

IFT/100/PLENO/OC-MEEF/DG/009/2016

CIUDAD DE MÉXICO A 21 DE DICIEMBRE DE 2016

LIC. JUAN JOSÉ CRISPÍN BORBOLLA
SECRETARIA TÉCNICO DEL PLENO

Con fundamento en lo dispuesto por el último párrafo del artículo 5 del Estatuto Orgánico me permito comunicarle lo siguiente:

Con fecha 29 de febrero de 2016 el Pleno del Instituto Federal de telecomunicaciones celebró su VI Sesión Ordinaria, en la cual se sometió a su consideración la "Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones resuelve sobre las condiciones de mercado, en el procedimiento especial tramitado con el número de expediente AI/DC-002-2015", mismo que fue aprobado por mayoría de votos de los integrantes del máximo órgano de gobierno del Instituto.

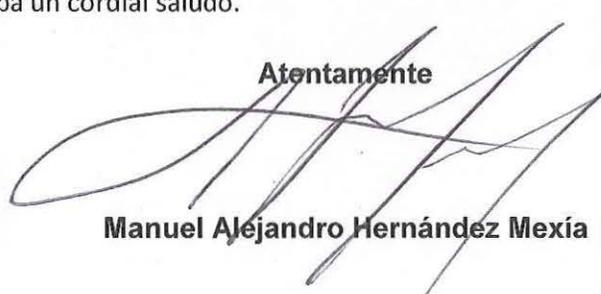
Al respecto, la Comisionada María Elena Estavillo Flores emitió un voto particular sobre el acuerdo referido, que remitió a esa Secretaría Técnica del Pleno mediante oficio IFT/100/PLENO/OC-MEEF/DG/005/2016 de fecha 04 de mayo de 2016, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 49 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

En seguimiento a lo anterior, por instrucciones de la Comisionada María Elena Estavillo Flores, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 20 fracción XXIX del Estatuto Orgánico del Instituto y en relación con el artículo 18 fracción I y II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y Trigésimo Sexto fracción II de los Lineamientos Generales para la Calificación y Desclasificación de la Información de las Entidades de la Administración Pública Federal, adjunto al presente la versión pública de dicho voto particular, que contiene testada la información que se considera reservada y confidencial, cuya divulgación podría afectar la posición competitiva o económica de los agentes económicos involucrados frente a terceros en la realización de actividades económicas.

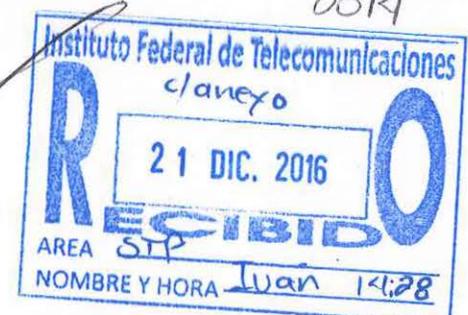
Asimismo, se considera que dicha información testada no es de dominio público, ni se considera evidente para un técnico en la materia a que se refiere dicha información.

Sin otro particular reciba un cordial saludo.

Atentamente



Manuel Alejandro Hernández Mexía



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA COMISIONADA MARÍA ELENA ESTAVILLO FLORES, RESPECTO DEL ACUERDO P/IFT/290216/71, MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EMITE RESOLUCIÓN QUE RESUELVE SOBRE LAS CONDICIONES DE MERCADO, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL TRAMITADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE AI/DC-002-2015.

MARIA ELENA ESTAVILLO FLORES, en mi carácter de comisionada del Instituto Federal de Telecomunicaciones, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 23 fracción I, 45, 49 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 18 de la Ley Federal de Competencia Económica y 10 segundo párrafo del Estatuto Orgánico del Instituto, formulo el presente voto particular en los siguientes términos:

Con fecha 29 de febrero de 2016 el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones celebró su VI Sesión Ordinaria, en la cual se sometió a su consideración la "Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones resuelve sobre las condiciones de mercado, en el procedimiento especial tramitado con el número de expediente AI/DC-002-2015".

Dicha resolución se aprobó por mayoría de cinco votos de los comisionados y proviene del escrito presentado por Grupo Televisa, S.A.B. de C.V. (GTV), Corporativo Vasco de Quiroga, S.A. de C.V. (CVQ), Promo-Industrias Metropolitanas, S.A. de C.V. (Promo-Industrias), Villacezan, S.A. de C.V. (Villacezan) y, por su propio derecho, las personas físicas [REDACTED]

[REDACTED], (Vendedores), respecto de la adquisición del 100% de las acciones representativas del capital social de Inmobiliaria Hevi, S.A. de C.V., así como de cuatro empresas subsidiarias¹ (en conjunto, Grupo Hevi o Telecable), por las empresas GTV, CVQ, Promo-Industrias y Villacezan (en conjunto se consideran Adquirentes en el presente voto), presentando aviso de dicha concentración que se llevó a cabo según su dicho el ocho de enero de dos mil quince, en términos del artículo Noveno Transitorio del "Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión" (el Decreto).

En esta tesitura, disiento de las consideraciones expuestas por la mayoría de los comisionados integrantes del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones

¹ Cablevisión Red, S.A. de C.V. (Telecable); Administradora de Sistemas de Comunicación, S.A. de C.V. (Administración); Telecable de Michoacán, S.A. de C.V. (TCM); y Servicios Integrales para Sistemas de Cable, S.A. de C.V. (Servicios Integrales).

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA COMISIONADA MARÍA ELENA ESTAVILLO FLORES, RESPECTO DEL ACUERDO P/IFT/290216/71, MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EMITE RESOLUCIÓN QUE RESUELVE SOBRE LAS CONDICIONES DE MERCADO, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL TRAMITADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE AI/DC-002-2015.

para concluir que no se tiene elementos de convicción para determinar la existencia de un Agente Económico con poder sustancial en los mercados analizados, razón por la cual expreso el presente voto particular.

Es mi convicción que, tanto en el expediente como en la información de la que dispone el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), existen elementos suficientes para determinar que GTV² adquirió poder sustancial o lo incrementó en los mercados que involucran las localidades en que se llevó a cabo la concentración entre GTV y Telecable.

1. Descripción de situación en el mercado antes y después de la concentración

La concentración involucra 65 mercados relevantes, pues es donde Telecable tiene actualmente suscriptores. GTV ya contaba con una alta participación en gran parte de los mercados relevantes, y con la adquisición de Telecable dicha participación se eleva aún más. Antes de la operación, GTV tenía presencia en 64 de estos mercados relevantes, pero era el operador principal sólo en 37 de ellos.

Con la adquisición de Telecable, GTV se consolida como líder en 63 de los 65 mercados relevantes analizados, los cuales reúnen 96.9% del total de suscriptores en los 65 mercados relevantes. Es decir, GTV amplía su liderazgo de 37 a 63 mercados relevantes, además de que la operación incrementa el número de mercados en los que presta el servicio de televisión y audio restringidos (STAR) a través de dos plataformas (cable y satélite).

Después de la concentración, Comercializadora de Frecuencias Satelitales, S. de R.L. de C.V. (DISH) se posiciona como el segundo competidor en importancia en 56 mercados relevantes. En la mayoría de los casos se pasa de un mercado de tres a dos oferentes (después de la concentración 41 mercados relevantes tienen únicamente 2 oferentes). Es importante observar que antes de la concentración DISH ya estaba presente en estos mercados, aunque como el tercer operador en

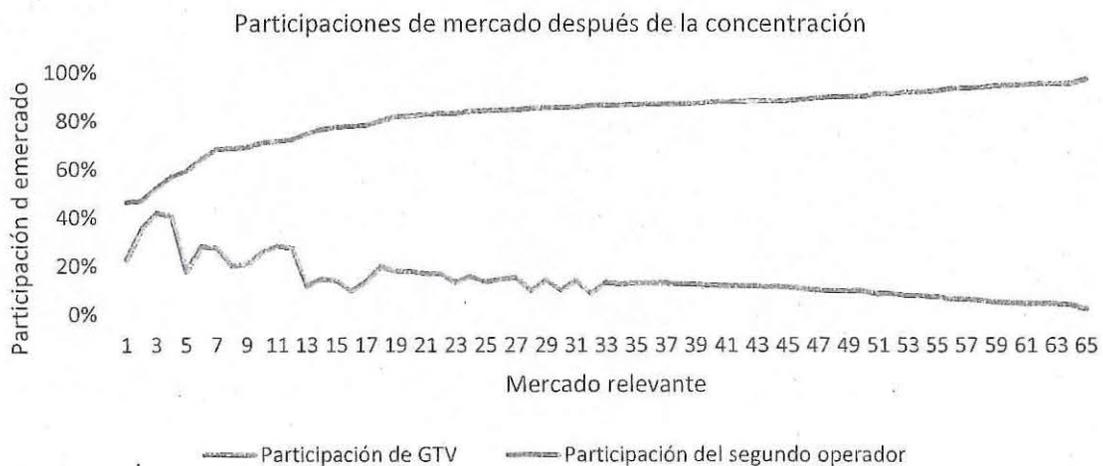
² Para efectos del presente voto las referencias a GTV son también aplicables a los operadores del servicio de televisión restringida que formaban parte de su mismo grupo antes de la concentración: Cablemás, S.A. de C.V.; Empresas Cablevisión, S.A.B. de C.V.; Innova, S. de R.L. de C.V.; Letseb, S.A. de C.V.; Grupo Cable TV, S.A. de C.V., Televisión Internacional, S.A. de C.V., Cablevisión Red, S.A. de C.V., Grupo Telesistema, S.A. de C.V., G.Televisa-D, S.A. de C.V., y Televisa, S.A. de C.V.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA COMISIONADA MARÍA ELENA ESTAVILLO FLORES, RESPECTO DEL ACUERDO P/IFT/290216/71, MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EMITE RESOLUCIÓN QUE RESUELVE SOBRE LAS CONDICIONES DE MERCADO, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL TRAMITADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE AI/DC-002-2015.

orden de importancia, frente a GTV y Telecable alternándose el primer y segundo lugar, por lo que además de haberse reducido el número de participantes de tres a dos, se incrementó considerablemente la asimetría entre los competidores.

En la siguiente gráfica se observa que las participaciones de mercado de GTV, después de la concentración, son mayores al 60.0% en 60 de 65 mercados relevantes, y mayores al 80% en 46 de dichos mercados, mientras que el segundo operador, tiene una participación menor al 20.0% en 53 de 65 mercados relevantes. En 41 mercados sólo hay dos empresas proveedoras del STAR y en 15 sólo hay tres empresas proporcionando el servicio. La participación de mercado promedio de GTV en los 65 mercados relevantes alcanza el 83%. La Gráfica 1 muestra las participaciones de mercado de GTV después de la concentración y del segundo operador en los 65 mercados relevantes, después de la concentración.

Gráfica 1. Participaciones de mercado después de la concentración



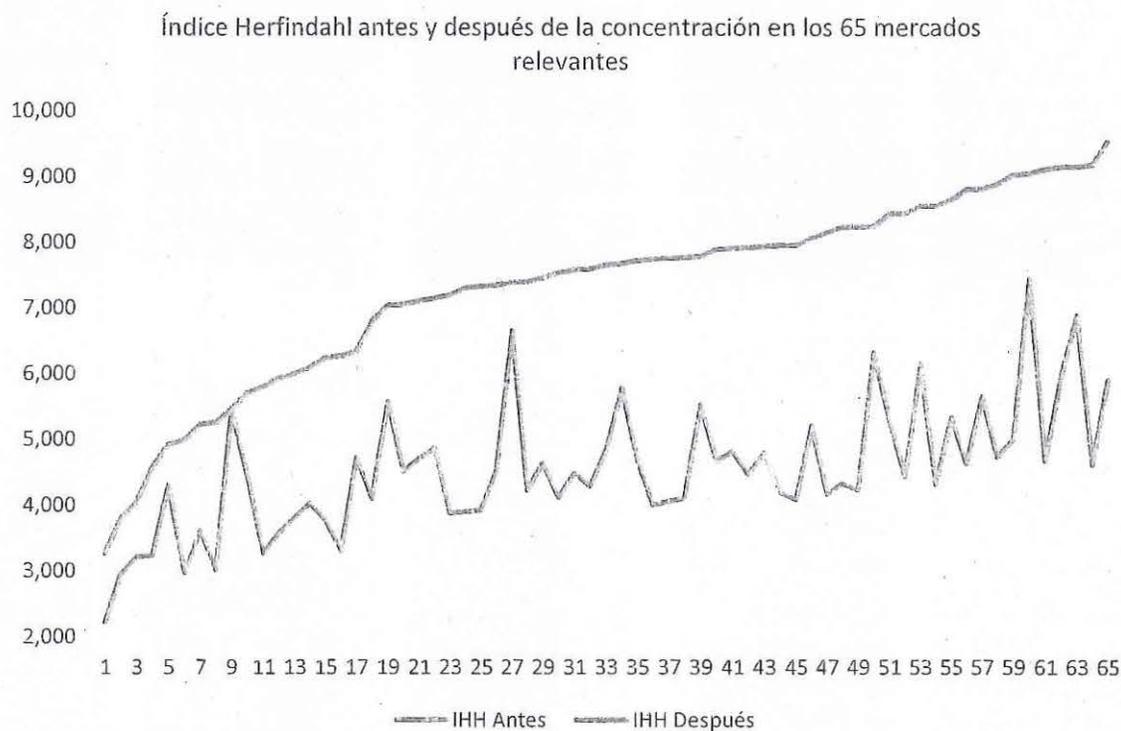
Fuente: Información disponible en el expediente. Nota: La información se encuentra ordenada cardinalmente, de los mercados relevantes con menor participación a mayor participación de GTV después de la concentración.

Tratándose del Índice de Herfindahl Hirschman (IHH), se observa que en todos los casos, como resultado de la concentración, los valores se encuentran por encima de 3,200 puntos, con un promedio de 7,300 puntos en los 65 mercados relevantes.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA COMISIONADA MARÍA ELENA ESTAVILLO FLORES, RESPECTO DEL ACUERDO P/IFT/290216/71, MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EMITE RESOLUCIÓN QUE RESUELVE SOBRE LAS CONDICIONES DE MERCADO, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL TRAMITADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE AI/DC-002-2015.

La Gráfica 2 muestra el IHH antes y después de la concentración en los 65 mercados relevantes

Gráfica 2. Índice Herfindahl antes y después de la concentración



Fuente: Información disponible en el expediente. Nota: La información se encuentra ordenada cardinalmente, de los mercados relevantes con menor IHH a mayor IHH después de la concentración.

2. La concentración crea un fortalecimiento de GTV en los mercados relevantes

A partir de la concentración, GTV amplió el número de mercados en los que opera con dos plataformas: cable y satélite. Antes, en los mercados analizados, GTV ofrecía el STAR principalmente a través de su plataforma satelital con la marca SKY,

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA COMISIONADA MARÍA ELENA ESTAVILLO FLORES, RESPECTO DEL ACUERDO P/IFT/290216/71, MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EMITE RESOLUCIÓN QUE RESUELVE SOBRE LAS CONDICIONES DE MERCADO, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL TRAMITADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE AI/DC-002-2015.

y sólo en dos municipios³ tenía presencia a través de sus operadores por cable Televisión Internacional, S.A. de C.V. (TVI) y Grupo Cable TV, S.A. de C.V. (Cablecom). Al ofrecer el STAR mediante las dos plataformas, GTV amplió su oferta comercial de paquetes en los mercados relevantes, lo que le permite abarcar una mayor gama de suscriptores con distintas capacidades de compra.

También se observa una reducción importante en el número de mercados relevantes en los que concesionarios distintos a GTV son líderes, pues éste pasó de 28 a dos (antes de la concentración era líder en 37 y después adquiere esta posición en 63 de 65 mercados relevantes). El único competidor de GTV que continúa siendo líder después de la transacción, es Televisión por Cable Tepa, S.A. de C.V. y lo hace sólo en dos municipios, los cuales representan 3.1% de los suscriptores del STAR del total en los 65 mercados relevantes.

Como resultado de la situación descrita hasta este punto, los demás operadores del STAR ejercen una presión competitiva limitada sobre GTV pues éste, a raíz de la transacción, cuenta con dos plataformas tecnológicas (satélite y cable) en la mayoría de los mercados relevantes.

3. GTV tiene ofertas que no pueden ser replicadas por sus competidores

GTV posee una ventaja competitiva en cuanto al poder de negociación para acceder a los contenidos y canales de televisión que no produce. Su amplia base de suscriptores resulta muy atractiva para los proveedores de contenidos que buscan que sus productos estén disponibles para una mayor audiencia, en cambio los competidores de GTV tienen una base de suscriptores que no resulta igualmente atractiva.

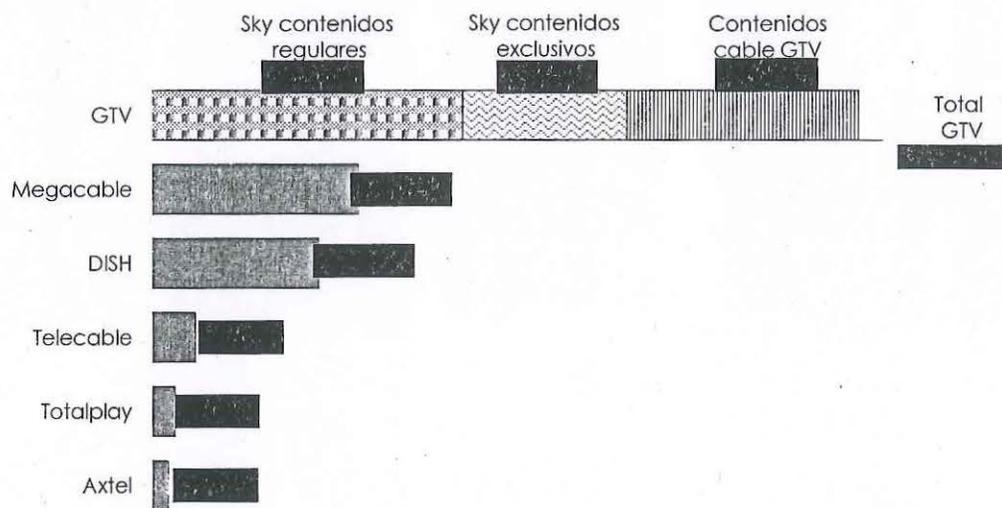
Derivado de lo anterior, GTV tiene la posibilidad de generar un flujo de ingresos mayor al de sus competidores, lo que a su vez le permite adquirir contenidos y canales exclusivos y no exclusivos de alto valor. Esta condición tampoco la comparte con sus competidores.

3 Los dos municipios en los cuales GTV operaba con dos plataformas previamente a la concentración son los siguientes: Acámbaro (Guanajuato) y Altamira (Tamaulipas).

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA COMISIONADA MARÍA ELENA ESTAVILLO FLORES, RESPECTO DEL ACUERDO P/IFT/290216/71, MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EMITE RESOLUCIÓN QUE RESUELVE SOBRE LAS CONDICIONES DE MERCADO, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL TRAMITADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE AI/DC-002-2015.

La Gráfica 3 muestra el gasto en adquisición de contenidos de proveedores del STAR en millones de pesos durante el 2014.

Gráfica 3. Gasto en adquisición de contenidos de proveedores del STAR (Millones de pesos) 2014.



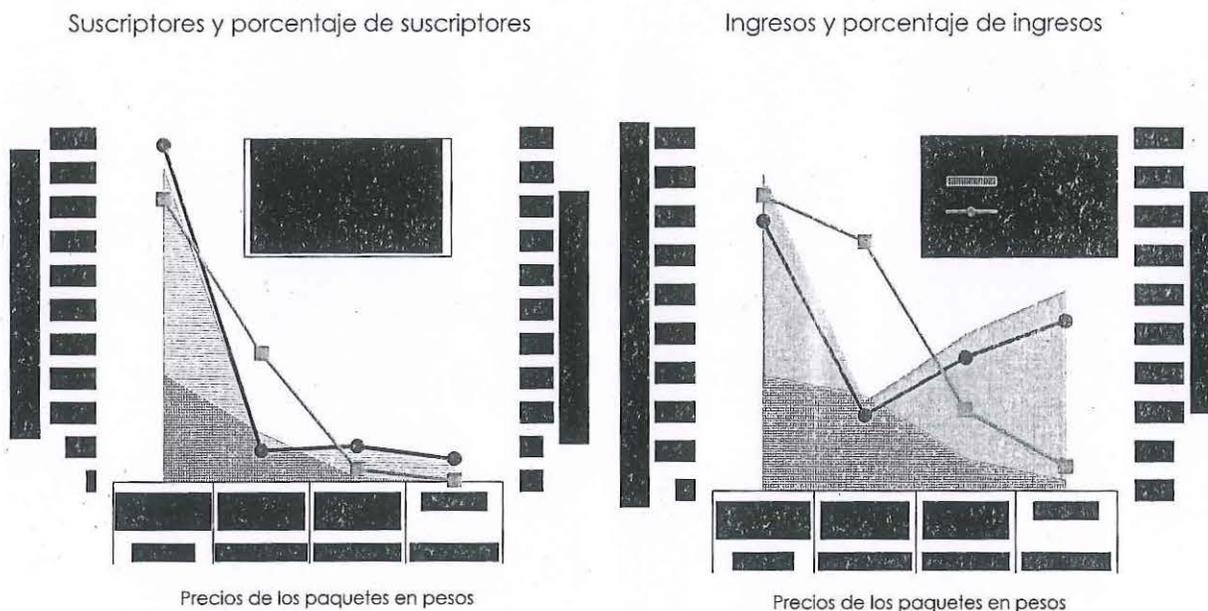
Fuente: Dictamen Preliminar expediente AI/DC-002-2015.

Además, de la información que consta en el expediente se desprende que, efectivamente, GTV tiene acceso a contenidos y canales exclusivos que le dan un mayor valor agregado a su oferta del STAR, en contraste con sus competidores que no pueden acceder a los mismos. Por ejemplo, en el caso de los contenidos de SKY a partir del paquete básico se tiene acceso a contenidos exclusivos como la Liga BBVA MX (fútbol mexicano) y), a partir del paquete FUN se tiene acceso a la Liga BBVA (fútbol español) y a la Barclays Premier League (fútbol inglés).

GTV no sólo utiliza la gran audiencia que representa el número de suscriptores de sus dos plataformas (satélite y cable), sino que en ocasiones también negocia con base en los suscriptores y audiencias que tiene a través de otras plataformas, como televisión radiodifundida y sistemas de distribución de contenidos a través de internet e, incluso, con la base de suscriptores que tiene en otros países. Por su parte, los rivales de GTV, al ofrecer el STAR a través de una única plataforma y/o contar con una base de suscriptores reducida, ven restringida su capacidad para negociar la contratación de contenidos exclusivos.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA COMISIONADA MARÍA ELENA ESTAVILLO FLORES, RESPECTO DEL ACUERDO P/IFT/290216/71, MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EMITE RESOLUCIÓN QUE RESUELVE SOBRE LAS CONDICIONES DE MERCADO, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL TRAMITADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE AI/DC-002-2015.

Gráfica 4. Número de suscriptores de SKY e ingresos por tipo de paquete.



Fuente: Dictamen Preliminar expediente AI/DC-002-2015.

Nota: Cifras de suscriptores e ingresos a marzo de 2015.

Lo anterior, evidencia que GTV, además de concentrar una participación particularmente elevada medida en número de suscriptores, tiene capacidad para extraer altas rentas de los usuarios que buscan paquetes altos y premium, es decir, puede atraer los perfiles de usuarios que generan mayores ganancias.

Al comparar los datos de perfiles de suscriptores e ingresos por rango de precios entre los paquetes de GTV y DISH, es evidente que DISH no cuenta con la misma capacidad que tiene GTV para generar ingresos en los usuarios que representan mayores ganancias. En condiciones de competencia esto no podría ocurrir de una manera permanente, ya que si hay porciones del mercado más rentable que otras, los competidores tendrían los incentivos y la capacidad para participar en ellas.

4. Falta de exhaustividad en el análisis del servicio de comercialización de espacios publicitarios en el STAR

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA COMISIONADA MARÍA ELENA ESTAVILLO FLORES, RESPECTO DEL ACUERDO P/IFT/290216/71, MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EMITE RESOLUCIÓN QUE RESUELVE SOBRE LAS CONDICIONES DE MERCADO, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL TRAMITADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE AI/DC-002-2015.

En el expediente se presenta información con la que se concluye que los minutos que Telecable tiene disponibles para la venta de espacios publicitarios en los mercados relevantes que participa representan un porcentaje poco significativo respecto del total de espacios publicitarios disponibles en su oferta de canales (13%).

Este enfoque no es preciso, pues no diferencia respecto de los espacios dedicados a publicidad nacional y a publicidad local, cuando en realidad las empresas que participan en el STAR pueden vender espacios publicitarios orientados tanto a una dimensión local como nacional, además de que lo relevante en este análisis es determinar la capacidad para fijar precios o restringir el abasto en cualquiera de estas dimensiones. Específicamente, los concesionarios del STAR que prestan el servicio vía satélite (SKY y DISH) únicamente pueden comercializar publicidad a nivel nacional, mientras los concesionarios de redes cableadas y de microondas pueden insertar publicidad diferente en las distintas localidades donde prestan el STAR, por lo que es posible que comercialicen publicidad de los dos tipos, sin enfrentar competencia de los oferentes satelitales en la dimensión local.

Ante esta situación, entre más grande sea la empresa y abarque distintas tecnologías, como es el caso de GTV que ofrece STAR con tecnologías satelital y cableada, tiene mayores posibilidades de operar en las dos dimensiones.

En este sentido resulta incongruente que no se haya analizado la dimensión nacional de la venta de espacios publicitarios y que se obtengan conclusiones con base en información a nivel local sin particularizar la oferta disponible en esta dimensión, que debe diferenciarse de la nacional.

Desde esta perspectiva del mercado, la presencia de DISH como competidor es irrelevante en cuanto a su capacidad para hacer frente a las estrategias de GTV en la oferta de espacios publicitarios con alcance local. Más aún, la fortaleza de GTV en este segmento del mercado se ve apoyada por la oferta de espacios publicitarios de tv abierta en dichas localidades, donde GTV y su grupo de interés constituyen el agente económico preponderante en radiodifusión.

Adicionalmente, no se analiza la posición de GTV en la venta de espacios publicitarios, a pesar de contar con información para ello, considerando la comercialización de espacios publicitarios tanto en el STAR como en la televisión

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA COMISIONADA MARÍA ELENA ESTAVILLO FLORES, RESPECTO DEL ACUERDO P/IFT/290216/71, MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EMITE RESOLUCIÓN QUE RESUELVE SOBRE LAS CONDICIONES DE MERCADO, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL TRAMITADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE AI/DC-002-2015.

radiodifundida, que guardan una estrecha relación. Como prueba de ello se tiene que GTV empaqueta ambos tipos de espacios publicitarios en su oferta multiplataforma, lo cual puede verificarse en los informes anuales de GTV.

Por otra parte, en la resolución sí se señala la existencia de poder de negociación por parte de GTV para mantener la mayor cantidad de minutos de publicidad disponible del STAR con respecto a todos los proveedores de STAR, al menos localmente. Con estos elementos es claro que GTV cuenta con capacidad de restringir el abasto en este servicio y de fijar precios sin enfrentar presión competitiva (esto es, de manera unilateral).

Finalmente, el IFT cuenta con información sobre el comportamiento de los precios de los espacios publicitarios en televisión radiodifundida, donde se hace evidente que ha habido un incremento importante en los precios durante el último año, sin que haya existido un competidor o fuerza del mercado que contrarreste estos movimientos, destacando que GTV mantiene una oferta de espacios publicitarios en televisión radiodifundida en paquete con los del STAR.

Tabla 1. Incremento en precios del servicio de comercialización de espacios publicitarios en televisión radiodifundida 2015-2016, canal 2

Día	Horario	1er cuatrimestre 2015-2016	2do cuatrimestre 2015-2016	3er cuatrimestre 2015-2016	1er trimestre 2015-3er trimestre 2016
Lunes a viernes	21:00-22:00	23%	22%	45%	67%
Domingo	20:00-21:00	23%	22%	45%	67%

Fuente: Unidad de Medios y Contenidos Audiovisuales, IFT.

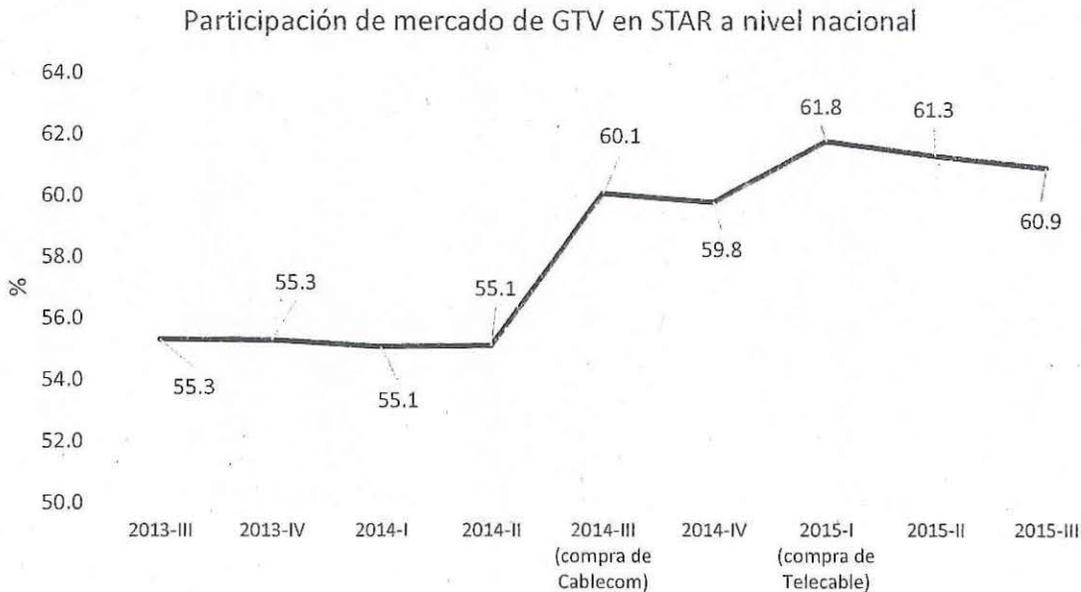
5. Falta de exhaustividad en la valoración de las participaciones de mercado

Si bien es cierto que ha habido recientemente una disminución de la participación de mercado de GTV y un aumento en las participaciones de mercado de DISH y Megacable a nivel nacional, esta situación no es suficiente para concluir que no existe poder sustancial en el servicio STAR.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA COMISIONADA MARÍA ELENA ESTAVILLO FLORES, RESPECTO DEL ACUERDO P/IFT/290216/71, MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EMITE RESOLUCIÓN QUE RESUELVE SOBRE LAS CONDICIONES DE MERCADO, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL TRAMITADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE AI/DC-002-2015.

El nivel de la participación de mercado de GTV sigue siendo en términos absolutos muy alto. Al analizar las participaciones de mercado en un periodo amplio para poder apreciar la tendencia, se observa que la disminución en la participación que considera la resolución como un elemento decisivo, en realidad está acotada en el tiempo (abarca del primer al tercer trimestre de 2015), es limitada en tamaño (0.9 puntos porcentuales) y hasta el momento no plantea un cambio en tendencia de largo plazo, puesto que anteriormente, también se ha observado pequeñas disminuciones en participación para después crecer de nuevo, tal y como se puede ver en la siguiente gráfica:

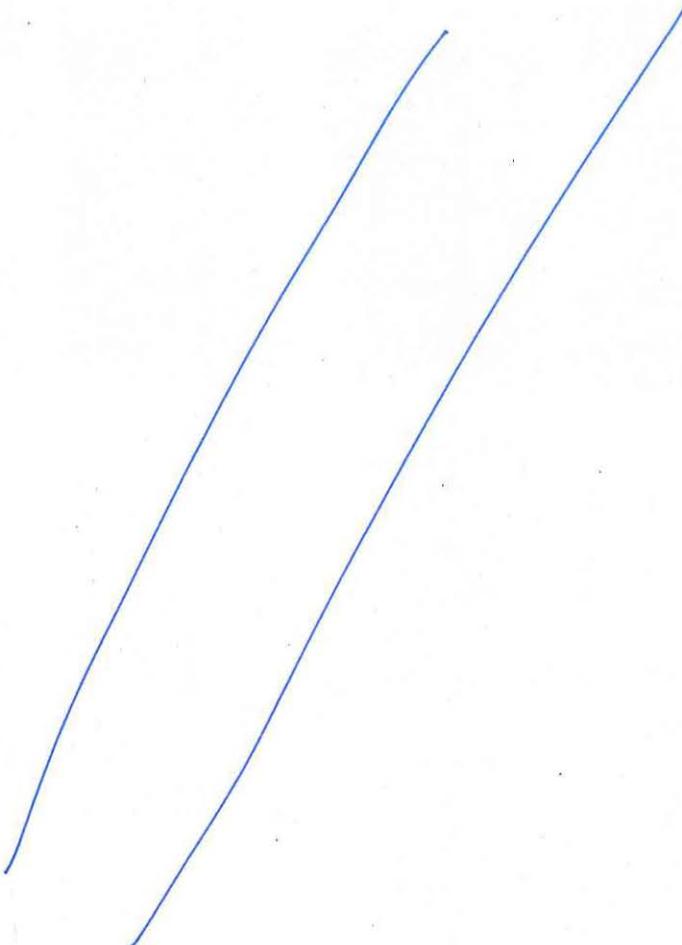
Gráfica 5. Participación de mercado de GTV en STAR a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia con información del IFT.

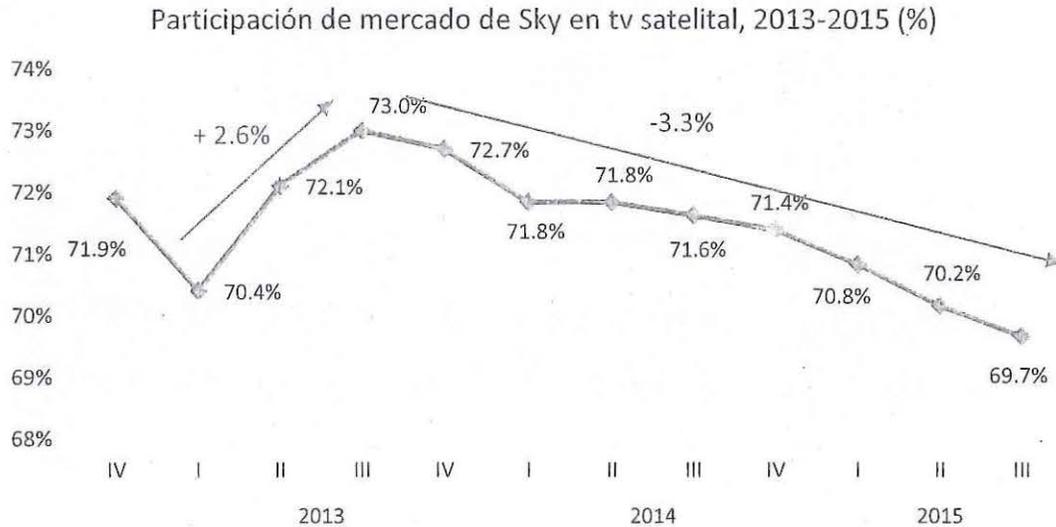
Dependiendo del intervalo específico analizado se pueden obtener conclusiones distintas en relación con el comportamiento de las participaciones de mercado. Por ejemplo, al evaluar la participación de mercado de SKY en el servicio de televisión satelital se podrían obtener conclusiones distintas si se analizan los primeros 3 trimestres del año 2013 o los trimestres subsecuentes, como lo muestra la siguiente gráfica:

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA COMISIONADA MARÍA ELENA ESTAVILLO FLORES, RESPECTO DEL ACUERDO P/IFT/290216/71, MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EMITE RESOLUCIÓN QUE RESUELVE SOBRE LAS CONDICIONES DE MERCADO, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL TRAMITADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE AI/DC-002-2015.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA COMISIONADA MARÍA ELENA ESTAVILLO FLORES, RESPECTO DEL ACUERDO P/IFT/290216/71, MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EMITE RESOLUCIÓN QUE RESUELVE SOBRE LAS CONDICIONES DE MERCADO, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL TRAMITADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE AI/DC-002-2015.

Gráfica 6. Participación de mercado de Sky en tv satelital, 2013-2015



Fuente: IFT

Por otra parte, el IHH del STAR a nivel nacional se encuentra en valores absolutos muy altos, incluso desde antes de las adquisiciones de Cablecom y Telecable. En este sentido se observa que desde el año 2013 estos niveles son indicativos de la existencia de poder sustancial, como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfica 7. IHH en STAR a nivel nacional

[Handwritten signature]

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA COMISIONADA MARÍA ELENA ESTAVILLO FLORES, RESPECTO DEL ACUERDO P/IFT/290216/71, MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EMITE RESOLUCIÓN QUE RESUELVE SOBRE LAS CONDICIONES DE MERCADO, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL TRAMITADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE AI/DC-002-2015.



Fuente: IFT.

Si bien los valores de participación de mercado de GTV y el IHH del STAR no deben considerarse por sí solos como concluyentes para determinar la existencia de poder sustancial, las conclusiones debieron obtenerse analizándolos conjuntamente con otros factores evidentes en el caso particular como:

- El poder de negociación que detenta GTV para adquirir contenidos exclusivos (y no exclusivos) y mantener la mayor cantidad de tiempo de publicidad disponible en el STAR con respecto a todos los proveedores de STAR.
- La capacidad de vender espacios publicitarios del STAR empaquetados con los de radiodifusión e internet, pues es claro que la audiencia con que cuenta GTV en radiodifusión le permite determinar los precios de los espacios publicitarios sin confrontar presión competitiva al venderlos empaquetados.
- La existencia del acceso limitado a insumos importantes como lo son los contenidos exclusivos.
- Las barreras a la entrada que fueron mencionadas en el dictamen de la Autoridad Investigadora, entre ellas, el alto monto de inversión requerido para desplegar una red de telecomunicaciones, la incertidumbre sobre su recuperación, las dificultades para que las nuevas y pequeñas empresas obtengan financiamiento y los altos niveles de recursos que deben destinar los nuevos agentes económicos en publicidad para poder competir en un mercado con marcas ampliamente posicionadas.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA COMISIONADA MARÍA ELENA ESTAVILLO FLORES, RESPECTO DEL ACUERDO P/IFT/290216/71, MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EMITE RESOLUCIÓN QUE RESUELVE SOBRE LAS CONDICIONES DE MERCADO, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL TRAMITADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE AI/DC-002-2015.

De lo anterior, es posible concluir que existen bajos incentivos para la entrada de nuevos agentes económicos y que la capacidad de competir de los agentes económicos que ya se encuentran en el mercado está fuertemente restringida, pues la viabilidad económica del negocio es notablemente reducida frente a la existencia y posicionamiento de GTV.

Por tanto, debió realizarse un análisis integral de la información disponible, específicamente considerando que existe un entorno con altos niveles de concentración, un posicionamiento sólido de GTV con una alta participación de mercado, poco dinamismo en las participaciones de mercado, los factores previamente mencionados y la capacidad de fijar precios en los espacios publicitarios, todos ellos observables en los mercados relevantes analizados, incluso desde antes de la concentración.

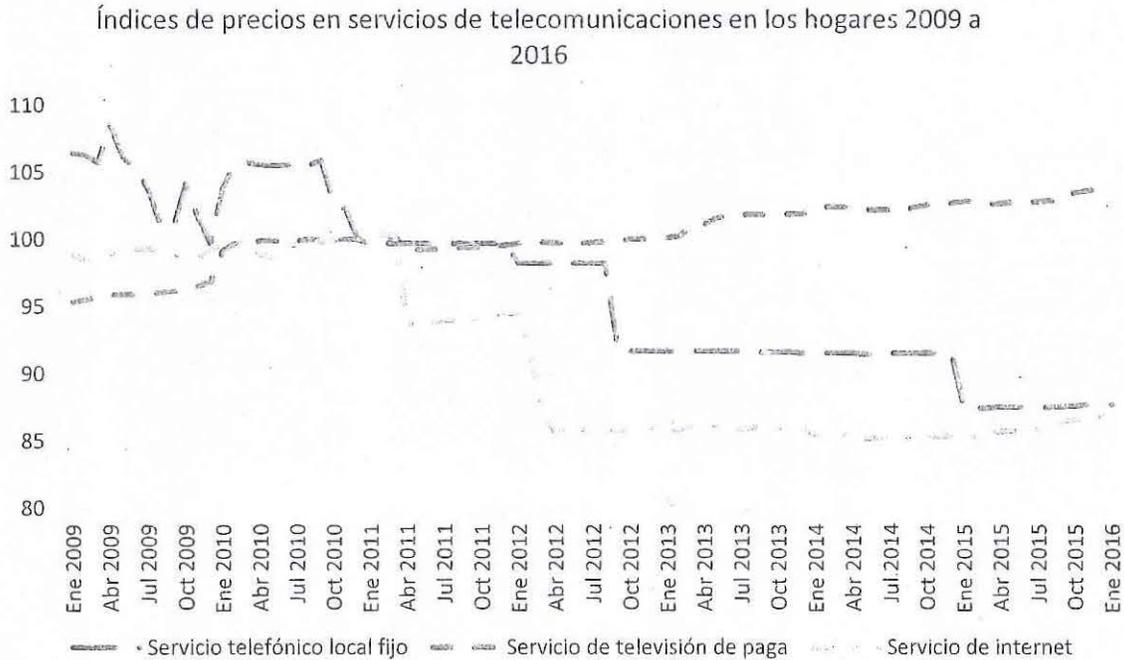
6. Existe evidencia de la capacidad para fijar precios en el servicio STAR

El IFT tiene a su disposición la información del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Al evaluar dicha información en las categorías de los servicios STAR, telefonía fija e internet, servicios que generalmente pueden ser provistos a través de la misma infraestructura (GTV puede ofrecer los tres servicios), se observa desde el año 2012 un notable aumento de los precios del STAR acompañado de una reducción de los precios de telefonía fija e internet; no obstante, a partir del segundo trimestre del 2015 también se ha visto un incremento en los precios del internet fijo. Lo anterior, se resume en la siguiente gráfica:

Gráfica 8. Índices de precios en servicios de telecomunicaciones en los hogares 2009 a 2016

for

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA COMISIONADA MARÍA ELENA ESTAVILLO FLORES, RESPECTO DEL ACUERDO P/IFT/290216/71, MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EMITE RESOLUCIÓN QUE RESUELVE SOBRE LAS CONDICIONES DE MERCADO, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL TRAMITADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE AI/DC-002-2015.



Fuente: INEGI.

Este incremento en el precio del STAR no puede ser atribuible a la reciente devaluación del peso mexicano respecto al dólar americano, puesto que estas fluctuaciones comenzaron a partir del segundo semestre del año 2014, mientras que el incremento del precio del STAR comenzó con una tendencia ascendente desde el primer semestre del año 2012, cuando el tipo de cambio se encontraba relativamente estable. La siguiente gráfica muestra la evolución del tipo de cambio del peso mexicano con el dólar para el periodo 2012-2015.

Gráfica 9. Tipo de cambio peso/dólar 2012-2015

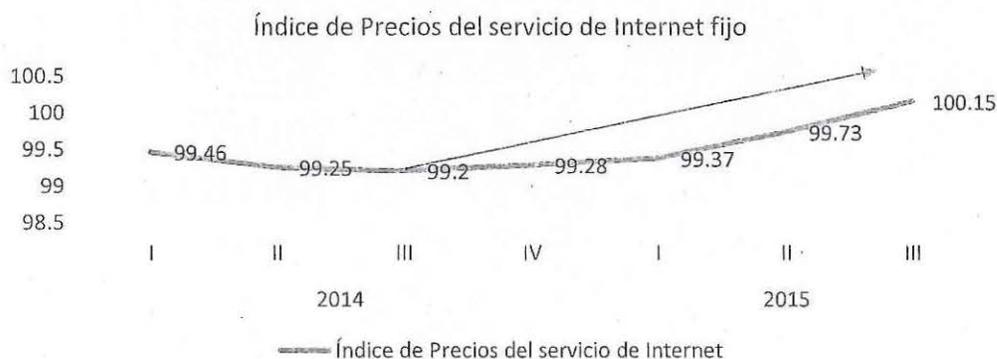
VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA COMISIONADA MARÍA ELENA ESTAVILLO FLORES, RESPECTO DEL ACUERDO P/IFT/290216/71, MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EMITE RESOLUCIÓN QUE RESUELVE SOBRE LAS CONDICIONES DE MERCADO, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL TRAMITADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE AI/DC-002-2015.

		Porcentaje de crecimiento	Porcentaje de crecimiento	Porcentaje de crecimiento
Enero 2009 – diciembre 2014	Periodo investigado	7.7%	-14.0%	-13.7%
Enero 2009 – enero 2016	Periodo donde se tiene información a la fecha	8.9%	-17.6%	-12.2%
Septiembre 2013 – septiembre 2015	Periodo de la resolución	1.1%	-4.4%	0.5%

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI.

Es importante hacer notar que recientemente se observa un incremento en los precios del servicio de internet fijo, lo que se aprecia en la siguiente gráfica:

Gráfica 10. Índice de Precios del servicio de Internet fijo 2014-2015



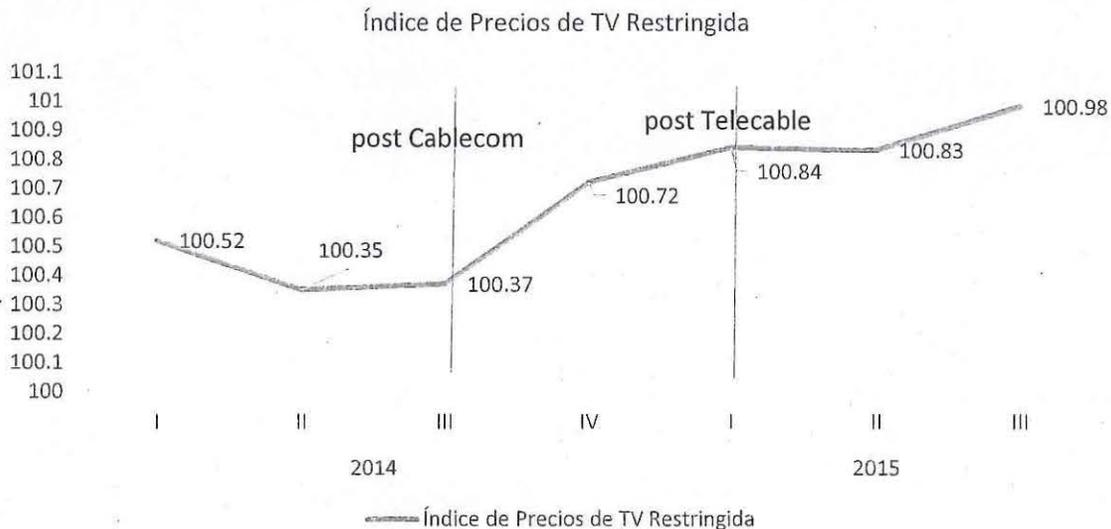
Fuente: Informe estadístico de IFT, 3er trimestre 2012. Índice de precios para banda ancha fija.

Esta información que obra en los archivos del IFT debió ser analizada, sobre todo considerando que GTV tiene la posibilidad de ofrecer el STAR y el servicio de internet fijo de forma empaquetada.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA COMISIONADA MARÍA ELENA ESTAVILLO FLORES, RESPECTO DEL ACUERDO P/IFT/290216/71, MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EMITE RESOLUCIÓN QUE RESUELVE SOBRE LAS CONDICIONES DE MERCADO, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL TRAMITADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE AI/DC-002-2015.

También de la información disponible se observa que existe una posible relación entre las concentraciones realizadas y los niveles de precios del STAR, ya que se observa un incremento en el índice de precios del STAR en el periodo inmediato posterior a las adquisiciones de Cablecom y Telecable por parte de GTV, lo cual también debió analizarse.

Gráfica 10. Índice de Precios tv restringida 2014-2015



Fuente: Informe estadístico IFT 3er trimestre 2012.

Por otra parte, en el Anexo IV de la Resolución emitida se presentó un modelo para determinar la posible existencia de una relación entre el índice de concentración y los precios del STAR a nivel nacional. Este modelo fue estimado por la Unidad de Competencia Económica (UCE) con el propósito de corregir las deficiencias que se encontraron en el dictamen pericial en economía presentado en su momento por el perito de los Adquirentes. La UCE, a pesar de considerar que la calidad de los datos era insuficiente, concluyó existía una relación positiva entre los índices de concentración y los precios del STAR:

“Se observa que, en ambos casos, una mayor concentración de mercado se traduce en mayores precios. En el caso particular de la estimación mostrada en la Figura 14, donde la variable dependiente es el logaritmo de los precios promedio del sistema satelital o por

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA COMISIONADA MARÍA ELENA ESTAVILLO FLORES, RESPECTO DEL ACUERDO P/IFT/290216/71, MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EMITE RESOLUCIÓN QUE RESUELVE SOBRE LAS CONDICIONES DE MERCADO, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL TRAMITADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE AI/DC-002-2015.

medios cableados de GTV en un mercado relevante determinado en el tiempo, se observa que la relación entre concentración y precios también es positiva, y es significativa al 10% (diez por ciento)."

Las conclusiones anteriores debieron considerarse relevantes sobre todo porque, como ya se mencionó, existe evidencia de que a nivel nacional los precios del STAR han aumentado desde el año 2012.

Además, el IFT cuenta con elementos importantes sobre los posibles efectos en el desarrollo que se ha dado en el mercado con posterioridad a la realización de adquisiciones comparables por parte de GTV, como es el caso de la adquisición de Cablecom, respecto de la cual el Pleno del IFT resolvió el 10 de diciembre de 2014 el aviso presentado en agosto de 2014. Los primeros actos de esa operación denominados por las partes solicitantes en ese caso, como previos a la concentración, se llevaron a cabo en julio de 2013.

El Acuerdo P/IFT/EXT/200415/85 (aviso de concentración GTV-Telecable expediente AVC-001-2015)⁵ del 20 de abril de 2015 reconoce y constituye como un hecho notorio que:

"En relación con la concentración realizada por GTV con Cablecom en agosto de dos mil catorce, a la fecha, no se han observado menores precios en los servicios o acceso a mejores ofertas de servicios, como el ofrecido bajo la marca Izzi."

Es decir, de julio de 2013 al 20 de abril del 2015, no se observaron menores precios en los servicios en los mercados relevantes objeto de la concentración GTV-Cablecom, o dicho de otra forma, no se identificó algún beneficio para los usuarios de Cablecom derivado de dicha concentración, cuando con la información disponible en dicho expediente se logró identificar que los precios de los paquetes del STAR de Izzi (servicio de STAR ofrecido por GTV) son iguales o mayores a los precios reportados por Cablecom para este mismo servicio.

⁵ Resolución por la que se determinó que la concentración GTV-Telecable cumple con los incisos establecidos en el primer párrafo del artículo Noveno Transitorio del decreto por el que se expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA COMISIONADA MARÍA ELENA ESTAVILLO FLORES, RESPECTO DEL ACUERDO P/IFT/290216/71, MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EMITE RESOLUCIÓN QUE RESUELVE SOBRE LAS CONDICIONES DE MERCADO, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL TRAMITADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE AI/DC-002-2015.

De acuerdo con lo expresado en este voto particular, considero que la información disponible no se analizó de forma integral para obtener conclusiones robustas. En este sentido, si bien es razonable que existan elementos que puedan apuntar hacia distintas direcciones decisivas, todos deben ser evaluados y ponderados en su justa medida. Incluso resulta relevante mencionar que hubo información disponible en otros expedientes relacionados con el mismo servicio en cuestión (por ejemplo, el DC-01-2014), específicamente en cuanto a los niveles de ingreso y márgenes de ganancia, que fue omitida en la resolución que dio origen al presente voto particular. Esta información estaba disponible y fortalece la conclusión de que en este caso existe capacidad para fijar los precios y, por lo tanto, poder sustancial de mercado.

Por lo tanto, concluyo que en el expediente y en los archivos de este IFT existen elementos sólidos suficientes para determinar que, con la concentración materia de la investigación, GTV adquirió poder sustancial o lo incrementó, en los 63 (sesenta y tres) mercados relevantes del STAR donde coincidían GTV y Telecable, sin que sea suficiente para rebatir esta conclusión, la acotada disminución que se observa en la participación de mercado entre el primer y el tercer trimestres de 2015.

Por las anteriores consideraciones, expreso mi voto particular en contra de la resolución de mérito, por lo que me aparto de lo resuelto por la mayoría de los Comisionados del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

ATENTAMENTE,



MARÍA ELENA ESTAVILLO FLORES
COMISIONADA