**INFORME que presenta el resumen de los comentarios recibidos durante la consulta pública del *“Anteproyecto de Guía para la presentación de denuncias de prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión”,* así como de las consideraciones de la Autoridad Investigadora a los mismos.**

# **Presentación**

En la Ciudad de México a los veinticuatro días del mes de agosto de dos mil dieciocho, la Autoridad Investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones, por conducto de la Dirección General de Prácticas Monopólicas y Concentraciones Ilícitas, presenta el siguiente informe que contiene un resumen de los comentarios recibidos durante la consulta pública del Anteproyectode Guía para la presentación de denuncias de prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, así como sus respectivas consideraciones, que se emite de conformidad con lo dispuesto en los artículos 138, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica, 4, fracción VI, y 62, fracción XLVII, del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

# **Glosario**

|  |  |
| --- | --- |
| **Concepto** | **Significado** |
| AI | Autoridad Investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones |
| Anteproyecto de Guía | Anteproyectode Guía para la presentación de denuncias de prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión |
| Disposiciones Regulatorias | Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica para los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión |
| Instituto | Instituto Federal de Telecomunicaciones |
| LFCE | Ley Federal de Competencia Económica |
| Pleno | Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones |
| Telefónica | Pegaso PCS, S.A. de C.V. |

# **1. Antecedentes**

El Instituto, con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo quinto, décimo sexto y vigésimo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, párrafos primero y tercero, y 15, fracción XVIII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 5, párrafo primero, 12, fracción XXII, párrafo tercero, inciso b) y 138 de la LFCE; 187 de las Disposiciones Regulatorias, así como 1, párrafos primero y tercero, del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, es competente para emitir una guía de carácter informativo con la finalidad de orientar al público en general sobre la presentación de denuncias de prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión ante la AI,específicamente sobre la información y los documentos adecuados para satisfacer los requisitos establecidos en el artículo 68 de la LFCE.

Para efectos de dar cumplimiento a este mandato legal, el Instituto ha realizado lo siguiente:

1. La AI elaboró el Anteproyecto de Guía y el veintisiete de abril de dos mil dieciocho, presentó a consideración del Pleno el proyecto de acuerdo para someter a consulta pública el Anteproyecto de Guía referido.
2. El nueve de mayo de dos mil dieciocho, mediante Acuerdo P/IFT/090518/338, en su XVII Sesión Ordinaria el Pleno acordó someter a consulta pública el Anteproyecto de Guía, el cual señala:

***“PRIMERO****. Se determina someter a consulta pública el “ANTEPROYECTO DE GUÍA PARA LA PRESENTACIÓN DE DENUNCIAS DE PRÁCTICAS MONOPÓLICAS Y CONCENTRACIONES ILÍCITAS EN LOS SECTORES DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN” (Anexo ÚNICO), por un periodo de treinta días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a aquél en que se publique el extracto en el Diario Oficial de la Federación*.

[…]

*T****ERCERO. -*** *La Autoridad Investigadora del Instituto, en su calidad de área proponente, ejecutará y procesará la consulta pública materia del presente Acuerdo.”*

Dicha consulta pública se llevó a cabo por un periodo de treinta días hábiles, mismo que transcurrió del veintiuno de mayo al veintinueve de junio de dos mil dieciocho.

La AI, en atención al acuerdo Tercero del Acuerdo P/IFT/090518/338, se encargó de realizar la recepción y recopilación de los comentarios y aportaciones realizados durante el periodo de consulta pública.

# **2. Publicación del Informe**

De conformidad con el artículo 138, fracción II de la LFCE, la AI emite este informe para su difusión general, el cual deberá publicarse en el sitio de Internet del Instituto.

A partir de la publicación del informe, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 138, fracción III de la LFCE, el Instituto cuenta con sesenta días hábiles para expedir la guía correspondiente.

# **3. Estructura del Informe**

La revisión y la evaluación de los comentarios recibidos se realizaron bajo la siguiente estructura:

1. Identificación de las secciones y apartados del Anteproyecto de Guía sobre los que se recibieron comentarios en el periodo de consulta pública;
2. Agrupación de los comentarios relacionados entre sí, y
3. Análisis de los comentarios y elaboración de las consideraciones sobre cada comentario o grupo de comentarios.

# **4. Escritos recibidos durante la consulta pública**

En el siguiente cuadro se presenta información general relacionada con los escritos recibidos durante la consulta pública:

| **Persona(s) que presenta(n) comentarios** | **Sector** | **Fecha de presentación** | **Formato de presentación** |
| --- | --- | --- | --- |
| 1. Telefónica | Telecomunicaciones | 29/06/2018 | Correo electrónico |
| 1. Carlos Mora Villalpando | No aplica | 29/06/2018 | Correo electrónico |

Los escritos fueron presentados dentro del periodo de consulta pública y su contenido se encuentra relacionado con el Anteproyecto de Guía, por lo que es procedente considerarlos en el presente informe.

# **5. Apartados sobre los que se recibieron comentarios al Anteproyecto de Guía**

En total se recibieron dieciocho comentarios respecto del glosario y de los siete apartados del Anteproyecto de Guía, los cuales se refieren a continuación:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Apartado del Anteproyecto de Guía** | **Número de comentarios recibidos** | **Resumen de los comentarios recibidos** |
| Glosario | 5 | Se sugiere citar textualmente las definiciones puntuales de la LFCE, específicamente los términos de Autoridad Investigadora, agente económico, concentración ilícita, práctica monopólica absoluta y práctica monopólica relativa. Esto con la intención de no generar dudas. Si la ley ya define, bajo el principio de simplicidad, no es necesario crear una definición. |
| 1.Conductas anticompetitivas | 4 | Se sugiere unificar el concepto de prácticas monopólicas absolutas, pues por un lado se le define en forma incompleta y en esta sección se le define. |
| Se sugiere unificar el concepto de prácticas monopólicas relativas, pues por un lado se le define en forma incompleta y en esta sección se le define. |
| Se sugiere presentar mayor información respecto de la interpretación del Instituto sobre las concentraciones ilícitas, dado que el texto original del Anteproyecto de Guía propuesta es muy breve, puesto que no da una explicación de cada uno de indicios para considerar que una concentración es ilícita, en los términos del artículo 64 de la LFCE. |
| Se sugiere unificar el concepto de concentración ilícita, pues por un lado se le define en forma incompleta, y en esta sección se le define. |
| 2. Investigación | 2 | Se sugiere hacer explícito que la razón de regular lo que constituyen causas objetivas para el inicio de procedimientos de investigación, es precisamente evitar el inicio de investigaciones arbitrarias o “*pesquisas*” que, a contrario, solo lleguen a afectar la libre concurrencia y la competencia económica. |
| La definición de indicio está sustentada indebidamente, en una tesis aislada en materia penal y correspondiente a la novena época. Incluso, existe otra tesis aislada que es disidente a la tesis en la que el Instituto sustenta su definición. Por lo anterior, se sugiere elaborar un concepto sólido. |
| 3. Modalidades para iniciar una investigación | 2 | No está claro si las solicitudes del ejecutivo pueden ser o no desechadas. Se sugiere aclarar. |
| Se sugiere que el Anteproyecto de Guía, al referirse a los artículos 112 y 113 de la LFCE respecto a que el promovente puede presentar documentos junto con su promoción en idioma distinto al español, debiendo acompañar la traducción realizada por un perito traductor, cuente con una mejor técnica legislativa indicando la definición de promovente, en el sentido de que dicho adjetivo tiene una connotación procesal específica que únicamente aplica para aquél que “promueve” o solicita algo de la autoridad, no así para aquél que coopera con la autoridad dentro de un procedimiento, (i.e. como resultado de un requerimiento de información). Además de que el Anteproyecto de Guía debe distinguir las calidades de los individuos que se dirigen al Instituto. |
| 4. Requisitos que debe cumplir el escrito de denuncia | 2 | Se considera que el Anteproyecto de Guía pretende imponer cargas excesivas al denunciante respecto de los requisitos que debe contener su escrito de denuncia. La preocupación particular consiste en que la autoridad deseche una denuncia por no cumplir con las “*sugerencias*” del Anteproyecto de Guía, siendo que “*recomienda*” aportar elementos y documentos que la legislación aplicable no establece. El Anteproyecto de Guía no puede exceder el texto de la LFCE. |
| Se sugiere incluir en la redacción lo siguiente: "[…] *para identificar los indicios de la comisión de una práctica monopólica, es decir, se debe desprender que las prácticas denunciadas tienen por objeto o efecto una práctica anticompetitiva*". |
| 5. Confidencialidad de la información presentada en la denuncia | 1 | Se sugiere señalar que en caso de que el Instituto llegase a considerar hacer un resumen y una clasificación distintas a las propuestas, deberá realizar tal clasificación en estricto cumplimiento a la normativa señalada por el participante. |
| 6. Acuerdos que puede emitir la Autoridad Investigadora del Instituto, una vez presentado el escrito de denuncia | 1 | De lo establecido en el numeral 6, inciso b) del Anteproyecto de Guía se desprende que el Instituto desechará aquéllas denuncias en las que se expongan hechos que no actualicen algún tipo administrativo contemplado en la LFCE. En otras palabras, en caso de que la denuncia no contenga elementos suficientes que permitan al Instituto considerar la existencia de una práctica monopólica o una concentración ilícita, la denuncia será desechada. Al respecto consideran que dicho estándar probatorio no es acorde con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 71 de la LFCE, por lo cual sugieren una redacción distinta. |
| 7. Reporte de conductas anticompetitivas | 1 | Se sugiere eliminar la sección, dado que el Reporte de Conductas Anticompetitivas, en realidad es una figura inexistente en la LFCE.  Así también, habilitar el presente portal dará pauta a que la AI genere cargas excesivas de trabajo a los concesionarios y autorizados, para poder presentar toda la información que usualmente requiere esa autoridad, sin tener indicios objetivos contundentes para un posible inicio de investigación. |

# **6. Consideraciones**

Los comentarios recibidos se agrupan por apartado, siguiendo el orden del índice del Anteproyecto de Guía.

## **6.1. Glosario**

**Comentarios recibidos**

En relación al glosario del Anteproyecto de Guía, Carlos Mora Villalpando realizó el siguiente comentario:

|  |
| --- |
| **Carlos Mora Villalpando** |

|  |
| --- |
| *Se sugiere citar textualmente las definiciones puntuales de la LFCE. Esto con la intención de no generar dudas. Si la ley ya define, bajo el principio de simplicidad, no es necesario crear una definición.* |

**Consideraciones**

Se atiende el comentario enviado por Carlos Mora Villalpando y se eliminan del glosario los términos: “*Agente económico*”, “*Concentración ilícita*”, “*Prácticas monopólicas absolutas*” y “*Prácticas monopólicas relativas*”, toda vez que son términos o conceptos cuyos elementos se encuentran previstos en la LFCE y en este sentido, no es necesario establecer una definición.

Adicionalmente, se modifica el término “*Autoridad Investigadora*” del glosario del Anteproyecto de Guía en los siguientes términos:

|  |  |
| --- | --- |
| **Anteproyecto de Guía** | **Modificación al Anteproyecto de Guía[[1]](#footnote-2)** |
| |  |  | | --- | --- | | *Términos* | *Significados* | | […] | […] | | *Autoridad Investigadora* | *Órgano del Instituto, dotado de autonomía técnica y de gestión, encargado de desahogar la investigación y es parte en el procedimiento seguido en forma de juicio de conformidad con los artículos 26 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 26 de la LFCE y 4, fracción VI, del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.* | | […] | […] | | |  |  | | --- | --- | | *Términos* | *Significados* | | […] | […] | | *Autoridad Investigadora* | *Autoridad Investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones.* | | […] | […] | |

**6.2. Apartado 1. Conductas anticompetitivas**

**Comentarios recibidos en las secciones: 1.1 Prácticas monopólicas absolutas, 1.2 Prácticas monopólicas relativas y 1.3 Concentraciones ilícitas**

1. Respecto de las secciones mencionadas, Carlos Mora Villalpando sugirió lo siguiente:

|  |
| --- |
| **Carlos Mora Villalpando** |

|  |
| --- |
| *Se sugiere unificar el concepto, pues por un lado se le define en forma incompleta, y en esta sección se le define.* |

1. Por su parte, Telefónica realizó los siguientes comentarios:

|  |
| --- |
| **Telefónica** |

|  |
| --- |
| *Al igual como se establece que conductas serían consideradas como prácticas monopólicas absolutas o relativas dentro de la Guía para la presentación de denuncias de prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión (“Guía”), se sugiere abundar respecto de la interpretación del IFT sobre las concentraciones ilícitas, dado que el texto original de la Guía propuesta es muy breve, puesto que no da una explicación de cada uno de indicios para considerar que una concentración es ilícita, en los propios términos del artículo 64 de la LFCE.*  *En ese sentido, se recomienda se agreguen las siguientes conductas que se considerarán como indicios de una concentración ilícita:*  *- Confiera o pueda conferir al fusionante, al adquirente o Agente Económico resultante de la concentración, poder sustancial en los términos de la Ley Federal de Competencia Económica (“LFCE”) o incremente o pueda incrementar dicho poder sustancial, con lo cual se pueda obstaculizar, disminuir, dañar o impedir la libre concurrencia y la competencia económica;*  *- Tenga o pueda tener por objeto o efecto establecer barreras a la entrada, impedir a terceros el acceso al mercado relevante, a mercados relacionados o a insumos esenciales, o desplazar a otros Agentes Económicos, o*  *- Tenga por objeto o efecto facilitar sustancialmente a los participantes en dicha concentración el ejercicio de conductas prohibidas por la LFCE y particularmente, de las prácticas monopólicas.* |

**Consideraciones**

a) En atención al comentario de Carlos Mora Villalpando, se señala que los términos: “*Prácticas monopólicas absolutas*”, “*Prácticas monopólicas relativas*” y “*Concentraciones ilícitas*”, se eliminaron del glosario del Anteproyecto de Guía.

Ahora bien, por lo que respecta a las secciones: “*1.1 Prácticas monopólicas absolutas*”, “*1.2 Prácticas monopólicas relativas*” y “*1.3 Concentraciones ilícitas*”, se indica que únicamente se enuncian conceptualmente dichas conductas atendiendo a los elementos previstos en los artículos 53, 56 y 62 de la LFCE, sin que lo anterior se considere una definición, por lo que no es atendible la sugerencia de Carlos Mora Villalpando.

b) Respecto a los comentarios de Telefónica se indica que el Anteproyecto de Guía es de carácter informativo y tiene como única finalidad orientar al público en general sobre los requisitos establecidos en el artículo 68 de la LFCE para la presentación de denuncias de prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión ante la AI.

En cuanto a la recomendación de Telefónica consistente en abundar y agregar lo que se considera como indicios de una concentración ilícita, se precisa que esa información ya está contenida en el Anteproyecto de Guía, en el apartado 1.3 Concentraciones ilícitas, así como en la sección 2.2.2, Indicios de conductas anticompetitivas, que atienden a lo dispuesto en los artículos 62 y 64 de la LFCE.

## **6.3. Apartado 2. Investigación**

**Comentarios recibidos en la sección 2.1 Causa objetiva**

1. En relación con la presente sección, Carlos Mora Villalpando aportó el siguiente comentario:

|  |
| --- |
| **Carlos Mora Villalpando** |

|  |
| --- |
| *La definición de indicio está sustentada, indebidamente, en una tesis aislada en materia penal y correspondiente a la novena época.*  *Incluso, existe otra tesis aislada que es disidente a la tesis en la que el Instituto sustenta su definición, la cual se cita a continuación. Por lo anterior, se sugiere elaborar un concepto solido:*  ***INDICIOS. SU CONCEPTO Y CONDICIONES PARA CONFERIRLES VALOR CUANDO SEA IMPOSIBLE O POCO PROBABLE ACREDITAR CIERTOS HECHOS DE MANERA DIRECTA.*** *En aquellos casos sometidos a consideración de un órgano jurisdiccional que, por la relevancia o particularidad de las circunstancias que los rodean, sea imposible o poco probable acreditar ciertos hechos de manera directa,* ***es razonable considerar los indicios, que son evidencias parciales o signos indicativos de una realidad o hecho que puede ser inducido con más o menos seguridad, dependiendo de qué tan contundentes –reales o probables- sean, y la idoneidad de la regla empírica o máxima de experiencia utilizada como vínculo o conexión. Así, la primera condición para conferir valor a los indicios es que estén probados; la segunda, es que haya un fundamento o nexo que permita relacionar, con cierto grado de probabilidad o certeza, la correspondencia entre el hecho demostrado y la hipótesis que pretende acreditarse, y la tercera, es que no haya refutaciones, salvedades o indicios en contra y con más fuerza que los de imputación****. Por ello, no puede pretenderse que sólo puedan considerarse acreditados los hechos objeto de imputación si se cuenta con prueba directa, pues ninguna norma impone esa condición, cuando lo que se exige es que aquéllos sean demostrados, y no necesariamente conforme a una prueba que tenga un valor Preestablecido o tasado.*  *CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*  *Revisión fiscal 118/2010. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública. 19 de agosto de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Aideé Pineda Núñez.* |

1. Por su parte Telefónica manifestó lo siguiente:

|  |
| --- |
| **Telefónica** |

|  |
| --- |
| *Se sugiere hacer explícito que la razón de regular lo que constituyen causas objetivas para el inicio de procedimientos de investigación, es precisamente evitar el inicio de investigaciones arbitrarias o “pesquisas” que, a contrario, solo lleguen a afectar la libre concurrencia y la competencia económica.* |

**Consideraciones**

a) La tesis aislada mediante la cual se hace referencia al concepto de “*indicio*” en esta sección se utilizó de manera enunciativa y con la finalidad de que el público en general tuviera mayor referencia e información sobre dicho término; sin embargo, el Anteproyecto de Guía no define el término “*indicio*”. Más aun, siendo que el Anteproyecto de Guía es de carácter informativo y tiene como única finalidad orientar al público en general sobre los requisitos establecidos en el artículo 68 de la LFCE para la presentación de denuncias, no pretende *elaborar un concepto* de dicho término como lo sugiere el participante.

Por otro lado, la tesis aislada utilizada en el Anteproyecto de Guía no es disidente con la tesis aislada citada por Carlos Mora Villalpando, toda vez que la primera proporciona elementos del concepto de “indicio” y la segunda plantea elementos para otorgarle valor probatorio.

En consecuencia, resulta improcedente la sugerencia de Carlos Mora Villalpando.

b) La LFCE establece en el artículo 71 que para iniciar una investigación por prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas se requerirá de una causa objetiva, misma que consiste en cualquier indicio de la existencia de prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas.

En este sentido, contrario a lo que señala el participante, el Anteproyecto de Guía no pretende “*regular lo que constituyen causas objetivas*”, sino que retoma los elementos ya establecidos en la LFCE, por lo que no resulta necesario que el Anteproyecto de Guía exponga tal circunstancia.

En virtud de lo anterior, resulta improcedente la sugerencia de Telefónica.

## **6.4. Apartado 3. Modalidades para iniciar una investigación**

**Comentarios recibidos a la sección 3.2 A solicitud del Ejecutivo Federal**

En relación con la presente sección, Carlos Mora Villalpando indicó que:

|  |
| --- |
| **Carlos Mora Villalpando** |

|  |
| --- |
| *No está claro si las solicitudes del ejecutivo pueden ser o no desechadas. Se sugiere aclarar.* |

**Consideraciones**

La LFCE establece en su artículo 66, segundo párrafo, el carácter preferente respecto de las solicitudes de investigación realizadas por el Ejecutivo Federal. En este sentido, tal y como se establece en la sección 3.2 A solicitud del Ejecutivo Federal, tales solicitudes se revisarán a la luz de los requisitos que debe cumplir un escrito de denuncia de conformidad con el artículo 68 de la LFCE, con la finalidad de salvaguardar el citado carácter ordenado por la LFCE.

En este sentido, se considera improcedente la solicitud de mérito.

**Comentarios recibidos a la sección 3.3 A petición de parte**

En esta sección, Carlos Mora Villalpando manifestó lo siguiente:

|  |
| --- |
| **Carlos Mora Villalpando** |

|  |
| --- |
| *Se sugiere que el Anteproyecto, al referirse a los artículos 112 y 113 de la LFCE respecto a que el promovente puede presentar documentos junto con su promoción en idioma distinto al español, debiendo acompañar la traducción realizada por un perito traductor, cuente con una mejor técnica legislativa indicando la definición de promovente, en el sentido de que dicho adjetivo tiene una connotación procesal específica que únicamente aplica para aquél que “promueve” o solicita algo de la autoridad, no así para aquél que coopera con la autoridad dentro de un procedimiento, (i.e. como resultado de un requerimiento de información).*  *Además, consideramos que el Anteproyecto debe distinguir las calidades de los individuos que se dirigen al Instituto y no imponer, a aquél particular que coadyuva con la autoridad a petición de ésta, la onerosa carga, en caso de que presente documentos en idioma distinto al español, de que presente la traducción realizada por perito traductor. Considero que dicha carga debe corresponder única y específicamente a aquél que realmente tenga la calidad de promovente y por tanto tiene interés en el asunto (i.e. como sucede en una concentración), excluyendo a cualquier tercero de dicha carga.* |

**Consideraciones**

La LFCE señala que las actuaciones y promociones deben cumplir con lo dispuesto en sus artículos 112 y 113, por lo que las obligaciones, términos o requisitos ahí contenidas son aplicables tanto para quien promueva *motu proprio* (denunciante), como a quien atienda un requerimiento de información de la AI.

En consecuencia, es improcedente la petición de Carlos Mora Villalpando.

## **6.5. Apartado 4. Requisitos que debe cumplir el escrito de denuncia**

**Comentarios recibidos a la fracción I. Nombre, denominación o razón social del denunciante**

Dentro de esta fracción, Telefónica expuso lo que a continuación se cita:

|  |
| --- |
| **Telefónica** |

|  |
| --- |
| *Se considera que la Guía pretende imponer cargas excesivas al denunciante, respecto de los requisitos que debe contener su escrito de denuncia. La preocupación particular consiste en que la autoridad deseche una denuncia por no cumplir con las “sugerencias” de la Guía, siendo que “recomienda” aportar elementos y documentos que la legislación aplicable NO establece. La Guía no puede exceder el texto de la LFCE. Los ejemplos puntuales de lo anterior, son los siguientes:*  *(i)* ***Respecto de la fracción I del art. 68 de la LFCE****, la Guía “sugiere” dar copia de una identificación oficial, e identificarse con determinados documentos (INE, pasaporte, cartilla militar, cédula profesional, etc.) siendo que la LFCE únicamente exige aportar el nombre del denunciante, cosa que además, aplica a lo establecido en la fracción II de la Sección 4;* |

**Consideraciones**

El Anteproyecto de Guía es un documento de carácter informativo y tiene como única finalidad orientar al público en general sobre los requisitos establecidos en el artículo 68 de la LFCE para la presentación de denuncias de prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión ante la AI, específicamente sobre la información y los documentos adecuados para satisfacer los requisitos establecidos en el artículo 68 de la LFCE.

En este sentido, el presente Anteproyecto de Guía no establece requisitos para desechar o no, una denuncia, sino que sugiere que cuando una persona física promueva por su propio derecho, acompañe a su escrito de denuncia copia simple de su identificación oficial, lo cual no es una obligación.

Por lo anterior, resulta improcedente la petición de Telefónica.

**Comentarios recibidos a la fracción II. Nombre del representante legal en su caso, y documento idóneo con el que acredite su personalidad; domicilio para oír y recibir notificaciones, y personas autorizadas, así como teléfonos, correo electrónico u otros datos que permitan su pronta localización**

En relación con la presente fracción, Telefónica comentó lo siguiente:

|  |
| --- |
| **Telefónica** |

|  |
| --- |
| *Se considera que la Guía pretende imponer cargas excesivas al denunciante, respecto de los requisitos que debe contener su escrito de denuncia. La preocupación particular consiste en que la autoridad deseche una denuncia por no cumplir con las “sugerencias” de la Guía, siendo que “recomienda” aportar elementos y documentos que la legislación aplicable NO establece. La Guía no puede exceder el texto de la LFCE. Los ejemplos puntuales de lo anterior, son los siguientes:*  *(…)*  *(ii)* ***Respecto de la fracción II del art. 68 de la LFCE****, la Guía “sugiere” cuáles son los documentos idóneos para acreditar la personalidad de representantes o apoderados legales, siendo que la Guía no debe hacerlo sino únicamente sujetarse a lo dispuesto en la legislación aplicable para ello. Por otro lado, la Guía “sugiere” que se manifieste por escrito y bajo protesta de decir verdad que las facultades de cierta persona son vigentes, lo cual excede lo que la LFCE ordena al respecto, que simplemente pide acreditar la representación legal con documento idóneo;* |

**Consideraciones**

El artículo 68, fracción II de la LFCE establece la obligación del representante legal de presentar “*documento idóneo con el que acredite su personalidad*”, lo que implica el no haber sido revocado al momento de presentar la denuncia. En este sentido y en atención a la sugerencia, se elimina la sugerencia prevista en el Anteproyecto de Guía, relativa a que el representante legal del denunciante manifieste bajo protesta de decir verdad que las facultades que ostenta no le han sido revocadas

**Comentarios recibidos a la fracción IV. Descripción sucinta de los hechos que motivan la denuncia**

Dentro de la presente fracción, Carlos Mora Villalpando comentó lo siguiente:

|  |
| --- |
| **Carlos Mora Villalpando** |

|  |
| --- |
| *Se sugiere incluir en la siguiente redacción* [sic]*:*  *El escrito de denuncia debe contener una descripción sucinta y clara de los hechos que motivan la denuncia, es decir, señalar todos y cada uno de los acontecimientos de los que tenga conocimiento sobre la probalble* [sic] *comisión de conductas anticompetitivas e identificar las circunstancias de tiempo, modo y lugar correspondientes* ***para identificar los indicios de la comisión de una práctica monopólica, es decir, se debe desprender que las prácticas denunciadas tienen por objeto o efecto una práctica anticompetitiva.*** |

**Consideraciones**

La propuesta del participante para adicionar la redacción de la presente fracción, excede lo establecido en la fracción IV del artículo 68 de la LFCE. Esto es así, toda vez que dicha fracción establece como requisito la descripción sucinta de los hechos que motivan la denuncia, lo cual se encuentra directamente relacionado con lo dispuesto en el artículo 71 de la LFCE, referente a la necesidad de una causa objetiva para iniciar una investigación.

En este sentido, se estima innecesario adicionar en el Anteproyecto de Guía la redacción propuesta por Carlos Mora Villalpando que a la letra dice: “*para identificar los indicios de la comisión de una práctica monopólica, es decir, se debe desprender que las prácticas denunciadas tienen por objeto o efecto una práctica anticompetitiva.*”

**Comentarios recibidos a la fracción V. En el caso de denuncias de prácticas monopólicas relativas o concentraciones ilícitas, descripción de los principales bienes y servicios involucrados, precisando su uso en el mercado y, en caso de conocerlo, la lista de los bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados del denunciado y de los principales agentes económicos que los procesen, produzcan, distribuyan o comercialicen en el territorio nacional**

En relación a la presente fracción, Telefónica mencionó lo siguiente:

|  |
| --- |
| **Telefónica** |

|  |
| --- |
| *Se considera que la Guía pretende imponer cargas excesivas al denunciante, respecto de los requisitos que debe contener su escrito de denuncia. La preocupación particular consiste en que la autoridad deseche una denuncia por no cumplir con las “sugerencias” de la Guía, siendo que “recomienda” aportar elementos y documentos que la legislación aplicable NO establece. La Guía no puede exceder el texto de la LFCE. Los ejemplos puntuales de lo anterior, son los siguientes:*  *(…)*  *(iii)* ***Respecto de la fracción V del art. 68 de la LFCE****, la Guía “sugiere” que los denunciantes aporten elementos y análisis técnicos complejos, que en realidad correspondería a la autoridad determinar (como resultado precisamente de su investigación) tales como:*  *- Participaciones de mercado;*  *- Estructuras y políticas de precios y costos;*  *- Estudios de mercado;*  *- Estimaciones de daños;*  *- Identificación de agentes económicos afectados por la práctica denunciada, etc.*  *Lo anterior claramente excede el texto de la LFCE, en la que simplemente se establece que se haga una descripción de los principales bienes o servicios involucrados en el mercado, precisando su uso y una lista de otros competidores y agentes relacionados.*  *Pretender, a través de la Guía, que el denunciante presente las participaciones de mercado, las estructuras y políticas de precios y costos, entre otros, es revertir la carga de la investigación al denunciante, cuando es propia de la autoridad.*  *La inclusión de llevar a cabo una investigación por parte del denunciante, de facto hace nugatorio el derecho a denunciar.* |

**Consideraciones**

El Anteproyecto de Guía es un documento de carácter informativo, el cual tiene como única finalidad orientar al público en general sobre los requisitos establecidos en el artículo 68 de la LFCE para la presentación de denuncias de prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión ante la AI, específicamente sobre la información y los documentos que se sugiere acompañar al escrito de denuncia, sin que tales sugerencias sean de carácter obligatorio.

Así, respecto de lo indicado por el participante, se menciona que en la fracción V del apartado 4 del Anteproyecto de Guía, únicamente se recomienda que, en caso de conocer la información citada en la misma, se presente en el escrito de denuncia. Esto es, tomando en cuenta que presentar la información relacionada en dicho apartado y fracción del Anteproyecto de Guía es una sugerencia, de modo alguno se exige una carga ni se revierte la carga de investigar al denunciante.

En virtud de lo anterior, es improcedente la petición de Telefónica.

## **6.6. Apartado 5. Confidencialidad de la información presentada en la denuncia**

**Comentarios recibidos**

En el apartado 5 del Anteproyecto de Guía, Carlos Mora Villalpando realizó el siguiente comentario:

|  |
| --- |
| **Carlos Mora Villalpando** |

|  |
| --- |
| *Se sugiere señalar que en caso de que esa* [sic] *el IFT llegase a considerar hacer un resumen y una clasificación distintas a las propuestas, el IFT deberá realizar tal clasificación en estricto cumplimiento de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 82 de la Ley de la Propiedad Industrial; 125 de la LFCE, en concordancia con la Ley Federal de Transparencia; 37 y 38 del Reglamento de La Ley Federal de Transparencia; 116 y demás relativos y aplicables de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como con el Capítulo VI de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas, publicados el 15 de abril de 2016.* |

**Consideraciones**

Respecto de la confidencialidad de la información, el Anteproyecto de Guía hace referencia al derecho que le asiste a cualquier interesado para solicitar que su información sea clasificada con el carácter confidencial, y los requisitos que debe cumplir conforme al artículo 125, primer párrafo, de la LFCE. De igual forma, la clasificación y resumen que, en su caso, se realice por parte de la AI, deberá cumplir con lo establecido en la fracción IX del artículo 3 de la LFCE, que en su parte conducente señala lo siguiente: “*Información Confidencial: Aquella que* (…) *por disposición legal prohíba su divulgación.*”

En razón de lo anterior, es improcedente la petición de Carlos Mora Villalpando.

## **6.7. Apartado 6. Acuerdos que puede emitir la Autoridad Investigadora del Instituto, una vez presentado el escrito de denuncia**

**Comentarios recibidos**

En el presente apartado Telefónica señaló lo siguiente:

|  |
| --- |
| **Telefónica** |

|  |
| --- |
| *Los criterios contenidos en la Guía son acordes a lo establecido en la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y las Disposiciones Regulatorias que resultan aplicables por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Instituto), con excepción de lo establecido en el numeral 6, inciso b), de la Guía.*  *El inciso referido establece lo siguiente:*  *6. ACUERDOS QUE PUEDE EMITIR LA AUTORIDAD INVESTIGADORA DEL INSTITUTO, UNA VEZ PRESENTADO EL ESCRITO DE DENUNCIA*  *[…]*  *b) Deseche la denuncia total o parcialmente, por notoria improcedencia cuando actualice alguno de los siguientes supuestos: Los hechos denunciados no constituyan violaciones a la LFCE. Este supuesto de improcedencia se actualiza en caso de que los hechos referidos por el denunciante en su escrito* ***no colmen alguno de los supuestos normativos contemplados para la existencia de una conducta anticompetitiva referida en la presente guía.*** *(Énfasis añadido)*  *De la transcripción se desprende que el Instituto desechará aquéllas denuncias en las que se expongan hechos que no actualicen algún tipo administrativo contemplado en la LFCE. En otras palabras, en caso de que la denuncia no contenga elementos suficientes que permitan al Instituto considerar la existencia de una práctica monopólica o una concentración ilícita, la denuncia será desechada. Al respecto, consideramos que dicho estándar probatorio no es acorde con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 71 de la LFCE, en el cual se establece que, para iniciar una investigación, se requiere de una causa objetiva, es decir, la existencia de algún indicio que permita que la autoridad infiera la comisión de una práctica monopólica absoluta. De lo anterior, podemos advertir que la LFCE no establece como requisito para iniciar una investigación que el denunciante describa hechos y aporte elementos que “[…] colmen alguno de los supuestos normativos contemplados para la existencia de una conducta anticompetitiva […]”.*  *En efecto, conforme a lo señalado anteriormente, el Instituto sólo requiere que el hecho descrito en la denuncia esté probado y que, de forma preliminar, este pueda constituir alguna infracción a la LFCE, o bien, permita inferir al Instituto la probable existencia de una conducta que debe ser investigada a fin de determinar si la misma configura alguna infracción a la LFCE; lo anterior, sin que se requiera que el denunciante acredite todos y cada uno de los elementos que configuran una práctica monopólica, absoluta o relativa, o bien, una concentración ilícita, como se sugiere en el apartado 6, inciso b), de la Guía. En todo caso, de conformidad con lo establecido en el artículo 78, fracción I, de la LFCE, corresponde a la autoridad investigadora si, derivado del procedimiento de investigación, existen elementos objetivos que deriven en la probable responsabilidad de algún agente económico.*  *De esta forma, consideramos que el inciso b) del numeral 6 de la Guía, debería modificarse en los siguientes términos:*  *6. ACUERDOS QUE PUEDE EMITIR LA AUTORIDAD INVESTIGADORA DEL INSTITUTO, UNA VEZ PRESENTADO EL ESCRITO DE DENUNCIA*  *[…]*  *b) Deseche la denuncia total o parcialmente, por notoria improcedencia cuando actualice alguno de los siguientes supuestos:*  *Los hechos denunciados no constituyan violaciones a la LFCE. Este supuesto de improcedencia se actualiza en caso de que los hechos referidos por el denunciante en su escrito* ***no describan algún hecho que pueda constituir algún indicio de la comisión de una conducta anticompetitiva referida en la presente Guía. En todo caso, la acreditación de todos los elementos constitutivos de este tipo de conductas corresponde al Pleno del Instituto en términos del artículo 85 de la LFCE. ~~colmen alguno de los supuestos normativos contemplados para la existencia de una conducta anticompetitiva referida en la presente guía.~~*** |

**Consideraciones**

En atención a los comentarios anteriores, y con la finalidad de que la redacción del inciso b) del apartado 6 del Anteproyecto de Guía resulte clara y no esté sujeta a interpretaciones respecto de su alcance conforme a lo establecido por la LFCE, se modifica como sigue:

|  |  |
| --- | --- |
| **Anteproyecto de Guía** | **Modificación al Anteproyecto de Guía[[2]](#footnote-3)** |
| b) Deseche la denuncia total o parcialmente, por notoria improcedencia cuando actualice alguno de los siguientes supuestos:  • *Los hechos denunciados no constituyan violaciones a la LFCE.*  Este supuesto de improcedencia se actualiza en caso de que los hechos referidos por el denunciante en su escrito no colmen alguno de los supuestos normativos contemplados para la existencia de una conducta anticompetitiva referida en la presente guía. | b) Deseche la denuncia total o parcialmente, por notoria improcedencia cuando actualice alguno de los siguientes supuestos:  • *Los hechos denunciados no constituyan violaciones a la LFCE.*  Este supuesto de improcedencia se actualiza en caso de que los hechos ~~referidos~~ señalados por el denunciante en su escrito ~~no colmen alguno de los supuestos normativos contemplados para la existencia de una conducta anticompetitiva~~ no guarden relación con alguna de las conductas anticompetitivas establecidas en la LFCE ~~referida en la presente guía~~. |

## **6.8. Apartado 7. Reporte de conductas anticompetitivas**

**Comentarios recibidos**

En relación al presente apartado, Telefónica realizó los siguientes comentarios:

|  |
| --- |
| **Telefónica** |

|  |
| --- |
| *Se sugiere eliminar la sección, dado que el Reporte de Conductas Anticompetitivas, en realidad es una figura inexistente en la LFCE , es decir, no se establece en el artículo 67, y por el contrario, lo que se estipula en dicho artículo es (“cualquier persona en el caso de violaciones a esta LFCE en materia de prácticas monopólicas absolutas, prácticas monopólicas relativas o concentraciones ilícitas, podrá denunciarlas ante la Autoridad Investigadora”) y en realidad constituyen denuncias formales que la autoridad debe tramitar con base en lo dispuesto en la LFCE y sus Disposiciones Regulatorias.*  *Así también, habilitar el presente portal dará pauta a que la Autoridad Investigadora genere cargas excesivas de trabajo a los concesionarios y autorizados, para poder presentar toda la información que usualmente requiere esa autoridad, sin tener indicios objetivos contundentes para un posible inicio de investigación.* |

**Consideraciones**

Si bien es cierto que la LFCE no hace referencia expresa al “*Reporte de Conductas Anticompetitivas”*, debe tomarse en consideración que la AI puede allegarse de elementos que constituyan una causa objetiva que le permitan en su caso, iniciar investigaciones de oficio.

En este sentido, el “*Reporte de Conductas Anticompetitivas*”constituye un mecanismo que permitirá a aquellos agentes económicos que por cualquier razón no deseen presentar una denuncia, informar hechos que pudieran constituir violaciones a la LFCE.

En razón de lo anterior, resulta improcedente atender la petición de Telefónica.

## ***Comentarios, opiniones y aportaciones generales del participante sobre el asunto en consulta pública***

Adicionalmente, Telefónica elaboró diversos comentarios y aportaciones generales sobre el Anteproyecto de Guía en los siguientes términos:

|  |
| --- |
| **Telefónica** |
| *En atención a la convocatoria de Consulta Pública publicada el 18 de mayo de 2018 sobre: (i) el “Anteproyecto de Guía para la presentación de denuncias de prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión” (la “Guía”); y (ii) el “Anteproyecto de 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” (los “Lineamientos” y conjuntamente con la Guía, los “Anteproyectos”); en forma respetuosa sometemos a su consideración los siguientes comentarios y sugerencias.*  *I. COMENTARIO GENERAL*  *Los Anteproyectos dan cumplimiento a la obligación legal del IFETEL de emitir periódicamente guías y lineamientos en aquellas materias que estime necesario para el efectivo cumplimiento de la Ley Federal de Competencia Económica (la “LFCE” o “Ley”), en este caso a fin de dar certidumbre y claridad sobre la presentación de denuncias y reportes sobre la probable comisión de prácticas monopólicas (absolutas y relativas) y concentraciones ilícitas, así como algunos conceptos generales sobre su alcance y aplicación, destacando principalmente por lo siguiente:*  *− Resulta útil la definición de nomenclatura técnica a través del Glosario al inicio de la Guía;*  *− La Guía resulta armónica y acorde con las guías de las principales jurisdicciones y con la práctica internacional. Lo cual incentiva y facilita el desarrollo de solicitudes de carácter internacional;*  *− Se provee de claridad y sobre todo previsibilidad para los solicitantes con la definición sobre el contenido y temporalidad de las etapas que conforman el Programa;*  *− Se da mayor confiabilidad, seguridad y certeza a los potenciales denunciantes, al conocer la interpretación del IFETEL sobre: (i) lo que debe contener el escrito de denuncia, respecto de cada una de las fracciones del artículo 68 de la LFCE; (ii) sobre lo que constituye una causa objetiva para el inicio de un procedimiento de investigación, respecto de cada una de las fracciones del artículo 71 de la LFCE; y (iii) la descripción detallada del proceso de manejo, clasificación y resguardo de la información confidencial por parte del IFETEL.*  *− Resulta novedoso el posibilitar la denuncia por medios electrónicos, lo cual aún no es posible hacer ante la Comisión Federal de Competencia Económica.*  *II. SUGERENCIAS*  *No obstante, en general se considera que existen dos áreas principales de mejora, mismas que son de importante atención:*  *(i) en algunas secciones, principalmente en la Cuarta “Requisitos que debe cumplir el escrito de denuncia”, la Guía va más allá que la LFCE y sus Disposiciones Regulatorias imponiendo cargas excesivas e indebidas al denunciante, generando incertidumbre sobre el posible desechamiento de su denuncia, en caso de no cumplir con lo que establece la Guía, siendo requisitos que NO establece la legislación, por lo cual carecería de fundamento. Se considera que, en tal caso, este tipo de preceptos en tal caso deberían contenerse en la LFCE y/o sus Disposiciones Regulatorias y no propiamente una guía no vinculante cuya naturaleza jurídica, por cierto, no es clara; y*  *(ii)Se considera que en general los Anteproyectos no ofrecen orientación clara y completa para el denunciante, dado que principalmente, en la sección 4, no se menciona o interpreta puntualmente qué tipo de hechos o actos podrían ser considerados como “hechos o actos denunciables”, que eventualmente configuren una causa objetiva para que la autoridad inicie la investigación correspondiente. El añadir esto en los Anteproyectos sería muy útil, más que solamente ofrecen una especie de resumen o compendio de lo que la legislación aplicable dispone. Por lo anterior, se, ofrecen respetuosamente las sugerencias a los Anteproyectos, descritas en la sección II anterior.* |

**Consideraciones**

Los comentarios hechos por Telefónica en esta sección, son un concentrado de las peticiones y sugerencias que aportó a los diversos apartados y secciones del Anteproyecto de Guía, mismos que se atendieron en lo particular a lo largo del presente documento.

1. Los cambios realizados se señalan mediante el texto subrayado. [↑](#footnote-ref-2)
2. Los cambios realizados se señalan mediante el texto subrayado. [↑](#footnote-ref-3)