicios mayoristas ofrecen descuentos para las comercializadoras del STP. Los descuentos dependen del número de líneas

contratadas o activas; Telmex/Telnor también consideran el volumen de llamadas.

Conductas previstas en las fracciones VII, X, XI y XIII del artículo 56 de la LFCE

Del análisis de los hechos denunciados y los elementos de convicción recabados durante la investigación, se concluye que no se desprenden elementos para determinar que se actualizan las conductas previstas en las fracciones VII, X, XI y XIII del artículo 56 de la LFCE:

Depredación de precios (fracción VII del artículo 56 de la LFCE), en virtud de que:

- La tendencia a la baja en la demanda del STP que hace disminuir los ingresos de Telmex por el STP, así como la obligación establecida en su título de concesión de mantener determinado número de casetas en funcionamiento que le impide disminuir sus costos fijos, permiten señalar que Telmex ha incurrido en pérdidas por la prestación del STP, sin que ello pueda atribuirse a la venta de las distintas modalidades del STP por debajo de su costo medio variable o su costo medio total.
- La reducción en los ingresos de Telmex se evidencia en las llamadas promedio por caseta que reportó Telmex, quien registró * en el mes de octubre de 2006, mientras que dicha cifra fue apenas de * llamadas en el mes de diciembre de 2017, es decir, una caída del 94.9%.
- No existen elementos que permitan presumir que las pérdidas de Telmex serán recuperadas mediante un incremento de precios futuro, debido a que la variación de los precios no explica la caída del STP.

Discriminación de precios (fracción X del artículo 56 de la LFCE), derivado de que:

- Telmex ofrece las mismas tarifas a todos sus clientes de servicios mayoristas, pero les ofrece distintos niveles de descuento para distintos clientes. La política de descuentos atiende a una racionalidad económica en la que Telmex busca mantener a sus clientes del STP, dada la restricción normativa que tiene respecto a la obligación de tener un número de casetas en funcionamiento.
- Se consideró que debido a la caída en la demanda del STP, ofrecer descuentos a las comercializadoras representa un costo menor para Telmex que instalar una caseta pública y mantenerla. En este análisis, se consideró particularmente relevante destacar que, para los otros concesionarios, ofrecer servicios mayoristas a un mercado cuya demanda ha caído de manera estrepitosa en los últimos años, no resulta particularmente atractivo (disminución de 89% de 2007 a 2017).

- No se encontraron elementos para determinar que los descuentos ofrecidos por Telmex pretendan desplazar indebidamente a CONATEL, impedirle sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de uno o varios agentes económicos. Dicho análisis se realizó tanto para el STP como para los servicios mayoristas.

Elevar el costo de los rivales, obstaculizar el proceso productivo o reducir la demanda (fracción XI del artículo 56 de la LFCE), puesto que:

- Las tarifas efectivas que Telmex ha cobrado a CONATEL por el servicio medido y por la renta muestran una caída sistemática desde 2007.
- En general, Telmex ha mantenido o disminuido sus tarifas registradas.
- No existen elementos para determinar que Telmex ha realizado acciones cuyo objeto o efecto, directo o indirecto, sea incrementar los costos, obstaculizar el proceso productivo o reducir la demanda que enfrentan otros agentes.

Estrechamiento de márgenes (fracción XIII del artículo 56 de la LFCE), toda vez que:

- Se analizaron los márgenes existentes tanto para llamadas locales como para llamadas a celular, y se concluyó que el margen entre el precio al que Telmex ofrece el STP y el precio que ofrece de los servicios mayoristas no ha disminuido.
- El STP es un mercado en declive y Telmex no puede ajustar su capacidad productiva, por lo que no existen elementos para determinar que Telmex pretenda desplazar indebidamente a las comercializadoras que le permiten cumplir con la restricción del número de casetas.
- A fin de hacer exhaustivo el análisis, se consideró la conducta en el periodo 2013 a 2016 tomando en cuenta los costos en los que incurrió Telmex para proveer el STP, lo que fortaleció la conclusión de inexistencia de la conducta.

Tercera. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 78, último párrafo, de la LFCE y 69 de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica para los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, y una vez analizado el dictamen presentado por la Titular de la Autoridad Investigadora, por el que propone el cierre del expediente AI/DE-003-2016, el Pleno considera que no existen elementos para iniciar el procedimiento seguido en forma de juicio.

Por lo anteriormente expuesto, este Pleno emite los siguientes:

III. RESOLUTIVOS

Primero. Se decreta el cierre del expediente, toda vez que no se desprenden elementos para iniciar el procedimiento seguido en forma de juicio.

Segundo. Notifíquese personalmente al denunciante copia certificada del presente acuerdo, así como de la versión reservada del dictamen de cierre del expediente elaborado por la Autoridad Investigadora, para todos los efectos legales a que haya lugar.



Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar
Comisionado Presidente



María Elena Estavillo Flores
Comisionada



Mario Germán Fromow Rangel
Comisionado



Adolfo Cuevas Teja
Comisionado

Javier Juárez Mojica
Comisionado



Arturo Robles Rovalo
Comisionado



Sóstenes Díaz González
Comisionado

El presente Acuerdo fue aprobado por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones en su III Sesión Ordinaria celebrada el 6 de febrero de 2019, en lo general por mayoría de votos de los Comisionados Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar, Mario Germán Fromow Rangel, Adolfo Cuevas Teja, Javier Juárez Mojica y Sóstenes Díaz González; y con el voto en contra de la Comisionada María Elena Estavillo Flores y del Comisionado Arturo Robles Rovalo.

En lo particular, el Comisionado Adolfo Cuevas Teja manifiesta voto en contra de las consideraciones relativas a las conductas de discriminación e incremento de costos.

Lo anterior, con fundamento en los párrafos vigésimo, fracciones I y III; y vigésimo primero, del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 7, 16 y 45 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; así como en los artículos 1, 7, 8 y 12 del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, mediante Acuerdo P/IFT/060219/68.

El Comisionado Javier Juárez Mojica previendo su ausencia justificada a la Sesión, emitió su voto razonado por escrito, en términos de los artículos 18 segundo párrafo de la Ley Federal de Competencia Económica, y 8 segundo párrafo del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.