

Los textos que aparecen testados con negro corresponden a información considerada como confidencial o reservada de conformidad con los artículos 113 fracción VIII y 116 primer párrafo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP); 110 fracción VIII y 113 fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP); así como los numerales Vigésimo Séptimo y Trigésimo Octavo fracción I de los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas (Lineamientos).

ACUERDO MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES DECLARA SU COMPETENCIA PARA CONOCER SOBRE LA CONCENTRACIÓN NOTIFICADA ANTE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA POR UBER TECHNOLOGIES, INC., CORNERSHOP, ACCEL XII L.P., ACCEL GROWTH FUND IV, L.P., [REDACTED] ii)

[REDACTED] E INSTRUYE QUE SE SOLICITE A ESA AUTORIDAD LA REMISIÓN DEL EXPEDIENTE CORRESPONDIENTE.

Índice de contenido

I. ANTECEDENTES	2
II. CONSIDERANDO	3
Primero.- Alcance.....	3
Segundo.- Ámbito competencial del Instituto.....	4
2.1. Sector de Telecomunicaciones.....	5
2.2. La Concentración Uber/Cornershop involucra mercados que pertenecen al sector de telecomunicaciones.....	6
2.3. El IFT es la autoridad competente para conocer y resolver sobre la Concentración Uber/Cornershop	9
Tercero.- Concentración Uber/Cornershop	12
3.1. Información proporcionada por COFECE	12
a) Actividades de Uber.....	13
b) Actividades de Cornershop.....	13
3.2. Identificación de las actividades de Uber y Cornershop por parte del IFT.....	14
Cuarto.- La Concentración Uber/Cornershop involucra mercados que corresponden al sector de telecomunicaciones y pertenece al ámbito competencial del Instituto.....	15
4.1. Plataformas Digitales — Definición y características	15
Tipos de Plataformas Digitales.....	18
Otros mercados sobre Internet	20
Las Plataformas Digitales no incluyen la provisión de servicios tradicionales.....	22
4.2. Las Plataformas Digitales constituyen mercados distintos y distinguibles	22
Modelos de negocios de las Plataformas Digitales	22
Características legales de las Plataformas Digitales.	24
Criterios de la Suprema Corte de Justicia (SCJN)	24
Criterio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con efectos jurídicos en materia fiscal.	25

Términos y condiciones legales entre las plataformas y los distintos grupos de usuarios.....	26
Plataformas Digitales Uber y Cornershop.....	28
4.3. Las Plataformas Digitales constituyen comunicaciones electrónicas sobre Internet, así como aplicaciones novedosas y de alta tecnología.....	29
4.4. Cadena de valor con operadores de redes y servicios de telecomunicaciones.....	31
4.5. Interdependencia con operadores y redes de telecomunicaciones.....	32
4.6. Existe un consenso internacional de que las Plataformas Digitales pertenecen al ecosistema de Internet.....	36
4.7. Las Plataformas Digitales tienen características intrínsecas al sector de telecomunicaciones.....	39
Quinto.- Precedentes que identifican mercados pertenecientes al sector de telecomunicaciones.....	40
5.1 Concentración Nokia-Alcatel.....	40
5.2 Concentración AT&T-Time Warner.....	41
Mercados analizados por IFT.....	41
Mercados analizados por COFECE.....	41
5.3 Concentración Disney-Fox.....	42
Mercados analizados por IFT.....	43
Mercados analizados por COFECE.....	43
5.4 Concentración SixSigma-MetroNet.....	44
Mercados analizados por el IFT.....	45
Mercados analizados por COFECE.....	47
5.5. Síntesis.....	47
Sexto.- Elementos normativos para definir el sector de telecomunicaciones.....	48
6.1. El ámbito competencial se identifica a partir de la definición del (de los) mercado(s) relevante(s).....	51
Los mercados relevantes involucrados en la Concentración Uber/Cornershop corresponden al sector de telecomunicaciones y el ámbito competencial del IFT.....	53
6.2. La decisión de COFECE en el caso Walmart-Cornershop no es un precedente aplicable.....	54
Séptimo.- Consideraciones finales.....	58
III. ACUERDOS	58

I. ANTECEDENTES

Primero.- El once de octubre de dos mil diecinueve, Uber Technologies, Inc. (Uber) emitió un comunicado de prensa mediante el cual hizo del conocimiento público su intención de adquirir una participación mayoritaria en Cornershop (Cornershop), sujeto a

aprobación regulatoria. De dicho comunicado se prevé que la transacción tendría efectos en México (Comunicado de Prensa).¹

Segundo.- Mediante oficio IFT/226/UCE/093/2019 de fecha veintiuno de octubre de dos mil diecinueve, la Titular de la Unidad de Competencia Económica (UCE):

- Informó a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) el interés de este Instituto Federal de Telecomunicaciones (Instituto o IFT) para conocer si la transacción descrita en el Comunicado de Prensa había sido notificada ante dicha autoridad, en términos de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE); y
- Solicitó a dicha autoridad que, en su caso, le informara (i) el nombre o denominación de los Agentes Económicos que notificaron la concentración y de los que participan en ella directa e indirectamente; (ii) la descripción y el objeto de la transacción notificada; y (iii) las actividades que realizan en México los Agentes Económicos involucrados en la transacción.

Tercero.- Mediante oficio número ST-CFCE-2019-223 de fecha veinticinco de octubre de dos mil diecinueve presentado el mismo día en la oficialía de partes del Instituto, la COFECE informó a este Instituto que Uber, Cornershop, Accel XII L.P., Accel Growth Fund IV, L.P., [REDACTED] (ii) [REDACTED] (Promoventes ante COFECE) notificaron ante esa autoridad la concentración en términos del artículo 90 de la LFCE (Concentración Uber/Cornershop).

Cuarto.- El veinticinco de octubre de dos mil diecinueve, mediante escrito presentado ante la oficialía de partes del Instituto, los representantes legales de Uber y Cornershop (las Partes) informaron a este Instituto que el día dieciséis de octubre de dos mil diecinueve notificaron ante la COFECE la Concentración Uber/Cornershop.

En virtud de los Antecedentes referidos y

II. CONSIDERANDO

Primero.- Alcance

El párrafo segundo del artículo 5 de la LFCE, establece:

"Artículo 5. (...)

En el momento en que alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior tenga información de que el otro conoce de un asunto que a aquél le corresponda, le solicitará le remita el expediente

¹ Disponible en: <https://investor.uber.com/news-events/news/press-release-details/2019/Uber-to-Acquire-Majority-Ownership-in-Cornershop/default.aspx>

respectivo. Si el órgano solicitado estima no ser competente deberá remitir el expediente, dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud. Si considera que lo es, en igual plazo hará saber su resolución al órgano solicitante, en cuyo caso suspenderá el procedimiento y remitirá el expediente al Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, quien fijará la competencia en un plazo de diez días.

(...)." (Énfasis añadido)

La disposición antes transcrita, en su parte conducente, concede a este Instituto la facultad de solicitar a la COFECE la remisión del expediente que corresponda a un asunto que pertenezca a su ámbito competencial.

Las Plataformas Digitales constituyen una modalidad innovadora de comunicaciones electrónicas y, por ende, pertenecen al sector de telecomunicaciones, en el que el IFT es la autoridad exclusiva en materia de competencia económica y funge como regulador sectorial (véase considerandos Segundo, Cuarto y Sexto).

En ese sentido, toda vez que la Concentración Uber/Cornershop involucra a Plataformas Digitales (véase considerando Tercero), se considera que el conocimiento de este asunto, incluyendo el análisis y resolución, corresponde al ámbito competencial de este Instituto.

En función de lo anterior, mediante este acuerdo el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones:

- a) Se pronuncia como la autoridad de competencia económica competente para conocer y resolver sobre la Concentración Uber/Cornershop, que la COFECE conoce a partir de la notificación que le fue realizada –el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve y, en consecuencia,
- b) Instruye a la Unidad de Competencia Económica de este Instituto para realizar las acciones conducentes, a fin de solicitar la remisión del expediente respectivo, en términos de lo previsto en el artículo 5, segundo párrafo, de la LFCE.

Segundo.- Ámbito competencial del Instituto.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 párrafos décimo cuarto, décimo quinto y décimo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 5 párrafo primero de la LFCE y 7 párrafo tercero de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), el Instituto es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio a quien corresponden las atribuciones de

regulador y autoridad de competencia económica en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.

En materia de competencia económica, respecto a los asuntos que involucren actividades y mercados que el Instituto identifique que pertenecen a su ámbito competencial —es decir, que formen parte de los sectores de telecomunicaciones y/o radiodifusión— y que se encuentren siendo tramitados por autoridad distinta, la LFCE establece, en el artículo 5, segundo párrafo, la facultad específica para que la autoridad de competencia económica en cuestión solicite a la otra, la remisión del expediente que corresponda, por ser un asunto que estima de su competencia.

Únicamente en el caso de que la autoridad requerida estime ser competente para el conocimiento de dicho asunto, deberá informar su decisión al solicitante, en cuyo caso, se remitirá el expediente respectivo al Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones en turno, quien será el único facultado para dirimir el conflicto competencial y con ello fijar la competencia de la autoridad que corresponda.

2.1. Sector de Telecomunicaciones

Las telecomunicaciones se definen como toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, datos, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos u otros sistemas electromagnéticos, sin incluir la radiodifusión.² De tal forma que, el sector de telecomunicaciones incluye —pero no se limita— a las comunicaciones electrónicas que se realizan a través de servicios y redes de telecomunicaciones.

La evolución tecnológica y de los mercados ha hecho que sobre las redes de telecomunicaciones se desarrolle una nueva tecnología conocida como Internet que utiliza el Protocolo de Internet (IP, por sus siglas en inglés), y ha possibilitado que nuevos proveedores de servicios y los usuarios finales utilicen servicios de comunicaciones electrónicas (digitales) de maneras novedosas.

Al respecto, Internet se define como un conjunto descentralizado de redes de telecomunicaciones en todo el mundo, interconectadas entre sí; la cual, proporciona diversos servicios de comunicación y utiliza protocolos y direccionamiento coordinados internacionalmente para el enrutamiento y procesamiento de los paquetes de datos de cada uno de los servicios. Estos protocolos y direccionamiento garantizan que las redes físicas que en conjunto componen Internet funcionen como una red lógica única.³

² Artículo 3 fracción LXVIII de la LFTR.

³ Artículo 3 fracción XXXII de la LFTR.

El sector de telecomunicaciones —ante la evolución tecnológica y la convergencia— debe comprender la emisión, transmisión y/o recepción de señales, datos, textos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza, que circulan por cualquier red de telecomunicaciones, incluido Internet.

2.2. La Concentración Uber/Cornershop involucra mercados que pertenecen al sector de telecomunicaciones

La Concentración involucra Plataformas Digitales, operadas por Uber y Cornershop, las cuales forman parte del sector de las telecomunicaciones, en virtud de lo siguiente:

1. Las Plataformas Digitales también se denominan Plataformas OTT (OTT, del Inglés *Over The Top*, un término equivalente a *over the Internet*, sobre el Internet) a las que los usuarios pueden acceder a través de aplicaciones sobre internet, incluyendo sitios web.⁴ Estas proveen servicios que permiten **comunicar, conectar y enlazar por medios electrónicos sobre Internet (o nube de Internet) a distintos grupos de usuarios, dando lugar a mercados de dos o más lados** (en adelante, Plataformas Digitales).
2. Las Plataformas Digitales son comunicaciones electrónicas, pues a través de ellas se realiza la emisión, transmisión y/o recepción de datos e información sobre Internet y a través de redes electrónicas y de telecomunicaciones. A su vez, emplea insumos que incluyen, entre otros, centros de datos, cómputo en la nube, así como programación y desarrollo de algoritmos.
3. Las Plataformas Digitales constituyen mercados **distintos y distinguibles** de los productos y servicios finales que se proveen y se adquieren de forma independiente por los distintos grupos de usuarios de las plataformas en mercados tradicionales en los que participan productores, proveedores, distribuidores, comercializadores y vendedores de lácteos, abarrotes, autos, electrodomésticos, servicios bancarios y otros.

Las Plataformas Digitales no participan en la producción, provisión, distribución, comercialización y/o venta de bienes o servicios en mercados tradicionales.

Únicamente proveen a sus usuarios el acceso a una Plataforma Digital para que los distintos grupos de usuarios se comuniquen, conecten y enlacen para distintos

⁴ El término OTT (*Over The Top*) se refiere a contenido proporcionado sobre Internet y no a través de infraestructura o instalaciones gestionadas (OECD, 2014, Working Party on Communication, Infrastructures and Services Policy "CONNECTED TELEVISIONS: CONVERGENCE AND EMERGING BUSINESS MODELS").

finés. Son los usuarios, en cada grupo, quienes realizan un intercambio de bienes o servicios.

En ocasiones, es posible que un mismo agente económico participe como proveedor de una Plataforma Digital y también participe en otros mercados de producción, provisión, distribución, comercialización y/o venta de bienes o servicios en mercados tradicionales. Estas características, atribuibles a un sujeto, no debe atribuirse a los mercados que corresponden a las Plataformas Digitales —que constituyen mercados distintos y distinguibles, incluso si se ofrecen con otros bienes o servicios.

4. Las Plataformas Digitales que operan Uber y Cornershop pertenecen a la cadena de valor del sector de telecomunicaciones.

La cadena de valor que corresponde a las Plataformas Digitales incluye diferentes eslabones en los que participan proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones; del servicio de acceso a Internet; de los servicios de cómputo en la nube, y centros de datos y servicios administrados, entre otros.

Por ende, el estudio y análisis de los mercados involucrados en las Plataformas Digitales no puede dissociarse del sector de telecomunicaciones. La evaluación de los efectos de una conducta o acto que involucre Plataformas Digitales, requiere del conocimiento y la identificación de los recursos tecnológicos empleados en la provisión de sus servicios,⁵ así como las interrelaciones con los medios de comunicaciones electrónicas y de telecomunicaciones, así como de insumos inherentes a ambas.

5. Existe una fuerte interdependencia de las Plataformas Digitales con los operadores y redes de telecomunicaciones.

La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)⁶ señala que **“Los operadores de red y los OTT son parte del mismo ecosistema, los Estados Miembros deberían entender las importantes interdependencias entre ellos (...).”**

La interdependencia que existe entre las Plataformas Digitales — y en general, los servicios OTT— con las redes y los servicios de telecomunicaciones debe ser

⁵ Por ejemplo, si el uso de algoritmos o condiciones de uso desplaza o puede desplazar a otros competidores actuales o potenciales.

⁶ La UIT es el organismo especializado de las Naciones Unidas para las tecnologías de la información y la comunicación, que es el encargado de regular las telecomunicaciones a nivel internacional entre las distintas administraciones y empresas operadoras. El IFT acude continuamente a este organismo para acordar temas relacionados con la atribución de frecuencias del espectro radioeléctrico y las órbitas satelitales; elaborar normas técnicas que garantizan la interconexión armoniosa de redes y tecnologías, y la mejora del acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.

analizada en forma integral y consistente, como parte del sector de telecomunicaciones.

Asimismo, por lo que corresponde al sector de telecomunicaciones, la definición del ámbito competencial debe ser consistente para ambos mandatos, atribuidos al IFT por la Constitución, la LFTR y la LFCE — como autoridad de competencia económica y como regulador sectorial.

Se hace énfasis en que, tratándose de las Plataformas Digitales, la labor regulatoria asignada al Instituto nutre el análisis de competencia y, viceversa, el análisis de competencia nutre la labor regulatoria. La función dual y convergente del Instituto, establecida en la Constitución, es necesaria para propiciar un enfoque consistente en la aplicación de las normas previstas en la legislación sectorial y de competencia económica, evitando la fragmentación en la política de competencia para los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

A este respecto, la gran cantidad de datos que resultan de las actividades de las Plataformas Digitales y que generan tráfico en las redes de telecomunicaciones son un ejemplo de la interdependencia que existe entre las Plataformas Digitales, los operadores y las redes de telecomunicaciones. Al respecto, la gestión del tráfico de datos en las redes de telecomunicaciones constituye una parte relevante del análisis requerido para la elaboración de lineamientos a cargo del Instituto sobre Neutralidad de Redes (artículo 145 de la LFTR).

Este elemento, entre otros, es un importante ejemplo de la necesidad de propiciar un enfoque claro, consistente e integral en el ejercicio de las facultades duales otorgadas a este Instituto, que implica tanto la práctica regulatoria como la de competencia económica en el sector de telecomunicaciones y los mercados que pertenecen a este sector.

- 4
6. Existe un consenso internacional de que las Plataformas Digitales pertenecen al ecosistema de Internet.

De conformidad con estándares internacionales, el "ecosistema de Internet" se representa con un modelo de arquitectura del protocolo de control de Transmisión/ Protocolo de Internet (TCP/IP), el cual se integra de cuatro capas: (I) aplicación, (II) transporte, (III) red (Internet) y (IV) acceso.

Las Plataformas Digitales utilizan protocolos específicos ubicados dentro de la *capa de aplicación* cuyo estudio guarda especial correspondencia con los protocolos utilizados en las otras capas del Modelo de Internet o Modelo TCP/IP, dentro de las redes de telecomunicaciones. Todos ellos pertenecen al ámbito

competencial otorgado a este Instituto, por la Constitución y la LFTR, por formar parte del sector de las telecomunicaciones.

7. Las Plataformas Digitales tienen características inherentes al sector de telecomunicaciones.

Las Plataformas Digitales presentan características comunes a las redes y servicios de telecomunicaciones, que incluye a las comunicaciones electrónicas. En ese sentido estas plataformas presentan a) importantes economías de escala; b) efectos directos e indirectos de red; c) costos marginales cercanos a cero; y d) las posibilidades de *multi-homing* (la posibilidad de uso de múltiples Plataformas Digitales equivalentes por parte de usuarios) y *single-homing* (uso de una única Plataforma Digital por parte de usuarios).

En particular el elemento referido en el inciso d) es relevante para identificar si una Plataforma Digital, que opera bajo un modelo *single-homing* en el que permita a sus grupos de usuarios emplear sus servicios e impida o restrinja la posibilidad de usar los de un competidor, ostenta poder de mercado y le dota de capacidad para fijar precios y condiciones que afecten la competencia en el mercado.

Estos elementos se desarrollan con mayor detalle en el Considerando Cuarto de este acuerdo.

2.3. El IFT es la autoridad competente para conocer y resolver sobre la Concentración Uber/Cornershop

De los elementos enunciados anteriormente se tiene que el estudio y análisis de los asuntos que involucran Plataformas Digitales exigen un conocimiento altamente técnico y especializado en el sector de telecomunicaciones, mismo que incluye las comunicaciones electrónicas sobre Internet, entre los diferentes grupos de usuarios de las Plataformas Digitales.

Tal es el propósito establecido por el Constituyente Permanente al crear al IFT como un órgano especializado en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión y la convergencia de éstos servicios.

Sirve a lo anterior lo resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Materia de Competencia Económica, Radiodifusión en el conflicto competencial C.C.A. 2/2015, respecto de la concentración de los agentes

económicos Nokia y Alcatel, el cual fijó la competencia del Instituto considerando, entre otros elementos, la especialización en la materia:⁷

"(...) el sector de telecomunicaciones no solo comprende el funcionamiento de las redes, ni la prestación final del servicio a los usuarios, sino que también comprende, entre otros elementos, a la infraestructura (activa y pasiva), los insumos esenciales, los equipos que se conectan a las redes y las condiciones tecnológicas necesarias para la prestación del servicio (verbigracia, interconexión e interoperabilidad de redes).

Y es que, tratándose específicamente de redes de telecomunicaciones, el estudio de la competencia económica correspondiente no puede realizarse de manera segmentada en razón de las diversas fases del proceso productivo que conllevan, primero, la construcción y, después, la operación de dichas redes, ya que ello implicaría soslayar la íntima relación que guardan entre sí y el grado de influencia y/o dependencia que el desarrollo tecnológico de una fase genera en otra.

En ese sentido, el argumento de la Comisión en el sentido de que la concentración notificada impacta sólo en la manufactura de equipo de redes, no resulta convincente para concluir que la operación sea ajena al sector de telecomunicaciones, pues los términos constitucionales y legales de su regulación pone de manifiesto que el ámbito competencial del Instituto comprende la provisión de bienes que sean necesarios o utilizados expresamente para el funcionamiento de redes de telecomunicaciones y los servicios conexos. (...).

Por estas razones, y atendiendo al principio de especialización, este órgano jurisdiccional estima que en la especie el análisis relativo a la autorización de la concentración notificada por las empresas "Nokia Corporation" y "Alcatel-Lucent", exige un conocimiento altamente técnico y especializado en el sector de telecomunicaciones y los diversos elementos que confluyen en el mismo, que es propio del Instituto Federal de Telecomunicaciones, por virtud de las atribuciones que el Constituyente Permanente le otorgó cuando lo instituyó como órgano regulador de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión." (Énfasis añadido)

El Instituto, a través del ejercicio de sus atribuciones y derivado de su naturaleza dual de órgano regulador y autoridad en materia de competencia económica para los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, cuenta con el conocimiento especializado para

⁷ Véase también COMPETENCIA. CRITERIOS DE ESPECIALIZACIÓN POR MATERIA (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 51, 52, 54 Y 55 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN), 163502. I.3o.C.100 K. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII, Noviembre de 2010, Pág. 1431. Disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/163/163502.pdf>.

el correcto análisis de las Plataformas Digitales, las cuales tienen como una de sus principales funciones la de comunicar, conectar y enlazar a grupos de usuarios a través de medios electrónicos sobre Internet.

Así, el IFT para el ejercicio de sus funciones como órgano especializado en los sectores de Telecomunicaciones y Radiodifusión, cuenta con la estructura orgánica, el conocimiento y los recursos necesarios para analizar los asuntos de su competencia desde todas las perspectivas del sector.

El Pleno del Instituto se conforma de 7 comisionados cuyos conocimientos y experiencia relevante comprende las materias de competencia económica y de regulación en los sectores de telecomunicaciones, que incluye los servicios OTT y las Plataformas Digitales, en un entorno convergente y de rápida evolución tecnológica.

Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos que le competen, el Instituto cuenta con unidades administrativas que cuentan con personal y redes de colaboración y capacitación altamente especializados en materia económica, regulatoria, jurídica y de ingeniería, para los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.⁸

Además, los Comisionados y funcionarios de este Instituto participan activamente y ocupan posiciones relevantes en organismos nacionales e internacionales que se ocupan del estudio de la Economía Digital, que incluye a las Plataformas Digitales y temas afines.

4
3
5
A manera de ejemplo, México a través de Comisionados del IFT ocupan dos vicepresidencias en el Comité sobre Política de Economía Digital (CDEP) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: la vicepresidencia de ese Comité y la Vicepresidente del Grupo de Trabajo sobre las Políticas de Infraestructura y Servicios de Comunicación. El CDEP de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), es el responsable de desarrollar políticas basadas en evidencia a través de procesos de múltiples partes interesadas que estimulen el crecimiento de una economía digital accesible, innovadora, abierta, inclusiva y confiable para una prosperidad sostenida; así como proporcionar a los formuladores de políticas las herramientas necesarias para desarrollar una respuesta política orientada hacia el futuro que aproveche el potencial de la digitalización para el crecimiento y el bienestar en todas las áreas políticas.⁹ Asimismo, durante 2018, el IFT asumió la

⁸ Artículo 4 del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

⁹ Véase: <http://www.ift.org.mx/conocenos/pleno/comisiones/mario-german-fromow-rangel/informe-de-participacion-del-comisionado-mario-german-fromow-rangel-en-el-evento-denominado-74a>

presidencia del Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones (REGULATEL). Además, mantiene una participación activa en los foros y organismos especializados en las telecomunicaciones —que incluyen a las comunicaciones electrónicas y diversos mercados digitales— como la UIT, en los cuales se analiza el entorno regulatorio que incluye las materias de competencia económica y de regulación sectorial.

Esta participación reporta a este Instituto el conocimiento y la capacidad técnica de vanguardia que se requiere para el estudio de los mercados digitales que se desarrollan en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, con una visión prospectiva, necesaria para preservar el dinamismo competitivo de estos mercados y para identificar cuándo es necesaria la intervención de las autoridades, en materia de competencia económica y/o de regulatoria.

En conjunto, estos recursos dotan al Instituto de la capacidad técnica y analítica necesaria para entender el entorno digital y contar con el grado de especialidad y tecnicidad requerido para analizar y decidir en el asunto de mérito.

El Instituto, como órgano regulador y autoridad de competencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, ha acompañado la constante evolución tecnológica y de mercados de la Economía Digital y con ello, de las Plataformas Digitales.

En vista de todos los elementos anteriores y en cumplimiento de su mandato constitucional de regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de los sectores de telecomunicaciones y la radiodifusión, este Instituto se pronuncia competente para el estudio y trámite de la Concentración Uber/Cornershop, toda vez que dicha transacción involucra agentes económicos que participan en mercados que forman parte del sector de telecomunicaciones.

Lo anterior, para todos los efectos a que haya lugar, incluyendo el ejercicio de las facultades establecidas para este Instituto en el artículo cinco de la LFCE, según lo siguiente.

Tercero.- Concentración Uber/Cornershop

En este considerando se describe la concentración y las actividades de los agentes económicos involucrados.

3.1. Información proporcionada por COFECE

Como se refiere en el antecedente Cuarto de este acuerdo, la concentración fue notificada ante la COFECE el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve. De la información proporcionada por COFECE, se tiene que la operación consiste en:

[REDACTED] i)
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

La COFECE informa que las actividades que Uber y Cornershop realizan en México son, principalmente, las siguientes.

a) Actividades de Uber

1. [REDACTED] i)
[REDACTED]
[REDACTED]
2. [REDACTED] i)
[REDACTED]
[REDACTED]
3. [REDACTED] i)
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

b) Actividades de Cornershop

1. [REDACTED] i)
[REDACTED]
2. [REDACTED] i)
[REDACTED]

De esta información, se identifican [REDACTED] i)
[REDACTED] no obstante, la COFECE no
informa a este Instituto [REDACTED]
[REDACTED]

¹⁰ El 27 de mayo de 2019, COFECE emitió resolución sobre el expediente CNT-161-2018, en el cual se radica la concentración consistente en la adquisición por parte de Wal-Mart Holdings, de la totalidad de las partes sociales representativas del capital social de Delivery Technologies, S. de R.L. de C.V. (Cornershop MX).

En el precedente mencionado, la COFECE señaló que las actividades de Cornershop consisten en el *"Servicio logístico de exhibición, compra y entrega inmediata de productos ofrecidos por (Tiendas de autoservicio) y Club de Precios a través de páginas de internet y Apps a usuarios finales"*.

Adicionalmente, en la información proporcionada por la COFECE, se indicó que: *"(...) De la lectura anterior, se observa que las actividades en México de los Notificantes participantes en la concentración notificada no tienen relación, ni se observa un posible impacto en las condiciones de competencia económica en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión."*

La información técnica provista por la COFECE no integra todo lo que implica el entorno digital en el que operan las Plataformas Digitales, lo que denota la necesidad de abordar el estudio de la Concentración Uber/Cornershop en forma especializada, para identificar y evaluar los efectos en los mercados digitales de telecomunicaciones.

A partir de la información proporcionada por COFECE, así como información disponible en fuentes públicas, este Instituto identifica que la descripción de las actividades tanto de Uber como Cornershop en México, no comprende las características y funcionalidades que son propias y específicas de las Plataformas Digitales, como son las de enlazar y comunicar a grupos de usuarios a través de Internet y otros medios y dispositivos electrónicos.

Los servicios que prestan las Plataformas Digitales no constituyen una mera extensión de servicios tradicionales a través de Internet. Por el contrario, como se ha detallado en este acuerdo, las Plataformas Digitales proveen de servicios y funcionalidades complejas e innovadoras (ej. Inteligencia artificial, procesamiento de datos, cómputo en la nube y algoritmos), que emplean recursos tecnológicos para adecuarse dinámicamente a las necesidades de sus usuarios, en formas que no se presentan en los servicios tradicionales o fuera de la Internet.

Desde una perspectiva técnica, este Instituto considera que las actividades de Uber y Cornershop en México, así como la Concentración Uber/Cornershop involucra mercados propios de Plataformas Digitales, que forman parte del sector de telecomunicaciones, como se sustenta en este acuerdo.

3.2. Identificación de las actividades de Uber y Cornershop por parte del IFT

Este Instituto identifica que las actividades principales que Uber y Cornershop realizan en México son las de proveer servicios de Plataformas Digitales, como se explica en el siguiente cuadro.

Cornershop Actividades:	Uber Actividades:	
	Transporte privado	Eats
<p><u>Comunicar, enlazar y conectar</u> a <u>3</u> grupos de usuarios distintos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compradores de bienes • Comercios • Shoppers/repartidores 	<p><u>Comunicar, enlazar y conectar</u> a <u>2</u> grupos de usuarios distintos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Demandantes de transporte privado • Dueños/conductores de autos 	<p><u>Comunicar, enlazar y conectar</u> a <u>3</u> grupos de usuarios distintos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compradores de alimentos • Restaurantes • Repartidores

Las Plataformas Digitales de Uber y Cornershop permiten el acceso a sus plataformas previo registro de datos personales a sus diferentes grupos de usuarios, y monetizan ese acceso mediante el cobro de comisiones. Por ejemplo, en el caso de Cornershop y Uber Eats, las plataformas obtienen ingresos por los servicios de:

- (i) Acceso a Plataformas Digitales a demandantes de bienes y/o alimentos, para comunicarse, conectarse y enlazarse (*matching*) con otros grupos de usuarios, y realizar una transacción;¹¹
- (ii) Acceso a Plataformas Digitales a comercios que ofrecen sus bienes, para comunicarse, conectarse y enlazarse (*matching*) con otros grupos de usuarios, y realizar una transacción, y/o
- (iii) Acceso a Plataformas Digitales a compradores (*shoppers*) y repartidores, para comunicarse, conectarse y enlazarse (*matching*) con otros grupos de usuarios, y realizar una transacción.

Adicionalmente, sus actividades económicas pueden incluir la venta de tiempos y espacios de publicidad en línea, y/o la venta o explotación de datos y su analítica.

Cuarto.- La Concentración Uber/Cornershop involucra mercados que corresponden al sector de telecomunicaciones y pertenece al ámbito competencial del Instituto

4.1. Plataformas Digitales — Definición y características

Este Instituto identifica que las actividades principales que Uber y Cornershop llevan a cabo consisten en brindar servicios de Plataformas Digitales.

¹¹ Sirve a lo anterior la siguiente cita "In these markets, a platform sells the ability to find a match and transact with another side of the market (e.g. Airbnb) (...)", Traducción libre: "En estos mercados, una plataforma vende la habilidad de encontrar una conexión y realizar una transacción con otro lado del mercado (i.e. Airbnb)" (OCDE (2018) *Rethinking Antitrust Tools for Multi-Sided Platforms*).

Las Plataformas Digitales:

- Son aplicaciones que operan **sobre Internet** y a las que se puede acceder a través de Internet, las cuales comunican, conectan y enlazan, por medios electrónicos en la nube, a diferentes grupos de usuarios independientes de la Plataforma Digital. Las Plataformas Digitales no participan en la producción, provisión, distribución, comercialización y/o venta de bienes o servicios en mercados tradicionales.
- Ofrecen una modalidad innovadora de comunicaciones electrónicas, sobre Internet.
- Constituyen mercados de múltiples lados.¹² Cada lado corresponde a un grupo de usuarios que se conecta a la Plataforma Digital para tener acceso a los demás grupos de usuarios o lados.

A este respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en la publicación "*Rethinking Antitrust Tools for Multi-Sided Platforms*" (2018),¹³ menciona que existen varias definiciones de los mercados de múltiples lados en los que las plataformas de múltiples lados compiten. La mayoría comparte los mismos elementos básicos que pueden resumirse en lo siguiente: un mercado en el que una entidad actúa como una plataforma y provee distintos productos/servicios (por ejemplo, acceso a la plataforma, espacios publicitarios, así como datos y su analítica) a distintos grupos de usuarios; y sus actividades reconocen que la demanda de un grupo de clientes depende de la demanda de otro(s) grupo(s).¹⁴

El siguiente diagrama ilustra estas características y la posición que guardan las Plataformas Digitales respecto de otros mercados que pueden formarse de **manera independiente** a ellas.¹⁵

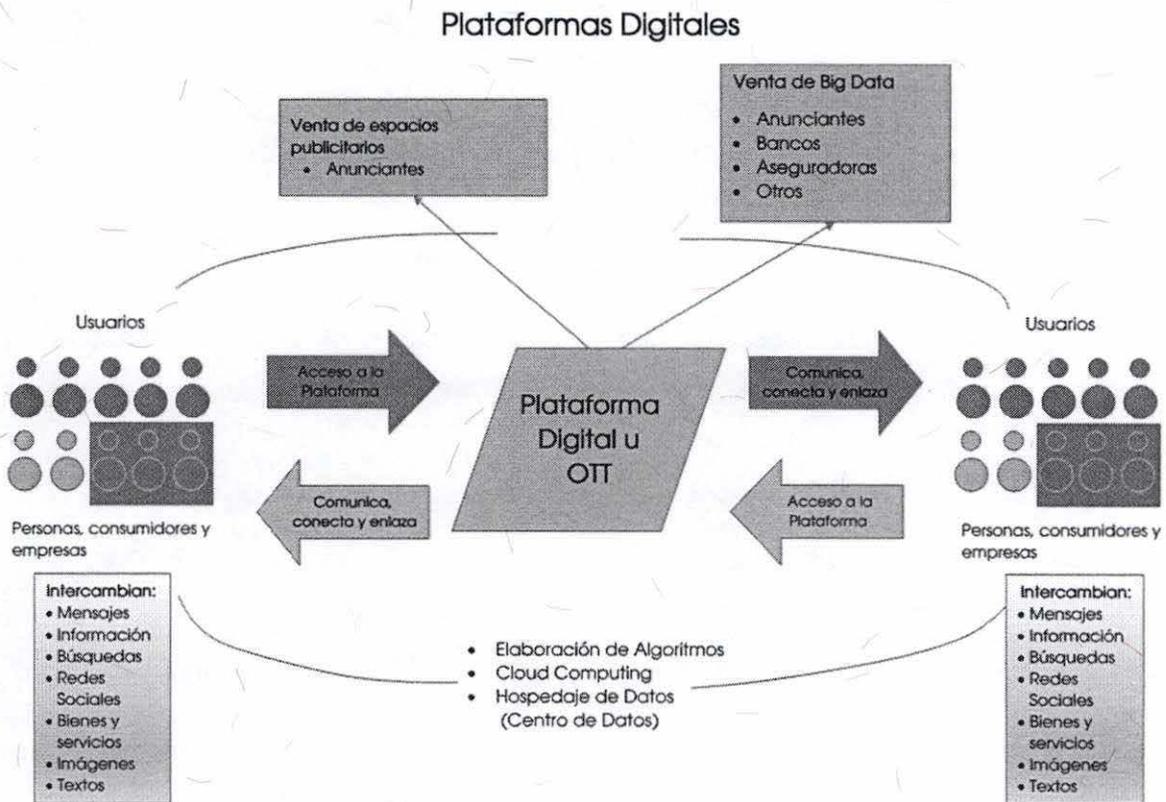
¹² Schepp N-P., A. (2016), "On Big Data and Its Relevance for Market Power Assessment", *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 7/2, pp. 120-124.

¹³ Disponible en www.oecd.org/competition/rethinking-antitrust-tools-for-multi-sided-platforms.htm.

¹⁴ El texto original de la publicación de la OCDE "*Rethinking Antitrust Tools for Multi-Sided Platforms*" (OECD(2018)), es la siguiente: "There are various definitions of the multi-sided markets in which multi-sided platforms compete, however, most share the same basic elements, and can be captured as follows: a market in which a firm acts as a platform and sells different products to different groups of consumers, while recognising that the demand from one group of customer depends on the demand from the other group(s)".

Disponible en: www.oecd.org/competition/rethinking-antitrust-tools-for-multi-sided-platforms.htm.

¹⁵ Este diagrama se proporciona de forma ejemplificativa de las Plataformas Digitales, los lados del mercado o los grupos de usuarios, no necesariamente corresponden a los generados por las plataformas que operan Uber y Cornershop.



Fuente: Elaboración propia.

En los mercados de múltiples lados, el nivel y la estructura de los precios constituyen el mecanismo para incentivar a los distintos grupos de usuarios a unirse o adoptar la plataforma.

Cada grupo de usuarios necesita a otro(s) grupos para comunicarse y, en un mercado posterior (*aftermarket*), vender o proveer bienes o servicios. Estos grupos de usuarios no pueden captar por sí mismos el valor de su atracción mutua, sino que dependen del catalizador de la plataforma para facilitar interacciones entre ellos que generen valor.¹⁶

En estos mercados de múltiples lados, el nivel y la estructura de los precios constituyen el mecanismo para incentivar a los distintos grupos de usuarios a unirse o adoptar la plataforma.

Las Plataformas Digitales exhiben importantes economías de escala y efectos directos e indirectos de red, así como un costo marginal cercano a cero. Los efectos directos de red se refieren a que el valor de la plataforma se incrementa para un grupo de usuarios mientras más usuarios de ese grupo se incorporen a la plataforma. Por su parte, los

¹⁶ Evans, D. (2007), "The Industrial Organization of Markets with Two-Sided Platforms", CPI Journal, Vol. 3/1, pp. 151-179,

efectos indirectos de red se refieren a que el valor de la plataforma se incrementa para un grupo de usuarios mientras más usuarios de otro grupo se incorpore a la plataforma. Considerando el caso de Cornershop, mientras más supermercados se encuentren afiliados a la plataforma, será más atractivo para los usuarios finales y para los *shoppers* incorporarse a la plataforma y viceversa.

A diferencia de las plataformas en mercados no digitales,¹⁷ las Plataformas Digitales posibilitan transacciones entre distintos grupos de usuarios gracias a la correlación entre todos los elementos digitales y tecnológicos mencionados en el párrafo anterior.

Resulta ilustrativa la siguiente cita utilizada por la OCDE, en su estudio "Plataformas Digitales y Competencia en México":

*"La aceptación masiva de la penetración de Internet en todo el mundo creó las condiciones perfectas para el crecimiento de las plataformas digitales que ampliaron el campo de posibles transacciones gracias a la correlación entre los algoritmos y la tecnología de banda ancha (Coyle, 2016(4)) (...)."*¹⁸

En conclusión, este Instituto estima que las Plataformas Digitales son aplicaciones a las que se accede *sobre Internet*, que permiten comunicar, conectar y enlazar, por medios electrónicos en la nube, a diferentes grupos de usuarios, por lo que dan lugar a mercados de múltiples lados.

El desarrollo e implementación de las Plataformas Digitales, como se desprende de la cita anterior, ha ampliado el campo de posibles transacciones, derivado de la interacción de distintos elementos tecnológicos y de telecomunicaciones que no pueden desasociarse en casos como la concentración que ahora se analiza, toda vez que tal circunstancia conduciría a un análisis limitado y reducido sobre las implicaciones reales de la operación sobre los mercados y los consumidores.

Tipos de Plataformas Digitales

Si bien todas las Plataformas Digitales u OTT tienen las mismas características técnicas y funcionales, se identifica que, hasta este momento, éstas podrían clasificarse en dos grandes grupos, según lo siguiente.

- (i) El primer grupo se conforma de aquéllas Plataformas Digitales que **comunican, conectan y enlazan por medios electrónicos sobre Internet** a distintos grupos de usuarios que buscan interactuar, por medios electrónicos, vía voz, mensajes

¹⁷ Las empresas que actúan como plataformas siempre han existido en los mercados tradicionales. Un ejemplo claro de una plataforma no digital, son los periódicos que atienden a grupos de usuarios distintos –anunciantes y lectores-. Para más información, por favor ver: OECD (2018) Plataformas digitales y competencia en México, <http://oe.cd/dpcm>.

¹⁸ OECD (2018) Plataformas digitales y competencia en México, <http://oe.cd/dpcm>.

y llamadas audiovisuales, así como intercambiar datos, video, audio, imágenes, texto e información en formatos digitales. De tal forma que el intercambio ocurre a través de Internet.

- (ii) El segundo grupo, se conforma de aquellas Plataformas Digitales que **comunican, conectan y enlazan por medios electrónicos sobre Internet** a distintos grupos de usuarios quienes buscan ofrecer y/o intercambiar bienes y servicios.

La clasificación se presenta con fines de exposición. Ante esta o cualquier otra clasificación, no se debe perder de vista que ambos tipos de Plataformas Digitales involucran actividades y procesos de comunicación con distintas finalidades. La única distinción es que:

- (i) el primer tipo se trata de plataformas que **comunican, conectan y enlazan por medios electrónicos sobre Internet** a distintos grupos de usuarios que intercambian contenido/información por sí mismo, y
- (ii) el segundo se trata de plataformas que **comunican, conectan y enlazan por medios electrónicos sobre Internet** a distintos grupos de usuarios que intercambian contenido/información lo que les permite a esos usuarios ofrecer, comprar, y/o vender bienes y servicios; en cuyo caso, dichos usuarios son quienes participan como oferentes y demandantes de **bienes o servicios en mercados posteriores (aftermarkets)**, pero **no** las Plataformas Digitales.

Es así que el primer grupo de Plataformas Digitales permite comunicar, conectar y enlazar por medios electrónicos sobre Internet a los usuarios para que puedan intercambiar:

- Información en general mediante voz, video, contenido audiovisual y mensajes (i.e. Skype, WhatsApp y Facebook Messenger) –homólogos de los servicios de mensajería (SMS) y telefonía-;
- Contenido audiovisual para que pueda ser observado por otro grupo de usuarios (audiencias) y, con ello, vender tiempos y espacios publicitarios y/o pedir pagos por suscripción (i.e. Youtube y Youtube Red); estos servicios que pueden asemejarse funcionalmente a los servicios tradicionales de televisión restringida y televisión abierta;
- Contenido de audio a usuarios oyentes (audiencias) y, con ello, vender tiempos o espacios publicitarios, y/o incluir pagos por suscripción- (i.e. Spotify); estos servicios pueden asemejarse funcionalmente a los servicios de radio de paga y radiodifusión sonora;

- Contenido audiovisual, de audio, de imágenes y de texto, ya sea propio, adquirido y/o propiedad de terceros (usuarios productores y/o distribuidores de contenido), para que sea observado por otros grupos de usuarios (audiencias), quienes son sujetos a publicidad y/o extracción de datos (i.e. Facebook, Instagram o Twitter). Estas Plataformas Digitales siguen un modelo de negocios semejante al de los servicios de telecomunicaciones, pues buscan atraer al mayor número de usuarios (audiencias) a través de contenido propio, adquirido y/o de terceros, con el objetivo de vender espacios publicitarios a anunciantes o bien, utilizar los datos de los usuarios.
- Contenido diverso (información en general): audiovisual, de audio, de imágenes y de texto (i.e. motores de búsqueda como Google y Bing), mismo que está disponible en los sitios y páginas de Internet que son indexados por los motores de búsqueda. En este tipo de Plataformas Digitales los usuarios también pueden estar sujetos a la exposición de publicidad y/o la extracción de datos.

En el segundo tipo o modalidad, el intercambio de contenido/información que habilita una Plataforma Digital permite a los distintos usuarios realizar otras actividades económicas, como ofrecer, comprar y/o vender bienes y servicios. Así, se intercambia contenido/información para que los usuarios ofrezcan o adquieran servicios de transporte (Uber) o alojamiento (Airbnb), así como para comprar y vender productos (Cornershop, Amazon y otros). El caso materia de este acuerdo — la Concentración Uber/Cornershop involucra este tipo de Plataformas Digitales.

La necesidad del Instituto de conocer y resolver en materia de competencia económica en los asuntos que involucran Plataformas Digitales podría también resultar evidente en virtud de que, en distintas ocasiones, el ámbito competencial del Instituto respecto de los asuntos relacionados con la provisión de contenido sobre Internet, se sustenta en precedentes decisorios y competenciales.

Otros mercados sobre Internet

En distintas ocasiones se ha determinado —incluso consentido por COFECE y ratificado por Tribunales Especializados¹⁹— que el IFT es el competente en materia de **contenidos**

¹⁹ Véase la sentencia en el Conflicto Competencial radicado en el expediente C.C.A. 1/2017 que se describe en el numeral 5.2 de este acuerdo.

sobre Internet en la modalidad "OTT"²⁰ (ej. Netflix o Amazon Prime)²¹.

En ese sentido, este Instituto considera que su competencia ya definida en materia de contenidos sobre Internet en la modalidad OTT, también se extiende a las Plataformas Digitales, en ambas modalidades o tipos.

Ello, en virtud de que, como se señala a lo largo del presente acuerdo, **todas** las Plataformas Digitales operan en mercados de comunicaciones electrónicas, pertenecientes al sector de telecomunicaciones. Hecho que no se modifica porque los grupos de usuarios los utilicen para realizar actividades en otros mercados posteriores,

²⁰ Como se menciona en los Considerandos Segundo y Quinto de este acuerdo, a manera de ejemplo se tiene la resolución sobre la Concentración Disney/Fox, se determinó que el IFT es el facultado –incluso consentido por COFECE– para conocer y analizar los mercados de (i) Provisión y licenciamiento de contenidos audiovisuales (canales de programación, paquetes de canales y programas, que incluye películas y series) a proveedores del servicio de distribución OTT de contenidos audiovisuales; (ii) Provisión y licenciamiento de contenidos de audio (musicales) a proveedores del servicio de distribución OTT de contenidos de audio; (iii) Provisión y venta de espacios para mensajes comerciales o publicidad por plataformas de Internet dedicadas a la provisión de contenidos audiovisuales; (iv) provisión del servicio de distribución OTT de contenidos audiovisuales, por suscripción; (v) producción de contenidos audiovisuales -programas- para terceros proveedores del STRD, del STAR y del servicio de distribución OTT de contenidos audiovisuales; o para cualesquiera otros terceros y que se distribuyan en las plataformas de STRD, STAR y OTT.

²¹ Netflix y Amazon Prime son ejemplos de proveedores que prestan el servicio de distribución OTT de contenidos audiovisuales (OVD —online video distributors—, por sus siglas en inglés), que no entran en la modalidad de Plataformas Digitales en tanto no comunican, conectan o enlazan a distintos grupos de usuarios, ya que los proveedores de ese servicio son quienes adquieren o producen contenidos y los distribuyen a un único grupo de usuarios. Sin embargo, tienen en común con el primer grupo de Plataformas Digitales el hecho de distribuir y entregar contenidos a audiencias y que ambos son prestados sobre Internet, por lo que se considera que éstos y ese primer grupo de Plataformas Digitales pertenecen al sector de telecomunicaciones.

Al respecto, resulta necesario señalar que tanto las Plataformas Digitales como los OVD pertenecen a una categoría de servicios más amplia denominada Servicios sobre Internet (Servicios OTT).

En general, los **Servicios OTT son aquellos que se proveen sobre Internet y, por tanto, su prestación y recepción requiere de manera imprescindible del servicio de Acceso a Internet**. Dicha definición es consistente con las definiciones elaboradas por diversas autoridades internacionales, como se refiere a continuación.

Autoridad/Organismo	Definición de servicios OTT
UIT (2019) (por favor ver, https://www.itu.int/rec/T-REC-D.262-201905-I)	"Servicios superpuestos (Over-the-Top-OTT): una aplicación proporcionada, y a la que se accede, a través del Internet público que podría ser un sustituto técnico/funcional directo de los servicios de telecomunicaciones internacionales tradicionales"
OCDE (2019) (por favor ver, https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/an-introduction-to-online-platforms-and-their-role-in-the-digital-transformation_53e5f593-en#page1)	"El servicio de contenido OTT se provee sobre la red abierta de Internet y no sobre infraestructura propia."
BEREC (2016) (por favor ver, https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/5751-berec-report-on-ott-services)	"Servicio o aplicación que se provee al usuario final sobre la red pública de Internet."
CNMC (2015) (por favor ver, https://www.cnmc.es/sites/default/files/1533234_7.pdf)	"...servicios de todo tipo que se ofertan sobre Internet, sin mediar control alguno ni gestión específica por parte de los operadores de red. Por tanto, son servicios que requieren que el usuario final disponga de una conexión a Internet."

dentro o fuera del sector de telecomunicaciones (*aftermarkets*).

Las Plataformas Digitales no incluyen la provisión de servicios tradicionales

Dicho lo anterior, cabe resaltar que bajo las descripciones antes mencionadas, en ningún momento se ha considerado que el mercado sobre el que operan las Plataformas Digitales pueda llegar a ser el de la provisión de servicios tradicionales que no pertenezcan al sector de las telecomunicaciones o radiodifusión (i.e. transporte privado o compra-venta de bienes de consumos o la logística para la distribución y entrega de bienes²² -es decir, *aftermarkets*-), lo cual, en dado caso, quedaría fuera de la competencia de este Instituto; sino que se considera que el servicio que proporcionan las Plataformas Digitales corresponde al de otorgar el acceso a plataformas a distintos grupos de usuarios con el propósito de comunicarlos, conectarlos y enlazarlos entre sí por medios electrónicos sobre Internet, para que sean ellos quienes oferten y/o demanden y, eventualmente realicen transacciones para la compra y/o venta de bienes o servicios tradicionales que corresponden a mercados distintos y distinguibles del de las Plataformas Digitales .

Dicho lo anterior, se estima que ambos grupos de Plataformas son competencia de este Instituto, porque el servicio de una Plataforma es un servicio que comunica, conecta y enlaza por medios electrónicos sobre Internet a distintos grupos de usuarios, por lo que cumple con características funcionales y técnicas propias del sector de las telecomunicaciones, según se expone a lo largo del presente acuerdo.

Por lo anterior, al hacer referencia a las Plataformas Digitales en las siguientes secciones del acuerdo, debe entenderse incluidas a los dos tipos o modalidades identificadas en esta sección, sin perjuicio de que esta clasificación pueda modificarse ante cambios en los mercados, la evolución tecnológica u otro factor relevante.

4.2. Las Plataformas Digitales constituyen mercados distintos y distinguibles

Modelos de negocios de las Plataformas Digitales

Los modelos de negocios de los proveedores de Plataformas Digitales, están basados en las siguientes fuentes de ingreso:

²² El diccionario de la lengua española define logística como el conjunto de medios y métodos necesarios para llevar a cabo la organización de una empresa o de un servicio, especialmente de distribución. Ese mismo diccionario define distribución como el reparto de un producto a los locales en que debe comercializarse. Véase: <https://dle.rae.es/>.

- i) **Comisiones y contraprestaciones** que cobran a usuarios por acceder a la Plataforma Digital, y comunicarse, conectarse y enlazarse en tiempo real con otros grupos de usuarios;
- ii) **Venta de publicidad** a anunciantes que buscan dar a conocer las características de los bienes y servicios que proveen, y/o
- iii) **Venta y uso de datos y/o su analítica.** Los grupos de usuarios que utilizan las Plataformas Digitales generan una gran cantidad de datos, los cuales son recopilados, almacenados y procesados por las mismas plataformas. Estas bases de datos reportan un valor para las propias plataformas, porque les permite mejorar la personalización de sus servicios. También pueden generar valor para otros usuarios, por ejemplo, anunciantes y bancos—quienes pueden ofrecer bienes y servicios de manera focalizada a cada uno de los usuarios que constituyan otro lado de las Plataformas Digitales.

Tratándose de las Plataformas Digitales, sus operadores pueden identificar las interacciones y transacciones que se realizan entre los distintos grupos de usuarios, por lo que tienen la capacidad de asignar una cuota/comisión por cada una de las transacciones. Es así que los operadores de las Plataformas OTT pueden obtener ingresos a partir de las **comisiones y contraprestaciones** que obtienen de alguno(s) o todos sus grupos de usuarios, por acceder a la Plataforma Digital y permitir la comunicación, conexión y enlace entre ellos.

Los proveedores de las Plataformas OTT también pueden ofrecer la venta de espacios publicitarios a usuarios anunciantes. Esto, al ofrecer el acceso a la Plataforma Digital a un grupo de usuarios consumidores de manera gratuita o a un costo bajo, a cambio de estar expuestos a cierto tipo de publicidad. En este tipo de Plataformas Digitales, los operadores buscan atraer al mayor número de usuarios de un lado de la plataforma y vender tiempos, espacios y *banners* publicitarios de los grupos de usuarios anunciantes. Las Plataformas OTT son un medio de transmisión de publicidad relevante, ya que pueden personalizar la publicidad a los usuarios consumidores y representar un medio efectivo para cierto tipo de usuarios anunciantes.

Otro servicio es el de venta de datos y/o su analítica. Al respecto, la OCDE²³ señala que una característica fundamental de las Plataformas OTT es su exhaustiva recopilación, análisis y uso de los datos, lo cual permite a los proveedores, a través de sofisticados algoritmos y técnicas como la minería de datos, adaptar su oferta con mayor precisión, modificar su estrategia de fijación de precios e identificar la disponibilidad de los usuarios

²³ OCDE (2018). "Plataformas digitales y competencia en México". Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/competition/esp-plataformas-digitales-y-competencia-en-mexico.pdf>

a pagar. Aun cuando algunas Plataformas Digitales ofrecen acceso gratuito a usuarios consumidores, éstos generan y cedén información. Esto configura un **mercado de datos**. Las Plataformas Digitales no participan en la comercialización de bienes o servicios en mercados tradicionales (no digitales) que se encuentren fuera de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

Las Plataformas Digitales son negocios en sí mismos, que surgen y se desarrollan por el surgimiento y desarrollo de la Internet. Sus ingresos se generan por permitir el acceso a las plataformas a los distintos grupos de usuarios, y sus actividades son distintas y distinguibles de la producción, comercialización, distribución y/o venta de productos o servicios que se lleva a cabo fuera del sector de telecomunicaciones (*aftermarkets*).

Existen grupos de usuarios de uno o más de los lados de la plataforma, que son quienes participan en esos mercados posteriores o *aftermarkets*.

En el caso de la Concentración Uber/Cornershop, esos *aftermarkets* son:

- i) la provisión y venta minorista de bienes por parte de empresas como Walmart, Chedraui, entre otros;
- ii) la provisión y venta de alimentos preparados por parte de restaurantes;
- iii) la provisión y venta del servicio de transporte privado por parte de dueños/conductores; y/o
- iv) la provisión y venta del servicio de entrega de bienes por parte de repartidores.

Así, se estima que estos argumentos son apoyados también por las características legales de las Plataformas Digitales, según se explica en el siguiente apartado.

Características legales de las Plataformas Digitales.

Criterios de la Suprema Corte de Justicia (SCJN)

En la en la Acción de Inconstitucionalidad 13/2017 en contra de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, la SCJN describió detalladamente el servicio de Plataformas Digitales para transporte, y distingue perfectamente las actividades que realiza el proveedor de la Plataforma –permite al usuario contactar al chofer– de aquellas actividades que realizan los prestadores del servicio de transporte de pasajeros haciendo uso de dicha plataforma (o *aftermarket*).

Asimismo, la SCJN señaló que los servicios de Plataformas Digitales para transporte son actividades que pueden constituir un acto de telecomunicaciones, por lo que están

sujetas a un régimen federal y les resultan aplicables disposiciones que se encuentran en, entre otras, la Ley Federal de Telecomunicaciones:²⁴

57. Es por ello que si bien, como ya lo sostuvo este Tribunal Pleno, el transporte de pasajeros prestado a través de plataformas tecnológicas reviste características que lo tornan un modelo de negocios distinto y que lo constituyen y lo colocan en una categoría o modalidad diferente para la prestación del servicio de transporte, lo cierto es que **no por ello dejan de ser regulables en los distintos ámbitos de competencia en los que incida la actividad, como acto de comercio, de telecomunicaciones**, en lo que se refiere a los datos de los particulares, entre otras, es regulable por parte del legislador federal competente en esas materias, mientras que en lo que se refiere a la dimensión material del acto de transporte de personas en el territorio de un estado en particular, este resulta regulable por el legislador estatal en la materia que le corresponde, lo que tiene que ver con el transporte de punto a punto dentro del estado y la seguridad del mismo, por ejemplo (...)

59. El servicio de transporte que se presta a través de plataformas tecnológicas tiene ciertas características distintivas, siendo la primera de ellas la contratación de un servicio de transporte privado de punto a punto; la segunda, que la contratación se realiza a través de una **plataforma o aplicación tecnológica, descargable en un dispositivo de comunicación móvil que permite al usuario contactar al chofer y tener información detallada sobre la identidad del chofer y tipo de vehículo, la ruta y la tarifa**; tercero, se permite la calificación tanto de los choferes como de los usuarios a través de la misma plataforma; cuarto la plataforma ofrece ciertas condiciones específicas que le permiten competir con servicios sustitutos, como puede ser la diversidad de tipos de servicio: individual o colectivo, de automóvil extra grande o de lujo y con variaciones de tarifa dependiendo de la demanda o dedicado solo a mujeres, por solo poner algunos ejemplos." (Énfasis añadido)

Criterio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con efectos jurídicos en materia fiscal.

Aunado a lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público coincide con la descripción de estos servicios. Para el caso de las Plataformas Digitales que comunican, conectan y enlazan por medios electrónicos sobre Internet a la oferta y demanda de transporte terrestre de pasajeros, la Miscelánea Fiscal 2019, emitida por dicha autoridad,

²⁴ SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la SCJN en la Acción de Inconstitucionalidad 13/2017, publicada en el DOF el 05 de febrero de 2019. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5549588&fecha=05/02/2019.

distingue la prestación del servicio de Plataformas Digitales de la prestación de servicios independientes y posteriores (*aftermarkets*):

"(...) las entidades o figuras jurídicas extranjeras que proporcionen el uso de plataformas tecnológicas a personas físicas para prestar de forma independiente el servicio de transporte terrestre de pasajeros o entrega de alimentos preparados, podrán efectuar la retención por concepto del ISR e IVA por los ingresos obtenidos en efectivo, en crédito, mediante cualquier otro medio electrónico o de cualquier otro tipo conforme al artículo 90 de la Ley del ISR derivados de la prestación del servicio de transporte terrestre de pasajeros o entrega de alimentos preparados que obtengan las personas físicas que utilicen dicha plataforma para prestar sus servicios de forma independiente"²⁵ (Énfasis añadido)

Términos y condiciones legales entre las plataformas y los distintos grupos de usuarios.

Aunado a lo anterior, sirve también el análisis de los términos y condiciones legales del uso de estas plataformas por parte de sus distintos grupos de usuarios.

Cornershop

Por ejemplo, en el caso de Cornershop, de los términos y condiciones legales establecidos para el uso de esta plataforma, se destaca lo siguiente:

"(...)

Cornershop es una plataforma de comunicaciones que facilita la conexión entre Usuarios que buscan hacer pedidos de Productos de Comercios, y los Compradores que materializan las Órdenes de Compra por cuenta de Usuarios que han autorizado la compra y coordinan la entrega de los mismos a los Repartidores. El valor pagado por sobre el precio de venta de los Productos corresponde al pago de los servicios prestados por los Compradores y Repartidores. El Usuario reconoce y acepta que el Comprador actúa por cuenta del Usuario en la compra de los Productos, y que Cornershop sólo tiene relación con él en lo que se refiere a proporcionar el soporte que se establece expresamente en el presente documento

(...):"

Liberación de responsabilidad de Cornershop por actos de terceros

En este sentido, el Usuario declara entender que Cornershop no es más que un mero facilitador que pone a disposición de éstos el uso de una Plataforma por medio de la cual interactúa directamente con el o los Comercios; que en ningún caso entiende comprar los Productos a Cornershop y que, en caso de existir

cualquier tipo de daño o vulneración de derechos del consumidor, esto será materia a reclamar directamente en contra del Comercio, no afectando de manera alguna a Cornershop."

Resulta evidente de la transcripción anterior que el servicio que Cornershop brinda es el de acceso y uso de una Plataforma Digital que comunica, conecta y enlaza; en un primer momento, a los usuarios-demandantes de bienes y servicios con los usuarios-comercios, y, después, a los usuarios-demandantes con los usuarios-compradores, y a estos últimos con usuarios-repartidores. Al respecto, la Plataforma Digital Cornershop permiten el acceso a sus plataformas a sus diferentes grupos de usuarios, previo registro de datos personales, así como, en el caso de compradores y repartidores, de los vehículos que utilizarán y sus seguros, y la aceptación de los términos y condiciones generales transcritos.

Ahora bien, para el caso de Uber (transporte), las condiciones y términos legales establecen lo siguiente.

Uber

"Legal

UBER B.V.

TÉRMINOS Y CONDICIONES

Última actualización: 14 de agosto de 2019

(...)

Mediante su acceso y uso de los Servicios usted acuerda vincularse jurídicamente por estas Condiciones, que establecen una relación contractual entre usted y Uber.

(...)

Los Servicios constituyen una plataforma de tecnología que permite a los usuarios de aplicaciones móviles de Uber o páginas web proporcionadas como parte de los Servicios (cada una, una "Aplicación") organizar y planear el transporte y/o servicios de logística con terceros proveedores independientes de dichos servicios, incluidos terceros transportistas independientes y terceros proveedores logísticos independientes, conforme a un acuerdo con Uber o algunos afiliados de Uber ("Terceros proveedores"), (...)

USTED RECONOCE QUE UBER NO PRESTA SERVICIOS DE TRANSPORTE O DE LOGÍSTICA O FUNCIONA COMO UNA EMPRESA DE TRANSPORTES Y QUE DICHOS SERVICIOS DE TRANSPORTE O LOGÍSTICA SE PRESTAN POR TERCEROS CONTRATISTAS INDEPENDIENTES, QUE NO ESTÁN EMPLEADOS POR UBER NI POR NINGUNA DE SUS AFILIADOS. (...)"

De lo anterior se concluye que, el producto o servicio principal que Uber y Cornershop ofrecen **es el acceso a su Plataforma Digital**, generando así múltiples lados de un mercado (comercios, transporte privado, repartidores, compradores).

Incluso los términos y condiciones de estas plataformas indican que: **(i)** el servicio se ofrece sobre y depende de Internet; **(ii)** constituyen múltiples lados de un mercado; y **(iii)** el servicio es distinto y distinguible de los otros que se proveen de forma independiente a la plataforma (transporte privado, venta de bienes y servicios, repartidores), que son proveídos por terceros independientes.

Plataformas Digitales Uber y Cornershop

Ahora bien, dicho todo lo anterior, tenemos que el acceso a la Plataforma Digital posibilita la interacción entre los distintos grupos de usuarios, quienes una vez enlazados, emplearán la comunicación que ofrece la plataforma para realizar transacciones independientes, es decir adquirirán servicios distintos y distinguibles del servicio que brindan Uber y Cornershop de acceso a su Plataforma Digital.

Tal es el caso de Uber y Cornershop, que obtienen sus ingresos derivados de las comisiones que cobran a los diferentes grupos de usuarios que acceden a su plataforma, así como de la venta de espacios publicitarios.²⁶

Uber y Cornershop **no son directamente los oferentes de los servicios tradicionales**, estas entidades **no prestan ni ofrecen**, por ejemplo, el servicio de transporte, ni tampoco realizan la venta de bienes o alimentos preparados.

Dicho lo anterior, se estima que la actividad principal de Uber y Cornershop es la de proporcionar u ofrecer el **acceso a sus Plataformas Digitales**, mismos que corresponden a **servicios de comunicaciones construidos y proporcionados sobre Internet**, y que permiten comunicar, conectar y enlazar, por medios electrónicos en la nube, a diferentes grupos de usuarios. Adicionalmente, otro lado del mercado de estas plataformas podría corresponder a otros servicios, como la venta de espacios publicitarios y la venta de datos y su analítica.

²⁶

Algunas plataformas digitales también generan ingresos de la venta de bases de datos y su analítica. No obstante, este Instituto no cuenta en este momento con información que le permita conocer si es que Uber y Cornershop también realizan estas actividades.

4.3. Las Plataformas Digitales constituyen comunicaciones electrónicas sobre Internet, así como aplicaciones novedosas y de alta tecnología

Las Plataformas Digitales constituyen comunicaciones electrónicas sobre Internet. Su operación involucra aplicaciones sobre internet, incluyendo sitios web²⁷, que permiten el acceso y el intercambio por medios electrónicos de datos entre grupos de usuarios. También involucra enlaces dedicados, centros de datos, cómputo en la nube, así como la programación y el desarrollo de algoritmos.

Asimismo, las Plataformas Digitales se caracterizan por ser intensivas en tecnología e innovación. La creación, mantenimiento y desarrollo de este tipo de servicios requieren de conocimientos técnicos especializados en procesamiento de datos, inteligencia artificial, incluyendo aprendizaje automático (*machine learning*) o profundo (*deep learning*), y uso de funciones lógico-matemáticas especializadas (ej. algoritmos). A manera de ejemplo, la aplicación de inteligencia artificial, permite a las Plataformas Digitales conocer patrones de consumo y por tanto recomendar productos o servicios a sus usuarios que sean de su interés.

Al respecto, se considera que las Plataformas Digitales comparten características técnicas y funcionales con los servicios tradicionales de telecomunicaciones. La LFTR proporciona, entre otras, las siguientes definiciones de telecomunicaciones:²⁸

"Artículo 3. (...)

XXXII. Internet: Conjunto descentralizado de redes de telecomunicaciones en todo el mundo, interconectadas entre sí, que proporciona diversos servicios de comunicación y que utiliza protocolos y direccionamiento coordinados internacionalmente para el enrutamiento y procesamiento de los paquetes de datos de cada uno de los servicios. Estos protocolos y direccionamiento garantizan que las redes físicas que en conjunto componen Internet funcionen como una red lógica única; (...)

LXVIII. Telecomunicaciones: Toda emisión, transmisión o recepción de signos señales, datos, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios

²⁷ Por esta razón, también se conocen como Plataformas OTT, ya que brindan un servicio sobre Internet (*Over The Top*, OTT).

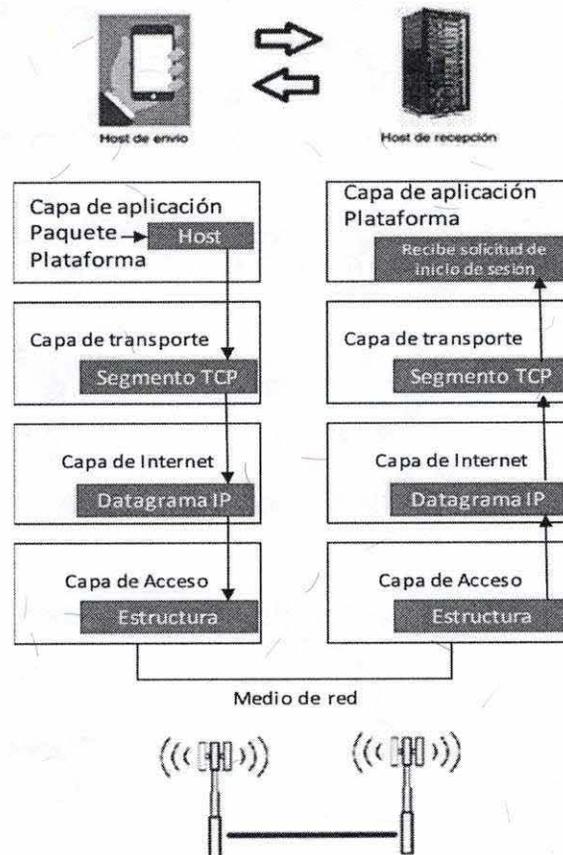
²⁸ Al respecto, se transcribe la definición prevista por la LFTR de "Internet", ya que de conformidad con el artículo 6° de la Constitución Política Mexicana (CPEUM), el Internet pertenece al sector de las telecomunicaciones.

ópticos, físicos y otros sistemas electromagnéticos, sin incluir la radiodifusión. (...)"

Al igual que los servicios de telecomunicaciones, tal como son definidos por la LFTR, **las Plataformas Digitales realizan la emisión y/o recepción de datos** e información sobre redes de telecomunicaciones (Internet).

Al respecto, el proceso de comunicación de una Plataforma Digital²⁹ contempla los paquetes de datos como unidades de información digital, que se transfieren a través de una red de telecomunicaciones. Los paquetes se componen de un encabezado con las direcciones de los sistemas de envío y recepción, y una "carga útil" con los datos que se van a transferir.

Transferencia de un paquete a través de TCP/IP³⁰



²⁹ Información adaptada de Oracle Homeage. "Cómo manejan las comunicaciones de datos los protocolos TCP/IP". Disponible en: <https://docs.oracle.com/cd/E19957-01/820-2981/6nei0r0s7/index.html>

³⁰ Transmission Control Protocol (TCP)/Internet Protocol (IP) - Protocolo de Control de Transmisión/Protocolo de Internet.

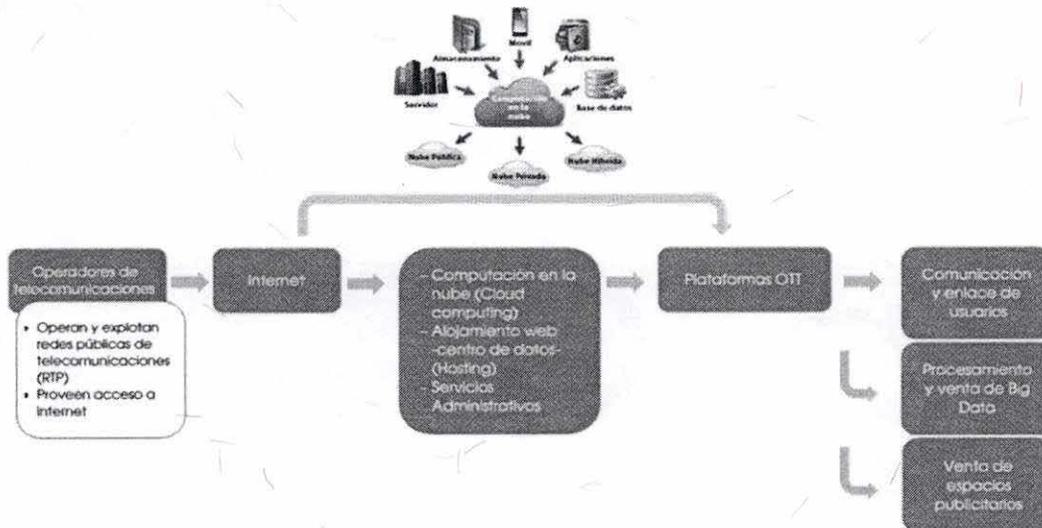
El proceso de comunicación inicia cuando la aplicación del sistema emisor envía un mensaje o información en un formato de paquetes de datos, y finaliza cuando la aplicación del sistema receptor lo recibe.

- a) **Capa de aplicación (origen de la comunicación).** El recorrido del paquete empieza cuando un usuario (cualquier dispositivo terminal móvil como un teléfono inteligente, por ejemplo) en un sistema envía un mensaje o ejecuta un comando que debe acceder a un sistema remoto (servidor de la plataforma digital). El protocolo de aplicación da formato al paquete para que el protocolo de capa de transporte pueda manejar el paquete.
- b) **Capa de transporte (inicio del encapsulado de datos).** La capa de transporte encapsula los datos de aplicación en unidades de datos de protocolo de transporte. El protocolo de capa de transporte crea un flujo virtual de datos entre la aplicación de envío (teléfono inteligente) y la de recepción (servidor de la plataforma digital), que se identifica con un número de puerto de transporte.
- c) **Capa de Internet (preparación de los paquetes para la entrega).** Los protocolos de transporte transfieren sus segmentos y paquetes a la capa de Internet, en la que el protocolo IP los administra. El protocolo IP los prepara para la entrega y los asigna a unidades denominadas datagramas IP. Después el protocolo IP determina las direcciones IP para que los datagramas se puedan enviar de forma efectiva al host de recepción.
- d) **Capa de acceso a la red.** Esta capa contiene especificaciones relacionadas con la transmisión de datos de una red física donde se establece el enrutamiento de datos, la sincronización y la comprobación de errores al transferir la estructura por el medio de red. En esta capa, la red física del host de envío recibe las estructuras y convierte las direcciones IP en las direcciones de hardware adecuadas para la red. Cuando el paquete llega al host de recepción, se transfiere a través de la pila de protocolo TCP/IP en el orden inverso al envío.

4.4. Cadena de valor con operadores de redes y servicios de telecomunicaciones

La cadena de valor de las Plataformas Digitales está integrada por distintos eslabones que involucran servicios, redes y operadores de telecomunicaciones, incluyendo Internet. Esta cadena de valor se ilustra en la siguiente figura.

Cadena de valor de las Plataformas Digitales



Las Plataformas Digitales tienen una cadena de valor de redes y servicios de telecomunicaciones, que incluye las redes de telecomunicaciones, el acceso a Internet, la Internet, así como los servicios de cómputo en la nube, de hospedaje de datos (centros de datos) y servicios administrados. Es de precisar respecto a estos últimos tres servicios que en la Concentración SixSigma-MetroNet, el IFT y la COFECRE reconocieron la competencia del IFT para analizar y resolver sobre ellos, según se verá más adelante.

Este instituto estima inviable que el estudio y análisis que estas aplicaciones requieren en los mercados pueda dissociarse del sector de las telecomunicaciones, pues para conocer la totalidad de los efectos que un servicio sobre Internet pudiera generar en los mercados, es necesario considerar y analizar la influencia y/o dependencia que cada eslabón de la cadena genera en el desarrollo del servicio y viceversa.

4.5. Interdependencia con operadores y redes de telecomunicaciones

Las Plataformas Digitales mantienen una fuerte interdependencia con los operadores y las redes de telecomunicaciones. Al respecto, la UIT señala lo siguiente:

“Los operadores de red y los OTT son parte del mismo ecosistema, los Estados Miembros deberían entender las importantes interdependencias entre ellos, por ejemplo, el modo en que la demanda del consumidor por OTT puede dar lugar a un aumento en la demanda de datos de proveedores de servicios de

telecomunicaciones o a una caída en la demanda de servicios de telecomunicaciones internacionales tradicionales.”³¹

Se trata de una conclusión emitida por un organismo internacional, especializado en telecomunicaciones. De ella, se desprende que no pueden disociarse los servicios de las Plataformas Digitales del sector de las telecomunicaciones. De lo contrario, se generarían graves omisiones y distorsiones en el análisis de las implicaciones o efectos de una operación o práctica en estos mercados.

Los operadores de redes y servicios de telecomunicaciones son pieza clave de la infraestructura de la economía digital, ya que son estos los que brindan a los distintos usuarios el acceso a Internet.

“El rol de los OTT

El lado de la infraestructura no puede separarse del contenido y los servicios, ya que los usuarios obtienen utilidad de los servicios que se les prestan a través de las redes de acceso a Internet. En términos generales, la cadena de valor incluye cuatro tipos diferentes de agentes, todos los cuales suministran productos complementarios: proveedores de contenidos y servicios; agregadores de contenidos y servicios; ISP como proveedores de redes de acceso local (abstracción de otros agentes en Internet); fabricantes de dispositivos (...)”³²

(...)

*“Las aplicaciones OTT se han convertido en un elemento central de la propuesta de valor que hacen las telecomunicaciones a los usuarios. Si bien han hecho más valiosa la combinación de acceso a Internet, comunicaciones y servicios de medios de comunicación, no está claro hasta qué punto las telecomunicaciones pueden monetizar estos avances. En parte, estas aplicaciones sustituyen los servicios anteriormente integrados verticalmente por las telecomunicaciones, lo que aumenta la posibilidad de que las telecomunicaciones se vean afectadas por el aumento del valor derivado de las aplicaciones OTT adicionales”*³³

³¹ UIT, “Marco de Colaboración para los OTT”, 2019.

³² “Reassessing Competition Concerns in Electronic Communications Markets”, Martin Peitz y Tommaso, Valletti Centre for European Economic Research. Texto original: “*The infrastructure side cannot be separated from content and services, as users derive utility from services delivered to them via access networks. Broadly, the vertical value chain involves four different types of players, all supplying complementary products: content and service providers; content and service aggregators; ISPs as local access network providers (abstracting from other players on the internet; device makers (...)*”

³³ “Reassessing Competition Concerns in Electronic Communications Markets”, Martin Peitz y Tommaso, Valletti Centre for European Economic Research. **Texto original en idioma inglés:** “*OTT apps have become a central element of the value proposition made by telcos to users. While they have made the combination of internet access, communications and media services more valuable, it is unclear to what extent telcos can monetize these developments. Partly, these apps replace formerly vertically integrated services by telcos, raising the possibility that telecommunications may actually suffer from the increased value stemming from additional OTT apps.*”

Resulta evidente para este Instituto el grado de interdependencia y/o influencia que las Plataformas Digitales (que proporcionan servicios OTT) generan en los demás eslabones de la cadena de valor de los servicios de telecomunicaciones, así como también el grado de influencia que se genera entre la penetración de Internet, la calidad de los servicios de acceso a Internet y el desarrollo de nuevas tecnologías, incluyendo el desarrollo de servicios OTT.

Esta interdependencia necesariamente debe ser observada y analizada por el Instituto, no únicamente a través de sus facultades como autoridad en materia de competencia económica, sino también como autoridad reguladora de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

La intervención por parte del Instituto en este punto es tan relevante que, incluso, el artículo 145 de la LFTR mandata la emisión por parte del Instituto de lineamientos en materia de "Neutralidad de las Redes" bajo los principios de, entre otros, "libre elección", "no discriminación" y "sana competencia y libre competencia".

"(...)

De la Neutralidad de las Redes

Artículo 145. Los concesionarios y autorizados que presten el servicio de acceso a Internet deberán sujetarse a los lineamientos de carácter general que al efecto expida el Instituto conforme a lo siguiente.

(...)

I. Libre elección. Los usuarios de los servicios de acceso a Internet podrán acceder a cualquier contenido, aplicación o servicio ofrecido por los concesionarios o por los autorizados a comercializar, dentro del marco legal aplicable, sin limitar, degradar, restringir o discriminar el acceso a los mismos.

II. No Discriminación. Los concesionarios y los autorizados a comercializar que presten servicio de acceso a Internet se abstendrán de obstruir, interferir, inspeccionar, filtrar o discriminar contenidos, aplicaciones o servicios;

(...)

V. Gestión de tráfico. Los concesionarios y autorizados podrán tomar las medidas o acciones necesarias para la gestión de tráfico y administración de red conforme a las políticas autorizadas por el Instituto, a fin de garantizar la calidad o la velocidad de servicio contratada por el usuario, siempre que ello no constituya una práctica contraria a la sana competencia y libre competencia;

(...)"

Como se observa, la LFTR reconoce que hay una coexistencia e interdependencia necesaria entre proveedores de servicios de acceso a Internet y proveedores de contenidos o aplicaciones (que incluyen a las Plataformas Digitales): los primeros ofrecen las vías de comunicación para acceder a Internet y los segundos generan el tráfico en Internet.

Por lo anterior, la LFTR también prevé que los proveedores de servicios de acceso a Internet puedan llevar a cabo medidas o acciones para la gestión de tráfico y administración de la red, a efecto de evitar congestiones y garantizar la calidad de los servicios que contratan los usuarios, siempre y cuando dichas acciones *no constituyan una práctica contraria a la sana competencia y libre competencia.*

Sobre esta última condición, la LFTR no es explícita sobre las actividades en las que el Instituto debe proteger la sana competencia y libre competencia. Sin embargo, de la lectura administrada de la disposición citada y de la integración de proveedores de acceso a Internet con los proveedores de contenidos y aplicaciones, se considera que es en esas actividades en las que el Instituto debe evitar, o en su caso sancionar, aquellas prácticas de gestión de tráfico que constituyan una práctica contraria a la sana competencia y libre competencia.

Es decir, la LFTR reconoce que el Instituto es la autoridad facultada para evaluar condiciones de competencia y libre competencia en la provisión de servicios de contenidos y aplicaciones, incluidas las Plataformas Digitales.

Sirve a lo anterior, lo dicho por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, en el conflicto competencial 2/2015:

"Además, importa destacar que a dicho instituto se le atribuyó una naturaleza dual, esto es, como órgano regulador en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, y como autoridad en materia de competencia económica de los mismos sectores.

Esa dualidad encuentra su lógica en las propias características que revisten los sectores de la radiodifusión y telecomunicaciones que son altamente complejos, tecnificados, especializados y dinámicos; de ahí que el conocimiento que el Instituto Federal de Telecomunicaciones adquiere sobre dichos sectores en su faceta de órgano regulador beneficia el entendimiento de los mismos al momento en que, con motivo de las atribuciones de una autoridad de competencia, sea necesario que fije mercados relevantes en esos sectores y resuelva sobre la existencia de riesgos y/o violaciones a la competencia y libre competencia en la radiodifusión y las telecomunicaciones."

Aunado a lo anterior, es relevante mencionar que las Plataformas Digitales son un elemento indispensable en el uso de los servicios de telecomunicaciones. Algunas Plataformas Digitales suelen negociar (mejores tratos) con los operadores de telecomunicaciones, de manera que el acceso de los usuarios a estas plataformas o bien, su uso, sean gratuitos, o bien, que el tráfico que estas generan tenga prioridad por encima de otro servicio. Esta es otra de las razones por las cuales se encuentra en el mejor interés de este Instituto velar por que exista competencia en estos servicios, pues distorsiones de mercado podrían modificar drásticamente las condiciones para un desarrollo eficiente de los participantes en el sector.

En ese sentido, para el caso de Plataformas Digitales, se estima que, la labor regulatoria del IFT nutre el análisis de competencia y, también, el análisis de competencia nutre la labor regulatoria. La función dual del Instituto es indispensable para evitar la imposición de barreras anticompetitivas a estos mercados, y también para conocer de forma integral el efecto real que las decisiones en materia regulatoria tienen en la competencia y viceversa.

4.6. Existe un consenso internacional de que las Plataformas Digitales pertenecen al ecosistema de Internet.

La UIT (2006)³⁴ define Internet como redes globales interconectadas que usan el Protocolo de Internet. A nivel mundial, los agentes de la industria de telecomunicaciones, a través de organizaciones nacionales de estandarización y la Organización Internacional de Estandarización (ISO), identifican a las Plataformas Digitales y las redes de telecomunicaciones como partes integrantes del *ecosistema de Internet*.

El ecosistema de internet se ejemplifica en los diagramas conocidos como el modelo TCP/IP (*Transmission Control Protocol/Internet Protocol* - Protocolo de Control de Transmisión/Protocolo de Internet-) o como el modelo OSI (*Open System Interconnection* -Interconexión de Sistemas Abiertos-). El modelo de arquitectura del protocolo TCP/IP se representa con cuatro capas, que se interrelacionan y conforman el ecosistema de Internet:³⁵ **aplicación, transporte, Internet, y acceso**. La siguiente figura representa una equivalencia entre el modelo OSI y TCP/IP.

³⁴ UIT (2006). Digital life. ITU Internet Report 2006. Ginebra. Disponible en: <https://www.itu.int/osg/spu/publications/digitalife/docs/digital-life-web.pdf>

³⁵ Véase: <https://tools.ietf.org/html/rfc6250> y <https://tools.ietf.org/html/rfc793>.

Modelo del protocolo TCP/IP

Ref. OSI N° de capa	Equivalente de capa OSI	Capa TCP/IP
5,6,7	Aplicación, sesión, presentación	Aplicación
4	Transporte	Transporte
3	Red	Internet
1° y 2	Física y Enlace de datos	Acceso

Como se indicó, estas capas del ecosistema de la Internet son las siguientes: **acceso, Internet, transporte y aplicaciones.**

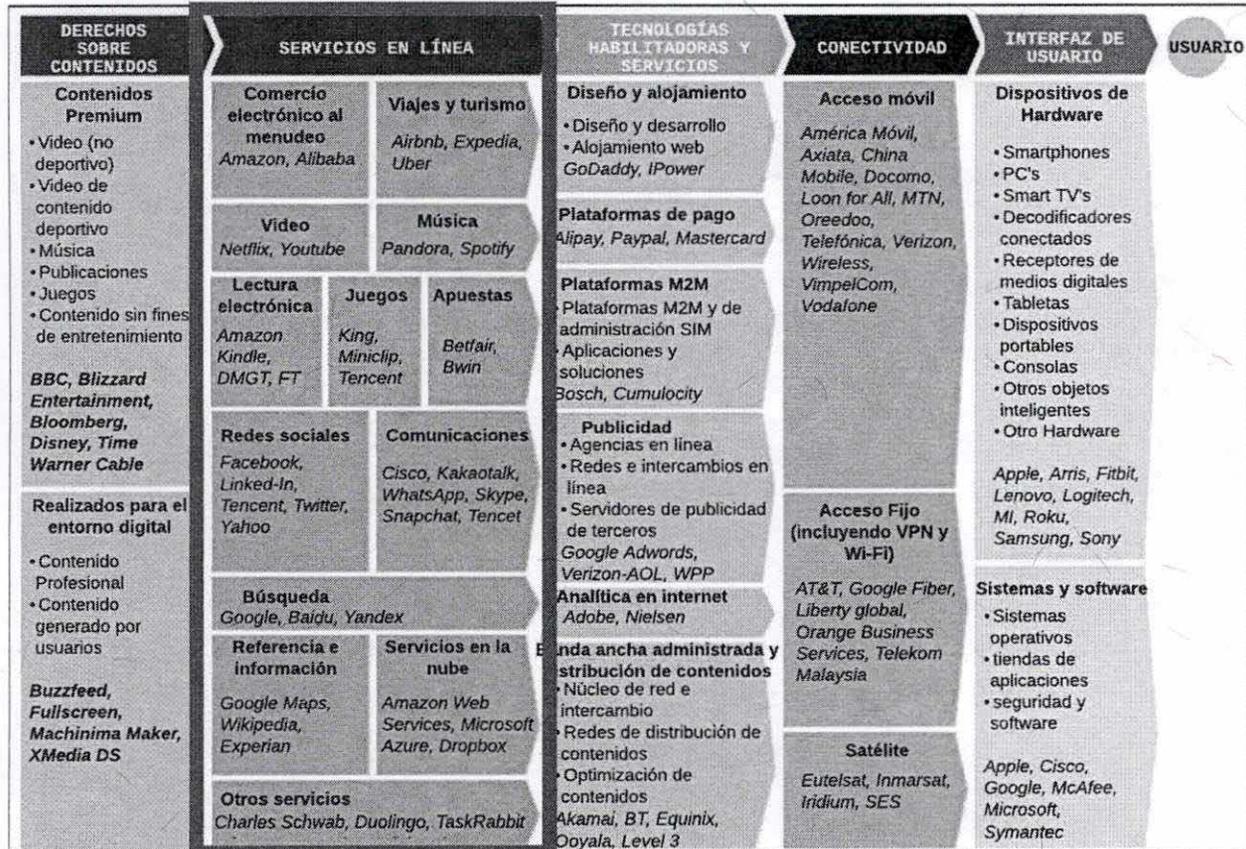
Las Plataformas Digitales pueden entenderse como una capa de aplicaciones que opera sobre Internet (i.e. sobre las demás u over-the-top). La operación de las Plataformas Digitales, además de ofrecer las funcionalidades de enlazar y comunicar de manera electrónica a sus usuarios, requiere del establecimiento de enlaces o comunicaciones con las redes y los servicios de telecomunicaciones para contactar a los usuarios y para que los usuarios se contacten entre sí.

La OCDE (2017)³⁶ señala que las infraestructuras digitales, incluyendo las redes de comunicaciones de banda ancha, así como los servicios, datos, software y hardware, son los pilares sobre los que se basa la economía digital.

En relación con las Plataformas OTT, se observa que éstas se encuentran identificadas como parte del **ecosistema de Internet**, como se muestra a continuación.

³⁶ OCDE (2017). Perspectivas de la OCDE sobre la Economía Digital 2017. Disponible en: <https://economicon.mx/ec0n0/wp-content/uploads/2018/06/libro-perspectivas-ocde-economia-digital-2017.pdf>

Ecosistema y cadena de valor de Internet



Fuente: GSMA. *The Internet Value Chain. A study on the economics of the Internet.*³⁷

La cadena de valor de Internet incluye un conjunto de actividades económicas donde interactúan usuarios, proveedores de contenidos digitales, Plataformas OTT, proveedores de equipos de redes, desarrolladores de aplicaciones, proveedores de equipos terminales, comercializadoras de publicidad en línea, analizadores de datos, entre otros.

En ese sentido, los elementos utilizados para el funcionamiento de las Plataformas OTT y su cadena de valor, se encuentran íntimamente ligados con la prestación de servicios de telecomunicaciones, por lo que un análisis de competencia económica deberá, necesariamente, contemplar todos estos elementos.

³⁷ Disponible en: <https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2016/05/GSMA-The-Internet-Value-Chain-WEb.pdf>

4.7. Las Plataformas Digitales tienen características intrínsecas al sector de telecomunicaciones

Este Instituto considera que las Plataformas Digitales tienen características inherentes a las telecomunicaciones, cuyo análisis necesariamente requiere de conocimiento especializado en el sector de telecomunicaciones.

De forma enunciativa mas no limitativa, a continuación, se listan estas características de las plataformas digitales:

- **Importantes economías de escala**, debido a la importante inversión inicial y la importancia de los costos fijos.
- **Efectos directos e indirectos de red**, ya que mientras más usuarios finales se unan a la plataforma será más a tractivo para los comercios, ser usuarios de la misma y viceversa.
- **Costos marginales cercanos a cero**, debido a que atender a un usuario adicional no representa un costo adicional significativo.
- **Las posibilidades de multi-homing y single-homing**, cuando los usuarios utilizan dos o más Plataformas Digitales equivalentes o una sola, respectivamente.

Multi-homing se refiere a la situación donde uno o varios grupos utilizan distintas alternativas de plataformas equivalentes para ofrecer o demandar servicios. Por ejemplo, para el caso de los usuarios que ofrecen servicios de transporte privado, tienen más de una alternativa de Plataforma Digital para ofrecer sus servicios.

Por el otro lado, *single-homing*, se refiere a la situación donde los usuarios sólo utilizan una Plataforma Digital.

En mercados donde existe *single-homing* es más difícil para una nueva Plataforma Digital entrar a competir, debido a que es menos probable que alcance la masa crítica necesaria para tener un modelo de negocios rentable, algo muy similar a lo que pasa en las redes de telecomunicaciones.

Por todo lo anterior, este Instituto considera que dada la estrecha relación que guardan las Plataformas Digitales con el sector de telecomunicaciones y, dadas todas las características técnicas y funcionales que comparten con servicios de telecomunicaciones, estas aplicaciones no pueden entenderse como mercados distintos a los que integran el sector de las telecomunicaciones o bien, disociarse de dicho sector.

Quinto.- Precedentes que identifican mercados pertenecientes al sector de telecomunicaciones

En esta sección se refieren precedentes decisorios que han delimitado el ámbito competencial del IFT; y los criterios empleados para tal propósito.

5.1 Concentración Nokia-Alcatel

La concentración por la que Nokia Corporation (Nokia) adquirió a Alcatel Lucent (Alcatel) —Concentración Nokia-Alcatel—suscitó el primer conflicto competencial entre el IFT y la COFECE.

Este fue resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Materia de Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones (Segundo Tribunal Especializado) en el expediente C.C.A. 2/2015, el cual fijó la competencia a favor del IFT precisando lo siguiente:

"(...) el sector de telecomunicaciones no solo comprende el funcionamiento de las redes, ni la prestación final del servicio a los usuarios, sino que también comprende, entre otros elementos, a la infraestructura (activa y pasiva), los insumos esenciales, los equipos que se conectan a las redes y las condiciones tecnológicas necesarias para la prestación del servicio (verbigracia, interconexión e interoperabilidad de redes).

Y es que, tratándose específicamente de redes de telecomunicaciones, el estudio de la competencia económica correspondiente no puede realizarse de manera segmentada en razón de las diversas fases del proceso productivo que conllevan, primero, la construcción y, después, la operación de dichas redes, ya que ello implicaría soslayar la íntima relación que guardan entre sí y el grado de influencia y/o dependencia que el desarrollo tecnológico de una fase genera en otra.

En ese sentido, el argumento de la Comisión en el sentido de que la concentración notificada impacta sólo en la manufactura de equipo de redes, no resulta convincente para concluir que la operación sea ajena al sector de telecomunicaciones, pues los términos constitucionales y legales de su regulación pone de manifiesto que el ámbito competencial del Instituto comprende la provisión de bienes que sean necesarios o utilizados expresamente para el funcionamiento de redes de telecomunicaciones y los servicios conexos. (...)

Por estas razones, y atendiendo al principio de especialización, este órgano jurisdiccional estima que en la especie el análisis relativo a la autorización de la concentración notificada por las empresas "Nokia Corporation" y "Alcatel-Lucent", exige un conocimiento altamente técnico y especializado en el sector de telecomunicaciones y los diversos elementos que confluyen en el mismo, que es propio del Instituto Federal de Telecomunicaciones, por virtud de las atribuciones que el Constituyente Permanente le otorgó cuando lo instituyó como órgano regulador de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión." (Énfasis añadido).

5.2 Concentración AT&T-Time Warner

La adquisición por parte de AT&T, Inc. (AT&T) de Time Warner, Inc. (TW o Time Warner) fue notificada, para ciertos mercados, ante el IFT; y para otros mercados, ante la COFECE.

En esta concentración se presentó un Conflicto Competencial ante el Segundo Tribunal Especializado (expediente C.C.A. 1/2017) en el que la autoridad judicial resolvió que:³⁸

*“ÚNICO. Corresponde tanto al Instituto Federal de Telecomunicaciones como a la Comisión Federal de Competencia Económica, en sus respectivas competencias, el conocimiento de la concentración en los términos en que les fueron notificadas, tal como lo sostiene la Comisión Federal de Competencia Económica.”*³⁹

En cumplimiento de la resolución del Segundo Tribunal Especializado, el IFT y la COFECE evaluaron los siguientes mercados.

Mercados analizados por IFT	Mercados analizados por COFECE
<p>1) Provisión y licenciamiento de canales de programación y paquetes de canales a proveedores del servicio de televisión y audio restringidos (STAR).</p> <p>2) Provisión y licenciamiento de programas a proveedores del servicio de televisión radiodifundida digital comercial (STRD).</p> <p>3) Provisión y licenciamiento de programas a proveedores del servicio de distribución por Internet (OTT) de contenidos audiovisuales (<i>online video distribution</i> u OVD, por sus siglas en inglés) por suscripción.</p> <p>4) Provisión del servicio de distribución OTT de contenidos audiovisuales (OVD), por suscripción.</p> <p>5) Provisión del servicio de distribución OTT, multi-pantalla o TVE (TV Everywhere), como</p>	<p>1) Licenciamiento mayorista de: obras cinematográficas, propiedad intelectual para productos y publicaciones y coleccionables para historietas;</p> <p>2) Distribución mayorista de: contenidos audiovisuales para entretenimiento en el hogar en formatos físicos y digitales, videojuegos en formatos físicos, y licencias de videojuegos para distribución minorista en formatos digitales.</p>

³⁸ La Resolución emitida por el Segundo Tribunal Colegiado Especializado en el conflicto competencial C.C.A. 1/2017 fue notificada al Instituto el 8 de marzo de 2017.

³⁹ Página 66 del fallo. Disponible en: http://apps.ift.org.mx/publicdata/Version_Publica_UCPE_P_IFT_210915_404.pdf.

http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=1305/13050000204166870004004.pdf_0&sec=Jorge_Alberto_Ram%C3%ADrez_Hern%C3%A1ndez&svp=1

Mercados analizados por IFT	Mercados analizados por COFECE
<p>complemento a la provisión y licenciamiento de canales de programación.</p> <p>6) Provisión y licenciamiento de programas (películas) a proveedores del STAR, para el servicio de PPV.</p> <p>7) Provisión y licenciamiento de programas (películas) a proveedores del STAR, para el servicio de video bajo demanda (VOD del inglés <i>Video on Demand</i>).</p> <p>8) Provisión y licenciamiento de programas a programadores (agregadores) de canales</p> <p>9) Provisión y venta de tiempos para mensajes comerciales o publicidad en Canales Restringidos.</p> <p>10) Distribución de programas a través de dispositivos móviles -potencial- (AT&T/Time Warner)</p>	

En este caso, el IFT analizó los siguientes mercados que corresponden a servicios de comunicaciones sobre Internet u OTT:

- Provisión y licenciamiento de programas a proveedores del servicio de distribución por Internet (OTT) de contenidos audiovisuales (*online video distribution* u OVD, por sus siglas en inglés) por suscripción;
- Provisión del servicio de distribución OTT de contenidos audiovisuales (OVD), por suscripción, y
- Provisión del servicio de distribución OTT, multi-pantalla o TVE (TV Everywhere), como complemento a la provisión y licenciamiento de canales de programación.

5.3 Concentración Disney-Fox

En dos mil dieciocho, respecto de la concentración de activos entre The Walt Disney Company (Disney) y Twenty-First Century Fox, Inc. (21CF) las autoridades de competencia definieron sus respectivos ámbitos competenciales conforme al caso de la Concentración AT&T-Time Warner. El IFT y la COFECE intercambiaron información durante el procedimiento, y cada autoridad, dentro de su ámbito competencial, determinó los mercados sobre los que conocería como se lista en el siguiente cuadro.

Mercados analizados por IFT	Mercados analizados por COFECE
<p>Provisión y licenciamiento de contenidos audiovisuales (canales de programación, paquetes de canales y programas, que incluye películas y series) a proveedores del STAR.</p> <p>Provisión y licenciamiento de contenidos audiovisuales (programas) a agregadores (programadores) de canales para el STAR.</p> <p>Provisión y licenciamiento de contenidos audiovisuales a proveedores del STRD comercial.</p> <p>Provisión y licenciamiento de contenidos audiovisuales (canales de programación, paquetes de canales y programas, que incluye películas y series) a proveedores del servicio de distribución OTT de contenidos audiovisuales.</p> <p>Provisión y licenciamiento de contenidos de audio (musicales) a proveedores del servicio de distribución OTT de contenidos de audio.</p> <p>Provisión y venta de tiempos o espacios para mensajes comerciales o publicidad en canales para el STAR.</p> <p>Provisión y venta de espacios para mensajes comerciales o publicidad por plataformas de Internet dedicadas a la provisión de contenidos audiovisuales.</p> <p>Provisión y licenciamiento de contenido de audio para estaciones de radiodifusión sonora.</p> <p>Licenciamiento de propiedad intelectual para estaciones de radiodifusión sonora.</p> <p>Provisión del servicio de distribución OTT de contenidos audiovisuales, por suscripción.</p> <p>Producción de contenidos audiovisuales - programas- para terceros proveedores del STRD, del STAR y del servicio de distribución OTT de contenidos audiovisuales; o para cualesquiera otros terceros y</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Distribución de películas para su exhibición en salas de cine; 2) Licenciamiento de contenidos audiovisuales para entretenimiento en el hogar en formatos físicos y formatos digitales para su adquisición y descarga directa; 3) Licenciamiento de música para entretenimiento en el hogar en formatos físicos y en formatos digitales para su adquisición y descarga directa; 4) Licenciamiento de música por medios no digitales; 5) Entretenimiento en vivo; 6) Licenciamiento de derechos de propiedad intelectual para libros y revistas, y; 7) Licenciamiento de derechos de propiedad intelectual para el desarrollo de medios interactivos y videojuegos.

Mercados analizados por IFT	Mercados analizados por COFECE
<p>que se distribuyan en las plataformas de STRD, STAR y OTT.</p> <p>Adquisición de derechos para la transmisión de eventos deportivos en México.</p>	

En la Concentración Disney-Fox, el IFT analizó los siguientes mercados OTT⁴⁰:

- Provisión y licenciamiento de contenidos audiovisuales (canales de programación, paquetes de canales y programas, que incluye películas y series) a proveedores del servicio de distribución OTT de contenidos audiovisuales.
- Provisión y licenciamiento de contenidos de audio (musicales) a proveedores del servicio de distribución OTT de contenidos de audio.
- Provisión y venta de espacios para mensajes comerciales o publicidad por plataformas de Internet dedicadas a la provisión de contenidos audiovisuales.
- Provisión del servicio de distribución OTT de contenidos audiovisuales, por suscripción.
- Producción de contenidos audiovisuales -programas- para terceros proveedores del STRD, del STAR y del servicio de distribución OTT de contenidos audiovisuales; o para cualesquiera otros terceros y que se distribuyan en las plataformas de STRD, STAR y OTT.

Cabe precisar que los mercados analizados por la COFECE no incluyen Plataformas Digitales.

5.4 Concentración SixSigma-MetroNet

En la concentración por la que SixSigma Networks México, S.A. de C.V. (SixSigma) a Metro Net, S.A.P.I. de C.V. (Metro Net) —Concentración SixSigma-MetroNet—

⁴⁰ Es de precisar que el análisis del IFT se restringió a evaluar esas actividades para contenidos audiovisuales, debido a que se trataban de las actividades más estrechas considerando las coincidencias de las partes involucradas. Lo anterior, debido a que la definición de las actividades y mercados a ese nivel eran suficientes para identificar efectos de la concentración. Sin embargo, un análisis más amplio hubiera llevado al IFT a considerar servicios OTT, incluyendo Plataformas Digitales, para otro tipo de servicios o productos.

Mercados analizados por el IFT

El IFT analizó servicios en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión: acceso a Internet, enlaces dedicados, puntos de intercambio de tráfico entre redes de Internet (IXP), **cómputo en la nube**⁴¹, **servicios de hospedaje de datos (centros de datos)**⁴² y **servicios administrados**⁴³.

En particular, el IFT abundó sobre el análisis de estos últimos 3 (tres) servicios, señalando que se trataban de **servicios de aplicaciones y contenidos**⁴⁴, que permiten a las empresas resguardar, acceder y administrar su información de manera remota a través de la Internet.

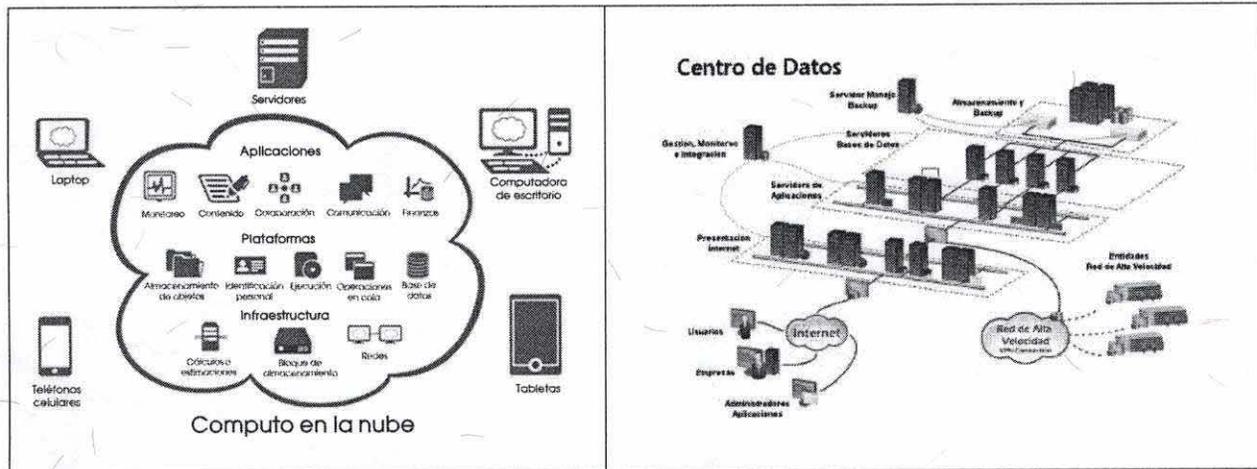
Las siguientes figuras ilustran los servicios de cómputo en la nube y hospedaje de datos (centros de datos).

⁴¹ La computación en la nube (del inglés cloud computing) conocida también como servicios en la nube, informática en la nube, nube de cómputo, nube de conceptos o simplemente «la nube», se refiere a la provisión de servicios de computación a través de Internet. En particular, la Real Academia de Ingeniería de España, ubica a la computación en la nube como un concepto de telecomunicaciones y señala que es la utilización de las instalaciones propias de un servidor web albergadas por un proveedor de Internet para almacenar, desplegar y ejecutar aplicaciones a petición de los usuarios demandantes de las mismas. <http://diccionario.raing.es/es/lema/computaci%C3%B3n-en-la-nube>.

⁴² Los centros de datos son instalaciones utilizados para almacenar datos, sistemas informáticos (aplicaciones computacionales) y componentes asociados. La mayoría del equipo está conformado por servidores montados en armarios, que se suelen incluir en filas individuales que forman corredores o pasillos entre ellos. También contienen un conjunto de *routers* y *switches* que son útiles para dar dirección y transportar datos y aplicaciones computacionales entre los servidores dentro de los centros y fuera de dichos centros. La redundancia de la conexión a Internet es necesaria e imprescindible para que los servicios puedan proporcionarse de manera continua y permanente.

⁴³ Los servicios administrados ofrecen respaldos automáticos de servidores, planes de contingencia y continuidad de negocio, infraestructura para procesamiento, accesos remotos y administración de herramientas diseñadas para el monitoreo y prevención de amenazas.

⁴⁴ El artículo 189 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión publicada en el DOF el catorce de julio de dos mil catorce, hace referencia a este tipo de servicios: "*Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados y proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos están obligados a atender todo mandamiento por escrito, fundado y motivado de la autoridad competente en los términos que establezcan las leyes. (...)*" (Énfasis añadido).



Fuente: <https://www.ibtevolve.com/technology-outsourcing/cloud-experience/cloud-app-webads03/> y resolución del IFT al expediente UCE/CNC-004-2014.

Al respecto, en el Acuerdo CFCE-031-2017 de fecha 3 de febrero de 2017, emitido por el Pleno de la COFECE⁴⁵, ese órgano precisó lo siguiente en cuanto a los mercados que correspondieron analizar a ambas autoridades dentro de sus respectivos ámbitos de competencia:

"(...) Como ejemplo se tienen las resoluciones emitidas por el IFT dentro del expediente UCE/CNC-004-2014 y por la Cofece dentro del expediente CNT-050-2014, en el que ambas autoridades analizaron la adquisición de Metro Net, S.A.P.I. de C.V. por parte de SixSigma Networks México, S.A. de C.V., dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. En este caso, el Instituto analizó los mercados de servicios administrados, alojamiento y cómputo en la nube con base en los efectos que pudiesen tener en el sector de telecomunicaciones; mientras que la Comisión analizó los mercados de servicios de consultoría y outsourcing de tecnologías de la información. Si bien la operación SixSigma/Metro Net fue notificada con base en la abrogada Ley Federal de Competencia Económica, la respectiva competencia del Instituto y de la Comisión deriva del artículo 28 constitucional." (Énfasis añadido).

Es decir, la COFECE, para la Concentración SixSigma-MetroNet, ha reconocido que el IFT es la autoridad competente para analizar los mercados de cómputo en la nube, hospedaje de datos (centros de datos) y servicios administrados.

⁴⁵ En el Acuerdo CFCE-031-2017, el Pleno de la COFECE determinó su competencia para evaluar mercados que no pertenecen a los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión en la Concentración AT&T-TW. No disponible en fuentes públicas.

Mercados analizados por COFECE

Por su parte, la COFECE analizó el **servicio de consultoría y outsourcing de tecnologías de la información.**

5.5. Síntesis

De los antecedentes de concentraciones evaluadas en paralelo por el IFT y la COFECE se desprenden los siguientes elementos:

- 1) En la Concentración Nokia-Alcatel, el Segundo Tribunal Especializado resolvió otorgar el ámbito competencial al IFT atendiendo al principio de especialización⁴⁶. Lo anterior, en virtud de que esa concentración exigía un conocimiento altamente técnico y especializado en el sector de telecomunicaciones y los diversos elementos que confluyen en el mismo, lo que es propio del IFT.
- 2) En la Concentración AT&T-Time Warner, corresponde tanto al IFT como a la COFECE, en sus respectivas competencias, el conocimiento de la concentración en los términos en que les fueron notificadas.

Al respecto, al IFT le correspondió evaluar 10 (diez) actividades, incluyendo diversos mercados relacionados con la distribución OTT (sobre Internet) de contenidos audiovisuales, que incluye Plataformas Digitales, así como con la provisión y licenciamiento de contenidos audiovisuales para distribuidores OTT.

- 3) En la Concentración Disney-Fox, al IFT le correspondió analizar 12 (doce) actividades, incluyendo diversos mercados relacionados con la distribución OTT de contenidos audiovisuales, que incluye Plataformas Digitales; la venta espacios publicitarios en servicios de distribución OTT; así como la producción, provisión y/o licenciamiento de contenidos de audio y audiovisuales para distribuidores OTT. Los mercados analizados por la COFECE no incluyen Plataformas Digitales.
- 4) En la Concentración SixSigma-MetroNet, el IFT analizó los siguientes servicios en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión: acceso a Internet, enlaces dedicados, puntos de intercambio de tráfico entre redes de Internet (IXP), incluyendo los de provisión de servicios de **cómputo en la nube, de hospedaje de datos (centros de datos) y servicios administrados.** Por su parte, la COFECE

⁴⁶ El principio de especialización en la materia es el siguiente: Se confiere a un órgano especializado, a partir de una previsión normativa, el conocimiento de una porción específica de una materia genérica atendiendo al grado de complejidad o tecnicidad de la misma.

analizó el mercado de **servicio de consultoría y outsourcing de tecnologías de la información.**

Al respecto, de manera similar a la Concentración Nokia-Alcatel, se considera que el análisis de la Concentración Uber/Cornershop, en particular el análisis de los servicios prestados por las Plataformas Digitales, exige un conocimiento altamente técnico y especializado en el sector de telecomunicaciones y los diversos elementos que confluyen en el mismo, lo que es propio del IFT por virtud de las atribuciones que tiene como órgano regulador de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

Además, el IFT ha evaluado mercados que involucran la distribución OTT de contenidos audiovisuales, que incluye Plataformas Digitales; la venta espacios publicitarios en servicios de distribución OTT; la producción, provisión y/o licenciamiento de contenidos de audio y audiovisuales para distribuidores OTT, así como los servicios de cómputo en la nube, de hospedaje de datos (centros de datos) y servicios administrados, los cuales, como se mostrará más adelante, pertenecen a la misma cadena de valor de las actividades en las que participan Uber y Cornershop: Plataformas Digitales.

Sexto.- Elementos normativos para definir el sector de telecomunicaciones

Ahora bien, dicho todo lo anterior, en lo que corresponde a la competencia del Instituto es necesario atender el texto del artículo 28, párrafo décimo sexto, de la CPEUM, el cual prevé lo siguiente:

"El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva a las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica (...)."

Esta disposición constitucional se encuentra también en los artículos 5, párrafo primero, de la LFCE y 7, párrafo tercero, de la LFTR, los cuales respectivamente señalan:

"Artículo 5. El Instituto Federal de Telecomunicaciones es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que el artículo 28 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos y las leyes establecen para la Comisión, conforme a la estructura que determine en su estatuto orgánico".

"Artículo 7 (...)

(...)

Asimismo, el Instituto es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que establecen el artículo 28 de la Constitución, esta Ley y la Ley Federal de Competencia Económica."

Asimismo, el artículo 60. de la Constitución define que los servicios de telecomunicaciones incluyen también la banda ancha y el Internet.

"Artículo 60. (...)

*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."*

De acuerdo con lo anterior, el Instituto tiene una competencia "sectorial" en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. Es decir, por regla general, corresponde a este Instituto conocer, analizar y resolver lo conducente sobre todo aquello que forme parte de estos sectores.

Al respecto, de manera similar a la Concentración Nokia-Alcatel, se considera que el análisis de la Concentración Uber/Cornershop, en particular, el análisis de los servicios prestados por las Plataformas Digitales, exige un conocimiento altamente técnico y especializado en el sector de telecomunicaciones y los diversos elementos que confluyen en el mismo.

Este Instituto también considera que cuenta con las capacidades y con el grado de especialidad requerido para analizar la Concentración Uber/Cornershop, dadas las características que revisten las actividades de dichas entidades, mismas que son propias del sector de las telecomunicaciones. En ese sentido, el análisis que debe recaer a ese procedimiento de notificación de concentración, es altamente técnico y especializado.

En específico, como fue mencionado en apartados anteriores, en la Concentración Uber/Cornershop, se advierten los siguientes elementos que definen la competencia del Instituto: **(i)** Permiten la comunicación, conexión, enlace e interacción de usuarios a través de medios electrónicos en la nube, sobre la Internet, constituyendo mercados de múltiples lados; **(ii)** constituyen mercados distintos y distinguibles, en los que sus ingresos provienen del cobro de comisiones a los usuarios que acceden a la Plataforma Digital, así como de la venta de espacios publicitarios y/o la venta y uso de datos y su analítica, pero no incluyen la provisión de productos o servicios en los *aftermarkets*; en particular **NO** son las que prestan el servicio de transporte y **NO** son las que realizan la venta de bienes o alimentos; **(iii)** constituyen comunicaciones electrónicas sobre Internet, así como aplicaciones novedosas y de alta tecnología; **(iv)** tienen una cadena de valor de redes y servicios de telecomunicaciones, que incluye las redes de telecomunicaciones, el

acceso a Internet, la Internet, así como los servicios de cómputo en la nube, de hospedaje de datos (centros de datos) y servicios administrados en los que la COFECE reconoce la competencia del IFT; **(v)** generan una fuerte interdependencia con operadores y redes de telecomunicaciones; y **(vi)** son partes integrantes del ecosistema de Internet, que, tal y como se define por el artículo 60. de la CPEUM, el Internet es parte del sector de las telecomunicaciones.

Es de añadir que el IFT, en las Concentraciones AT&T-Time Warner y Disney-Fox, ha evaluado mercados que involucran la distribución OTT de contenidos audiovisuales, que incluye Plataformas Digitales; la venta espacios publicitarios en servicios de distribución OTT; y la producción, provisión y/o licenciamiento de contenidos de audio y audiovisuales para distribuidores OTT.

Además de lo anterior, las Plataformas Digitales de Uber y Cornershop cuentan con características técnicas que comparten con los servicios tradicionales de telecomunicaciones, y cuyo análisis también requiere de la experiencia y del conocimiento que el Instituto tiene del sector, a saber:

- a) Experimentan efectos directos e indirectos de red;
- b) Tienen importantes economías de escala;
- c) Su costo marginal es cercano a cero;
- d) Permiten la generación y procesamiento de datos;
- e) Puede existir multi-homing y single-homing

No obstante, esta autoridad comprende que el definir su ámbito competencial dependerá en todos los casos de que sea necesaria su intervención o no en el asunto que se trate, en cuanto pueda ejercer su capacidad técnica para examinar el asunto.

Este criterio, fue fijado por el Segundo Tribunal Colegiado Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, en el conflicto competencial 1/2017:

"Por tanto, este criterio sobre la pertenencia de ciertos bienes o servicios en una cadena productiva es útil en un análisis para resolver un conflicto de competencias, pero no es definitivo, pues la decisión depende en todos los casos de que sea necesaria o no la intervención de cada órgano en cuanto pueda ejercer su capacidad técnica para examinar el asunto, a partir de toda la información de la operación que les permita identificar, en los escenarios posibles, los efectos de la operación misma que previsiblemente pueden concretar en sus áreas de conocimiento, considerando las características de los agentes y de sus operaciones "

En ese sentido, en adición a los argumentos expuestos a lo largo de este acuerdo, este Instituto considera que en este caso en específico es necesario ejercer sus capacidades técnicas para examinar el asunto.

6.1. El ámbito competencial se identifica a partir de la definición del (de los) mercado(s) relevante(s)

A fin de explicar lo anterior, es necesario conocer los elementos prescritos por la LFCE para el análisis de las concentraciones:

Artículo 63. Para determinar si la concentración debe o no ser autorizada o debe ser sancionada en los términos de esta Ley, se considerarán los siguientes elementos:

- a) *El mercado relevante en los términos prescritos por esta Ley;*
- b) *La identificación de los principales agentes económicos que abastecen el mercado de que se trate, el análisis de su poder en el mercado relevante, de acuerdo con esta Ley, el grado de concentración en dicho mercado;*
- c) *Los efectos de la concentración en el mercado relevante con respecto a los demás competidores y demandantes del bien o servicio, así como en otros mercados y agentes económicos relacionados;*
- d) *La participación de los involucrados en la concentración en otros agentes económicos y a participación de otros agentes económicos participen directa o indirectamente en el mercado relevante o en mercados relacionados. Cuando no sea posible identificar dicha participación, esta circunstancia deberá quedar plenamente justificada.*
- e) *Los elementos que aporten los agentes económicos para acreditar la mayor eficiencia del mercado que se lograría derivada de la concentración y que incidirá favorablemente en el proceso de competencia y libre concurrencia, y*
- f) *Los demás criterios e instrumentos analíticos que se establezcan en las Disposiciones Regulatorias y los criterios técnicos*

Este Instituto ha analizado a detalle aquellos momentos procesales, o bien etapas de análisis del procedimiento de concentraciones en los cuales su intervención es innegable y que, de no intervenir, el análisis de competencia económica resultaría incompleto e insuficiente a sus propósitos.

Por ejemplo, de conformidad con las fracciones I y III del artículo 63 antes transcrito, resulta primordial en el análisis de competencia conocer los mercados en los que operan las partes, así como mercados relacionados, para así poder determinar o fijar el o los mercados relevantes sobre los que recae la concentración, así como sus efectos.

En ese sentido, se considera que es óbice del análisis de la Concentración Uber/Cornershop el conocimiento y conocimiento técnico especializado de este Instituto en materia de telecomunicaciones. En ausencia de la experiencia y conocimiento en el sector de las telecomunicaciones, el análisis de este asunto podría incurrir en deficiencias o errores al definir, en primera instancia, el(los) mercado(s) relevante(s).

El artículo 63, fracción primera de la LFCE, mandata que para la evaluación de concentraciones el primer elemento que debe ser considerado es el "Mercado Relevante", es decir, la Ley exige en un primer momento la determinación del o de los mercados relevantes, según corresponda.

Para la definición o bien, el análisis del mercado relevante, el artículo 58 de la LFCE, establece lo siguiente:

***Artículo 58. (...)**

- a. *Las posibilidades de sustituir el bien o servicio de que se trate por otros, tanto de origen nacional como extranjero, **considerando las posibilidades tecnológicas**, en qué medida los consumidores cuentan con sustitutos y el tiempo requerido para tal sustitución;*
- b. ***Los costos** de distribución del bien mismo; **de sus insumos relevantes, de sus complementos** y de sus sustitutos desde otras regiones y del extranjero, teniendo en cuenta fletes, seguros, aranceles y restricciones no arancelarias, las restricciones impuestas por los agentes económicos o por sus asociaciones y el tiempo requerido para abastecer el mercado desde esas regiones;*
- c. ***Los costos y las probabilidades que tienen los usuarios o consumidores para acudir a otros mercados;***
- d. *Las restricciones normativas de carácter federal, local o internacional que limiten el acceso de usuarios o consumidores a fuentes de abasto alternativas, o el acceso de los proveedores a clientes alternativos;*
- e. *Los demás que se establezcan en las Disposiciones Regulatorias, así como los criterios técnicos que para tal efecto emita la Comisión."*

(Énfasis añadido)

En principio, este Instituto entiende que la autoridad responsable de garantizar la competencia en un mercado, debe contar con las todas las capacidades técnicas para conocer la **totalidad** de los elementos transcritos anteriormente ya que, si uno de ellos no pudiera analizarse a profundidad en el mercado en el que sucede la concentración, el análisis de la concentración no sería suficiente para garantizar el proceso de competencia.

Ahora bien, para el caso que nos ocupa —a manera de ejemplo— analizando los primeros tres elementos para la definición o estudio del mercado relevante, se estima que la autoridad en materia de competencia económica, para analizar el mercado relevante, debe, al menos: **(i)** considerar las posibilidades de sustituir el bien o servicio, considerando las posibilidades tecnológicas; **(ii)** entender los costos de los insumos relevantes y complementos del bien o servicio; **(iii)** entender los costos y las probabilidades que tienen los usuarios para acudir a otros mercados.

Los mercados relevantes involucrados en la Concentración Uber/Cornershop corresponden al sector de telecomunicaciones y el ámbito competencial del IFT

Tal y como se ha señalado en los Considerandos Tercero y Cuarto de este acuerdo, la Concentración Uber/Cornershop involucra Plataformas Digitales, las cuales constituyen modalidades novedosas de comunicaciones electrónicas entre grupos de usuarios. Cualquiera que sea la definición que en definitiva se adopte del mercado o de los mercados relevantes, éstos corresponderían a modalidades de comunicaciones electrónicas, pertenecientes al sector de telecomunicaciones.

Las Plataformas Digitales tienen características técnicas y funcionales de comunicaciones electrónicas, y pertenecen —por sí mismas y por su cadena de valor— al ecosistema de Internet, de tal forma que pertenecen al sector de telecomunicaciones. Así, se concluye que el Instituto es la única autoridad de competencia facultada para conocer de la Concentración Uber/Cornershop.

Asimismo, el IFT es la única autoridad con la especialización, las capacidades técnicas y la experiencia necesaria para entender las posibilidades de sustituir el bien o servicio, considerando las posibilidades tecnológicas (*i.e.* uso de redes de telecomunicaciones) de las plataformas; los costos de sus insumos relevantes y complementos (*i.e.* cadena de valor, pertenencia al ecosistema de Internet e interdependencia con los operadores de telecomunicaciones); así como los costos que tienen los usuarios para acudir a otros mercados (*i.e.* para ello es necesario conocer la totalidad del sector al que pertenecen las Plataformas Digitales, sus principales características técnicas y funcionales, así como el detalle de la cadena de valor a la que pertenecen).

El Instituto analiza características técnicas como las enunciadas de las Plataformas Digitales en su día a día, se enfrenta a análisis complejos sobre regulación y competencia económica de todos los eslabones de su cadena de valor en sus funciones regulares.

6.2. La decisión de COFECE en el caso Walmart-Cornershop no es un precedente aplicable

En relación con lo anterior, cobra relevancia las actividades analizadas por la COFECE en la revisión de la concentración realizada por grupo Walmart y Cornershop.⁴⁷

Al respecto, el análisis de dicha autoridad sobre las actividades o mercados sobre los que recayó dicha concentración, describe las actividades de Cornershop como el *"Servicio logístico de exhibición, compra y entrega inmediata de productos ofrecidos por TDA y Club de Precios a través de páginas de Internet y Apps a usuarios finales"*.

La resolución emitida por COFECE, a la letra dice:

"Con esta información disponible, se define la dimensión producto del mercado relevante como el servicio logístico de exhibición, compra y entrega inmediata de productos ofrecidos por TDA y Club de Precios a través de páginas de internet y aplicaciones para dispositivos móviles a usuarios finales. Misma que se encuentra compuesto de dos lados:

- (i) el servicio logístico de exhibición de productos a través de páginas de internet y Apps y compra inmediata a comercios (específicamente TDAs y Clubes de Precio); y*
- (ii) el servicio logístico de compra y entrega inmediata de productos ofrecidos por comercios (específicamente TDAs y Clubes de Precios) a través de páginas de internet y aplicaciones para dispositivos móviles a usuarios finales."*

Como se observa de dicha definición, si bien la autoridad agotó, en la medida de lo posible, los elementos previstos para el análisis del mercado relevante en la LFCE, también es cierto que, dada la falta de especialidad de COFECE en el sector de las telecomunicaciones, dicha autoridad omitió analizar todas las características técnicas y funcionales que permiten identificar las actividades realizadas por la Plataforma Digital de Cornershop.

⁴⁷ El 27 de mayo de 2019, COFECE emitió resolución sobre el expediente CNT-161-2018, en el cual se radica la concentración consistente en la adquisición por parte de Wal-Mart Holdings, de la totalidad de las partes sociales representativas del capital social de Delivery Technologies, S. de R.L. de C.V. (Cornershop MX).

Al respecto, se observa que las definiciones de mercado de la COFECE tienen las siguientes limitaciones:

- 1) Integra los servicios de Cornershop al negocio de venta minorista de bienes de Walmart y convierte a Cornershop en un distribuidor/repartidor tradicional de bienes, por lo que reduce el carácter de Cornershop como Plataforma Digital, y
- 2) No es precisa en su definición de Plataformas Digitales ni identifica todas sus características, sino que únicamente determina que se tratan de páginas de Internet y aplicaciones para dispositivos móviles a usuarios finales, lo cual, conforme a lo que se ha presentado en este acuerdo, es una concepción reducida que no abarca todos los aspectos técnicos y funcionales intrínsecos a las Plataformas Digitales.

Por lo anterior, respecto a las definiciones de mercado de la COFECE se considera que:

a) Cornershop no ofrece un servicio logístico de exhibición de productos a través de páginas de Internet y Apps y compra inmediata a comercios.

Contrario a ello, Cornershop sí ofrece:

- 1) Un servicio de acceso a usuarios-comercios (tiendas de autoservicio y clubes de precios) a una Plataforma Digital que les permite comunicarse, conectarse y enlazarse por medios electrónicos sobre Internet con usuarios-compradores, por lo cual Cornershop cobra comisiones.
- 2) Un servicio de acceso a usuarios-compradores de bienes a una Plataforma Digital que les permite comunicarse, conectarse y enlazarse por medios electrónicos sobre Internet con usuarios-comercios (tiendas de autoservicio y clubes de precios), por lo cual Cornershop cobra comisiones.

b) Cornershop no ofrece el servicio logístico de compra y entrega inmediata.

- 3) Contrario a ello, Cornershop sí ofrece un servicio de acceso a repartidores o *shoppers* a una Plataforma Digital que les permite comunicarse, conectarse y enlazarse por medios electrónicos sobre Internet con usuarios-compradores, quienes originan órdenes de compra de productos entregados por los repartidores, y usuarios-comercios, quienes atienden órdenes de compra de productos recolectados por los repartidores, para lo cual Cornershop entrega una contraprestación a los repartidores, la cual proviene de las comisiones pagadas por usuarios-compradores y usuarios-comercios.

Adicionalmente, este Instituto considera que la Plataforma Digital Cornershop podría estar involucrada en otros dos mercados:

- 4) Provisión y venta de espacios publicitarios en Plataformas Digitales, y
- 5) Venta y explotación de datos y su analítica, lo cual depende de la información de las partes, pero que no fue analizado por la COFECE.

COFECE limita los servicios proporcionados por la Plataforma Digital Cornershop a un servicio tradicional de "logística de exhibición, compra y entrega de bienes". Como resultado de ello, no le fue posible observar la totalidad de los lados del mercado - COFECE solo observa dos lados del mercado- que genera la plataforma, y como efecto, no fue posible analizar todos los efectos de la concentración.

Derivado de su experiencia en el sector de las telecomunicaciones, este Instituto ha podido identificar, con base en información pública disponible, que Cornershop es proveedor de los servicios 1) a 4) identificados anteriormente, pero también, sujeto a evaluación e información de los involucrados, podría participar en 5) la venta y explotación de datos y su analítica.

La identificación de estos mercados corresponde al análisis de todas las características técnicas y funcionales de las Plataformas Digitales y también a la consideración de los insumos que forman parte de la cadena de valor de las telecomunicaciones y su pertenencia al ecosistema de Internet.

Cabe resaltar que el análisis del mercado relevante es apenas el primer aspecto a considerar para la realización del análisis de concentraciones; y no es materia de este acuerdo realizar un análisis exhaustivo de la decisión tomada por dicha autoridad. Únicamente se identifica que el estudio del caso referido omitió del análisis de las Plataformas Digitales los elementos que son intrínsecos a sus funcionalidades.

De tal forma que no se identifica que este asunto constituya un precedente decisivo relevante para modificar el análisis de esta autoridad respecto del caso materia de este acuerdo.

Es necesario aclarar que este Instituto dicta su competencia sobre el asunto no únicamente porque el funcionamiento de las Plataformas Digitales sea técnico, complejo y necesariamente se encuentre interrelacionado a otros servicios de telecomunicaciones, sino porque el conocimiento técnico del funcionamiento de estas plataformas y el entendimiento de esta interrelación con otros servicios de telecomunicaciones (centrales de datos, servicios en la nube, servicio de acceso a Internet, redes de telecomunicaciones, incluyendo la gestión de tráfico de datos, entre otros) es necesaria para el análisis de competencia económica, por ejemplo:

1. Es necesario conocer estas características técnicas y funcionales propias de los servicios de telecomunicaciones para distinguir e identificar adecuadamente el servicio o actividades que las plataformas llevan a cabo.
2. Conocer el funcionamiento de su cadena de valor, así como de cualquier mercado relacionado que forme parte de esa cadena —incluyendo los de involucrados con redes de telecomunicaciones y acceso a Internet— para así **conocer los riesgos y efectos** en caso de una integración vertical.
3. Identificar la existencia de mercados dinámicos y las eficiencias que se generan en éstos y que permiten propiciar la innovación y mejora de las tecnologías. Ello, permitirá conocer los efectos, los beneficios o riesgos que una concentración de esta magnitud puede generar.
4. Prever las tendencias de los mercados tecnológicos que involucran telecomunicaciones para una mejor toma de decisión regulatoria y análisis de competencia económica. Por ejemplo, en el caso de la tendencia a la interdependencia entre operadores y los servicios OTT (convergencia).

En ese sentido, de prevalecer el enfoque consistente en considerar a las Plataformas Digitales como una extensión de servicios tradicionales, se genera el riesgo de no comprender sus características de agentes disruptivos en mercados innovadores que han evolucionado la comunicación, conexión y enlace, por medios electrónicos a través de Internet, de diferentes grupos de usuarios.⁴⁸

En ese sentido, este Instituto como órgano constitucional autónomo encargado de regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, considera su deber crear criterios favorables para el desarrollo de la economía digital y no crear barreras a la entrada que impidan el surgimiento de modelos de negocios innovadores sobre Internet, para lo cual estima pertinente reclamar la competencia sobre el estudio de la Concentración Uber/Cornershop.

⁴⁸

Sirve a lo anterior el siguiente ejemplo: (i) Empresa A ofrece y vende bienes y servicios, por distintos canales de venta, incluyendo la venta directa de sus productos a través de Internet. (ii) Empresa B opera una Plataforma Digital en la que son sus distintos grupos de usuarios los que venden y demandan bienes o servicios de forma independiente a la empresa B. El Instituto no sería competente en el caso de la empresa A, pues el mercado de dicha empresa es simplemente la venta de bienes y/o servicios por distintos canales de venta o distribución, incluyendo la venta a través de Internet, mercado que no podría argumentarse como parte del sector de las telecomunicaciones, pues aún y cuando se realice también una venta a través de Internet esta venta es una mera extensión del servicio tradicional ofrecido por la Empresa A. Caso contrario es la Empresa B, pues su mercado no es la venta de bienes y/o servicios, sino sus mercados son los servicios de acceso a Plataformas Digitales para la comunicación, conexión y enlace entre distintos grupos de usuarios que acceden a ella. Ahora bien, en el caso de una empresa C que ofrezca tanto los servicios de las empresas A y B, el Instituto no sería competente para analizar los efectos de los servicios tradicionales de venta de bienes y/o servicios, pero sí para los servicios de Plataforma Digital.

Séptimo.- Consideraciones finales

Con base en las consideraciones contenidas en este acuerdo, este Instituto identifica que:

- a) Los servicios prestados por las Plataformas Digitales (que operan en Internet) constituyen modalidades novedosas de comunicaciones electrónicas, las cuales forman parte del sector de telecomunicaciones, incluyendo los mercados de publicidad y de datos y su analítica;
- b) Que Uber y Cornershop operan en los mercados referidos en el inciso anterior; y
- c) Que la Concentración Uber/Cornershop, al involucrar los mercados referidos en el inciso a), pertenece al sector de telecomunicaciones y, por ende, al ámbito competencial corresponde a esta autoridad.

Por lo anterior, corresponde a esta autoridad ejercer la facultad prevista en el artículo 5, segundo párrafo, de la LFCE consistente en solicitar a la COFECE la remisión del expediente que corresponde a la Concentración Uber/Cornershop que le fue notificada el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud.

Con base en los Antecedentes y Considerandos anteriores, el Pleno del Instituto emite el presente acuerdo con fundamento en lo dispuesto por los artículos 28, párrafos décimo cuarto a décimo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 5 párrafos primero y segundo, 10 y 12, fracción XXX, y 18 de la Ley Federal de Competencia Económica; 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; y I, párrafo tercero, 2; fracción X, 4, fracción I, y 6, fracción XXXVIII del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

III. ACUERDOS

Primero.- El Instituto Federal de Telecomunicaciones es la autoridad competente en materia de competencia económica para conocer y resolver sobre la concentración notificada por Uber y Cornershop ante la Comisión Federal de Competencia Económica el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, toda vez que las actividades económicas y mercados involucradas pertenecen al sector de las telecomunicaciones.

Segundo.- Se instruye a la Unidad de Competencia Económica que, con fundamento en los artículos 5, párrafo segundo, de la LFCE y 165 fracción IV de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica para los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, notifique formalmente mediante oficio a la Comisión Federal de Competencia Económica la solicitud de esta autoridad para que remita el expediente que corresponda a la concentración referida en el acuerdo primero, con base en lo señalado en el Considerando Séptimo de este acuerdo.



Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar
Comisionado Presidente

Mario Germán Fromow Rangel
Comisionado



Adolfo Cuevas Teja
Comisionado



Javier Juárez Mojica
Comisionado



Arturo Robles Rovalo
Comisionado



Sóstenes Díaz González
Comisionado



Ramiro Camacho Castillo
Comisionado

El presente Acuerdo fue aprobado por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones en su VIII Sesión Extraordinaria celebrada el 11 de noviembre de 2019, por unanimidad de votos de los Comisionados Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar, Mario Germán Fromow Rangel, Adolfo Cuevas Teja, Javier Juárez Mojica, Arturo Robles Rovalo, Sóstenes Díaz González y Ramiro Camacho Castillo; con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo quinto, décimo sexto y vigésimo, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, 16, 23, fracción I y 45 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 5 y 18 de la Ley Federal de Competencia Económica, y 1, 7, 8 y 12 del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, mediante Acuerdo P/IFT/EXT/111119/16.

El Comisionado Mario Germán Fromow Rangel asistió, participó y emitió su voto razonado en la Sesión, mediante comunicación electrónica a distancia, en términos de los artículos 45, cuarto párrafo de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y 8, tercer párrafo del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Los textos que aparecen testados con negro corresponden a información considerada como confidencial o reservada de conformidad con los artículos 113 fracción VIII y 116 primer párrafo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP); 110 fracción VIII y 113 fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP); así como los numerales Vigésimo Séptimo y Trigésimo Octavo fracción I de los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas (Lineamientos), de acuerdo con la clasificación siguiente:

Resolución	Datos que se clasifican	Características del documento y/o página donde se encuentran clasificadas	Fundamento de clasificación	Motivación de la clasificación
P/IFT/EXT/111119/16	(i) Información proporcionada a la Comisión Federal de Competencia Económica por las partes notificantes de la Concentración Uber/Cornershop.	Página 13.	113 fracción VIII de la LGTAIP; 110 fracción VIII de la LFTAIP, así como el numeral vigésimo séptimo de los Lineamientos.	Información reservada por formar parte de un proceso deliberativo, en el que, no se ha adoptado la decisión definitiva.
	(ii) Nombres de personas físicas.	Páginas 1 y 3.	116 primer párrafo de la LGTAIP; 113 fracción I de la LFTAIP; así como el numeral trigésimo octavo fracción I de los Lineamientos.	Información confidencial por referirse a a datos personales concernientes a una persona identificada o identificable.