

IFT/100/PLENO/OC-ACT/0029/2017

Ciudad de México, a 27 de abril de 2017.

**JUAN JOSÉ CRISPÍN BORBOLLA**  
**SECRETARIO TÉCNICO DEL PLENO**  
**INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES**  
**P R E S E N T E.**

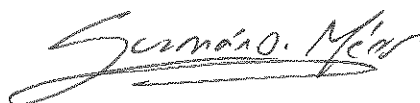
Por instrucciones del Comisionado Adolfo Cuevas Teja, y en términos del Artículo 18, párrafo segundo de la Ley Federal de Competencia Económica, remito a la Secretaría Técnica a su digno cargo, el voto razonado formulado por el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del asunto listado bajo el numeral III.2 del Orden del Día correspondiente a la XVI Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, a celebrarse el día de hoy.

Lo anterior, a efecto de que se sirva recibirlo y, durante la sesión de mérito, dar cuenta del voto correspondiente, mismo que consta de nueve fojas.

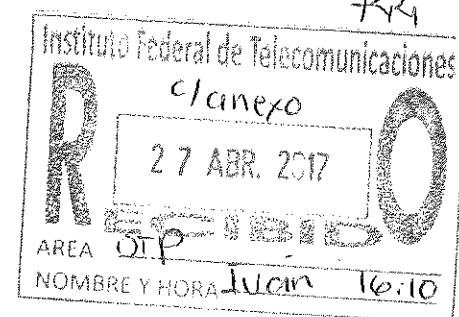
Adicionalmente, y por si es de utilidad, remitiré a la Secretaría Técnica a su digno cargo dicho voto, por correo electrónico.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**  
**EL DIRECTOR GENERAL**



**RODRIGO GUZMÁN ARAUJO MÉRIGO**



C.c.p.- Mtro. Adolfo Cuevas Teja.- Comisionado en el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Para su conocimiento.- Presente.

El texto se oculta por contener información Confidencial con fundamento en el artículo 113, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el DOF el 9 de mayo de 2016; el artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el DOF el 4 de mayo de 2015; así como el Lineamiento Trigésimo Octavo, fracción I de los Lineamientos Generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas, publicados en el DOF el 15 de abril de 2016; por tratarse de datos personales concernientes a personas identificadas o identificables.



**INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES  
OFICINA DEL COMISIONADO ADOLFO CUEVAS TEJA  
IFT/100/PLENO/OC-ACT/0028/2017**

27 de abril de 2017

**JUAN JOSÉ CRISPÍN BORBOLLA  
SECRETARIO TÉCNICO DEL PLENO  
PRESENTE.**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 18, segundo párrafo de la Ley Federal de Competencia Económica, me permito comunicarle por medio del presente escrito, mi voto razonado siguiente: MI VOTO EN CONTRA respecto del asunto III.2 del Orden del Día correspondiente a la XVI Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, que se celebra el día de hoy, al tenor y de conformidad con el siguiente rubro:

**III.2.-** Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones autoriza llevar a cabo la concentración radicada bajo el expediente No. UCE/CNC-003-2016, notificada por Utrera, S.A. de C.V., Grupo MVS, S.A. de C.V., el C. [REDACTED], Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. y AMOV IV, S.A. de C.V.

**Voto en contra de la Resolución precisada en el numeral III.2, en razón de lo siguiente:**

**De conformidad con el artículo 28 Constitucional, el Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y de las telecomunicaciones, para lo cual tendrá a su cargo, entre otras cosas, la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico.**

**Del mismo modo, dicho artículo señala que el Instituto es la autoridad en materia de competencia económica para los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, función que ejerce de manera exclusiva en esos sectores, y para lo cual podrá, entre otras cosas, imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias.**

**Asimismo, es de tener en cuenta que en términos del artículo 27 Constitucional, el espectro radioeléctrico es un bien del dominio público de la Nación, mismo que, en términos del artículo 54 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTyR), será administrado exclusivamente por el Instituto, cumpliendo con lo dispuesto por los artículos 2, 6, 7 y 28 de la Constitución.**

Asimismo, el artículo 28 Constitucional establece que, con excepción de las concesiones para uso público y social, las concesiones de espectro radioeléctrico serán otorgadas mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Conforme a todo lo anterior, es claro que por mandato constitucional y legal, este Instituto es la autoridad encargada de regular el uso eficiente del espectro radioeléctrico, por lo que debe priorizar en su política regulatoria que dicho bien del dominio público sea otorgado en condiciones de competencia y libre concurrencia, eliminando posibles barreras a la entrada, en beneficio de los usuarios, de modo que esto se traduzca en mayores inversiones, mejores precios y una mejor calidad de los servicios ofrecidos y, previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa y como se reconoce a foja 38 de la propia Resolución es importante señalar que a nivel internacional se ha reconocido que la banda de frecuencias 2.5 GHz tiene características que permiten a los operadores prestar servicios con mayor calidad, conforme a lo siguiente:

*“De acuerdo con el estudio EL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO EN MÉXICO. ESTUDIO Y ACCIONES, la Banda de 2.5 GHz está identificada como propicia para prestar servicios IMT (del inglés, International Mobile Telecommunications), es decir, es apta para la provisión de servicios de telecomunicaciones móviles; el estudio también señala que es una de las pocas bandas armonizadas a nivel mundial para aplicaciones de banda ancha y que la tecnología para prestar servicios móviles en esta banda se encuentra bien desarrollada y es empleada en diversos países para aplicaciones de banda ancha.*

*Asimismo, la Banda de 2.5 GHz es considerada complementaria a otras bandas concesionadas para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles.”<sup>1</sup>*

De lo anterior, se desprende que actualmente y en el mediano plazo la banda de 2.5 GHz constituye un recurso sumamente valioso para el despliegue de redes de nueva generación y la prestación de servicios IMT.

En ese sentido, considero que la política regulatoria de este Instituto en relación con la administración de esta banda de frecuencia del espectro radioeléctrico, y desde luego, en el ejercicio de sus facultades de autoridad en materia de competencia económica, deben estar orientadas a prevenir cualquier acto que pueda tener el efecto de constituir una barrera a la

---

<sup>1</sup> Disponible en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/espectro-radioelectrico/espectro-radioelectrico-en-mexico-vp.pdf>.

entrada, a la libre concurrencia y a la competencia en los mercados de servicios IMT o, que pudiera constituir una restricción al funcionamiento eficiente de los mercados.

En el caso que nos ocupa, estimo que el objetivo al que se refiere el párrafo anterior no se estaría logrando si se permite que, mediante una transacción privada -concentración-, un competidor que es parte del Agente Económico Preponderante en telecomunicaciones, tenga acceso a la banda de 2.5 GHz de forma anticipada y sin sujetarse a proceso licitatorio, donde todos y cada uno de los actuales o potenciales participantes en mercados de telecomunicaciones competirían entre sí por este insumo.

Por otra parte, considero que para un adecuado análisis económico en el presente asunto, resulta indispensable tener en cuenta que la cantidad de espectro IMT asignado en México actualmente es de 404 MHz (ver siguiente tabla, columna B), incluyendo la asignación reciente de los títulos de concesión para el uso, explotación y aprovechamiento de la Banda de 700 MHz al concesionario Altán. Así, tal y como se puede observar en la siguiente tabla, las columnas A y B indican la tenencia de espectro total, con y sin la asignación de 90 MHz de la Banda 700 MHz; la columna C, indica cómo quedaría la repartición del espectro efectivo de autorizarse la concentración entre MVS y Telcel, sin tomar en consideración los 90 MHz de la banda de 700 MHz; y la columna D, indica cómo quedaría tal distribución incluyendo la banda 700 MHz.

Bandas IMT en México (MHz)	A	B	C	D
	Bandas IMT sin concentración MVS-Telcel (Banda 2.5 GHz) ni asignación de Banda 700 MHz	Bandas IMT sin concentración MVS-Telcel (Banda 2.5 GHz), con asignación de Banda 700 MHz	Bandas IMT con autorización de concentración MVS-Telcel, sin asignación de Banda 700 MHz	Bandas IMT con autorización de concentración MVS-Telcel, con asignación de Banda 700 MHz
2.5 GHz	0	0	60	60
PCS	120	120	120	120
AWS	130	130	130	130
850 MHz	42	42	42	42
800 MHz	22	22	22	22
700 MHz	0	90	0	90
Total de espectro	314	404	374	464

Elaboración propia con información pública del Instituto.<sup>2</sup>

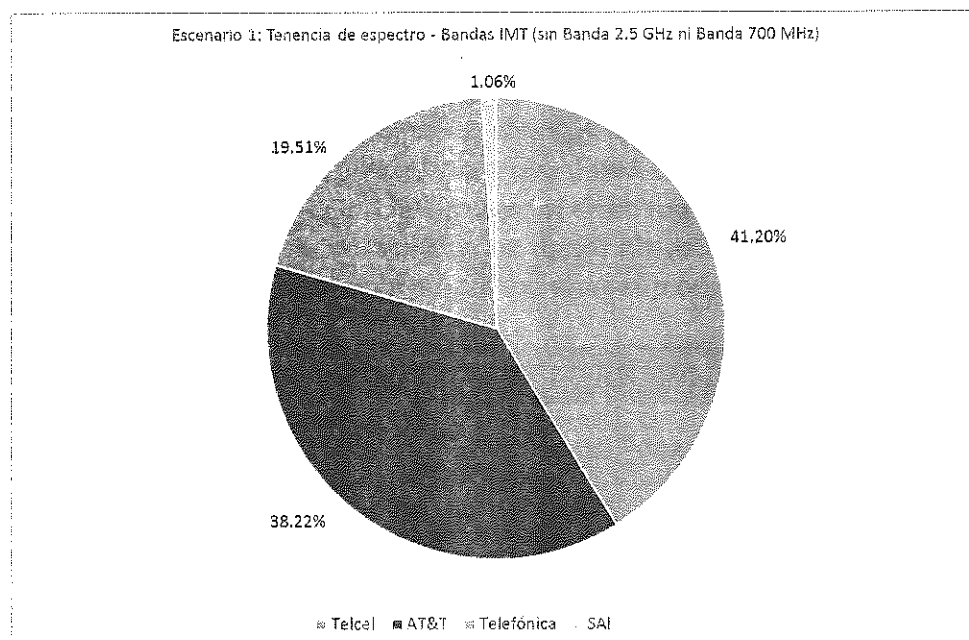
Para fines de este análisis de distribución efectiva de espectro, considero importante distinguir varios escenarios a fin de evaluar la tenencia de espectro que Telcel presumiblemente tendría de forma efectiva, de autorizarse la concentración y, considerando dos hechos notorios: la

<sup>2</sup> Disponible en: [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/imt\\_en\\_mexico.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/imt_en_mexico.pdf).

banda de 700 MHz aún se encuentra sin operar, y los 130 MHz disponibles de la banda de 2.5 GHz aún no se licitan.

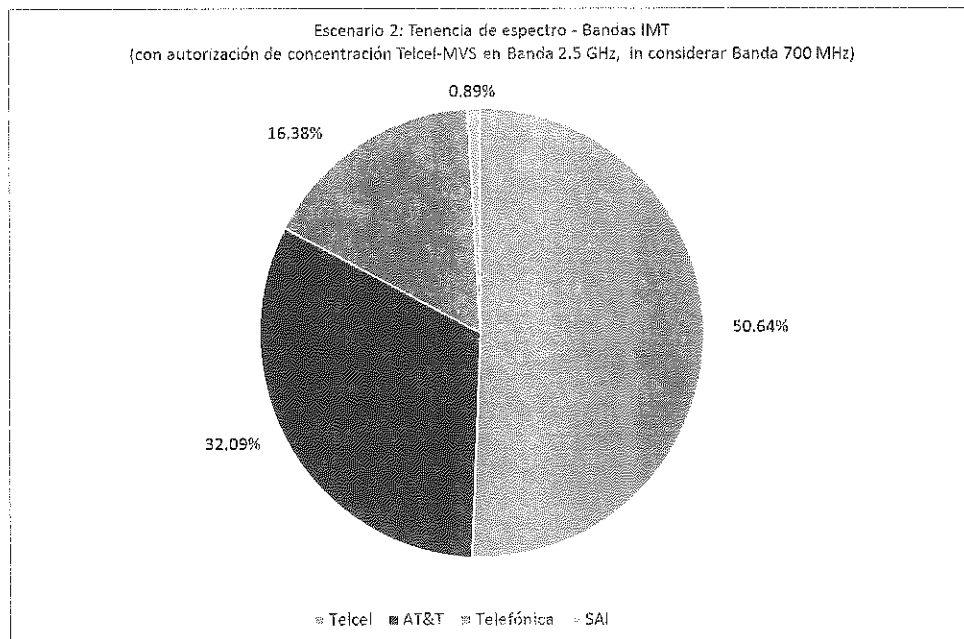
Las siguientes gráficas de elaboración propia y con base en información pública<sup>3</sup> permiten visualizar:

Como Escenario 1, la tenencia de espectro que actualmente tiene de Telcel (sin considerar la Banda 700 MHz que, actualmente se encuentra en fase de despliegue y no opera) donde resulta equivalente a 41.20%.

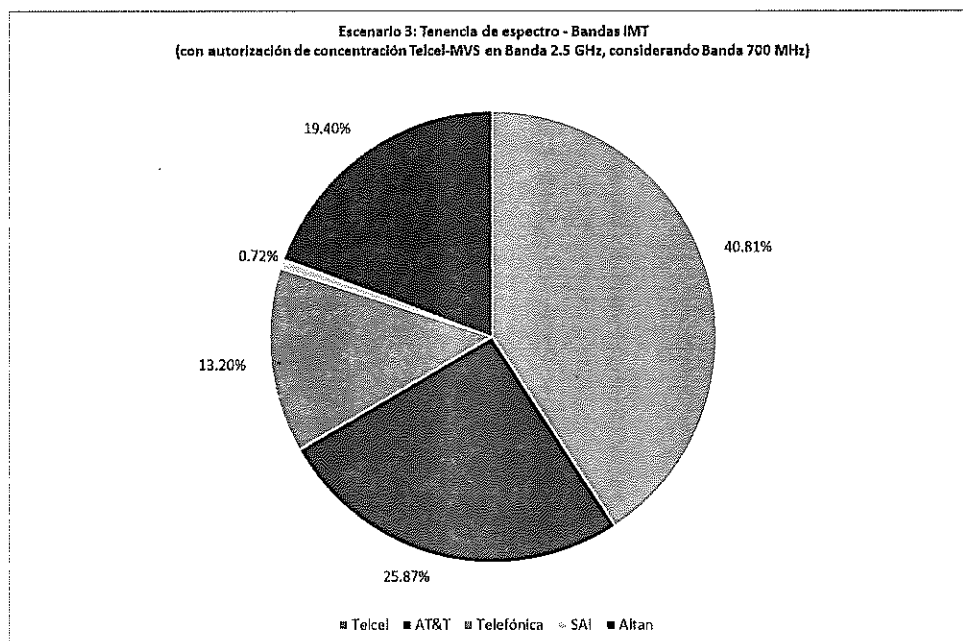


El escenario 2 refleja la tenencia de espectro que Telcel tendría en caso de autorizarse la concentración con MVS, y sin considerar la banda de 700 MHz. Al respecto, Telcel subiría su acumulación de espectro a 50.64%.

<sup>3</sup> Disponible en: [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/imt\\_en\\_mexico.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/imt_en_mexico.pdf).



**El escenario 3 considera la acumulación de espectro incluyendo la asignación de la Banda 700 MHz, los 60 MHz de la banda 2.5 GHz materia de la concentración que nos ocupa, pero sin incluir 130 MHz remanentes de dicha banda que se espera sean licitados. En este supuesto, Telcel estaría detentando 40.81%.**



Así las cosas, es claro en mi concepto, que en cualquiera de los tres escenarios expuestos en este análisis, Telcel está y estaría por encima de los umbrales establecidos por este Instituto, y que de autorizarse la concentración que nos ocupa, este Instituto estaría propiciando que Telcel, como parte del Agente Económico Preponderante en telecomunicaciones tuviera una acumulación/concentración de espectro IMT superior al 35% (treinta y cinco por ciento) a que se refiere el artículo 7, inciso b), del 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 (Criterio Técnico)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Ver "ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones expide el 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", publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de abril de 2016; disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5432595&fecha=11/04/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5432595&fecha=11/04/2016).

"Artículo 7. Aun cuando una concentración implique valores del IHH y de la DHH que se ubiquen dentro de los umbrales establecidos en el numeral anterior, el Instituto podrá considerar que existen potenciales riesgos de que ésta tiene por objeto o efecto obstaculizar, disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia, si sucede una o varias de las siguientes circunstancias:"

[...]

"b) Los agentes económicos involucrados en la concentración alcancen una participación superior al treinta y cinco por ciento;"

**Adicionalmente, estimo que en el análisis económico para la autorización, debían considerarse las repercusiones que el precio de la operación podría tener en el proceso de licitación del resto de la banda 2.5 GHz por ser una referencia nacional de mercado que el Instituto debe considerar en términos del artículo 100 de la LFTyR.**

**Ahora bien, dada la importancia de la banda de 2.5 GHz, estimo desafortunado que en los requerimientos de información formulados por la Unidad de Competencia Económica a la industria, sólo se hubiesen centrado en operadores móviles, cuando lo ideal hubiera sido, en mi concepto, que este Instituto se hubiese allegado de la mayor cantidad posible de información de la mayor cantidad posible de operadores fijos y móviles que participan en los distintos mercados de telecomunicaciones.**

**Por lo que hace a la valoración que se realiza en la Resolución sobre una petición formulada por DIGICRD el 14 de diciembre de 2016, en escrito dirigido al Titular de la Unidad de Concesiones y Servicios, en donde solicitó que de emitirse resolución favorable a la presente concentración y a una solicitud de servicios adicionales que se resuelve en este mismo Pleno, entonces, DIGICRD solicita y manifiesta su consentimiento para que este Instituto modifique la concesión única de que es titular, a fin de convertirla en una Concesión Limitada, conforme a los términos y condiciones contenidos en una Concesión Limitada (innominada) de la que ya es titular Telcel, o bien, en caso de que el Instituto no estimara pertinente tal petición, entonces DIGICRD solicita formalmente la emisión a su favor de una concesión limitada en los términos y condiciones de la Concesión Limitada (innominada) de la que ya es titular Telcel, y en ese supuesto, renunciaría expresa y totalmente a los derechos concesionarios que ampara la concesión única de la que actualmente es titular DIGICRD.**

**Sobre el particular, considero que tales peticiones son jurídicamente improcedentes, toda vez que desde la Constitución y, desde luego, atendiendo a lo dispuesto en la LFTyR, la Concesión Única es el único título habilitante que puede otorgar el Instituto Federal de Telecomunicaciones para la prestación de cualquier servicio público de telecomunicaciones y radiodifusión, tal y como dispone el artículo 66 de la Ley en comento.**

**Adicionalmente, DIGICRD es un concesionario que no tiene ningún tipo de restricción jurídica o regulatoria para la prestación de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, siempre y cuando, satisfaga los requisitos legales aplicables en cada caso.**

**Por otra parte, cabe señalar que la resolución que hoy nos ocupa, establece que el Instituto autoriza a las partes la operación notificada, sin embargo, este acto por sí mismo no perfecciona la concentración, toda vez que corresponde a las partes, dentro de la vigencia establecida en la**



propia resolución presentar ante este Instituto en el plazo establecido, la documentación que acredite la realización de la operación de mérito.

Motivo por el cual, de perfeccionarse la operación en el tiempo y forma establecidos, corresponderá a Telcel, ya como titular de las concesiones correspondientes, solicitar a este Instituto el título habilitante que estime corresponda, y a este Instituto valorar si conforme a los títulos habilitantes que detenta Telcel, es procedente o no otorgarle un título habilitante adicional.

En efecto, tomando en cuenta lo relatado hasta ahora, considero que la Resolución que se puso a consideración del Pleno otorga beneficios al Agente Económico Preponderante, en detrimento de sus competidores, ya que al permitir la concentración, Telcel será el primer operador de servicios de telecomunicaciones en ofrecer servicios de banda ancha móvil explotando la banda de 2.5 GHz para proveer a sus clientes mayor capacidad, velocidad y cobertura; asimismo, se le permitirá disponer del espectro de una manera más rápida que a aquellos concesionarios que tendrán que esperar a que se lleven a cabo todas las etapas de la licitación.

Aunado a lo anterior, y del análisis de las constancias de expediente de la Resolución, se desprende que AT&T Comunicaciones Digitales, S. de R.L. de C.V., mediante escrito de fecha 10 de marzo de 2017, presentado en la Oficialía de Partes del Instituto en atención a un requerimiento formulado por la UCE, mismo al que se hace referencia en los antecedentes 15 y 22 de la Resolución, esa operador señaló:

*“Existe un concepto en la literatura económica conocido como “first mover advantage” (ventaja del primer entrante) y ha sido ampliamente estudiado y documentado en las telecomunicaciones móviles en otros países (véase por ejemplo: Muck, 2012; Fernández, 2012; Jakopin y Kein, 2012; Benzoni, et al., 2011; Bijwaard et al., 2008 y Dewenter, 2007, por citar sólo algunos). Al ser la banda de 2.5 GHz adecuada para ofrecer altas velocidades máximas (peak load rates), Telcel contará con una ventaja exclusiva no sólo temporal, sino permanente al ser el primero en desarrollar y ofrecer tales servicios.*

*Como se señala previamente, la explotación de dicha banda representa diversas ventajas para Telcel:*

*Existencia de un número amplio de equipos comerciales funcionales en dicha banda, sobre todo smartphones y tablets de gama alta y media.*

*Ventaja de Telcel que como integrante del agente económico preponderante de telecomunicaciones, cuenta con la infraestructura de red más amplia y el mayor número de antenas.*

*Enfoque en grandes ciudades, en zonas de alta densidad.*

*Telcel tendría la posibilidad de explotar la banda 2.5 GHz para diferenciar su oferta comercial al ofrecer servicios de LTE con calidad y velocidades no replicables (al menos mientras no se licite el espectro en dicha banda). Estaría en posición de comenzar a ofrecer servicios LTE+ hasta con un año de ventaja respecto de sus competidores, utilizando técnicas de agregación de portadoras (carrier aggregation) las cuales permiten mayores velocidades de transmisión muy elevadas.”<sup>5</sup>*

El concepto anterior, son relevantes para el caso que nos ocupa atendiendo a la naturaleza de Agente Económico Preponderante de Telcel, y sin embargo, en la resolución no fueron valorados dentro del análisis en materia de competencia económica correspondiente, lo que estimo debió haberse valorado.

Con independencia de lo anterior, considero que en mi opinión la política en relación con la banda de 2.5 GHz es y debe ser la de licitar esa banda, para que todos y cada uno de los actuales o potenciales participantes en mercados de telecomunicaciones puedan al mismo tiempo competir de forma equitativa por este importante insumo y además que el uso de la banda de 2.5 GHz sea para la prestación de cualquier servicio de telecomunicaciones técnicamente factible y no en función de las restricciones particulares de algún operador.

Lo anterior, a efecto de que reciba mi votación para el asunto listado bajo el numeral III.2 del Orden del Día correspondiente a la XVI Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto, del 27 de abril de 2017, y por conducto de la Secretaría Técnica a su digno cargo, se sirva dar cuenta de mi voto en la Sesión correspondiente.

El presente voto lo emito en la inteligencia de que el Pleno del Instituto apruebe este Orden del Día, y que este asunto efectivamente sea discutido en sus términos durante la XVI Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto del 27 de abril de 2017.

---

<sup>5</sup> Folio 4630 de las constancias del Expediente.