

FORMATO PARA PARTICIPAR EN LA CONSULTA PÚBLICA

Instrucciones para su llenado y participación:

- I. Las opiniones, comentarios y propuestas deberán ser remitidas a las siguientes direcciones de correo electrónico: **consulta.guiadeconcentraciones@ift.org.mx**, en donde se deberá considerar que la capacidad límite para la recepción de archivos es de 25 Mb.
- II. Proporcione su nombre completo (nombre y apellidos), razón o denominación social, o bien, el nombre completo (nombre y apellidos) de la persona que funja como representante legal. Para este último caso, deberá elegir entre las opciones el tipo de documento con el que acredita dicha representación, así como adjuntar –a la misma dirección de correo electrónico– copia electrónica legible del mismo.
- III. Lea minuciosamente el **AVISO DE PRIVACIDAD** en materia del cuidado y resguardo de sus datos personales, así como sobre la publicidad que se dará a los comentarios, opiniones y aportaciones presentadas por usted en el presente proceso consultivo.
- IV. Vierta sus comentarios conforme a la estructura de la Sección II del presente formato.
- V. De contar con observaciones generales o alguna aportación adicional proporciónelos en el último recuadro.
- VI. En caso de que sea de su interés, podrá adjuntar a su correo electrónico la documentación que estime conveniente.
- VII. El período de consulta pública será del 1 de septiembre al 13 de octubre de 2021 (i.e. 30 días hábiles). Una vez concluido dicho período, se podrán continuar visualizando los comentarios vertidos, así como los documentos adjuntos en la siguiente dirección electrónica: <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas>
- VIII. Para cualquier duda, comentario o inquietud sobre el presente proceso consultivo, el Instituto pone a su disposición el siguiente punto de contacto: Juan Manuel Hernández Pérez, Director General de Concentraciones y Concesiones, correo electrónico: manuel.hernandez@ift.org.mx o bien, a través del número telefónico 55 5015 4000, extensión 4047.

I. Datos de la persona participante	
Nombre, razón o denominación social:	Pegaso PCS, S.A. de C.V.
En su caso, nombre de la persona que funja como representante legal:	Ana de Saracho O'Brien
Documento para la acreditación de la representación: <small>En caso de contar con una persona que funja como representante legal, adjuntar copia digitalizada del documento que acredite dicha representación, vía correo electrónico.</small>	Poder Notarial
AVISO DE PRIVACIDAD INTEGRAL DE DATOS PERSONALES QUE EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES RECABA A TRAVÉS DE LA UNIDAD DE COMPETENCIA ECONÓMICA	
<p>En cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 3, fracción II, 16, 17, 18, 21, 25, 26, 27 y 28 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (en lo sucesivo, la "LGPDPPSO"); 9, fracción II, 15 y 26 al 45 de los Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público (en lo sucesivo los "Lineamientos Generales"); 11 de los Lineamientos que establecen los parámetros, modalidades y procedimientos para la portabilidad de datos personales (en lo sucesivo los "Lineamientos de Portabilidad"), numeral Segundo, punto 5, y numeral Cuarto de la Política de Protección de Datos Personales del Instituto Federal de Telecomunicaciones, se pone a disposición de los titulares de datos personales, el siguiente Aviso de Privacidad Integral:</p> <p>I. Denominación del responsable Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el "IFT").</p> <p>II. Domicilio del responsable Avenida Insurgentes Sur #1143, Colonia Nochebuena, Demarcación Territorial Benito Juárez, Código Postal 03720, Ciudad de México.</p> <p>III. Datos personales que serán sometidos a tratamiento y su finalidad Los datos personales que el IFT recaba, a través de la Unidad de Competencia Económica, son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Datos de identificación: Nombre completo y Correo electrónico.</i> • <i>Datos patrimoniales y de identificación: Documentos que acreditan la personalidad como el nombre del representante de persona física o moral y que por su naturaleza contienen datos personales, de manera enunciativa más no limitativa: Nacionalidad, Estado Civil, Domicilio, Patrimonio, Firmas, Rúbricas.</i> 	

- *Datos ideológicos: Comentario, Opinión y/o Aportación.*

Se destaca que en términos del artículo 3, fracción X de la LGPDPPSO, ninguno de los anteriores corresponde a datos personales sensibles.

IV. Fundamento legal que faculta al responsable para llevar a cabo el tratamiento

El IFT, a través de la Unidad de Competencia Económica, lleva a cabo el tratamiento de los datos personales mencionados en el apartado anterior, de conformidad con los artículos 15, fracciones XL y XLI, 51 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, última modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 2017, 12, fracción XXII, segundo y tercer párrafos y 138 de la Ley Federal de Competencia Económica, última modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2017, así como el Lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2017, recabados en el ejercicio de sus funciones.

V. Finalidades del tratamiento

Los datos personales recabados por el IFT serán protegidos, incorporados y resguardados específicamente en los archivos de la Unidad de Competencia Económica, y serán tratados conforme a las finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas siguientes:

- Divulgar íntegramente la documentación referente a los comentarios, opiniones y/o aportaciones que deriven de la participación de las personas físicas en los procesos de consulta pública a cargo del IFT.*
- Hacer llegar al IFT, mediante la dirección electrónica habilitada para ello, su participación en los procesos de consulta pública.*
- Acreditar la personalidad en caso de que los comentarios, opiniones y/o aportaciones, u otros elementos de los procesos consultivos sean presentados por los interesados a través de representante legal.*

VI. Información relativa a las transferencias de datos personales que requieran consentimiento

La Unidad de Competencia Económica no llevará a cabo tratamiento de datos personales para finalidades distintas a las expresamente señaladas en este aviso de privacidad, ni realizará transferencias de datos personales a otros responsables, de carácter público o privado, salvo aquéllas que sean estrictamente necesarias para atender requerimientos de información de una autoridad competente, que estén debidamente fundados y motivados, o bien, cuando se actualice alguno de los supuestos previstos en los artículos 22 y 70 de la LGPDPPSO. Dichas transferencias no requerirán el consentimiento del titular para llevarse a cabo.

VII. Mecanismos y medios disponibles para que el titular, en su caso, pueda manifestar su negativa para el tratamiento de sus datos personales para finalidades y transferencias de datos personales que requieren el consentimiento del titular

En concordancia con lo señalado en el apartado VI, del presente aviso de privacidad, se informa que los datos personales recabados no serán objeto de transferencias que requieran el consentimiento del titular. No obstante, en caso de que el titular tenga alguna duda respecto al tratamiento de sus datos personales, así como a los mecanismos para ejercer sus derechos, puede acudir a la Unidad de Transparencia del IFT, ubicada en Avenida Insurgentes Sur #1143 (Edificio Sede), Piso 8, Colonia Nochebuena, Demarcación Territorial Benito Juárez, Código Postal 03720, Ciudad de México, o bien, enviar un correo electrónico a la siguiente dirección unidad.transparencia@ift.org.mx, e incluso, comunicarse al teléfono 55 5015 4000, extensión 4688.

VIII. Los mecanismos, medios y procedimientos disponibles para ejercer los derechos ARCO (derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de los datos personales)

Las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO deberán presentarse ante la Unidad de Transparencia del IFT, a través de escrito libre, formatos, medios electrónicos o cualquier otro medio que establezca el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en lo sucesivo el "INAI").

El procedimiento se regirá por lo dispuesto en los artículos 48 a 56 de la LGPDPPSO, así como en los numerales 73 al 107 de los Lineamientos Generales, de conformidad con lo siguiente:

- Los requisitos que debe contener la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO.
 - Nombre del titular y su domicilio o cualquier otro medio para recibir notificaciones;
 - Los documentos que acrediten la identidad del titular y, en su caso, la personalidad e identidad de su representante;
 - De ser posible, el área responsable que trata los datos personales y ante la cual se presenta la solicitud;
 - La descripción clara y precisa de los datos personales respecto de los que se busca ejercer alguno de los derechos ARCO;
 - La descripción del derecho ARCO que se pretende ejercer, o bien, lo que solicita el titular, y
 - Cualquier otro elemento o documento que facilite la localización de los datos personales, en su caso.

- Los medios a través de los cuales el titular podrá presentar las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO.

Los medios se encuentran establecidos en el párrafo octavo del artículo 52 de la LGPDPPSO, que señala lo siguiente: Las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO deberán presentarse ante la Unidad de Transparencia del responsable, que el titular considere competente, a través de escrito libre, formatos, medios electrónicos o cualquier otro medio que al efecto establezca el INAI.

- Los formularios, sistemas y otros medios simplificados que, en su caso, el INAI hubiere establecido para facilitar al titular el ejercicio de sus derechos ARCO.

Los formularios que ha desarrollado el INAI para el ejercicio de los derechos ARCO, se encuentran disponibles en su portal de Internet www.inai.org.mx, en la sección "Protección de Datos Personales" / "¿Cómo ejercer el derecho a la protección de datos personales?" / "En el sector público" / "Procedimiento para ejercer los derechos ARCO".

- Los medios habilitados para dar respuesta a las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO.

De conformidad con lo establecido en el artículo 90 de los Lineamientos Generales, la respuesta adoptada por el responsable podrá ser notificada al titular en su Unidad de Transparencia o en las oficinas que tenga habilitadas para tal efecto, previa acreditación de su identidad y, en su caso, de la identidad y personalidad de su representante de manera presencial, o por la Plataforma Nacional de Transparencia o correo certificado en cuyo caso no procederá la notificación a través de representante para estos dos últimos medios.

- e) La modalidad o medios de reproducción de los datos personales.

Según lo dispuesto en el artículo 92 de los Lineamientos Generales, la modalidad o medios de reproducción de los datos personales será a través de consulta directa, en el sitio donde se encuentren, o mediante la expedición de copias simples, copias certificadas, medios magnéticos, ópticos, sonoros, visuales u holográficos, o cualquier otra tecnología que determine el titular.

- f) Los plazos establecidos dentro del procedimiento —los cuales no deberán contravenir lo previsto en los artículos 51, 52, 53 y 54 de la LGPDPPSO— son los siguientes:

El responsable deberá establecer procedimientos sencillos que permitan el ejercicio de los derechos ARCO, cuyo plazo de respuesta no deberá exceder de veinte días contados a partir del día siguiente a la recepción de la solicitud.

El plazo referido en el párrafo anterior podrá ser ampliado por una sola vez hasta por diez días cuando así lo justifiquen las circunstancias, y siempre y cuando se le notifique al titular dentro del plazo de respuesta.

En caso de resultar procedente el ejercicio de los derechos ARCO, el responsable deberá hacerlo efectivo en un plazo que no podrá exceder de quince días contados a partir del día siguiente en que se haya notificado la respuesta al titular.

En caso de que la solicitud de protección de datos no satisfaga alguno de los requisitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 52 de la LGPDPPSO, y el responsable no cuente con elementos para subsanarla, se prevendrá al titular de los datos dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO, por una sola ocasión, para que subsane las omisiones dentro de un plazo de diez días contados a partir del día siguiente al de la notificación. Transcurrido el plazo sin desahogar la prevención se tendrá por no presentada la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO. La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tiene el INAI para resolver la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO.

Cuando el responsable no sea competente para atender la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, deberá hacer del conocimiento del titular dicha situación dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud, y en caso de poderlo determinar, orientarlo hacia el responsable competente.

Cuando las disposiciones aplicables a determinados tratamientos de datos personales establezcan un trámite o procedimiento específico para solicitar el ejercicio de los derechos ARCO, el responsable deberá informar al titular sobre la existencia del mismo, en un plazo no mayor a cinco días siguientes a la presentación de la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, a efecto de que este último decida si ejerce sus derechos a través del trámite específico, o bien, por medio del procedimiento que el responsable haya institucionalizado para la atención de solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO conforme a las disposiciones establecidas en los artículos 48 a 56 de la LGPDPPSO.

En el caso en concreto, se informa que no existe un procedimiento específico para solicitar el ejercicio de los derechos ARCO en relación con los datos personales que son recabados con motivo del cumplimiento de las finalidades informadas en el presente aviso de privacidad.

- g) El derecho que tiene el titular de presentar un recurso de revisión ante el INAI en caso de estar inconforme con la respuesta.

El referido derecho se encuentra establecido en los artículos 103 al 116 de la LGPDPPSO, los cuales disponen que el titular, por sí mismo o a través de su representante, podrán interponer un recurso de revisión ante el INAI o la Unidad de Transparencia del responsable que haya conocido de la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, dentro de un plazo que no podrá exceder de quince días contados a partir del siguiente a la fecha de la notificación de la respuesta.

En caso de que el titular tenga alguna duda respecto al procedimiento para el ejercicio de los derechos ARCO, puede acudir a la Unidad de Transparencia del IFT, ubicada en Avenida Insurgentes Sur #1143 (Edificio Sede), Piso 8, Colonia Nochebuena, Demarcación Territorial Benito Juárez, Código Postal 03720, Ciudad de México, enviar un correo electrónico a la siguiente dirección unidad.transparencia@ift.org.mx o comunicarse al teléfono 55 5015 4000, extensión 4688.

IX. Mecanismos, medios y procedimientos para ejercer el derecho de portabilidad de datos personales ante el IFT.

Respecto al derecho a la portabilidad de datos personales, se informa que ninguna de las categorías y/o datos personales recabados es técnicamente portable, al no actualizar los supuestos a los que hace referencia el artículo 8 de los Lineamientos de Portabilidad¹.

X. El domicilio de la Unidad de Transparencia del IFT.

La Unidad de Transparencia del IFT se encuentra ubicada en Avenida Insurgentes Sur #1143 (Edificio Sede), Piso 8, Colonia Nochebuena, Demarcación Territorial Benito Juárez, Código Postal 03720, Ciudad de México, y cuenta con un módulo de atención al público en la planta baja del edificio, con un horario laboral de 9:00 a 18:30 horas, de lunes a jueves, y viernes de 9:00 a 15:00 horas, número telefónico 55 5015 4000, extensión 4688.

XI. Los medios a través de los cuales el responsable comunicará a los titulares los cambios al aviso de privacidad.

Todo cambio al Aviso de Privacidad será comunicado a los titulares de datos personales en el microsítio denominado “Avisos de privacidad de los portales pertenecientes al Instituto Federal de Telecomunicaciones”, disponible en la dirección electrónica: <http://www.ift.org.mx/avisos-de-privacidad>

Última actualización: (27/01/2020)

¹ Disponibles en el vínculo electrónico: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5512847&fecha=12/02/2018

Guía para el Control de Concentraciones en los Sectores de Telecomunicaciones y Radiodifusión

Telefónica

México

Comentarios a la Consulta Pública del Instituto Federal de Telecomunicaciones,
México

13 de octubre de 2021

Índice

1. Introducción	3
2. Comentarios y Observaciones	4
2.1 Competencia del IFT en Mercados Digitales	4
2.2 Coadyuvancia de Terceros	5
2.3 Notificación Voluntaria	8
2.4 Mercados Relevantes	10
2.5 Acuerdo de Riesgos	11
2.6 Monitoreo de Compromisos	12
2.7 Merger's Screening Tests: UPP & GUPPI	13
3. Comentarios Finales	16

1. Introducción

Telefónica México celebra la disposición del Instituto Federal de Telecomunicaciones (“Instituto”) de someter a consulta pública el *Anteproyecto de Modificación a la Guía para el Control de Concentraciones en los Sectores de Telecomunicaciones y Radiodifusión*.

En opinión de Telefónica México, la actualización de esta guía incrementa la certidumbre de los agentes económicos respecto al actuar del Instituto Federal de Telecomunicaciones en uno de los pilares centrales de la política de competencia, además de representar un importante esfuerzo por mejorar la transparencia en el ejercicio de las facultades de esta autoridad.

A continuación, se presentan los comentarios de Telefónica México a la consulta pública del Instituto relacionada con la actualización de la Guía para el Control de Concentraciones en los Sectores de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

2. Comentarios y Observaciones

2.1 Competencia del IFT en Mercados Digitales

1. En el punto 4.1, el proyecto de Guía para el Control de Concentraciones hace referencia a cuatro instancias en las que el Instituto se considera competente para conocer y resolver concentraciones. Estas cuatro instancias están vinculadas a la naturaleza de las actividades económicas asociadas a la concentración. En particular, en términos de la Guía para el Control de Concentraciones, el Instituto se considera competente para conocer y resolver sobre concentraciones cuyas actividades: (i) pertenezcan a los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión; (ii) requieran de un conocimiento técnico especializado en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión; (iii) pertenezcan a la “*cadena de valor de otras actividades que forman parte de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión*” y, (iv) emplean como insumo las redes de telecomunicaciones de manera importante.
2. En relación con la instancia (iii), se considera importante que el Instituto sea más preciso respecto a contenido y alcance. En principio, es posible identificar dos interpretaciones. La primera de ellas es que “*otras actividades*” forman parte de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. En este caso, esas “*otras actividades*” ya están contempladas como parte de la instancia (i), por lo que no entonces no se entiende cuál sería la diferencia entre la instancia (i) y la instancia (iii). La segunda interpretación es que lo que pertenece al sector de las telecomunicaciones y radiodifusión, son segmentos o partes de la cadena de valor de “*otras actividades*” que, por su naturaleza, son ajenas a los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. Esta segunda interpretación es problemática, porque implicaría que actividades económicas que generalmente son percibidas como distintas a las actividades del sector de las telecomunicaciones y radiodifusión, por el solo hecho de contener dentro de su cadena de valor un componente que pudiese ser parte del sector de las telecomunicaciones o de la radiodifusión, entonces automáticamente se encontrarían bajo el área competencial del Instituto. Esta segunda interpretación es riesgosa, porque podría generar un sobredimensionamiento de las facultades del Instituto para conocer y resolver concentraciones.

3. En lo concerniente a la instancia (iv), no es del todo claro que actividades que empleen de manera importante las redes de telecomunicaciones como insumo, sean actividades sobre las que el Instituto tenga *siempre* competencia para conocer y resolver concentraciones; esto es particularmente relevante en el caso de concentraciones que involucran plataformas digitales. Por ejemplo, las actividades económicas asociadas a plataformas digitales como Uber o Cornershop se podrían ubicar perfectamente dentro de lo definido por el Instituto como la instancia (iv), en el sentido que son actividades económicas que emplean como insumo las redes de telecomunicaciones de manera importante.
4. No obstante lo anterior, la resolución del Conflicto Competencial C.C.A 4/2019 que involucró precisamente la concentración entre Uber y Cornershop en México, se resolvió desconociendo las facultades del Instituto para conocer y resolver este tipo de concentraciones. Si bien es cierto que, a la fecha, las resoluciones de los conflictos competenciales entre la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto ha sido esencialmente casuístico, resulta claro que el alcance competencial del Instituto en actividades económicas que utilizan como insumo importante redes de telecomunicaciones ha sido cuestionado por los tribunales competentes. En virtud de lo anterior, se sugiere que la Guía para el Control de Concentraciones no haga referencia a la instancia (iv) porque podría generar incertidumbre en los procesos de notificación de concentraciones. Esto porque la lectura de esta guía podría conducir a los agentes económicos a pensar que el Instituto es competente para conocer ese tipo de concentraciones cuando, en los hechos, podría no ser el caso.

2.2 Coadyuvancia de Terceros

5. En el marco del proceso de notificación de concentraciones, es común que terceras partes —es decir, agentes económicos que no son parte de la concentración notificada— deseen aportar información a las autoridades de competencia con el fin de ésta pueda ser evaluada en conjunto con la información proporcionada por las partes.

6. La Guía para el Control de Concentraciones establece que, para la evaluación de una concentración, terceras partes pueden proporcionar información al Instituto a través de dos vías: (a) a solicitud expresa de la Unidad de Competencia Económica vía un requerimiento de información y, (b) a través del desechamiento de una denuncia por parte de la Autoridad Investigadora en términos de lo establecido en el Artículo 70, fracción V de la Ley Federal de Competencia Económica.
7. Es importante que la Guía para el Control de Concentraciones sea particularmente explícita respecto al hecho de que, a pesar del desechamiento de la denuncia por parte de la Autoridad Investigadora en términos del Artículo 70 de la Ley Federal de Competencia Económica, la información que provean terceras partes será glosada en el expediente de la concentración y, de manera más importante, que **esta información será analizada por la autoridad.**
8. El hecho que la Guía para el Control de Concentraciones haga explícito que **la información proporcionada por terceros no solo será glosada, sino que también será analizada** por la autoridad, está en línea con lo dictado por el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones que, en el contexto del expediente 121/2019 —juicio de amparo promovido por Televisa en el marco de la información proporcionada como tercera parte en la concentración Disney-Fox— determinó lo siguiente:

*“[...] aunque la denuncia de una posible concentración ilícita es improcedente si dicha concentración es objeto de un procedimiento de notificación, ello no significa que los denunciantes no tengan posibilidad alguna de hacer llegar a la autoridad los argumentos y medios probatorios relacionados con la eventual concentración ilícita, pues aunque se deseche la denuncia, **la autoridad tiene el deber de glosar los documentos al expediente de notificación, lo cual implica que la autoridad debe hacerse sabedora de los mismos y tenerlos en cuenta.**”*

*En este sentido, si lo que preocupa a las quejas es que el Instituto Federal de Telecomunicaciones se verá limitado en sus facultades de verificación, cabe señalar que sólo en el caso de que el procedimiento de notificación haya concluido, sucederá que los hechos y pruebas no se tomen en cuenta, pero **si el procedimiento no ha concluido, la autoridad debe tomarlos en cuenta**". [subrayado y resaltado añadido].*

9. Por lo demás, se considera importante que, a futuro, el régimen de notificación y evaluación de concentraciones en México abra espacio para un papel más activo para terceras partes interesadas dentro de los procesos de evaluación y discusión de concentraciones donde incluso, la compartición de dictámenes preliminares para comentarios, así como la programación de audiencias orales sean factibles, muy en línea con lo que actualmente ocurre en la Unión Europea: ¹

“Competitor involvement in EU merger control is explicitly set forth in the European merger law provisions: within 7–10 days after receiving a merger notification the Commission sends out Article 11 letters to the filing parties and ‘interested third parties’. The law defines the latter usually as being competitors, suppliers and customers. The so-called Article 11 letters’ main purpose is to gather information on the market in Phase 1. The Best Practice Guidelines further set forth that the Commission may consult third parties on methodological issues regarding data and information gathering in the relevant economic sector. Third parties showing sufficient interest may request in Phase 1 to be heard orally.

In Phase 2, the Commission sends to the involved third parties a nonconfidential version of the Statement of Objections after which the third parties have the right to express their view in writing or orally in a formal hearing.

¹ Giebe, T. & Lee, M. (2019) *Competitors in Merger Control: Shall They Be Merely Heard or also Listened to?* MPRA Working Paper, No. 62428.

Finally, the Commission states in its Best Practice Guidelines that it welcomes any individual submission apart from direct replies from questionnaires where third parties provide ‘information and comments’ considered relevant for the merger assessment. It may also invite those parties for meetings to discuss or clarify such issues further”.

2.3 Notificación Voluntaria

10. El objetivo de la Guía para el Control de Concentraciones es dar certidumbre a los agentes económicos respecto a cuándo y en qué circunstancias están obligados a notificar una concentración para fines de su evaluación. En este sentido, el hecho que la Guía para el Control de Concentraciones *recomiende* a los agentes económicos notificar también operaciones “no notificables” de acuerdo a lo establecido en la propia Ley Federal de Competencia Económica, no abona en lo absoluto a mejorar la certidumbre en el régimen de control de concentraciones.
11. No obstante que la notificación voluntaria de concentraciones está establecida en la Ley Federal de Competencia Económica —último párrafo del artículo 86 de esta ley— en los hechos, la recomendación de la Guía para el Control de Concentraciones de notificar operaciones que no satisfacen los requerimientos de las fracciones I, II y III de este artículo, es una recomendación que:
 - i. genera incertidumbre a los agentes económicos respecto a si debe notificar operaciones que, en principio, se presumen lícitas de acuerdo a la propia ley de competencia económica mexicana;
 - ii. genera una mayor carga de trabajo al área responsable de evaluar concentraciones de la que resulta estrictamente necesaria. En la práctica, es estrictamente preferible analizar con mayor detenimiento y profundidad operaciones que la propia ley marca como relevantes —es decir, concentraciones notificables— que destinar recursos a analizar operaciones que la propia ley determina como menos relevantes y riesgosas —es decir, concentraciones no notificables.
 - iii. atenta contra la lógica económica de establecer umbrales monetarios de notificación en concentraciones; en virtud que los umbrales de notificación establecidos en la ley han sido calculados precisamente

para capturar operaciones cuyos impactos en el mercado podrían ser relevantes —esto implica que el resto de las operaciones, a pesar que podrían tener efectos en el mercado, se presumen con efectos de segundo orden en el mercado y, por tanto, significativamente menos riesgosas.

12. De manera que se considera importante que la Guía para el Control de Concentraciones no contenga ningún tipo de recomendación para la notificación de concentraciones no notificables. De manera específica, se sugiere que la Sección “5.2. Notificación Voluntaria” de la Guía sea simplificada como sigue:

“Las concentraciones que no supere los umbrales señalados en el artículo 86 de la LFCE, están exentas de la obligación de solicitar autorización en materia de concentraciones y, por lo tanto, del procedimiento de notificación.

Sin embargo, en términos del último párrafo del artículo 86 de la LFCE, los agentes económicos involucrados que no se encuentren en los supuestos establecidos en las fracciones I, II y III de ese artículo podrán notificar en forma voluntaria al IFT esas concentraciones.

~~*Al respecto, la notificación voluntaria de concentraciones que no actualizan los umbrales del artículo 86 de la LFCE es particularmente recomendable en situaciones donde los agentes económicos tengan dudas de los posibles efectos de la concentración sobre el proceso de competencia económica y libre concurrencia y de que ésta se pudiera considerar ilícita por parte del IFT.*~~

En ese sentido, el segundo párrafo del artículo 65 de la LFCE establece que no podrán ser investigadas las concentraciones que no requieran ser previamente notificadas, una vez transcurrido un año de su realización.

~~*Así, en los casos en que la alguna operación no actualice los umbrales del artículo 86 de la LFCE y se pudiera tratar de una concentración ilícita, los agentes económicos involucrados estarán en incumplimiento de la LFCE, y, durante el plazo de un año, el IFT,⁶² a través de la AI, podrá iniciar una*~~

~~investigación, lo cual puede derivar en un procedimiento seguido en forma de juicio y, en su caso, sanciones incluyendo la desconcentración. En esos casos, la notificación voluntaria evita riesgos a los agentes económicos.~~

~~Situaciones en particular en las que se considera que las concentraciones que no actualizan los umbrales del artículo 86 de la LFCE, pero que podrían generar preocupaciones en materia de competencia económica y por lo tanto la notificación voluntaria podría evitar riesgos a los agentes económicos involucrados, se dan cuando:~~

~~a) los agentes económicos involucrados participen en el mismo mercado relevante o en mercados relacionados, y~~

~~b) el agente económico resultante de la concentración, después de la concentración, tenga una participación de mercado igual o superior al 25% en ese mercado relevante y/o mercados relacionados, bajo cualquier posible escenario de medición y cálculo de participaciones de mercado.~~

~~Cabe precisar que, una vez que las concentraciones son notificadas al IFT y aun en los casos que éstas no actualicen los umbrales del artículo 86 de la LFCE, los agentes económicos notificantes deberán sujetarse a todos los elementos y ordenamientos contenidos en los artículos 61 a 65 y 86 a 93 de la LFCE, así como los artículos correspondientes de las Disposiciones Regulatorias". [tachado añadido].~~

2.4 Mercados Relevantes

13. La Guía para el Control de Concentraciones establece que las partes que notifican una concentración podrán proponer definiciones de mercados relevantes o de

mercados relacionados, mismas que serán consideradas por el Instituto por sus propios méritos.² De manera más importante, el Instituto señala que:

“El IFT tomará en cuenta los elementos e información aportada por los agentes económicos involucrados, aunque se reserva su competencia para determinar las definiciones del mercado relevante y mercados relacionados en términos de la LFCE y las Disposiciones Regulatorias”.
[subrayado añadido].

Si bien es una prerrogativa del Instituto definir los mercados relevantes e identificar el alcance y naturaleza de los mercados relacionados, se considera importante que la definición de mercados relevantes que lleve a cabo el Instituto se encuentre alineada a las definiciones de mercado que, en casos similares, han identificado otras autoridades de competencia económica en el mundo. Si bien la definición de mercados relevantes implica en general un análisis casuístico, también es cierto que, en algunos casos, las autoridades de competencia de otras jurisdicciones han identificado mercados relevantes para los distintos segmentos del sector de las telecomunicaciones que pueden servir como marco de referencia para el análisis que lleve a cabo el Instituto.

14. Se considera de particular importancia que el Instituto tome en cuenta la experiencia y las definiciones de mercado relevante que, en distintos segmentos del sector de las telecomunicaciones, se hayan elaborado en otras jurisdicciones con una amplia experiencia en materia de política de competencia, como la Comunidad Europea o los Estados Unidos, por citar algunos ejemplos. Esto es, en casos donde técnica y económicamente sea justificable, los mercados relevantes identificados en México no tendrán por qué diferir de los mercados identificados en otras jurisdicciones.

2.5 Acuerdo de Riesgos

15. Es importante que la Guía para el Control de Concentraciones establezca explícitamente que el Acuerdo de Riesgos emitido por la Unidad de Competencia

²

Página 72/114 de la Guía para el Control de Concentraciones.

Económica del Instituto es **exhaustivo**, en el sentido que contiene todos los riesgos identificados por la autoridad en su análisis de la concentración y que el número y alcance de estos riesgos queda fijo con esa actuación. Esto permitirá que los agentes económicos puedan diseñar, en su caso, los compromisos y remedios que consideren necesarios para atender los riesgos identificados, eliminando la posibilidad de que la Unidad de Competencia Económica identifique nuevos riesgos o modifique el alcance de éstos, con posterioridad a la emisión del Acuerdo de Riesgos. Esto es particularmente importante porque, cuando la presentación de condiciones se hace con posterioridad a la notificación, el plazo de 60 días que tiene el Instituto para resolver la concentración se reinicia con la presentación de las condiciones. En virtud que el plazo de resolución se amplía, resulta importante que tanto el número de riesgos como su alcance permanezca constante a fin de generar certidumbre respecto a la presentación de los compromisos y el proceso mismo de evaluación de las concentraciones.

2.6 Monitoreo de Compromisos

16. La efectividad de la política de control de fusiones depende críticamente no solo del diseño e instrumentación de compromisos que atiendan de manera oportuna y correcta los riesgos competitivos asociados a las concentraciones., sino también de la capacidad de monitoreo y verificación de éstos. Un compromiso perfectamente diseñado no tiene impacto alguno sobre las condiciones de competencia en el mercado, si las partes no lo instrumentan o lo instrumentan deliberadamente de manera inadecuada. Por esta razón, la instrumentación adecuada y oportuna de compromisos depende crucialmente de la capacidad de la autoridad de competencia para monitorear frecuentemente la instrumentación, su desarrollo y, sobre todo, su efectividad en el mercado.
17. La Guía para el Control de Concentraciones señala que el Instituto tiene todas las atribuciones para solicitar información a las partes concentradas, a otras autoridades públicas o a terceras partes, con el objetivo de verificar el cumplimiento de las condiciones impuestas. Sin embargo, el hecho que el Instituto tenga facultades formales para monitorear los compromisos, no implica que necesariamente lo haga. Por esta razón, se sugiere que la Guía para el Control

de Concentraciones incorpore un nuevo apartado que establezca los mecanismos a través de los cuales esta autoridad:

- i. llevará a cabo el monitoreo de los compromisos de las concentraciones, más allá de solo indicar que tiene facultades para solicitar información a terceras partes;
- ii. instrumentará los mecanismos a través de los cuales interactuará con los agentes económicos para hacerles saber los resultados de esta supervisión y,
- iii. propondrá las medidas (distintas a las puramente sancionatorias) que permitan asegurar el cabal cumplimiento de los compromisos.

2.7 Merger's Screening Tests: UPP & GUPPI

18. En su estado actual, la Guía para el Control de Concentraciones no contempla, al menos de manera explícita, el uso de “*screening tests*” para el análisis de concentraciones en México. En materia concentraciones, un *screening test* es una herramienta analítica que permite a las autoridades de competencia identificar con relativa rapidez, y sin mayores demandas de información de las partes involucradas, los impactos económicos de una concentración. Una ventaja adicional del uso de estos *screening tests* es que, incluso, podría no ser necesario definir un mercado relevante para identificar los impactos competitivos de primer orden asociados a una concentración.
19. El uso de screening tests, como el *Upward Pricing Pressure* que se describe a continuación, observa varias ventajas: ³

“[...] a simple diagnostic test to flag horizontal mergers that are most likely to lead to unilateral anti-competitive price effects in markets for differentiated products. We have argued that in such industries our

³ Farrell, J. & Shapiro, C. (2010) Antitrust Evaluation of Horizontal Mergers: An Economics Alternative to Market Definition, *The B.E. Journal of Theoretical Economics*, Vol. 10, Issue 1.

approach is often simpler and more disciplined than flagging mergers based on market definition and concentration”.

...

“It is much more solidly grounded in the underlying economics of unilateral effects than is the conventional approach based on market definition and market concentration”. [subrayado añadido]

20. En el contexto de una concentración horizontal, típicamente, la determinación del mercado relevante es el primer paso para identificar los impactos competitivos de la operación. En la mayoría de los casos, las autoridades buscan identificar el impacto sobre los precios asociados a una concentración. Sin embargo, es posible inferir los incentivos de las partes de una concentración para incrementar los precios sin definir el mercado relevante empleando el **UPP Test**. El UPP Test presume una dinámica de mercado *á la Bertrand* y es un instrumento poderoso como “screening test” asociado a concentraciones. En su versión más simple, el UPP implica evaluar dos efectos asociados a un proceso de concentración: (i) los incentivos de las partes a incrementar los precios en una concentración horizontal y, (ii) la posible materialización de eficiencias económicas asociadas a la operación. De manera que el UPP Test consistiría en la cuantificación de la siguiente condición:

$$UPP_1 = D_{1,2}(p_2 - c_2) - E_1c_1$$

donde:

$D_{1,2}$: **Diversión Ratio** del producto/servicio 1 al producto/servicio 2.

$(p_2 - c_2)$: Margen en el segmento de la demanda recapturada.

E_1 : Proporción de reducción del costo en el producto/servicio 1, como resultado de la concentración.

c_1 : Costo marginal del producto/servicio 1.

21. De acuerdo a este test, los incentivos a incrementar precios serán mayores —esto es, UPP será mayor— cuanto mayor sea la desviación de la demanda entre productos (menor sea la diferenciación de los productos o servicios) y mayor sea el margen observado en el segmento de la demanda recapturada. El **diversion ratio** es la proporción de la demanda del producto/servicio 1 que se canaliza al

consumo del producto/servicio 2, ante un incremento de precios en el producto/servicio 1, es decir:

$$D_{1,2} = \frac{\left| \left(\frac{\partial q_2}{\partial p_1} \right) \right|}{\left| \left(\frac{\partial q_1}{\partial p_1} \right) \right|}$$

22. El valor del *diversion ratio* está asociado intrínsecamente al valor tanto de la elasticidad precio de la demanda como a la elasticidad cruzada entre los productos/servicios:

$$D_{1,2} = \frac{\left| \left(\frac{\partial q_2}{\partial p_1} \right) \right|}{\left| \left(\frac{\partial q_1}{\partial p_1} \right) \right|} = \frac{\left[\left(\varepsilon_{2,1} \frac{q_2}{p_1} \right) \right]}{\left[\left(\varepsilon_1 \frac{q_1}{p_1} \right) \right]} = \left(\frac{\varepsilon_{2,1}}{\varepsilon_1} \right) \left(\frac{q_2}{q_1} \right)$$

donde:

$\varepsilon_1 = \left| \left(\frac{\partial q_1}{\partial p_1} \right) \left(\frac{p_1}{q_1} \right) \right|$: elasticidad precio de la demanda del producto/servicio 1

$\varepsilon_{2,1} = \left| \left(\frac{\partial q_2}{\partial p_1} \right) \left(\frac{p_1}{q_2} \right) \right|$: elasticidad cruzada entre los productos/servicios 1 y 2.

23. El uso del UPP en concentraciones puede ser complementado con el uso de otros screening test relacionados, como el GUPPI (**Gross Upward Pricing Pressure Index**) que no toma en cuenta las eficiencias de la concentración y es calculado sobre la base de los precios pre-integración, o las **Compensating Marginal Cost Reductions** (CMCR) que miden las reducciones en costos marginales que se tendrían que observar para compensar los incentivos a incrementar los precios.
24. El uso de estos screening tests en la evaluación inicial de concentraciones es cada vez más frecuente a nivel internacional, por lo que se considera importante que la Guía para el Control de Concentraciones del Instituto, no solo las incluya como

parte de su herramienta de análisis, sino que las adopte y las use intensivamente:

4

“In recent years, the UPP method has been increasingly integrated in the European Commission’s evaluation process, in particular for mergers and acquisitions in the mobile telecommunications sector. That market has been characterised by a wave of consolidation, with merger filings in: Austria (Hutchison 3G Austria/Orange Austria, 2012 – approved with remedies); Ireland (Hutchison 3G UK/Telefónica Ireland, 2014 – approved with remedies); Germany (Telefónica Deutschland/E-Plus, 2014 – approved with remedies), Denmark (TeliaSonera/Telenor/ JV, 2015 – notification withdrawn); the UK (Hutchinson 3G UK/ Telefónica UK, 2016 – blocked by the Commission), as well as Italy (Hutchison/Wind/JV, 2016 – approved with remedies). In all these cases the Commission applied the UPP method in the assessment of the competition impact of the merger”.

3. Comentarios Finales

25. Finalmente, la Guía para el Control de Concentraciones menciona que “[p]revisiblemente la fijación de la competencia entre el IFT y la COFECE continuará definiéndose caso por caso ante los Tribunales Especializados, pues aún no se ha generado un criterio general”.⁵ En los hechos, lo deseable es que el Instituto y la Comisión Federal de Competencia Económica acuerden **lineamientos interinstitucionales** que les permitan determinar las áreas competenciales de cada uno, particularmente en casos que han resultado en diferendos entre ambas autoridades en el pasado y, particularmente, en el ámbito de los denominados mercados digitales. El diseño y uso de estos lineamientos interinstitucionales permitirán disminuir drásticamente el número de conflictos competenciales remitidos a los Tribunales Especializados. Idealmente, todos los diferendos competenciales entre ambas autoridades podrán ser resueltos a través de estos lineamientos y los Tribunales Especializados solo intervendrían como entes resolutorios de última instancia.

⁴ Friederiszick, H., Nitsche, R., Van Dijk, T. & Verouden, V. (2019) *Recent Economic Applications in EU Merger Control: UPP and Beyond*, Getting the Deal Through – Merger Control.

⁵ Página 32/144 de la Guía para el Control de Concentraciones.