

Dictamen sobre la imposición de medidas específicas adicionales al Agente Económico Preponderante en el Sector de Radiodifusión.

Como parte integral de la presente resolución, se emite el dictamen sobre la imposición de medidas específicas adicionales al AEP en el sector de radiodifusión que el Instituto considera necesarias para prevenir posibles afectaciones a la competencia, a que se refiere en cumplimiento con la fracción XXIV y el último párrafo del artículo 266 de la LFTR que señala:

~~"XXIV. Aquellas medidas específicas adicionales que el Instituto considere necesarias para prevenir posibles afectaciones a la competencia.~~

~~El Pleno del Instituto deberá emitir un dictamen en el que se establezca como mínimo:~~

- ~~a) La posible afectación a la competencia económica que se pretende corregir, y~~
- ~~b) La razonabilidad de las medidas con relación a dicha afectación."~~

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 266, fracción XXIV de la LFTR, En ese sentido, el Instituto establece como medida específica adicional la incorporación de la provisión del Servicio de Emisión de Señal por parte del Agente Económico Preponderante, como servicio complementario a la medida ya impuesta relacionada con la compartición de Infraestructura Pasiva (ahora llamada Servicio de Coubicación), y tiene como finalidad ofrecer una alternativa a los concesionarios solicitantes para acceder a los elementos de infraestructura del AEP susceptibles de compartirse.

a) Posible afectación a la competencia económica que se pretende corregir.

En la Resolución de AEP se señaló que la Infraestructura Pasiva puede considerarse como un recurso no fácilmente replicable para la provisión del servicio de televisión radiodifundida a nivel nacional y resulta ineficiente desde el punto de vista económico y social que los competidores tengan que duplicar o triplicar la Infraestructura Pasiva existente.

La infraestructura es un elemento fundamental de la cadena de valor para la prestación del servicio de televisión radiodifundida. Es por ello, que los concesionarios deben realizar inversiones significativas para la adquisición de los elementos necesarios, así como llevar a cabo los trámites y procedimientos frente a distintas autoridades, que les permitan desplegar una infraestructura pasiva y activa, con la finalidad de transmitir sus señales en la cobertura que amparan sus respectivos títulos de concesión.

En la misma Resolución de AEP se señaló que el despliegue de infraestructura se enfrenta en a diversos obstáculos legales y reglamentarios para obtener las autorizaciones necesarias para su instalación. La obtención de los permisos

respectivos, tales como derechos de vía, implican incertidumbre en cuanto al tiempo y a las condiciones en las que se realizará el despliegue de dicha infraestructura y, por lo tanto, afectan la capacidad de los nuevos competidores para tender su propia infraestructura pasiva.

Cabe señalar que disponer de infraestructura pasiva es una condición necesaria pero no suficiente para transmitir las señales de televisión radiodifundida, utilizando las bandas de frecuencias concesionadas para tal efecto. Los predios con ubicaciones frecuentemente privilegiadas, así como las casetas, torres, permisos y autorizaciones que se requieren por parte de los tres niveles de gobierno, ciertamente pueden generar barreras a la entrada, pero no son las únicas.

Los costos asociados a toda la cadena de valor para la prestación del servicio de televisión radiodifundida, incluyendo tanto el despliegue de infraestructura como la producción de contenidos, pueden llegar a configurar importantes costos de entrada a los nuevos competidores, sobre todo si se consideran los altos niveles de concentración en infraestructura; la capacidad financiera que tiene el principal integrante del Grupo de Interés Económico que conforma el AEP, y los altos niveles de concentración en los ingresos publicitarios.

Por lo anterior, la infraestructura en general, tanto pasiva como activa, puede considerarse como un recurso difícilmente replicable para la provisión del servicio de televisión radiodifundida a nivel nacional o regional, no debido a la falta de disponibilidad de los elementos que integran la infraestructura activa, sino a la escasez de las ubicaciones estratégicas para su despliegue y a los costos que esto implica. Adicionalmente, como ya se ha mencionado, resulta ineficiente desde el punto de vista económico que los competidores tengan que duplicar o triplicar la infraestructura existente.

A través de la Resolución de AEP, se obligó al AEP a realizar una oferta pública de referencia a los concesionarios de radiodifusión, que les permitiera el acceso y uso de su infraestructura pasiva. Al día de hoy, a pesar de haberse instalado equipo complementario de algunos concesionarios en ubicaciones donde el AEP cuenta con infraestructura y de encontrarse en proceso de implementación la nueva cadena nacional de Televisión Digital Terrestre (en lo sucesivo, la "TDT"), no se ha efectuado convenio alguno de compartición de infraestructura. Tampoco a la fecha se aprecia que haya efectos directos que hayan favorecido a eliminar las barreras de entrada a competidores a través de las medidas asimétricas de preponderancia en el sector de radiodifusión, relacionadas con la compartición de infraestructura pasiva, ni a hacer más eficiente el despliegue y aprovechamiento de la infraestructura.

Debe observarse que una dificultad asociada con el despliegue de una cadena de televisión es la necesidad de ubicar equipos de transmisión en localizaciones específicas relacionados con la zona a cubrir, ya que las antenas receptoras pueden estar orientadas hacia tal localización y el costo de reorientar las antenas

Comentado [A1]: Sólo se ha hablado de la infraestructura pasiva y en este punto se mete a la infraestructura activa sin haber dado explicación previa.

receptoras o instalar las antenas emisoras en sitios alternativos podría ser elevado. Asimismo, el AEP puede no contar con capacidad disponible para coubicar equipos de un Concesionario Solicitante. Algunos concesionarios, integrantes del AEP, han manifestado no contar con espacio disponible para coubicar los equipos de terceros, tanto en caseta como en torre.

Así, una alternativa para alcanzar el objetivo de reducir las barreras a la entrada asociadas con los altos costos de inversión que implica el despliegue de infraestructura y la falta de capacidad del AEP para compartir infraestructura pasiva, es que el AEP preste el Servicio de Emisión de Señal. El Servicio de Emisión de Señal permitirá la conexión física de los equipos del Concesionario Solicitante y el sistema radiador del AEP. Los equipos relevantes en la prestación del servicio son, entre otros, la línea de transmisión y la antena radiante.

La obligación podría ser de mayor pertinencia en los siguientes casos:

- 1) Cuando no exista capacidad disponible para compartir infraestructura pasiva.
- 2) Cuando un sitio/localización no pueda ser sustituible.

La medida específica adicional relativa al Servicio de Emisión de Señal permitirá prevenir posibles afectaciones a la competencia debido a que ofrece una alternativa a los nuevos competidores, y, con ello, se facilitará el tránsito hacia condiciones de competencia efectiva.

Entre los objetivos del Servicio de Emisión de Señal se encuentran:

- Hacer un uso más eficiente de la infraestructura disponible.
- Evitar que el agente económico preponderante niegue u obstaculice el acceso y aprovechamiento eficiente de la infraestructura que excede lo requerido para su operación normal.
- Evitar la ineficiencia económica que implica duplicar o triplicar la infraestructura para la transmisión de señales de televisión abierta.
- Reducir el tiempo de despliegue de las cadenas de televisión.
- Asegurar que el agente económico preponderante ofrezca los elementos de la infraestructura de forma desagregada.

b) Razonabilidad de la medida con relación a las posibles afectaciones.

El Instituto, al ser un órgano constitucional autónomo especializado, cuenta con la facultad por mandato directo de la CPEUM, para dictar sus propias resoluciones, y sus decisiones se dan dentro del marco de legalidad que establece el artículo 16 de la CPEUM.

Comentado [A2]: Los argumentos son claros. No obstante, creemos que no es contundente en el sentido de "la posible afectación que se pretende corregir". Esto es, tiene que quedar muy claro que de no implementar el Servicio de Emisión de Señal, pasaría....

Comentado [A3]: Los argumentos son claros, no obstante es indispensable reforzar la razonabilidad de la medida. Esto es, por qué la Emisión de Señal y no otra figura, por qué la medida es "razonable" para ser implementada.

000005

El establecimiento del Servicio de Emisión de Señal en la Medida Tercera persigue objetivos constitucionalmente legítimos, así como los fines planteados en la legislación vigente y en las Medidas Resolución de AEP.

La Medida Tercera establece lo siguiente:

"TERCERA.- El Agente Económico Preponderante deberá ofrecer a Concesionarios Solicitantes el servicio de Cobertura a través de la infraestructura que posea directa o indirectamente, bajo cualquier título legal y, sólo en caso de saturación del espacio disponible, estará obligado a ofrecer el servicio de Emisión de Señal.

Dicha infraestructura deberá estar disponible a los Concesionarios Solicitantes sobre bases no discriminatorias, considerando las condiciones ofrecidas a sus propias operaciones. El Agente Económico Preponderante no deberá otorgar el uso o aprovechamiento de dichos bienes con derechos de exclusividad."

El artículo 6º de la CPEUM señala, entre otras cosas, que el Estado garantizará el derecho a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, para lo cual establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios:

"Artículo 6o...

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

(...)" (Énfasis añadido)

Además, el referido artículo establece que el Estado garantizará que el servicio público de radiodifusión sea prestado en condiciones de competencia y calidad, brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, fomente los valores de la identidad nacional, y contribuya a los fines establecidos en el artículo 3º de la CPEUM:

"Artículo 6o...

III. La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el

Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3o. de esta Constitución.

(...)"

Por otro lado, el artículo 262 de la LFIR establece la obligación del Instituto de determinar al AEP en el sector de radiodifusión y de imponer las medidas necesarias

800000

para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales:

Artículo 262. El Instituto deberá determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, e impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales, e incluirán en lo aplicable, las relacionadas con información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, regulación asimétrica en tarifas e Infraestructuras de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional o estructural de dichos agentes.

El Servicio de Emisión de Señal es consistente con los objetivos planteados desde la Resolución de AEP, y se actualizan en el mismo sentido:

- Hacer un uso más eficiente de la infraestructura disponible.
- Evitar que el AEP niegue u obstaculice el acceso y aprovechamiento eficiente de la infraestructura que excede lo requerido para su operación normal.
- Evitar la ineficiencia económica que implica duplicar o triplicar la infraestructura para la transmisión de señales de televisión abierta.
- Reducir el tiempo de despliegue de las cadenas de televisión.
- Asegurar que el AEP ofrezca los elementos de la infraestructura de forma desagregada.

Si bien, en la Resolución de AEP se establecieron obligaciones únicamente para infraestructura pasiva, el Instituto tiene facultades para regular infraestructura activa también. No obstante, los objetivos que se buscan alcanzar mediante la prestación del Servicio de Emisión de Señal, tiene los mismos fines que se plantearon originalmente en la Resolución de AEP. Es decir, se amplió el alcance de los servicios, con la finalidad de favorecer la consecución de los fines originalmente buscados.

En este sentido, el Servicio de Emisión de Señal coadyuva con dichos objetivos, ya que permitirá generar condiciones de competencia efectiva en el sector.

Por otro lado, el Servicio de Emisión de Señal se considera como una medida adecuada para alcanzar los fines perseguidos pues, como se mencionó anteriormente, una dificultad asociada con el despliegue de una cadena de televisión es la necesidad de ubicar equipos de transmisión en localizaciones específicas relacionados con la zona a cubrir, ya que las antenas receptoras pueden estar orientadas hacia tal localización y el costo de reorientar las antenas receptoras o instalar las antenas emisoras en sitios alternativos podría ser elevado. Asimismo, el AEP puede no contar con capacidad suficiente para coubicar equipos de un Concesionario Solicitante.

Comentado [A4]: No resulta aplicable como fundamento ya que el actual AEP ha sido determinado y la facultad con la que se le imponen nuevas medidas, se modifican antiguas o se suprimen, es con la medida Trigésima.

Comentado [A5]: Los objetivos que se buscan deben ser consistentes con las Medidas, no con la Resolución AEP.

Comentado [A6]: Ya se menciona en el apartado a)

Comentado [A7]: Mismo comentario, los objetivos deben ser afines con los de las Medidas, no los de la Resolución AEP.

Comentado [A8]: No se está diciendo por qué no fueron efectivas las medidas relacionadas únicamente con la infraestructura pasiva y ahora se vuelve necesario implementar un alcance más amplio como lo es la infraestructura activa.

No se desprende que haya habido un análisis de diversas opciones distintas a la infraestructura activa sino que esta es la única solución.

Comentado [A9R8]: Surge la duda anterior ya que se tiene que no ha habido interés de agentes por la infraestructura del AEP y la medida de emisión de señales únicamente procederá cuando no haya disponibilidad o exista saturación en la infraestructura pasiva. Esto no puede suceder sin que alguien manifieste su interés en una ubicación específica.

000006

Existen, además, zonas donde la infraestructura del AEP es la única que se ha desplegado en virtud de que para los competidores no es económicamente factible entrar dados los bajos ingresos que podrían obtener en esas zonas. En esta situación, si los competidores deciden desplegar nueva infraestructura estarían realizando una inversión ineficiente al duplicar o triplicar la infraestructura existente. Es por ello que el Servicio de Emisión de Señal resultaría viable ya que se compartirían los elementos de infraestructura por dos o más operadores.

Asimismo, dado que existen concesionarios en el sector de radiodifusión que cuentan con infraestructura desplegada en varias localidades, podrían requerir sólo algunos elementos para complementar su red y prestar mejores servicios de televisión radiodifundida o ampliar su cobertura. En esta situación, el Servicio de Emisión de Señal da la posibilidad de ofrecer elementos de infraestructura desagregados y sólo aquellos que sean necesarios para la prestación de los servicios de radiodifusión, tales como líneas de transmisión y antenas.

Se considera también que las medidas tercera a décima séptima del Anexo 1, referentes a compartición de infraestructura, son pertinentes para contribuir a reducir el tiempo de despliegue de los 148 canales de transmisión para la prestación del servicio público de TDT cuya convocatoria y bases de licitación fueron publicados el pasado 25 de noviembre de 2016 en el DOF, así como para facilitar el aumento de cobertura de los concesionarios existentes y reducir la ineficiencia generada por la duplicación de infraestructura.

Es importante destacar que en países como Francia, España, Reino Unido, Irlanda y Suecia, se han impuesto medidas de compartición de infraestructura activa y pasiva, a los agentes declarados con poder sustancial para la prestación de servicios de televisión radiodifundida, con el objetivo de hacer un uso más eficiente de la infraestructura ya instalada y reducir las barreras a la entrada de nuevos competidores.

El Servicio de Emisión de Señal es suficiente para lograr la finalidad que se persigue y no implica una carga desmedida, excesiva o injustificada al AEP en el sector de radiodifusión. Este consiste en la conexión física de la red del Concesionario Solicitante y del AEP en aquellos puntos de la red de radiodifusión donde sea técnicamente viable, y se podría considerar viable la interconexión de la red del Concesionario Solicitante a la línea de transmisión y sistema radiador del AEP, siempre y cuando, estos elementos cuenten con la capacidad para soportar las potencias requeridas y se utilice un combinador. Por tanto, el punto común para la interconexión de la red del AEP con la del Concesionario Solicitante es la entrada del conjunto combinador-línea de transmisión-sistema radiante. El combinador es el elemento que permite filtrar y adaptar diversas señales de televisión para difundirlas por un único sistema radiante, y tiene un diseño específico en función de las características técnicas de las señales que se agregan: frecuencia o canal de emisión, potencia, número de señales a combinar y separación de frecuencias entre ellas.

Comentado [A10]: No se perciben diferencias entre el apartado a y b.

Comentado [A11]: Por qué se cree que no es una carga desmedida, excesiva o injustificada? Se analizaron diferentes opciones? Se hicieron análisis de costos? Se previó el tiempo que implicaría implementar este servicio vs. otros?

La interconexión de un nuevo equipo transmisor a una cadena combinada ya existente, podría requerir que se sustituya el combinador, la línea de transmisión y el sistema radiante. En consecuencia, la incorporación al punto de interconexión de la señal que entrega el Concesionario Solicitante del servicio de emisión de señal requerirá de un análisis previo.

Mediante el Servicio de Emisión de Señal, el Concesionario Solicitante emplearía la línea de transmisión y el sistema radiante del AEP, aunque requeriría de la utilización de un espacio en el interior del sitio para la ubicación de sus propios equipos de telecomunicaciones (transmisores, receptores, etc.).

Así pues, la medida relativa al Servicio de Emisión de Señal no resulta excesiva ya que no contempla la compartición de elementos de infraestructura activa de manera abierta y sin limitaciones, sino que se restringe únicamente a aquellos elementos estrictamente necesarios para la eficiente prestación del Servicio de Televisión Radiodifundida Concesionada.

Ahora bien, la infraestructura puede ser utilizada por cualquier Concesionario Solicitante siempre que sea técnicamente factible, por lo que las medidas propuestas contemplan este aspecto mediante la Visita Técnica de la siguiente manera:

"12) Visita Técnica. La actividad conjunta por parte del Concesionario Solicitante y del Agente Económico Preponderante a fin de analizar y concretar in situ los elementos sobre los que efectivamente se podrá ejercer el Uso Compartido de Infraestructura."

A través de las valoraciones técnicas adecuadas mediante la referida Visita Técnica, se asegura que la prestación del Servicio de Emisión de Señal cumple con el criterio de necesidad en virtud de que no se pretende la prestación de elementos más allá de lo que requerido.

Vale la pena destacar que la potencia de transmisión determinará la factibilidad de la compartición de elementos activos en un análisis caso por caso, que dependerá de la infraestructura instalada en cada sitio transmisor. Si la línea de transmisión y el sistema radiante tienen la capacidad de tolerar la potencia de salida del combinador, se puede realizar la compartición de elementos activos. En el caso de que debido a las características de los componentes activos no sea posible la transmisión de dos señales empleando los mismos elementos de manera simultánea, estos podrían ser reemplazados con cargo al Concesionario Solicitante para efectos del establecimiento del Servicio de Emisión de Señal.

Por lo tanto, la prestación del Servicio de Emisión de Señal no representa una carga desmedida ni excesiva al AEP; los elementos del AEP a los cuales podrá conectarse el Concesionario Solicitante para la prestación del Servicio de Emisión de Señal dependerán de cada caso, de manera que en ningún momento la medida permite la conexión de equipos de manera indiscriminada, sino que se determinará

000007

con base en criterios técnicos que justificarán plenamente los elementos susceptibles de ser empleados para la provisión del servicio.

Por otro lado, el Servicio de Emisión de Señal no resulta injustificado, ya que dicho servicio se proporcionará a los Concesionarios Solicitantes una vez que se agoten las posibilidades de compartición de infraestructura pasiva que se disponen mediante el Servicio de Coubicación, es decir, cuando no exista capacidad disponible en las instalaciones del AEP. La falta de elementos disponibles para proveer el Servicio de Coubicación justifica plenamente la provisión del Servicio de Emisión de Señal de manera que la entrada de nuevos participantes en el sector de radiodifusión no se verá detenida.

En este sentido, para utilizar de manera eficiente la infraestructura que se encuentra instalada, se debe cumplir que sólo en el caso de que en el Servicio de Coubicación exista saturación del espacio disponible se habilitará el Servicio de Emisión de Señal a los Concesionarios Solicitantes, en términos de la medida TERCERA del Anexo I.

En resumen:

- El Servicio de Emisión de Señal fomentará la entrada de nuevos competidores al sector de radiodifusión que dinamicen la prestación del servicio de televisión radiodifundida, y con ello, dicho servicio se preste en condiciones de competencia, calidad y pluralidad conforme a lo establecido en el artículo 60. de la Constitución, en beneficio de las audiencias.
- No incluir medidas de acceso y compartición de infraestructura pasiva y activa, podría implicar que la prestación del servicio de televisión radiodifundida no se realice de manera económicamente eficiente, pues la entrada de nuevos concesionarios o la expansión a otras zonas de los concesionarios actuales, podría no resultar rentable a través de su propia infraestructura, mientras que sí lo puede ser mediante la compartición de infraestructura.
- El Servicio de Emisión de Señal reducirá el tiempo de despliegue de infraestructura; facilitará el aumento de la zona de cobertura de los concesionarios existentes; evitará que el AEP niegue u obstaculice el acceso y aprovechamiento eficiente de la infraestructura; evitará la ineficiencia que implica duplicar o triplicar la infraestructura, y con ello garantizará condiciones de competencia efectiva.

Por lo anteriormente expuesto, se considera que el Servicio de Emisión de Señal resulta razonable para conseguir el fin constitucional de crear condiciones de competencia efectiva.