

“COMPETIR CONECTA A MÉXICO”



GACETA IFT VERSIÓN ACCESIBLE AÑO VIII NO. 31. OCTUBRE DE 2022

Versión accesible www.ift.org.mx

Gaceta IFT es el órgano interno de difusión del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Es una publicación periódica. Todos los derechos reservados. Prohibida su reproducción total o parcial. Reserva de derechos ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor: 04-2016-041814422500-203. Elaborado por: Instituto Federal de Telecomunicaciones, Insurgentes Sur 1143, Colonia Nochebuena, demarcación territorial Benito Juárez, C.P. 03720, Ciudad de México, Tel: (55)50154000. Certificación de licitud de título en trámite y certificación de licitud de contenido en trámite, expedidos por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. El contenido de los artículos, así como sus títulos y, en su caso, fotografías y gráficos utilizados son responsabilidad exclusiva del autor, y no necesariamente reflejan el criterio editorial del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las opiniones y juicios sobre instituciones públicas y privadas, organizaciones sociales y personajes públicos que se publican en las páginas de la Gaceta IFT también son responsabilidad exclusiva de cada autor y no implican el respaldo del Instituto.

EDITORIAL

Estimadas lectoras y lectores:

COMPETIR CONECTA A MÉXICO

El Instituto Federal de Telecomunicaciones es la autoridad reguladora y de competencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, cuya labor contribuye al desarrollo de los mercados de ambas industrias.

A través de una herramienta transversal como lo es la política de competencia económica y la regulación, las decisiones y disposiciones del IFT se han traducido en beneficios para los usuarios y las audiencias en México, en términos de más ofertas de servicios, a mejores precios y con mayor calidad.

Con la convicción de que Competir Conecta a México, el IFT, como autoridad independiente, eficaz y transparente, promueve condiciones de competencia en los servicios de telecomunicaciones, digitales y de radiodifusión, con resultados visibles y tangibles para la ciudadanía.

En esta edición de la Gaceta IFT, los autores destacan las acciones que ha realizado el Instituto a lo largo de nueve años, para lograr de México un mejor país que busca aprovechar todos los beneficios que ofrece la nueva economía digital, pero también reconocen los retos y desafíos que se presentan en materia de competencia, para preservar los beneficios que hoy se observan.

Así, bajo la premisa de que el IFT es la autoridad en competencia económica y regulación en los sectores de TyR, Comisionados y expertos del Instituto dan un amplio panorama del quehacer de este órgano autónomo, describen las distintas acciones que en la materia se han emprendido para lograr una mayor eficiencia y equidad de los mercados, y afirman su convicción en seguir fomentando un ambiente de competencia que facilite y cree las condiciones necesarias que favorezcan la inversión, despliegue, compartición, desarrollo y la ampliación de la cobertura de redes e infraestructura de telecomunicaciones y radiodifusión, elementos que desempeñan un papel esencial para la inclusión y la transformación digital del país.

Angelina Mejía Guerrero
Coordinadora General de Comunicación Social

DESAFÍOS DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA EN LOS SECTORES DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN

Arturo Robles Rovalo, Comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones

Generar condiciones de competencia entre las empresas, que se traduzcan en una mayor oferta de bienes y servicios a menores precios y con mayor calidad, sigue siendo un enorme reto para las autoridades en todo el mundo.

En México, desde la Constitución de 1917 se prohibieron las prácticas monopólicas y en los años siguientes se dispusieron marcos regulatorios que, además de complejos en su aplicación, demostraron ser poco eficaces. Las empresas únicas o monopolios prevalecieron en varios sectores productivos del país hasta finales del Siglo XX.

En los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión (TyR), los servicios que estaban en manos del gobierno (particularmente de telefonía y televisión abierta) pasaron a particulares, sin que hubiera una competencia efectiva que se tradujera en beneficios para los consumidores.

Fue a partir de la Reforma Constitucional de 2013, en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, que se generaron condiciones para la entrada de nuevos jugadores en los distintos mercados, lo que trajo como consecuencia un aumento significativo en la calidad y oferta de servicios y, sobre todo, la reducción de precios.

Sin ser condescendientes, podemos decir que estas modificaciones constitucionales, junto con la Ley Federal de Competencia de 2014, detonaron el crecimiento y desarrollo de ambos sectores.

La reforma de 2013, parteaguas para los sectores de TyR

Varias son las razones que impulsaron la competencia en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión:

En primer término, **la reforma de 2013 contempló la creación de instituciones autónomas como el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), que además de regulador, funge como autoridad de competencia.** Esa autonomía de gestión permite que las decisiones se sustenten en su capacidad técnica y alto grado de especialización, ajenas a intereses políticos y económicos.

Estas modificaciones también otorgaron al Instituto la facultad de ejercer -en forma exclusiva- tareas de supervisión, vigilancia y protección del proceso de competencia en los sectores de TyR. El mandato coincidió con un cambio en los instrumentos de la política regulatoria, que a partir de entonces contemplaron el acceso a infraestructura e insumos básicos. Esta convergencia ha facilitado el diseño de mecanismos de vigilancia que permite una retroalimentación entre las acciones que emprende en ambas materias.

La distinción que hace el actual marco regulatorio entre la infraestructura, equipos terminales y los servicios que ofrecen ambos sectores también incentiva la competencia. Además, al garantizar la interconexión e interoperabilidad de las redes, hace posible la entrada de nuevos modelos de operación innovadores y la existencia de mercados mayoristas y minoristas.

Y una razón más, sin precedentes, es la certidumbre que otorgó a las decisiones adoptadas por el IFT, las cuales solo pueden ser impugnadas mediante el juicio de amparo indirecto y no son objeto de suspensión. Este nuevo mecanismo evita que los agentes económicos abusen del sistema de justicia para frenar las decisiones que busquen contrarrestar su poder de mercado, o bien, prevenir o detener prácticas anticompetitivas.

Lo anterior no significa que con el nuevo entramado legal las autoridades estén exentas de revisión, sino evita que las impugnaciones tengan como principal objetivo retrasar la implementación y efectos de las decisiones tomadas por el órgano regulador en sectores que se han convertido en esenciales para el país.

Es importante destacar que todas estas disposiciones fueron complementadas con la creación de tribunales especializados en materia de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión que permitieron que los fallos emitidos por los juzgadores estuvieran sustentados en criterios técnicos.

Más allá del marco normativo (siempre perfectible), la toma de decisiones y el diseño de medidas correctivas por parte de las autoridades juegan un papel esencial en la generación de condiciones de competencia y combate a las prácticas monopólicas.

Algunas de estas acciones se convirtieron en verdaderos hitos de la política de competencia del IFT, entre ellas:

Regulación asimétrica

La reforma otorgó al Instituto la facultad de determinar la existencia de Agentes Económicos Preponderantes (AEP) en los sectores de TyR y la de emitir regulación asimétrica con un enfoque de competencia.

Los AEP son aquellos que poseen una participación nacional mayor a 50%, ya sea medida en número de usuarios, suscriptores, audiencia, tráfico o capacidad utilizada.

De esta manera, en 2014, el Instituto determinó como AEP en el sector de radiodifusión a Grupo Televisa y diversas empresas relacionadas; y en el sector de telecomunicaciones a Telmex, Telnor, Telcel, América Móvil, Grupo Carso y Grupo Inbursa, a los que impuso medidas asimétricas para generar condiciones de competencia y libre competencia, en beneficio de los usuarios finales.

Para constatar la efectividad de esas medidas, el Instituto realiza revisiones bianuales y, en caso de ser necesario, imponer nuevas medidas a los AEP.

En la segunda revisión bienal de las medidas impuestas al AEP en telecomunicaciones (2018), por ejemplo, además de ordenar la separación funcional de Telmex-Telnor, el IFT ordenó la aplicación de nuevas disposiciones para facilitar el desbloqueo de equipos terminales, evitar cargos no deseados a los usuarios y prohibir la diferenciación de tarifas *on-net* y *off-net*. Otras acciones tuvieron como fin generar mayor certeza en las ofertas de referencia, al incorporar nuevos criterios para la revisión anual de las mismas y de los convenios marco de interconexión.

Licitaciones

- Licitaciones televisión radiodifundida

A partir de la reforma, la televisión abierta experimentó cambios tecnológicos, estructurales y regulatorios relevantes. A nivel tecnológico, la política de transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT) aumentó de manera considerable la oferta programática; a nivel estructural propició la entrada de nuevos participantes en el ámbito nacional y regional a través de licitaciones de canales, y a nivel regulatorio se impusieron medidas asimétricas al AEP para incentivar la competencia.

En suma, estas acciones permitieron la participación de nuevos agentes económicos, un mayor número de canales para las audiencias y mayor flexibilidad para que distintos agentes desarrollen modelos de negocio diferenciados¹.

La asignación de nuevas concesiones de espectro radioeléctrico, así como el creciente uso de multiprogramación, han reducido las históricas barreras a la entrada en estos mercados y facilitado la expansión de competidores. La licitación IFT-1 concesionó una cadena nacional y 123 canales de transmisión, mientras que la IFT-6 concesionó 32 canales regionales de transmisión.

- Licitaciones en telecomunicaciones

En materia de telecomunicaciones, la cantidad de espectro radioeléctrico que ha destinado el IFT para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles (espectro IMT) prácticamente se ha triplicado en nueve años, al pasar de 222 MHz a casi 660 MHz.

Este incremento se logró a través de la licitación de bandas de frecuencias AWS, la asignación de la banda de 700 MHz, la licitación en la banda 2.5 GHz, así como el reordenamiento en la banda de 3.5 GHz para sistemas de acceso inalámbrico fijo de banda ancha.

Estas acciones fueron determinantes para reducir las barreras de entrada a los distintos mercados de este sector.

Red Compartida

La Red Compartida es un proyecto concebido desde la reforma, orientado a impulsar la competencia en las telecomunicaciones en México. Esta red ofrece exclusivamente servicios mayoristas de telefonía móvil y banda ancha y cuenta con metas de cobertura de población, con la finalidad de que pueda ofrecer servicios a 92.2% de la población.

Desde su puesta en marcha, en 2018, la Red Compartida aportó dinamismo en el proceso de competencia y en la disponibilidad de los servicios de telecomunicaciones móviles, gracias al despliegue de infraestructura.

Para 2021, existía una oferta de servicios a usuarios finales de más de 50 Operadores Móviles Virtuales (OMV), con más de tres millones de líneas de servicio. Su cuota de mercado incrementó de 1.2% a 2.6% entre 2017 y 2021, lo que ha propiciado una mayor oferta de servicios a los usuarios en distintas localidades a precios competitivos.

Autorización de concentraciones o fusiones

El Instituto ha revisado y autorizado varias concentraciones entre empresas en los sectores que regula con el fin de prevenir riesgos a la competencia. Entre los casos más emblemáticos se encuentran:

- Caso AT&T/lusacell/Nextel

En 2014, el IFT autorizó a AT&T la adquisición de la telefónica *lusacell*. Esta concentración implicó la incursión de la empresa estadounidense como nuevo competidor en la provisión de servicios de telecomunicaciones

¹ Disponible en: <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/competencia-economica/estudiodediagnosticodelserviciodetelevisionradiodifundida-resumenejecutivo.pdf>

móviles en México. La entrada de este agente económico impactó de manera directa a los consumidores, al aumentar las opciones de servicios.

La autorización de esta concentración estuvo sujeta a condiciones que obligaron a AT&T a separar por completo su negocio de telecomunicaciones móviles, del negocio de telecomunicaciones fijas en manos de Grupo Salinas que tenía control sobre Iusacell.

Posteriormente, en 2015, el IFT autorizó la adquisición por parte de AT&T de las empresas de Grupo Nextel en México. Esta transacción, consolidó la entrada al mercado de AT&T colocándolo como el tercer operador en telecomunicaciones móviles (medido en número de usuarios finales) y el primero con tenencia de espectro radioeléctrico asignado a ese momento.

Aunque con esta transacción AT&T acumuló aproximadamente 42% del espectro asignado, esto no limitaría ni restringiría que otros competidores tuvieran acceso a este insumo, y así lo previó el Instituto. De hecho, se identificó que en el corto y mediano plazo los participantes actuales y potenciales interesados en prestar servicios de telecomunicaciones móviles mayoristas y usuarios finales podrían acceder a espectro radioeléctrico en la banda de frecuencia de 700 MHz; 80 MHz en la banda AWS y 130 MHz, en 2.5 GHz, bandas que ya han sido asignadas para la prestación de servicios móviles y que han permitido una mejora en los mismos.

El análisis realizado por el Instituto en este caso fue innovador, pues logró identificar el impacto de una concentración, considerando en todo momento su labor regulatoria en materia de licitaciones de espectro radioeléctrico. Ello nos muestra los beneficios de contar con un órgano autónomo con las facultades del IFT, que lo distingue de otras autoridades y reguladores en el mundo.

- Caso Disney/Fox

En 2019, el IFT autorizó a Disney la adquisición de la cadena Fox en México. Esta transacción no solo tuvo efectos en México, sino que también fue analizada por autoridades de competencia de Estados Unidos, Brasil, la Unión Europea, entre otros.

La concentración involucró diversas actividades económicas y se identificaron riesgos a la competencia en dos mercados que corresponden a la provisión y licenciamiento de canales restringidos para la TV de paga en las categorías de contenido de deportes y fácticos (programas culturales, documentales y *realities*).

El Instituto consideró procedente establecer condiciones enfocadas a evitar riesgos de coordinación entre competidores en el mercado de fácticos, dado que la transacción daría lugar a una participación cerca de 40% por parte de la entidad resultante de la concentración.

Sin embargo, los riesgos de competencia identificados en el mercado de licenciamiento de canales de “Deportes”, dieron pie a que el Instituto impusiera condiciones estructurales, pues las partes acumularían en su conjunto una participación cercana a 80%, medido en términos de audiencia. Esto daría a la empresa resultante la capacidad modificar de manera unilateral la oferta o los precios para los proveedores de televisión de paga, sin que esos efectos pudieran ser contrarrestados por otros competidores o potenciales competidores.

Por ello, el Instituto ordenó la desincorporación del canal *Fox Sports* en México, a fin de que fuera vendido a un tercero ajeno a las partes y se conservara como un competidor independiente en el mercado.

Para preservar la competencia en el mercado, el Instituto tuvo que dar seguimiento al cumplimiento de las condiciones impuestas a Disney. Finalmente, el canal *Fox Sports* fue transferido en 2021 a un tercero y hoy se mantiene como un competidor viable e independiente. Esta desincorporación ha sido única en su tipo en México.

Con la aprobación de estas concentraciones, bajo ciertas condiciones, el Instituto garantizó condiciones de competencia entre empresas, lo que se tradujo en mejores servicios para los consumidores.

- Caso Warner Bros/Discovery

El pasado 22 de agosto, el IFT aprobó a Warner Bros Discovery (WBD) la adquisición de diversas subsidiarias mexicanas de Warner Media. La transacción notificada inicialmente por las partes no solo hacía referencia a la adquisición de subsidiarias mexicanas, sino a la totalidad del negocio de Warner Media en México, lo que incluía también activos y subsidiarias extranjeras con actividades comerciales en nuestro país.

Previo a que el IFT resolviera sobre la concentración, dicha operación fue realizada a nivel internacional, pero excluyó la transferencia de las subsidiarias mexicanas del negocio de Warner Media, lo que originó que el Instituto resolviera únicamente sobre los efectos en los mercados en los que las subsidiarias participan y no sobre la totalidad que aquellos que impactaban la operación global.

El IFT autorizó la concentración en lo que refiere a la operación en nuestro país y determinó que la adquisición de las subsidiarias mexicanas no generaría efectos contrarios a la competencia en los mercados en los que éstas participan. Es decir, en los mercados de licenciamiento de contenidos audiovisuales a proveedores de servicios *Over The Top* (OTT), provisión del servicio de distribución de OTT de contenidos audiovisuales por suscripción (HBO Max), venta de espacios de publicidad en canales de televisión de paga y venta de espacios de publicidad en el servicio de distribución OTT de contenidos audiovisuales.

Sin embargo, el Pleno del IFT resolvió por mayoría imponer condiciones en el mercado de licenciamiento de contenidos audiovisuales a proveedores del servicio de televisión de paga en la categoría programática “infantiles” lo que, desde mi punto de vista, no fue materia de análisis para la autorización de la concentración.

Más allá de ambas posturas, es de reconocer que en lo que toca a la autorización de la operación mexicana, se sentó un precedente relevante en cuanto al uso de las herramientas establecidas en la Ley Federal de Competencia Económica para generar certeza jurídica a las empresas.

Resultados de las políticas de competencia del IFT

La aplicación de estas medidas ha reconfigurado los distintos mercados relacionados con los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

Algunos de los principales cambios son:

- 1) Disminución de la concentración de mercado, medida a través del Índice Herfindahl-Hirschman (IHH), en los servicios de telefonía y acceso a internet móvil y fijo.

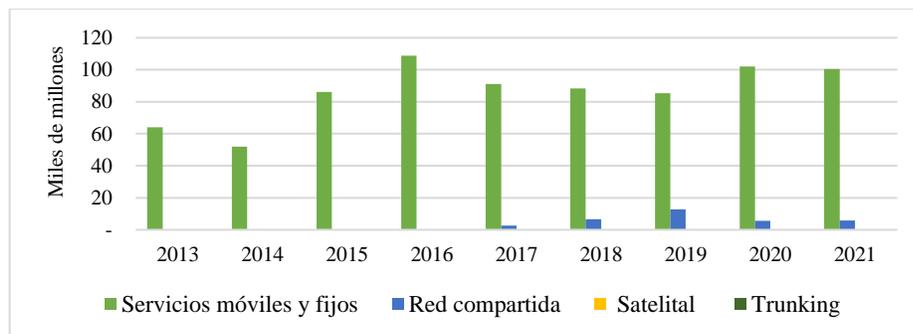
Servicio	IHH a diciembre 2021	IHH a diciembre 2013	Variación del IHH
Telefonía móvil	4,604	5,229	-12.0%
Acceso a Internet móvil	5,383	6,786	-20.6%

Servicio	IHH a diciembre 2021	IHH a diciembre 2013	Variación del IHH
Acceso a Internet fijo	2,895	5,282	-45.2%
Telefonía fija	3,070	5,089	-39.7%
Televisión restringida	4,403	3,936	11.8%

Fuente: Banco de información de telecomunicaciones del IFT, disponible en: <https://bit.ift.org.mx/BitWebApp/>

- 2) Aumento en la penetración y uso de los servicios. En servicios móviles, por ejemplo, se registraron 125.8 millones de líneas de servicio móvil en 2021, 20.9% más que las registradas en 2013. En cuanto a internet móvil, el número de líneas se ha triplicado en los últimos 9 años, alcanzando un total de 108.8 millones en 2021².

Mayor inversión en los servicios de telecomunicaciones fijos y móviles. La inversión total en el sector de las TyR en 2013 fue de 64,074 millones, mientras que para 2021 fue de 106,286 millones; es decir, 65% más que la registrada en 2013. La mayor parte de la inversión de los sectores se centra en infraestructura y en activos no tangibles.



Fuente: Banco de información de telecomunicaciones del IFT, disponible en: <https://bit.ift.org.mx/BitWebApp/>

* Cifras a precios corrientes, considerando precios de cada año.

- 3) Ingreso de nuevos modelos de operación. Dada la evolución de los sectores y los cambios en las ofertas disponibles para los usuarios finales, hoy contamos con un mercado mayorista y minorista. De septiembre de 2017 a diciembre de 2021, las líneas telefónicas de Operadores Móviles Virtuales (OMV) aumentaron su cuota de mercado de 1.2% a 2.6%, pasando así de 1,357,700 líneas a 3,238,613³.
- 4) Disminución de los precios de las telecomunicaciones. De junio de 2013 a diciembre de 2021, el Índice de Precios de Comunicaciones se redujo 28.7%, en contraste con el Índice de Precios al Consumidor (INP) que en el mismo periodo incrementó 48.1%. Es importante resaltar que el índice de precios de telefonía móvil disminuyó 43.8%.

² Disponible en: <https://bit.ift.org.mx/BitWebApp/>

³ Disponible en Banco de información de telecomunicaciones del IFT, <https://bit.ift.org.mx/BitWebApp/>

Estos resultados han sido posibles a partir de las acciones correctivas y de promoción en materia de competencia establecidas por el IFT y por el diseño y mecanismos de cumplimiento del marco regulatorio.

Principales retos

Aun con estos resultados, en el IFT estamos conscientes de los retos que debemos enfrentar en materia de competencia económica. Generar las condiciones para la entrada de nuevos competidores, garantizar piso parejo y propiciar equilibrios sostenibles en los mercados de ambos sectores sigue siendo una prioridad.

Desde luego que la acelerada transformación digital y los servicios convergentes representan un enorme desafío para las autoridades en materia de competencia en todo el mundo. Establecer reglas de competencia en los mercados digitales es una necesidad. Dichos mercados, como sabemos, se caracterizan por la presencia de fuertes efectos de red, la retroalimentación entre varios tipos de consumidores, sustanciales economías de escala y alcance, una tendencia a la alta concentración, entre otros elementos que favorecen la competencia por el mercado y no la competencia en el mercado. Esto nos pone en alerta.

También advertimos riesgos de colusión entre las empresas por el uso de algoritmos, conductas que pueden ser calificadas como abuso de dominancia, creación de nuevas barreras a la entrada y las fusiones denominadas *data mergers* o *data-driven mergers*, que consisten en fusiones entre empresas con gran volumen de datos y sinergias.

Es necesario contener estas prácticas sin que ello signifique interponerse a la capacidad de innovación de las empresas.

Hacer frente a estos desafíos no será una tarea sencilla. Sin embargo, el IFT cuenta con experiencia probada, resultados tangibles y capacidad operativa para atajarlos. Desde luego, la autonomía de esta institución es y seguirá siendo clave para adaptarse a una era digital en constante evolución.

En estos nueve años, el IFT no solo ha acumulado experiencia también aprendizaje que nos permite ver la necesidad de regular de manera colaborativa con la industria, la academia, los gobierno y todos los actores interesados en beneficio, siempre, de los mexicanos.

INTERNET ABIERTA Y NEUTRAL PARA PROMOVER LA COMPETENCIA

Ramiro Camacho Castillo, Comisionado del IFT

- *Una internet abierta garantiza que los usuarios puedan elegir libremente los contenidos, aplicaciones y servicios a los que desean acceder a través de internet. Para ello, a través de los Lineamientos de Neutralidad de Red, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) busca garantizar el trato no discriminatorio, preservar la integridad y seguridad de la red, la privacidad de los usuarios, así como la innovación e inversión tecnológica para el desarrollo del ecosistema digital.*

Introducción

La neutralidad de la red es uno de los aspectos sobre los que el IFT ha trabajado desde su fundación para garantizar un internet abierto y plural. Este tipo de neutralidad ha sido objeto de debates regulatorios a nivel mundial, y en México no hemos sido la excepción. En nuestro país, este debate se intensificó a partir de 2014, cuando el Congreso aprobó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), la cual estableció protecciones en esta materia.

En 2016, Europa adoptó unas reglas de acceso abierto a internet, seguidas de sus correspondientes lineamientos, cuya última reforma aconteció en 2022. Por su parte, en Estados Unidos, la Comisión Federal de Comunicaciones emitió las reglas de internet abierto en 2015 y posteriormente las removió a finales de 2017; como consecuencia de esta remoción, algunos estados como California, aprobaron sus propias leyes de neutralidad de la red.

Por su parte, en América Latina diversos países adoptaron protecciones en esta materia; por ejemplo, Chile aprobó la Ley No. 20453, Argentina la Ley 27.078, y Colombia la Ley 1450.

Importancia de una internet abierta y lineamientos de neutralidad de la red

La neutralidad de la red puede ser entendida como la obligación de los prestadores de acceso a internet de tratar de una manera similar los paquetes IP (*Internet Protocol*) al momento de transmitirlos en sus redes. Por otra parte, también puede ser entendida como la libertad de los usuarios de acceder libremente y sin injerencias arbitrarias a los servicios, contenidos, y aplicaciones en internet.

Hoy en día, internet es un ecosistema complejo en el que participan una gran variedad de actores: usuarios, proveedores del servicio de acceso a internet (PSI), proveedores de contenidos, aplicaciones y servicios (CAS); las autoridades, entre otros. En este sentido, velar por una internet neutral implica también lograr que las interacciones entre estos participantes sean constructivas, promuevan una internet abierta y exista libre competencia. Esto implica el acceso de más personas y la disponibilidad de un mayor número de contenidos en condiciones de no discriminación, libre competencia y competencia económica.

Para garantizar la neutralidad de la red, la LFTR facultó al IFT en su artículo 145 a emitir lineamientos bajo los principios generales establecidos en dicha ley. En este sentido, el Instituto llevó a cabo una consulta pública del 18 de diciembre de 2019 al 15 de julio de 2020, recibándose un total de 75 mil 595 participaciones. Dichos comentarios fueron vertidos por una diversidad de participantes incluyendo sociedad civil, instituciones académicas, industria y proveedores de contenidos y aplicaciones. El gran número de participantes refleja no sólo la relevancia del tema, sino su impacto para el futuro del ecosistema digital.

Aspectos de competencia y regulación económica para una internet abierta

El IFT aprobó los Lineamientos de Neutralidad de la Red en julio de 2022. Estos lineamientos incluyeron 14 artículos que están organizados en cuatro capítulos. De entre las obligaciones incorporadas conviene señalar algunos aspectos relevantes:

En materia de competencia económica existen por lo menos dos mercados en los que se busca garantizar una efectiva competencia económica. Por una parte, el mercado de acceso, en el que los usuarios buscan acceder a internet y los PSI buscan proveer dicho acceso. Por otro lado, el mercado de proveedores de contenidos, aplicaciones y servicios, que pueden ser provistos por empresas verticalmente integradas al PSI, o por otros actores del ecosistema digital. En este último mercado, el papel de los PSI puede ser relevante en la medida que sus acciones pueden reconfigurar la relación entre usuarios y proveedores de contenidos, aplicaciones y servicios.

En este sentido, ciertas prácticas de los PSI pueden limitar la real y efectiva libertad de decisión de los usuarios sobre los CAS a los que acceden a través de internet. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, bloquear el acceso de los usuarios a sitios de internet que desean visitar (fuera de los supuestos de excepción previstos en los lineamientos); disminuir su velocidad de conexión cuando visitan ciertos sitios o requieren de mayor banda ancha; o realizar acuerdos con proveedores de contenidos de priorización pagada.

Ciertamente, la libertad de decisión de los usuarios ha contribuido al crecimiento y desarrollo de plataformas digitales de entretenimiento como Netflix o HBO Max, o bien de videoconferencias como Zoom o Slack. Éstas, entre otras muchas que utilizan el internet para comunicar o enlazar a distintos grupos de personas en todo el mundo⁴, han significado una mayor competencia, la ampliación de la oferta de servicios innovadores y la mejoría en la calidad y en los precios para los usuarios.

Se debe resaltar que, para que los PSI puedan garantizar la calidad, capacidad y velocidad del servicio contratado por el usuario, además de preservar la integridad y seguridad de la red, requieren implementar políticas de gestión de tráfico y administración de red. Por ello, los lineamientos contemplan cuáles son los objetivos que deben perseguir dichas políticas, así como sus limitantes.

Si un PSI bloquea el acceso a los usuarios o degrada la velocidad de conexión a ciertos CAS, éste puede en principio crear una desventaja competitiva frente a los CAS que no se sujetaron a dichas prácticas. Incluso, el PSI pudiera crear una ventaja competitiva en el caso de implementar convenios de priorización pagada. Como consecuencia se podrían generar distorsiones en el mercado, afectando la libre competencia y la competencia, además del bienestar de los usuarios al limitar su libertad de decisión.

Ahora bien, los lineamientos permiten que los PSI realicen cierto tipo de ofertas, como los datos patrocinados. En dichas prácticas un tercero patrocina el acceso (o consumo) a internet en un determinado CAS, sujeto a ciertas condiciones. Sin embargo, los PSI pudieran tener incentivos para, entre otras cosas, negar el trato a ciertos terceros que compitan directa o indirectamente con él. De ahí que el Instituto haya incorporado en el Capítulo III de dichos lineamientos, la obligación de los PSI a ofrecer en términos no discriminatorios sus ofertas de patrocinio a cualquier interesado.

Por último, en cuanto a la innovación en internet, los lineamientos incorporaron en su parte considerativa la posibilidad de que el IFT realice *sand box* regulatorios⁵. A través de este modelo, se podrán revisar propuestas

⁴ Como lo son otras plataformas *Over-the-Top* (OTT), los servicios de *hosting* y de cómputo en la nube, entre otros, que son servicios que pertenecen al sector de telecomunicaciones y en consecuencia a su ámbito regulatorio y de competencia económica.

⁵ Al efecto, los Lineamientos señalan en la parte considerativa que: *“Por lo tanto, se estima que, en el corto plazo, a través de un ejercicio de sandbox regulatorio que implemente el Instituto, se puedan revisar propuestas innovadoras que requieran de esquemas regulatorios distintos, a efecto de determinar los casos que podrían entrar en un ejercicio temporal de implementación, sujeto a reglas y análisis de resultados, previo a que puedan incorporarse de manera sostenida como parte de las ofertas del mercado.”*

innovadoras que requieran de esquemas regulatorios distintos, previo a que éstas puedan incorporarse en el mercado. Con ello, el IFT busca incentivar la inversión en la innovación para beneficiar la competencia y garantizar que los usuarios cuenten con más y mejores servicios de calidad que se ofrecen a través de internet.

De esta manera, los Lineamientos de Neutralidad de Red son el instrumento regulatorio con el que el Instituto busca el balance entre los beneficios del internet y la gestión de tráfico y administración de red que requieren implementar los PSI. Esto sin desincentivar la innovación y la inversión para el desarrollo del ecosistema digital.

Como conclusión, podemos decir que el IFT ha establecido los criterios a los que se deben sujetar los PSI al implementar gestión de tráfico y administración de red, para mantener las condiciones de una internet abierta que garantice el trato equitativo y no discriminatorio del tráfico del servicio de acceso a internet, así como preservar y promover la integridad y seguridad de la red, la competencia del sector, la innovación e inversión tecnológica, la adopción de nuevas tecnologías, la disminución de la brecha digital y el desarrollo del ecosistema digital.

Referencias bibliográficas

- Kaplan, Jay S., “Finding the Middle Ground: A Proposed Solution to the Net Neutrality Debate” (2018). George Mason Law Review, Vol. 26, No. 1, 2018, Disponible en la siguiente liga: <https://ssrn.com/abstract=3378830>
- ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones expide los Lineamientos para la gestión de tráfico y administración de red a que deberán sujetarse los concesionarios y autorizados que presten el servicio de acceso a Internet. DOF: 05/07/2021. Disponible en la siguiente liga: <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliga/piftext28062113.pdf>.

EL IMPACTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN: BARRERAS A LA ENTRADA

Sóstenes Díaz González, Comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones

*“Las barreras a la entrada son la fuente de todo el poder del monopolio”
Walter Nicholson (2008)*

A medida que la transformación digital sigue su curso se requieren mayores inversiones en redes fijas e inalámbricas que satisfagan la creciente demanda de datos.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se vuelve cada vez más crítico actualizar las redes fijas con tecnologías como fibra, que soporten los requerimientos de alta velocidad y capacidad (redes Gigabit). También es una tendencia el despliegue de la nueva generación de redes inalámbricas como 5G⁶.

Los anteriores elementos asociados a la creciente importancia de cerrar la brecha digital han puesto de realce la necesidad de reducir obstáculos para el despliegue de infraestructura.

Barreras a la entrada

Un mercado caracterizado por altas barreras a la entrada será un mercado en el cual existirán pocos competidores y un bajo nivel de competencia.

¿Y qué es una barrera a la entrada? Pues bien, una barrera a la entrada es cualquier tipo de obstáculo, incluyendo altos costos, que impida, limite u obstaculice la entrada de un competidor al mercado⁷.

De manera general, existen dos tipos de barreras a la entrada: las barreras tecnológicas y las barreras normativas.⁸

Las barreras tecnológicas son todas aquellas relacionadas con las condiciones implícitas del sector, como son los costos financieros y operativos relacionados con la adquisición y manejo del equipo necesario para la operación del negocio.

Por su parte, las barreras normativas consisten en controles que el gobierno ha puesto en el mercado, como el requerimiento de licencias, permisos, concesiones entre otros, que incrementan los costos y requerimientos para los agentes económicos interesados en entrar a un mercado específico.

⁶ OECD Digital Economy Outlook 2020

⁷ En términos de la Ley Federal de Competencia Económica una barrera a la competencia y libre concurrencia es: *“cualquier característica estructural del mercado, hecho o acto de los Agentes Económicos que tenga por objeto o efecto impedir el acceso de competidores o limitar su capacidad para competir en los mercados; que impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia, así como las disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno que indebidamente impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia.”*

⁸ Nicholson, W. (2008). *Teoría microeconómica. Principios básicos y ampliaciones*. 9.a. ed. CENGAGE learning.

En el caso del despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, la problemática relacionada con las barreras de entrada de tipo normativo se da por la falta de alineación entre los ordenamientos federales y los locales, por la falta de homogeneidad de la legislación entre estados y municipios.

La independencia y autonomía de los estados y municipios les permite imponer todo tipos de requisitos, lo que ha dado lugar a una multitud de normas y regulaciones divergentes sobre el despliegue de infraestructura y el uso de suelo⁹.

Un estudio llevado a cabo por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)¹⁰, identificó las barreras locales que más afectan: la obligatoriedad de llevar a cabo estudios de impacto ambiental; la problemática que surge en el proceso de solicitud de licencias locales, en particular, por la falta de transparencia; las limitaciones que existen para el despliegue de redes fijas, tanto soterrado como aéreo; las tasas de impuestos que el operador deba pagar para poder desplegar la infraestructura, en adición a las tasas recurrentes, anuales o mensuales que se deben pagar una vez hecho el despliegue, entre otras.

El Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)¹¹, en otro estudio, reveló que la regulación, trámites y otros requerimientos locales se han traducido en retrasos, ineficiencias, riesgos, incertidumbre y sobrecostos que varían entre 15% y hasta 50%, aproximadamente, aunque en casos extremos hace referencia a cifras que alcanzan hasta 500%.

Este problema no es exclusivo de México, en marzo de 2022, Cullen International elaboró *un análisis comparativo*¹² sobre las acciones que están llevando a cabo diversos países para abatir esta situación ante la entrada de la tecnología 5G y las necesidades para el despliegue de infraestructura.

Entre otras, destaca medidas adoptadas por diversos países, tales como:

- Emitir regulación orientada a promover la compartición de infraestructura pasiva y otros elementos de red.
- Garantizar el acceso a los operadores a infraestructura pública, como edificios de gobierno, postes de luz, etc.
- Facilitar el acceso a permisos estatales, municipales y locales para el despliegue de infraestructura.

Entre los ejemplos concretos que se han adoptado en diferentes países destaca: establecer fechas límite para que las ciudades evalúen las solicitudes de permisos locales, otorgar exenciones a las leyes de planificación estatal y territorial para instalaciones de telecomunicaciones, abrir la infraestructura de la ciudad (postes de luz, pozos de acceso, etc.).

Acciones del Instituto

⁹https://www.ift.org.mx/sites/default/files/estudio_de_la_ocde_sobre_telecomunicaciones_y_radiodifusion_en_mexico_2017.pdf

¹⁰ CAF Banco de Desarrollo de América Latina (2017). *Identificación de mejores prácticas en ciudades para la expansión de banda ancha en América Latina*, disponible en <https://cet.la/estudios/cet-la/identificacion-de-mejores-practicas-en-ciudades-para-la-expansion-de-la-banda-ancha-en-america-latina/#>

¹¹ ITAM et al. (2016). *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*. Disponible en: <https://despliegueinfra.ift.org.mx/docs/estudios/IFT-Barreras-Documento-Final.pdf>

¹² Cullen International. <https://www.cullen-international.com/>

El Instituto Federal de Telecomunicaciones, en línea con la experiencia internacional actuando como regulador de telecomunicaciones y como autoridad de competencia ha hecho esfuerzos para disminuir estas barreras.

1) Lineamientos para el despliegue de infraestructura

El 15 de enero de 2020, el Instituto emitió los Lineamientos de Compartición de Infraestructura ¹³, los cuales reglamentan la compartición de infraestructura entre concesionarios, y establecen de condiciones que permitan el acceso de concesionarios a elementos de infraestructura de otros concesionarios, en particular cuando se considera “infraestructura necesaria” y existe capacidad susceptible de utilización; los lineamientos también prohíben el establecimiento de barreras contractuales en el acceso a inmuebles como centros comerciales, o fraccionamientos; y establecen la facultad del Instituto de resolver desacuerdos.

2) Regulación asimétrica

La implementación de regulación asimétrica busca poner un piso parejo para los competidores del sector telecomunicaciones, con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia.

Como parte de la regulación asimétrica se establece la obligación de compartir la infraestructura pasiva por parte del operador principal del mercado mexicano (obra civil, torres, ductos y poste) así como de infraestructura activa (enlaces dedicados) para aumentar la capilaridad de las redes de los competidores o conectar distintos elementos de red como radio bases.

3) Recomendaciones del Instituto a Estado de México y Guanajuato

En noviembre de 2021, derivado de investigaciones realizadas por la Autoridad Investigadora, el Instituto como autoridad de competencia económica en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, emitió recomendaciones a los Estados de México y Guanajuato ¹⁴, dada la existencia de barreras a la competencia de tipo normativo en la provisión del servicio de acceso a internet de banda ancha fija en diversos municipios de esos estados.

¹³ Lineamientos para el Despliegue, Acceso y Uso Compartido de Infraestructura de Telecomunicaciones y Radiodifusión: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583940&fecha=15/01/2020#gsc.tab=0

¹⁴ <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliga/vp171121658.pdf>
<https://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliga/vp171121659.pdf>

Dichas recomendaciones se realizaron en apego con lo establecido en el artículo 94 de la Ley Federal de Competencia Económica, toda vez que se determinó que no existen condiciones de competencia efectiva en los mercados relevantes analizados de dichos estados, dado: i) las altas necesidades de inversión en infraestructura de red; ii) el difícil acceso al financiamiento; iii) los altos niveles de concentración; y iv) disposiciones jurídicas que restringen la entrada y expansión de los oferentes del servicio de banda ancha fija en los Mercados Relevantes.

En este sentido, el Pleno del Instituto con el objetivo de eliminar las barreras a la competencia y resolver de manera integral los efectos anticompetitivos ocasionados por las mismas emitió diversas recomendaciones a determinadas autoridades públicas (gobernadores, legislaturas y otras autoridades de estos estados), sobre: a) diversas reformas al marco normativo a efecto de otorgar certeza para la autorización, construcción o instalación de infraestructura pasiva, b) garantizar que la infraestructura de telecomunicaciones sea compatible con cualquier uso de suelo y, c) que los trámites asociados puedan gestionarse a través de una ventanilla electrónica.

Que, de realizarse las medidas correctivas y por consiguiente la eliminación de las barreras identificadas, se incrementaría la oferta de servicios de banda ancha, en el mismo sentido que el bienestar del consumidor, generando eficiencias en los mercados relevantes.

4) Coordinación con los gobiernos locales

A fin de dar acompañamiento a los gobiernos locales e identificar los principales desafíos para el cierre de la brecha digital, como los que se señalaron anteriormente relacionados con las barreras al despliegue de infraestructura, en julio de este año, el Instituto organizó el curso “Transformación Digital desde lo Local” en el que con la participación de diversos actores se hizo del conocimiento de las autoridades locales de los beneficios de adoptar los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, así como el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para contribuir al crecimiento económico y beneficio social del país.

Conclusiones

Aunque aún hay un camino importante por recorrer, en el Instituto seguimos comprometidos en fomentar un ambiente de competencia que permita facilitar y crear las condiciones necesarias que favorezca la inversión, despliegue, compartición, desarrollo y la ampliación de la cobertura de redes e infraestructura de telecomunicaciones y radiodifusión, elementos que desempeñan un papel de vital importancia para la inclusión y la transformación digital del país.

Por ello vemos necesario que la suma de esfuerzos de manera transversal, en un gobierno colaborativo, fije objetivos claros en conjunto e ir eliminando las barreras a la entrada que representan estas distorsiones, para que se pueda dar un desarrollo de las telecomunicaciones fluido que derive en los beneficios económicos y sociales que nuestro país necesita.

LA CONVERGENCIA ENTRE COMPETENCIA Y REGULACIÓN EN EL SECTOR TELECOMUNICACIONES

Paulina Martínez Youn, Titular de la Autoridad Investigadora

Hablemos del caso Telekomunikacja Polska S.A. (“TP”) ¹⁵. TP estaba obligado por la regulación de telecomunicaciones nacional a otorgar acceso a su red a otros operadores y era el único proveedor mayorista de acceso de banda ancha y de acceso de infraestructura de red en Polonia ¹⁶. La Comisión Europea sancionó a TP en materia de competencia por incurrir en abuso de posición dominante al negarse a dar acceso a su red y a suministrar productos de banda ancha mayorista.

¿Por qué es relevante este caso?

Porque TP alegó contravención al principio *non bis in ídem*, conforme al cual nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.

TP argumentó la falta de competencia de la Comisión Europea para sancionarlo en materia de competencia por abuso de posición dominante, debido a que dicha conducta ya había sido efectivamente tratada o sancionada por la *Urząd Komunikacji Elektronicznej* (la autoridad reguladora de telecomunicaciones; en lo sucesivo, UKE) para garantizar un tratamiento no discriminatorio y preservar la competencia efectiva en el mercado polaco de internet de banda ancha.

Veamos el caso

Desde octubre de 2003, conforme a la regulación de telecomunicaciones, TP tenía la obligación de proporcionar acceso de banda ancha mayorista y acceso mayorista a la infraestructura de red.

La Comisión Europea consideró que desde agosto de 2005 y hasta octubre de 2009, TP había abusado de su posición dominante en el mercado polaco de acceso de banda ancha mayorista al negarse a dar acceso a su red y a suministrar productos de banda ancha mayorista.

Lo anterior, toda vez que TP incurrió en prácticas destinadas a impedir que los otros operadores accedieran de manera eficiente a la red y utilizaran sus productos de banda ancha mayorista. El patrón de conducta consistió en proponer condiciones irrazonables al inicio de las negociaciones, retrasar las negociaciones, limitar el acceso a su red, limitar el acceso a las líneas de abonado y negarse a proporcionar información general fidedigna y completa. No obstante, esto no ocurrió con *PTK Centertel Sp*, subsidiaria al 100% de TP, operador móvil que también provee el servicio minorista de banda ancha fija mediante el acceso de banda ancha mayorista de TP ¹⁷.

La Comisión Europea consideró que las conductas de TP afectaron a los otros operadores, quienes se vieron obligados a aceptar la propuesta de TP, remitir el caso a la UKE o renunciar a la prestación de servicios minoristas de banda ancha ¹⁸.

TP argumentó que las preocupaciones sobre competencia planteadas por la Comisión Europea ya habían sido efectivamente tratadas o habían sido sancionadas por la UKE para garantizar un tratamiento no discriminatorio y

¹⁵ Resolución *Telekomunikacja Polska*, Comisión Europea, 22 de junio de 2011 (COMP/39.525). Disponible en: https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39525/39525_1916_7.pdf

¹⁶ TP era el único operador de telecomunicaciones polaco con una red de telefonía fija en todo el país. Desplegó esta red de acceso local durante períodos significativos protegido por derechos exclusivos y pudo financiar los costos de inversión a través de rentas monopólicas por la provisión de infraestructura y servicios de telefonía fija. Caso *Telekomunikacja Polska*, numeral 1.

¹⁷ Caso *Telekomunikacja Polska*, numerales 5 y 21, 713 y 814.

¹⁸ Caso *Telekomunikacja Polska*, numeral 819.

preservar la competencia efectiva en los mercados polacos de internet de banda ancha. Por ejemplo, la UKE finalizó su análisis de los mercados mayoristas de acceso de banda ancha y desagregación del bucle local e impuso medidas mediante diversas resoluciones en febrero y junio de 2007. Según TP, una multa separada por parte de la Comisión Europea por los mismos hechos contravendría el principio *non bis in ídem*¹⁹.

La Comisión Europea consideró que la aplicación del principio *non bis in ídem* está sujeta a la triple condición de identidad de los hechos, unidad del infractor y unidad del bien jurídico protegido²⁰. Argumentó que al menos una de las tres condiciones acumulativas antes mencionadas no se cumplía, es decir, la unidad del bien jurídico protegido²¹.

En este sentido, resolvió que las normas de competencia pueden aplicarse cuando existe una legislación específica del sector, tal como lo ha sostenido el Tribunal de Justicia y el Tribunal General de la Unión Europea en el caso *Deutsche Telekom*. Lo anterior, siempre que la empresa sujeta a la regulación tenga discrecionalidad comercial para evitar o poner fin a las prácticas abusivas por su propia iniciativa²².

Entonces, hablemos del caso *Deutsche Telekom AG* (DT). DT es el operador de telecomunicaciones histórico en Alemania, a cargo de la red telefónica nacional. Antes de 1996, era el monopolio en los servicios de telecomunicaciones a los abonados a la red fija y a partir de ese año, se liberalizó el mercado.

A partir de junio de 1997, DT está obligado a dar acceso a sus bucles locales a otros operadores de telecomunicaciones (servicios mayoristas). Las tarifas mayoristas deben ser previamente aprobadas por la *Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post* (Autoridad Reguladora de Telecomunicaciones y Correos; en lo sucesivo, "RegTP"). La RegTP verifica que las tarifas mayoristas se establezcan en función de los costos de una prestación de servicios eficiente²³.

Por lo que se refiere al acceso a la red local a los abonados (servicios minoristas), a partir de enero de 1998, la tarifa minorista está sujeta a un régimen de precios máximos, mediante la agrupación de los servicios en cestas

¹⁹ Caso *Telekomunikacja Polska*, numeral 135.

²⁰ Caso *Telekomunikacja Polska*, numeral 136.

²¹ El objetivo del artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) es preservar la competencia sin falseamientos dentro de la Unión Europea, mientras que la finalidad de la regulación de telecomunicaciones nacional comprende otros objetivos tales como "desarrollo y uso de infraestructura moderna de telecomunicaciones", "Máximo beneficio para los usuarios en términos de elección, precio y calidad de los servicios de telecomunicaciones" y "neutralidad de la red". En particular, al imponer obligaciones de acceso, la UKE tiene que garantizar el equilibrio de los siguientes criterios generales: "los intereses de los usuarios de la infraestructura de telecomunicaciones", "promoción de servicios de telecomunicaciones", "interés público, incluida la protección de medio ambiente", "la integridad de la red y la interoperabilidad de los servicios" y "condiciones de acceso no discriminatorias". Caso *Telekomunikacja Polska*, numerales 137 y 138.

Artículo 102 del **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea** (antiguo artículo 82 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea) Será incompatible con el mercado interior y quedará prohibida, en la medida en que pueda afectar al comercio entre los Estados miembros, la explotación abusiva, por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado interior o en una parte sustancial del mismo. Tales prácticas abusivas podrán consistir, particularmente, en:

- imponer directa o indirectamente precios de compra, de venta u otras condiciones de transacción no equitativas;
- limitar la producción, el mercado o el desarrollo técnico en perjuicio de los consumidores;
- aplicar a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que ocasionen a éstos una desventaja competitiva;
- subordinar la celebración de contratos a la aceptación, por los otros contratantes, de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o según los usos mercantiles, no guarden relación alguna con el objeto de dichos contratos.

²² La Comisión Europea tomó en consideración la resolución del Tribunal General del 10 de abril de 2008, caso T-271/03, *Deutsche Telekom*, ECR [2008] II-477, numeral 113; y sentencia del Tribunal de Justicia (Segunda Sala) del 14 de octubre de 2010, caso C-280/08, *Deutsche Telekom vs. Comisión*, numerales 80-96 y 126. Disponibles en:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=1E1C039C92CAF98BDF435E604B2B9A1?text=&docid=71055&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1784109> y

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62008CJ0280&from=EN>

²³ *Deutsche Telekom vs. Comisión*, numerales 4-8.

o canastas. Dentro de este marco vinculante de precios, DT podía, previa autorización de la RegTP, modificar los precios de los distintos componentes de cada una de las canastas²⁴.

Derivado de las denuncias presentadas por sus competidores, en 2003 la Comisión Europea sancionó a DT en materia de competencia por abuso de posición dominante al estrechar márgenes. La Comisión consideró que DT infringió desde 1998 el artículo 82 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (actualmente artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; en lo sucesivo “TFUE”) al aplicar a sus competidores y clientes finales unas tarifas mensuales y fijas no equitativas para el acceso a la red local, perjudicando con ello la competencia en el mercado del acceso a la red local²⁵.

Inconforme, DT impugnó la resolución de la Comisión Europea y argumentó que no se le podía imputar un abuso de posición dominante en forma de estrechamiento de márgenes, ya que la RegTP fijaba de forma vinculante las tarifas mayoristas de acceso al bucle local. Asimismo, alegó que la regulación emitida por la RegTP tiene por objeto abrir los mercados de referencia a la competencia.

El Tribunal de Justicia consideró que sólo en el caso de que la legislación de telecomunicaciones obligara a las empresas a llevar a cabo comportamientos contrarios a la competencia, no resultaría aplicable la legislación de competencia. En otras palabras, si la legislación de telecomunicaciones no impedía a las empresas llevar a cabo comportamientos autónomos y, por ende, el regulado disponía de margen de maniobra en sus comportamientos, también resultaba aplicable la ley de competencia²⁶.

En el caso en concreto, se tomó en cuenta que DT disponía de margen de maniobra para modificar sus precios minoristas por los servicios de acceso para abonados, por lo que la compresión de márgenes en cuestión le resultaba imputable. También se consideró que el carácter culposo o no de tal comportamiento no desvirtúa la apreciación de que dicha empresa disponía de margen de maniobra para adoptarla, sino que únicamente puede tenerse en cuenta al determinar el carácter ilícito de dicho comportamiento, así como en la fase de la fijación del importe de las multas²⁷.

El Tribunal de Justicia consideró que a las empresas dominantes les corresponde una responsabilidad especial de no impedir, con su comportamiento, el desarrollo de una competencia efectiva y no falseada en el mercado²⁸.

Lecciones de los casos revisados

Las decisiones de los reguladores se basan en una prescripción *ex ante* de las conductas de los operadores, mientras que las decisiones de las autoridades de competencia son el resultado de una evaluación *ex post* de las mismas conductas.

Las normas de competencia completan en este aspecto, mediante el ejercicio de un control *ex post*, el marco adoptado con el fin de regular *ex ante* los sectores regulados²⁹.

²⁴ *Deutsche Telekom vs. Comisión*, numerales 10-18.

²⁵ Decisión 2003/707/CE de la Comisión Europea, del 21 de mayo de 2003 (Asuntos COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579 – *Deutsche Telekom AG*).

²⁶ *Deutsche Telekom vs. Comisión*, numerales 80-82.

²⁷ *Deutsche Telekom vs. Comisión*, numerales 85-89.

²⁸ *Deutsche Telekom vs. Comisión*, numeral 83.

²⁹ *Deutsche Telekom vs. Comisión*, numeral 92.

Las normas de competencia pueden aplicarse cuando existe una legislación específica del sector, siempre que la empresa sujeta a la regulación tenga margen de maniobra en sus comportamientos para evitar o poner fin a las prácticas abusivas por su propia iniciativa³⁰.

³⁰ La Comisión Europea tomó en consideración la resolución del Tribunal General del 10 de abril de 2008, caso T-271/03, *Deutsche Telekom*, ECR [2008] II-477, numeral 113; y sentencia del Tribunal de Justicia (Segunda Sala) del 14 de octubre de 2010, caso C-280/08, *Deutsche Telekom vs. Comisión*, numerales 80-96 y 126. Disponibles en:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=1E1C039C92CAF98BDFF435E604B2B9A1?text=&docid=71055&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1784109> y <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62008CJ0280&from=EN>

IMPORTANCIA DE CONTAR CON UNA AUTORIDAD DE COMPETENCIA PARA LOS SECTORES DE TYR EN MÉXICO

Marisol Nava León, Directora de Consulta y Análisis Económico, de la Unidad de Competencia Económica

Salvador Flores Santillán, Titular de la Unidad de Competencia Económica

Dotar al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) de atribuciones en materia de competencia económica en los sectores de Telecomunicaciones y Radiodifusión (TyR) no responde simplemente a razones de diseño institucional, sino a los aspectos económicos, técnicos y jurídicos que son propios de esos sectores.

En efecto, los sectores de TyR tienen características económicas propias de lo que se conoce como industria de redes, las cuales tornan complejo el análisis del funcionamiento de los mercados, principalmente por la presencia de efectos de red, economías de escala, insumos esenciales y barreras a la competencia, requerimientos de interoperabilidad e integraciones verticales, que dan lugar a condiciones cuasi-monopólicas de mercado, con pocos proveedores, altos niveles de concentración y condiciones e incentivos para que se cometan prácticas contrarias a la competencia.

Los proveedores diferencian notablemente sus ofertas para poder competir y algunos de ellos realizan prácticas comerciales como el empaquetamiento, la adquisición o venta de servicios en condiciones de exclusividad o la adopción de modelos de negocio que funcionan como plataformas basadas en publicidad y precio cero para los usuarios.

En cuanto al funcionamiento técnico, los sectores de Telecomunicaciones y Radiodifusión se caracterizan por una rápida evolución tecnológica que da lugar a la convergencia y al surgimiento de servicios disruptivos, principalmente los que se ofrecen sobre Internet (conocidos como servicios OTT). Además, en el aspecto jurídico, los agentes económicos que participan en estos sectores utilizan frecuentemente los medios de impugnación disponibles contra las decisiones de la autoridad e, históricamente, el uso sistemático de dichos medios representó serias limitaciones a la intervención eficaz de la autoridad.

Bajo este entendimiento, el Instituto Federal de Telecomunicaciones fue concebido hace nueve años como i) un órgano autónomo, ii) con una naturaleza dual de regulador y autoridad de competencia en los sectores de TyR, y iii) con un objetivo claro de promover la competencia y el desarrollo eficiente de esos sectores, los cuales son esenciales para garantizar derechos fundamentales consagrados en la Constitución, como son el acceso a la información, la libertad de expresión y el acceso a las tecnologías de la información y comunicación, además de que habilitan el ejercicio de otros derechos como salud, educación y participación democrática.

Es así, que se justifica la existencia de una autoridad especializada en materia de competencia económica para los sectores de TyR, pues, tal como lo ha reconocido el Segundo Tribunal Especializado, estos tienen características particulares que el Instituto puede estudiar y entender a partir de su labor regulatoria para luego aplicar ese conocimiento en su labor de autoridad de competencia ³¹:

*“Como se observa, a dicho Instituto se le atribuyó una **naturaleza dual**, esto es, como órgano regulador en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, y como autoridad en materia de competencia económica de los mismos sectores.*

*Esa dualidad encuentra su lógica en las propias características que revisten los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, que son altamente complejos, tecnificados, especializados y dinámicos; de ahí que **el***

³¹ Resolución del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República en el expediente C.C.A. 1/2017, p. 45.

conocimiento que el Instituto Federal de Telecomunicaciones adquiera sobre dichos sectores en su faceta de órgano regulador, beneficia el entendimiento de los mismos al momento en que, con motivo de las atribuciones de una autoridad de competencia, sea necesario que fije mercados relevantes en esos sectores y resuelva sobre la existencia de riesgos y/o violaciones a la competencia y libre concurrencia en la radiodifusión y las telecomunicaciones”.

También, es preciso destacar que uno de los principales objetivos del IFT, como regulador sectorial, es promover la competencia y prevenir fenómenos de concentración contrarios al interés público. Es decir, las actuaciones del Instituto, como regulador sectorial, deben perseguir objetivos de competencia económica, por lo que tiene todo el sentido lógico que cuente con atribuciones en esa materia. Como ejemplo, en el PAT 2022, la palabra “competencia” se menciona prácticamente el mismo número de veces que la palabra “telecomunicaciones”, con 81 y 85 menciones, respectivamente, lo cual deja ver que el principio de competencia debe ser uno de los ejes rectores de los esfuerzos de todas y todos los que formamos parte del Instituto.

Lo anterior se traduce en que gran parte de las decisiones del Instituto en su faceta de regulador conllevan un análisis realizado por la Unidad de Competencia Económica, incluyendo:

- El otorgamiento de concesiones vía licitación para uso comercial o vía asignación directa en el caso de concesiones de uso público y social,
- Autorización de operaciones relacionadas con concesiones, incluyendo cesiones, movimientos accionarios, prórrogas, arrendamientos, acceso a multiprogramación y modificación de condiciones establecidas en los títulos de concesión, e
- Identificación de agentes económicos preponderantes e imposición de medidas regulatorias asimétricas a esos agentes.

Finalmente, la importancia de contar con una autoridad de competencia especializada para los sectores de Telecomunicaciones y Radiodifusión, dadas las particularidades de dichos sectores, se ha reconocido al grado que el Primer Tribunal Especializado³² ha interpretado que, en términos del Decreto de Reforma Constitucional de 2013, las decisiones de la COFECE en materia de imposición de multas u órdenes de desincorporación se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que se promueva, mientras que esa inexecución no aplica a las decisiones del Instituto. Esta distinción reconoce la relevancia de los sectores de TyR al no dar espacio a la inaplicabilidad de las decisiones del IFT en su faceta de autoridad de competencia.

Como reflexión final, consideramos que el noveno aniversario del IFT es una invitación a que, en los años venideros, se siga reconociendo la importancia de los sectores de TyR y la labor del IFT como autoridad de competencia económica en esos sectores, a que los principios de competencia y libre concurrencia se sigan integrando de manera plena a los objetivos, estrategias y prioridades institucionales, y a que el Instituto Federal de Telecomunicaciones, como autoridad de competencia, siga tomando sus decisiones con el más alto grado de responsabilidad para responder a los grandes retos que le dieron origen.

³² Tesis Aislada: INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. LA REGLA DE INEJECUCIÓN DE LAS MULTAS O LA DESINCORPORACIÓN DE ACTIVOS, DERECHOS, PARTES SOCIALES O ACCIONES QUE IMPONGA LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, HASTA QUE SE RESUELVA EL JUICIO DE AMPARO QUE, EN SU CASO, SE PROMUEVA EN SU CONTRA, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 28, VIGÉSIMO PÁRRAFO, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ES INAPLICABLE A SUS ACTOS. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/Reportes/ReporteDE.aspx?idius=2010561&Tipo=1>

ACTIVIDADES INTERNACIONALES DEL IFT, COMO AUTORIDAD DE COMPETENCIA EN LOS SECTORES DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN EN MÉXICO

Coordinación General de Asuntos Internacionales del IFT

El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) es la autoridad regulatoria y de competencia económica de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión (TyR) en México. El IFT cuenta con un gran reconocimiento y prestigio internacional tanto en el ámbito regulatorio, como en el de competencia económica.

El desempeño del IFT y la evolución de los sectores de TyR en México ha sido examinado en dos ocasiones por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Primero, el *Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017*³³ evaluó las intervenciones regulatorias y de competencia; por parte del IFT, derivadas de la aplicación convergente de la ley sectorial (Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión) y de la ley de competencia (Ley Federal de Competencia Económica). Como resultado, en estudio constató resultados extraordinarios en el desarrollo de los sectores de TyR, apuntalados por el IFT, entre los que destacan el sustantivo aumento de suscripciones de banda ancha móvil, la reducción de los precios de los servicios de telecomunicaciones, el crecimiento de los ingresos y de la inversión extranjera, la ampliación de la disponibilidad de espectro radioeléctrico, la transición a la televisión digital terrestre y muchos otros logros. Asimismo, el estudio emitió recomendaciones para seguir impulsando la modernización de los sectores y para apoyar al gobierno y a otras autoridades mexicanas a dirigirnos hacia un futuro más competitivo.

La segunda ocasión fue a través del *Examen Inter-Pares de la OCDE sobre el Derecho y Política de Competencia: México 2020*³⁴, el cual concluyó que el régimen nacional de competencia está alineado con las mejores prácticas internacionales. El examen resaltó que las dos autoridades de competencia de México, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el IFT, tienen un diseño institucional sólido, gracias a su autonomía constitucional; cuentan con mucha experiencia en el análisis de concentraciones; disponen de robustos poderes de investigación; y han implementado iniciativas de promoción que impactan positivamente en la construcción de la cultura de competencia, entre otros hallazgos. Por otra parte, el examen también identificó resultados impresionantes en materia de cooperación internacional, enfatizando que ambas autoridades de competencia desempeñan un papel relevante y muy activo en el ámbito internacional. Igualmente, el examen emitió recomendaciones para fortalecer las herramientas de investigación y de análisis económico, la aplicación de la ley de competencia y la cooperación interinstitucional, con el fin de enfrentar de mejor manera los retos futuros.

En los años recientes, prácticamente todos los aspectos de la vida fueron transformados por la pandemia por Covid-19. La política de competencia económica fue una de tantas políticas públicas que tuvieron que adaptarse y buscar cómo mantener su efectividad ante las nuevas realidades económicas y sociales, sin perder de vista al desarrollo y al bienestar de los consumidores, a través de acciones para garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados y para dar impulso a la recuperación económica. En este contexto, el IFT utilizó sus poderes regulatorios y de competencia para adoptar enfoques colaborativos y supervisar a la industria de TyR, de manera que asegurara la continuidad de los servicios de comunicaciones móviles y fijas, al tiempo que digitalizó algunos de sus procedimientos para facilitar, a su vez, la digitalización de servicios de otras actividades económicas y productivas como la educación y la salud. Específicamente, en lo que respecta a los procedimientos de competencia, el IFT habilitó trámites relacionados con el control de concentraciones y la orientación en temas de competencia por la vía electrónica.

³³ Disponible en: <https://www.ift.org.mx/industria/asuntos-internacionales/reportes/oecd-2017-es>

³⁴ Disponible en: <https://www.ift.org.mx/industria/asuntos-internacionales/reportes/examen-ocde-2020-es>

La intensa actividad internacional del IFT, en su calidad de autoridad de competencia, también tuvo que migrar hacia el entorno virtual. En el ámbito multilateral de la OCDE, todas las participaciones en el Comité de Competencia (CC), su Grupo de Trabajo no. 2 sobre competencia y regulación (WP2, por sus siglas en inglés), su Grupo de Trabajo no. 3 sobre cooperación y aplicación de la ley (WP3, por sus siglas en inglés), el Foro Mundial de Competencia (GFC, por sus siglas en inglés) y el Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia (LACCF, por sus siglas en inglés) se adaptaron al formato remoto, trayendo consigo diversos retos para mantener activas las líneas de comunicación en distintos husos horarios, sin perder el impulso y beneficio de las discusiones que antes se efectuaban de manera presencial en la sede de la OCDE. En este contexto, durante 2020, 2021 y 2022, el IFT presentó 19 contribuciones escritas sobre diversos temas actuales de competencia en la economía digital, entre otros, (ver Tabla 1) y los Reportes Anuales de Política de Competencia de México (ver Tabla 2).

Tabla 1. Contribuciones del IFT al CC, WP2, WP3, al GFC y LACCF

Tema	Reunión	Clasificación y enlace
1. <i>Competition in Digital Advertising Markets</i>	WP2	DAF/COMP/WP2/WD(2020)5
2. <i>Conglomerate Effects of Mergers</i>	CC	DAF/COMP/WD(2020)5
3. <i>Consumer Data Rights and Competition</i>	CC	DAF/COMP/WD(2020)37
4. <i>Competition Economics of Digital Ecosystems</i>	CC	DAF/COMP/WD(2020)74
5. <i>The Role of Competition Policy in Promoting Economic Recovery</i>	CC	DAF/COMP/WD(2020)79
6. <i>Abuse of Dominance in Digital Markets</i>	GFC	DAF/COMP/GF/WD(2020)35
7. <i>Economic Analysis in Merger investigations</i>	GFC	DAF/COMP/GF/WD(2020)66
8. <i>Using Market Studies to Tackle Emerging Competition Issues</i>	GFC	DAF/COMP/GF/WD(2020)67
9. <i>Competition Enforcement and Regulatory Alternatives</i>	WP2	DAF/COMP/WP2/WD(2021)8
10. <i>Ex-Ante Regulation and Competition in Digital Markets</i>	CC	DAF/COMP/WD(2021)59
11. <i>Competition Issues in News Media and Digital Platforms</i>	CC	DAF/COMP/WD(2021)80
12. <i>The Concept of Potential Competition</i>	CC	DAF/COMP/WD(2021)16
13. <i>Methodologies to Measure Market Competition</i>	CC	DAF/COMP/WD(2021)4
14. <i>Economic Analysis and Evidence in Abuse Cases</i>	GFC	DAF/COMP/GF/WD(2021)10
15. <i>The Promotion of Competitive Neutrality by competition authorities</i>	GFC	DAF/COMP/GF/WD(2021)24
16. <i>Efficiency Analysis in Vertical Restraints</i>	LACCF	DAF/COMP/LACF(2021)12
17. <i>Disentangling Consummated Mergers: Experiences and Challenges</i>	CC	DAF/COMP/WD(2022)38
18. <i>Media Mergers</i>	LACCF	DAF/COMP/LACF(2022)16
19. <i>Interactions between Competition Authorities and Sector Regulators</i>	GFC	Se presentará en diciembre de 2022.

Fuente: IFT

Tabla 2. Reporte anual de política de competencia de México para la OCDE

Año	Clasificación y enlace
2022	Se presentará en junio de 2023.
2021	DAF/COMP/AR(2022)25
2020	DAF/COMP/AR(2021)23

Fuente: IFT

En el ámbito latinoamericano, en septiembre de 2022, a propuesta del IFT, con la colaboración de la COFECE y el apoyo de la OCDE, México fungió como Secretariado, es decir, como organizador de la sesión sobre “Fusiones de Medios” del LACCF. El IFT tiene una amplia experiencia en el análisis económico y en el diseño e imposición de condiciones estructurales y conductuales en concentraciones con efectos horizontales, verticales y de conglomerado, en el sector de medios, para reducir los potenciales riesgos a la competencia. En diversos casos ha considerado los elementos que han transformado al sector, por ejemplo, la convergencia tecnológica, la expansión de los servicios en línea, los modelos de negocio de las grandes empresas tecnológicas, la dinámica competitiva y los cambios en el comportamiento del consumidor, por mencionar algunos aspectos relevantes. Esta experiencia permitió al IFT asumir este rol de manera proactiva, que implicó la elaboración de los documentos que enmarcaron la discusión y la planeación de una agenda con panelistas expertos y contribuciones de países con experiencias y aprendizajes concretos, reafirmando la confianza del Comité de Competencia en México para ser líder de esfuerzos regionales de intercambio de experiencias y conocimientos en este tema. Ver [Nota de Antecedentes sobre Fusiones de Medios](#)³⁵ y [mayor información del LACCF 2022](#)³⁶.

De manera paralela, el IFT ha emprendido otras acciones para estrechar vínculos de colaboración en el ámbito bilateral, particularmente, con otras autoridades de competencia de países de América Latina. Con el objetivo contar con un marco jurídico propicio para el intercambio de experiencias, la capacitación y el diálogo bilateral sobre la aplicación de las leyes de competencia en los sectores de TyR, el IFT firmó Memorándums de Entendimiento sobre Cooperación Técnica en materia de Competencia Económica, en 2020, con la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) de Costa Rica³⁷, y en 2022, con la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) de Argentina³⁸; y con el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) de Perú³⁹.

La transformación digital presenta muchas oportunidades y abre nuevos espacios y modalidades de cooperación entre autoridades de competencia en cuestiones como la detección de conductas anticompetitivas, los procedimientos de investigación; el análisis de concentraciones y condiciones de mercado, los estudios de mercado y regulatorios y, en general, la política y derecho de la competencia y libre concurrencia. En este entorno, el IFT, en el ámbito de sus atribuciones, tiene la tarea de continuar identificando sinergias a nivel internacional que fortalezcan los proyectos prioritarios de México para el desarrollo de los ecosistemas digitales, de los sectores de TyR, y que contribuyan a la aplicación efectiva de las legislaciones en materia de competencia, maximizando el beneficio social.

³⁵ Disponible en inglés en: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/LACF\(2022\)16/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/LACF(2022)16/en/pdf)

³⁶ Disponible en inglés en: <https://www.oecd.org/competition/latinamerica/2022forum/>

³⁷ Disponible en: <https://www.ift.org.mx/industria/asuntos-internacionales/acuerdos/memorandum-de-entendimiento-sutel>

³⁸ Disponible en: <https://www.ift.org.mx/industria/asuntos-internacionales/acuerdos/memorandum-de-entendimiento-cndc>

³⁹ Disponible en: <https://www.ift.org.mx/industria/asuntos-internacionales/acuerdos/memorandum-de-entendimiento-indecopi>

ESTUDIO MEGADATOS Y LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

(RESUMEN)

Jesús Zurita González, Investigador en Evaluación del Impacto Regulatorio y Políticas Públicas del Centro de Estudios

Desde hace varios años han surgido en los mercados digitales destacadas empresas que basan su éxito en modelos de negocio que involucran la recolección y el uso comercial de datos, con frecuencia personales. Algunas de estas firmas han logrado tener una gran cantidad de usuarios, como el motor de búsqueda de Google y la red social Facebook, así como la tienda en línea Amazon.

El desarrollo tecnológico del comercio en línea, los avances en computación, los datos masivos y su manejo, con base en nuevos algoritmos que permiten más fácilmente su manipulación, así como los algoritmos de fijación de precios y más generalmente las máquinas y el software que aprenden (*machine learning*), han hecho esto posible trastocando las formas en que los seres humanos nos comunicamos y obtenemos los bienes y servicios que deseamos.

El avance tecnológico también permite que las empresas, especialmente aquellas mejor equipadas para utilizar las nuevas tecnologías, con mayores recursos y experiencia, obtengan mucha información sobre los gustos de los consumidores y puedan, potencialmente, utilizar esta información para obtener poder de mercado. Aunque varios de los servicios provistos por estas empresas se dice que son gratuitos, su uso en la práctica hace posible la recolección de grandes cantidades de datos, de información, generalmente personal, acerca de los usuarios. Así, el avance tecnológico ha permitido que estos gigantes tecnológicos tengan acceso a una enorme cantidad de datos de los consumidores. Esto ha provocado inquietantes preguntas acerca de la privacidad de los datos y ha conducido a repensar el papel de estos en las relaciones económicas, así como en la aplicación de las leyes de competencia a tales relaciones, en particular en lo relativo a los datos como factor para establecer poder de mercado.

Un aspecto positivo del comercio en línea es que libera a los consumidores de los vendedores locales, ya no dependen de la elección de productos colocados en los aparadores o los estantes, ni de las ofertas locales o, en general, de la información limitada en que antes basaban las decisiones de compra. Los productores locales, a su vez, pueden ofrecer sus productos a un enorme mercado a través de internet, así como obtener insumos de mayor calidad a precios competitivos.

En el trabajo se recalca que los problemas de competencia que emergen en la economía digital representan un reto para la política de competencia, pero que esta política continúa siendo útil y relevante en la era de la economía digital. Que sus principios continúan aplicándose, adecuándolos a la situación actual. Las leyes de competencia actuales se pueden aplicar al uso de megadatos cuando éstos se utilizan para obstruir o excluir a la competencia, o para coludirse. En particular, las leyes de competencia contienen elementos que permiten atender los casos surgidos de la acumulación de datos masivos y en los cuales haya afectaciones al proceso competitivo. La excepción son las plataformas de varios lados, en donde puede ser que tengan que se tengan que aplicar otros criterios complementarios.

Es necesario determinar si los datos masivos de una empresa particular constituyen una amenaza a la competencia sobre la base de un análisis caso por caso. Si el control de un tipo de datos particulares daña el proceso competitivo, depende de lo que signifique en un mercado específico, aunque sea difícil identificar el mercado relevante. Un enfoque que quizá puede adoptarse debido a esta dificultad es la teoría del daño.

Una consideración importante son las medidas que se deben tomar si las autoridades de competencia perciben que hay un problema de abuso de poder de mercado por el uso de datos masivos. Se tiene que tomar en cuenta que el acceso a datos, la compartición de datos o establecer una base de datos común, de manera legalmente

obligatoria, puede implicar costos de oportunidad y administrativos que en algunos casos quizá resulten significativos. Habrá menos incentivos para desarrollar una base de datos rentable si se obliga a las empresas a la compartición obligatoria. Ésta incrementará además los riesgos de cartelización. En la medida en que se requieran remedios para contrarrestar efectos anticompetitivos relacionados al control de un conjunto de datos, estos remedios deberían estar encaminados de manera precisa a resolver el daño percibido, para evitar que el remedio sea peor que la enfermedad. Los megadatos producen beneficios a los consumidores, y tales beneficios tienen que incorporarse cuando se analiza el daño potencial a la competencia por alguna fusión, o el aparente daño por algún tipo de conducta inapropiada de la empresa con poder de mercado.

Cuando se intervenga debe asegurarse que existen remedios factibles para enfrentar el problema de competencia percibido, así como que los remedios propuestos no incorporan costos prohibitivos u otros riesgos al proceso competitivo. Se debe procurar que remedio propuesto no conduzca a resultados competitivos peores que los que intenta resolver, ya sea porque produzca un efecto nocivo sobre los incentivos a innovar o debido a que aumente los riesgos de colusión por la compartición de la información.

En este trabajo se revisa la literatura internacional reciente y se comentan algunos casos que han sucedido a nivel internacional, por su importancia para la autoridad mexicana en materia de competencia en el sector de las telecomunicaciones. La literatura se despliega en dos vertientes contrastantes.

Por una parte, algunos autores consideran que las prácticas anticompetitivas son muy difíciles de ejercerse en los mercados digitales, ya que por el avance tecnológico los datos masivos son fáciles de conseguir y están al alcance de casi cualquier empresa. Lo que ha permitido ganancias importantes en el bienestar de los consumidores gracias a la variedad y calidad de los bienes y servicios que ahora pueden adquirir.

Por otra parte, están aquellos que consideran que, sin dejar de reconocer las ganancias en eficiencia logradas, la concentración que ocurre, especialmente en los mercados digitales, debe preocupar a las autoridades de competencia y que éstas deben estar preparadas para enfrentar los nuevos retos que se presentan y aplicar la política de competencia cuando sea necesario para frenar conductas anticompetitivas e impulsar la competencia, tomando en cuenta las particularidades que presentan los nuevos gigantes tecnológicos y las tendencias hacia una mayor concentración de estas actividades.

A partir de la literatura y los casos analizados, se plantea que la política de competencia continúa siendo importante para analizar los casos en donde es posible que existan prácticas anticompetitivas, si bien adaptando la interpretación de la legislación a la nueva realidad que está emergiendo.

Una preocupación al respecto es que la acumulación de datos masivos y la dinámica de la economía digital provoquen que las autoridades de competencia tarden en aplicar medidas remediales para evitar que se afecte el proceso de competencia y, cuando lo hagan, sea demasiado tarde para evitar que se consolide el poder sustancial de mercado de ciertas plataformas digitales. Por eso está la discusión implementar medidas ex ante que permitan controlar mejor las conductas anticompetitivas de las grandes plataformas digitales, incluyendo favorecer el acceso competitivo a datos. En la Comisión Europea se habla de Estatus Significativo de Mercado (Significant Market Status) para caracterizar a las plataformas digitales poderosas e imponerles medidas ex ante, en virtud de que las características de los mercados digitales conducen a una alta concentración. Uno o dos participantes dominan los mercados digitales debido básicamente a dos razones: las externalidades de red y las economías de escala, por lo que puede no ser fácil que haya mayor competencia en estos mercados y dificultarse que los beneficios del avance tecnológico se extiendan a toda la población.

Con respecto a los beneficios de los megadatos para el crecimiento y la innovación, un reporte reciente (OCDE, Data-Driven innovation for growth and well-being: Interim synthesis report) resalta que son un recurso que puede contribuir a nuevos conocimientos y creación de valor, así como a la generación de nuevos bienes y servicios, procesos y mercados, lo que favorecerá la innovación e impulsará el crecimiento económico y el bienestar. El

avance tecnológico que ha producido la economía digital, y en particular el uso y aprovechamiento de datos masivos, trae la promesa de impulsar la eficiencia y el crecimiento, así como elevar el bienestar.

Sin duda, el nuevo reto que representan los megadatos provoca que la labor que realizan las autoridades de competencia para promoverla se haya vuelto más compleja, pero contar con la política de competencia representa un activo fundamental para enfrentar este reto.

PARA MAYOR REFERENCIA: Estudio completo *Megadatos y la política de competencia*, publicado en 2019 en el micrositio del Centro de Estudios del IFT.

https://centrodeestudios.ift.org.mx/documentos/publicaciones/2020/Sem_Megadatos_politica_competencia_economica_Jesus_Zurita_Gonzalez.pdf