



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

C.C.A 2/2015.

CONFLICTO COMPETENCIAL ADMINISTRATIVO
SUSCITADO ENTRE LA COMISIÓN FEDERAL DE
COMPETENCIA ECONÓMICA Y EL INSTITUTO FEDERAL
DE TELECOMUNICACIONES.

MAGISTRADA RELATORA:

ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS.

SECRETARIA PROYECTISTA:

JAZMÍN ROBLES CORTÉS.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República, correspondiente a la sesión del ocho de octubre de dos mil quince.

V I S T O para resolver el conflicto competencial administrativo 2/2015, suscitado entre la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, para conocer de la concentración radicada en dicho instituto bajo el número de expediente *****.

RESULTANDO:

ÚNICO. Los datos del expediente que se resuelve son los que aparecen a continuación:

Fecha de remisión del conflicto competencial:	Mediante oficio sin número, de fecha veintitrés de septiembre de dos mil quince, presentado ese mismo día en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados en Materia Administrativa Especializados en Competencia
---	--

	<p>Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, por conducto de su Director General de Defensa Jurídica, remitió el expediente administrativo relativo a la concentración radicada con el número ***** (de su índice), a fin de que se resolviera el conflicto competencial suscitado con la Comisión Federal de Competencia Económica en torno al conocimiento de dicho asunto, de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley Federal de Competencia Económica vigente.¹</p>
<p>Resolución de competencia de la Comisión Federal de Competencia Económica:</p>	<p>Mediante acuerdo número ***** , de diecisiete de septiembre de dos mil quince, el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica sostuvo que ese órgano constitucional autónomo es competente para conocer de la concentración notificada al Instituto Federal de Telecomunicaciones el dieciocho de junio de dos mil quince por las empresas “***** ” y “***** ”, en virtud de que esa operación “no se encuentra en el ámbito competencial del IFT en materia de competencia económica en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones” y, por consecuencia, instruyó al Secretario Técnico de esa Comisión para que solicitara al mencionado Instituto que le remitiera el expediente respectivo.</p>

¹ “**Artículo 5.** El Instituto Federal de Telecomunicaciones es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes establecen para la Comisión, conforme a la estructura que determine en su estatuto orgánico.

En el momento en que alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior tenga información de que el otro conoce de un asunto que a aquél le corresponda, le solicitará le remita el expediente respectivo. Si el órgano solicitado estima no ser competente deberá remitir el expediente, dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud. Si considera que lo es, en igual plazo hará saber su resolución al órgano solicitante, en cuyo caso suspenderá el procedimiento y remitirá el expediente al Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, quien fijará la competencia en un plazo de diez días. (...)”



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

<p>Resolución de competencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones y remisión del expediente al tribunal especializado:</p>	<p>Por resolución de veintiuno de septiembre de dos mil quince, el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones sostuvo ser la autoridad competente para conocer de la concentración multicitada, en virtud de que <i>“las actividades económicas involucradas en la operación notificada (...) pertenecen al sector de telecomunicaciones”</i> y, en términos de lo previsto en el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley Federal de Competencia Económica, suspendió el procedimiento en el expediente ***** y ordenó la remisión del mismo al Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, en turno.</p>
<p>Radicación del conflicto competencial:</p>	<p>En proveído de veinticinco de septiembre de dos mil quince, la presidenta de este tribunal colegiado tuvo por recibido el oficio de fecha veintitrés de septiembre del año en curso, signado por el Director General de Defensa Jurídica del Instituto Federal de Telecomunicaciones, y sus anexos; en tal virtud, radicó el expediente con el número C.C.A. 2/2015 y requirió al citado instituto para que, en el plazo de tres días, remitiera la constancia de notificación a la Comisión Federal de Competencia Económica del acuerdo de veintiuno de septiembre del mismo año.</p>
<p>Admisión del conflicto competencial y turno del asunto:</p>	<p>Mediante auto de veintinueve de septiembre de dos mil quince, la presidencia de este órgano jurisdiccional tuvo por recibido el oficio a través del cual el Instituto Federal de Telecomunicaciones desahogó el requerimiento formulado y, por consecuencia, admitió a trámite el conflicto competencial y ordenó turnar los autos a la Magistrada relatora, para su resolución.</p>
<p>Notificación al Ministerio Público Federal adscrito:</p>	<p>Por lista de treinta de septiembre de dos mil quince.</p>

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Este Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República, es legalmente **competente** para conocer del presente conflicto competencial de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo segundo, de la Ley Federal de Competencia Económica y 37, fracción IX, y 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; ya que por disposición expresa de la Ley Federal de Competencia Económica, la resolución de las cuestiones de competencia que surjan en la materia de competencia económica entre el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica corresponde a los tribunales colegiados de circuito especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, y en el caso concreto, el conflicto competencial que se resuelve se generó porque ambos órganos constitucionales estiman contar con competencia para conocer de una concentración notificada y regulada por la referida legislación de la materia.

SEGUNDO. El conflicto competencial que nos ocupa resulta **procedente**, en tanto que se encuentra integrado de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley Federal de Competencia Económica vigente, pues tanto la Comisión Federal de Competencia Económica como el Instituto Federal de Telecomunicaciones expresamente han manifestado que tienen competencia para resolver de la concentración



notificada el dieciocho de junio de dos mil quince por las empresas

“*****” y “*****”.

TERCERO. Para una mejor comprensión del asunto, conviene referir los siguientes antecedentes, los cuales se desprenden de las constancias que integran el expediente administrativo número ***** , del índice del Instituto Federal de Telecomunicaciones, a las cuales se les confiere valor probatorio pleno en términos de los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia.²

1.- Mediante escrito presentado el dieciocho de junio de dos mil quince en la Oficialía de partes del Instituto Federal de Telecomunicaciones, las empresas “*****” y “*****” notificaron a dicho instituto una concentración en términos de la Ley Federal de Competencia Económica, consistente en: “la adquisición de control exclusivo por parte de ***** sobre *****”.

En la parte que interesa, dicho recurso es del siguiente contenido:

“(…) 4. Cabe señalar que ese instituto es competente para analizar la operación propuesta en virtud del artículo 28 de la Constitución Mexicana, que declara que el instituto es un órgano independiente y autónomo cuyo propósito es el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión y está a cargo de la regulación, promoción y supervisión del

² Sobre dicha supletoriedad, la Ley Federal de Competencia Económica establece:

“**Artículo 121.** En lo no previsto por esta Ley o en las Disposiciones Regulatorias, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.”

³ En relación con la definición de “concentración”, la ley de la materia, en su artículo 61, señala:

“**Artículo 61.** Para los efectos de esta Ley, se entiende por concentración la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se unan sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos. La Comisión no autorizará o en su caso investigará y sancionará aquellas concentraciones cuyo objeto o efecto sea disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia respecto de bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados.”

uso, desarrollo y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la provisión de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, así como el acceso a la infraestructura pasiva y activa y otros insumos esenciales. Asimismo, el artículo 28 de la Constitución Mexicana dispone que el instituto tiene jurisdicción exclusiva en todas las materias de competencia económica relacionadas con los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. En ese sentido y teniendo en cuenta que la operación propuesta se refiere a mercados relacionados con la infraestructura activa de redes de telecomunicaciones, resulta evidente que ese instituto es competente para analizar la operación propuesta. Una descripción más detallada de la operación propuesta se proporciona en la sección III siguiente. - - (...) - - - 8. La operación propuesta requiere ser notificada ante ese instituto en virtud de que actualiza los umbrales establecidos en las fracciones II y III del artículo 86 de la ley, ya que (i) implica una acumulación del 35% o más de los activos o acciones de un agente económico, cuyos activos anuales en México o ventas anuales originadas en México importan más del equivalente a 18 millones de veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, e (ii) implica una acumulación en México de activos o capital social superior al equivalente a 8.4 millones de veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal y en la concentración participan dos o más agentes económicos cuyos activos o volumen anual de ventas en México, conjunta o separadamente, suman más de 48 millones de veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal. (...)"

Posteriormente, en alcance a dicha notificación, por escrito de veinticuatro de junio del año en curso, las referidas partes exhibieron diversa documentación ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

2.- Por auto de uno de julio de dos mil quince, dictado por la Titular de la Unidad de Competencia Económica del Instituto Federal de Telecomunicaciones, se radicó el escrito de notificación y el escrito de alcance citados en el punto que antecede con el número de expediente *****; se tuvo por recibida la notificación de la operación desde el día dieciocho de junio de dos mil quince (de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90, fracción VII, inciso a), de la Ley Federal de Competencia Económica)⁴; y se turnó el asunto

⁴ **“Artículo 90.** Para el desahogo del procedimiento de notificación, se estará a lo siguiente: (...)

VII. Para los efectos de lo dispuesto en las fracciones III y V de este artículo, se entiende recibida la notificación y emitido el acuerdo de recepción a trámite:



-para su tramitación- a la Dirección General de Concentraciones y Concesiones del mismo instituto.

3.- Por oficio número ***** , de diecinueve de agosto de dos mil quince, dirigido al Secretario Técnico de la Comisión Federal de Competencia Económica, la Titular de la Unidad de Competencia Económica del Instituto Federal de Telecomunicaciones, “*en atención a la comunicación recíproca que ha existido entre esa autoridad y el Instituto*”, hizo del conocimiento de dicho funcionario la concentración notificada por las empresas “***** *****” y “*****” el día dieciocho de junio de este año, y le solicitó que, en el plazo de cinco días, remitiera las consideraciones que estimara pertinentes respecto a la concentración aludida.

4.- Mediante oficio número ***** , de veintiocho de agosto de dos mil quince, dirigido a la Titular de la Unidad de Competencia Económica del Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Secretario Técnico de la Comisión Federal de Competencia Económica dio respuesta al diverso oficio número ***** .

En lo que aquí interesa, dicha respuesta es del siguiente contenido:

“(…) **C. Comentarios** - - - Los medios y elementos que integran las RPT⁵ inalámbricas para transmitir, procesar, recibir y almacenar señales - corresponden a la denominada “*infraestructura activa*”, que conforma las estaciones base, estaciones transmisoras, centros de conmutación, etc. - - - En este contexto, y a partir de las características de las RPT, los conceptos de la LFT y las actividades económicas que llevan a cabo ***** y ***** , es posible considerar que estos fabricantes de componentes para redes de telecomunicación no son concesionarios ni operadores de redes de telecomunicación, no proporcionan ese tipo de servicios, por lo que no forman parte del sector de telecomunicaciones. - - - En efecto, es hasta el momento en que queda configurada la red cuando se actualiza, en términos de la regulación de telecomunicaciones, la existencia de infraestructura activa y pasiva, que es empleada por: i) los concesionarios propietarios de la misma para prestar servicios al público, ii) terceros, a través del arrendamiento de la capacidad de red a un concesionario, o iii) agentes que ofrecen servicios de telecomunicación

a) El día de la presentación del escrito de notificación, cuando la Comisión no hubiere prevenido a los notificantes en los términos de lo dispuesto en la fracción I de este artículo, o (...)”

⁵ En otra parte de dicho oficio se identificó a las “redes públicas de telecomunicaciones” con las siglas “RPT”.

intermedios a empresas de telecomunicaciones (por ejemplo, hoteles de interconexión). - - - En otras palabras, los agentes económicos referidos, únicamente se dedican a fabricar los elementos que utilizan los concesionarios y operadores de redes, para construir dichas redes y sus segmentos de infraestructura activa y/o pasiva, o que utilizan agentes privados para sus actividades propias sin fines de prestación de servicios a terceros. Así, el análisis que corresponde a la COFECE es el de la fabricación de dispositivos electrónicos, actividad que pertenece al sector de manufacturas (manufacturas de computadoras y equipo periférico y manufactura de equipo de comunicaciones de acuerdo al Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte), así como la venta de los mismos. En este sentido, el análisis a realizarse y los posibles efectos de la operación se constriñen exclusivamente a mercados de competencia de la COFECE de conformidad con lo establecido en el párrafo décimo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - - - Por otro lado, si bien la parte de la cadena en la que los agentes participan es en la manufactura de equipo, no se omite mencionar que dicha concentración también puede tener efectos en el sector de telecomunicaciones en la prestación de servicios de telecomunicaciones; en esta parte la que no se encuentra dentro del ámbito de atribuciones de la COFECE. - - - En este contexto se considera que, en el marco de todas las actividades económicas que existen en torno a las redes de telecomunicaciones, las atribuciones de la COFECE y del IFT son las siguientes:

Atribuciones	Actividad económica
COFECE	<p>Producción de componentes (insumos) para construir redes de telecomunicaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> A. Antenas. B. Radio cabezales. C. Puertos. D. Trans-receptores. ...etc.
IFT	<p>Redes de Telecomunicación</p> <ul style="list-style-type: none"> E. Infraestructura activa: Parte de la red que almacena, emite, procesa, recibe o transmite señales. F. Infraestructura Pasiva: Parte de la red que dan soporte a la infraestructura activa (bastidores, cableado, ductos, postes, sitios, torres, etc).



D. Antecedentes - - - A efecto de reforzar lo anteriormente analizado, esta Comisión tiene a bien señalar algunos antecedentes en donde fue el órgano competente para resolver sobre determinadas concentraciones de naturaleza similar a la expuesta mediante el oficio. Asimismo, no se omite señalar que esta COFECE resolvió una concentración en el mercado de consultoría y servicios de outsourcing de tecnologías de la información, sobre la cual, se tiene entendido que el IFT resolvió sobre la misma operación, pero respecto a sus ámbitos de atribución correspondientes. - - - (se reproduce una tabla con la cita de tres precedentes, identificados como información confidencial) - - - **E. Conclusiones** - - - 1. Con base en lo anteriormente expuesto y de acuerdo a los antecedentes señalados, se considera que la producción de los equipos que se utilizan para construir y mantener redes de telecomunicaciones, no forma parte del proceso productivo de servicios de transmisión de señales que ofrecen los concesionarios de redes y otros agentes económicos a través de dichas redes. Consecuentemente, se considera que la facultad de tramitar, evaluar y resolver sobre dicha concentración que involucra a agentes dedicados a la manufactura, en términos de la Ley Federal de Competencia Económica ("LFCE"), y demás relativos, corresponde al ámbito de facultades de esta comisión. - - - 2. Asimismo, se advierte que el análisis de la existencia o no de efectos de la operación en el sector de las telecomunicaciones no correspondería al ámbito de facultades de la COFECE. - - - 3. Se solicita al IFT que informe a los agentes económicos notificantes que la operación en cuestión corresponde al ámbito de facultades de esta Comisión, a efecto de que los mismos notifiquen dicha operación ante este órgano, en observancia y cumplimiento con la Ley Federal de Competencia Económica y demás disposiciones aplicables vigentes. - - - 4. Por último, se solicita a ese instituto que preserve el carácter de la información proporcionada como reservada y confidencial, (...)"

5.- A través del oficio número ***** , de nueve de septiembre de dos mil quince, la Titular de la Unidad de Competencia Económica del Instituto Federal de Telecomunicaciones comunicó al Secretario Técnico de la Comisión Federal de Competencia Económica que, en relación con la petición formulada en torno a que el Instituto informara a los referidos agentes económicos que debían notificar la operación ante dicha comisión, "tal solicitud no se encuentra prevista en la LFCE" y que "para el instituto, acceder a lo solicitado implicaría que, sin fundamento expreso en la LFCE, deba informar a los solicitantes que deben iniciar un nuevo procedimiento ante autoridad distinta"; asimismo, solicitó al referido funcionario que,

en el plazo de cinco días: a) precisara si el objeto de su comunicación era sostener la competencia de la Comisión en términos de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Federal de Competencia Económica; y b) informara si contaba con la autorización prevista en el artículo 12, fracción V, del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica.⁶

6.- Por oficio número ***** , el Secretario Técnico de la Comisión Federal de Competencia Económica informó al Instituto Federal de Telecomunicaciones el contenido del acuerdo número ***** , dictado en esa propia fecha por el Pleno de la referida Comisión (a través del cual ese órgano constitucional autónomo se declaró competente para conocer de la multicitada concentración, en virtud de que esa operación “no se encuentra en el ámbito competencial del IFT en materia de competencia económica en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones”) y, en atención al mismo, solicitó la remisión del expediente número ***** .

7.- Mediante resolución de veintiuno de septiembre de dos mil quince, el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones sostuvo ser la autoridad competente para conocer de la multireferida concentración, en virtud de que “las actividades económicas involucradas en la operación notificada (...) pertenecen al sector de telecomunicaciones” y, en términos de lo previsto en el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley Federal de Competencia Económica, suspendió el procedimiento en el expediente ***** y ordenó la remisión del mismo al Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, en turno, para el efecto de que determinara el órgano competente para conocer del asunto; conflicto competencial que ahora nos ocupa.

Destacados los principales antecedentes del asunto y a fin de resolver el conflicto suscitado, es necesario señalar, como punto de partida, que en términos generales la competencia de los órganos públicos se fija siguiendo a diversos criterios, entre ellos, el relativo a la materia.

⁶ “**ARTÍCULO 12.-** El Presidente presidirá al Pleno, tendrá la representación legal de la Comisión y contará con las siguientes facultades: (...)”

V. Solicitar la autorización del Pleno para remitir y solicitar expedientes al Instituto Federal de Telecomunicaciones, así como para remitir expedientes al Tribunal de Circuito Especializado en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, a fin de que se proceda en los términos del artículo 5 de la Ley; (...)

El criterio material, que aquí interesa, atiende a la naturaleza del acto y a las cuestiones jurídicas que constituyen el objeto de aquél, las cuales se ubican dentro del campo de acción de cada órgano, que se distingue de los demás.⁷

En relación con este criterio, también importa mencionar el principio relativo a la especialización, conforme al cual, a partir de una previsión normativa, se confiere a un órgano estatal el conocimiento de una porción específica de una materia genérica, atendiendo al grado de complejidad o tecnicidad de la misma.⁸

En ese marco de distribución de funciones o competencias (para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado), surgieron los llamados “órganos constitucionales autónomos”, entre cuyas características⁹ se encuentra, precisamente, su creación a través del texto constitucional, en donde se les dota de garantías de actuación e

⁷ Sobre el tema resultan ilustrativas las tesis de rubros: **“COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS.”** (tesis 2a./J. 24/2009, registro 167761) y **“COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN RECURSO DE REVISIÓN O CUALQUIER OTRO MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN EL AMPARO. AUN CUANDO EL JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA LA HAYA FIJADO EN DETERMINADA MATERIA, EN CUALQUIER SUPUESTO, ES NECESARIO ATENDER A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE [INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 4/2013 (10a.) (*)].”** (tesis 2a. LXXXV/2015, registro 2009828).

⁸ En lo tocante al principio de especialización son ilustrativas las tesis de rubros: **“COMPETENCIA. PARA RESOLVER UN CONFLICTO DE ESTA NATURALEZA, DEBE ATENDERSE A LAS DISPOSICIONES ESPECIALES Y NO A LA REGLA GENERAL.”** (tesis 3a./J. 37/91, registro 206920), **“PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD. SU APLICACION EN UN CONFLICTO COMPETENCIAL DERIVADO DE UN JUICIO ORDINARIO MERCANTIL.”** (tesis sin número, registro 239713) y **“SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. EL TÉRMINO “ESPECIALIZADOS” UTILIZADO EN EL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN SE REFIERE AL PERFIL DEL FUNCIONARIO Y A LA COMPETENCIA LEGAL EXPRESA DEL ÓRGANO PERTENECIENTE A ESE SISTEMA.”** (tesis P./J. 63/2008, registro 168773).

⁹ Al respecto, resulta aplicable la tesis jurisprudencial P./J. 20/2007, de rubro **“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.”**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1647, registro 172456.

independencia en su estructura orgánica, a fin de que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

En el caso que nos ocupa, como se vio de los antecedentes relatados, el conflicto competencial se generó entre dos órganos constitucionales autónomos, para conocer de una concentración regulada por la Ley Federal de Competencia Económica vigente¹⁰, y respecto de la cual tanto la Comisión Federal de Competencia Económica como el Instituto Federal de Telecomunicaciones, a partir de lo dispuesto en el artículo 28 constitucional, párrafos décimo cuarto, décimo quinto y décimo sexto (adicionados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece), adujeron ser competentes para resolverla, en razón de las materias sobre las que versa dicha concentración.

En efecto, el precepto constitucional en cita, en los párrafos precisados, señala:

“Art. 28.- (...)

(ADICIONADO, D.O.F. 11 DE JUNIO DE 2013)

El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes

¹⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce.



sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

(ADICIONADO, D.O.F. 11 DE JUNIO DE 2013)

El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

(ADICIONADO, D.O.F. 11 DE JUNIO DE 2013)

El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución. (...)

En el mismo sentido, los artículos 5 y 10 de la Ley Federal de Competencia Económica y 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión disponen -respectivamente- lo siguiente:

“Artículo 5. *El Instituto Federal de Telecomunicaciones es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos*

Mexicanos y las leyes establecen para la Comisión, conforme a la estructura que determine en su estatuto orgánico. (...)

“Artículo 10. *La Comisión es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, imparcial en sus actuaciones y ejercerá su presupuesto de forma autónoma, misma que tiene por objeto garantizar la libre concurrencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.”*

“Artículo 7. *El Instituto es un órgano público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión en el ámbito de las atribuciones que le confieren la Constitución y en los términos que fijan esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.*

El Instituto tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes públicas de telecomunicaciones y la prestación de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones, así como del acceso a la infraestructura activa y pasiva y otros insumos esenciales, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a otras autoridades en los términos de la legislación correspondiente.

Asimismo, el Instituto es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que establecen el artículo 28 de la Constitución, esta Ley y la Ley Federal de Competencia Económica.

El Instituto es la autoridad en materia de lineamientos técnicos relativos a la infraestructura y los equipos que se conecten a las redes de telecomunicaciones, así como en materia de homologación y evaluación de la conformidad de dicha infraestructura y equipos. (...)

Del texto reproducido se advierte que a partir de la reforma constitucional de once de junio de dos mil trece, la Norma Fundamental

creó dos organismos constitucionales autónomos, a saber: la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones.¹¹

¹¹ Dicha reforma derivó de la Iniciativa de Decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada (de manera conjunta) por el Ejecutivo Federal y los Diputados Coordinadores de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Institucional, del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Verde Ecologista de México; en la exposición de motivos -en la parte que aquí interesa- se dijo lo siguiente:

“...b) Radiodifusión y telecomunicaciones como servicios públicos.

El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta del Estado, activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular y continua, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.

Atendiendo a la función social que desempeñan los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones como instrumentos para hacer efectivo el ejercicio de los derechos fundamentales, la presente iniciativa plantea que sean reconocidos como servicios públicos.

Para tal efecto, en el apartado B que se adiciona al artículo 6o. se establece que las telecomunicaciones serán servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad.

De igual forma, se propone que la radiodifusión sea un servicio público de interés general, por lo que el Estado deberá garantizar que sea prestado en condiciones de competencia y calidad, y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3o. constitucional.

Lo anterior fortalecerá, desde la Constitución, la actividad reguladora del Estado en los sectores de las telecomunicaciones y la radiodifusión, con perspectiva de crecimiento económico y competitividad en el marco de una sociedad de derechos y libertades.

En este mismo sentido y con el objeto de asegurar el acceso al mayor número de personas a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad, se establece en el apartado B que se propone incorporar al artículo 6o, el mandato para que la ley establezca un organismo público con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro.

...

3. Creación de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones como órganos constitucionales autónomos.

Actualmente, la figura que la legislación emplea para la mayoría de los órganos que regulan la actividad económica (telecomunicaciones, competencia, banca, energía, etcétera) es la de órganos administrativos desconcentrados, los cuales se encuentran jerárquicamente subordinados a las secretarías de Estado a las que estén adscritos.

La relevancia y trascendencia de la actividad reguladora en las materias de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión, hacen conveniente que cuenten con absoluta autonomía en el ejercicio de sus

De la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional, se advierte que el Constituyente Permanente, dada la relevancia y trascendencia de la competencia y libre concurrencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, consideró conveniente crear al Instituto Federal de Telecomunicaciones como un organismo constitucional autónomo, sujeto a criterios eminentemente técnicos y ajenos a cualquier otro interés, a fin de asegurar una competencia justa y transparente en el mercado.

funciones, sujetos a criterios eminentemente técnicos y ajenos a cualquier otro interés. Al respecto, la OCDE ha considerado importante que los Estados cuenten con organismos reguladores independientes de todas las partes interesadas para asegurar una competencia justa y transparente en el mercado.

La experiencia comparada confirma la tendencia a dotar de autonomía a estos órganos, tal es el caso, por ejemplo, de Canadá, Estados Unidos de América, España, Francia, Reino Unido, Alemania y Australia, cuyos órganos reguladores en materia de telecomunicaciones cuentan con autonomía.

...

Para promover la competencia y generar las condiciones que permitan hacer efectivos los derechos contenidos en la Constitución y los que se proponen adicionar con esta reforma, la rectoría económica del Estado en el desarrollo nacional debe traducirse también en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los órganos colegiados encargados de la regulación de la radiodifusión y la telecomunicaciones, así como en materia competencia económica.

Con tal propósito se proponen diversas adiciones al artículo 28 de la Constitución a efecto de crear de la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, como órganos constitucionales autónomos, con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto.

...

c) Facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

En el mismo sentido, se establece que el Instituto Federal de Telecomunicaciones tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones. Tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales. Destaca la reforma propuesta a los artículos 27 y 28 de la Constitución a efecto de conferir al Instituto la facultad de otorgar y revocar concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.

Para la vigilancia y protección de la libre competencia en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión, se propone adicionar en el artículo 28 de la Constitución las facultades que permitan al Instituto Federal de Telecomunicaciones ejercer las acciones necesarias para evitar prácticas desleales o monopólicas, así como establecer medidas correctivas respecto de los operadores que tengan poder sustancial en el mercado.

Para ello el Instituto será la autoridad en materia de competencia económica para los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones y, por ende, quedará facultado para emitir regulación asimétrica respecto de los agentes económicos de dichos sectores, la cual podrá ser particular o de carácter general para todos los operadores con poder sustancial en un mercado. Asimismo, es necesario

Además, importa destacar que a dicho instituto se le atribuyó una naturaleza dual, esto es, como órgano regulador en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, y como autoridad en materia de competencia económica de los mismos sectores.

Esa dualidad encuentra su lógica en las propias características que revisten los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, que son altamente complejos, tecnificados, especializados y dinámicos; de ahí que el conocimiento que el Instituto Federal de Telecomunicaciones adquiera sobre dichos sectores en su faceta de órgano regulador, beneficia el entendimiento de los mismos al momento en que, con motivo de las atribuciones de una autoridad de competencia, sea necesario que fije mercados relevantes en esos sectores y resuelva sobre la existencia de riesgos y/o violaciones a la competencia y libre concurrencia en la radiodifusión y las telecomunicaciones.¹²

permitir al Instituto que al emitir regulación asimétrica, tome todas las medidas necesarias, conforme a las mejores prácticas internacionales, para controlar el poder de mercado de los agentes económicos.

Así, la presente iniciativa propone facultar a nivel constitucional al Instituto para: a) regular de forma asimétrica a los participantes en los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; b) imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada de varios medios de comunicación que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y c) ordenar la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites.

...

Todas estas facultades están dirigidas a garantizar los derechos previstos en los artículos 2o., 3o., 6o., y 7o. de la Constitución y a fortalecer la competencia y libre concurrencia, de manera que, en última instancia, se ofrezcan al público productos y servicios de calidad y a precios accesibles y, así se facilite y procure que todos los mexicanos puedan integrarse a la sociedad de la información y el conocimiento. En suma, las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones, desde la Constitución misma, son un instrumento para hacer efectivos los derechos fundamentales referidos.

Con este nuevo régimen, se atienden los compromisos 43 y 44 del Pacto por México, relativos a los límites a las concentraciones de mercados y a la concentración de medios masivos de comunicación que sirvan a un mismo mercado, así como en materia de competencia efectiva, eliminación de barreras de entrada para otros operadores, y tratamiento asimétrico en el uso de redes y determinación de tarifas."

¹² En relación con el establecimiento de órganos reguladores, resulta ilustrativa la tesis siguiente:

Así, es claro que con el esquema constitucional en comento, se pretendió que, desde una racionalidad técnica, el Instituto Federal de Telecomunicaciones estableciera, fomentara e, incluso, preservara una política pública que permitiera el desarrollo eficiente y eficaz de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión en el país.

Con estos elementos, toca resolver el conflicto competencial que nos ocupa, para lo cual es necesario hacer referencia al acto que

“PRINCIPIO DE LEGALIDAD. MODULACIÓN APLICABLE A LA VERTIENTE SANCIONATORIA DEL MODELO DEL ESTADO REGULADOR. Como los participantes de los mercados o sectores regulados ingresan por la obtención de la concesión, permiso, autorización o mediante la realización de cierta conducta activa que los pone al interior del sector regulado, es dable concebirlos constitucionalmente como sujetos activos de las reglas establecidas por el Estado en su función reguladora. Así, estos sujetos regulados, cuando se encuentran expuestos a normas punitivas, tienen derecho al principio de legalidad por la proyección de una doble exigencia cualitativa en el subprincipio de tipicidad, consistente en que tengan un grado de previsibilidad admisible constitucionalmente y que la autoridad encuentre una frontera a la arbitrariedad clara; sin embargo, el principio de reserva de ley adquiere una expresión mínima, pues, al tratarse de sectores tecnificados y especializados, es dable al legislador establecer esquemas regulatorios cuyo desarrollo corresponda por delegación a órganos igualmente especializados. Esto explica por qué la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla órganos constitucionalmente autónomos en distintos sectores, como competencia económica, telecomunicaciones, energía, etcétera, con facultades de creación normativa, ya que su finalidad es desarrollar desde una racionalidad técnica los principios generales de política pública establecidos por el legislador. Así, la expresión mínima del principio de reserva de ley exige que la parte esencial de la conducta infractora se encuentre formulada en la ley, aunque pueda delegar en los reglamentos y normas administrativas la configuración de obligaciones, cuyo incumplimiento se prevea como conducta infractora en el precepto legal, con la condición de que esas obligaciones guarden una relación racional con lo establecido en la ley y no tengan un desarrollo autónomo desvinculado de lo establecido legalmente, cuya justificación complementaria pueda trazarse a la naturaleza técnica y especializada de la norma administrativa, lo que implica que son admisibles constitucionalmente las normas legales que establecen como conducta infractora el incumplimiento a las obligaciones establecidas en los reglamentos o fuentes administrativas legalmente vinculantes. No obstante, debe insistirse que el principio de tipicidad exige que, sin importar la fuente jurídica de la que derive la obligación, la conducta que es condición de la sanción se contenga en una predeterminación inteligible, la que debe ser individualizable de forma precisa, para que permita a las personas la previsibilidad de las conductas y evite la arbitrariedad de la autoridad.” [Tesis 1a. CCCXVIII/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I, página 588, registro 2007410].



la originó, esto es, la concentración notificada al Instituto Federal de Telecomunicaciones el dieciocho de junio de dos mil quince, relativa a “la adquisición de control exclusivo por parte de ***** sobre *****”.

Del examen del escrito de notificación respectivo se advierte que, como finalidad de la concentración, las partes (“*****” y “*****”) señalaron lo siguiente:

“IV. Documentos e información que explican el objeto y finalidad de la transacción. - - - 40. La industria de las telecomunicaciones está en un punto de cambios profundos tanto tecnológicos como de modelos de negocios, los cuales requieren innovación a fin de satisfacer los retos tecnológicos. Debido a la actual consolidación de operadores, la escala y alcance de las capacidades tecnológicas se ha vuelto cada vez más importante. La industria está acercándose a la convergencia no sólo en la oferta de soluciones de comunicación fijas y móviles, sino también mediante la introducción de nuevos productos que utilizan innovaciones en materia de tecnologías de la información tales como protocolos IP y Software para Gestiones de Redes (Software Defined Networking), así como un cambio de un enfoque en soluciones para la administración de redes a soluciones para la administración de experiencia del consumidor. Lo anterior crea necesidad de mayores integraciones, alineaciones y ofertas a escalables entre productos y servicios relacionados. Asimismo, la creciente importancia e introducción de la virtualización de funciones de red genera un modo más rápido de comercializar y aumenta la eficiencia y escalabilidad. - - - 41. La operación propuesta es altamente complementaria, permitiendo a ***** ampliar de forma importante su oferta de productos con las soluciones de enrutamiento IP y transporte por IP, alámbricas y software de gestión de redes de ***** , además de fortalecer su posición en la provisión de equipo para banda ancha móvil. Con ***** , ***** se transformará de una compañía de banda ancha inalámbrica a un proveedor integral de soluciones de servicio de red capaz de satisfacer las necesidades en constante evolución de los clientes en una

En la parte relativa a la definición de los productos relevantes, el escrito de notificación en comento señala:

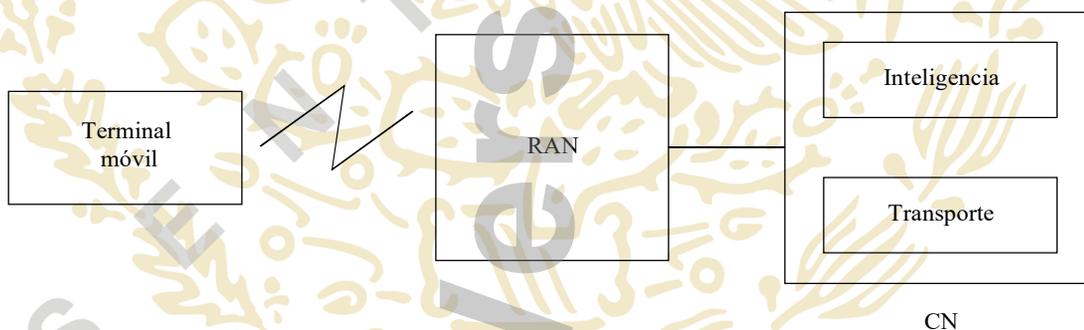
“(...) 71. A nivel mundial, la operación propuesta dará lugar a traslapes horizontales únicamente en relación con tres áreas dentro de los equipos para infraestructura de redes inalámbricas: (i) *******, (ii) *******, y (iii) ******* *******. - - -

Equipos para infraestructura de redes inalámbricas – introducción. - - - 72.

Las redes inalámbricas se utilizan para conectar los dispositivos de usuarios finales tales como *smartphones* con otros dispositivos de usuarios finales y/o internet y redes privadas, así como transmitir voz y datos entre dispositivos y servidores. - - - 73.

Independientemente de la tecnología utilizada, el equipo para infraestructura de redes inalámbricas tiene dos componentes principales: - - - 74. (i) ******** Lleva a cabo las funciones de radio de la red inalámbrica; y - - - 75. (ii) ******** Gestiona el flujo de

FIGURA 1
Modelo de sistema IMT-2000 de alto nivel



La RAN:

- proporciona la conectividad a los terminales móviles y la CN;
- consiste típicamente en una red de estaciones de base y sus controladores asociados.

La CN consta de *transporte e inteligencia*.

El transporte:

- proporciona el transporte para el tráfico de usuario y el tráfico de señalización, incluida la conmutación;
- proporciona una conectividad universal y fiable;
- desplaza el tráfico a través de la red, pero el control de encaminamiento se encuentra en la inteligencia fuera de la red de transporte.

La inteligencia:

- incluye funciones relativas a la lógica de servicio y control de servicio que se encuentran fuera de la red de transporte;
- puede distribuirse a lo largo de los elementos de red;
- ofrece y recibe servicios mediante un conjunto controlado de interfaces bien definidas;
- incluye las funciones de gestión de movilidad.

1311-01

Las funciones de adaptación pueden implementarse entre redes de acceso y redes centrales distintas. Además, existen las funciones de gestión del servicio, no indicadas en el diagrama anterior, que incluyen la creación de servicio, la prestación de servicio, las capacidades de control de cliente y el soporte para la administración, coordinación y control de los sistemas de apoyo operativo. (...)”

información dentro de la red inalámbrica, proporcionando control de llamadas y funciones de seguridad tales como actualización de localización y autenticación. - - - (...) - - - 76. El equipo para redes inalámbricas puede agruparse en generaciones de tecnología, con cada siguiente generación proveyendo mayor capacidad de transmisión y capacidad tecnológica. La tecnología de redes ha evolucionado en respuesta al incremento en la demanda de aplicaciones de uso intensivo de datos en redes inalámbricas. Generaciones posteriores de tecnología ofrecen mayor rapidez en la transmisión de datos (e.g., rendimiento), mayor eficiencia en el uso del espectro, mayor capacidad y menor latencia. Generaciones de equipos pueden clasificarse generalmente en sistemas 2/2.5G, 3G, 4G, y 5G, con 5G aún en una etapa temprana de desarrollo: - - - (...) - - - 96. Las partes proveen dos tipos de servicios de infraestructura de red: *** ***** *

***** ** ***** ***** ***** ***** ** ***** **

***** * ***** *****; y ***** ***** ***** . - -

- 97. Los servicios conexos se relacionan con la oferta de equipos *** y *** de las partes; en efecto, aproximadamente el *** de los servicios ofrecidos por las partes son ***** ***** . Los ***** ***** por lo general se incluyen en las invitaciones para participar en un concurso (mediante una solicitud de cotización o “request for proposal”) y se ofrecen junto con el equipo *** y *** y por ende, se derivan de dichos productos. En consecuencia, los servicios conexos ofrecidos por las partes ya se encuentran reflejados en su participación en la provisión de equipo para *** y *** y no representan un mercado distinto. - - - 98. De forma separada, las partes ofrecen un conjunto de ***** ***** para clientes dedicados a la infraestructura de redes, incluyendo servicios profesionales y servicios administrados: - - - a. Servicios profesionales: Los servicios profesionales incluyen servicios como la planeación y optimización de redes para ayudar a los clientes a maximizar el desempeño de la red y la experiencia del usuario, así como la integración de sistemas para asegurar que la infraestructura móvil del cliente esté integrada de forma efectiva en una sola red. - - - b. Servicios administrados: Los servicios administrados permiten a un operador subcontratar con el proveedor de servicios ciertas tareas, incluyendo actividades relacionadas con la red. Los servicios administrados pueden incluir (i) gestión técnica de ciertas partes de la red; (ii) hospedaje (*hosting*) de servicios (utilizando la plataforma del prestador de servicios para ofrecer servicios); (iii) construcción-operación-entrega (*building-operate-transfer*), que incluye la construcción de una red para un operador. - - - 99. Los servicios no-conexos como los anteriores se



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

pueden prestar de forma separada por oferentes que cuentan con una oferta global y/o especialistas que no necesariamente son empresas de telecomunicaciones, incluyendo a *** y *****. --- (...) --- 113. De hecho, debe considerarse que por lo que respecta a México, la operación propuesta cumple con los criterios establecidos en el "Método para el cálculo de los índices para determinar el grado de concentración que exista en un mercado relevante y los criterios para su aplicación", publicados por la extinta CFC el veinticuatro de julio de mil novecientos noventa y ocho, tal como se demuestra en las tablas que acompañan al presente escrito como Anexo "X". Asimismo, a pesar del hecho de que las partes no son concesionarias, la operación propuesta es consistente con los principios establecidos en el artículo noveno transitorio a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (ya que a consecuencia de la operación propuesta, los índices de dominancia no se incrementará en más de doscientos puntos), lo que implica que la operación propuesta resulta pro-competitiva. (...)".

En el acuerdo número ***** , de fecha diecisiete de septiembre de dos mil quince, la Comisión Federal de Competencia Económica sostuvo su competencia para conocer de la multireferida concentración porque consideró que la operación no se encontraba en el ámbito competencial del Instituto Federal de Telecomunicaciones (en materia de competencia económica en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones), en virtud de que:

1. Las partes en el procedimiento de "concentración" realizan en el país actividades relacionadas con la provisión de equipo de infraestructura para redes de telecomunicaciones móviles y servicios conexos.
2. La manufactura de los referidos equipos no forma parte del proceso productivo de los servicios de transmisión de señales que ofrecen los concesionarios y otros agentes económicos a través de sus redes de telecomunicaciones.
3. ***** fabrica productos para instalar centros de conmutación, medios de transmisión y otros elementos para establecer las guías físicas e inalámbricas que conducen voz y datos, así como soluciones tecnológicas para operadores de televisión por cable; y ***** es líder en la provisión de

elementos para construir redes, incluidos los dispositivos de localización.¹⁶

4. Los promoventes de la concentración, al ser únicamente fabricantes de componentes para redes de telecomunicaciones, no son concesionarios ni operadores de redes de telecomunicaciones y tampoco cuentan con autorización para prestar ese tipo de servicios a un usuario final (según se constata del Registro Público de Concesiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones), por lo que llevan a cabo actividades económicas que no forman parte propiamente de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.
5. Al ser la actividad que desarrollan los promoventes parte del sector de manufacturas (en la clasificación de manufacturas de computadoras y equipo periférico y manufactura de equipo de comunicaciones de acuerdo con el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte), el análisis sobre los posibles efectos de la concentración se ubica en mercados que son competencia de la Comisión Federal de Competencia Económica, de conformidad con lo establecido en el artículo 28, párrafo décimo cuarto, constitucional.
6. Si bien los componentes fabricados y distribuidos por las empresas promoventes de la concentración son utilizados por los concesionarios y operadores de redes para construir y operar sus redes de telecomunicaciones, así como por otros agentes privados para cubrir sus propias necesidades de comunicación, lo cierto es que esa actividad por sí misma no forma parte del proceso productivo de servicios de transmisión de señales que ofrecen los concesionarios y otros agentes económicos a través de sus redes de telecomunicaciones, toda vez que es hasta el momento en que queda configurada la red para prestar los servicios por persona autorizada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones cuando la Comisión Federal de Competencia no es la autoridad competente en la materia, de acuerdo con el párrafo décimo quinto del artículo 28 de la Norma Fundamental.

Por su parte, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, en la resolución de veintiuno de septiembre de dos mil quince, también sostuvo su competencia material para conocer del asunto, a partir de los siguientes razonamientos:

¹⁶ Estos datos, según lo expuesto en la resolución, se obtuvieron de la consulta realizada a las páginas electrónicas de las referidas empresas.



- A.** Las actividades de las partes coinciden horizontalmente en la producción y comercialización de equipos y servicios conexos y no conexos que se utilizan exclusivamente en la instalación, la operación y el mantenimiento de redes de telecomunicaciones inalámbricas, y no así en otros mercados.
- B.** Los equipos y los servicios que ofrecen las partes consisten en componentes físicos y software que se utilizan para recibir y gestionar el tráfico de señales, así como para conectarse con redes externas a la red de la que forman parte, entre otras funciones. Esos equipos se integran a la infraestructura activa de las redes de telecomunicaciones inalámbricas, ya que se utilizan en la recepción, procesamiento y emisión de señales de telecomunicaciones.
- C.** En los mercados en los que incide la concentración, delimitados por las actividades de coincidencia entre **** y *****, la oferta está integrada por ****, ***** y otros proveedores de equipos y servicios.
- D.** En relación con los equipos que ofrecen las partes, el artículo 7, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece que el Instituto Federal de Telecomunicaciones es la autoridad en materia de lineamientos técnicos relativos a la infraestructura y los equipos que se conecten a la redes de telecomunicaciones, así como en materia de homologación y evaluación de la conformidad de dicha infraestructura y equipos. Por su parte, el artículo 15, fracciones I y XXXVIII, de la misma ley, dispone expresamente que el instituto está facultado para expedir disposiciones normativas, lineamientos, procedimientos de evaluación de la conformidad, procedimientos de homologación y certificación, así como para establecer y operar laboratorios de prueba, a fin de fortalecer la autoridad regulatoria técnica en materias de validación de métodos de pruebas de las normas y disposiciones técnicas, así como para la aplicación de lineamientos para la homologación de productos, incluyendo los equipos destinados a los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. Además, los artículos 68 y 70 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización disponen que el instituto está facultado para realizar procedimientos de evaluación de la conformidad.
- E.** La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en su Título Décimo Tercero (artículos 289 y 290), establece diversas disposiciones relacionadas con la homologación de productos destinados a telecomunicaciones y faculta al

instituto como autoridad en la materia. El artículo 289 de la misma ley, concretamente, establece que los productos, equipos dispositivos o aparatos destinados a telecomunicaciones o radiodifusión que puedan ser conectados a una red de telecomunicaciones o hacer uso del espectro radioeléctrico deberán homologarse de conformidad con las normas o disposiciones técnicas aplicables.

- F. El artículo 5, párrafo segundo, de Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece que se considera de interés y utilidad públicos la instalación, operación y mantenimiento de infraestructura destinada al servicio de las redes públicas de telecomunicaciones, las estaciones de radiodifusión y equipos complementarios.
- G. Los equipos que ofrecen las partes están sujetos a la regulación del Instituto Federal de Telecomunicaciones bajo procedimientos de homologación, ya que se utilizan para integrarse a redes de telecomunicaciones o hacen uso del espectro radioeléctrico. La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión expresamente establece las atribuciones del instituto relacionadas con la regulación de dichos equipos.
- H. Al Instituto Federal de Telecomunicaciones le toca regular las actividades económicas que definen la oferta y la demanda en los mercados en que incide la concentración notificada.
- I. La demanda de los bienes y servicios objeto de la operación notificada está integrada por operadores de redes de telecomunicaciones.
- J. La operación notificada incide en mercados y segmentos que son materia de experticia del instituto (en cuanto a tecnologías utilizadas, requerimientos técnicos e integrantes de la oferta y la demanda de ese tipo de bienes y servicios), a saber: provisión de equipos *** y ***** ; provisión de equipos *** y *****; y provisión de ***** ** *****.
- K. La oferta y la demanda en los mercados en que incide la operación forman parte del sector de telecomunicaciones. Además, los equipos y servicios en los que coinciden las partes son insumos que se utilizan en redes de telecomunicaciones y tienen las características siguientes: (i) son de uso exclusivo en redes de telecomunicaciones inalámbricas; (ii) cumplen funciones altamente especializadas que no pueden ser cubiertas por productos que no fueron diseñados expresamente para realizar las mismas tareas, y



(iii) son necesarias para la instalación y operación de redes de telecomunicaciones inalámbricas. Por ende, la oferta al igual que la demanda en los mercados en los que ocurre la concentración forman parte del sector de telecomunicaciones, por lo que las actividades involucradas en la concentración entre ***** y ***** pertenecen al sector de telecomunicaciones. Más aún, la operación notificada tiene efectos en las condiciones de competencia de los servicios de telecomunicaciones provistos a partir de los bienes y servicios identificados.

De igual manera, en la citada resolución el Instituto Federal de Telecomunicaciones, refiriéndose a los razonamientos en los que la Comisión Federal de Competencia Económica basó su competencia para conocer del asunto, adujo lo siguiente:

- a) Las actividades económicas en que coinciden las partes de la concentración sí forman parte de la cadena de valor de provisión de servicios de telecomunicaciones, y los mercados en que incide la operación pertenecen exclusivamente al sector de telecomunicaciones.
- b) Resultaría parcial e insuficiente considerar que los mercados en que incide la operación únicamente se delimitan por actividades de “manufactura” o “fabricación,” pues los bienes y servicios analizados también involucran la comercialización y distribución de los mismos. Así, la evaluación de la concentración debe incluir tanto la oferta como la demanda de los bienes y servicios en comento.
- c) Dado que los bienes y servicios que componen los mercados en los que tiene efectos la operación constituyen insumos en la cadena de valor de los servicios de telecomunicaciones, no sería posible evaluar los efectos de la concentración sin considerar las repercusiones que tendría, precisamente, en las condiciones de competencia en los mercados relacionados de servicios de telecomunicaciones.
- d) El “SCIAN” es un sistema de clasificación que no necesariamente coincide con la inclusión de productos y servicios que el Instituto Federal de Telecomunicaciones pueda determinar para el sector de telecomunicaciones, habida cuenta que, como órgano constitucional autónomo, el Instituto tiene atribuciones para definir la especialidad en el

sector, así como mercados relevantes, de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Competencia Económica.

- e) La transmisión de señales no es la única actividad materia de análisis por parte del Instituto Federal de Telecomunicaciones, por lo que si bien las partes de la operación no son titulares de concesiones que autoricen la operación de redes o la provisión de servicios de telecomunicaciones, las características de las actividades económicas involucradas permiten concluir que la operación tiene efectos en mercados del sector de telecomunicaciones.
- f) Las facultades del Instituto en el sector de las telecomunicaciones no se encuentran limitadas a la regulación de concesionarios y autorizados, lo cual establece claramente el artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión al incluir expresamente dentro del ámbito competencial del Instituto a la infraestructura y los equipos que se conecten a las redes de telecomunicaciones.
- g) Los bienes y servicios involucrados en la operación, así como la oferta y la demanda de los mismos, corresponden a un conocimiento especializado de los mercados y del sector de telecomunicaciones en los cuales inciden. Además, con la finalidad de cumplir la teleología constitucional en la creación del Instituto como órgano especializado en sus facetas regulatoria y de autoridad en materia de competencia económica, resulta indispensable reconocer su competencia para el análisis de la concentración notificada.
- h) En el año dos mil catorce el Instituto Federal de Telecomunicaciones resolvió la concentración radicada en el expediente *********, en donde el mercado de análisis consistió en el arrendamiento de sitios para telecomunicaciones móviles, los cuales forman parte de la infraestructura pasiva en redes de telecomunicaciones. En su oportunidad, la Comisión Federal de Competencia Económica declinó la competencia de ese asunto, razonando que: *“(...) La Comisión no es competente para conocer y pronunciarse sobre la concentración notificado por los promoventes, por corresponder dicha transacción a la materia de radiodifusión y telecomunicaciones (...) Para dicha concentración, es de precisar que las empresas involucradas no eran concesionarios ni operadores de redes de telecomunicaciones.”*

A partir de los elementos expuestos, toca establecer a quién corresponde conocer de la concentración de que se trata, considerando que conforme al artículo 63 de la Ley Federal de Competencia Económica, el análisis para determinar si una concentración debe o no ser autorizada, incluye el examen de los siguientes elementos:

- a. El mercado relevante;
- b. La identificación de los principales agentes económicos que abastecen el mercado de que se trate, el análisis de su poder en el mercado relevante, y el grado de concentración en dicho mercado;
- c. Los efectos de la concentración en el mercado relevante con respecto a los demás competidores y demandantes del bien o servicio, así como en otros mercados y agentes económicos relacionados;
- d. La participación de los involucrados en la concentración en otros agentes económicos y la participación de otros agentes económicos en los involucrados en la concentración, siempre que dichos agentes económicos participen directa o indirectamente en el mercado relevante o en mercados relacionados;
- e. Los elementos que aporten los agentes económicos para acreditar la mayor eficiencia del mercado que se lograría derivada de la concentración y que incidirá favorablemente en el proceso de competencia y libre concurrencia, y
- f. Los demás criterios e instrumentos analíticos que se establezcan en las Disposiciones Regulatorias y los criterios técnicos.

Como se puede advertir del listado que antecede, el análisis relativo a la aprobación y/o sanción de una concentración exige no solo el estudio del mercado relevante de la operación y los agentes que intervienen en el mismo, sino también el concerniente a los efectos que la concentración generaría en otros agentes económicos y mercados relacionados; lo que significa que, para poder realizar un

examen eficiente de la cuestión, la autoridad de competencia requiere de un conocimiento y análisis crítico de todo el sector en el que confluyen el mercado relevante (para efectos de la operación) y los mercados relacionados con el mismo, pues solo así podrá determinarse los efectos reales (directos e indirectos) que podría generar la operación.¹⁷

En el caso que nos ocupa, como se vio, existe consenso entre los órganos reguladores en el sentido de que la concentración no se produce entre agentes económicos concesionarios de telecomunicaciones y que el objeto de la operación recae en la fabricación y distribución de componentes (“manufactura de computadoras y equipo periférico y manufactura de equipo de comunicaciones de acuerdo con el Sistema de Clasificación Industrial

¹⁷ El Tribunal Pleno en el amparo en revisión 2617/96, promovido por ***** , en sesión de quince de mayo de dos mil, que dio origen a la tesis P. CVII/2000 de rubro “COMPETENCIA ECONÓMICA. LA LEY FEDERAL CORRESPONDIENTE NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, SEGURIDAD JURÍDICA Y DIVISIÓN DE PODERES PORQUE CONTIENE LAS BASES NECESARIAS PARA DETERMINAR LOS ELEMENTOS TÉCNICOS REQUERIDOS PARA DECIDIR CUÁNDO SE ESTÁ EN PRESENCIA DE UNA PRÁCTICA MONOPÓLICA.”, precisó los alcances de los conceptos de mercado relevante, en los siguientes términos:

“El concepto de ‘mercado relevante’, en el contexto económico y particularmente en el ámbito de los estudios sobre prácticas monopólicas, permite identificar a aquella porción del entramado de relaciones de intercambio de bienes y servicios en la cual ejerce influencia o tiene relevancia un bien o servicio determinado, es decir, el campo dentro del cual puede tener impacto la operación de concentración que se investiga; dicho en términos técnicos: - - - ‘... Identificar el mercado relevante equivale a establecer cuáles productos son sustitutos de otros, es decir, cuáles productos compiten con otros y en consecuencia cuáles son las empresas que compiten entre sí para suministrarlos. El mercado relevante tiene dos dimensiones, de producto y geográfica. Dimensión de producto. El mercado de producto puede ser definido como: ‘Un producto o grupo de productos y el área geográfica en la cual son vendidos, de manera que si hipotéticamente, una empresa maximizadora de utilidades fuera el único vendedor de esos productos pudiera elevar no transitoriamente los precios en una cantidad, pequeña pero significativa por encima de los niveles prevalecientes.’ Dimensión geográfica. La dimensión geográfica del mercado relevante puede ser establecida en términos similares: ‘... si los compradores de un producto vendido en una localidad, en respuesta a un cambio no transitorio, pequeño pero significativo en el precio, cambian a comprar el producto en otra

de América del Norte”¹⁸, según la Comisión, y “componentes físicos y

localidad, entonces ambas localidades están en el mismo mercado geográfico relevante’. (Aguilar Álvarez de Alba, Javier. *Características esenciales de la Ley Federal de Competencia Económica. Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica, Universidad Nacional Autónoma de México*).”

Frente a esta consideración, sostuvo que los efectos de la concentración no son iguales cuando el producto sólo lo producen los agentes competidores que participan en aquella, que cuando en el mercado hay otros productos disponibles al alcance de los interesados que se encuentran relacionados, y dijo:

“Los conceptos de bienes y servicios ‘sustancialmente relacionados’ y poder ‘sustancial’ en el mercado se relacionan entre sí por el uso común del adjetivo de que se trata. - - - En el primer caso, la acepción común de los vocablos permite desentrañar el significado de la expresión legal. - - - El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española señala: ‘Sustancial (l. sustantialis). Adj. Perteneciente o relativo a la substancia.// 2. Sustancioso.// 3. Dícese de lo esencial y más importante de una cosa.//’. - - - ‘Relación (l. relatio, -onis). F. Referencia que se hace de un hecho.// Finalidad de una cosa.// 3. Conexión, correspondencia de una cosa con otra.// 4. Conexión, correspondencia, trato, comunicación de una persona con otra ...”.

De acuerdo con lo transcrito, sostuvo que para que un bien o servicio esté sustancialmente relacionado con otro es dable entender que exista entre ambos una correspondencia esencial que permita afirmar que la concentración operada respecto de un producto afecta o tiene relevancia para el otro, por los vínculos no accidentales existentes entre ambos.

¹⁸ El Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte 2013 (SCIAN 2013) es consultable en la dirección de internet:

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/SCIAN/scian.aspx>

En la parte relativa dice:

“31-33 Industrias manufactureras

334 Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos

3341 Fabricación de computadoras y equipo periférico

33411 Fabricación de computadoras y equipo periférico

334110 Fabricación de computadoras y equipo periférico ^{CAN}.

3342 Fabricación de equipo de comunicación

33421 Fabricación de aparatos telefónicos

334210 Fabricación de aparatos telefónicos

33422 Fabricación de equipo de transmisión y recepción de señales de radio, televisión y cable

334220 Fabricación de equipo de transmisión y recepción de señales de radio, televisión y cable

33429 Fabricación de otros equipos de comunicación

334290 Fabricación de otros equipos de comunicación

3343 Fabricación de equipo de audio y de video

33431 Fabricación de equipo de audio y de video

334310 Fabricación de equipo de audio y de video

3344 Fabricación de componentes electrónicos

33441 Fabricación de componentes electrónicos

334410 Fabricación de componentes electrónicos ^{CAN}.

3345 Fabricación de instrumentos de navegación, medición, médicos y de control

33451 Fabricación de instrumentos de navegación, medición, médicos y de control

334511 Fabricación de relojes ^{MÉX}.

334519 Fabricación de otros instrumentos de navegación, medición, médicos y de control ^{MÉX}.

3346 Fabricación y reproducción de medios magnéticos y ópticos

33461 Fabricación y reproducción de medios magnéticos y ópticos

software que se utilizan para recibir y gestionar el tráfico de señales, así como para conectarse con redes externas a la red de la que forman parte”, entre otras funciones, según el Instituto), utilizados para la construcción de redes de telecomunicaciones.

También se admite que la operación involucra tres productos relevantes (relacionados con la infraestructura de redes inalámbricas),

334610 *Fabricación y reproducción de medios magnéticos y ópticos* ^{CAN.}

51 Información en medios masivos

516 Creación y difusión de contenido exclusivamente a través de Internet

5161 *Creación y difusión de contenido exclusivamente a través de Internet*

51611 *Creación y difusión de contenido exclusivamente a través de Internet*

516110 *Creación y difusión de contenido exclusivamente a través de Internet*

517 Otras telecomunicaciones

5171 *Telefonía tradicional, telegrafía y otras telecomunicaciones alámbricas*

51711 *Telefonía tradicional, telegrafía y otras telecomunicaciones alámbricas*

517111 *Telefonía tradicional* ^{MÉX.}

517119 *Telegrafía y otras telecomunicaciones alámbricas* ^{MÉX.}

5172 *Telefonía celular y otras telecomunicaciones inalámbricas, excepto los servicios de satélites*

51721 *Telefonía celular y otras telecomunicaciones inalámbricas, excepto los servicios de satélites*

517211 *Telefonía celular* ^{MÉX.}

517219 *Otras telecomunicaciones inalámbricas, excepto los servicios de satélites* ^{MÉX.}

5173 *Reventa de servicios de telecomunicaciones*

51731 *Reventa de servicios de telecomunicaciones*

517310 *Reventa de servicios de telecomunicaciones*

5174 *Servicios de satélites*

51741 *Servicios de satélites*

517410 *Servicios de satélites*

5175 *Distribución por suscripción de programas de televisión, excepto a través de Internet*

51751 *Distribución por suscripción de programas de televisión, excepto a través de Internet*

517510 *Distribución por suscripción de programas de televisión, excepto a través de Internet*

5179 *Otros servicios de telecomunicaciones*

51791 *Otros servicios de telecomunicaciones*

517910 *Otros servicios de telecomunicaciones*

518 Proveedores de acceso a Internet, servicios de búsqueda en la red y servicios de procesamiento de información

5181 *Proveedores de acceso a Internet y servicios de búsqueda en la red*

51811 *Proveedores de acceso a Internet y servicios de búsqueda en la red*

518110 *Proveedores de acceso a Internet y servicios de búsqueda en la red* ^{MÉX.}

5182 *Procesamiento electrónico de información, hospedaje de páginas web y otros servicios relacionados*

51821 *Procesamiento electrónico de información, hospedaje de páginas web y otros servicios relacionados*

518210 *Procesamiento electrónico de información, hospedaje de páginas web y otros servicios relacionados”*

que identificaron como equipos *******, equipos ******* y ******* ****
*********, los cuales fueron descritos líneas atrás.

Ahora, para decidir la cuestión propuesta, debe considerarse el objeto de regulación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en particular, en el contenido de los siguientes preceptos legales:

“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

V. *Banda ancha:* Acceso de alta capacidad que permite ofrecer diversos servicios convergentes a través de infraestructura de red fiable, con independencia de las tecnologías empleadas, cuyos parámetros serán actualizados por el Instituto periódicamente;

(...)

XXIV. *Homologación:* Acto por el cual el Instituto reconoce oficialmente que las especificaciones de un producto, equipo, dispositivo o aparato destinado a telecomunicaciones o radiodifusión, satisface las normas o disposiciones técnicas aplicables;

(...)

XXVI. *Infraestructura activa:* Elementos de las redes de telecomunicaciones o radiodifusión que almacenan, emiten, procesan, reciben o transmiten escritos, imágenes, sonidos, señales, signos o información de cualquier naturaleza;

XXVII. *Infraestructura pasiva:* Elementos accesorios que proporcionan soporte a la infraestructura activa, entre otros, bastidores, cableado subterráneo y aéreo, canalizaciones, construcciones, ductos, obras, postes, sistemas de suministro y respaldo de energía eléctrica, sistemas de climatización, sitios, torres y demás aditamentos, incluyendo derechos de vía, que sean necesarios para la instalación y operación de las redes, así como para la prestación de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión;

(...)

XXIX. Insumos esenciales: Elementos de red o servicios que se proporcionan por un solo concesionario o un reducido número de concesionarios, cuya reproducción no es viable desde un punto de vista técnico, legal o económico y son insumos indispensables para la prestación de los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión. En los casos no previstos en esta Ley, el Instituto determinará la existencia y regulación al acceso de insumos esenciales en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Competencia Económica;

XXX. Interconexión: Conexión física o virtual, lógica y funcional entre redes públicas de telecomunicaciones que permite la conducción de tráfico entre dichas redes y/o entre servicios de telecomunicaciones prestados a través de las mismas, de manera que los usuarios de una de las redes públicas de telecomunicaciones puedan conectarse e intercambiar tráfico con los usuarios de otra red pública de telecomunicaciones y viceversa, o bien permite a los usuarios de una red pública de telecomunicaciones la utilización de servicios de telecomunicaciones provistos por o a través de otra red pública de telecomunicaciones;

(...)

XXXII. Internet: Conjunto descentralizado de redes de telecomunicaciones en todo el mundo, interconectadas entre sí, que proporciona diversos servicios de comunicación y que utiliza protocolos y direccionamiento coordinados internacionalmente para el enrutamiento y procesamiento de los paquetes de datos de cada uno de los servicios. Estos protocolos y direccionamiento garantizan que las redes físicas que en conjunto componen Internet funcionen como una red lógica única;

XXXIII. Interoperabilidad: Características técnicas de las redes públicas, sistemas y equipos de telecomunicaciones integrados a éstas que permiten la interconexión efectiva, por medio de las cuales se asegura la provisión de un servicio de telecomunicaciones específico de una manera consistente y predecible, en términos de la entrega funcional de servicios entre redes;

(...)

XLIII. Política de inclusión digital universal: Conjunto de programas y estrategias emitidos por el Ejecutivo Federal orientadas a brindar acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, incluyendo el Internet de banda ancha para toda la población, haciendo especial



énfasis en sus sectores más vulnerables, con el propósito de cerrar la brecha digital existente entre individuos, hogares, empresas y áreas geográficas de distinto nivel socioeconómico, respecto a sus oportunidades de acceso a las tecnologías referidas y el uso que hacen de éstas;

(...)

LVII. Red de telecomunicaciones: Sistema integrado por medios de transmisión, tales como canales o circuitos que utilicen bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, enlaces satelitales, cableados, redes de transmisión eléctrica o cualquier otro medio de transmisión, así como, en su caso, centrales, dispositivos de conmutación o cualquier equipo necesario;

LVIII. Red pública de telecomunicaciones: Red de telecomunicaciones a través de la cual se explotan comercialmente servicios de telecomunicaciones. La red no comprende los equipos terminales de telecomunicaciones de los usuarios, ni las redes de telecomunicaciones que se encuentren más allá del punto de conexión terminal;

(...)

LXIII. Servicios de interconexión: Los que se prestan entre concesionarios de servicios de telecomunicaciones, para realizar la interconexión entre sus redes e incluyen, entre otros, la conducción de tráfico, su originación y terminación, enlaces de transmisión, señalización, tránsito, puertos de acceso, ubicación, la compartición de infraestructura para interconexión, facturación y cobranza, así como otros servicios auxiliares de la misma y acceso a servicios;

(...)

LXVIII. Telecomunicaciones: Toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, datos, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos u otros sistemas electromagnéticos, sin incluir la radiodifusión;

(...)"

“Artículo 7. El Instituto es un órgano público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión en el

ámbito de las atribuciones que le confieren la Constitución y en los términos que fijan esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.

El Instituto tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes públicas de telecomunicaciones y la prestación de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones, así como del acceso a la infraestructura activa y pasiva y otros insumos esenciales, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a otras autoridades en los términos de la legislación correspondiente.

Asimismo, el Instituto es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que establecen el artículo 28 de la Constitución, esta Ley y la Ley Federal de Competencia Económica.

El Instituto es la autoridad en materia de lineamientos técnicos relativos a la infraestructura y los equipos que se conecten a las redes de telecomunicaciones, así como en materia de homologación y evaluación de la conformidad de dicha infraestructura y equipos.

Los funcionarios del Instituto deberán guiarse por los principios de autonomía, legalidad, objetividad, imparcialidad, certeza, eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas. Desempeñarán su función con autonomía y probidad.

El Instituto podrá establecer delegaciones y oficinas de representación en la República Mexicana.”

De esta reproducción se sigue que el sector de telecomunicaciones no solo comprende el funcionamiento de las redes, ni la prestación final del servicio a los usuarios, sino que también comprende, entre otros elementos, a la infraestructura (activa y pasiva), los insumos esenciales, los equipos que se conectan a las redes y las condiciones tecnológicas necesarias para la prestación del servicio (verbigracia, interconexión e interoperabilidad de redes).



Y es que, en tratándose específicamente de redes de telecomunicaciones, el estudio de competencia económica correspondiente no puede realizarse de manera segmentada en razón de las diversas fases del proceso productivo que conllevan, primero, la construcción y, después, la operación de dichas redes, ya que ello implicaría soslayar la íntima relación que guardan entre sí y el grado de influencia y/o dependencia que el desarrollo tecnológico de una fase genera en otra.

En ese sentido, el argumento de la Comisión en el sentido de que la concentración notificada impacta sólo en la manufactura de equipo de redes, no resulta convincente para concluir que la operación sea ajena al sector de telecomunicaciones, pues los términos constitucionales y legales de su regulación pone de manifiesto que el ámbito competencial del Instituto comprende la provisión de bienes que sean necesarios o utilizados expresamente para el funcionamiento de redes de telecomunicaciones y los servicios conexos.

Cabe aclararse que en el caso no se advierten, de las exposiciones de los órganos reguladores -quienes tienen la carga de aportar a este tribunal la información técnica necesaria para la resolución del conflicto- elementos que revelen que los efectos de la concentración impactan de manera principal en mercados diversificados, algunos de ellos ajenos por completo al sector de las telecomunicaciones, por lo cual no es el caso de examinar esta hipótesis a la luz del principio de la “no división de la contienda de la causa”, que se sustenta en la necesidad procesal de resolver de manera concentrada las acciones y pretensiones vinculadas por la misma causa o que tengan el mismo origen, a fin de no emitir determinaciones o resoluciones contradictorias.

Por estas razones, y atendiendo al principio de especialización, este órgano jurisdiccional estima que en la especie el

análisis relativo a la autorización de la concentración notificada por las empresas “***** *****” y “*****”, exige un conocimiento altamente técnico y especializado en el sector de telecomunicaciones y los diversos elementos que confluyen en el mismo, que es propio del Instituto Federal de Telecomunicaciones, por virtud de las atribuciones que el Constituyente Permanente le otorgó cuando lo instituyó como órgano regulador de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

No debe soslayarse que, por la exigencia que el propio análisis de la operación requiere sobre los efectos de la concentración en el mercado relevante y los mercados relacionados, no es posible dividir la continencia de la causa, pues ello podría generar un estudio parcial de la problemática, con el posible impacto negativo que tendría para el fomento de la competencia y libre concurrencia en el sector de telecomunicaciones.

Finalmente, debe decirse que no pasa inadvertido que en el expediente administrativo analizado la Comisión Federal de Competencia Económica hizo referencia a diversas concentraciones que fueron de su conocimiento y que, afirma, son similares al presente caso; sin embargo, esos pronunciamientos, de ningún modo vinculan a este tribunal especializado¹⁹.

En las relatadas condiciones, **se determina que el órgano competente para tramitar y resolver la concentración materia de este conflicto es el Instituto Federal de Telecomunicaciones**, en términos de lo dispuesto en el artículo 28, párrafo décimo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹ No se proporciona información de la que se desprenda que en los procedimientos de concentración referidos se hubiera suscitado un conflicto competencial entre los órganos constitucionales autónomos Instituto Federal de Telecomunicaciones y Comisión Federal de Competencia Económica.



Por lo expuesto y fundado, con apoyo en el artículo 5 de la Ley Federal de Competencia Económica, se resuelve:

ÚNICO. Se declara legalmente competente para conocer del asunto al Instituto Federal de Telecomunicaciones.

NOTIFÍQUESE; comuníquese esta determinación y devuélvase el expediente remitido al Instituto Federal de Telecomunicaciones, para que se avoque al conocimiento del asunto; asimismo, remítase testimonio de esta resolución a la Comisión Federal de Competencia Económica; captúrese el fallo en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, en términos del artículo segundo del Acuerdo General 29/2007 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de septiembre de dos mil siete; y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así, por unanimidad de votos de los Magistrados Adriana Leticia Campuzano Gallegos (Presidenta y Ponente), F. Javier Mijangos Navarro y Arturo Iturbe Rivas, lo resolvió el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República.

Firman, de conformidad con los artículos 186 y 188 de la Ley de Amparo, los Magistrados y la Secretaria de Acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA Y PONENTE:

ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS.

MAGISTRADO:

F. JAVIER MIJANGOS NAVARRO.

MAGISTRADO:

ARTURO ITURBE RIVAS.

SECRETARIA DE ACUERDOS:

ITZEL SORAYA CHAVARRÍA PÉREZ.

La Secretaria de Acuerdos del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República, Itzel Soraya Chavarría Pérez, **CERTIFICA**: Que esta hoja pertenece a la ejecutoria pronunciada el ocho de octubre de dos mil quince, en el expediente C.C.A. 2/2015 suscitado entre la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, cuyo punto resolutivo es el siguiente: “**ÚNICO**. Se declara legalmente competente para conocer del asunto al Instituto Federal de Telecomunicaciones.” Doy fe.

ITZEL SORAYA CHAVARRÍA PÉREZ.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



SENER - Versión Pública

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El licenciado(a) JazmC3ADn Robles CortC3A9s, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado. Conste.

PJF - Versión Pública