

VERSIÓN PÚBLICA DEL VOTO PARTICULAR DE LA  
COMISIONADA MARÍA ELENA ESTAVILLO FLORES RESPECTO DEL ACUERDO P/IFT/EXT/101214/273

DE LA SESIÓN DEL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EN SU XXXVI SESIÓN  
EXTRAORDINARIA DEL 2014, CELEBRADA EL 10 DE DICIEMBRE DE 2014.


LEYENDA DE LA CLASIFICACIÓN

**Fecha de Clasificación:** 13 de abril de 2015. **Unidad Administrativa:** Secretaría Técnica del Pleno.  
**Confidencial:** Si, por contener información Confidencial; por lo anterior, el 13 de abril de 2015 se elaboró versión pública del Acuerdo P/IFT/EXT/101214/273, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 43 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ("LFTAIPG"), 30 de su Reglamento y del Lineamiento Séptimo de los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ("Lineamientos Generales").

Núm. de Resolución	Descripción del asunto	Fundamento legal	Motivación	Secciones Confidenciales
P/IFT/EXT/101214/273	Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite resolución en el expediente UCE/AVC-001-2014, de conformidad con lo establecido en los párrafos primero a cuarto del artículo Noveno Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.	Confidencial con fundamento en los artículos 18, fracción I y II; y artículo 19 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; así como el artículo Trigésimo Sexto de los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Gubernamental.	Contiene información entregada con carácter Confidencial por los particulares, así como datos personales cuya difusión requiere consentimiento.	Páginas 1 y 12.

Firma y Cargo del Servidor Público que clasifica: Lic. Yaratzet Funes López, Prosecretaria Técnica del Pleno

Fin de la leyenda





**IFT/100/PLENO/OC-MEEF/DG/004/2015**

**MÉXICO, DISTRITO FEDERAL A 13 DE ABRIL DE 2015**

**LIC. JUAN JOSÉ CRISPÍN BORBOLLA**  
**SECRETARIO TÉCNICO DEL PLENO DEL**  
**INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES**

Con fecha 10 de diciembre de 2014 el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones celebró la XXXVI Sesión Extraordinaria, en la cual se emitió entre otros el acuerdo número P/IFT/EXT/101214/273 en el Expediente UCE/AVC-001-2014, mismo que fue aprobado por mayoría de cinco 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, mismo que envió para los efectos legales conducentes a esa Secretaría Técnica del Pleno, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 49 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de Radiodifusión.

En seguimiento a lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 20 fracción XXIX del Estatuto Orgánico del Instituto 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 clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y 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 del 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**



**DRA. JRISY ESTHER MOTIS ESPEJEL.**

**DIRECTORA GENERAL DE LA OFICINA DE LA COMISIONADA MARÍA ELENA ESTAVILLO FLORES**

ACUERDO P/IFT/EXT/101214/273  
VOTO PARTICULAR  
VERSIÓN PÚBLICA

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA COMISIONADA MARÍA ELENA ESTAVILLO FLORES, RESPECTO DEL ACUERDO P/IFT/EXT/101214/273, MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EMITE RESOLUCIÓN EN EL EXPEDIENTE UCE/AVC-001-2014, DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN LOS PÁRRAFOS PRIMERO A CUARTO DEL ARTÍCULO NOVENO TRANSITORIO DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN.

MARIA ELENA ESTAVILLO FLORES, en mi carácter de comisionada del Instituto Federal de Telecomunicaciones, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 23, 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 10 de diciembre de 2014 el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones celebró su XXXVI Sesión Extraordinaria, en la cual con fundamento en los párrafos vigésimo fracciones I y III; y vigésimo primero, del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 7, 16, y 45 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 5 y 18 de la Ley Federal de Competencia Económica, así como en los artículos 1, 7, 8 y 12 del Estatuto Orgánico del Instituto, se aprobó por mayoría de cinco votos de los comisionados, el acuerdo P/IFT/EXT/101214/273, mediante el cual se emitió resolución en el expediente UCE/AVC-001-2014, de conformidad con lo establecido en los párrafos primero a cuarto del Artículo Noveno Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. En dicha sesión manifesté mi decisión de reservarme a emitir el presente voto particular como consta en la versión estenográfica.

Dicha resolución se refiere al escrito presentado por Tenedora Ares. S.A.P.I. de C.V. (Tenedora Ares); Arretis, S.A.P.I de C.V. (Arretis); Vamole Inversiones 2013, S. L., Sociedad Unipersonal (Vamole); [REDACTED] (TSHR); Dafel Investments B.V. (Dafel); Mexico Media Investments, S.L., Sociedad Unipersonal (MMI); Cable televisión Investments, S.L., Sociedad Unipersonal (Cable televisión); San Ángel Telecom, S.A. de C.V. ( San Ángel y, junto con los demás señalados con anterioridad, las Partes), respecto de la adquisición del 100% de las acciones representativas del capital social de la empresa Grupo Cable TV, S.A. de C.V. (Cablecom), por las empresas Arretis y San Ángel, ambas subsidiarias indirectas de Grupo Televisa S.A.B. de C.V. (GTV), presentando aviso de dicha concentración que se llevó a cabo según su dicho el trece de agosto de dos mil catorce, 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, para concluir que la concentración señalada cumple con los requisitos establecidos en los incisos a) a d) del primer párrafo del artículo Noveno Transitorio del Decreto, por las razones que enseña expónré.

El citado artículo Noveno Transitorio del Decreto dispone:

*"NOVENO. En tanto exista un agente económico preponderante en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, con el fin de promover la competencia y desarrollar competidores viables en el largo plazo, no requerirán de autorización del Instituto Federal de Telecomunicaciones las concentraciones que se realicen entre agentes económicos titulares de concesiones, ni las cesiones de concesión y los cambios de control que deriven de éstas, que reúnan los siguientes requisitos:*

- a. Generen una reducción sectorial del Índice de Dominancia "ID", siempre que el índice Hirschman-Herfindahl "IHH" no se incremente en más de doscientos puntos;*
- b. Tengan como resultado que el agente económico cuente con un porcentaje de participación sectorial menor al veinte por ciento;*
- c. Que en dicha concentración no participe el agente económico preponderante en el sector en el que se lleve a cabo la concentración, y*
- d. No tengan como efecto disminuir, dañar o impedir la libre competencia y concurrencia, en el sector que corresponda.*

*Por Índice Hirschman-Herfindahl "IHH" se entiende la suma de los cuadrados de las participaciones de cada agente económico ( $IHH = \sum i q_i^2$ ), en el sector que corresponda, medida para el caso del sector de las telecomunicaciones con base en el indicador de número de suscriptores y usuarios de servicios de telecomunicaciones, y para el sector de la radiodifusión con base en audiencia. Este índice puede tomar valores entre cero y diez mil.*

*Para calcular el Índice de Dominancia "ID", se determinará primero la contribución porcentual  $h_i$  de cada agente económico al índice IHH definido en el párrafo anterior ( $h_i = 100 \times q_i^2 / IHH$ ). Después se calculará el valor de ID aplicando la fórmula del Hirschman-Herfindahl, pero utilizando ahora las contribuciones  $h_i$  en vez de las participaciones  $q_i$  (es decir,  $ID = \sum i h_i^2$ ). Este índice también varía entre cero y diez mil.*

*Los agentes económicos deberán presentar al Instituto Federal de Telecomunicaciones, dentro de los 10 días siguientes a la concentración, un aviso por escrito que contendrá la información a que se refiere el artículo 89 de la Ley Federal de Competencia Económica referida al sector correspondiente así como los elementos de convicción que demuestren que la concentración cumple con los incisos anteriores.*

*El Instituto investigará dichas concentraciones en un plazo no mayor a noventa días naturales y en caso de encontrar que existe poder sustancial en el mercado de redes de telecomunicaciones que presten servicios de voz, datos o video o en el de radio y televisión según el sector que corresponda, podrá imponer las medidas necesarias para proteger y fomentar en dicho mercado la libre competencia y concurrencia, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley Federal de Competencia Económica sin perjuicio de las concentraciones a que refiere el presente artículo.*

*Las medidas que imponga el Instituto se extinguirán una vez que se autorice a los agentes económicos preponderantes la prestación de servicios adicionales.”*

El precepto transitorio transcrito es claro. Con el fin de promover la competencia y desarrollar competidores viables en el largo plazo, mientras exista un agente económico que haya sido declarado como preponderante en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, no requerirán de autorización del Instituto las concentraciones que se realicen entre agentes económicos titulares de concesiones, ni las cesiones de concesión y los cambios de control que deriven de éstas. Sin embargo, esta excepción únicamente se actualizará en el caso de que se cumpla la totalidad de los requisitos precisados en los apartados a) a d) de dicho precepto, los cuales establecen que se debe generar una reducción sectorial del Índice de Dominancia “ID”, siempre que el índice Hirschman-Herfindahl “IHH” no se incremente en más de doscientos puntos; tener como resultado que el agente económico cuente con un porcentaje de participación sectorial menor al veinte por ciento; que en dicha concentración no participe el agente económico preponderante en el sector en el que se lleve a cabo la concentración; y que no tenga como efecto disminuir, dañar o impedir la libre competencia y concurrencia, en el sector que corresponda.

Luego entonces, en el caso en que se pretenda aplicar el beneficio a que se refiere el artículo Noveno Transitorio referido, además de que debe existir un agente económico que haya sido declarado como preponderante en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, también deben cumplimentarse la totalidad de los requisitos a que se refiere dicho precepto. En caso contrario, esto es, que se incumpla con uno o varios de dichos requisitos, lógicamente será inaplicable la hipótesis normativa en comento.

En tal virtud, no comparto la visión mayoritaria de los comisionados al pronunciarse sobre el presente asunto, pues aún y cuando los requisitos a), b) y c) se dan por cumplidos, lo cierto es que éstos no son suficientes para considerar que la concentración aludida se ubica en la hipótesis normativa del artículo Noveno Transitorio, pues para tal efecto debe darse cumplimiento a la totalidad de los requisitos que se establecen en el precepto en mención, dentro de los cuales también se encuentra la hipótesis jurídica contenida en el inciso d) que dispone:

*"d. No tengan como efecto disminuir, dañar o impedir la libre competencia y concurrencia, en el sector que corresponda."*

Además de los requisitos contenidos en los apartados a) a c), para que una concentración que se realice entre agentes económicos titulares de concesiones, ni las cesiones de concesión y los cambios de control que deriven de éstas se ubique en lo dispuesto por el precepto normativo en estudio, debe también acreditarse que la concentración no tenga como efecto disminuir, dañar o impedir la libre competencia y concurrencia, en el sector que corresponda.

En este sentido, en mi concepción el acuerdo P/IFT/EXT/101214/273, mediante el cual se emitió resolución en el expediente UCE/AVC-001-2014, no analiza diversos aspectos que resultan indispensables para concluir que no se producirán efectos negativos para la competencia y la libre concurrencia en el sector de las telecomunicaciones como producto de la concentración analizada.

Uno de los aspectos no analizados en el acuerdo es el de los posibles efectos coordinados, es decir, los incentivos y la capacidad que, con motivo de la concentración analizada, tendrán los competidores para actuar coordinadamente en cada una de las localidades en las que tiene efectos la operación, que son aquellas donde se ubica la red de Cablecom.

A mayor abundamiento, de los cinco servicios en los que coinciden Cablecom y GTV, se identifica que en el de televisión restringida ambos agentes económicos están presentes en las 101 localidades en las que brinda dicho servicio Cablecom. Lo anterior porque GTV brinda el servicio de televisión restringida en todo el país, a través de SKY, y en 5 de las 101 localidades adicionalmente a través de redes fijas cableadas.

En las 101 localidades en cuestión, el agente concentrado, GTV-Cablecom, resulta el operador más grande. Su participación de mercado alcanza niveles superiores al 80% en 78 de las 101 localidades (77% de las localidades). En 64 de las 101 localidades (63% del total de las localidades), GTV y Cablecom enfrentan un solo competidor, Dish, quien alcanza en promedio, en las 101 localidades, tan sólo el 14.3% de cuota de mercado.

Esto quiere decir que en términos generales, GTV-Cablecom no enfrenta presión competitiva que permita contrarrestar el incremento en el poder sustancial de la misma. En las 64 localidades donde el único competidor es Dish, se estaría autorizando una concentración de 3 a 2, es decir, de 3 competidores en este mercado relevante, sólo quedarían 2.

En la práctica internacional, las concentraciones de tres a dos son raramente autorizadas. Lo anterior porque, generalmente, una concentración de tres a dos produce alguna de dos situaciones: a) se presenta un agente económico dominante y por tanto una probabilidad elevada de que éste ejerza poder de mercado a través de prácticas unilaterales (incrementos en precios, degradación de cantidad o de calidad del bien o servicio que ofrece, entre otros), o b) se genera una estructura de mercado oligopólico del tipo líder-seguidor o con dos jugadores de tamaño parecido (en este caso, se daría el primer escenario) sin incentivos para competir, con lo cual se facilita la coordinación entre los agentes competidores para fijar precios o segmentar el mercado, disminuyendo también los incentivos a la innovación.

Es importante observar, además, que la reconfiguración del sector de las telecomunicaciones, donde la presencia de GTV se ha ido fortaleciendo a través de adquisiciones sucesivas de concesionarios de televisión por cable, está generando una estructura de dos competidores fuertes frente a otros considerablemente más pequeños, donde podría generarse un comportamiento oligopólico.

#### 1. Efectos en la competencia respecto de los servicios de televisión restringida

Como consecuencia de la concentración, el índice IHH se incrementa en promedio 2,661 puntos en las 101 localidades. Asimismo, el nivel promedio de IHH después de la concentración es de 7,177 puntos en las 101 localidades analizadas, por lo que señalan una situación de muy elevada concentración bajo cualquier estándar, considerando que el IHH puede alcanzar 10,000 puntos como máximo en un caso de monopolio absoluto.

En el caso en cuestión, únicamente en 32 de las 101 localidades existe un tercer (o más) operador(es) de televisión restringida local que alcanza como máximo un 9% del mercado en sólo una de las localidades. El promedio de la cuota de mercado que alcanzan GTV-Cablecom en estas 32 localidades es del 83%. Esto es, aun cuando existe un tercer competidor en algunas localidades, se revela que éste no ejerce una presión competitiva lo suficientemente fuerte como para contrarrestar el poder sustancial adquirido por GTV-Cablecom.

Sólo en cuatro de las 101 localidades, Dish y otros competidores locales, alcanzan una cuota de mercado promedio del 27%. Sólo en una localidad, en Querétaro, GTV-Cablecom alcanza una participación de mercado inferior al 50%.

Por lo que toca al índice de dominancia, que es un indicador de la asimetría existente entre los competidores de un mercado y, por lo tanto, útil para estudiar la

posible existencia de poder sustancial, se tiene que el promedio en las 101 localidades alcanza un nivel de 9,639 puntos, muy cercano del máximo posible de 10,000. El incremento promedio en este índice es de 3,237 puntos.

Si bien es cierto que la participación de mercado y los índices de concentración no son elementos que determinen por sí solos la existencia de poder sustancial y que se deben considerar otros factores como las barreras a la entrada, el poder de mercado de los competidores, el acceso a insumos, el reconocimiento de la marca, así como las eficiencias derivadas de la concentración y sobre todo si éstas contrarrestan los potenciales efectos anticompetitivos, también lo es que, en los mercados afectados por esta concentración se identifica una escasa capacidad del competidor restante (Dish) para disciplinar el mercado, así como fuertes barreras a la entrada y a la expansión, dado que, para ofrecer televisión restringida y otros servicios de telecomunicaciones sobre las mismas redes, se requiere de una concesión y autorizaciones para instalar y desarrollar infraestructura; elevados montos de inversión con largos plazos de recuperación; además de que es costoso el acceso a los principales insumos, que son los contenidos audiovisuales, para los potenciales entrantes al mercado. Estos factores se reflejan en el hecho de que, después de un incremento importante en la participación de Dish cuando este competidor entró al mercado, llegó a un nivel del cual no ha podido moverse en los últimos años. La participación promedio de Dish en las localidades donde se da la concentración, es tan sólo del 14.3%.

Como evidencia de que la presencia de Dish no es suficiente para generar una disciplina competitiva en el servicio de televisión restringida, está la reciente sanción que emitió este Pleno mediante acuerdo P/IFT/EXT/170214/70 por la comisión de prácticas monopólicas absolutas precisamente entre GTV y Megacable consistentes en la segmentación del mercado respecto de la oferta de servicios de televisión restringida, telefonía e internet.

Adicionalmente, es importante considerar que Cablecom se incorporaría al grupo económico que conforma GTV, quien a su vez es el productor de contenidos en español más grande del mundo y el agente económico preponderante en el sector de la radiodifusión; además de que en el servicio se presentan importantes economías de escala, de alcance y de red, que tienden a favorecer a los operadores más grandes y, en este caso, a GTV, lo que incrementa las barreras a la entrada en estas actividades.

Todos estos elementos llevan a confirmar que se fortalecería el poder del agente económico conformado por GTV, en el mercado de televisión restringida, con lo cual se facilitaría la comisión de prácticas monopólicas relativas en este sector y la fijación de precios, por encima de los que prevalecerían en un mercado en competencia, además de que la situación desincentivaría la oferta de servicios de mayor calidad e innovación.



Por otra parte, siendo el mercado de la televisión restringida un mercado de dos lados, la resolución de mérito no atiende los posibles efectos de la concentración sobre la oferta de espacios publicitarios, particularmente aquellos de cobertura local.

Existen indicadores de que la participación de la televisión restringida en el gasto publicitario ha ido creciendo y que puede resultar un competidor, al menos potencial, de la televisión abierta (y de otras plataformas, entre ellas el internet)<sup>1</sup>. El mismo Acuerdo señala que GTV y Cablevisión han tenido incrementos importantes en sus ingresos provenientes de la publicidad en televisión restringida.

No obstante, en el Acuerdo no se precisa si la publicidad mediante la televisión restringida ha crecido con la misma intensidad en los espacios publicitarios de cobertura local y los de cobertura nacional. Esta distinción es importante, porque en la publicidad local sólo pueden concurrir los operadores de televisión abierta y restringida con dicha cobertura, lo cual excluye a los canales de televisión abierta de cobertura nacional, así como a la televisión restringida por satélite. De esta forma, la audiencia de la televisión por cable (y microondas) puede ser competitiva frente a la de la televisión abierta local, para los anunciantes que buscan difundir sus bienes y servicios en un área geográfica acotada. Por lo tanto, resultaba relevante analizar los efectos en la competencia de la concentración Cablecom-GTV al unir a las dos plataformas que de forma natural deberían ser competidoras en la oferta de espacios publicitarios locales.

Sin embargo, el Acuerdo no contiene dicho análisis ni concluye en sentido alguno respecto de la existencia de efectos sobre la competencia en la oferta de espacios publicitarios ni en su dimensión nacional ni en la local, a pesar de que el adquirente ya cuenta con una posición dominante en los servicios de televisión abierta, de forma que se concentran dentro del mismo agente económico la provisión de espacios publicitarios a través de televisión abierta, televisión restringida e internet.

En este sentido, los elementos del expediente señalan que la posición de ventaja que alcanza Cablecom-GTV en las localidades donde tiene efectos la concentración, frente a la ausencia de factores que puedan compensar dicha ventaja, hacen muy probable un daño al proceso de competencia y libre concurrencia desde el punto de vista de la demanda conformada por los

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, en un estudio elaborado para la Cofetel, el CIDE resaltó que la publicidad en la televisión de paga creció un promedio de 5.4% anual entre 2005 y 2010 (30% en el periodo), comparada con un decrecimiento en la inversión publicitaria en televisión abierta, que en el mismo lapso disminuyó alrededor de 0.5% por año. De la misma manera, la audiencia de la televisión de paga ha ido creciendo continuamente, frente a una disminución de a televisión abierta. El estudio también señala que el internet ha crecido de forma acelerada como otra plataforma con uso publicitario. Fuente: [http://www.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2013/10/Reporte\\_CIDE\\_CM\\_201112\\_publico.pdf](http://www.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2013/10/Reporte_CIDE_CM_201112_publico.pdf)

consumidores de servicios de televisión restringida, derivada de la posibilidad de que Cablecom-GTV abuse unilateralmente de su poder de mercado. Al mismo tiempo, existen indicadores de un posible efecto contrario a la competencia en el mercado, desde el punto de vista de los demandantes de espacios publicitarios, particularmente los locales, si bien el Acuerdo es omiso para concluir al respecto.

## 2. Efectos en la competencia respecto de otros servicios de telecomunicaciones (telefonía, internet) y en el sector telecomunicaciones en su conjunto

Aunque el acuerdo menciona que existirán notables beneficios a la competencia en los otros servicios de telecomunicaciones<sup>2</sup> que serán provistos por GTV-Cablecom, este argumento no es suficiente para compensar la reducción a la competencia prevista para la oferta de servicios de televisión restringida abordados en el apartado previo, ni se encuentra adecuadamente sustentado, en razón de que: a) se omite analizar los posibles efectos coordinados de la operación en la oferta de otros servicios de telecomunicaciones y en el sector de las telecomunicaciones en su conjunto; b) no se aportan elementos materiales que apunten a que los supuestos beneficios en realidad se producirán ni se acredita que los beneficios aludidos sean inherentes a la operación.

### 2.1 Efectos coordinados en la oferta de otros servicios de telecomunicaciones

En un mercado con pocos competidores y barreras de entrada, pueden surgir incentivos al comportamiento coordinado, ya sea de manera explícita por el establecimiento de acuerdos ilícitos entre los rivales, o de manera implícita debido a una dinámica donde no existen incentivos para actuar competitivamente.

Por esta razón, en el análisis del impacto en la competencia que pueden tener una concentración, es importante no sólo abordar los efectos unilaterales (posible abuso de poder de mercado), sino también los efectos coordinados (incentivos a la colusión), ya que ambos fenómenos son nocivos a la competencia.

La concentración por parte de GTV de una proporción importante de la infraestructura establecida en el país para la provisión de servicios de telecomunicaciones por cable, apunta a la reconfiguración del sector donde se está privilegiando la existencia de dos grandes competidores por encima de otras posibles estructuras de mercado más diversificadas.

---

<sup>2</sup> En este documento, la referencia a "otros servicios de telecomunicaciones" debe entenderse hecha a la telefonía e internet, con la intención de diferenciarlos del servicio de televisión restringida, en congruencia con la exposición que se hace en el Acuerdo..

De conformidad con lo que el Acuerdo señala, esta conformación más concentrada del sector de telecomunicaciones debería tender a la obtención de mejores condiciones para los usuarios, entre las que se cuentan:

- *Inversiones para instalar y desarrollar redes de banda ancha a partir de las redes concesionadas a Cablecom en las localidades donde actualmente tiene presencia, con capacidad de prestar servicios convergentes de Internet de banda ancha, telefonía fija y televisión restringida.*
- *Acceso a mejores ofertas en la prestación de estos servicios para los actuales usuarios de Cablecom.*
- *Acceso a los servicios de telefonía fija y banda ancha a personas que actualmente no tienen acceso a este tipo de servicios en las localidades donde Cablecom tiene presencia.*

Todos estos efectos requieren, para su materialización, que las condiciones del mercado arrojen incentivos a la inversión, innovación y atención de las necesidades del consumidor, que sólo se producen bajo condiciones de competencia. La participación de un competidor con capacidad económica para hacer fuertes inversiones, como es el caso de GTV, no es un elemento suficiente para que éstas se lleven a cabo. Si tal fuera el caso, la presencia del agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones habría llevado a un incremento y mejora continua de la oferta para los consumidores. Más allá de eso, se requiere que existan incentivos económicos para que los competidores se vean empujados a mejorar su oferta.

En la práctica internacional de competencia, se han identificado diversos factores que hacen más propicio el comportamiento coordinado<sup>3</sup>. En términos generales, entre estos se encuentran: la concentración del mercado; las barreras a la entrada y/o expansión; la simetría en los servicios ofrecidos, costos y tamaño de los competidores; las economías de escala y los costos hundidos; la fase de desarrollo de la industria; la variabilidad de la demanda; el tamaño y la frecuencia de las compras; la prevalencia de poder compensatorio de compra; el contacto multimercado entre las empresas líderes; la transparencia y la posibilidad de comprometerse para persistir en ciertas conductas<sup>4</sup>.

Muchos de estos factores están presentes en este caso. Sin embargo, el Acuerdo omite hacer un análisis al respecto, sin el cual no hay bases para concluir que las condiciones de mercado generarán los incentivos necesarios para que Cablecom-GTV efectivamente incremente sus inversiones y la oferta de servicios de

---

<sup>3</sup> Un ejemplo está en el documento "Oligopoly", de la OCDE (1999).

<sup>4</sup> Una exposición más extensa sobre los factores propicios al comportamiento oligopólico, se encuentra en Estavillo, Ma. Elena, "La Prevención de Colusiones", 2007, ed. Porrúa.

telecomunicaciones. Más aún, la ausencia de este análisis impide prever si la reconfiguración del sector de las telecomunicaciones, a la cual contribuye la concentración analizada, con dos grandes jugadores líderes, podrá generar incentivos para un comportamiento oligopólico que resultaría contrario a la competencia.

2.2 No se aportan elementos objetivos que apunten a que los supuestos beneficios en realidad se producirán, ni se acredita que dichas eficiencias sean específicas a la concentración

En mi consideración, las conclusiones a que arriba el Acuerdo, relacionadas con las eficiencias en otros servicios de telecomunicaciones supuestamente derivadas de la concentración, son incorrectas al no distinguirse entre los beneficios aquellos que pudieran considerarse inherentes a la concentración y otros que se podrían derivar del desarrollo normal de los servicios o de otros esquemas de participación y de inversión en el grupo adquirido. Adicionalmente, no se aportan elementos objetivos que sustenten la supuesta realización de dichos beneficios.

En efecto, la práctica internacional indica que en el análisis de concentraciones en materia de competencia deben considerarse solamente las eficiencias que son específicas a la concentración, a fin de no sobreestimar los efectos positivos de una operación.

Esto es, no deberían ser consideradas en el análisis aquellas eficiencias que se puedan generar de otra manera que no sea la concentración en cuestión, por ejemplo, con inversión propia de la empresa adquirida, con aportaciones de capital de sus accionistas, con financiamiento obtenido en el mercado bursátil o con la aportación de capital de un adquirente distinto y no necesariamente el que se presenta. Tampoco aquellas que se deriven de la evolución prevista en las condiciones productivas, tecnológicas o de la demanda en las actividades analizadas.

Las mejores prácticas internacionales también desestiman aquellas eficiencias que son vagas o especulativas o que no se pueden probar.

Por ejemplo el Departamento de Justicia (Department of Justice o DOJ por sus siglas en inglés) y la Comisión Federal del Comercio (Federal Trade Commission o FTC por sus siglas en inglés) de Estados Unidos<sup>5</sup> en el análisis de concentraciones no consideran las eficiencias presentadas como específicas a la transacción, que son vagas o especulativas o que no se pueden verificar. Definen las eficiencias identificables y específicas a la transacción como aquellas que han sido verificadas considerando los efectos netos de la operación (costos y beneficios) y que no generan reducciones del bien o servicio producido en cada mercado relevante

---

<sup>5</sup> <http://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/merger-review/100819hmg.pdf>

afectado. Cuando el potencial efecto anticompetitivo es sustancial, las eficiencias específicas y verificables tienen que ser lo suficientemente grandes para contrarrestar un posible incremento en precios, un deterioro en la calidad del producto o servicio en cuestión o una disminución en el desarrollo de nuevos productos, de tal manera que se logre proteger el bienestar de los usuarios. Por lo regular, cuando la concentración genera un mercado casi monopolístico, las eficiencias específicas a la concentración raras veces contrarrestan los efectos anticompetitivos de la misma.

La Comisión Europea<sup>6</sup> exige a los promoventes de una concentración, explicar y proveer la evidencia del carácter intrínseco de las eficiencias a generarse a raíz de la transacción. Se deben fundamentar las razones por las cuales los promoventes no podrían lograr las eficiencias alegadas de otra manera que no fuera la concentración propuesta, es decir, de una forma que no creara potenciales efectos anticompetitivos.

La Autoridad de Competencia del Reino Unido (Competition and Markets Authority, CMA por sus siglas en inglés)<sup>7</sup>, para autorizar una concentración que genera probables efectos anticompetitivos, requiere que los promoventes presenten evidencia sólida que demuestre que las eficiencias serán suficientes para contrarrestar el potencial efecto anticompetitivo, que son específicas a la transacción, que se generan como consecuencia directa a la transacción y también analizan la situación que se crearía en ausencia de las mismas.

Es importante destacar que todas estas autoridades no sólo buscan eficiencias verificables y específicas a la concentración, sino que también exigen que sean suficientes para contrarrestar los efectos anticompetitivos, lo cual requiere un análisis del alcance de los efectos procompetitivos y anticompetitivos de una concentración, a fin de contrastarlos y poder concluir sobre su efecto neto en la competencia.

Es evidente que en el Acuerdo no se analiza si las eficiencias señaladas son específicas a la concentración ni se estudia si existe otra posible alternativa que pueda generar los mismos beneficios sin los efectos anticompetitivos. Tampoco se hace un contraste de los efectos anticompetitivos con las supuestas eficiencias, para concluir fundadamente que las últimas son superiores a los primeros.

De las principales eficiencias consideradas en el acuerdo y que cito en los siguientes incisos, observo lo siguiente:

- a) *Inversiones para instalar y desarrollar redes de banda ancha a partir de las redes concesionadas a Cablecom en las localidades donde actualmente tiene presencia, con*

---

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/files\\_remedies/amendments\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/files_remedies/amendments_en.pdf)

<sup>7</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/284449/OFT1254.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284449/OFT1254.pdf)

*capacidad de prestar servicios convergentes de Internet de banda ancha, telefonía fija y televisión restringida.*

De acuerdo con la información del expediente, las redes de Cablecom ya tienen capacidad de proveer servicios bidireccionales en el [REDACTED] de sus localidades. El Acuerdo simplemente asume que la inversión de GTV por sí misma haría crecer este porcentaje de localidades sin estudiar cuáles han sido las razones por las que Cablecom no ha extendido estos servicios a toda su red, que pudieran ser una posible falta de rentabilidad en algunas localidades o insuficiente capacidad de inversión. En el primer caso, la concentración por sí misma no tendría efecto alguno en la demanda potencial de servicios ni en la capacidad de pago de las poblaciones aludidas, por lo que el beneficio alegado no tendría sustento. En el segundo caso, el Acuerdo no estudia cuáles otras posibilidades de financiamiento existen para Cablecom, que no tengan los efectos anticompetitivos de la concentración. Por lo tanto, no hay elementos que acrediten que la supuesta eficiencia es inherente a la operación. Más aún, el Acuerdo no demuestra que Cablecom-GTV tendría los incentivos económicos que promuevan la inversión para extender la cobertura de los servicios a las poblaciones que aún no están cubiertas ni que, de existir, estos incentivos económicos provendrían de la participación de GTV en el negocio, más allá de la dinámica que presenta el mercado por el avance tecnológico y la disminución de costos. De esta manera, en el segundo caso las eficiencias serían especulativas sin que se acredite que sean inherentes a la operación.

- b) Acceso a mejores ofertas en la prestación de estos servicios para los actuales usuarios de Cablecom.

El Acuerdo contiene información sobre los precios de paquetes ofrecidos por Cablecom y GTV en 2014, donde se observa que los precios de Cablecom son superiores. No obstante, es relevante observar que en el año 2014 ya habían ocurrido actos entre GTV y Cablecom que generaron vínculos de negocios entre ellos, por lo que estos comparativos no son idóneos para mostrar una supuesta diferencia en la política de precios entre una y otra de las partes en la concentración.

El Acuerdo también establece que:

*“Las Partes señalan que los precios ofertados por Cablemás entre 2006 y 2014 mostraron una tasa de crecimiento promedio de -2.9%. Esto es, si bien señalan que los precios se redujeron en términos reales, no se acredita que esto haya ocurrido en un periodo corto de tiempo. La información aportada sólo permite observar que tal variación ocurrió en un periodo de ocho años y ello no acredita que haya ocurrido como resultado de las concentraciones previas por las que GTV adquirió a empresas establecidas.”*

En suma, la información sobre un supuesto beneficio en precios que traería la operación no es concluyente sobre la probabilidad de que se produzca este efecto, ni de que sea específico a la concentración.

- c) Acceso a los servicios de telefonía fija y banda ancha a personas que actualmente no tienen acceso a este tipo de servicios en las localidades donde Cablecom tiene presencia.

Respecto de este punto, son aplicables los argumentos expresados en el inciso a).

En suma, considero que no se acredita que las supuestas eficiencias derivadas de la concentración sean específicas a la misma, ni que se aportaron elementos objetivos que sustenten que las mismas se producirán. Adicionalmente, no se realizó un ejercicio para contrastar la importancia de las eficiencias económicas aludidas frente a los efectos anticompetitivos detectados, con el fin de determinar que las primeras superan a las segundas.

En efecto, el Instituto Federal de Telecomunicaciones tiene como obligación cumplir con la garantía de seguridad jurídica, esto es, debe llevar a cabo el ejercicio de sus atribuciones sometiéndose al principio de legalidad, lo que implica que debe observar de forma puntual lo dispuesto en la norma jurídica aplicable.

Lo anterior reflejado en el caso de la aplicación del artículo Noveno Transitorio, consiste en que tiene la obligación de pronunciarse de forma exhaustiva si se cumplimentan o no, la totalidad de los requisitos exigidos por dicho artículo, proporcionando los elementos suficientes en uno u otro sentido que permita tener la convicción de que se ubica la concentración en la hipótesis normativa, lo que en mi opinión no acontece en el presente caso, por las omisiones precisadas en el presente voto. Al respecto es aplicable de forma analógica el criterio sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, de Poder Judicial de la Federación que dispone:

**"JUEGOS Y SORTEOS. LA AUTORIDAD ENCARGADA DEL OTORGAMIENTO DE LOS PERMISOS EN LA MATERIA DEBE OBSERVAR LAS FORMALIDADES ESTABLECIDAS EN EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA Y EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN CADA UNA DE LAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CORRESPONDIENTE, A FIN DE CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.- De conformidad con los artículos 27 y 28 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, en relación con los numerales 12, 13, 14, 17-A y 59 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la autoridad facultada para otorgar permisos en materia de juegos y sorteos, al conocer de las solicitudes que ante ella se presentan, debe: a) requerir al**



*interesado si estima que la información presentada no contiene los datos suficientes o no cumple con los requisitos exigidos por la legislación aplicable; b) solicitar al interesado los elementos que estime pertinentes con el fin de verificar la veracidad de la información, documentación y demás datos previamente proporcionados; c) sujetar su actuación a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe; y, d) decidir en la resolución que ponga fin al procedimiento todas las cuestiones planteadas por el interesado, pronunciándose respecto a si éste satisfizo la totalidad de los requisitos exigidos para lo solicitado. Consecuentemente, el órgano administrativo encargado del otorgamiento de los aludidos permisos debe observar las formalidades establecidas en los mencionados ordenamientos en cada una de las etapas del procedimiento administrativo relativo, a fin de cumplir con la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que las atribuciones de aquél para evaluar el trámite sometido a su consideración no son absolutas.*

**SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Amparo en revisión 153/2010. Directora General Adjunta de Juegos y Sorteos, dependiente de la Unidad de Gobierno de la Secretaría de Gobernación y otra. 11 de agosto de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: José Arturo González Vite.*

De acuerdo con lo expresado en este voto particular, se aprecia que en el Acuerdo hay elementos sólidos para la acreditación de daños sustanciales a la competencia en el servicio de tv restringida desde el punto de vista de la demanda de los usuarios. En contraste, las eficiencias económicas alegadas en los otros servicios de telecomunicaciones (telefonía, internet) a mi juicio no son suficientes para contrarrestar los efectos unilaterales, puesto que no hay evidencia objetiva de que se podrán materializar y, en su caso, tampoco se demuestra que estas eficiencias serían inherentes a la concentración. El Acuerdo no indaga si los beneficios alegados pudieran obtenerse de la misma evolución de mercado o mediante otras alternativas que no generen los efectos anticompetitivos detectados. Todo ello me lleva a concluir que el análisis de eficiencias no se hizo conforme a las mejores prácticas en la materia. Adicionalmente, existen potenciales efectos contrarios a la competencia que no fueron abordados en el Acuerdo, como la posibilidad de generar una estructura del sector de telecomunicaciones propensa al comportamiento oligopólico. Asimismo, aunque el Acuerdo menciona algunos aspectos de las condiciones de competencia relacionadas con la demanda de espacios publicitarios, no distingue entre las

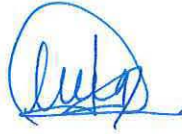




condiciones de competencia en el ámbito nacional y el local, además de que no llega a conclusión alguna sobre los efectos en la competencia para estos demandantes.

Por las anteriores consideraciones, expreso mi voto particular en contra, en razón de que no concuerdo con el análisis efectuado de las supuestas eficiencias económicas, el cual se aparta de las mejores prácticas en la materia, además de que no se realizó un análisis exhaustivo, que permita concluir fundadamente que la concentración aludida no tendrá como efecto disminuir, dañar o impedir la libre competencia y concurrencia en general en el sector de las telecomunicaciones ni en los servicios de telecomunicaciones estudiados, por lo que me aparto de lo resuelto por la mayoría de los Comisionados del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

**ATENTAMENTE,**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Estavillo Flores', enclosed within a blue circular scribble.

**MARÍA ELENA ESTAVILLO FLORES  
COMISIONADA**