

Abogacía y Promoción de la Competencia en los Sectores de Telecomunicaciones y Radiodifusión

Unidad de Competencia Económica

Diciembre de 2021

Aviso legal

El Instituto Federal de Telecomunicaciones es la autoridad de competencia económica y el regulador con facultades exclusivas en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 párrafos décimo cuarto, décimo quinto y décimo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5 párrafo primero de la Ley Federal de Competencia Económica; y 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. En estos sectores, el Instituto tiene por objeto regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de los mercados.

Este documento se publica con el objeto de ofrecer información detallada y analizada para que el público en general pueda tener una visión más clara sobre la abogacía y promoción de la competencia económica en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión en México; su realización estuvo a cargo de la **Unidad de Competencia Económica** con fundamento en los artículos 19, fracción XV, 46 y 47, fracciones IX y X, del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

El contenido de este documento no refleja la opinión ni es vinculante para el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Contenido

Glosario	4
Resumen Ejecutivo	5
1. Introducción	6
2. Abogacía y promoción de la competencia	7
2.1. Marco conceptual	7
2.2. Marco legal	9
2.3. Práctica internacional	10
2.4. Recomendaciones del Consejo Consultivo	12
2.5. Recomendaciones de la OCDE	12
3. Acciones de Abogacía y Promoción Realizadas	14
3.1. Directrices, guías, lineamientos y criterios técnicos.....	14
3.2. Estudios.....	17
3.3. Opiniones no vinculantes, orientaciones generales y opiniones formales	20
3.4. Convenios celebrados	21
3.5. Organización de eventos de promoción de la competencia	22
3.6. Acciones enfocadas a Usuarios.....	22
4. Estrategia de abogacía y promoción de la competencia en los sectores de TyR	23
4.1. ¿En dónde estamos en este momento?	23
4.2. ¿Hacia dónde queremos ir?	24
4.3. ¿Cómo llegaremos ahí?	25
4.3.1. Normativa no vinculante	26
4.3.2. Estudios, análisis y reportes de competencia	29
4.3.3. Opiniones no vinculantes, orientaciones generales y opiniones formales	30
4.3.4. Convenios de colaboración nacionales e internacionales.....	33
4.3.5. Publicaciones sobre temas de competencia.....	34
4.3.6. Eventos, foros y cursos.....	35
4.3.7. Campañas de difusión	35
4.3.8. Micrositio de Internet para difundir temas de competencia económica.....	36
4.3.9. Actividades al interior del Instituto	36
5. Conclusiones	37

Glosario¹

En el presente documento se utilizarán, además de los establecidos en la Ley Federal de Competencia Económica, los siguientes acrónimos y términos.

Término o acrónimo	Definición
AI	Autoridad Investigadora del Instituto.
CEJE	Coordinación Ejecutiva del Instituto.
CES	Centro de Estudios del Instituto.
CGAI	Coordinación General de Asuntos Internacionales del Instituto.
CGCS	Coordinación General de Comunicación Social del Instituto.
CGVI	Coordinación General de Vinculación Institucional del Instituto.
COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica.
Consejo Consultivo	Consejo Consultivo del Instituto, establecido de conformidad con lo dispuesto por el artículo 34 de la LFTR.
CPEUM o Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Decreto de Reforma Constitucional	<i>“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”</i> , publicado en el DOF el 11 de junio de 2013.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
ICN	Red Internacional de Competencia (<i>International Competition Network</i> , en inglés).
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
Instituto o IFT	Instituto Federal de Telecomunicaciones.
LFCE	Ley Federal de Competencia Económica.
LFTR	Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
STAR	Servicio de televisión y audio restringidos.
TyR	Telecomunicaciones y Radiodifusión.
UCE	Unidad de Competencia Económica del Instituto.

¹ Los términos y acrónimos presentados tienen el único objeto de facilitar la lectura y su aplicación se limita a este documento.

Resumen Ejecutivo

En consistencia con la Línea de Acción Regulatoria 2.1.5., de la Estrategia IFT 2021-2025 – Hoja de Ruta, aprobada por el Pleno en 2020, recomendaciones de la OCDE y el Consejo Consultivo, en este documento la UCE describe las actividades de abogacía y promoción de la competencia que ha realizado el Instituto y presenta una estrategia en esta materia que podrían desarrollar diversas áreas del Instituto en el corto, mediano y largo plazos.

Estrategia 1. Emisión de normativa no vinculante		
Acción	Área a cargo	Plazo
1.- Modificación a la guía para el control de concentraciones en los sectores de TyR.	UCE	2022
2.- Modificación al Criterio Técnico para el cálculo y aplicación de un índice cuantitativo a fin de determinar el grado de concentración en los mercados y servicios correspondientes a los sectores de TyR.	UCE	2022
3.- Metodología para elaborar estudios de mercado en materia de competencia económica.	UCE	2022
4.- Marco metodológico para realizar evaluaciones ex post de decisiones en materia de competencia económica.	UCE	2022
5.- Lineamientos sobre el uso de medios electrónicos para la sustanciación de procedimientos y trámites a cargo de la UCE.	UCE	2022
6.- Criterios para determinar la existencia de insumos esenciales en los sectores de TyR.	UCE/AI	2022
Estrategia 2. Elaboración de estudios y análisis de competencia		
1.- Análisis de competencia en infraestructura para servicios de telecomunicaciones fijos.	UCE	2022
2.- Estudio sobre Servicios OTT de contenido audiovisual y de audio.	UCE	2022
3.- Estudio sobre Plataformas OTT.	UCE	2021
4.- Estudio sobre plataformas digitales y modelos de negocio.	AI	2021
5.- Estudio para la evaluación ex post de una concentración en el sector telecomunicaciones.	AI	2021
Estrategia 3. Emisión de Opiniones no vinculantes, orientaciones generales y opiniones formales		
1.- Promoción de opiniones institucionales, opiniones no vinculantes, orientaciones generales y opiniones formales.	CEJE/UCE/CGVI/CGCS	Permanente
2.- Actividad estratégica de abogacía de la competencia en materia de despliegue de infraestructura para servicios de TyR.	CEJE/UCE/CGVI	2022
Estrategia 4. Firma (e implementación) de Convenios de colaboración nacionales e internacionales		
1.- Fortalecer la cooperación con la COFECE	CEJE/UCE/AI/CGVI	Permanente
2.- Establecer relaciones de cooperación con otras autoridades nacionales e internacionales.	CEJE/UCE/CGVI/CGAI/AI	Permanente
Estrategia 5. Otras acciones de promoción de la competencia económica		
1.- Publicaciones sobre temas de competencia	CEJE/UCE/CGCS/CES/AI	Permanente
2.- Eventos, foros y cursos	CEJE/UCE/CGVI/CGAI/CES/AI	Permanente
3.- Campañas de difusión	CEJE/UCE/CGCS/AI	Permanente
4.- Micrositio de Internet para difundir temas de competencia económica	CEJE/UCE/CES/AI	2023
5.- Actividades al interior del Instituto	CEJE/UCE/AI/CES	Permanente

1. Introducción

La política de competencia económica tiene dos vertientes de aplicación: (1) la aplicación de las leyes y regulaciones en la prevención y sanción de conductas anticompetitivas; y (2) la abogacía, para que sus principios, criterios y prácticas sean adoptadas transversalmente por los Agentes Económicos y por las Autoridades Públicas en el diseño e implementación de otras normas o regulaciones y políticas públicas.

Así, la abogacía de la competencia económica puede definirse como todas aquellas actividades de la autoridad que no tienen una naturaleza vinculante o coercitiva. Dentro de este ámbito se pueden enlistar actividades como la emisión de normativa no vinculante, opiniones no vinculantes, orientaciones generales, la elaboración de estudios de mercado, la colaboración entre Autoridades Públicas, la difusión de los principios de competencia o el auspicio de eventos de educación, capacitación o de discusión sobre temas de competencia económica.

La importancia de las actividades de abogacía de la competencia como complemento de las actividades de aplicación coercitiva de la ley de competencia económica ha sido reconocida por instancias internas y externas al Instituto, quienes han realizado recomendaciones dirigidas a ampliar, mejorar y profundizar el alcance de las actividades de abogacía de la competencia que hasta la fecha ha realizado el Instituto, así como a elaborar una estrategia de abogacía explícita y mejorar los canales de comunicación con el sector privado y público.

En este contexto, este documento tiene por objeto describir el marco conceptual de la abogacía y promoción de la competencia como una de las herramientas que tiene el Instituto para crear un ambiente de competencia en los mercados que forman parte de los sectores TyR; resumir las actividades de abogacía que ha realizado el Instituto; y plantear una estrategia que podría seguir el Instituto para impulsar la promoción de la competencia económica en los sectores de TyR, con actividades puntuales que podrían desarrollarse en el corto, mediano y largo plazo.

Cabe resaltar que este documento es consistente con la Línea de Acción Regulatoria 2.1.5 de la Estrategia IFT 2021-2025 – Hoja de Ruta, “Realizar actividades de abogacía con autoridades públicas cuyas acciones inciden en los sectores de TyR” y está previsto en el Programa Anual de Trabajo 2021² del Instituto. Adicionalmente, es consistente con una de las recomendaciones realizadas por la OCDE en el *Examen inter-pares de la OCDE sobre el derecho y la política de competencia: México*³, relacionada con el fortalecimiento de las acciones de promoción de la competencia, y con la recomendación realizada por el Consejo Consultivo en 2018,⁴ respecto de la conveniencia de tener una estrategia en materia de abogacía de la competencia económica.

A través de este documento, la UCE asume un rol de liderazgo al proponer una estrategia que articule las acciones a realizar en materia de abogacía de la competencia y sirva para coordinar sus esfuerzos. Este documento es informativo, no sustituye los programas anuales de trabajo del Instituto ni la legislación aplicable en materia de competencia económica, y no refleja la opinión ni es vinculante para el Pleno del Instituto.

² Disponible en: <http://www.Instituto.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/transparencia/pat2021.pdf>

³ OCDE (2020). Exámenes Inter-Pares de la OCDE sobre el Derecho y Política de Competencia México 2020. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/competition/Mexico-Peer-Reviews-of-Competition-Law-and-Policy-es.pdf>

⁴ Recomendación que emite el Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones sobre Abogacía de la Competencia, 2018, disponible en: <http://consejoconsultivo.Instituto.org.mx/docs/recomendaciones/2018/Recomendacion-Abogacia.pdf>

2. Abogacía y promoción de la competencia

2.1. Marco conceptual

La ICN define a la abogacía de la competencia como aquellas actividades que lleva a cabo la autoridad de competencia relacionadas con la promoción de un entorno económico competitivo mediante mecanismos no coercitivos, principalmente a través de su relación con otras entidades gubernamentales y de incrementar la conciencia pública de los beneficios de la competencia.

Las actividades de abogacía de la competencia frente a Autoridades Públicas nacen de la confluencia de una diversidad de objetivos que las leyes, regulaciones, disposiciones administrativas de carácter general, programas o políticas deben balancear para procurar el mayor bienestar social posible.

Lo anterior en el entendido de que existe una garantía de libertad económica sujeta a principios de competencia económica y libre concurrencia. Es decir, esta libertad económica no es absoluta, sino que está limitada por los principios de competencia y, en algunos casos particulares, sujeta a regulación específica por motivos económicos, por ejemplo, en el caso de la existencia de monopolios naturales u otros tipos de fallas de mercado, o por motivos distintos a los económicos, tales como garantizar la continuidad de servicios públicos, la seguridad de productos o servicios, la salud o la propiedad intelectual, entre otros.

Así, las actividades de abogacía de la competencia frente a Autoridades Públicas ocurren principalmente a través de la colaboración, haciendo conciencia pública sobre los beneficios de la competencia e identificando y eliminando políticas y regulaciones anticompetitivas generalmente a través de opiniones emitidas por la autoridad competente.⁵

En cuanto a las actividades de abogacía de la competencia frente a Agentes Económicos y el público en general, éstas pueden adoptar formas más variadas, como estudios, herramientas de educación, comunicación y difusión y normativa no vinculante que clarifique criterios para la aplicación de la ley de competencia económica, entre otras, pues su objetivo es promover la cultura de la competencia económica entre los distintos sectores de la sociedad.

Respecto de la promoción de la cultura de la competencia económica, no se debe soslayar la importancia que para el buen funcionamiento del sistema económico nacional puede tener el que diversos segmentos de la sociedad, tales como profesionistas independientes, abogados, empresarios o asociaciones de productores o prestadores de servicios, empresas productivas del estado, entre otros, adopten un espíritu basado en la competencia económica, cuyo fin último es el adecuado funcionamiento de los mercados y el bienestar de los consumidores, usuarios y audiencias.

En este sentido, para tener un ambiente de competencia económica, es necesario complementar las actividades de la autoridad de competencia con las de los Agentes Económicos y Autoridades Públicas. De acuerdo con la percepción internacional,⁶ los dos ámbitos de actuación se potencian

⁵ ICN (2002), Advocacy and Competition Policy, páginas i, 25 y 26. Disponible en inglés en: https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/09/AWG_AdvocacyReport2002.pdf

⁶ ICN (2002), Advocacy and Competition Policy, páginas 75 y 76. Disponible en inglés en: https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/09/AWG_AdvocacyReport2002.pdf

y complementan, de manera que ambos deben compaginarse para una estrategia efectiva de promoción de la competencia económica.

Entre las actividades de abogacía de la competencia que puede realizar la autoridad se encuentran las siguientes:⁷

- Sensibilizar a las Autoridades Públicas, así como a la academia y a los consumidores, usuarios y audiencias sobre la importancia y beneficios de la competencia económica.
- Emitir opiniones a autoridades competentes sobre reglamentos, leyes o cualquier disposición general que pudiera ir en contra de la competencia y libre concurrencia.
- Emitir recomendaciones a las autoridades competentes en caso de determinar que existen disposiciones jurídicas que indebidamente impiden o distorsionan la libre concurrencia y competencia derivado de una investigación sobre la existencia de insumos esenciales o barreras a la competencia.
- Elaborar estudios que permitan entender e identificar estructuras de mercado que podrían impedir el desarrollo de la competencia.
- Elaborar normativa no vinculante que genere mayor certeza y transparencia sobre el actuar de la autoridad.
- Organizar eventos que favorezcan el conocimiento y difusión de los principios y beneficios de la competencia económica.

Por ejemplo, emitir opiniones sobre proyectos de leyes y demás disposiciones legales puede ayudar a los legisladores o reguladores en la formulación de políticas públicas y en la toma de decisiones, evaluando el impacto prospectivo de esa política o decisión y previniendo riesgos contrarios a la competencia y libre concurrencia;⁸ la difusión de los beneficios de la competencia permite concientizar a los usuarios y competidores y que éstos sean parte de la búsqueda de la misma; la difusión de las actividades de la autoridad consolida su credibilidad como defensor y promotor de la competencia, lo cual disuade futuras prácticas anticompetitivas; un rol de educador entre empresarios puede igualmente inhibir conductas anticompetitivas o promover denuncias en su contra.⁹

La OCDE advierte la existencia de ciertos requisitos previos para una promoción y abogacía efectiva por parte de la autoridad de competencia, particularmente los siguientes 3 (tres):¹⁰

1. La autoridad de competencia económica debe tener un grado significativo de independencia de la influencia política. Una autoridad de competencia que es creada como una entidad separada, y no dentro de la estructura jerárquica de un ministerio, resulta independiente.

⁷ Ver Recomendación del Consejo Consultivo, disponible en <http://consejoconsultivo.ift.org.mx/docs/recomendaciones/2018/Recomendacion-Abogacia.pdf>

⁸ ICN. *RECOMMENDED PRACTICES ON COMPETITION ASSESSMENT*. Disponible en inglés en: https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/07/AWG_RP_English.pdf

⁹ Recomendación que emite el Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones sobre Abogacía de la Competencia, 2018, disponible en: <http://consejoconsultivo.Instituto.org.mx/docs/recomendaciones/2018/Recomendacion-Abogacia.pdf>

¹⁰ OCDE. *Competition Advocacy: Challenges for Developing Countries*. Disponible en inglés en: <https://www.oecd.org/daf/competition/prosecutionandlawenforcement/32033710.pdf>

2. La autoridad de competencia económica debe tener recursos suficientes para realizar funciones de promoción de la competencia. La autonomía en la gestión de los recursos es fundamental para el correcto desarrollo de las funciones encomendadas a las autoridades de competencia.
3. La autoridad de competencia económica debe adquirir credibilidad como defensora eficaz e imparcial de la competencia. Aquí, la independencia de los poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial) permite que la sociedad y la industria tengan certeza de las actuaciones de los órganos autónomos y, como consecuencia, genere un ambiente de credibilidad institucional.

Finalmente, como parte de la credibilidad institucional, la autoridad de competencia económica debe componerse de un cuerpo técnico especializado que demuestre un conocimiento profundo de las condiciones de competencia de los mercados que supervisa, de manera que este conocimiento se refleje en decisiones que beneficien directamente a los consumidores, usuarios y audiencias y facilite el esfuerzo de educación y comunicación ante sociedad, industria y gobierno.

2.2. Marco legal

El artículo 28 de la CPEUM otorga al Instituto un mandato convergente como autoridad regulatoria y como autoridad de competencia económica con facultades exclusivas en los sectores de TyR.

Este carácter convergente, sectorial y constitucional autónomo del Instituto puede verse reflejado en sus actividades de abogacía de la competencia, pues define su ámbito de aplicación y su naturaleza. En particular, el Instituto posee un catálogo de herramientas y acciones que puede realizar, previstas en la LFCE, mismas que podrían dividirse de la siguiente manera:

Emisión de opiniones no vinculantes¹¹ en materia de libre competencia y competencia económica respecto de:

- Ajustes a programas o políticas llevados a cabo por Autoridades Públicas (artículo 12, fracción XII);
- Anteproyectos de disposiciones, reglas, acuerdos, circulares y demás actos administrativos de carácter general que pretendan emitir Autoridades Públicas (artículo 12, fracción XIII);
- Iniciativas de leyes y anteproyectos de reglamentos y decretos (artículo 12, fracción XIV), o
- Leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos de carácter general (artículo 12, fracción XV).

Actividades de promoción entre Autoridades Públicas de la aplicación de principios de competencia económica, en términos del artículo 12, fracción XX, de la LFCE.

¹¹ Las opiniones pueden ser emitidas a solicitud de parte, del Ejecutivo Federal, o cuando el Instituto lo considere pertinente. En el caso de las fracciones XIV y XV, también a solicitud de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Actividades de coordinación con Autoridades Públicas en materia de políticas de libre competencia y competencia económica, en términos del artículo 12, fracción XXVII, de la LFCE.

Actividades de promoción y divulgación, incluyendo la participación en foros, de la aplicación de principios de competencia económica, en términos del artículo 12, fracción XXI, de la LFCE.

Expedición de normativa no vinculante, incluyendo directrices, guías, lineamientos y criterios técnicos, previa consulta pública, en términos del artículo 12, fracción XXII, de la LFCE.

Elaboración de estudios en materia de libre competencia y competencia económica, en términos del artículo 12, fracciones XXIII y XXIX, de la LFCE.

Emisión de opiniones formales y orientaciones generales a cualquier persona en relación con la aplicación de la LFCE, en términos del artículo 12, fracción XVI, en correlación con los artículos 104 a 110 de la LFCE.

Emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en caso de determinar que existen disposiciones jurídicas que indebidamente impidan o distorsionen la libre competencia y competencia en un mercado derivado de una investigación sobre la existencia de insumos esenciales o barreras a la entrada, en términos del artículo 94, fracción VII, inciso a), de la LFCE.

El ejercicio de la mayoría de las facultades de abogacía está reservado al Pleno, de acuerdo con el párrafo séptimo del artículo 18 de la LFCE, excepto las contenidas en las fracciones XVI (orientaciones generales), XXI (divulgación de principios de competencia), y XIX (estudios que evalúen el desempeño de facultades) del artículo 12 de la LFCE.

El Estatuto Orgánico establece la distribución de facultades relativas a la abogacía de competencia económica al interior del Instituto. Debido a que el ejercicio idóneo de algunas de estas facultades requiere establecer relaciones y comunicación con distintos sectores de la sociedad (por ejemplo, otras autoridades, agentes económicos y el público en general), su implementación requiere frecuentemente de la acción coordinada de distintas áreas del Instituto, incluyendo la CEJE.

2.3. Práctica internacional

A nivel internacional, se concibe a la abogacía de la competencia como todo esfuerzo basado en la transmisión de información y el convencimiento de otros actores sobre la importancia de observar la legislación en materia de libre competencia y la competencia económica, así como de promover la adopción de sus principios y de una cultura de la competencia en general.

Las actividades de abogacía y promoción que realizan las autoridades de competencia económica dependen de diversos factores, pero principalmente del grado o madurez de la cultura de competencia entre el público en general. Por ejemplo, una encuesta de ICN revela que 80% de las autoridades de competencia de países desarrollados consideran que la cultura de la competencia en su país tenía un nivel alto o medio, por lo que sus actividades de abogacía son

en gran medida enfocadas al convencimiento de otras autoridades en el momento de la elaboración o implementación de leyes, políticas, programas o disposiciones administrativas.¹²

Asimismo, 81% de las autoridades de competencia consultadas en el estudio referido, manifestaron que su intervención, formal e informal, en los procesos regulatorios o legislativos se da en una etapa temprana o a lo largo de todo el proceso de elaboración de normas, pues así logran una mayor efectividad de las actividades de abogacía.¹³

En México, el Instituto cuenta con facultades para emitir opiniones en materia de competencia económica sobre anteproyectos de disposiciones, reglas, acuerdos, circulares y demás actos administrativos de carácter general, así como iniciativas de leyes y anteproyectos de reglamentos y decretos, por lo que podría intervenir en la elaboración de normas en una etapa temprana o a lo largo de todo el proceso de elaboración de las mismas. Ello tendría una mayor efectividad e impacto si se cuenta con vínculos institucionales de colaboración con las autoridades que elaboran las normas.

Además de las acciones realizadas frente a otras autoridades, se identifica que las autoridades a nivel internacional también realizan una gran variedad de actividades de abogacía frente al público en general, por ejemplo, campañas de información y promoción en medios masivos, cursos, capacitaciones y seminarios con asociaciones de profesionales o cámaras empresariales y eventos de discusión de tendencias en el análisis de competencia.

De acuerdo con ICN,¹⁴ los mensajes de promoción y abogacía de la competencia pueden dirigirse a uno o varios tipos de destinatarios. El mensaje debe desarrollarse dependiendo sustancialmente del tipo audiencia al que se dirige (academia, usuarios, industria).

Entre más información se facilite y acerque al público en general, existirá mayor cumplimiento de las disposiciones legales en materia de competencia.

El uso de los medios de comunicación, a través de campañas de difusión, es una forma eficaz de acercarse al público general y dar a conocer las facultades y atribuciones del IFT, así como los principios procompetitivos que rigen el actuar institucional. Los usuarios, al ver en los medios de comunicación los beneficios que traen las acciones de las autoridades de competencia, comprenderán mejor el rol que desempeña la política de competencia.

Es de resaltar que, si bien a nivel internacional se reconoce la importancia de las actividades de abogacía como complemento de las actividades de aplicación coercitiva de la ley de competencia económica, una buena parte de las autoridades no las planean formalmente. Por ejemplo, la ICN reporta que 46% de las autoridades elaboran estrategias semi formales o informales de sus actividades de abogacía,¹⁵ que no todas las que lo hacen formalmente tienen áreas dedicadas al ejercicio de esta función y que 62% de las autoridades de competencia consultadas manifiestan que el presupuesto dedicado a actividades de abogacía no rebasa el 20% del total.¹⁶

¹² ICN (2002), *Advocacy and Competition Policy*; obra citada, página 77.

¹³ ICN (2002), *Advocacy and Competition Policy*; obra citada, páginas 60 a 62.

¹⁴ ICN (2011). *Advocacy Toolkit. Part II: Effective Communication of a Competition Advocacy Message*, páginas 2 a 4 y 17. Disponible en inglés en: www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/09/AWG_Toolkit2.pdf

¹⁵ ICN (2017). *Competition Advocacy Strategy: Planning and Assessing*. páginas. 2 y 4. Disponible en inglés en: <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/working-groups/advocacy/advocacy-strategy/>.

¹⁶ ICN (2002), *Advocacy and Competition Policy*; obra citada, página 86.

2.4. Recomendaciones del Consejo Consultivo

En 2018, en su VI Sesión Ordinaria, el Consejo Consultivo emitió la *RECOMENDACIÓN QUE EMITE EL CONSEJO CONSULTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES SOBRE ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA*,¹⁷ mediante la cual hizo 5 (cinco) recomendaciones generales, las cuales se resumen enseguida:

- Responsabilidad de política de abogacía. El principal rol de abogacía debe recaer en el Comisionado Presidente, el Pleno o un órgano que dependa directamente de éstos. Así, quien encabece los esfuerzos de abogacía a favor de la competencia puede hacerlo con una visión única que establezca prioridades y coordine las labores de las diferentes áreas al interior del Instituto.
- Reconocimiento hacia fuera y hacia adentro del doble rol del Instituto: regulador y autoridad de competencia. Una gran parte de las actividades de abogacía de competencia debe ocurrir al interior del Instituto para articular y armonizar la política regulatoria con la de competencia. Ciertas recomendaciones podrían ser públicas, para fortalecer su reputación y credibilidad, tanto como autoridad regulatoria, como autoridad de competencia.
- Prioridades en establecer labores de abogacía hacia fuera del Instituto. El Instituto debe buscar informar a gobiernos locales de los beneficios de la competencia y de la mayor conectividad para la sociedad en general.
- Identificación de audiencias y temas para llevar a cabo labores de abogacía. Las labores de abogacía del Instituto hacia afuera con legisladores, gobiernos, jueces, opinión pública y otros actores clave deben estar coordinadas para lograr objetivos particulares. El flujo interno de comunicación a través de herramientas de abogacía hacia adentro del Instituto sería ágil y efectivo.
- Reorganización de labores de abogacía bajo una visión común. La abogacía necesita reorganizarse para fluir sin burocracias innecesarias para lograr: 1) Estrategia compartida y unificación del mensaje, y 2) Que fluya el mensaje de un área de abogacía de competencia a un área regulatoria, ambas al interior del Instituto (abogacía interna). La abogacía al exterior del Instituto necesita ser más activa y organizada, lo cual se puede lograr con una estrategia compartida y coordinación entre los órganos encargados de ejecutarla.

2.5. Recomendaciones de la OCDE

En 2020, la OCDE publicó el estudio “*Exámenes Inter-Pares de la OCDE sobre el Derecho y Política de Competencia México 2020*”, un ejercicio de buenas prácticas que los países evaluados solicitan a la OCDE para conocer sus fortalezas y áreas de oportunidad ante la comunidad internacional. Dentro de las recomendaciones que emitió la OCDE para las autoridades de competencia en México se encuentran las siguientes relacionadas con la promoción de la competencia:

¹⁷ Disponible en: <http://consejoconsultivo.ift.org.mx/docs/recomendaciones/2018/Recomendacion-Abogacia.pdf>

- Fortalecer la promoción de la competencia entre la comunidad empresarial y los consumidores, incluso a través de la adopción de **una estrategia clara de promoción de la competencia**.
- Adoptar **normativa no vinculante (tales como guías, lineamientos y directrices)** sobre:
 - Definición de mercado relevante,
 - Evaluación de efectos anticompetitivos y eficiencias de las conductas unilaterales y los acuerdos no horizontales,
 - Respecto al control de concentraciones,
 - Orientar respecto a si los *joint ventures* están sujetas al control de concentraciones o a la aplicación de la normativa de competencia sobre conductas anticompetitivas, y cuándo son colaboración ilícita,
 - Alentar la notificación voluntaria de las concentraciones que pudieran crear inquietudes; y,
 - Orientar sobre cuándo una concentración por debajo de los umbrales puede ser problemática y debería ser notificada voluntariamente.
 - Cálculo de multas y sanciones no pecuniarias,
 - Estudios de mercado, qué son y qué no son, sus beneficios y posibles resultados,
 - Programa de clemencia y sus beneficios,
 - Análisis económico de prácticas monopólicas relativas, e
 - Información protegida por el secreto profesional.
- Respecto a los **convenios de colaboración**,
 - La cooperación y la consulta entre la COFECE y el IFT sobre proyectos de normativa no vinculante debería ser más sistemática.
 - Cooperar con la Secretaría de la Función Pública y la Fiscalía Anticorrupción (adscrita a la Fiscalía General de la República) en investigaciones que impliquen conductas anticompetitivas y corrupción.
 - Colaborar con INAI sobre consecuencias en la competencia derivadas de la protección de la privacidad.
 - Colaborar con la SHCP para facilitar la extracción y utilización de bases de datos de adquisiciones (CompraNet).
 - Formalizar acuerdos de cooperación con autoridades de otras jurisdicciones para atender temas de concentraciones transfronterizas.
- Garantizar que los jueces tengan suficientes conocimientos especializados para ejercer su labor de revisión con éxito.

3. Acciones de abogacía realizadas

Desde su integración, el Instituto ha ejercido sus atribuciones en materia de abogacía de la competencia a través de diversas acciones que se pueden dividir en las siguientes categorías:

- 1) Directrices, guías, lineamientos y criterios técnicos;
- 2) Estudios;
- 3) Opiniones no vinculantes, orientaciones generales y opiniones formales;
- 4) Convenios de colaboración, y
- 5) Organización de eventos de promoción de la competencia.

3.1. Directrices, guías, lineamientos y criterios técnicos

A continuación, se describen las directrices, guías, lineamientos y criterios técnicos que ha emitido el Instituto en términos del artículo 12, fracción XXII, de la LFCE, todos con carácter no vinculante.

- **Criterio técnico para el cálculo y aplicación de un índice cuantitativo a fin de determinar el grado de concentración en los mercados y servicios correspondientes a los sectores de TyR.¹⁸**

Este criterio establece el índice mediante el cual el Instituto calcula el grado de concentración en los mercados y servicios correspondientes a los sectores de TyR a efecto de contar con una herramienta que permita identificar las concentraciones que tienen poca probabilidad de obstaculizar, disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia.

- **Guía para el control de concentraciones en los sectores de TyR.¹⁹**

Tiene como objetivo de orientar a los agentes económicos, a la industria, a los interesados en los sectores y a la sociedad en general respecto de los procedimientos, formas de análisis, actuaciones y evaluaciones que el Instituto lleva a cabo en la notificación de concentraciones en los sectores de TyR.

- **Instructivo para la presentación de información en materia de competencia económica que podrán entregar los solicitantes de autorizaciones de cesiones, enajenaciones u obtención de nuevas concesiones, entre otros trámites.²⁰**

El instructivo tiene como finalidad dar a conocer la información mínima necesaria que los Agentes Económicos podrán presentar al IFT con el objeto de que la UCE pueda emitir opinión en materia de competencia económica respecto a ciertas solicitudes de autorización que se tramitan en términos de la LFTR, tales como cesiones de concesiones, suscripción o enajenación de acciones o partes sociales de concesionarios otorgamiento de concesiones y modificación de estructura accionaria, entre otros.

¹⁸ Disponible en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/competencia-economica/criteriotecnico para el calculo y aplicacion de indices de concentracion - dof110416.pdf>

¹⁹ Disponible en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/9195/documentos/pift280617368.pdf>

²⁰ Disponible en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/competencia-economica/1instructivoparaentregadeinformacionuce2020v4-161020vf.pdf>

- **Formatos que podrán utilizarse para realizar diversos trámites y servicios en materia de competencia económica ante el IFT.**²¹

Estos formatos opcionales para los Agentes Económicos tienen por objeto facilitar la presentación de información para trámites que se sustancian en términos de la LFCE. Abarcan los trámites para la notificación de concentraciones; notificación de concentraciones simplificadas; solicitud de opinión respecto del otorgamiento de licencias, concesiones, permisos o análogos; solicitud de opinión respecto de bases de licitación pública; presentación de avisos de concentración; solicitud de orientación general; y solicitud de opinión formal.

- **Lineamientos para la presentación de denuncias de prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, ante la Autoridad Investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones, a través de medios electrónicos.**²²

Los lineamientos tienen por objeto establecer los términos aplicables a la presentación de denuncias de prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas en los sectores de TyR, ante la AI, a través de medios electrónicos. La finalidad es poner a disposición del público en general un mecanismo alternativo que facilite denunciar la probable existencia de conductas anticompetitivas prohibidas en la LFCE, haciendo uso de las tecnologías de la información y comunicaciones.

- **Guía del Programa de Inmunidad y Reducción de Sanciones para los sectores de TyR.**²³

La guía tiene como finalidad dar a conocer el Programa de Inmunidad y Reducción de Sanciones que implementa la AI para allegarse de la información necesaria a fin de estar en posibilidad de combatir y sancionar las prácticas monopólicas absolutas en los sectores de TyR, así como los requisitos para su aplicación y los beneficios que recibirán quienes decidan acogerse al mismo.

- **Guía del procedimiento de dispensa o reducción del importe de multas en investigaciones de prácticas monopólicas relativas o concentraciones ilícitas para los sectores de TyR.**²⁴

Esta guía tiene como finalidad orientar al público en general sobre el procedimiento de dispensa o reducción del importe de multas en los sectores TyR, específicamente sobre la información y documentos adecuados para satisfacer los requisitos establecidos en el artículo 100 de LFCE.

Para ello, la guía identifica las conductas anticompetitivas que pueden ser objeto del beneficio de dispensa o reducción del importe de multas, los requisitos que se deben cumplir con la solicitud y el desarrollo del procedimiento hasta su finalización.

²¹ Disponible en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenido-general/competencia-economica/acuerdo-para-la-emision-de-formatos-de-tramites-de-competencia-economica-dof060921.pdf>

²² Disponible en: <http://www.ift.org.mx/industria/autoridad-investigadora/documentos-materia-economica>

²³ Disponible en: <http://www.ift.org.mx/industria/autoridad-investigadora/documentos-materia-economica>

²⁴ Disponible en: <http://www.ift.org.mx/industria/autoridad-investigadora/documentos-materia-economica>

- **Guía para presentación de solicitudes de investigación de condiciones de mercado previstas en el artículo 96 de la LFCE, en los sectores de TyR.²⁵**

Esta guía busca orientar al público en general sobre la presentación de solicitudes de investigación para resolver u opinar sobre cuestiones de competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otros términos análogos en los sectores de TyR, previstas en el artículo 96 de la LFCE.

En dicha normativa no vinculante se explican las modalidades para iniciar una investigación; los requisitos que debe cumplir la solicitud; los elementos para identificar el mercado relevante; los elementos para identificar la existencia de poder sustancial o la ausencia de condiciones de competencia efectiva; los acuerdos que puede emitir la AI una vez presentada la solicitud, así como las distintas categorías en que se puede clasificar la información que los solicitantes presentan.

- **Guía para tramitar el procedimiento seguido en forma de juicio por la comisión de prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas.²⁶**

El objetivo de esta guía es contar con un documento con el que los regulados o particulares conozcan de manera sencilla la tramitación de expedientes por la comisión de prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas y así aportar mayor transparencia y seguridad jurídica en la toma de decisiones del Instituto, en beneficio de los agentes económicos y la sociedad en general.

Esta guía identifica las etapas procesales, plazos y actuaciones que realiza el Instituto a través de la UCE, en su calidad de autoridad encargada de la instrucción de procedimientos seguidos en forma de juicio. El documento considera los criterios establecidos en la LFCE, los precedentes decisorios del Pleno del Instituto, las mejores prácticas nacionales e internacionales y los criterios judiciales que aplicables en la materia.

- **Lineamientos para la sustanciación de las investigaciones, procedimientos y trámites a cargo de la AI, a través de medios electrónicos.²⁷**

Estos lineamientos establecen las reglas y directrices para la sustanciación por medios electrónicos de las investigaciones, procedimientos y trámites a cargo de la AI. Tienen el objetivo de facilitar y hacer más eficiente el ejercicio de las facultades de la AI, reducir la carga administrativa de los agentes económicos regulados en un marco de certeza y seguridad jurídicas y en observancia de los principios de gobierno digital y datos abiertos.

Estos lineamientos tienen carácter vinculante para los agentes económicos involucrados en la sustanciación de investigaciones, procedimientos y trámites a cargo de la AI.

²⁵ Disponible en: <http://www.ift.org.mx/industria/autoridad-investigadora/documentos-materia-economica>

²⁶ La guía se encuentra disponible en la siguiente liga de internet: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/competencia-economica/quiafsfj.pdf>

²⁷ Disponibles en la siguiente liga de internet: <http://www.ift.org.mx/industria/autoridad-investigadora/documentos-materia-economica>

- **Guía para determinar mercados relevantes en los sectores de TyR.²⁸**

Esta guía tiene el objeto de i) orientar a los agentes económicos, a los interesados y a la sociedad en general, respecto de los criterios, elementos y herramientas que podrá considerar el Instituto en la determinación de mercados relevantes en análisis de competencia económica en los sectores de TyR, ii) contribuir a que los criterios que utilice el Instituto para determinar mercados relevantes sean transparentes y consistentes entre sí, y iii) dar certidumbre a los agentes económicos sobre el ejercicio de las atribuciones del Instituto como autoridad en materia de competencia económica y como órgano regulador en los sectores TyR.

La guía fue elaborada en conjunto por la Unidad de Competencia Económica y la Autoridad Investigadora del Instituto.

- **Guía del procedimiento de reducción de sanciones de prácticas monopólicas absolutas, para los sectores de TyR.²⁹**

Esta guía tiene como finalidad orientar al público en general sobre el procedimiento de reducción de sanciones de prácticas monopólicas absolutas en los sectores TyR. Para ello, se identifican las conductas anticompetitivas que pueden ser objeto del beneficio de reducción de sanciones, los requisitos, la temporalidad y los medios para la presentación de la solicitud; la información y documentos adecuados para satisfacer el requisito consistente en aportar elementos de convicción suficientes que permitan iniciar una investigación o presumir la existencia de la práctica monopólica absoluta; las actuaciones que puede realizar la AI una vez que recibe la solicitud; el sentido de la resolución que puede emitir el Pleno y los beneficios que puede otorgar, así como lo relativo a la clasificación de la información presentada.

3.2. Estudios

A continuación, se describen los estudios que ha elaborado el Instituto en términos del artículo 12, fracción XXIII, de la LFCE.

- **Estudio sobre empaquetamiento y descuento de los servicios fijos de telecomunicaciones³⁰**

Analiza las prácticas de empaquetamiento y descuento de servicios fijos en México desde los puntos de vista teórico, empírico y comparativo frente a la práctica de autoridades de competencia en otras jurisdicciones. Desde el punto de vista empírico, desarrolla y estima modelos de precios hedónicos para entender las características de las ofertas de servicios fijos que determinan su precio. Desde el punto de vista teórico, analiza desde una perspectiva estadística y basada en la teoría económica, los conceptos de los diferentes tipos de empaquetamiento. Desde el punto de vista comparativo, hace una revisión de las mejores prácticas internacionales en materia de empaquetamiento y descuento de bienes y servicios.

²⁸ Disponible en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenido-general/competencia-economica/guia-mercados-relevantes.pdf>

²⁹ Disponible en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliiga/pift171121663acc.pdf>

³⁰ Disponible en: <http://www.ift.org.mx/industria/autoridad-investigadora/estudios#>

- **Estudio sobre el mercado de contenidos audiovisuales y relaciones verticales en la industria de las telecomunicaciones³¹**

Este estudio caracteriza las relaciones verticales en los mercados que integran la cadena de valor de contenidos audiovisuales; presenta teoría y comparativos internacionales en el tratamiento en materia de competencia de estos mercados; y ofrece un panorama y deriva lecciones para el caso mexicano.

- **Estudio sobre herramientas cuantitativas para el análisis de conductas anticompetitivas³²**

Expone las distintas metodologías de análisis para determinar la existencia de conductas anticompetitivas de exclusión basada en precio-costo, tales como la depredación de precios, los descuentos en paquete, los descuentos condicionales, el estrechamiento de márgenes y los subsidios cruzados. De estas metodologías destacan las de sacrificio de beneficios, no sentido económico, balance de efectos y el competidor igualmente eficiente. También brinda un recuento de la aplicación de estas metodologías en distintos casos y jurisdicciones internacionales, principalmente los Estados Unidos de América y Europa.

- **Estudio de diagnóstico del Servicio de Televisión Radiodifundida en México³³**

Contiene información sobre la evolución reciente (de 2014 a 2019) y el estado actual de las condiciones económicas en la provisión del servicio de televisión radiodifundida en México, incluyendo la disponibilidad de canales de programación para las audiencias, los grupos de interés económico que participan, así como los niveles de concentración en diferentes zonas geográficas.

- **Estudio de diagnóstico del Servicio de Radiodifusión Sonora en México³⁴**

Detalla la evolución de 2014 a 2018 del servicio de radiodifusión sonora, incluyendo la disponibilidad de estaciones de radio para las audiencias, los grupos de interés económico que participan, así como los niveles de concentración en diferentes zonas geográficas.

- **Estudio de diagnóstico del Servicio de Televisión y Audio Restringidos en México³⁵**

Ofrece información sobre la evolución reciente y estado actual de las condiciones económicas en la provisión del STAR en México, incluyendo, entre otros aspectos, relevancia del servicio; estructura de la oferta a nivel nacional y municipal; características de las ofertas; patrones de consumo; disponibilidad de insumos y las operaciones más relevantes entre agentes económicos.

³¹ Disponible en: <http://www.ift.org.mx/industria/autoridad-investigadora/estudios#>

³² Disponible en: <http://www.ift.org.mx/industria/autoridad-investigadora/estudios#>

³³ Disponible en: <http://www.Instituto.org.mx/industria/competencia-economica/competencia-economica/estudios>

³⁴ Disponible en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenido-general/competencia-economica/estudiodediagnosticodelservicioderadiodifusionsonora-completo.pdf>

³⁵ Disponible en: <http://www.Instituto.org.mx/sites/default/files/contenido-general/competencia-economica/estudiodediagnosticodelserviciodetelevisionyaaudiorestringidos.pdf>

- **Análisis de Compras Públicas en el Sector de Telecomunicaciones en México**³⁶

Ofrece un análisis de las compras públicas —adquisiciones y contrataciones— en el sector de telecomunicaciones en México en el periodo 2010-2018, información de la estructura de la oferta de servicios de telecomunicaciones y un resumen de principios de competencia económica en materia de compras públicas que han adoptado autoridades de otras jurisdicciones y que recomiendan organismos internacionales, que pueden ser usados por las Autoridades Públicas en el diseño de procedimientos de compras públicas en el sector de telecomunicaciones.

- **Servicios y modelos de negocio en el ecosistema digital**³⁷

Analiza las principales tecnologías y servicios en el ecosistema digital: Big Data, Internet de las Cosas, Inteligencia Artificial, Blockchain y Servicios y Plataformas OTT. También describe qué son, cómo funcionan, cómo se integran sus cadenas de valor, qué modelos de negocios se basan en ellas, qué impacto tienen en la economía y qué riesgos y oportunidades representa su adopción y desarrollo, principalmente por su estrecha relación e interdependencia con redes y servicios de telecomunicaciones.

- **Estudios elaborados por el CES del Instituto**

La fracción II del artículo 69 del Estatuto Orgánico del Instituto señala que corresponde al CES elaborar estudios, investigaciones y evaluaciones sobre el desarrollo, evolución y prospectiva en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica en dichos sectores.

Desde el 2015, el CES elabora estudios en materia de competencia económica dentro de los sectores de TyR,³⁸ los cuales se realizan bajo responsabilidad exclusiva de los investigadores adscritos a dicho centro y no necesariamente reflejan el punto de vista oficial del IFT.

A continuación, se enlistan los estudios que ha emitido el CES en materia o con elementos de competencia económica y libre concurrencia:

Año de Publicación	Título
2015	Estudios de Evaluación prospectiva de la Regulación Asimétrica.
2015	La Desagregación del Bucle Local. Un enfoque de Largo Plazo.
2015	Estudio de Evaluación Prospectiva de la Regulación Asimétrica Aplicación de Tarifas de Terminación Asimétricas en el servicio de telefonía móvil en México.
2015	Aplicación de Tarifas Asimétricas en el Servicio Móvil.
2015	El Rezago Relativo de la Telefonía Móvil en México y las Tarifas de Interconexión.
2015	Concentración del espectro y competencia en el mercado. Implicaciones para el uso de límites a la acumulación de espectro en México.
2016	Impacto de las Modificaciones en el proceso de Portabilidad Numérica sobre los Servicios de Telecomunicación Móvil.
2016	Caracterización del mercado de video y audio restringido como un mercado de múltiples lados en un entorno convergente.
2017	Regulación, competencia y el despliegue de la fibra óptica.
2017	Propiedad Cruzada en los Medios.

³⁶ Disponible en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenido-general/competencia-economica/analisisdecompraspublicasenesectordetelecomunicaciones-completo.pdf>

³⁷ Disponible en: www.ift.org.mx/sites/default/files/contenido-general/competencia-economica/serviciosymodelosdenegocioenelecosistemadigital.pdf

³⁸ Todos los estudios que ha emitido el CES se encuentran disponibles para su consulta en el Micrositio de dicho Centro, en el enlace: www.centrodeestudios.ift.org.mx/4lineas.php

Año de Publicación	Título
2017	Análisis de intervención para evaluar el impacto de la reforma constitucional para el caso de las telecomunicaciones en México.
2017	Competencia, regulación y marco institucional en telecomunicaciones, implicaciones para redes de nueva generación en México.
2018	Experiencia Internacional reciente en la regulación de acceso a la red local fija.
2018	Análisis de la competencia en el entorno de servicios convergentes.
2018	La abogacía de la competencia en las telecomunicaciones.
2018	Impacto de la competencia sobre la inversión en redes en un entorno digital.
2019	Opciones de política regulatoria producto del crecimiento de los servicios de contenidos audiovisuales que se prestan a través del Internet.
2019	Megadatos y la política de competencia.
2019	Características del esquema de prepago de telecomunicaciones móviles y sus precios hedónicos en México.
2020	Costos de cambio en las telecomunicaciones móviles.
2020	Estudio de mercado de la radio en México.
2021	Concentración en las telecomunicaciones móviles.

3.3. Opiniones no vinculantes, orientaciones generales y opiniones formales

A continuación, se describen las opiniones no vinculantes, orientaciones generales y opiniones formales sobre aspectos de competencia y libre concurrencia que ha emitido el Instituto en términos del artículo 12, fracciones XII a XVI y XX de la LFCE.

Tipo	Agente económico	Materia	Año de emisión
Opinión formal	América Móvil, S.A.B. de C.V.	Si tres escisiones corporativas requerían autorización previa como concentraciones. ³⁹	2015
Orientación general	Secretaría de Economía	Recomendaciones para llevar a cabo una licitación pública para la contratación de servicios de telecomunicaciones móviles y equipos terminales. ⁴⁰	2016
Orientación general	Instituto Mexicano de Cinematografía	El tratamiento en materia de competencia económica de una estrategia de comercialización de contenidos audiovisuales a través de una plataforma digital. ⁴¹	2017
Opinión no vinculante	Comisión Reguladora de Energía	Respecto de las disposiciones administrativas de carácter general para regular el acceso de proveedores de servicios de telecomunicaciones a infraestructura eléctrica. ⁴²	2017
Opinión en materia de competencia económica	Organismo Promotor de Inversiones en Telecomunicaciones	Respecto de ciertas modificaciones al contrato de asociación pública privada firmado entre el Organismo Promotor de Inversiones en Telecomunicaciones, Telecomunicaciones de México y Altán Redes, S.A.P.I. de C.V, a fin de implementar el proyecto de Red Pública Compartida de Telecomunicaciones. ⁴³	2019
Orientación general	Operadora de Sites Mexicanos, S.A. de C.V.	El tratamiento en materia de competencia económica de una aportación de activos de la sociedad a un fideicomiso y su posterior bursatilización.	2020

³⁹ La opinión formal puede consultarse en la siguiente liga: http://apps.ift.org.mx/publicdata/Version_Publica_UCE_P_IFT_210915_402.pdf

⁴⁰ Al no existir una obligación de Ley al respecto, las orientaciones generales no se publican.

⁴¹ Ver nota al pie previa.

⁴² Disponible en: http://apps.ift.org.mx/publicdata/P_IFT_151117_696.pdf

⁴³ Disponible en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliqa/pift101019495.pdf>

El Instituto también ha emitido diversas opiniones institucionales respecto de iniciativas de ley a través de la CGVI. Aunque estas opiniones no fueron emitidas con fundamento en la LFCE, sí contuvieron un componente de evaluación en materia de competencia económica, por lo que se listan a continuación.

Tipo	Origen	Iniciativa	Año de emisión
Opinión institucional	Senador Ricardo Monreal Ávila	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en relación con la protección de la libertad de expresión en redes sociales.	2021
Opinión institucional	Diputado Javier Ariel Hidalgo Ponce	Iniciativa que expide la Ley Federal de Protección al Usuario Digital y reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Federales de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y de Protección al Consumidor.	2021
Opinión institucional	Jefa de Gobierno de la Ciudad de México Claudia Sheinbaum Pardo	Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley para el retiro de la infraestructura aérea y uso y aprovechamiento del subsuelo de la Ciudad de México.	2021

3.4. Convenios celebrados

A continuación, se describen los acuerdos de colaboración que ha celebrado el Instituto con otras autoridades nacionales e internacionales⁴⁴ sobre temas de competencia y regulación económica.

- **Nacionales:**

Se cuenta con 18 (dieciocho) convenios de colaboración para el desarrollo y conducción de la política pública en los sectores de TyR celebrados entre el Instituto y otras instituciones nacionales, entre ellas la COFECE, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria y la Procuraduría Federal de Consumidor.

- **Internacionales:**

- Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones de Perú;
- Superintendencia de Telecomunicaciones de Costa Rica;
- Agencia Nacional de Telecomunicaciones de Brasil;
- Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones de la República Dominicana;

Adicionalmente, el IFT ha celebrado otros 7 acuerdos de cooperación con organismos y autoridades de otras jurisdicciones.⁴⁵

⁴⁴ Los acuerdos de cooperación internacional firmados por el IFT se encuentran disponibles para su consulta en: www.ift.org.mx/industria/asuntos-internacionales/acuerdos

⁴⁵ Estos siete acuerdos de cooperación no abarcan específicamente el tema de competencia económica. Fueron celebrados con: el Centro de Capacitación en Alta Tecnología para Latinoamérica y el Caribe, el Centro de Estudios Avanzados en Banda Ancha para el Desarrollo, el Consejo Audiovisual de Cataluña, Ente Nacional de Comunicaciones de Argentina, Underwriters Laboratories Incorporated (organización de desarrollo de estándares en los EE.UU. y Canadá) y la Unión Internacional de Telecomunicaciones, para el Proyecto de Implementación Nacional de la Iniciativa Mundial para la Inclusión Financiera de México.

3.5. Organización de eventos de promoción de la competencia

A continuación, se describen algunos foros, cursos y eventos realizados por el Instituto relacionados con la promoción, el estudio, la divulgación y la aplicación de los principios de libre competencia y competencia.

- **“Retos de la competencia en el entorno digital”⁴⁶**

Anualmente, desde el año 2015, el Instituto organiza este evento, en el cual se reúnen expertos y profesionales nacionales e internacionales para discutir diversos temas del derecho y la política de la competencia, concentrados en los sectores de TyR, incluyendo la economía digital.

- **“25 años de la autoridad de competencia en México: Competencia: Motor de crecimiento económico incluyente”**

En 2018, el Instituto, en conjunto con la COFECE, organizó este evento en el que se reunieron funcionarios, académicos y representantes de la industria para celebrar los logros y divisar los retos que representan más de dos décadas de política pública en materia de competencia económica en México.

- **“Política de Competencia para la Regulación de Plataformas en Línea en la Región Asia Pacífico”⁴⁷**

En 2019, el Instituto organizó este foro, en el que se reunieron expertos y profesionales para discutir y compartir mejores prácticas en el análisis de competencia económica en mercados digitales.

- **Curso virtual “Competencia económica. Casos prácticos”**

En 2021, el Instituto, a través de la UCE, impartió un curso con el objetivo de dar a conocer los principios generales de la competencia económica, así como casos prácticos relevantes en los sectores de TyR. El curso fue dirigido exclusivamente a personal del Instituto.

- **Talleres vespertinos para la presentación de estudios**

Durante 2020 y 2021 se han llevado a cabo talleres para presentar a personal del Instituto y al público en general los resultados de diversos estudios llevados a cabo por distintas áreas del Instituto, entre ellas la UCE. Estos talleres tienen por objeto difundir la situación y el avance como resultado de acciones del Instituto en materia regulatoria y de competencia económica en distintos mercados de los sectores de TyR⁴⁸.

3.6. Acciones enfocadas a usuarios

La política del Instituto dirigida a los usuarios y audiencias tiene, entre otros, el objeto de informar oportunamente sobre las condiciones en que los proveedores brindan servicios, a fin de que puedan tomar mejores decisiones sobre su contratación, cambio o baja, lo que tiene efectos

⁴⁶ Antes de 2018 el evento llevó el título de “Retos de la competencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión”.

⁴⁷ Una memoria de este evento se puede consultar en la siguiente liga de internet: <https://www.apec.org/Publications/2019/08/Competition-Policy-for-Regulating-Online-Platforms-in-the-APEC-Region>.

⁴⁸ A septiembre de 2021, se han presentado los siguientes estudios: “Estudio de diagnóstico del Servicio de Radiodifusión Sonora en México” y el “Estudio de diagnóstico del Servicio de Televisión y Audio Restringidos en México”, ambos referidos en la sección 3.2 del presente documento.

positivos en la competencia económica. Las condiciones de oferta de los servicios incluyen variables tales como precios, paquetes de servicios, capacidad, contenidos y cobertura.

El enfoque del “Ciclo del Usuario Empoderado” adoptado por el Instituto para articular la política al usuario comprende 4 vertientes:⁴⁹

- **Informes y reportes.**- Condensan información diversa sobre la prestación de servicios tales como la evolución de tarifas, satisfacción de los usuarios y reportes especiales sobre características de los servicios tales como la cobertura rural o atributos de privacidad en el manejo de datos personales por parte de prestadores de servicios digitales.
- **Herramientas para el usuario.**- Presentan información que habilita directamente una mejor toma de decisiones por parte de los usuarios, tales como comparadores de tarifas y de contratos de adhesión, calculadoras de consumo de servicios y mapas de cobertura.
- **Orientación y preconciación de inconformidades de usuarios.**- Una de las herramientas de atención, **Soy Usuario**, es un esfuerzo de preconciación en conjunto con la Procuraduría Federal del Consumidor. En caso de que el problema persista, las inconformidades pasan a un proceso de conciliación con esa procuraduría.
- **Herramientas educativas.**- Se trata de cursos y charlas para que los usuarios cuenten con información y capacitación para la toma de decisiones informadas y para la utilización adecuada de sus servicios y equipos de telecomunicaciones, así como materiales educativos e iniciativas de promoción dirigidas a grupos específicos como personas de la tercera edad, personas discapacitadas o mujeres.

4. Estrategia de abogacía y promoción de la competencia en los sectores de TyR

De acuerdo con el modelo de planeación estratégica de Fred y Forest David, las siguientes tres preguntas son importantes al desarrollar un plan estratégico:⁵⁰

1. ¿En dónde estamos en este momento?
2. ¿Hacia dónde queremos ir?
3. ¿Cómo llegaremos ahí?

En el marco de la planeación de una estrategia de abogacía de la competencia para el Instituto, estas preguntas podrían responderse de la siguiente forma.

4.1. ¿En dónde estamos en este momento?

Como se puede apreciar en las actividades referidas en la sección 3 del presente documento, el Instituto ha realizado de manera continua y sostenida actividades en todas las vertientes de abogacía y promoción de la competencia: emisión de guías y lineamientos, elaboración de estudios, firma de convenios de colaboración, emisión de opiniones no vinculantes y la organización de eventos.

⁴⁹ Las acciones que conforman el “Ciclo del Usuario Empoderado” pueden consultarse en la siguiente liga de internet: <http://www.ift.org.mx/portalusuarios>. Los “Informes anuales de derechos, riesgos, intereses, preferencias, tendencias o patrones de consumo de los usuarios” reúnen la actividad en materia de política al usuario llevadas a cabo anualmente por el Instituto y pueden consultarse en la siguiente liga de internet: <http://www.ift.org.mx/usuarios-y-audiencias/informes-anuales-usuarios>.

⁵⁰ David, Fred y David, Forest (2017), *Conceptos de Administración Estratégica*, Decimoquinta edición, Pearson Educación de México.

Asimismo, la *Hoja de Ruta – Estrategia IFT 2021-2025*⁵¹ del Instituto contiene una línea de acción regulatoria en materia de abogacía de la competencia. El objetivo estratégico, la línea de acción regulatoria, su justificación y las potenciales acciones correspondientes son las siguientes:

HOJA DE RUTA – ESTRATEGIA IFT 2021-2025

Objetivo 2: Promover la competencia económica y la libre concurrencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión en el contexto del ecosistema digital.

Línea de Acción Regulatoria 2.1.5: Realizar actividades de abogacía de la competencia con autoridades públicas cuyas acciones inciden en los sectores de TyR y en el ecosistema digital.

Justificación: Se considera que la abogacía de la competencia es un complemento eficaz a la política de competencia actual en esta materia, contribuyendo a que los organismos involucrados, los legisladores, las empresas y el conjunto de la sociedad, sean conscientes de los beneficios que trae consigo un ambiente económico competitivo. Así lo reflejan diversos estudios que concluyen que la abogacía tiene un papel importante en la política de competencia porque está dirigida al gobierno, la comunidad de negocios, así como el público en general, para eliminar las restricciones a la competencia, siendo un importante apoyo en la aplicación de las políticas de competencia.

En el caso de México, el Instituto es tanto la autoridad regulatoria en los sectores de TyR, como de competencia económica en dichos sectores, por lo que su rol en temas de abogacía de la competencia con autoridades públicas del gobierno y legislativas es de vital importancia para fomentar un entorno competitivo del ecosistema digital.

Potenciales acciones:

- Evaluar la efectividad de los programas de clemencia de competencia y promoverlos a partir de acciones específicas de abogacía.
- Identificar potenciales áreas de mejora en las acciones llevadas a cabo actualmente por el Instituto en materia de abogacía de la competencia económica.
- Identificar Autoridades Públicas de relevancia que puedan beneficiarse de las actividades de abogacía de la competencia económica llevadas a cabo por el Instituto.
- A partir de las áreas de mejora identificadas, actualizar los mecanismos para realizar actividades de abogacía de la competencia conjuntamente con las Autoridades Públicas identificadas.

Como se observa, el Instituto cuenta con un marco general para la formulación de la estrategia de abogacía a partir de las acciones realizadas y de las directrices contenidas en la *Hoja de Ruta*.

4.2. ¿Hacia dónde queremos ir?

La Línea de Acción Regulatoria 2.1.5 de la Hoja de Ruta brinda los lineamientos principales para formular los objetivos institucionales en materia de abogacía de la competencia. Adicionalmente, las recomendaciones del Consejo Consultivo y de la OCDE presentadas en las secciones 2.4 y 2.5 de este documento también brindan una guía respecto de los objetivos o la estrategia deseables para el Instituto en esta materia.

En cuanto a la recomendación del Consejo Consultivo, se identifica que centralmente consiste en formular una estrategia o visión institucional clara y única en materia de abogacía de la

⁵¹ Documento disponible en la siguiente liga: <http://www.ift.org.mx/conocenos/hoja-de-ruta-2021-2025>.

competencia que priorice y coordine los esfuerzos de las distintas áreas en la materia. Se considera que ese objetivo es el que debe seguirse y en ese sentido debe plantearse formalmente una estrategia institucional de abogacía de la competencia.

En cuanto a la OCDE, existe una preocupación genérica de adoptar una estrategia formal de promoción de la competencia y hace recomendaciones particulares sobre (i) elaboración de normativa no vinculante; (ii) elaboración de estudios de mercado; (iii) promoción de la notificación voluntaria de concentraciones con potenciales problemas de competencia; y (iv) celebración de acuerdos de colaboración con otras autoridades. También se considera que esos objetivos son los que deben seguirse y se deben atender las recomendaciones referidas.

4.3. ¿Cómo llegaremos ahí?

En aras de continuar con la importante labor de promoción de la competencia, y considerando la Línea de Acción Regulatoria 2.1.5. de la Estrategia IFT 2021-2025 – Hoja de Ruta, aprobada por el Pleno del Instituto en 2020 y las recomendaciones del Consejo Consultivo y de la OCDE, en esta sección la UCE plantea una estrategia que podrían seguir diversas áreas del Instituto para impulsar la promoción de la competencia económica en los sectores de TyR, con actividades puntuales (enunciativas, mas no limitativas) que podrían desarrollarse en el corto, mediano y largo plazos.

Las acciones que componen la estrategia están encaminadas a fomentar la cultura de la competencia en las Autoridades Públicas, la industria, sociedad, consumidores, usuarios y audiencias, academia y demás actores relevantes, cuyas decisiones inciden en el proceso de competencia y libre concurrencia en los sectores de TyR, y a transmitir a dichos agentes que pueden consultar o acercarse al Instituto para colaborar en cualquier actividad que tenga por objeto promover la cultura de la competencia.

Cabe aclarar que esta estrategia tiene un carácter no vinculante por lo que no sustituye a los programas anuales de trabajo que elabora y publica el Instituto cada año; su objetivo es partir de la Hoja de Ruta – Estrategia IFT 2021-2025 para dar estructura a las acciones en materia de abogacía y promoción de la competencia del Instituto, a fin de atender áreas de mejora, establecer nuevas vías de acción y coordinar internamente los esfuerzos requeridos.

Asimismo, la realización de las acciones que se proponen dependerá de diversos factores, tales como la disponibilidad de recursos humanos y financieros del Instituto, la participación de los diversos actores involucrados y del carácter plenamente promotor, o de adopción voluntaria, de las actividades propias de la abogacía de la competencia económica.

A continuación, se presenta un cuadro resumen con las acciones planteadas, agrupadas por estrategia, las áreas que estarían a cargo de realizarlas de acuerdo con la distribución de facultades contenida en el Estatuto Orgánico del Instituto y el plazo estimado para su conclusión. La responsabilidad primaria de la ejecución de las acciones de abogacía recaería principalmente en la UCE y algunas de ellas en coordinación con otras áreas.

Estrategia 1. Emisión de normativa no vinculante		
Acción	Área a cargo	Plazo
1.- Modificación a la guía para el control de concentraciones en los sectores de TyR.	UCE	2022
2.- Modificación al Criterio Técnico para el cálculo y aplicación de un índice cuantitativo a fin de determinar el grado de concentración en los mercados y servicios correspondientes a los sectores de TyR.	UCE	2022
3.- Metodología para elaborar estudios de mercado en materia de competencia económica.	UCE	2022
4.- Marco metodológico para realizar evaluaciones ex post de decisiones en materia de competencia económica.	UCE	2022
5.- Lineamientos sobre el uso de medios electrónicos para la sustanciación de procedimientos y trámites a cargo de la UCE.	UCE	2022
6.- Criterios para determinar la existencia de insumos esenciales en los sectores de TyR.	UCE/AI	2022
Estrategia 2. Elaboración de estudios y análisis de competencia		
1.- Análisis de competencia en infraestructura para servicios de telecomunicaciones fijos.	UCE	2022
2.- Estudio sobre Servicios OTT de contenido audiovisual y de audio.	UCE	2022
3.- Estudio sobre Plataformas OTT.	UCE	2021
4.- Estudio sobre plataformas digitales y modelos de negocio.	AI	2021
5.- Estudio para la evaluación ex post de una concentración en el sector telecomunicaciones.	AI	2021
Estrategia 3. Emisión de Opiniones no vinculantes, orientaciones generales y opiniones formales		
1.- Promoción de opiniones institucionales, opiniones no vinculantes, orientaciones generales y opiniones formales.	CEJE/UCE/CGVI/ CGCS	Permanente
2.- Actividad estratégica de abogacía de la competencia en materia de despliegue de infraestructura para servicios de TyR.	CEJE/UCE/ CGVI	2022
Estrategia 4. Firma (e implementación) de Convenios de colaboración nacionales e internacionales		
1.- Fortalecer la cooperación con la COFECE	CEJE/UCE/AI/CGVI	Permanente
2.- Establecer relaciones de cooperación con otras autoridades nacionales e internacionales.	CEJE/UCE/CGVI/ CGAI/AI	Permanente
Estrategia 5. Otras acciones de promoción de la competencia económica		
1.- Publicaciones sobre temas de competencia	CEJE/UCE/ CGCS/CES/AI	Permanente
2.- Eventos, foros y cursos	CEJE/UCE/ CGVI/CGAI/CES/AI	Permanente
3.- Campañas de difusión	CEJE/UCE/ CGCS/AI	Permanente
4.- Micrositio de Internet para difundir temas de competencia económica	CEJE/UCE/CES/AI	2023
5.- Actividades al interior del Instituto	CEJE/UCE/AI/CES	Permanente

4.3.1. Normativa no vinculante

Uno de los pilares de la abogacía y promoción de la competencia es el desarrollo de normatividad no vinculante que genere certeza de los procedimientos y criterios que utilizan las autoridades en el accionar institucional al momento de ejecutar sus facultades.

En este mismo sentido, la OCDE⁵² señala que, en general, la normativa no vinculante sustantiva i) crea conciencia entre las empresas, ii) fomenta el cumplimiento y aplicación de la LFCE, iii) es recibida con agrado por los interesados debido a que es un instrumento útil para entender mejor la ley de competencia y acatarla, y iv) sirve para orientar a los agentes económicos y profesionales en el tema, para crear una política de competencia eficaz y mejorar la seguridad jurídica. Por ello,

⁵² OCDE (2020), *Examen inter-pares de la OCDE sobre el derecho y la política de competencia: México*. Disponible en <http://www.oecd.org/daf/competition/Mexico-Peer-Reviews-of-Competition-Law-and-Policy-es.pdf>

la OCDE recomienda adoptar líneas directrices sobre diversos temas, tal como fue referido en la sección 2.5 de este documento.

En los sectores TyR, las guías que ha emitido el Instituto han sido presentadas y reconocidas en foros internacionales, debido a que su estructura y detalle con que se han elaborado proveen de transparencia a cada acto realizado dentro del marco de esos procedimientos en materia de competencia.

Con el dinamismo indudable que presentan los mercados que hoy contienen los sectores TyR, es indispensable que la emisión de guías y cualquier tipo de normatividad no vinculante sea de manera periódica y constante. A su vez, este dinamismo provoca la necesidad de revisar y modificar esos cuerpos normativos para adecuarlos a las problemáticas y cuestionamientos actuales, así como los que se divisan en un análisis prospectivo.

Por lo anterior, enseguida se describe la normativa no vinculante en materia de competencia económica que se podrá elaborar y publicar, previa aprobación del Pleno del Instituto, en los siguientes años.

1. Modificación a la Guía para el control de concentraciones en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión

Esta guía, publicada en junio de 2017, ha acercado a la industria, asesores legales y sociedad a los criterios que el Pleno del IFT ha ido permeando con sus resoluciones y, por ende, generado certeza y transparencia en el actuar de la autoridad de competencia económica.

Como toda normatividad, esta guía de carácter no vinculante debe ser revisada con el paso del tiempo, por lo que se propone modificar la guía para reflejar el contexto normativo y operativo actual que el Instituto considera en el trámite de notificación de concentraciones.

Entre las modificaciones que se incluirán en la guía se encuentran: i) brindar orientación sobre los criterios para la asignación de casos entre el Instituto y la COFECE, ii) aclarar las posibilidades de desarrollar más análisis estadístico y econométrico, iii) señalar directrices sobre coinversiones o inversiones conjuntas y los convenios de colaboración entre competidores, iv) orientar sobre cuándo una concentración por debajo de los umbrales puede ser problemática y alentar la notificación voluntaria de ese tipo de concentraciones, v) señalar directrices sobre el cálculo del valor de la transacción correspondiente al mercado mexicano y vi) establecer la posibilidad de entablar conversaciones con los destinatarios de requerimientos de información.

Este proyecto está a cargo de la UCE y previsiblemente será publicado en 2022, una vez concluido su proceso de consulta pública.

2. Modificación al Criterio Técnico para el cálculo y aplicación de un índice cuantitativo a fin de determinar el grado de concentración en los mercados y servicios correspondientes a los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

Este criterio técnico, publicado en el DOF en 2016, tiene como objeto 1) dar a conocer el índice mediante el cual el Instituto determinará el grado de concentración en los mercados y servicios correspondientes a los sectores TyR; 2) contar con una herramienta que permita identificar las concentraciones que tienen poca probabilidad de obstaculizar, disminuir, dañar o impedir la

competencia y la libre concurrencia y 3) delimitar el ámbito de aplicación del índice y de los umbrales en los procedimientos que tramita y resuelve el Instituto.

Este Criterio se revisará a efecto de incorporar información y/o precisiones sobre los umbrales del Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) y de su variación que el Instituto tomará como referencia para identificar supuestos bajo los cuales una concentración tendría pocas probabilidades de obstaculizar, disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia.

Este proyecto está a cargo de la UCE y previsiblemente será publicado en 2022, una vez concluido su proceso de consulta pública.

3. Metodología para elaborar estudios de mercado en materia de competencia económica

El proyecto tiene como objetivo presentar directrices sobre el proceso que seguirá el Instituto para realizar o encomendar la elaboración de estudios de mercado en materia de competencia económica, incluyendo, de manera enunciativa mas no limitativa, qué son y qué no son, sus beneficios y posibles resultados, puntos de contacto para seguimiento e informes.

Este proyecto estará a cargo de la UCE y previsiblemente será publicado en 2022, una vez concluido su proceso de consulta pública.

4. Marco metodológico para realizar evaluaciones ex post de decisiones en materia de competencia económica

En términos del artículo 12, fracción XXIX, de la LFCE, el Instituto tiene la atribución de solicitar la elaboración de estudios que evalúen su desempeño de facultades en materia de competencia económica. En este sentido, el marco metodológico que se pretende publicar establecerá las decisiones que podrán ser evaluadas, los criterios para elegir los casos a evaluar, el contenido que deberán tener los documentos que elaborarán los responsables (incluyendo las herramientas que podrán ser empleadas y las variables e indicadores que se podrán analizar) y las áreas del Instituto que participarán en las evaluaciones.

Este proyecto estará a cargo de la UCE y previsiblemente será publicado en 2022.

5. Lineamientos sobre el uso de medios electrónicos para la sustanciación de procedimientos y trámites a cargo de la UCE.

Estos lineamientos tendrán por objeto establecer las reglas, medios y procedimientos para la sustanciación por medios electrónicos de procedimientos previstos en la LFCE a cargo de la UCE. Estas disposiciones responden a la necesidad de avanzar en la agenda de gobierno digital del

Instituto para disminuir el contacto físico y hacer más fácil y eficiente la interacción con la autoridad de competencia en los sectores de las TyR.

Este proyecto estará a cargo de la UCE y previsiblemente será publicado en 2022, una vez concluido su proceso de consulta pública.

6. Criterios para determinar la existencia de insumos esenciales en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

Este documento expondrá los principales criterios que el Instituto puede considerar para determinar la existencia de insumos esenciales en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, considerando las hipótesis normativas previstas en la LFCE y en las Disposiciones Regulatorias de la LFCE, así como lo señalado por la doctrina en la materia y la evidencia internacional comparada.

Este proyecto estará a cargo conjuntamente de la AI y la UCE y previsiblemente será publicado en 2022, una vez concluido su proceso de consulta pública.

4.3.2. Estudios, análisis y reportes de competencia

Una de las herramientas de abogacía más importantes y que genera mayor impacto para cualquier autoridad de competencia económica son los estudios de mercado. En este sentido, el Instituto continuará elaborando estudios y análisis de mercados con un enfoque de competencia económica.

A continuación, se describen algunos estudios en materia de competencia económica programados en el PAT 2021 o que se podrán elaborar y publicar en los siguientes años.

1. Análisis de competencia en infraestructura para servicios de telecomunicaciones fijos

El estudio caracterizará el grado de competencia a nivel regional en infraestructura para los servicios de telecomunicaciones fijos, a través de distintos indicadores, tales como el número de operadores, sus participaciones de mercado y características de la demanda.

Este análisis aportará información sobre el estado actual y la evolución de las condiciones en infraestructura para servicios de telecomunicaciones fijos, además de contextualizar el alcance y la relevancia de las principales barreras para el despliegue de infraestructura.

Este estudio está a cargo de la UCE, y previsiblemente será publicado en 2022.

2. Estudio sobre Servicios OTT de contenido audiovisual y de audio

El estudio permitirá conocer la evolución, el estado actual y las condiciones económicas que prevalecen en la provisión de contenido audiovisual y de audio mediante Servicios OTT, considerando la relevancia que han cobrado frente a los servicios tradicionales.

Su elaboración estará basada en información pública y ofrecerá un marco conceptual para un mejor entendimiento del funcionamiento de estos servicios, derivado de la creciente adopción de estos por parte del público usuario; así como un diagnóstico sobre la dinámica de competencia de los mercados en los que participan.

Este estudio está a cargo de la UCE, y previsiblemente será publicado en 2022.

3. Estudio sobre Plataformas OTT

El objetivo de este documento es ofrecer una descripción del funcionamiento de las Plataformas OTT, su estrecha relación con las telecomunicaciones, su cadena de valor y precedentes decisorios del poder judicial relacionados con conflictos competenciales y, con base en ello, plantear algunos elementos que podrían analizarse para dirimir qué autoridad (el Instituto o la COFECE) es competente para conocer de algún asunto particular.

Este estudio está a cargo de la UCE, está contemplado en el PAT 2021 y previsiblemente será publicado en 2021.

4. Estudio sobre plataformas digitales y modelo de negocio

El estudio tiene el fin de identificar las variables relevantes y contar con metodologías para determinar las participaciones de mercado de plataformas digitales que permitan evaluar posibles conductas anticompetitivas, barreras a la competencia o insumos esenciales del mercado.

Para su elaboración se revisarán los modelos de negocio de las plataformas digitales más representativas, considerando las mejores prácticas internacionales en la materia, con lo cual se busca hacer más eficiente el ejercicio de las atribuciones de la AI del Instituto. Lo anterior, permitirá conocer los indicadores relevantes para evaluar la estructura de los mercados de plataformas relacionados con los sectores de las TyR, y que podrían afectar a la competencia y libre concurrencia. Asimismo, favorecerá la toma de decisiones en términos de competencia económica y su promoción en los mercados.

Este estudio está a cargo de la AI y previsiblemente será publicado en 2021.

5. Estudio para la evaluación ex post de una concentración en el sector de las telecomunicaciones

El propósito del estudio es analizar los efectos de una concentración en el mercado de televisión de paga (en sus diferentes modalidades de comercialización) mediante la construcción de contrafactuales. A partir de la información en dos puntos del tiempo, se busca comparar las situaciones con y sin concentración mediante tres modelos de inferencia causal.

A través del modelo de diferencia en diferencias, el estudio consiste en comparar la evolución de las variables de interés (e.g. precios, calidad y variedad de servicios de televisión de paga) de un municipio partícipe con otro no partícipe antes y después de la fusión.

Este estudio está a cargo de la AI y previsiblemente será publicado en 2021.

4.3.3. Opiniones no vinculantes, orientaciones generales y opiniones formales

La emisión de opiniones no vinculantes en términos de las fracciones XII a XVI del artículo 12 de la LFCE constituyen una de las principales herramientas para la abogacía de la competencia económica frente a otros órdenes de gobierno, poderes de la unión y Autoridades Públicas en general. De acuerdo con la LFCE, estas opiniones pueden ser emitidas de oficio y deben ser públicas, lo que les imprime a dichas opiniones una mayor flexibilidad y relevancia.

El alcance de estas opiniones es amplio pues abarca ajustes a programas y políticas públicas; anteproyectos de actos administrativos de carácter general, reglamentos y decretos; iniciativas

de ley; y leyes, reglamentos y actos administrativos de carácter general vigentes; en todos los órdenes de gobierno, desde federal hasta municipal.

El carácter no vinculante de las opiniones brinda importancia al establecimiento de una relación institucional con las distintas autoridades, a efecto de facilitar la labor de detección oportuna de normas con potenciales problemas en materia de competencia económica, entender cabalmente sus propósitos y brindar una asesoría técnica lo más relevante posible.

Por su parte, las opiniones institucionales, orientaciones generales y opiniones formales son herramientas que buscan acercar la especialización técnica y experiencia del Instituto a las distintas autoridades y agentes económicos a fin de facilitar su cumplimiento con la LFCE o promover actuaciones conformes con los principios en materia de competencia económica.

En este contexto, se proponen las siguientes acciones para mejorar la actuación del Instituto en esta materia.

1. Promoción de opiniones institucionales, opiniones no vinculantes, orientaciones generales y opiniones formales

Se continuará dando seguimiento a los ajustes a programas o políticas llevados a cabo por Autoridades Públicas; anteproyectos de disposiciones, reglas, acuerdos, circulares y demás actos administrativos de carácter general que pretendan emitir Autoridades Públicas; iniciativas de leyes y anteproyectos de reglamentos y decretos, y leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos de carácter general, a fin de detectar aquellas que pudieran tener algún efecto contrario a la competencia y libre concurrencia, y emitir la opinión correspondiente. Se promoverá internamente la publicación de las distintas opiniones emitidas y, de ser posible, su emisión como opinión no vinculante con fundamento en la LFCE.

Asimismo, dentro de la normativa no vinculante y campañas de difusión se promoverá el mecanismo de solicitud de orientaciones generales u opiniones formales que tienen a disposición los Agentes Económicos en términos de los artículos 104 a 110 de la LFCE.

Esta sería una acción permanente, que podría iniciar en el mediano plazo (2022), y que se realizaría con apoyo de la CEJE, CGVI, UCE y AI.

2. Actividad estratégica de abogacía de la competencia en materia de despliegue de infraestructura para servicios de TyR

Es reconocido que el despliegue de infraestructura para servicios de TyR se enfrenta con dificultades ante la alta heterogeneidad en la calidad de las normas y trámites en los distintos estados y municipios que componen el país. El documento “Estudio sobre las barreras a la competencia y a la neutralidad competitiva causadas por reglamentaciones y trámites de entidades públicas en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión” concluyó que en la mayoría de las jurisdicciones locales no existen parámetros legales claros o suficientemente explícitos que permitan a los operadores conocer los requisitos indispensables para la obtención

de las licencias y permisos necesarios para el despliegue, lo que genera escenarios de alta discrecionalidad en la aplicación de dichos requisitos⁵³.

Como resultado del diagnóstico de esta problemática, se han emprendido distintos tipos de iniciativas que buscan mejorar el escenario normativo local para el despliegue de infraestructura. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes hizo en 2018 recomendaciones formales al estado de Hidalgo para mejorar el marco normativo estatal y municipal para el despliegue, uso, mantenimiento y reparación de infraestructura de telecomunicaciones, que incluían un modelo de trámites para facilitar los procedimientos de otorgamiento de permisos y licencias a particulares⁵⁴.

Como parte de su estrategia para promover el despliegue de infraestructura, el Instituto ha implementado un microsítio de despliegue de infraestructura que pone a disposición de los interesados diversa información relacionada con aspectos técnicos, normativos y económicos que brinda certeza sobre las condiciones prevalecientes para llevar a cabo proyectos de inversión en infraestructura⁵⁵.

A partir de las facultades en materia de competencia económica del Instituto, en 2019 la AI emitió 2 (dos) dictámenes preliminares en los que determinó que existen barreras a la competencia y libre concurrencia en diversos mercados relevantes⁵⁶ del servicio de acceso a internet de banda ancha fija, a nivel municipal, en el Estado de México y Guanajuato, debido a disposiciones jurídicas que complican la instalación de antenas o la ejecución de obras para tendido de cables de telecomunicaciones⁵⁷. Actualmente, se encuentra pendiente la conclusión de ambos procedimientos previstos en el artículo 94, fracciones IV a VII, de la LFCE, a efecto de que los agentes económicos o autoridades públicas que demuestren interés en el procedimiento manifiesten lo que a su derecho convenga.

Con base en lo anterior, se considera relevante emprender acciones de abogacía y promoción de la competencia a través de las siguientes actividades específicas:

1. La identificación de normas que pudieran estar obstaculizando el despliegue de infraestructura para servicios de TyR.
2. La creación de una relación de trabajo con las Autoridades Públicas responsables de las normas objeto de análisis, para efectos de realizar una labor de abogacía que mejore las probabilidades de adopción de las recomendaciones que pudiera emitir el IFT.
3. La elaboración de opiniones y estudios con recomendaciones sobre promoción del despliegue de infraestructura para servicios de TyR.
4. La publicación de dichas opiniones y el seguimiento a las respuestas oficiales que generen.

⁵³ Ver página 29 del estudio disponible para su consulta en:

<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/otrosdocumentos/maria-elena-estavillo-flores/iftbarrerasdocumentofinal.pdf>

⁵⁴ El documento se encuentra disponible para su consulta en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/388831/RECOMENDACIONES_HIDALGO_version_final.pdf

⁵⁵ Disponible para su consulta en: <https://despliequeinfra.ift.org.mx/>

⁵⁶ En estos dictámenes se determinó que no existían condiciones de competencia efectiva en 123 mercados relevantes del servicio de acceso a internet de banda ancha fija (SBAF) localizados en el Estado de México y en 43 mercados relevantes del SBAF localizados en el estado de Guanajuato.

⁵⁷ Disponible para su consulta en: <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/autoridad-investigadora-del-ift-identifica-barreras-la-competencia-en-mercados-del-servicio-de>

Esta sería una acción que podría iniciar en el mediano plazo (2022), y que se realizaría con apoyo de la UCE, el CES, la CEJE y la CGVI.

4.3.4. Convenios de colaboración nacionales e internacionales

Dentro del marco de las atribuciones constitucionales y legales de cada autoridad de competencia económica, la celebración de acuerdos de cooperación con otros organismos o autoridades, internacionales y nacionales, es indispensable para el trabajo conjunto, intercambio de información, buenas prácticas y experiencia que permitan acercar al personal institucional a los criterios actuales a nivel mundial.

En el *Examen Inter-Pares de la OCDE sobre Derecho y Política de Competencia México 2020*, la OCDE sugiere fortalecer la relación de trabajo con ciertas autoridades del Estado Mexicano tales como la COFECE, la SHCP, a cargo del sistema CompraNet, el INAI y la Fiscalía Nacional Anticorrupción.

A partir de la experiencia propia y considerando las recomendaciones de la OCDE, se proponen las siguientes acciones de cooperación institucional en materia de abogacía de la competencia.

1. Fortalecer la cooperación con la COFECE

La cooperación con la otra autoridad de competencia económica en México podría fortalecerse para atender cuestiones que pueden afectar las esferas de actuación de ambas autoridades. Asimismo, el IFT continuará solicitando la opinión de COFECE sobre normativa no vinculante y emitirá comentarios sustantivos sobre la normativa que COFECE pretenda emitir.

Esta sería una acción permanente, que continuará en los siguientes años y que se realizaría con apoyo de la CEJE, CGVI, UCE y AI.

2. Establecer relaciones de cooperación con otras autoridades

A partir de la experiencia propia del Instituto y las recomendaciones de la OCDE se considera factible establecer nuevas relaciones de cooperación en materia de competencia económica con las siguientes autoridades:

- Con el INAI, a fin de intercambiar información y experiencia respecto de la protección de datos personales y la privacidad de usuarios de servicios de plataformas y servicios digitales.
- Con la SHCP, con la finalidad de mejorar la calidad de los datos que recaba, organiza y difunde el CompraNet, así como para facilitar la extracción y utilización de datos de ese sistema.
- Con la Secretaría de la Función Pública, la Fiscalía Anticorrupción (adscrita a la Fiscalía General de la República) y los demás miembros del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, a fin de establecer mecanismos para combatir de manera conjunta la corrupción y colusión en procedimientos de contratación pública, cada una en el marco de sus respectivas atribuciones.
- Con diversas Autoridades Públicas, con la finalidad de promover la competencia económica en la contratación pública de servicios en los sectores de TyR.

- **A nivel internacional**, se trabaja actualmente en la celebración de un acuerdo de colaboración con el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual de Perú, en el cual se proponen puntos de acuerdo sobre la abogacía y la promoción de la competencia, capacitaciones cruzadas, conformación de grupos de trabajo y colaboración en revisión de bases de contratación pública. Como meta a mediano plazo, se elaborarán proyectos de acuerdos de colaboración internacional para presentarse a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de Argentina (2022), a la Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia (2022) y a la Fiscalía Nacional Económica de Chile (2022).

De manera adicional, el IFT busca celebrar consultas bilaterales con distintos organismos y autoridades de otras jurisdicciones como la Unión Europea, *Federal Trade Commission* y *Department of Justice* (ambas autoridades de competencia en los Estados Unidos de América), entre otros, que se realizan fuera del marco de convenios de cooperación y que pueden promoverse a través de diálogos bilaterales. En 2021 se celebraron consultas bilaterales con la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España.

- Con otras autoridades de otras jurisdicciones, para atender temas de concentraciones transfronterizas.

Esta sería una acción permanente, que podría iniciar en el mediano plazo (2022), y que se realizaría con apoyo de la CEJE, CGVI, CGAI, UCE y AI.

4.3.5. Publicaciones sobre temas de competencia

La promoción de la cultura de la competencia económica entre los distintos actores que conforman el ecosistema de las TyR: usuarios, autoridades, poder judicial, agentes económicos, académicos, concesionarios, cámaras empresariales, despachos jurídicos y asociaciones civiles y profesionales, requiere la generación de publicaciones y contenidos que generen interés en estas audiencias a la vez que resulten instructivos.

En este contexto, se realizarán publicaciones para el público en general de puntos de vista de expertas y expertos que aborden asuntos de competencia económica vigentes y futuros, en formatos de entrevistas, folletos, revistas, videos o *podcast*. También podrían plantearse mesas redondas informales en las que se discutan temas de competencia y en las que participen todos los actores involucrados (autoridades, sociedad, academia e industria). Además, se prevé utilizar, con el apoyo de la CGCS, los canales y medios institucionales ya establecidos, como la Gaceta IFT, el *newsletter* quincenal y el *podcast* “Conecta al Futuro”, para distribuir entrevistas, textos y materiales gráficos sobre los temas seleccionados.

Como parte de los esfuerzos de promoción de la cultura de la competencia, se continuarán los esfuerzos institucionales de política al usuario, referidos en la sección 3.6 del presente documento.

Otro tipo de publicación que abonaría a la evaluación y posterior promoción de la cultura de la competencia es el levantamiento de una encuesta entre agentes económicos, concesionarios, cámaras empresariales y despachos jurídicos sobre su conocimiento de las obligaciones que

genera el cumplimiento de la LFCE. Esta encuesta podría brindar al Instituto datos para la formulación de otras acciones de abogacía en la forma de publicaciones o cursos.

Esta sería una acción permanente que podría iniciar en el mediano plazo (2022) y que se realizaría con apoyo de la CEJE, CGCS, CES, UCE y AI.

4.3.6. Eventos, foros y cursos

La organización de eventos y foros brinda a los asistentes la oportunidad de escuchar de primera mano la opinión de expertas y expertos, así como miembros de la academia, despachos jurídicos y del sector público, respecto de diversos temas de frontera en materia de competencia económica; así como la oportunidad de entablar un diálogo circular con ellos respecto de aspectos clave de estos temas.

Los cursos con un temario organizado alrededor de temas generales o tópicos de competencia pueden servir para brindar capacitación a distintos actores que deseen profundizar sus conocimientos en la materia, así como para entablar una comunicación directa con los servidores públicos del Instituto respecto de los procedimientos y criterios adoptados por la autoridad en el desahogo diario de los asuntos de competencia económica.

La propuesta de acción respecto de eventos y foros es continuar con la organización de eventos a nivel nacional e internacional como se ha venido realizando hasta la fecha (ver sección 3.5 del presente documento) con un énfasis en temas actuales y el ecosistema digital.

Respecto de la organización de cursos, se propone entablar contacto con legisladores, gobiernos locales, poder judicial, cámaras empresariales y despachos jurídicos para conocer el interés existente en cursos en materia de competencia, proceder a la elaboración de temarios y convocar a los actores. Asimismo, se puede considerar la experiencia de ICN con su programa *Training on demand*, en el que se abordan temas generales en video/audio grabado, con la finalidad de compartir o que sean descargados esos materiales y optimizar los recursos humanos que se requerirían para impartir cada curso.

Esta actividad podría tener efectos benéficos al incrementar el conocimiento de la legislación aplicable y los principios de competencia y una mayor disposición de estos actores a su defensa y cumplimiento.

Esta sería una acción permanente, que continuará en los siguientes años y que se realizaría con apoyo de la CEJE, CGVI, CGAI, UCE, el CES y la AI.

4.3.7. Campañas de difusión

Las buenas prácticas internacionales advierten que las campañas que invitan a los agentes económicos a aplicar los principios de competencia en la toma de decisiones mejoran las relaciones entre autoridad y actores relevantes y previenen la comisión de actos que pueden terminar en procedimientos de investigación y sanción. Por su parte, las campañas dirigidas a ampliar la cultura de la competencia entre los consumidores, usuarios y audiencias y la sociedad en general fomentan una conciencia pública de sus beneficios que incrementa el apoyo social a las acciones de la autoridad y facilita su labor.

Por lo anterior, se pueden realizar campañas de difusión institucional con presencia en medios de comunicación masiva, y medios complementarios, así como a través de las cuentas de redes sociales institucionales y canales de comunicación con la industria, consumidores, usuarios y audiencias y la sociedad en general para:

- a. Difundir los principios de competencia.
- b. Concientizar sobre los beneficios de la competencia.
- c. Alentar la notificación voluntariamente de concentraciones.
- d. Promover el programa de clemencia y sus beneficios.
- e. Difundir estudios en materia de competencia económica.
- f. Difundir normativa no vinculante.

Esta sería una acción permanente, que continuará en los siguientes años y que se realizaría con apoyo de la CEJE, CGCS, UCE y AI.

4.3.8. Micrositio de Internet para difundir temas de competencia económica

El Instituto podría ser más enfático en la publicidad de su rol como autoridad en materia de competencia económica, pues, generalmente, se destacan sus actividades y logros como órgano regulador en mayor medida que como autoridad en materia de competencia económica.

Una de las herramientas para difundir entre el público en general la naturaleza del Instituto, sus funciones, actividades y resultados en materia de competencia económica es la realización y publicación de un micrositio, atado al portal principal institucional, que dedique enteramente el espacio a temas de competencia económica en los sectores TyR.

Por lo anterior, se podría crear el micrositio referido para consolidar en ese espacio criterios adoptados por el Instituto en materia de competencia económica, precedentes judiciales relevantes, estudios, normativa, investigaciones, cápsulas informativas, materiales de difusión (entre ellos los de las secciones 4.3.5. y 4.3.7), entre otros. Este micrositio institucional contará con versión en español e inglés.

La creación del micrositio podría iniciar en el mediano plazo (2023), y se realizaría con apoyo de la CEJE, UCE y AI. La alimentación del micrositio sería una acción permanente, que podría iniciar en el mediano plazo (2023), y se realizaría con apoyo de la CEJE, CES, CGCS, UCE y AI.

4.3.9. Actividades al interior del Instituto

Se propone emitir opiniones y organizar cursos dirigidos a las áreas del Instituto para articular y armonizar la política regulatoria con la de competencia.

Lo anterior, en reconocimiento del doble rol del Instituto como autoridad reguladora y de competencia económica en los sectores de las TyR, y su particular objetivo de *regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión*.

Dentro de las actividades en materia de abogacía de la competencia hacia el Interior del Instituto, se realizarán las siguientes:

- Presentaciones de casos relevantes, estudios u opiniones internas que contengan criterios importantes para el desarrollo de las actividades de otras áreas del Instituto.
- Impartición de cursos sobre temas generales o tópicos de competencia, con la finalidad de reforzar el entendimiento institucional en esta materia y mejorar su aplicación en actividades regulatorias.

Esta sería una acción permanente, que continuará en los siguientes años y que se realizaría con apoyo de la CEJE, CES, UCE y AI.

5. Conclusiones

Una revisión de las actividades en materia de abogacía llevadas a cabo por el Instituto hasta la fecha permite concluir que esta vertiente de la política de competencia económica ha cumplido con la función de complementar las actividades de aplicación coercitiva de la ley. Se han llevado a cabo estudios para evaluar intervenciones regulatorias y eventos de discusión de asuntos de frontera en materia de competencia económica; se han publicado guías, lineamientos o criterios técnicos, y se han emitido opiniones no vinculantes, entre otras acciones.

Así mismo, a la fecha del presente documento se encuentran en desarrollo un amplio número de iniciativas que vendrán a nutrir de manera importante los esfuerzos en esta materia en el corto plazo. Por mencionar un ejemplo, se encuentran en elaboración o actualización distintas guías, metodologías y criterios en materia de competencia que abonarán de manera importante al conjunto de normas no vinculantes, y por tanto a la certidumbre en la aplicación de la legislación en la materia por parte del Instituto.

A través del presente documento, así como de las recomendaciones puntuales que ha hecho el Consejo Consultivo y la OCDE en esta materia, se identifican potenciales áreas de mejora en las acciones llevadas a cabo actualmente por el Instituto en materia de abogacía de la competencia económica; y partir de ello se plantean diversas acciones que el Instituto podrá emprender en el corto, mediano y largo plazos, a fin de dirigir los esfuerzos a áreas que han recibido menor atención en el pasado y hacer un mejor uso de los recursos con que cuenta el Instituto para desarrollarlas.

Con base en el presente documento, se podrá continuar realizando actividades en materia de abogacía como complemento del resto de las actividades en materia de competencia económica que lleva a cabo el Instituto en beneficio de los consumidores, usuarios y audiencias de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.