

Asunto: Opinión en relación con la "Consulta Pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de Telecomunicaciones".

Oficio 1.-00042-2019

Ciudad de México a 27 de mayo de 2019

Lic. Víctor Manuel Rodríguez Hilario
Titular de la Unidad de Política Regulatoria
Instituto Federal de Telecomunicaciones
Presente

Me refiero a la "Consulta Pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de Telecomunicaciones", publicada en la página de internet del Instituto Federal de Telecomunicaciones (en adelante IFT o INSTITUTO) el 29 de marzo de 2019, con vigencia al 27 de mayo de 2019.

El Organismo Promotor de Inversiones en Telecomunicaciones (el ORGANISMO o PROMTEL, indistintamente), acude ante esta autoridad, con la finalidad de presentar su opinión, toda vez que la consulta se refiere a cuestiones que interesan en su carácter de concesionario en el desarrollo del Proyecto de la Red Pública Compartida de Telecomunicaciones del que forma parte, y como responsable de promover las inversiones en infraestructura de telecomunicaciones y radiodifusión. En ese sentido, tratándose de una consulta pública que lleva a cabo el INSTITUTO y toda vez que el ORGANISMO tiene como objeto realizar las acciones tendientes a garantizar la instalación de la red pública compartida de telecomunicaciones que impulse el acceso efectivo de la población a la comunicación de banda ancha y a los servicios de telecomunicaciones por sí, a través de terceros o en asociación público-privada, así como promover proyectos de desarrollo e inversión para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, y en su caso radiodifusión y realizar las acciones tendientes para cumplir con lo dispuesto en los artículos 147 a 149 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), en materia de uso de bienes del Estado para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, me permito manifestar lo siguiente:

1 ANTECEDENTES.

1. De conformidad con el artículo 1 del DECRETO DE CREACIÓN DE PROMTEL¹, dicho organismo fue creado con el objeto de, entre otras cosas, promover proyectos de desarrollo e inversión para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, y en su caso, radiodifusión, aprovechando los activos con los que cuenta el Estado, conforme a las políticas y lineamientos que emita la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
2. Asimismo, el Estatuto Orgánico del ORGANISMO, aprobado por su Consejo de Administración, establece las siguientes facultades para la Dirección General:

"III. Realizar las acciones para promover la atracción de inversiones para el desarrollo y despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, y en su caso radiodifusión, de conformidad con el objeto del Organismo y en el ámbito de su competencia;

[...]

VI. Promover el desarrollo de infraestructura a fin de impulsar el acceso efectivo de la población a la comunicación de banda ancha y a los servicios de telecomunicaciones;

¹ Se refiere al "Decreto por el que se crea el Organismo Promotor de Inversiones en Telecomunicaciones", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2016.

VII. Fomentar el uso de nuevas tecnologías y otras acciones que incrementen la atracción de inversión extranjera que contribuya a la innovación tecnológica de conformidad con el objeto del Organismo en el ámbito de su competencia; “

3. En relación con lo anterior, cabe observar que existe evidencia que muestra que una regulación que resulta en una reducción de las barreras a la entrada, del margen de precios sobre costos, así como en un ajuste en los costos, estimulan la inversión.² De manera que la atracción de inversiones depende en alguna medida de que exista un marco regulatorio adecuado.
4. Por lo anterior, el Plan Anual de Trabajo del ORGANISMO para el año 2019, aprobado también por su Consejo de Administración, establece, en relación con la Estrategia 2.1, “*Elaboración de información y estudios de mercado que favorezcan el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión en zonas cuya provisión de servicios es limitada o inexistente*”, la línea de acción 2.1.4, “*Participar en los procesos de Consulta Pública relacionados con el marco regulatorio en materia de telecomunicaciones y radiodifusión*”.
5. La colaboración del ORGANISMO en el diseño de una adecuada regulación de las telecomunicaciones y la radiodifusión es parte de las acciones a través de las cuales contribuye a promover la atracción de inversiones para el desarrollo y despliegue de infraestructura en dichos sectores, de conformidad con sus atribuciones.

2 MANIFESTACIONES

2.1 Medidas relacionadas con Usuarios Finales en anexos 1 y 2.

Con relación a las medidas 43 a 49, 51 a 53, y 58 del ANEXO 1, y 45 a 53 del ANEXO 2; , este ORGANISMO considera que las mismas deberían ser de aplicación general, es decir, a todos los concesionarios o autorizados que provean servicios de telecomunicaciones móviles.

Las medidas referidas aún cuando parecen estar dirigidas a atender propósitos específicos distintos, todas ellas tienen como propósito común el facilitar a los usuarios el cambio de proveedor y permitir que los usuarios dispongan de información que conlleve la elección lo más informada posible sobre su proveedor de servicios de telecomunicaciones.

En opinión de PROMTEL, para que este propósito sea alcanzado completamente, sería necesario que las obligaciones impuestas al AEPT sean aplicables a todos los concesionarios o autorizados que provean servicios de telecomunicaciones.

Lo señalado en el párrafo anterior tiene referentes internacionales. En Australia, por ejemplo, el Código de Protección a los Consumidores de Telecomunicaciones, emitido como complemento a la normatividad general de protección al consumidor, requiere, entre otras cosas, que los proveedores de servicios de telecomunicaciones:³

- Sean claros respecto a lo que ofrecen en sus planes de telefonía e internet;
- Provean en su publicidad precios unitarios de llamadas, mensajes y descargas de datos (por megabyte)
- Emitir un documento que incluye información esencial respecto al servicio, precio y manejo de quejas, así como información que permita a los consumidores entender la cantidad de minutos o mensajes de

² Ver, por ejemplo, Alberto, A, Ardagna, S., Nicoletti, G. y Schiantarelli, F. (2005). Regulation and investment, Journal of the European Economic Association, pp. 791-825.

https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/2579825/Ardagna_RegulationInvestment.pdf?sequence=2

³ Ver: <https://www.acma.gov.au/Industry/Telco/Reconnecting-the-customer/TCP-code/the-tcp-code-telecommunications-consumer-protections-code-acma>

texto que pueden consumir de acuerdo con su plan y puedan comparar esta información respecto a planes alternativos.

Por su parte, el Reino Unido, las “*General Conditions of Entitlement*” (GCE) establecen las condiciones regulatorias que todos los proveedores de redes de comunicaciones y servicios deben observar.⁴ En particular, las GCE establecen condiciones de protección al consumidor en relación con lo siguiente:

- **Requerimientos del contrato:** aseguran que los consumidores dispongan de información mínima respecto a los servicios que contratan.
- **Publicación de información y transparencia:** permiten que los consumidores dispongan de información sobre precios, tarifas, términos y condiciones de los servicios que contratan.
- **Requerimientos de facturación:** evita sobrecargos y que los consumidores paguen por los servicios contratados, y que reciban un trato justo cuando no hayan pagado sus facturas.
- **Manejo de quejas y resolución de disputas:** establece un procedimiento mínimo estándar que deben observar todos los proveedores de servicios para el manejo de quejas.
- **Medidas para acceso a servicios de personas vulnerables o con discapacidad:** asegura que personas vulnerables o con discapacidad obtengan un acceso comparable a servicios de telecomunicaciones que aquellas personas que no tienen esa condición.
- **Cambio de proveedor:** establece condiciones que protegen a los usuarios en los casos en que deciden cambiar de servicio con un mismo proveedor, o ante un cambio de proveedor.

En este sentido, la medida 55 del ANEXO 1 fue modificada en la REVISIÓN BIENAL con el fin de facilitar que el AEPT pueda proporcionar información sobre la velocidad de transferencia de datos con base en un mecanismo propio, en tanto éste no sea determinado por el INSTITUTO.⁵

Respecto a dicha medida, la RESOLUCIÓN BIENAL reconoció adicionalmente que el objeto de la medida podía alcanzarse a través de una disposición de carácter general sobre la calidad e información de los servicios de datos, por lo que consideró pertinente realizar adecuaciones para “generalizarla”.

Este caso ejemplifica que las obligaciones relacionadas con la protección de los consumidores debieran ser de aplicación a todos los concesionarios y no únicamente al AEPT.

Por lo anterior, y atendiendo a lo establecido en los artículos 191, 194 y 195 de la LFTR, se sugiere suprimir de la regulación de preponderancia las medidas de protección al consumidor para aquellos casos en que ya exista una disposición de carácter general, así como establecer una obligación para que el AEPT reporte aquella información respecto a la cual no existe una disposición de carácter general aplicable a todos los concesionarios y autorizados que provean servicios de telecomunicaciones móviles, en tanto se emite la disposición de carácter general correspondiente.

2.2 Sobre compartición de infraestructura y despliegue de redes.

En relación con la medida 15 del ANEXO 1, la RESOLUCIÓN DE PREPONDERANCIA establece como objetivos específicos los siguientes: . i) Reducir los costos de despliegue de las redes, y las inversiones requeridas; ii) Llevar servicios de telecomunicaciones y desarrollar la competencia en zonas rurales.⁶

La medida fue establecida en los siguientes términos en la RESOLUCIÓN DE PREPONDERANCIA:

⁴ Ver: <https://www.ofcom.org.uk/phones-telecoms-and-internet/information-for-industry/telecoms-competition-regulation/general-conditions-of-entitlement>

⁵ Revisión Bienal, p. 871.

⁶ Resolución de Preponderancia, p. 996.

“DECIMOQUINTA.- El Agente Económico Preponderante deberá permitir a concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones el Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva que posea bajo cualquier título legal.

Dicha infraestructura deberá estar disponible a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones sobre bases no discriminatorias considerando las condiciones ofrecidas a sus propias operaciones. El Agente Económico Preponderante no deberá otorgar el uso o aprovechamiento de dichos bienes con derechos de exclusividad.”

En la REVISIÓN BIENAL la medida fue modificada a fin de garantizar que sin importar el título bajo el cual el AEPT haga uso de la infraestructura, deberá ponerla a disposición de otros operadores,⁷ y quedó expresada en los términos siguientes:

“DECIMOQUINTA.- El Agente Económico Preponderante deberá proveer el Servicio de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva a los Concesionarios Solicitantes, para toda la infraestructura pasiva que posea bajo cualquier título legal.”

Por su parte, la RESOLUCIÓN DE PREPONDERANCIA estableció como un objetivo específico de la regulación “reducir los costos de despliegue de las redes, así como facilitar el despliegue de redes en zonas rurales que de otra manera no sería rentable”.⁸ En consecuencia, determinó imponer la medida Vigésima Tercera del ANEXO 2 en los términos siguientes:

“VIGÉSIMA TERCERA.- El Agente Económico Preponderante deberá permitir a concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones el Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva que posea bajo cualquier título legal.

Dicha infraestructura deberá estar disponible a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones sobre bases no discriminatorias considerando las condiciones ofrecidas a sus propias operaciones. El Agente Económico Preponderante no deberá otorgar el uso o aprovechamiento de dichos bienes con derechos de exclusividad.”

Aún cuando las medidas se estiman consistentes con los objetivos establecidos para las mismas, este ORGANISMO considera que, bajo su diseño actual, pueden retrasar el logro de los objetivos de “llevar servicios de telecomunicaciones y desarrollar la competencia en zonas rurales”.

El Banco Mundial observa que la compartición de infraestructura puede generar beneficios como la reducción de gasto de capital y operativo, reducción de barreras a la entrada y precios, así como incremento en competencia y uso de internet, pero al mismo tiempo puede reducir incentivos a construir nueva infraestructura, adoptar nuevas tecnologías y limitar la innovación.⁹ Esto también ha sido considerado por autoridades reguladoras de telecomunicaciones en Europa.¹⁰

Asimismo, algunas referencias sugieren que los incentivos para promover la competencia basada en infraestructura (facility-based competition) se reducen cuando se promueve la entrada por medio del acceso regulado (service-based competition).¹¹

Ante un escenario en que debe otorgar acceso a su red para promover la competencia basada en servicios, y adicionalmente compartir la infraestructura incluso en nuevos despliegues de su red, el AEPT podría reducir de manera importante sus inversiones. Esto, aunado a los pocos incentivos que tendrían sus competidores para

⁷ Revisión Bienal, p. 846.

⁸ Resolución de Preponderancia, p. 1282.

⁹ p. 3. <http://documents.worldbank.org/curated/en/480181468185331506/pdf/102959-WP-Box394845B-PUBLIC-WDR16-BP-Infrastructure-Mutualisation-Garcia.pdf>

¹⁰ BEREC (2018). BEREC Report on infrastructure sharing.

https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/8164-berec-report-on-infrastructure-sharing

¹¹ Grajek, M. y Röller, L. (2012). Regulation and investment in network industries: evidence from European Telecoms. The Journal of Law & Economics. Vol. 55, núm. 1.

invertir a nuevos sitios, limitaría el logro del objetivo de "llevar servicios de telecomunicaciones y desarrollar la competencia en zonas rurales".

La información de carácter público disponible para este ORGANISMO, consultada en el Banco de Información de Telecomunicaciones, es insuficiente para concluir sobre los efectos de las medidas que se discuten. La información sobre inversión bruta en telecomunicaciones móviles es la siguiente:

	2013	2014	2015	2016	2017
ALTAN	-	-	-	-	2.35
AMÉRICA MÓVIL	22.04	9.86	12.82	14.07	3.24
AT&T	8.25	3.17	9.87	15.76	9.74
BUENO CELL	-	-	0.01	-	-
MAZ TIEMPO	-	0.01	0.00	-	-
QBO CEL	-	-	0.01	0.06	-
TELECOMUNICACIONES 360	-	-	0.02	-	-
TELEFÓNICA	3.30	3.68	3.30	-	-
TOKA MÓVIL	-	-	-	-	0.01
WEEX	-	-	0.01	-	-
TOTAL	33.59	16.71	26.04	29.88	15.34

Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Información de Telecomunicaciones, IFT.
 La información de AT&T unifica los datos de Iusacell y Nextel.

Por su parte, la inversión bruta en telecomunicaciones fijas mostró en el año 2017 un incremento con respecto al año 2013. La información no permite concluir si el incremento en las inversiones entre 2013 y 2017 se debió a una mayor cobertura en zonas rurales. No obstante, respecto al año 2016, es decir previo a la REVISIÓN BIENAL, se observa una reducción en la inversión bruta de telecomunicaciones fijas, la cual se encuentra asociada a una caída en las inversiones del AEPT durante el mismo periodo.

	2013	2014	2015	2016	2017
ALESTRA	0.02	0.01	1.43	-	-
AMÉRICA MÓVIL	12.90	14.01	25.21	22.83	16.56
AXTEL	1.78	2.14	1.88	0.00	0.00
DISH-MVS	0.13	0.02	1.02	1.02	1.02
GRUPO TELEVISIA	9.29	11.09	13.07	22.27	20.03
MAXCOM	0.38	0.93	0.00	0.00	-
MEGACABLE-MCM	1.97	2.36	3.75	4.76	4.53
TELEÓNICA	0.28	0.57	0.43	-	-
TOTALPLAY	0.35	0.35	-	-	-
OTROS	0.07	0.12	0.10	0.20	0.29
Total general	27.18	31.61	46.90	51.08	42.43

Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Información de Telecomunicaciones, IFT.
 La información de GRUPO TELEVISIA incluye CABLECOM y CABLEVISIÓN RED.
 En OTROS se incluyen, AIRECABLE, BT LATAM, CONVERGIA, MARCALESS, MARCATEL, TRANSTELCO, TV REY Y ULTRAVISIÓN.

Si bien estos datos no son concluyentes, PROMTEL sugiere al INSTITUTO que para aproximar una medición de los efectos de las medidas que se comentan, analice de manera complementaria información sobre el despliegue de nuevos sitios en redes móviles y nuevos proyectos de redes fijas, tanto por parte del AEPT como de sus competidores, o un cambio en la tasa de crecimiento de despliegue en tales rubros. El análisis debería poder distinguir entre despliegues en zonas urbanas y rurales.

En consistencia con los argumentos expresados, este ORGANISMO sugiere al INSTITUTO que, en función de la evidencia disponible, considere la posibilidad de modificar las medidas Decimoquinta del ANEXO 1 y Vigésima Tercera del ANEXO 2, con la finalidad de que existan mejores incentivos para la inversión en infraestructura tanto del AEPT como del resto de concesionarios que contribuyan con el objetivo de incrementar la cobertura y competencia en zonas rurales. El ORGANISMO considera que esta modificación debe ir acompañada de adecuaciones a otros instrumentos que permitan incrementar la cobertura y competencia en zonas rurales.

La modificación consistiría en permitir que exista una exención para la compartición en el caso de nuevos despliegues de infraestructura que implique un incremento en la cobertura y respecto a los cuales el AEPT no recibió solicitud para su compartición conforme a la medida 30 del ANEXO 1 y 24 del ANEXO 2 o para aquellos proyectos de cobertura social encaminados a reducir la brecha digital. La asimetría en la regulación radica en que las medidas referidas obligan al AEPT a publicar toda la nueva obra civil que realice, mientras que el resto no tienen tal obligación. De hecho, conforme a la propuesta de Lineamientos de Despliegue¹² sometido a consulta pública por el INSTITUTO, para el resto de los concesionarios la publicación de nueva obra civil es opcional.

La medida que se propone, además, sería análoga a la medida Segunda transitoria establecida en la RESOLUCIÓN DE PREPONDERANCIA en relación con servicios de desagregación. La medida referida exentaba durante dos años al AEPT de prestar servicios de desagregación en nuevos proyectos de despliegue de fibra óptica.¹³ Sobre su modificación se comenta a continuación.

2.3 Periodo de exención de para prestar servicios de Desagregación conforme al ANEXO 3.

La medida Cuarta de la RESOLUCIÓN DE PREPONDERANCIA estableció la obligación del AEPT para prestar servicios de desagregación. En relación con dicha medida, la misma resolución determinó imponer la siguiente obligación transitoria:

"TERCERA.- [...]

La prestación de los servicios de desagregación iniciarán considerando lo siguiente:

1) Para aquellas localidades en las cuales el Agente Económico Preponderante tenga desplegado el Bucle Local a través de par de cobre tranzado o con fibra óptica a la fecha de notificación de las presentes medidas, la prestación de los servicios de desagregación será conforme al calendario establecido.

2) Los nuevos proyectos de despliegue de fibra óptica en el bucle local que sean notificados al Instituto antes de su implementación contarán con una exención de la obligación de prestar servicios de desagregación de fibra óptica en el bucle local por un periodo de dos años una vez que el Instituto verifique que se trata de un nuevo proyecto y emita su autorización. Dichos proyectos no incluirán ampliaciones de despliegue de fibra óptica en donde actualmente ya se encuentra instalada.

En caso de que exista infraestructura de par de cobre trenzado, la exención aplicará siempre y cuando el Agente Económico Preponderante mantenga en operación dicha infraestructura por el mismo periodo."

En la REVISIÓN BIENAL, la exención de desagregación establecida en el inciso 2) de la medida Tercera transitoria del Anexo 3 fue suprimida.

Como se observa del apartado anterior, existe una aparente reducción de las inversiones del AEPT en servicios fijos, por lo que este ORGANISMO considera necesario que, con base en las estadísticas adicionales sobre

¹² Se refiere al "Anteproyecto de Lineamientos para el Despliegue, Acceso y Uso Compartido de Infraestructura de Telecomunicaciones y Radiodifusión", sometido a consulta pública por el IFT del 11 de octubre al 22 de noviembre de 2019.

¹³ Es del conocimiento del Organismo que la medida referida fue modificada en la REVISIÓN BIENAL. No obstante, sobre la pertinencia de la modificación se comenta en el apartado sobre las medidas de desagregación.

inversión que recabe durante esta revisión de las medidas, se analice con detenimiento la posibilidad de reestablecer incentivos a la inversión tanto para el AEPT, como para el resto de los participantes en el mercado. En particular se sugiere considerar la posibilidad de restablecer la exención de desagregación para nuevos proyectos de despliegue de infraestructura.

Este ORGANISMO, además, considera que la exención debe otorgarse para nuevos proyectos independientemente del tipo de tecnológica utilizada por el AEPT, en consistencia con los principios de neutralidad tecnológica, incluidos aquellos proyectos de cobertura social encaminados a reducir la brecha digital. La neutralidad tecnológica busca asegurar que el mercado permita que distintas tecnologías compitan en los mismos términos.¹⁴

2.4 Calidad de servicio en Usuario Visitante y servicios a usuarios de OMVs en ANEXO 1.

En la RESOLUCIÓN DE PREPONDERANCIA el INSTITUTO estableció como un propósito específico de la regulación el prevenir que el AEPT utilizara prácticas discriminatorias en la calidad del servicio.¹⁵ En relación con este propósito estableció la medida Vigésima:

"VIGESIMA.- El Agente Económico Preponderante deberá ofrecer a los Usuarios del Operador Móvil Virtual la misma calidad de servicio que ofrece a sus propios Usuarios en el tráfico cursado en su red pública de telecomunicaciones."

A la par, el INSTITUTO estableció como otro propósito específico de la regulación el prevenir que el AEPT discrimine en la calidad de servicios, esto es, prevenir que ofrezca menores niveles de calidad para los servicios mayoristas que ofrece a sus competidores.¹⁶ En relación con este objetivo, se estableció la siguiente medida:

"QUINCUAGÉSIMA SÉPTIMA.- El Agente Económico Preponderante deberá proporcionar dentro de su red pública de telecomunicaciones el Servicio Mayorista de Usuario Visitante y el servicio a los Usuarios del Operador Móvil Virtual en términos no discriminatorios, con niveles de calidad no menos favorables de los que emplea para la provisión de servicios a sus usuarios."

PROMTEL considera que con la finalidad de simplificar la regulación, se unifiquen los propósitos y medidas citados, ya que en los términos establecidos parecieran.

Una situación similar se suscita entre la medida Vigésima Tercera BIS, adicionada en la REVISIÓN BIENAL, y la misma medida Quincuagésima Séptima. En relación con la medida Vigésima Tercera BIS el INSTITUTO estableció como propósito de la misma el asegurar la calidad de los Servicios Móviles de Usuario Visitante que el AEPT provea a otros Concesionarios Solicitantes, sea equivalente a la calidad de los insumos que él utiliza para dar servicio a sus usuarios finales.¹⁷ De manera que la medida quedó expresada en los siguientes términos:

"VIGÉSIMA TERCERA BIS.- El Agente Económico Preponderante deberá ofrecer al Concesionario Solicitante que hace uso del Servicio de Usuario Visitante niveles de calidad no menos favorables de los que emplea para la provisión del servicio móvil a sus propios Usuarios Finales."

La RESOLUCIÓN DE PREPONDERANCIA establecía que:

"QUINCUAGÉSIMA SÉPTIMA.- El Agente Económico Preponderante deberá proporcionar dentro de su red pública de telecomunicaciones el Servicio Mayorista de Usuario Visitante y el servicio a los Usuarios del Operador Móvil Virtual en términos no discriminatorios, con niveles de calidad no menos favorables de los que emplea para la provisión de servicios a sus usuarios."

¹⁴ OECD. (2008) P. 4. <https://www.oecd.org/sti/broadband/40869934.pdf>

¹⁵ Resolución de Preponderancia, p. 1018.

¹⁶ Resolución de Preponderancia, pp. 1091 y 1092.

¹⁷ Revisión Bienal, p. 860.

PROMTEL considera que con la finalidad de simplificar la regulación, se unifiquen los propósitos y medidas citados, ya que en los términos establecidos parecieran redundantes.

2.5 Riesgos de coordinación en anexos 1 y 2.

En la RESOLUCIÓN DE PREPONDERANCIA, el INSTITUTO consideró que existía un riesgo alto de que el AEPT y el Agente Económico Preponderante en Radiodifusión (AEPR) coordinaran sus acciones para restringir la competencia en los mercados en que concurren. La RESOLUCIÓN DE PREPONDERANCIA señaló que el elevado riesgo se debe a que los mercados en cuestión se caracterizan por altos niveles de concentración y barreras a la entrada, y precisó que tales mercados eran los de telefonía fija, telefonía móvil e internet, así como la generación, adquisición y comercialización de contenidos audiovisuales.¹⁸

A partir de este diagnóstico, el INSTITUTO estableció como un propósito específico de la regulación, evitar incentivos y canales de comunicación para que los Agentes Económicos Preponderantes en radiodifusión y telecomunicaciones coordinen sus acciones para restringir la competencia en los servicios en que concurren.¹⁹ La medida que se derivó quedó expresada en los siguientes términos en el ANEXO 1:

SEPTUAGÉSIMA PRIMERA.- El Agente Económico Preponderante no podrá participar directa o indirectamente en el capital social, ni influir en forma alguna en la administración o control, ni poseer instrumento o título alguno que le otorguen esa posibilidad del Agente Económico Preponderante en radiodifusión que, en su caso, sea declarado por el Instituto.

El Agente Económico Preponderante tiene prohibido que miembros de los consejos de administración y los directivos de los tres niveles superiores de decisión de los entes que conforman dicho agente participen en los consejos de administración o en cargos directivos del Agente Económico Preponderante en radiodifusión que, en su caso, sea declarado por el Instituto.

La medida Quincuagésima Octava establece las mismas obligaciones en el ANEXO 2. Al respecto, este ORGANISMO considera que las medidas, en su diseño actual, no permiten reducir o evitar los riesgos a la competencia identificados en la RESOLUCIÓN DE PREPONDERANCIA, en razón de lo siguiente.

El primer párrafo de las medidas impide que el AEPT, directa o indirectamente, tenga control, influencia o participe en la administración de las empresas declaradas como parte del AEPR.²⁰ Sin embargo, el grupo de empresas declarado como parte del AEPR no incluye aquellas que participan en los mercados en los que el INSTITUTO identificó el riesgo de coordinación. Es decir, el AEPR no incluye empresas de telecomunicaciones, que son aquellas que compiten con el AEPT y respecto a las cuales el IFT identificó un riesgo de coordinación.

Información pública señala que en 1995, "Grupo Carso" adquirió 49% de las acciones de Empresas Cablevisión, S.A.B. de C.V.,²¹ empresa esta última controlada por Corporativo Vasco de Quiroga, S.A. de C.V., subsidiaria de Grupo Televisa, S.A.B. de C.V. El Reporte Anual de Empresas Cablevisión, S.A.B. de C.V. indica que su capital social se compone de acciones Serie A y B, y que ambas series confieren pleno derecho a voto, derechos y obligaciones. Cada acción de la Serie A y de la Serie B confiere derecho a un voto en la Asamblea de Accionistas de Empresas Cablevisión, S.A.B. de C.V.²²

¹⁸ Resolución de Preponderancia, p. 1139.

¹⁹ Resolución de Preponderancia, p. 1139.

²⁰ Esta interpretación además es confirmada por el instituto en el "Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite respuesta a la consulta presentada por Grupo Financiero Inbursa, S.A.B. de C.V.", p. 10. http://apps.ift.org.mx/publicdata/P_IFT_251115_533.pdf

²¹ Información de la Bolsa Mexicana de Valores. <https://www.bmv.com.mx/es/emisoras/perfil/CABLE-5979>

²² Reporte Anual que se presenta de acuerdo con las disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y a otros participantes del mercado de valores, por el ejercicio terminado el 31 de diciembre de 2017, pp. 25 y 113. <https://www.izqi.mx/ss/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername=Content-Type&blobheadername2=Cache-Control&blobheadervalue=application%2Fpdf&blobheadervalue2=max-age%3D3600&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=3412992280667&ssbinary=true>

Respecto a esta situación, el 11 de abril de 2014 Grupo Financiero Inbursa, S.A.B. de C.V. presentó una consulta ante el INSTITUTO a través de la cual requería conocer si, para dar cumplimiento a las medidas impuestas a través de la RESOLUCIÓN DE PREPONDERANCIA, debía iniciar un plan de desinversión para retirar su participación en Empresas Cablevisión, S.A. de C.V. Respecto a esta consulta, el INSTITUTO manifestó lo siguiente:²³

"Ahora bien, por lo que se refiere al Plan de Desinversión presentado ad cautelam por 'Grupo Inbursa', con la finalidad de vender los valores que posee de Empresas Cablevisión, S.A. de C.V., y como ya se ha señalado con anterioridad, Empresas Cablevisión, S.A. de C.V., no fue determinado agente económico preponderante en el sector radiodifusión, se considera que no actualiza la hipótesis prevista en las medidas Septuagésima Primera, en relación con la Sexta Transitoria, del Anexo 1; Quincuagésima Octava, en relación con la Quinta Transitoria, del Anexo 2, y Cuadragésima Quinta, en relación a la Sexta Transitoria, del Anexo 3 de la "Resolución", y por tanto corresponde a 'Grupo Inbursa' la decisión de vender o no los valores que tiene a su cargo de la empresa referida."

Es decir, debido a que la definición del AEPR no incluye a las empresas que prestan servicios de telecomunicaciones relacionadas con dicho grupo de interés económico, la medida no permite reducir o evitar los riesgos a la competencia identificados en la RESOLUCIÓN DE PREPONDERANCIA.

En razón de lo anterior se sugiere al INSTITUTO modificar el propósito de la medida para que resulte consistente con los riesgos a la competencia identificados. El propósito estaría expresado en los siguientes términos:

- Evitar incentivos y canales de comunicación para que los Agentes Económicos Preponderantes en radiodifusión y telecomunicaciones coordinen sus acciones para restringir la competencia en los servicios en que concurren, directamente o indirectamente a través de subsidiarias, filiales, entre otros.

En consecuencia, se propone modificar la medida para que sea consistente con el propósito expresado.

2.1 Medidas sobre adquisición de contenidos

Se sugiere al INSTITUTO establecer al AEPT medidas análogas a las que imponga al Agente Económico Preponderante en Radiodifusión en relación con la adquisición de contenidos audiovisuales relevantes, considerando los elementos referidos por este ORGANISMO en relación con las medidas impuestas al AEPR.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente



ING. MARÍA DE LOURDES COSS HERNÁNDEZ
DIRECTORA GENERAL

