

Instituto Federal de Telecomunicaciones  
Unidad de Competencia Económica

## INFORME

Que presenta las consideraciones sobre los comentarios, opiniones y propuestas recibidas durante la consulta pública del *"Anteproyecto de 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"* (Anteproyecto)

## PRESENTACIÓN

La Unidad de Competencia Económica del (UCE) del Instituto Federal de Telecomunicaciones (Instituto) presenta este Informe que contiene un resumen de los comentarios, opiniones y propuestas concretas recibidas sobre el Anteproyecto, así como sus consideraciones.

Este Informe se tiene por integrado el jueves 4 de febrero de 2015, dentro del plazo legal otorgado de 30 días hábiles posteriores a la conclusión de la consulta pública, en términos de los resolutivos Primero y Tercero del Acuerdo P/IFT/141015/432; y los artículos 138, fracción III, de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y 47, fracción VII, del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones (Estatuto Orgánico).<sup>1</sup>

Está integrado de las siguientes secciones.

1. Antecedentes
2. Actuaciones posteriores
3. Metodología
4. Aportaciones recibidas durante la consulta pública
5. Artículos y elementos del Anteproyecto sobre los que se recibieron comentarios, opiniones y propuestas
6. Consideraciones sobre los comentarios, las opiniones y las propuestas recibidas sobre el Anteproyecto.

**1. Antecedentes**

El Instituto es la autoridad competente para emitir *un índice cuantitativo a fin de determinar el grado de concentración en los mercados y servicios correspondientes a los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.*

<sup>1</sup> Publicado en el DOF el 4 de septiembre de 2014 y modificado mediante acuerdo publicado en el mismo medio el 17 de octubre de 2014.

Instituto Federal de Telecomunicaciones  
Unidad de Competencia Económica

Lo anterior con fundamento en los artículos 28, párrafo décimo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, párrafo tercero, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR);<sup>2</sup> 1, 2, 5, párrafo primero, 12, fracciones I y XXII, párrafo tercero, incisos a) y g), 18, párrafo séptimo, 28, fracción X, y 138, fracciones I y II, de la LFCE;<sup>3</sup> 13 y 187 de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica para los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión (Disposiciones Regulatorias);<sup>4</sup> y 1, párrafos primero y tercero, 2, fracción X, 4, fracciones I, V, inciso vi), y VI, y 6, fracción XXXVII, del Estatuto Orgánico.

Para efectos de dar cumplimiento a este mandato legal, el Instituto ha realizado los siguientes actos previos:

- El 10 de septiembre de 2015, la Unidad de Competencia Económica presentó a consideración del Pleno del Instituto, previa colaboración con la Autoridad Investigadora, un proyecto de Acuerdo para someter a consulta pública el Anteproyecto.
- El 14 de octubre de 2015, mediante Acuerdo P/IFT/141015/432,<sup>5</sup> el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones acordó someter a consulta pública el Anteproyecto, cuyos resolutivos Primero y Tercero señalan:

*"PRIMERO. Someter a consulta pública el "ANTEPROYECTO DE 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", que como Anexo Único forma parte del presente Acuerdo. Dicha consulta pública se realizará por un período de 30 (treinta) días hábiles contados a partir del día hábil siguiente a la publicación en el Diario Oficial de la Federación referida en el Acuerdo SEGUNDO, a fin de que cualquier interesado presente opiniones al Instituto sobre el anteproyecto referido.*

(...)

*TERCERO. Se instruye a la Unidad de Competencia Económica de este Instituto a recibir, revisar y atender los comentarios y las opiniones que sean verdidas en virtud de la consulta pública materia del presente Acuerdo; y, al término del plazo referido en el Acuerdo PRIMERO, elaborar un informe con un resumen de los comentarios recibidos, así como de sus consideraciones a los mismos, en un plazo no mayor de 30 días hábiles. Dicho informe deberá publicarse en el sitio de Internet del Instituto."*

- La consulta pública del Anteproyecto se llevó a cabo por un periodo de 30 (treinta) días hábiles, que transcurrió del 26 de octubre al 7 de diciembre de 2015.

<sup>2</sup> Publicada en el DOF el 14 de julio de 2014.

<sup>3</sup> Publicada en el DOF el 23 de mayo de 2014.

<sup>4</sup> Publicada en el DOF el 12 de enero de 2015.

<sup>5</sup> Disponible en: <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-sobre-el-criterio-tecnico-para-el-calculo-y-aplicacion-de-un-indice-cuantitativo>.

Instituto Federal de Telecomunicaciones  
Unidad de Competencia Económica

## 2. Actuaciones posteriores

En cumplimiento de la instrucción del Pleno del Instituto las disposiciones aplicables referidas en la sección anterior, la Unidad de Competencia Económica presenta este Informe para su difusión general, sin que éste sea vinculante para que el Pleno del Instituto resuelva sobre el Proyecto correspondiente.

Una vez integrado, el Informe deberá publicarse en el sitio de Internet del Instituto dentro de los cinco días siguientes a su fecha de integración, en términos del artículo 114, segundo párrafo, de la LFCE.

A partir de la publicación del informe, el Instituto cuenta con 60 días hábiles para expedir el Criterio Técnico correspondiente para emitir un índice cuantitativo a fin de determinar el grado de concentración en los mercados y servicios correspondientes a los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. En este periodo la Unidad de Competencia Económica, en colaboración con la Autoridad Investigadora del Instituto, elaborará un Proyecto correspondiente que se presentarán a consideración del Pleno, autoridad a quien corresponde su emisión y publicación.

## 3. Metodología

La revisión y la evaluación de las opiniones, los comentarios, las propuestas recibidas se realizó con la siguiente metodología:

- Identificación de los artículos del Anteproyecto sobre los que se recibieron comentarios en el periodo de consulta pública y temas relacionados;
- Agrupación de los comentarios, opiniones y propuestas concretas relacionados entre sí;
- Análisis integral y consistente de los comentarios, y
- Elaborar las consideraciones sobre cada comentario o grupo de comentarios.

## 4. Aportaciones recibidas durante la consulta pública

### 4.1. Aspectos generales

Se recibieron 9 escritos en el periodo de consulta pública, a través de la página de Internet y la oficialía de partes del Instituto, presentados por 8 participantes que se listan en el siguiente cuadro. Se recibieron escritos de 5 que participan en el sector de telecomunicaciones, 1 en el sector de radiodifusión; uno presentado por miembros de la academia, y otro por una cámara empresarial.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Los términos de la consulta pública, así como los comentarios recibidos se encuentran disponibles en: <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-sobre-el-criterio-tecnico-para-el-calculo-y-aplicacion-de-un-indice-cuantitativo>.

Instituto Federal de Telecomunicaciones  
Unidad de Competencia Económica

Persona(s) que presenta(n) opiniones y/o comentarios	Sector	Tipo de escrito	Fecha de presentación
1. Televisora de Navojoa, S.A. (Grupo Televisa)	Radiodifusión	Único	08/12/2015
2. Grupo de Telecomunicaciones Mexicanas, S.A. de C.V. y Pegaso PCS, S.A. de C.V. (Telefónica)	Telecomunicaciones	Complementario	07/12/2015
		Inicial	02/12/2015
3. Operbes, S.A. de C.V., Bestphone, S.A. de C.V., Cablevisión, S.A. de C.V., Cablemás Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Cable y Comunicación de Campeche, S.A. de C.V. y Cablevisión Red, S.A. de C.V. (Grupo Televisa)	Telecomunicaciones	Único	07/12/2015
4. Corporación de Radio y Televisión del Norte de México, S. de R.L. de C.V. (Grupo Televisa)	Telecomunicaciones	Único	02/12/2015
5. Alexander Elbittar y Elisa Mariscal	Academia	Único	07/12/2015
6. Empresas de AT&T (AT&T)	Telecomunicaciones	Único	02/12/2015
7. Axtel, S.A.B. de C.V. (Axtel)	Telecomunicaciones	Único	07/12/2015
8. Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (CANIETI)	Cámara empresarial - Telecomunicaciones	Único	02/12/2015

Todos los escritos fueron presentados dentro del periodo de consulta pública y su contenido se encuentra relacionado con el Anteproyecto, por lo que es procedente considerarlos en su totalidad en este Informe.

Asimismo, se solicitó la opinión respectiva a la Comisión Federal de Competencia Económica, quien respondió en los siguientes términos:

*"ÚNICO. (...) después de haber analizado el ANTEPROYECTO, esta Comisión no tiene comentarios al respecto, en atención a que no se refieren a actividades económicas que se encuentren dentro del ámbito de competencia de la COFECE, de conformidad con lo establecido en los artículos 28, párrafo decimosexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 5, párrafo primero de la LFCE."* (Énfasis añadido)

Instituto Federal de Telecomunicaciones  
Unidad de Competencia Económica**5. Artículos y elementos del Anteproyecto sobre los que se recibieron comentarios, opiniones y propuestas**

En total se recibieron comentarios sobre seis artículos de los once contenidos en el Anteproyecto:

- |                            |                               |
|----------------------------|-------------------------------|
| 1. Tercero;                | 4. Sexto, primer párrafo;     |
| 2. Cuarto;                 | 5. Séptimo, quinto párrafo; y |
| 3. Quinto, primer párrafo; | 6. Octavo.                    |

Además, se recibieron comentarios sobre el uso de los índices de concentración en asuntos que involucraran a los Agentes Económicos Preponderantes.

**6. Consideraciones sobre los comentarios, las opiniones y las propuestas recibidas sobre el Anteproyecto**

Los comentarios, opiniones y propuestas concretas relacionadas entre sí, se agrupan para presentar las consideraciones en forma integral, en el orden en el que se presentan en el Anteproyecto.

**6.1. Artículo Tercero del Anteproyecto, de los usos, propósitos y límites en las decisiones y procedimientos previstos en la LFCE, la LFTR y las Disposiciones Regulatorias*****Comentarios recibidos***

Los CC. Elbittar y Mariscal señalan que:

- El Criterio Técnico debe indicar claramente sus usos, su propósito y sus límites. No es claro si es un elemento necesario en el análisis de poder sustancial o si se trata de un filtro para llevar a cabo un análisis más a fondo para cualquier procedimiento llevado a cabo por el IFT, y
- Las medidas cuantitativas son útiles en las evaluaciones ex ante de las condiciones de competencia y tienen un uso limitado en el tratamiento de las evaluaciones ex post (e.g. intenciones de exclusión, el desplazamiento o la discriminación; así como la colusión o cualquier otra forma de manipulación del mercado) o las evaluaciones de los efectos competitivos de las conductas.

***Consideraciones***

Los artículos Primero, Tercero y Séptimo, párrafo quinto, del Anteproyecto presenta una lista enunciativa y no limitativa de los asuntos y procedimientos en los que el Instituto podrá aplicar los índices de concentración y los umbrales. Lo anterior debido a la imposibilidad de enunciar en forma exhaustiva toda posible aplicación.

En atención a estos comentarios, se harán las precisiones correspondientes.

Instituto Federal de Telecomunicaciones  
Unidad de Competencia Económica

6.2. **Artículo Cuarto del Anteproyecto**, el cual establece que el índice de concentración y los umbrales no constituyen el único elemento para la toma de decisiones del Instituto

**Comentarios**

Grupo Televisa manifiesta que el uso de los índices debe sujetarse a las mejores prácticas internacionales y comenta que los índices en ningún modo son elementos suficientes para determinar el grado de competencia que impera en un mercado.

**Consideraciones**

La Nota Técnica que acompaña al Anteproyecto señala que uno de los elementos considerados para determinar los umbrales propuestos son los criterios utilizados por otras autoridades de competencia en el mundo y en México. Es decir, la propuesta toma en consideración las mejores prácticas internacionales, pero también las condiciones identificadas en las actividades económicas, los servicios y los mercados en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión analizados en la práctica decisoria precedente en materia de competencia económica México.

Asimismo, se considera que lo dispuesto en el artículo Cuarto del Anteproyecto es consistente con la manifestación de GTV, en el sentido de que "En ningún caso el Instituto tomará sus decisiones utilizando como único elemento de análisis el índice de concentración y los umbrales."

6.3. **Artículo Quinto, primer párrafo, del Anteproyecto**, que establece las variables para medir las participaciones de los agentes económicos.

**Comentarios**

Se recibieron comentarios de AT&T y Grupo Televisa

AT&T señala que deben tomarse en cuenta todas las variables para medir la concentración en el sector de telecomunicaciones y sus mercados, particularmente para determinar la competencia efectiva. Por ejemplo, es posible que un agente experimente una reducción en el número de suscriptores y no en su capacidad, tráfico o ventas, o viceversa.

Grupo Televisa propone utilizar el mismo criterio entre las diferentes autoridades en materia de competencia económica en el sentido de establecer una clara prelación de las variables a ser utilizadas para el cálculo de participaciones de mercado, y utilizar preferentemente datos de valor monetario de las ventas.

**Consideraciones**

La selección de la(s) variable(s) relevante(s) para determinar las participaciones de los agentes económicos depende del mercado, servicio o actividad económica analizada, así como de la disponibilidad y calidad de la información. De esa manera, se debe tener la posibilidad de utilizar las variables que se consideren más adecuadas para el caso particular de estudio y que sus valores provengan de fuentes de información confiables.

Instituto Federal de Telecomunicaciones  
Unidad de Competencia Económica

En atención a estos comentarios, se fortalecerán los argumentos que sustenten esta determinación.

**6.4. Artículo Sexto, primer párrafo, del Anteproyecto, del uso del IHH**

**Comentarios**

Presentaron comentarios los CC. Elbittar y Mariscal, Axtel, Telefónica y CANIETI

Los CC. Elbittar y Mariscal señalan que si bien el IHH es una medida estándar de concentración utilizada por muchas autoridades en todo el mundo, la mayoría de las agencias de competencia tienen un mandato amplio y no uno estrecho como el IFT, el cual se dedica exclusivamente a dos sectores que no se caracterizan por la competencia basada en cantidades (del tipo Cournot) con productos homogéneos, modelo del que se deriva el IHH, sino por competencia basada en precios. Por lo tanto, un IHH que no esté acompañado por otras medidas que sustenten mejor la existencia de concentración de mercado proporcionará un apoyo débil para las decisiones que implican poder sustancial.

Axtel, CANIETI y Telefónica presentaron los siguientes comentarios y propuesta coincidentes:

Los índices de concentración no toman en cuenta otros elementos como las barreras de entrada, el control de un insumo esencial y los efectos que dicha concentración tiene en los mercados "Upstream" (insumos) o el "Downstream" (distribución).

Proponen agregar las participaciones de mercado que tendrían en el mercado "Upstream" y "Downstream" a los índices de concentración, para queda como sigue:

$$HHIA = \sum_{i=1}^n x_i^2 + \sum_{j=1}^n y_j^2 + \sum_{k=1}^n z_k^2$$

Donde:

$y^2$  sería la participación de mercado que alcanzaría con la concentración en el mercado "Upstream".

$z^2$  sería la participación de mercado que alcanzaría con la concentración en el mercado "Downstream".

**Consideraciones**

El IHH es, en efecto, utilizado por prácticamente todas las autoridades en materia de competencia en el mundo, muchas de las cuales son competentes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. De tal forma que el ámbito competencial no es una causa suficiente para justificar una diferencia.

Instituto Federal de Telecomunicaciones  
Unidad de Competencia Económica

Tal y como se señala en la Nota Técnica que acompaña al Anteproyecto, los umbrales establecidos responden a la práctica decisoria previa en materia de competencia económica, tanto de la ahora extinta CFC como de este Instituto, en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. Esto es, el Criterio Técnico toma en consideración las mejores prácticas internacionales, pero sobre todo atiende a las características particulares de las actividades económicas, los mercados y los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión en México.

El índice de concentración tiene como objetivo servir de referencia para estimar el grado de concentración en los mercados y servicios correspondientes a los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

Asimismo, el Anteproyecto expresamente establece en su artículo Cuarto que "En ningún caso el Instituto tomará sus decisiones utilizando como único elemento de análisis el índice de concentración y los umbrales". En el caso de concentraciones notificadas y demás procedimientos que se tramiten en términos de la LFCE el Instituto podrá considerar, según corresponda, los elementos previstos en los artículos 58, 59, 63 y 64 del mismo ordenamiento y los relacionados de las Disposiciones Regulatorias, tales como barreras a la entrada, poder sustancial de mercado, acceso a fuentes de insumos, comportamiento reciente de los agentes, así como los efectos de la concentración analizada y las eficiencias económicas derivadas de la misma.

Es decir, la estimación de los índices de concentración no tiene como objetivo incorporar criterios de análisis para determinar barreras a la entrada, el control de un insumo o los efectos de una concentración sobre mercados relacionados de insumos o distribución, sino determinar el grado de concentración en mercados y servicios, relevantes y relacionados. La LFCE, en los artículos 58, 59, 63 y 64, es la que identifica los elementos que la autoridad debe considerar, además de los índices de concentración, para determinar los efectos sobre la competencia económica de las operaciones, así como las condiciones de competencia que prevalecen en los mercados.

En atención a los comentarios recibidos, sin prejuzgar sobre lo que determine el Pleno del Instituto al emitir el Criterio Técnico definitivo, se considerará la posibilidad de utilizar otros indicadores cuantitativos, además del IHH.

En cuanto a la propuesta de Axtel, CANIETI y Telefónica para incorporar un índice que corresponda a la suma lineal de los IHH estimados con las participaciones en actividades directamente analizadas y en las relacionadas hacia arriba y hacia abajo no se prevé adecuada porque una actividad, mercado o servicio puede tener uno o más mercados relacionados hacia arriba y/o hacia abajo con distintos grados de impacto o significancia, de tal forma que una suma lineal de los IHH no permitiría identificar los distintos grados de relación.

No se soslaya que, en el artículo TERCERO del Anteproyecto de Criterio Técnico se precisa que "(...) El Instituto también podrá utilizar el índice de concentración como un indicador del grado de concentración en mercados relacionados (...)".



Instituto Federal de Telecomunicaciones  
Unidad de Competencia Económica

Asimismo, en términos del artículo NOVENO del Anteproyecto de Criterio Técnico, en caso de que "Los agentes económicos involucrados en la operación tengan o puedan llegar a adquirir poder sustancial en mercados relacionados" o de que "La operación pueda generar incentivos o facilitar la coordinación entre los agentes económicos que participen en el mercado analizado o mercados relacionados", el Instituto podría realizar un análisis con mayor profundidad.

**6.5. Artículo Séptimo, quinto párrafo, del Anteproyecto, sobre el uso de los índices en la evaluación de conductas anticompetitivas****Comentarios**

Telefónica señala que el Instituto podrá considerar sólo el valor resultante del IHH para la evaluación de asuntos distintos a concentraciones (i.e. conductas anticompetitivas, determinación de poder sustancial y condiciones de competencia). Sin embargo, no se establecen los valores de los correspondientes umbrales de referencia ni la forma en que este índice sería utilizado para orientar la toma de decisiones del Instituto.

Para estos asuntos no se justifica por qué se dejará de usar el ID. Dado que el IHH disminuye por el solo hecho de que se incremente el número de participantes en un mercado, el ID sería útil para apoyar el análisis porque es más sensible a las asimetrías que influyen sobre el poder de mercado.

**Consideraciones**

Ver consideraciones presentadas en los numerales 6.1 y 6.6.

**6.6. Artículo Octavo del Anteproyecto, que establece los umbrales para determinar con base en el IHH indicios de riesgos en el análisis de concentraciones y la no adopción del Índice de Dominancia.****Comentarios**

Se recibieron comentarios de AT&T, Axtel, Grupo Televisa y Telefónica

AT&T manifiesta que:

- Los umbrales definidos en el artículo Octavo son una medida adecuada de los niveles de concentración para la determinación de poder sustancial de mercado y de competencia efectiva, pero los niveles de IHH deben ser complementados con información del número de jugadores y del tamaño del mayor.
- Si se deja de usar el ID, es muy importante considerar otros factores para estimar el efecto pro-competitivo que la concentración de dos competidores relativamente pequeños puede tener respecto al jugador dominante. Descartar el ID no debe llevar a considerar que concentraciones entre jugadores relativamente pequeños son siempre contrarias a la competencia cuando el IHH se incrementa.

Instituto Federal de Telecomunicaciones  
Unidad de Competencia Económica

Axtel:

- Comenta que los tradicionales índices de concentración, como el IHH, evalúan o definen las participaciones de mercado de las empresas más grandes del mercado relevante; y su uso tiene desventajas en un sector con una estructura de mercado oligopólica, como el sector telecomunicaciones en el que participan muy pocas empresas y una de ellas tiene una participación mayor a 50%, porque provoca que cualquier concentración de empresas con menor participación eleven sustancialmente el IHH.<sup>7</sup>

propone considerar adicionalmente la utilización del ID en el sector de telecomunicaciones, ya que da una mayor ponderación a la empresa con mayor participación en el mercado, por lo que al presentarse una fusión o adquisición de empresas con participaciones de mercado pequeñas, el cambio en el índice inclusive es negativo, lo que permite concentraciones que pueden considerarse "defensivas".

Grupo Televisa señala que:

- El incremento a 3,000 puntos en el índice refleja mejor la estructura de mercados intensivos en capital y con menos jugadores, como son los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, sin embargo, resulta insuficiente por lo siguiente:
- El umbral de 100 puntos permitido para la variación en el IHH puede ser demasiado restrictivo tomando en cuenta que ya no se considera el Índice de Dominancia (ID) e insuficiente para evaluar un conjunto de concentraciones que pudieren probar ser pro-competitivas. El umbral descrito 1) puede anular la posibilidad, para agentes económicos de tamaño relativamente moderado, de involucrarse en concentración alguna, a pesar de que la transacción fuese pro-competitiva, 2) puede resultar en la descalificación de concentraciones modestas, con efectos pro-competitivos, ante la presencia de un agente económico preponderante, y 3) implica que transacciones pro-competitivas pueden ser consideradas como que importan un riesgo al proceso de competencia y libre concurrencia
- La ventaja de contar con el ID es precisamente equilibrar la aparente disminución de competencia por el aumento en el IHH, pero reconocer la naturaleza pro-competitiva de este tipo de operaciones en un mercado concentrado.
- Se debe procurar contar con un marco legal y regulatorio armónico, predecible y transparente, por lo que el criterio del Instituto debiera ser consistente con lo previsto por la propia LFTR que, en su artículo noveno transitorio prevé expresamente la utilización del ID.

<sup>7</sup> Este comentario lo presentan asociado con el artículo Tercero del Anteproyecto. Sin embargo, se agrupa en este apartado porque, de fondo, alude a la estructura del IHH y los umbrales establecidos en el Anteproyecto, así como las implicaciones para el análisis en materia de competencia económica.

Instituto Federal de Telecomunicaciones  
Unidad de Competencia Económica

Telefónica considera que:

- El ID sería útil para apoyar el análisis porque es más sensible a las asimetrías que influyen sobre el poder de mercado.
- Dejar de considerar el ID y establecer umbrales demasiado estrechos implica que casi cualquier estrategia de concentración entre operadores competitivos que busque fortalecer su posición competitiva frente al dominante quedaría sujeta al escrutinio por sus supuestos riesgos competitivos.
- Se sugiere analizar la posibilidad de mantener como condición *sine qua non* que el ID no aumente; y, al mismo tiempo, establecer umbrales más flexibles para el IHH, de forma tal que los operadores competitivos y el resto de los proveedores puedan llevar a cabo estrategias de concentración que fortalezcan razonablemente su posición de mercado.

### Consideraciones

En el artículo Cuarto del Anteproyecto de Criterio Técnico se establece que "En ningún caso el Instituto tomará sus decisiones utilizando como único elemento de análisis el índice de concentración y los umbrales". En ese sentido, dependiendo del caso de análisis, el Instituto podrá considerar elementos adicionales de la estructura de mercado. Adicionalmente, el cálculo del IHH, por definición, contempla el número de participantes y su correspondiente participación, incluyendo al de mayor tamaño.

El Criterio Técnico, incluya o no al ID, no se utilizará como único elemento para concluir si una operación es contraria a la competencia. El objetivo principal del Criterio Técnico es contar con una herramienta que permita "identificar las operaciones, incluyendo las concentraciones, que tienen poca probabilidad de obstaculizar, disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia". En caso de que una operación no cumpla con los umbrales o se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo Novenos del Anteproyecto, no significa que el Instituto concluirá necesariamente que es contraria a la competencia, sino que el Instituto la analizará con mayor profundidad.

Los umbrales establecidos en el Anteproyecto se integran de: un nivel para el IHH y uno para su variación ( $\Delta$ IHH). De tal forma que en un mercado o servicio que reporte altos niveles en el IHH, también se tomará en consideración la variación en el nivel y es en este componente donde resulta relevante el tamaño de los agentes económicos involucrados. En el Anteproyecto se establece que si una operación genera una  $\Delta$ IHH menor que cierto umbral, lo cual sucede cuando se evalúan operaciones entre agentes económicos relativamente pequeños, se considerará que es poco probable que tenga por objeto o efecto obstaculizar, disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia. El análisis, sin embargo, debe descartar el riesgo de que la operación pueda generar incentivos o facilitar la coordinación entre los agentes económicos que participen en el mercado analizado o mercados relacionados u otro tipo de efectos.

Instituto Federal de Telecomunicaciones  
Unidad de Competencia Económica

Los umbrales del IHH planteados en el Anteproyecto están basados en:

- *Resoluciones previas que se han tomado para los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, tanto en el mismo Instituto como en práctica decisoria de la extinta Comisión Federal de Competencia;*
- *Las estructuras actuales de diversos mercados en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión;*
- *Las posibles modificaciones que podrían experimentar las estructuras de los mercados analizados, como consecuencia de mayor disponibilidad de recursos o entrada de nuevos participantes; y*
- *Criterios utilizados por otras autoridades de competencia en el mundo y en México.*

No obstante lo anterior, se revisarán los umbrales que permitan identificar adecuadamente las operaciones que previsiblemente no generan riesgos a la competencia y se evaluarán las manifestaciones recibidas respecto a la inclusión del ID a fin de adoptar el Criterio Técnico que mejor se ajuste a las prácticas internacionales y que facilite la identificación de operaciones, incluyendo las concentraciones, que tienen poca probabilidad de obstaculizar, disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia.

#### 6.7. Uso de los índices de concentración en asuntos que involucraran a los Agentes Económicos Preponderantes (AEP) o agentes con poder sustancial de mercado

##### *Comentarios*

AT&T propone que los índices de concentración deben exigir estándares o umbrales más estrictos para los AEP o agentes con poder sustancial de mercado, o exigir un análisis obligatorio en profundidad para cualquier transacción que los involucre.

##### *Consideraciones*

Se hace notar que los artículos Primero y Tercero del Anteproyecto establecen que Criterio Técnico expresamente limita su aplicación al estudio de los asuntos que el Instituto tenga facultad de resolver en términos de lo que indica la LFCE, la LFTR y las Disposiciones Regulatorias. Asimismo, el artículo Décimo del Anteproyecto establece que no se aplicará cuando el Instituto resuelva conforme a lo establecido en el artículo Noveno Transitorio del Decreto que expide la LFTR,<sup>8</sup> el cual requiere de un análisis a nivel de sector.

De manera consistente, los índices y los umbrales que se proponen en el Criterio Técnico sólo aplican en asuntos que involucren el análisis de servicios y/o mercados, pero no están diseñados para ser aplicados en un ámbito sectorial, donde ocurre la determinación de los AEP.

<sup>8</sup> Publicado en el DOF el 14 de julio de 2014.

Instituto Federal de Telecomunicaciones  
Unidad de Competencia Económica

Precisamente, los índices de concentración tienen como objetivo determinar el grado de concentración en mercados y servicios de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión; e identificar umbrales en los que se considera que una operación tiene baja probabilidad de obstaculizar, disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia. En caso de que una operación resulte en niveles de concentración que superan esos umbrales, se hace necesario evaluar a mayor detalle los elementos que dicta la LFCE para concluir que una operación pueda dañar el proceso de competencia y libre concurrencia.

En el mismo sentido, una de las características del IHH es que éste es un promedio ponderado que asigna un mayor peso a las participaciones más altas, por lo que la presencia o concentración de agentes económicos de mayor tamaño se refleja en mayores niveles y variaciones del índice. Así, la presencia de agentes económicos con poder sustancial se relaciona positivamente con elevados niveles de concentración.

Por lo anterior, sin prejuzgar sobre lo que determine el Pleno del Instituto en el Criterio Técnico definitivo, se considera que:

- No es necesario imponer estándares o umbrales más estrictos para los AEP o agentes con poder sustancial de mercado, o exigir un análisis obligatorio en profundidad para cualquier transacción que los involucre. Lo anterior pues los umbrales propuestos ya resultarían en elevados niveles de concentración cuando en los mercados estén presentes ese tipo de agentes económicos y la consecuencia de ese resultado es que el Instituto requiera evaluar a mayor detalle los elementos que dicta la LFCE para, en su caso, concluir que una operación pueda dañar el proceso de competencia y libre concurrencia; y
- El estándar de análisis de los efectos derivados de concentraciones debe ser el mismo para todos los agentes económicos.

\*\*\*