Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determinó resolver sobre el dictamen preliminar emitido por la Autoridad Investigadora en el expediente AI/DC-002-2019, que declaró la existencia de un grupo de interés económico con poder sustancial en treinta y cinco mercados relevantes correspondientes a la provisión del servicio de televisión y audio restringido a través de la tecnología satelital, cable e IPTV, ofrecido de manera individual o empaquetada con otros servicios de telecomunicaciones fijos, correspondiente al numeral I.60 del Orden del Día de la XXII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de noviembre de 2020.

Ciudad de México, a 04 de diciembre de 2020.

Tal como lo señalé durante mi intervención correspondiente a la Sesión Ordinaria precisada al rubro, formulo el presente voto particular respecto del Acuerdo P/IFT/181120/436 (**Acuerdo**), respecto del cual el sentido de mi votación fue en contra por lo que hizo a resolver sobre el Dictamen Preliminar (**DP**) emitido por la Autoridad Investigadora (**AI**) del Instituto Federal de Telecomunicaciones (**IFT** o **Instituto**) en el expediente AI/DC-002 2019, que declaró la existencia de un grupo de interés económico con poder sustancial en treinta y cinco mercados relevantes correspondientes a la provisión del servicio de televisión y audio restringido a través de la tecnología satelital, cable e IPTV, ofrecido de manera individual o empaquetada con otros servicios de telecomunicaciones fijos**.**

Específicamente, me aparté de los elementos que integran el **DP**, ya que advertí diversas inconsistencias en el análisis del mismo. De esta forma, mi voto en contra, encuentra sustento en los antecedentes y consideraciones que señalo a continuación:

ANTECEDENTES

i) Con fecha 17 de diciembre de 2018, los representantes legales de Axtel, S.A.B. de C.V., Servicios Axtel S.A. de C.V., Alfa S.A.B. de C.V., Televisión Internacional, S.A. de C.V. (**TVI**), Cablevisión Red, S.A. de C.V. (**Telecable** o **Cablevisión**), T.V. Cable de Oriente, S.A. de C.V., (**TVCO**) y FTTH de México, S.A. de C.V. (**FTTH**), presentaron ante la oficialía de partes del **Instituto** un aviso de concentración en términos de lo dispuesto en el Artículo Noveno Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (**LFTyR**), respecto de la adquisición de la totalidad de las acciones representativas del capital social de **FTTH**, por parte de **TVI**, **Cablevisión** y **TVCO**.

ii) El 10 de abril de 2019, mediante acuerdo P/IFT/100419/171, el Pleno resolvió que la concentración se encontraba en el supuesto de excepción de no requerir la autorización del **Instituto** para realizarse, toda vez que cumplió con los requisitos establecidos en los incisos **a.** a **d.** del primer párrafo del Artículo Noveno Transitorio

de la **LFTyR**. Asimismo, el Pleno del **IFT** resolvió dar vista a la **AI** para los efectos legales correspondientes.[1]

iii) Con fecha 22 de abril de 2019, la **AI** en cumplimiento a lo dispuesto en el quinto párrafo del Artículo Noveno Transitorio de la **LFTyR**, ordenó iniciar de oficio la investigación de la concentración para determinar la probable existencia de agentes económicos con poder sustancial en *"el o los mercados de redes de telecomunicaciones que presten servicios de voz, datos o video, a nivel nacional, estatal, regional y/o local"*[2], la investigación fue radicada bajo el expediente AI/DC 002 2019.

iv) El 6 de agosto de 2019 la **AI** emitió el acuerdo de conclusión de la investigación identificada con el número de expediente AI/DC-002-2019, mismo que fue notificado mediante listas de dicha autoridad.

v) Con fecha 4 de septiembre de 2019, la **AI** emitió el **DP** en el expediente AI/DC-002-2019, con el que determinó la existencia de poder sustancial por parte del grupo de interés económico (**GIE**) denominado Grupo Televisa (**GTV**)[3] en treinta y cinco mercados relevantes del servicio de televisión y audio restringidos (**STAR**); la inexistencia de elementos suficientes para determinar la presencia poder sustancial de mercado por parte de **GTV** en treinta y tres mercados relevantes del servicio de acceso a Internet de banda ancha fija (**SBAF**); así como la inexistencia de elementos

---

[1] Versión pública de la Resolución, disponible en: http://apps.ift.org.mx/publicdata/VP_P_IFT_100419_171.pdf

[2] Diario Oficial de la Federación del ocho de mayo de dos mil diecinueve, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5559749&fecha=08/05/2019

[3] GIE conformado por Grupo Televisa, por sí misma y en su carácter de controladora de Cablevisión, S.A. de C.V., Operbes, S.A. de C.V., Televisión Internacional, S.A. de C.V., T.V. Cable de Oriente, S.A. de C.V., Cablevisión Red, S.A. de C.V., FTTH de México, S.A. de C.V., Cablemás Telecomunicaciones, S.A. de C.V., México Red de Telecomunicaciones, S. de R.L. de C.V., Equipos e Insumos de Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Cable Administradora, S.A. de C.V., Televisa, S.A. de C.V., Corporación Novavisión, S. de R.L. de C.V., Corporación de Radio y Televisión del Norte de México, S. de R.L. de C.V. y Novabox, S. de R.L. de C.V.

suficientes para determinar la presencia de poder sustancial de mercado por parte de **GTV** en treinta y tres mercados relevantes del servicio de telefonía fija (**STF**).

vi) El 11 de septiembre de 2019, el Pleno del **Instituto** emitió un acuerdo mediante el cual instruyó a la Unidad de Competencia Económica (**UCE**) realizar las gestiones necesarias para publicar en el Diario Oficial de la Federación (**DOF**) los datos relevantes del **DP**, así como publicar un extracto del mismo en el sitio de Internet del **Instituto**.[4]

vii) Con fecha 11 de octubre de 2019, fueron publicados en el **DOF** los datos relevantes del **DP**[5], así como un extracto del mismo. Datos que también fueron publicados en el sitio de Internet del **Instituto**.[6]

viii) Mediante acuerdo emitido por el Director General de Procedimientos de Competencia de la **UCE**, el 25 de noviembre de 2019, se consideró a **GTV** y América Móvil, S.A.B. de C.V. (**AMX**) como agentes económicos con interés descritos en el artículo 119, fracción II, incisos b) y d), respectivamente, de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica para los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión (**DRLFCE**). Asimismo, se tuvieron por hechas sus manifestaciones y se admitieron las pruebas, dentro de las cuales, **GTV** ofreció dos dictámenes periciales en las materias de economía y telecomunicaciones.

ix) Desahogadas las actuaciones correspondientes, el expediente quedó integrado el 6 de febrero de 2020.

x) Cabe destacar, que el proyecto puesto originalmente a consideración del Pleno por la **UCE** proponía que no se validaran las conclusiones del **DP** sobre la existencia de poder sustancial por parte del **GIE** denominado **GTV** en treinta y cinco mercados relevantes del **STAR**, sin embargo, durante la Sesión de Pleno una mayoría de Comisionados

[4] Versión pública del acuerdo, disponible en: http://apps.ift.org.mx/publicdata/P_IFT_110919_453.pdf

[5] Los datos relevantes del Dictamen Preliminar se encuentran disponibles en el sitio de Internet del **DOF** con la dirección siguiente: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5575222&fecha=11/10/2019

[6] El extracto del Dictamen Preliminar se encuentra disponible en: http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliga/pift110919453acc.pdf

ordenó modificar el proyecto al no compartir las conclusiones del mismo, por lo que dicha Sesión se suspendió con el fin de que la **UCE** presentará un nuevo proyecto.

xi) Como resultado de lo anterior, la **UCE** presentó un nuevo proyecto de resolución una vez reanudada la sesión de pleno el 20 de noviembre de 2020, en el mismo, dicha Unidad propuso determinar que el **GIE** denominado **GTV** tiene poder sustancial de mercado en el **STAR** en los treinta y cinco mercados relevantes identificados en el **DP**.

CONSIDERACIONES

PRIMERA. – INDEBIDA DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE

En principio, es preciso mencionar que al definir el mercado relevante, estimo deben considerarse todas las formas en que se ofrece y consume el servicio que se está analizando, en este caso el **STAR**, de conformidad con las evidencias y el razonamiento que a continuación se desarrollan.

Ahora bien, la unidad de consumo que es el hogar[7] puede adquirir, además del **STAR**, otros servicios de telecomunicaciones como el **STF** y el **SBAF**, de tal forma que el servicio relevante, que es el **STAR**, puede consumirse de forma individual o como un empaquetamiento de servicios, por ejemplo, **STAR**+**SBAF**, **STAR**+**STF** o **STAR**+**SBAF**+**STF**.

En ese sentido, una vez identificadas estas formas de comercialización del **STAR**, estimo que no se debe excluir la posibilidad de que puedan definirse mercados relevantes en términos de paquetes de servicios, siendo necesario realizar una evaluación de las posibilidades de sustitución de los servicios por el lado de la oferta y demanda.

En mi opinión, es importante tomar en cuenta que existen características distinguibles de los servicios empaquetados, tanto por el lado de la oferta como por la demanda:

a) Oferta: Existen economías de alcance, lo que significa que se puede producir el conjunto de servicios a un costo menor (ej. uso más intensivo de las redes y menores costos de

[7] Aunque también podría tratarse de un establecimiento comercial.

mercadotecnia), por tanto, los operadores podrían ofertar paquetes a un precio menor respecto a una oferta de servicios separados, lo que implica una ventaja competitiva.

b) Demanda: Representan una reducción de los costos de transacción (ej. evitan doble facturación, conveniencia de tener un solo proveedor de contacto, e incluso, un posible descuento), por lo que los consumidores le asignan un valor adicional que no existe cuando se compran los servicios por separado.

Adicionalmente, en mi opinión, es importante considerar qué tan relevantes son las preferencias por los servicios empaquetados, en el caso particular, considero claro que en los 35 municipios analizados en el **DP** existen fuertes preferencias por consumir el **STAR** con otro servicio de telecomunicaciones (de acuerdo con información del **DP** en promedio 51.8% de los accesos de **STAR** se consumen con otro servicio de telecomunicaciones) y en 18 de los 35 municipios el **STAR** se consume principalmente en distintas combinaciones de empaquetamiento, tal y como se muestra enseguida:

(SIN TEXTO)

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determinó resolver sobre el dictamen preliminar emitido por la Autoridad Investigadora en el expediente AI/DC-002-2019, que declaró la existencia de un grupo de interés económico con poder sustancial en treinta y cinco mercados relevantes correspondientes a la provisión del servicio de televisión y audio restringido a través de la tecnología satelital, cable e IPTV, ofrecido de manera individual o empaquetada con otros servicios de telecomunicaciones fijos, correspondiente al numeral I.60 del Orden del Día de la XXII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de noviembre de 2020.

No.	Municipio	Estado	STAR	STAR + STF	STAR + SBAF	STAR+ SBAF+STF
1	Aguascalientes	Aguascalientes	57.55%	0.09%	17.11%	25.25%
2	Jesús María	Aguascalientes	96.82%	0.00%	0.07%	3.11%
3	San Francisco de los Romo	Aguascalientes	99.45%	0.00%	0.00%	0.55%
4	Juárez	Chihuahua	39.76%	0.12%	19.82%	40.30%
5	Azcapotzalco	Ciudad de México	37.82%	0.17%	12.35%	49.67%
6	Coyoacán	Ciudad de México	54.23%	0.14%	10.41%	35.23%
7	Cuajimalpa de Morelos	Ciudad de México	55.94%	0.07%	7.79%	36.20%
8	Gustavo A. Madero	Ciudad de México	42.91%	0.14%	11.62%	45.32%
9	Iztacalco	Ciudad de México	42.94%	0.12%	11.27%	45.66%
10	Iztapalapa	Ciudad de México	47.79%	0.12%	10.20%	41.89%
11	La Magdalena Contreras	Ciudad de México	42.26%	0.18%	9.78%	47.78%
12	Álvaro Obregón	Ciudad de México	45.29%	0.16%	11.20%	43.35%
13	Tlalpan	Ciudad de México	46.65%	0.13%	10.58%	42.62%
14	Xochimilco	Ciudad de México	52.43%	0.09%	7.58%	39.89%
15	Benito Juárez	Ciudad de México	34.17%	0.18%	13.15%	48.50%
16	Cuauhtémoc	Ciudad de México	52.85%	0.18%	10.12%	36.84%
17	Miguel Hidalgo	Ciudad de México	44.29%	0.20%	11.79%	43.72%
18	Venustiano Carranza	Ciudad de México	47.81%	0.17%	10.67%	41.35%
19	Zapopan	Jalisco	51.36%	0.08%	13.55%	35.01%
20	Atizapán de Zaragoza	Estado de México	52.31%	0.09%	8.82%	38.77%
21	Huixquilucan	Estado de México	68.10%	0.10%	5.02%	26.79%
22	Naucalpan de Juárez	Estado de México	52.23%	0.13%	9.34%	38.30%
23	Tlalnepantla de Baz	Estado de México	43.67%	0.16%	10.78%	45.39%
24	Cuautitlán Izcalli	Estado de México	56.67%	0.10%	8.24%	34.99%
25	Apodaca	Nuevo León	36.59%	0.05%	14.94%	48.41%
26	San Pedro Garza García	Nuevo León	57.20%	0.15%	6.01%	36.64%
27	General Escobedo	Nuevo León	54.56%	0.04%	8.61%	36.80%
28	Guadalupe	Nuevo León	42.10%	0.14%	11.31%	46.45%
29	Juárez	Nuevo León	49.54%	0.04%	15.93%	34.50%
30	Monterrey	Nuevo León	43.05%	0.14%	9.40%	47.41%
31	Pesquería	Nuevo León	56.81%	0.03%	14.72%	28.45%
32	San Nicolás de los Garza	Nuevo León	46.17%	0.17%	9.11%	44.54%
33	Santa Catarina	Nuevo León	39.22%	0.11%	12.56%	48.11%
34	San Luis Potosí	San Luis Potosí	57.94%	0.13%	11.88%	30.05%
35	Soledad de Graciano Sánchez	San Luis Potosí	57.29%	0.03%	14.45%	28.23%
		Agregado	48.22%	0.13%	11.57%	40.09%

Fuente: Tabla 11 del **DP**.

Siendo así, en mi concepto, este consumo empaquetado no se realiza por ninguna imposición de venta atada por parte de los concesionarios, sino que refleja auténticamente las preferencias de los consumidores.

A mayor abundamiento, de los 35 municipios implicados, 32 tienen una población mayor a los 100,000 habitantes y en conjunto los 35 municipios representan el 17% de la población a nivel

nacional,[8] lo cual es relevante porque se trata de municipios con altas preferencias por servicios empaquetados que representan un alto porcentaje de la población a nivel nacional. Lo anterior, como se muestra a continuación:

Estado	Municipio	Población total	% Con respecto a la población nacional
Aguascalientes	Aguascalientes	797,010	0.7%
Aguascalientes	Jesús María	99,590	0.1%
Aguascalientes	San Francisco de los Romo	35,769	0.0%
Chihuahua	Juárez	1,332,131	1.2%
Ciudad de México	Azcapotzalco	414,711	0.4%
Ciudad de México	Coyoacán	620,416	0.6%
Ciudad de México	Cuajimalpa de Morelos	186,391	0.2%
Ciudad de México	Gustavo A. Madero	1,185,772	1.1%
Ciudad de México	Iztacalco	384,326	0.3%
Ciudad de México	Iztapalapa	1,815,786	1.6%
Ciudad de México	La Magdalena Contreras	239,086	0.2%
Ciudad de México	Álvaro Obregón	727,034	0.6%
Ciudad de México	Tlalpan	650,567	0.6%
Ciudad de México	Xochimilco	415,007	0.4%
Ciudad de México	Benito Juárez	385,439	0.3%
Ciudad de México	Cuauhtémoc	531,831	0.5%
Ciudad de México	Miguel Hidalgo	372,889	0.3%
Ciudad de México	Venustiano Carranza	430,978	0.4%
Jalisco	Zapopan	1,243,756	1.1%
México	Atizapán de Zaragoza	489,937	0.4%
México	Huixquilucan	242,167	0.2%
México	Naucalpan de Juárez	833,779	0.7%
México	Tlalnepantla de Baz	664,225	0.6%
México	Cuautitlán Izcalli	511,675	0.5%

[8] Fuente: Censo de Población y Vivienda, INEGI.

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determinó resolver sobre el dictamen preliminar emitido por la Autoridad Investigadora en el expediente AI/DC-002-2019, que declaró la existencia de un grupo de interés económico con poder sustancial en treinta y cinco mercados relevantes correspondientes a la provisión del servicio de televisión y audio restringido a través de la tecnología satelital, cable e IPTV, ofrecido de manera individual o empaquetada con otros servicios de telecomunicaciones fijos, correspondiente al numeral I.60 del Orden del Día de la XXII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de noviembre de 2020.

Estado	Municipio	Población total	% Con respecto a la población nacional
Nuevo León	Apodaca	523,370	0.5%
Nuevo León	San Pedro Garza García	122,659	0.1%
Nuevo León	Gral. Escobedo	357,937	0.3%
Nuevo León	Guadalupe	678,006	0.6%
Nuevo León	Juárez	256,970	0.2%
Nuevo León	Monterrey	1,135,550	1.0%
Nuevo León	Pesquería	20,843	0.0%
Nuevo León	San Nicolás de los Garza	443,273	0.4%
Nuevo León	Santa Catarina	268,955	0.2%
San Luis Potosí	San Luis Potosí	772,604	0.7%
San Luis Potosí	Soledad de Graciano Sánchez	267,839	0.2%
	Total	19,458,278	17%

Fuente: INEGI.

Por lo previamente mencionado, en mi opinión, es evidente que el comportamiento de las preferencias está siendo artificialmente desasociado por la **AI** en el **DP**, al pretender que hay un mercado **STAR** individual, cuando eso simplemente no concuerda con los hechos conocidos. Por esto mismo, estimo que el enfoque de un mercado acotado estrictamente al **STAR** no corresponde a la realidad de servicios que son consumidos de manera convergente, sino que se limita a un enfoque que prevalecía en el pasado.

En tal sentido, considero que en el **DP** se desestimó la importancia de los elementos anteriormente mencionados (características de los servicios empaquetados y preferencias de consumo), puesto que, desde mi punto de vista, debieron considerarse como elementos que determinan qué tan fácil es para la demanda sustituir entre las distintas formas en que se comercializa el **STAR**.

Conforme a lo anterior, considero que el **DP** carece de un análisis de sustitución con elementos técnicos que reflejen qué tan distinguibles son las ofertas de servicios empaquetados naturales respecto de la oferta de servicios empaquetados sintéticos. Este análisis, en mi opinión, era fundamental, porque hubiera permitido determinar si solo existe un mercado relevante que corresponde al **STAR** independientemente de que sea ofrecido de manera individual o

empaquetado con otros servicios de telecomunicaciones fijos (como lo definió el **DP**) o si existen mercados relevantes distinguibles entre el **STAR** individual y los servicios de doble y triple play en los que está incluido el **STAR**.

A mayor abundamiento, el **DP** concluyó que, únicamente por el hecho de que un consumidor de un paquete natural (doble o triple play que involucra al **STAR**) pueda observar alternativas disponibles de paquetes sintéticos a precios similares, no era factible considerar la posible existencia de un mercado convergente de doble o triple play, es decir, sin comprobar el efecto que efectivamente tendría en la demanda un posible incremento en el precio entre el 5% y 10%:

> "*Las combinaciones mostradas* [paquetes sintéticos] *ofrecen alternativas al usuario cuyos precios son menores al doble play (STAR+SBAF) que se toma como referencia. Si bien el número de canales varía en las distintas combinaciones construidas, se considera que dichas combinaciones ofrecen alternativas equiparables al usuario, toda vez que incluyen un conjunto de canales que son comunes en todas las ofertas, y acumulan participaciones o shares en términos de audiencia que son similares. En este sentido, ante un incremento en el precio del doble play (entre el 5% y 10%), los usuarios disponen de alternativas para sustituir dicho paquete por la compra de los servicios de manera individual.*"[9]

Si bien es cierto que para aplicar la prueba del monopolista hipotético se requiere una cantidad considerable de información, considero que en el **DP** no se aportaron los elementos suficientes para inferir que un incremento en los precios de los paquetes doble y triple play tendrían un impacto en la migración hacia servicios individuales (paquetes sintéticos). Por lo tanto, considero que era necesario que la **AI** realizara un análisis más robusto al respecto.[10]

Además, el **DP** desde mi punto de vista cae en una contradicción ya que aun cuando no se considera viable partir de un mercado relevante convergente, se asume que la presión competitiva que ejercen los paquetes sintéticos es muy reducida:

---

[9] Pág. 97 99 del **DP**.

[10] Por ejemplo, considero relevante que se hubiera analizado cualquier evidencia de migración entre paquetes naturales y sintéticos a través del tiempo, para comprobar empíricamente que tan común es que en los municipios analizados los consumidores los perciban como sustituibles.

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determinó resolver sobre el dictamen preliminar emitido por la Autoridad Investigadora en el expediente AI/DC-002-2019, que declaró la existencia de un grupo de interés económico con poder sustancial en treinta y cinco mercados relevantes correspondientes a la provisión del servicio de televisión y audio restringido a través de la tecnología satelital, cable e IPTV, ofrecido de manera individual o empaquetada con otros servicios de telecomunicaciones fijos, correspondiente al numeral I.60 del Orden del Día de la XXII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de noviembre de 2020.

> *"Dado que Telmex está imposibilitado para proveer el STAR, y que GTV es el principal oferente del STAR en single play (ya sea a través de Sky o de sus empresas cableras), se advierte que la presión competitiva que podría ejercer un paquete sintético conformado por servicios de Telmex y por el STAR en modalidad single sobre los paquetes ofertados por GTV que incluyen el STAR es muy reducida."*[11]

De lo anterior se colige que si la presión competitiva de un paquete sintético es limitada ante los paquetes o canastas conjuntas (paquetes naturales de doble y triple play), se tenían elementos suficientes para haber hecho un análisis sistemático de los servicios convergentes.

En conclusión, si bien considero que el **DP** muestra que un usuario tiene opciones disponibles en el mercado para sustituir servicios empaquetados naturales con distintas opciones de paquetes sintéticos, al no haberse analizado si un monopolista hipotético que ofrece servicios triple o doble play tendría capacidad de incrementar los precios de forma rentable sin que sus clientes migren a paquetes sintéticos, es decir, al no haberse evaluado qué tan fácil es que un hogar que adquiere servicios empaquetados migre a servicios separados en caso de un aumento en los precios, es que me aparto de lo decidido por una mayoría del Pleno de este Instituto.

SEGUNDA. – NO SE ANALIZÓ EL IMPACTO DERIVADO DE LA RELACIÓN ENTRE STAR Y SBAF

Otro aspecto que también estimo relevante y por el cual voté en contra del **Acuerdo**, tiene que ver con la omisión de la **AI**, por cuanto se refiere a analizar el impacto en el desarrollo de las telecomunicaciones derivado de la relación entre el **STAR** y el **SBAF**.

En primer término, en el **DP** no se otorgó la importancia suficiente al hecho de que las decisiones corporativas de los concesionarios de redes de telecomunicaciones respecto de montos de inversión, estrategias de expansión, determinación de precios, etc., están en función de una optimización de todos los servicios que ofrecen, es decir, las decisiones corporativas de los operadores que tienen redes convergentes consideran todos los servicios que pueden ofrecer a través de ellas.

[11] Pág. 145 del **DP**.

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determinó resolver sobre el dictamen preliminar emitido por la Autoridad Investigadora en el expediente AI/DC-002-2019, que declaró la existencia de un grupo de interés económico con poder sustancial en treinta y cinco mercados relevantes correspondientes a la provisión del servicio de televisión y audio restringido a través de la tecnología satelital, cable e IPTV, ofrecido de manera individual o empaquetada con otros servicios de telecomunicaciones fijos, correspondiente al numeral I.60 del Orden del Día de la XXII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de noviembre de 2020.

Al tomar en cuenta lo anterior, resulta evidente que la posibilidad de ofrecer servicios convergentes tiene un impacto directo en el desarrollo de las redes de telecomunicaciones, porque el consumo de los servicios de doble y triple play favorece la existencia de economías de escala y alcance que pueden ser aprovechadas para hacer crecer y desarrollar las mismas.

Además, vale la pena mencionar que la operación que dio origen al procedimiento consistió en la compra de un agente económico que ofrece servicios convergentes, por lo que resulta razonable considerar que esta adquisición por parte de **GTV** buscó tener un impacto en las posibles eficiencias alcanzadas por la provisión conjunta de **STAR**, **SBAF** y **STF**.[12]

El **DP** al desestimar la evaluación de la posible existencia de mercados relevantes convergentes, se enfocó en realizar un análisis de poder sustancial de mercado para cada uno de los servicios por separado (**STAR**, **SBAF** y **STF**), pero no analizó un mercado de servicios convergentes. Lo anterior evitó que se analizara con la profundidad necesaria la relación entre los servicios que, en mi concepto, tienen una relación intrínseca.

Por ejemplo, era importante considerar que ante los altos costos que implica mantener contenidos atractivos en los canales de programación que son transmitidos en el **STAR**,[13] aunado al aumento de la popularidad de plataformas OTT ("Over The Top") como Netflix, Amazon Prime, Disney +, entre otros, los proveedores de servicios convergentes podrían tener incentivos para ofrecer paquetes atractivos en doble o triple play en los que compensen los costos en compra de contenidos para el **STAR** por una mayor velocidad de Internet[14]. Esto podría impactar tanto a la

[12] También resulta razonable considerar que las preferencias por servicios empaquetados naturales de los clientes de **FTTH** se mantendrán después de la operación.

[13] Al respecto véase reporte OVUM, "North America TV and OTT video forecast report", Octubre 2019. Donde se describe la necesidad que han tenido los operadores del **STAR** de cambiar su modelo de negocio.

[14] Boik y Takahashi construyeron un modelo que les permitió analizar que cuando existen consumidores que compran un paquete que incluye internet y **STAR** sustituyen entre la calidad de ambos bienes, es decir, los operadores diseñan paquetes con una calidad general sesgada hacia una mejor calidad del servicio por el cual puede mejorar la calidad de manera más barata, en este caso banda ancha fija. Adicionalmente encuentran evidencia empírica que respalda dicho modelo. (Boik, Andre e Hidenori Takahashi, 2020, Fighting Bundles: The Effects of Competition on Second-Degree Price Discrimination, American Economic Journal: Microeconomics 2020, 12(1): 156–187) https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/mic.20180303.

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determinó resolver sobre el dictamen preliminar emitido por la Autoridad Investigadora en el expediente AI/DC-002-2019, que declaró la existencia de un grupo de interés económico con poder sustancial en treinta y cinco mercados relevantes correspondientes a la provisión del servicio de televisión y audio restringido a través de la tecnología satelital, cable e IPTV, ofrecido de manera individual o empaquetada con otros servicios de telecomunicaciones fijos, correspondiente al numeral I.60 del Orden del Día de la XXII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de noviembre de 2020.

oferta como a la demanda sobre todo en municipios con altos niveles de población y de grado de urbanización, no obstante, en el **DP** no se contempló un análisis prospectivo que incluyera estas características, que considerara incluso que el consumo de los servicios empaquetados podría aumentar con el tiempo.

Por lo tanto, si bien en el **DP** se reconoce que los 3 servicios (**STAR**, **SBAF** y **STF**) tienen en común que requieren de una red de telecomunicaciones y que, en consecuencia, comparten ciertas características correspondientes a barreras a la entrada y factibilidad de acceso a insumos, la falta de un análisis convergente no permitió que se pudieran evaluar relaciones entre **STAR** y **SBAF** como la que se mencionó en el ejemplo anterior.

De forma más específica, ya que en el **DP** se desestimó una evaluación de servicios convergentes, no consta información que permita distinguir en qué medida el crecimiento de servicios doble y triple play han impulsado las inversiones en el **SBAF** y el **STAR**, sobre todo, considerando que el crecimiento de accesos de **SBAF** ha sido un objetivo de política pública del Instituto con resultados positivos desde la reforma constitucional del año 2013. Sobre este punto, cabe precisar, que solo considero relevantes el **STAR** y el **SBAF** porque actualmente son los servicios, en mi opinión, más valiosos en los hogares, mientras que el beneficio que otorga el **STF** es cada vez menor con respecto a los primeros.

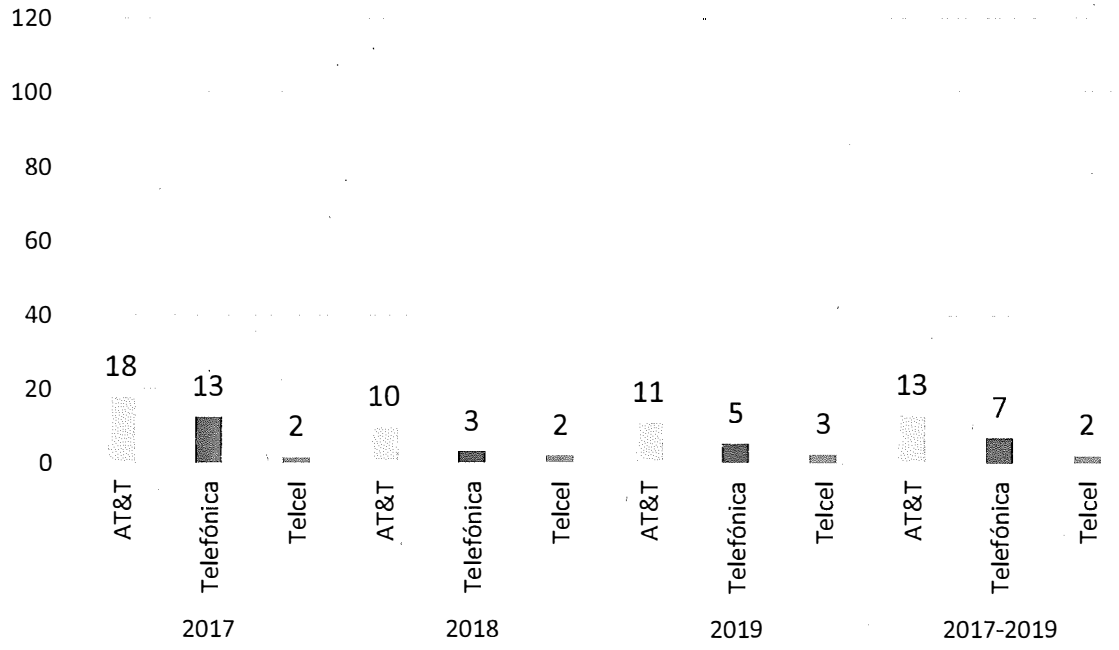
Como muestra de lo anterior, se tiene que las redes fijas con capacidad de ofrecer servicios convergentes tienen una estrategia de inversión que las distingue sobre las móviles, por ejemplo:

a) En el año 2019 **GTV** invirtió $23 por cada $100 de ingreso y Megacable $27 por cada $100 de ingreso, lo cual contrasta con los operadores móviles Telcel, AT&T y Telefónica que invirtieron $3, $11 y $5 por cada $100 de ingreso, respectivamente.

b) Por su parte, Total Play invirtió en el año 2019 una mayor cantidad de ingresos y realizó inversiones por $126 por cada $100 de ingreso.

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determinó resolver sobre el dictamen preliminar emitido por la Autoridad Investigadora en el expediente AI/DC-002-2019, que declaró la existencia de un grupo de interés económico con poder sustancial en treinta y cinco mercados relevantes correspondientes a la provisión del servicio de televisión y audio restringido a través de la tecnología satelital, cable e IPTV, ofrecido de manera individual o empaquetada con otros servicios de telecomunicaciones fijos, correspondiente al numeral I.60 del Orden del Día de la XXII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de noviembre de 2020.

Inversión en infraestructura por cada $100 de ingreso.
Concesionarios en el servicio móvil.

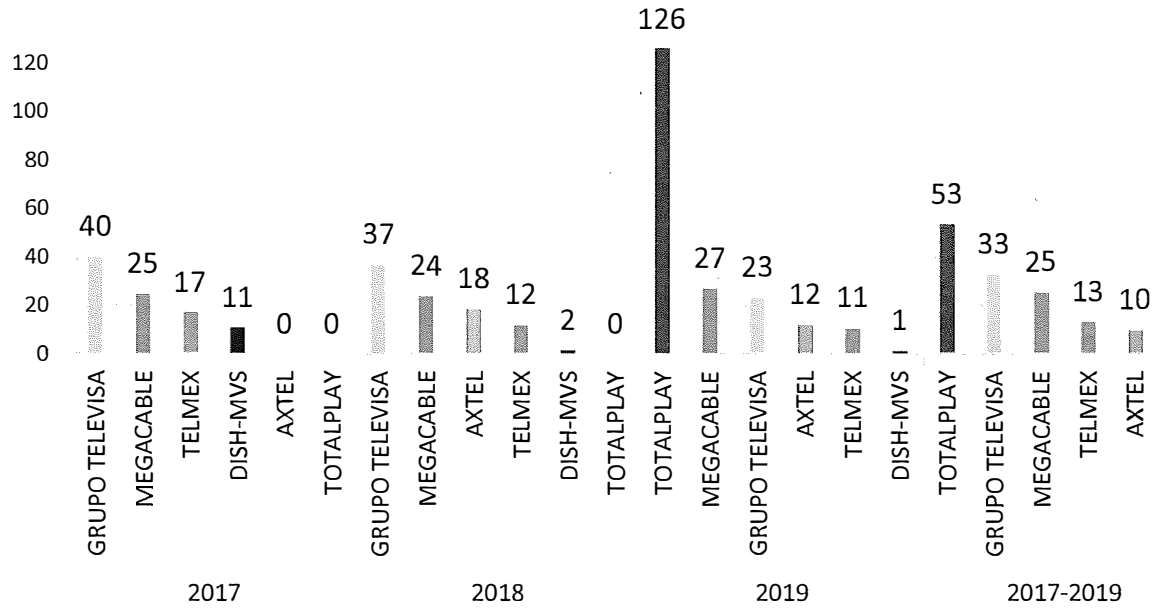


Fuente: Banco de Información de Telecomunicaciones (BIT)

(SIN TEXTO)

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determinó resolver sobre el dictamen preliminar emitido por la Autoridad Investigadora en el expediente AI/DC-002-2019, que declaró la existencia de un grupo de interés económico con poder sustancial en treinta y cinco mercados relevantes correspondientes a la provisión del servicio de televisión y audio restringido a través de la tecnología satelital, cable e IPTV, ofrecido de manera individual o empaquetada con otros servicios de telecomunicaciones fijos, correspondiente al numeral I.60 del Orden del Día de la XXII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de noviembre de 2020.

Inversión en infraestructura por cada $100 de ingresos. Concesionarios con mayor inversión en el servicio fijo.



Fuente: BIT

En tal sentido, el **DP** al analizar aisladamente las condiciones de competencia entre el **STAR** y el **SBAF**, en mi opinión, desconoce la importancia de la convergencia para el desarrollo del **SBAF** en el país e ignora que la oferta y el consumo del **STAR** es solo un componente dentro de un entorno de servicios convergentes.

En consecuencia, se desestima que las posibles medidas protectoras y promotoras de la libre competencia que se implementen derivadas de la determinación de la posible existencia de poder sustancial de mercado estarían centradas en un solo servicio, el **STAR**, por lo que el posible impacto en el **SBAF** sería ignorado.

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determinó resolver sobre el dictamen preliminar emitido por la Autoridad Investigadora en el expediente AI/DC-002-2019, que declaró la existencia de un grupo de interés económico con poder sustancial en treinta y cinco mercados relevantes correspondientes a la provisión del servicio de televisión y audio restringido a través de la tecnología satelital, cable e IPTV, ofrecido de manera individual o empaquetada con otros servicios de telecomunicaciones fijos, correspondiente al numeral I.60 del Orden del Día de la XXII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de noviembre de 2020.

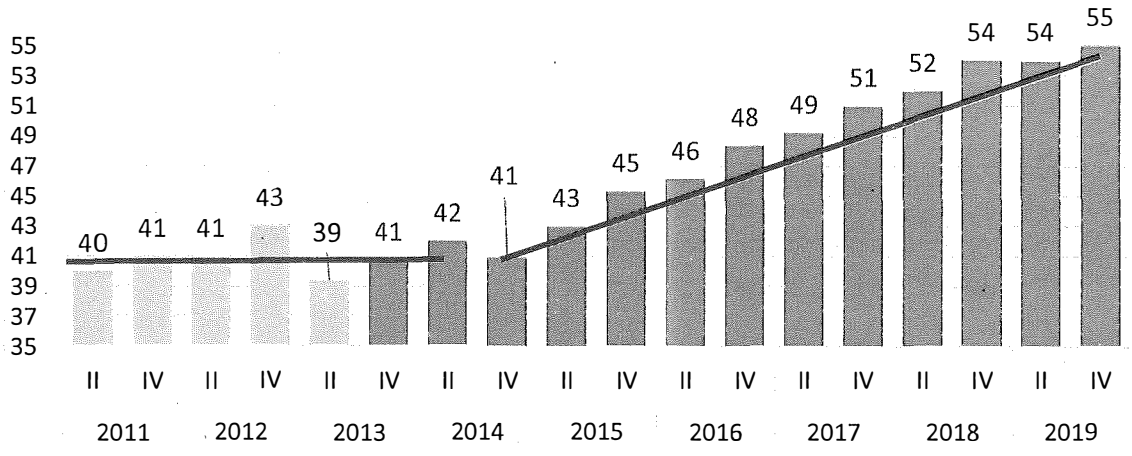
Aunado a lo anterior, no estimo plausible considerar que las posibles medidas no tengan un impacto en las decisiones de inversión y estrategias de expansión de las redes fijas. Esto es así, porque de la información que consta en el **DP** no es posible determinar el tamaño de dicho impacto, situación que cobra mayor relevancia al tomar en cuenta el crecimiento acelerado en accesos y penetración del **SBAF**.

Lo anterior, conforme lo siguiente:

a) A partir del 2º trimestre de 2013 se observó un cambio de tendencia en la penetración de acceso a internet fijo, la penetración aumentó de 39 a 55 acceso por cada 100 hogares, en el periodo 2013 2019.

b) Asimismo, el número de accesos pasó de 12.4 millones en el año 2013 a 19.3 millones en el año 2019.

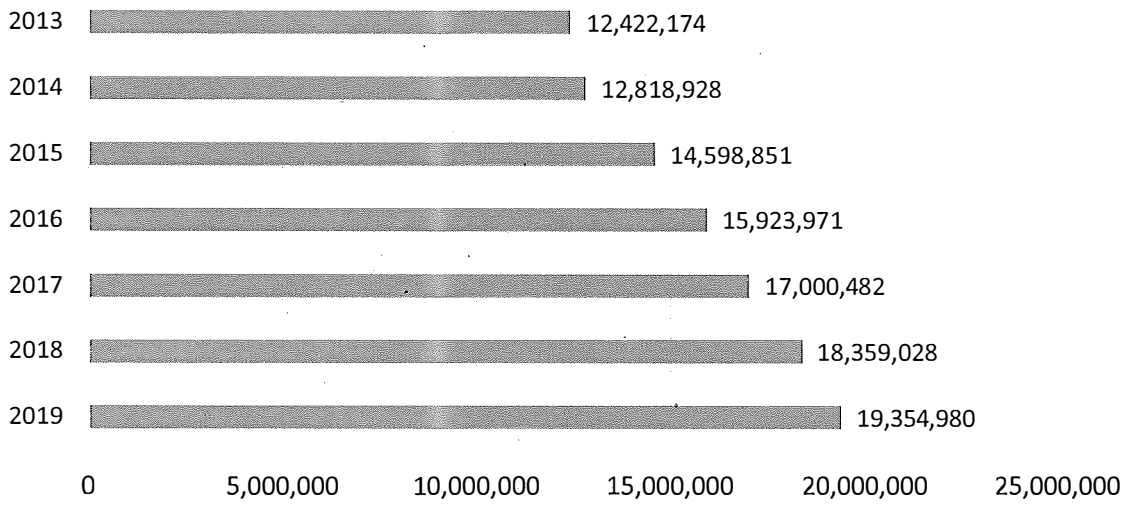
Accesos de servicio de internet fijo por cada 100 hogares
Tasa de cambio de 2T 2013-4T 2019: 41.0%



Fuente: BIT

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determinó resolver sobre el dictamen preliminar emitido por la Autoridad Investigadora en el expediente AI/DC-002-2019, que declaró la existencia de un grupo de interés económico con poder sustancial en treinta y cinco mercados relevantes correspondientes a la provisión del servicio de televisión y audio restringido a través de la tecnología satelital, cable e IPTV, ofrecido de manera individual o empaquetada con otros servicios de telecomunicaciones fijos, correspondiente al numeral I.60 del Orden del Día de la XXII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de noviembre de 2020.

Accesos de banda ancha fija



Fuente: BIT

Por lo anterior, es que me aparté del **Acuerdo**, ante las evidentes omisiones del **DP**, mismas que, en mi opinión, no permiten acreditar fehacientemente de qué forma la relación en la provisión del **STAR** y el **SBAF** tendría un impacto en las condiciones de competencia y el crecimiento y desarrollo de las redes de telecomunicaciones.

TERCERA. – EL DP OMITIÓ ANALIZAR LA SEGMENTACIÓN DE PRECIOS

Inicialmente, considero necesario evidenciar que existen diferencias significativas entre las gamas de precio en el **STAR** que debieron ser analizadas, tanto en la definición de mercado relevante, como en el análisis de poder sustancial, para poder determinar con mayor certeza las condiciones de competencia económica en la provisión de este servicio.

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determinó resolver sobre el dictamen preliminar emitido por la Autoridad Investigadora en el expediente AI/DC-002-2019, que declaró la existencia de un grupo de interés económico con poder sustancial en treinta y cinco mercados relevantes correspondientes a la provisión del servicio de televisión y audio restringido a través de la tecnología satelital, cable e IPTV, ofrecido de manera individual o empaquetada con otros servicios de telecomunicaciones fijos, correspondiente al numeral I.60 del Orden del Día de la XXII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de noviembre de 2020.

En ese sentido, la oferta y la demanda son percibidos como servicios distintos:

- ✓ Oferta: Los operadores requieren distintas estrategias comerciales para configurar los canales que son necesarios para ofrecer distintas gamas de precio, además, deben considerar que cada una de estas gamas de precio está enfocada en atender una demanda objetivo distinta.

- ✓ Demanda: El perfil de consumo es distinto entre gamas de precio, por ejemplo:

    - Los paquetes básicos son consumidos principalmente por personas con bajo nivel de ingreso que no les resulta asequible acceder a una mayor variedad de canales, o bien por personas con alta preferencia por la televisión abierta con dificultades para captar con buena calidad las señales de tv abierta.

    - Los paquetes premium son consumidos por personas con interés en contenido especializado (en series, películas o deportes), la mayoría de ellas con alto nivel de ingreso.

Luego entonces, desde mi punto de vista debieron analizarse las posibilidades de sustitución entre las distintas gamas de precio, por ejemplo, si a un mayor nivel de ingreso del hogar[15] se consume en mayor medida el **STAR** de gama alta. Cabe destacar, que este análisis es acorde con las mejores prácticas internacionales.

A mayor abundamiento, la Comisión Europea en el documento "*Comunicación de la comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia*"[16] establece lo siguiente:

[15] Si bien aquí se hace referencia a la unidad de consumo "hogar", también resultaba relevante haber distinguido la demanda de establecimientos comerciales, los cuales toman la decisión de adquirir el **STAR** considerando que el servicio contratado le otorgará mayor valor agregado a su negocio.

[16] Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia económica (97/C 372/03), párrafo 57. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A31997Y1209%2801%29

> *"En algunos casos, la existencia de cadenas de sustitución puede llevar a la definición de un mercado de referencia en el que los productos o zonas que se encuentren en los límites del mercado no sean directamente sustituibles"*

Asimismo, la *International Competition Network* en su "*Reporte de Lineamientos de Concentraciones*", plantea que el análisis de cadena de sustitución debe realizarse de la siguiente manera: al considerar el mercado de automóviles, un automóvil pequeño y económico no puede verse como un sustituto cercano de un automóvil grande y de lujo. En la práctica el precio del automóvil pequeño más económico podría afectar la oferta y demanda de automóviles adyacentes a él en tamaño y precio, lo que a su vez podría afectar las condiciones en los automóviles adyacentes a ellos, y así sucesivamente hasta que el efecto dominó se extienda a todo el mercado del automóvil.[17]

De esta forma es como se logra verificar si todos los productos de una cadena de sustitución pertenecen al mismo mercado relevante.

Adicionalmente, distintas autoridades de competencia en el mundo han realizado un análisis de cadena de sustitución en los mercados de perfumes, cosméticos, relojes y joyería (Comisión Europea, Concentración *Louis Vuitton Group- Bulgari*, 2011[18]).

Igualmente, autoridades de competencia del sector de telecomunicaciones en el Reino Unido y Suiza, han determinado relevante analizar distintas gamas de precio para el **STAR**. En todos los casos se ha destacado la importancia de distinguir los paquetes de gama premium.[19]

---

[17] Traducción libre de "*Project on Merger Guidelines*", *International Competition Network*, 2004. Párrafos 1.19, 1.56, 1.57 y 1.58. Disponible en: https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/05/MWG_MergerGuidelinesReport.pdf.

[18] Disponible en: https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m6212_461_2.pdf

[19] Suiza: https://www.weko.admin.ch/weko/en/home/latest-news/press-releases/nsb-news.msg-id-61823.html, Reino Unido: https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0032/49658/paytv_condoc.pdf

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determinó resolver sobre el dictamen preliminar emitido por la Autoridad Investigadora en el expediente AI/DC-002-2019, que declaró la existencia de un grupo de interés económico con poder sustancial en treinta y cinco mercados relevantes correspondientes a la provisión del servicio de televisión y audio restringido a través de la tecnología satelital, cable e IPTV, ofrecido de manera individual o empaquetada con otros servicios de telecomunicaciones fijos, correspondiente al numeral I.60 del Orden del Día de la XXII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de noviembre de 2020.

Cabe señalar que, aunque no corresponde a información que haya sido incluida en este expediente, en asunto diverso[20] existen datos en los que se observa un comportamiento distinto en la capacidad de generar suscriptores e ingresos dependiendo de la gama de precio de la cual se trate (paquetes básicos, intermedios o premium). Esta información, desde mi punto de vista, ofrece indicios de posibles diferencias en las condiciones de oferta y demanda de los paquetes **STAR** dependiendo de la gama de precio, por lo tanto, considero que debió analizarse si efectivamente existe una cadena de sustitución entre las gamas de precio del **STAR**.[21]

Conforme lo anterior, en mi concepto, el **DP** no incluyó un análisis de sustitución que permitiera concluir que todas las gamas de precio de **STAR** se encuentran relacionadas dentro del mismo mercado relevante, simplemente asumió que existe una cadena de sustitución entre todas las gamas de precio.

En tal sentido, sin asomo de duda, era relevante este análisis para tener una aproximación más exacta a las condiciones de competencia que prevalecen en la provisión del **STAR** y, en consecuencia, de las posibles medidas que serían implementadas en caso de determinar la existencia de poder sustancial de mercado, y ante la ausencia que se acusa, es que no comparto el sentido del **Acuerdo**.

CUARTA. – EL ANÁLISIS DEL DP POR LO QUE SE REFIERE A LA ADQUISICIÓN DE CONTENIDOS FUE INCOMPLETO

Otro rubro, no menos importante que los anteriores y que tampoco comparto, tiene que ver con la conclusión del **DP**, por lo que se refiere a establecer que **GTV** obtiene condiciones contractuales

[20] Gráfico 25 del Dictamen Preliminar de la Autoridad Investigadora expediente DC-002-2015 (concentración GTV-Telecable).

[21] Esta afirmación cobra aún más relevancia considerando que el Pleno del IFT reconoció en la resolución CNC-004-2016 (concentración AT&T-Warner) la posibilidad de que los paquetes de gama alta de **STAR** pertenezcan a un servicio relevante distinto al de los paquetes básicos: "*Considerando lo expuesto en párrafos anteriores, **se considera que los Canales Premium pueden formar parte de un mercado separado al de los Canales Básicos**.* [énfasis añadido] [página 63 de la resolución].

Eliminado "17" número de palabras, que contiene (1) "información relacionada con hechos y actos de carácter económico, contable, jurídico y administrativo", consistentes en información contenida en cláusulas de contratos, en términos de los artículos 3, fracción IX, y 125, de la LFCE;116, último párrafo, de la LGTAIP; 113, fracción III, de la LFTAIP; y numerales Trigésimo octavo, fracción II, y Cuadragésimo, fracción II, de los Lineamientos Generales.

más favorables respecto de sus competidores en la adquisición de los canales del **STAR**, tal y como se desprende el **DP** en su parte conducente:

> *"Las tarifas por suscriptor que GTV debe pagar por los canales del STAR provistos por (1) (1) ■ (1) son menores a las que debe pagar un operador de menor tamaño como (1) "*
>
> *Por ejemplo, para transmitir los canales (1) y (1), GTV debe pagar entre $(1) y $(1) por suscriptor, mientras que (1) tiene que pagar entre $(1) y $(1) "*[22]

Sin embargo, de información que fue puesta a disposición del Pleno en el expediente CNC 001-2018 (concentración Disney Fox) es posible advertir que, si bien (2) (2) (2) como (2) y (2) cobra (2) en comparación a los que son cobrados a (2), se observa también que (2) y (2) obtienen (2) (2) a las que obtiene (2):

- Para la contratación del (2), (2) pagó entre (2) y (2), (2) pagó entre (2) y (2), mientras que (2) pagó una cantidad mayor en el mismo periodo de entre (2) y (2) por suscriptor.

(SIN TEXTO)

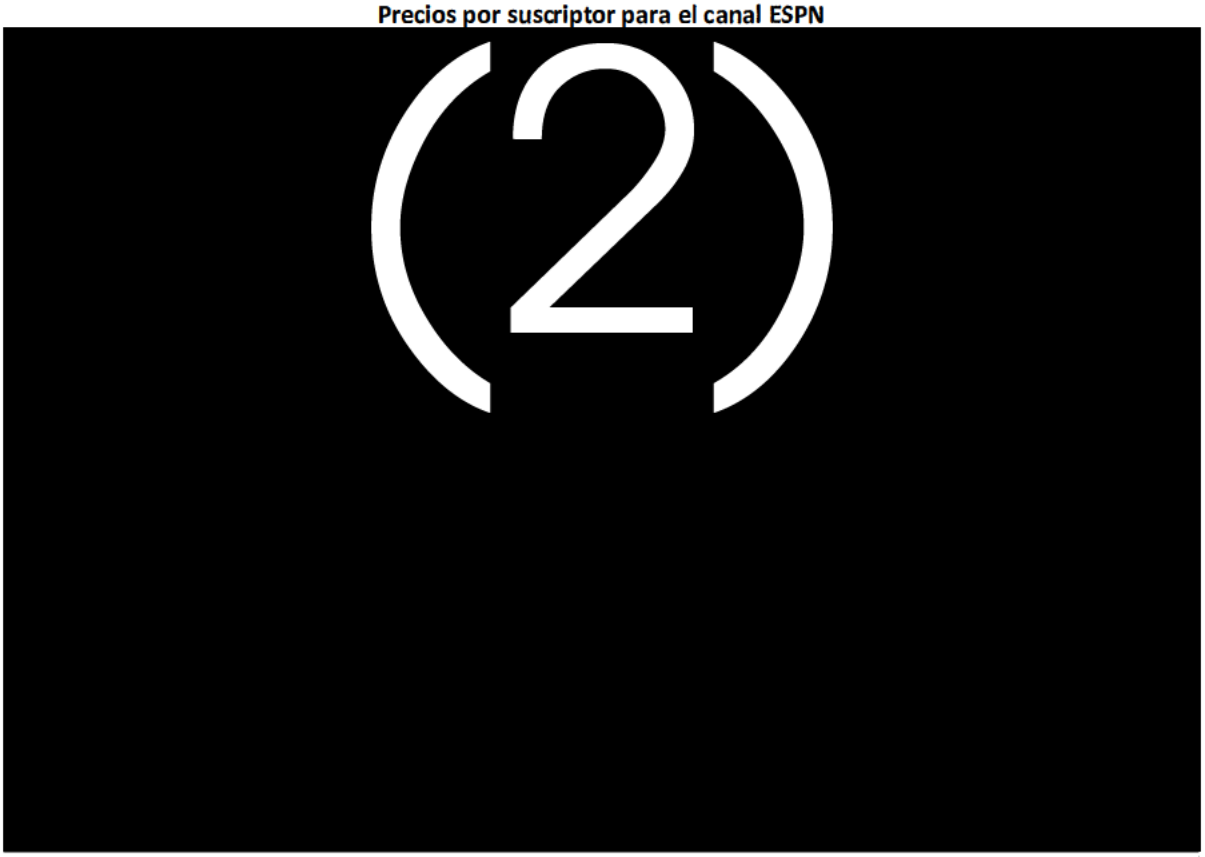
Eliminado "42" número de palabras, que contiene (2) "información financiera", consistentes en precios por suscriptor en la provisión de canales de televisión restringida, en términos de los artículos 3, fracción IX, y 125, de la LFCE; 116, último párrafo, de la LGTAIP; 113, fracción III, de la LFTAIP; y numerales Trigésimo octavo, fracción II, y Cuadragésimo, fracción II, de los Lineamientos Generales.

[22] Pág. 159 del **DP**.

Eliminado "1" número de gráfico, que contiene (2) "información financiera", consistentes en comparación de precios por suscriptor en la provisión de canales de televisión restringida de diversos agentes económicos, en términos de los artículos 3, fracción IX, y 125, de la LFCE; 116, último párrafo, de la LGTAIP; 113, fracción III, de la LFTAIP; y numerales Trigésimo octavo, fracción II, y Cuadragésimo, fracción II, de los Lineamientos Generales.

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determinó resolver sobre el dictamen preliminar emitido por la Autoridad Investigadora en el expediente AI/DC-002-2019, que declaró la existencia de un grupo de interés económico con poder sustancial en treinta y cinco mercados relevantes correspondientes a la provisión del servicio de televisión y audio restringido a través de la tecnología satelital, cable e IPTV, ofrecido de manera individual o empaquetada con otros servicios de telecomunicaciones fijos, correspondiente al numeral I.60 del Orden del Día de la XXII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de noviembre de 2020.

Precios por suscriptor para el canal ESPN



Fuente: expediente CNC-001-2018.

En tal sentido, la información aportada en el **DP** relacionada con los precios pagados por los operadores de **STAR** para adquirir contenido, debió considerarse, en mi opinión, como datos aislados, que no ofrecen un panorama completo de las condiciones de competencia que prevalecen en la compra de contenidos del **STAR,** pero dada la relevancia que se le otorgó a dicha información, es que me aparto del sentido del **Acuerdo** de mérito.

Eliminado "15" número de palabras, que contiene (1) "información relacionada con hechos y actos de carácter económico, contable, jurídico y administrativo", consistentes en la identificación de derechos de transmisión exclusiva de contenidos audiovisuales a través de televisión restringida, en términos de los artículos 3, fracción IX, y 125, de la LFCE;116, último párrafo, de la LGTAIP; 113, fracción III, de la LFTAIP; y numerales Trigésimo octavo, fracción II, y Cuadragésimo, fracción II, de los Lineamientos Generales.

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determinó resolver sobre el dictamen preliminar emitido por la Autoridad Investigadora en el expediente AI/DC-002-2019, que declaró la existencia de un grupo de interés económico con poder sustancial en treinta y cinco mercados relevantes correspondientes a la provisión del servicio de televisión y audio restringido a través de la tecnología satelital, cable e IPTV, ofrecido de manera individual o empaquetada con otros servicios de telecomunicaciones fijos, correspondiente al numeral I.60 del Orden del Día de la XXII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de noviembre de 2020.

QUINTA. - EL DP CARECE DE UNA EVALUACIÓN INTEGRAL DE LAS CONDICIONES EN QUE SE OFRECE EL CONTENIDO EXCLUSIVO

De la información que consta en el expediente, se observa que **GTV** adquiere la mayor cantidad de los derechos de transmisión exclusivos a través de (1) y en menor medida a través de (1) (se identificaron (1) derechos de transmisión en exclusiva a través de (1) y solo (1) a través de (1)).[23]

Vale la pena mencionar que esta situación, en la que **GTV** ofrece la mayor cantidad de contenidos exclusivos en (1), en mi opinión, podría ser producto de una estrategia comercial que refleja un cambio en el modelo de negocio de **STAR**, donde las redes fijas son consideradas en mayor medida para ofrecer servicios convergentes mientras que (1) es considerada en mayor medida una plataforma para ofrecer servicios **STAR** especializados con contenido exclusivo, enfocándose así en los consumidores con altas preferencias por este tipo de contenido.

Si bien es razonable considerar que la compra de estos derechos de transmisión en exclusiva tiene el objetivo de obtener mayores utilidades, no existe evidencia en el **DP** de que estos contenidos exclusivos hayan sido comercializados en condiciones anticompetitivas, es decir, a precios excesivos.

A mayor abundamiento, en el **DP** no existe ningún análisis que permita identificar en qué medida esos contenidos exclusivos le han permitido a **GTV** incrementar los niveles de audiencia y utilidades,[24] tampoco se identifica en el **DP** si los precios a los que **GTV** ofrece los contenidos exclusivos corresponden a los que un agente económico con poder de mercado fijaría.

Es por todo lo anterior, que no comparto el sentido del **Acuerdo**, en virtud de que, en mi concepto, el **DP** carece de una evaluación integral de las condiciones en que se ofrece el contenido exclusivo, es decir, un análisis conjunto de los niveles de ingreso que le generan, de los costos de los derechos

[23] Folio 3878 del expediente.

[24] Si bien las Tablas 23, 24, 25 y 26 del **DP** muestran la participación en ingresos que tienen los paquetes de **STAR** dentro del total de ingresos de cada uno de los operadores (entre ellos SKY e IZZI), esta información no permite distinguir si existe una relación causal entre la provisión de contenidos exclusivos y el posicionamiento en el mercado en la provisión del **STAR**.

Eliminado "1" número de gráfico, que contiene (2) "información financiera", consistentes en comparación de márgenes de ganancia (EBITDA/UAFIDA) de diversos agentes económicos, en términos de los artículos 3, fracción IX, y 125, de la LFCE; 116, último párrafo, de la LGTAIP; 113, fracción III, de la LFTAIP; y numerales Trigésimo octavo, fracción II, y Cuadragésimo, fracción II, de los Lineamientos Generales.

de transmisión y de los márgenes de ganancia asociados a las variables anteriores, además de la capacidad de generar audiencia derivada de estos contenidos exclusivos, lo anterior era necesario para determinar si se ofrece o no en condiciones competitivas al usuario final.

SEXTA. – EL DP REALIZÓ UNA VALORACIÓN DEFICIENTE DE LA CAPACIDAD DE GENERAR ALTOS MÁRGENES DE GANANCIA

En la Gráfica 13 del **DP** se ofrece información de márgenes de ganancia UAFIDA[25] por operador en el periodo 2014 2018, sin embargo, no se aclara si dichos márgenes se refieren a la provisión del **STAR** individual, o al conjunto de servicios que ofrece cada operador en su red.

Gráfico 13. Margen de ganancia por operador. 2014-2018.

Fuente: Dictamen Preliminar.

[25] Utilidad antes de Costos de Financiamiento, Impuestos Depreciación y Amortización.

Eliminado "2" número de palabras, que contiene (2) "información financiera", consistentes en la posición que guarda un agente económico respecto de sus competidores en términos de sus márgenes de ganancia (EBITDA/UAFIDA), de conformidad con los artículos 3, fracción IX, y 125, de la LFCE; 116, último párrafo, de la LGTAIP; 113, fracción III, de la LFTAIP; y numerales Trigésimo octavo, fracción II, y Cuadragésimo, fracción II, de los Lineamientos Generales.

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunícaciones determinó resolver sobre el dictamen preliminar emitido por la Autoridad Investigadora en el expediente AI/DC-002-2019, que declaró la existencia de un grupo de interés económico con poder sustancial en treinta y cinco mercados relevantes correspondientes a la provisión del servicio de televisión y audio restringido a través de la tecnología satelital, cable e IPTV, ofrecido de manera individual o empaquetada con otros servicios de telecomunicaciones fijos, correspondiente al numeral I.60 del Orden del Día de la XXII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de noviembre de 2020.

En el supuesto de que se trate de información que corresponde únicamente al **STAR**, no se hizo disponible la metodología de separación contable de todos los servicios que ofrecen los operadores, es decir, no se conoce la metodología de asignación de costos a cada uno de los servicios, la forma de asignación de estos costos es relevante, sobre todo para los operadores que ofrecen servicios sobre la misma red convergente.

Además, se advierte de la Gráfica 13 que los márgenes de ganancia presentan una disparidad importante entre (2) y los demás operadores, esta diferencia podría coincidir con que (2) tiene una menor capacidad de ofrecer servicios sobre una red convergente con respecto de los operadores fijos, por tanto, resulta razonable asumir que dicha gráfica incluye todos los servicios que ofrecen los operadores (**SBAF** y **STF**, además de **STAR**), y refleja márgenes de ganancia que son congruentes con la capacidad de las redes de vender servicios convergentes.

A mayor abundamiento, se advierte que existe una tendencia de disminución de accesos de **STAR** que contrasta con el aumento de accesos del **SBAF** a nivel nacional, en el periodo 2017-2019 disminuyeron 866,423 los accesos de **STAR** y aumentaron 2,354,498 los accesos de **SBAF**.

Año	STAR accesos totales	STAR accesos totales. Variación periodo 2017-2019	SBAF accesos totales	SBAF accesos totales. Variación periodo 2017-2019
2017	21,106,118		17,000,482	
2018	20,928,304		18,359,028	
2019	20,239,695	- 866,423 (-4.1%)	19,354,980	+2,354,498 (+13.8%)

Fuente: BIT.

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determinó resolver sobre el dictamen preliminar emitido por la Autoridad Investigadora en el expediente AI/DC-002-2019, que declaró la existencia de un grupo de interés económico con poder sustancial en treinta y cinco mercados relevantes correspondientes a la provisión del servicio de televisión y audio restringido a través de la tecnología satelital, cable e IPTV, ofrecido de manera individual o empaquetada con otros servicios de telecomunicaciones fijos, correspondiente al numeral I.60 del Orden del Día de la XXII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de noviembre de 2020.

Lo anterior, sin duda contribuye a que los operadores que ofrecen servicios convergentes puedan compensar la caída en las preferencias del **STAR** con un mayor número de accesos de **SBAF**, lo cual es factible que se refleje en sus márgenes de ganancia.

A mayor abundamiento, sobre la capacidad de generar altos márgenes de ganancia, en el **DP** se presenta información que muestra una tendencia de incremento de precios del **STAR** de forma generalizada para todos los operadores cuando se comercializa como un servicio individual (INPC[26] del **STAR**), el hecho de que se observe este comportamiento, en mi concepto, requiere un análisis con mayor detalle para evaluar la posible existencia de poder sustancial de mercado, el cual no fue realizado.

De manera más específica, no se aportan elementos que permitan distinguir si este comportamiento ascendente del INPC del **STAR** se debe a una estrategia unilateral de un agente económico que es seguido por sus competidores (líder-seguidor) o si es un reflejo de condiciones estructurales en las que se ofrece el **STAR** cuando se comercializa de forma individual.

Aunado a lo anterior, estimo que el análisis de precios debió realizarse considerando dos elementos fundamentales:

- Que los operadores comercializan servicios convergentes y, por lo tanto, maximizan los beneficios en la provisión de todos los servicios que pueden ofrecer en sus redes, ante tal situación resultaba necesario analizar el comportamiento de los precios de los paquetes de doble y triple play.

- Que existe evidencia de que en México el número de accesos de **STAR** está decreciendo a nivel nacional, lo anterior significa una disminución en las preferencias que pone en evidencia que está bajando la disponibilidad de los consumidores a pagar por el servicio y que, incluso, es posible que estén migrando a servicios sustitutos (como a servicios OTTs). Esta situación sin duda es un elemento que podría restringir la posibilidad de fijar precios altos de manera beneficiosa por parte de los operadores.

[26] Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determinó resolver sobre el dictamen preliminar emitido por la Autoridad Investigadora en el expediente AI/DC-002-2019, que declaró la existencia de un grupo de interés económico con poder sustancial en treinta y cinco mercados relevantes correspondientes a la provisión del servicio de televisión y audio restringido a través de la tecnología satelital, cable e IPTV, ofrecido de manera individual o empaquetada con otros servicios de telecomunicaciones fijos, correspondiente al numeral I.60 del Orden del Día de la XXII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de noviembre de 2020.

Por lo tanto, no comparto el sentido del **Acuerdo**, en virtud de que la información de márgenes de ganancia y precios del **STAR** que fue presentada en el **DP** tuvo deficiencias, las cuales no permiten obtener una determinación concluyente respecto de la capacidad para generar ganancias en condiciones anticompetitivas. Por el contrario, habida cuenta de la evidencia referida en la **CONSIDERACIÓN SEGUNDA** en el sentido de que **GTV** al igual que otro operador fijo han tenido los niveles más altos de inversión en relación con sus ingresos, puede inferirse que los márgenes de ganancia son también en alguna medida producto de dichas inversiones, por lo que una visión incompleta sobre el tema podría dar lugar a penalizar las inversiones en el sector.

CONCLUSIONES

Aunque **GTV** detenta altas participaciones de mercado en la provisión del **STAR** en los 35 municipios donde tuvo efectos la concentración, en mi opinión, de la información aportada en el **DP** no es claro que detente poder sustancial de mercado en la provisión del **STAR**, conforme lo siguiente:

1) El comportamiento de las preferencias (con alta predilección por servicios empaquetados) fue artificialmente desasociado por la **AI** en el **DP**, al pretender que hay un mercado **STAR** individual, aspecto que no concuerda con los hechos conocidos.

2) El enfoque de un mercado acotado estrictamente al **STAR**, no corresponde a la realidad de servicios que son consumidos de manera convergente, sino que se limita a un enfoque que prevalecía en el pasado.

3) El **DP** carece de un análisis de sustitución con elementos técnicos que reflejen cuán distinguibles son las ofertas de servicios empaquetados naturales respecto de la oferta de servicios empaquetados sintéticos. Si bien es cierto que podría no existir información suficiente para aplicar la prueba del monopolista hipotético, en el **DP** no se aportaron elementos que permitieran inferir en qué medida un incremento en los precios de los paquetes doble y triple play tendría un impacto en la migración hacia servicios individuales (paquetes sintéticos).

4) El **DP**, al desestimar la evaluación de la posible existencia de mercados relevantes convergentes, se enfocó en realizar un análisis de poder sustancial de mercado para cada uno

de los servicios por separado (**STAR**, **SBAF** y **STF**), pero no analizó un mercado de servicios convergentes, aspecto el cual evitó que se analizara con la profundidad necesaria el vínculo entre los servicios que tienen una relación intrínseca.

5) El **DP** omitió considerar que la interdependencia que existe entre el **STAR** y el **SBAF** tiene un impacto en el desarrollo de las redes convergentes, específicamente fue omiso en analizar la relación del crecimiento de servicios doble y triple play con las inversiones realizadas para la provisión de ambos servicios.

6) En el **DP** se omitió analizar las posibilidades de sustitución entre las distintas gamas de precio, análisis que es acorde con las mejores prácticas internacionales y que hubiera proporcionado mayores y mejores elementos para determinar la posible existencia de poder sustancial.

7) La información aportada en el **DP** relacionada con los precios pagados por los operadores de **STAR** para adquirir contenidos es irrelevante y no ofrece un panorama completo de las condiciones de competencia que prevalecen en la compra de contenidos del **STAR,** por lo que es incorrecto que se le haya dado importancia.

8) El **DP** no contiene análisis alguno que permita identificar en qué medida los contenidos exclusivos le han permitido a **GTV** incrementar sus niveles de audiencia y utilidades, tampoco se identifica en el **DP** si los precios a los que **GTV** ofrece los contenidos exclusivos corresponden a los que un agente económico con poder de mercado fijaría, lo anterior era necesario para determinar si se ofrece o no sus servicios en condiciones competitivas al usuario final.

9) La información presentada en el **DP** referente a los márgenes de ganancia contiene deficiencias que no permiten obtener una determinación concluyente respecto de la capacidad para generar ganancias en condiciones anticompetitivas.

10) En el **DP** no se analizó detalladamente la información referente al incremento de precios del **STAR** para todos los operadores cuando se comercializa como un servicio individual, tampoco se aportan elementos que permitan distinguir si este comportamiento ascendente del INPC del **STAR** se debe a una estrategia unilateral de un agente económico que es seguido por sus competidores (líder-seguidor) o si es un reflejo de condiciones estructurales en las que se

Voto particular que formula el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, respecto del Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determinó resolver sobre el dictamen preliminar emitido por la Autoridad Investigadora en el expediente AI/DC-002-2019, que declaró la existencia de un grupo de interés económico con poder sustancial en treinta y cinco mercados relevantes correspondientes a la provisión del servicio de televisión y audio restringido a través de la tecnología satelital, cable e IPTV, ofrecido de manera individual o empaquetada con otros servicios de telecomunicaciones fijos, correspondiente al numeral I.60 del Orden del Día de la XXII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de noviembre de 2020.

ofrece el **STAR** cuando se comercializa de forma individual, en tal sentido, ante un insuficiente análisis, no es posible determinar con plena certeza si existe poder sustancial.

11) El análisis de precios que consta en el **DP** omitió considerar dos elementos fundamentales:

- Que los operadores maximizan los beneficios en la provisión de todos los servicios que pueden ofrecer en sus redes, ante tal situación resultaba necesario analizar el comportamiento de los precios de los paquetes de doble y triple play, y

- Que existe evidencia en México de que está bajando la disponibilidad de los consumidores a pagar por el **STAR** (ha disminuido el número de accesos). Esta situación sin duda es un elemento que podría restringir la posibilidad de fijar precios altos de manera beneficiosa por parte de los operadores.

12) Finalmente, las posibles medidas protectoras y promotoras de la libre competencia que se implementen derivadas de la determinación de la existencia de poder sustancial de mercado estarían centradas en un solo servicio, el **STAR**, por lo que sería ignorado indebidamente el impacto en el **SBAF**.

Es por las razones expuestas a lo largo del presente documento, que voté en contra del acuerdo P/IFT/181120/436, correspondiente al asunto I.60, del orden del día de la Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones celebrada el 18 de noviembre de 2020.

ATENTAMENTE,

ADOLFO CUEVAS TEJA
COMISIONADO