

FORMATO PARA PARTICIPAR EN LA CONSULTA PÚBLICA

Instrucciones para su llenado y participación:

- I. Las opiniones, comentarios y propuestas deberán ser remitidas a la siguiente dirección de correo electrónico: guia.mercadorelevante@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 12 de julio al 03 de septiembre de 2021 (i.e. 30 días hábiles). Una vez concluido dicho periodo, 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 los siguientes puntos de contacto: Marco Antonio Rodríguez Briones, Director de Análisis de Competencia, correo electrónico: marco.rodriguez@ift.org.mx, número telefónico 55 5015 4325 4000, extensión 2457, y Marisol Nava León, Directora de Análisis Cuantitativo, correo electrónico: marisol.nava@ift.org.mx, número telefónico 55 5015 4576.

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: En caso de contar con una persona que funja como representante legal, adjuntar copia digitalizada del documento que acredite dicha representación, vía correo electrónico.	Poder Notarial
AVISO DE PRIVACIDAD INTEGRAL DE DATOS PERSONALES QUE EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES RECABA A TRAVÉS DE LA AUTORIDAD INVESTIGADORA Y 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 Autoridad Investigadora y 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> • <i>Datos ideológicos: Comentario, Opinión y/o Aportación.</i> <p>Se destaca que en términos del artículo 3, fracción X de la LGPDPPSO, ninguno de los anteriores corresponde a datos personales sensibles.</p> <p>IV. Fundamento legal que faculta al responsable para llevar a cabo el tratamiento El IFT, a través de la Autoridad Investigadora y 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, 12, fracción XXII,</p>	

párrafo tercero, inciso g), y 138 de la Ley Federal de Competencia Económica, así como el Lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones, recabados en el ejercicio de sus funciones.

V. Finalidades del tratamiento

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

- A.** *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.*
- B.** *Hacer llegar al IFT, mediante la dirección electrónica habilitada para ello, su participación en los procesos de consulta pública.*
- C.** *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 Autoridad Investigadora y la Unidad de Competencia Económica no llevarán a cabo tratamiento de datos personales para finalidades distintas a las expresamente señaladas en este aviso de privacidad, ni realizarán 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 LGPDPSO. 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 registrará por lo dispuesto en los artículos 48 a 56 de la LGPDPSO, así como en los numerales 73 al 107 de los Lineamientos Generales, de conformidad con lo siguiente:

- a)** 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.

- b)** 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 LGPDPSO, 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.

- c)** 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”.

- d)** 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 LGPDPSO— 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 micrositio 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: (08/06/2020)

II. Comentarios, opiniones y aportaciones específicos de la persona participante sobre el asunto en consulta pública	
Numeral o apartado	Comentarios, opiniones o aportaciones

Nota: añadir cuantas filas considere necesarias.

III. Comentarios, opiniones y aportaciones generales de la persona participante sobre el asunto en consulta pública

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

Se adjunta documento de respuesta a la Consulta Pública sobre el documento “Anteproyecto de Guía para determinar Mercados Relevantes en los Sectores de Telecomunicaciones y Radiodifusión” por parte de Pegaso PCS, S.A. de C.V

Nota: añadir cuantas filas considere necesarias.

Guía para Determinar Mercados Relevantes en los Sectores de Telecomunicaciones y Radiodifusión

Telefónica

México

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

3 de septiembre de 2021

Índice

1. Introducción.....	3
2. Comentarios Generales	4
2.1 Obligatoriedad de la Guía	4
2.2 Mercado Relevante: Información	5
2.3 Mercado Relevante: Temporalidad	7
2.4 Experiencia Internacional en Definición de Mercados	7
3. Comentarios Técnicos	9
3.1 Sustitución por la Oferta y Competencia Potencial.....	9
3.2 Dimensión Geográfica.....	10
3.3 SSNIP Test y Enfoques Alternativos	12
3.4 Integración Vertical	15
3.5 Sustitución Asimétrica.....	16
3.6 Empaquetamientos	20
3.7 Sustitución TV de Paga vs OTT's Video Streaming	24
4. Comentarios Finales	28

1. Introducción

En principio, Telefónica México reconoce el loable objetivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones (“Instituto”) de someter a consulta pública el “Anteproyecto de Guía para determinar Mercados Relevantes en los Sectores de Telecomunicaciones y Radiodifusión”. Telefónica México considera que este tipo de procesos no solo coadyuvan a mejorar la transparencia del proceso regulatorio en el sector, sino también a mejorar la certidumbre de los agentes económicos respecto al actuar del propio órgano regulador.

Telefónica México reitera nuevamente que, en virtud de la ausencia de condiciones de competencia efectiva en varios de los mercados y segmentos estratégicos que componen el sector de las telecomunicaciones en México, la regulación de preponderancia en el sector es (y debe seguir siendo) el principal instrumento del Instituto para corregir las distorsiones competitivas que aún persisten en el mercado mexicano.

Si bien es cierto que la definición de mercados relevantes es instrumental para la evaluación competitiva de los efectos generados por fusiones y adquisiciones, así como para la evaluación de los efectos de ciertas prácticas monopólicas, el Instituto no puede perder de vista que, desde la reforma constitucional de 2013, cuenta con facultades amplias para diseñar e instrumentar medidas regulatorias asimétricas en el sector, con el objeto de restaurar las condiciones de sana competencia en nuestra industria. De manera que, a diferencia del contexto regulatorio observado en otros países donde la figura de preponderancia no existe, la definición de mercados relevantes juega un papel importante, pero de segundo orden, al momento de identificar los **principales riesgos competitivos** que se observan en el sector mexicano de las telecomunicaciones.

Dicho lo anterior, a continuación, se presentan los comentarios de Telefónica México a la consulta pública de la guía del Instituto para determinar mercados relevantes.

2. Comentarios Generales

2.1 Obligatoriedad de la Guía

1. El Instituto Federal de Telecomunicaciones señala que la versión final de la Guía para Determinar Mercados Relevantes en los Sectores de Telecomunicaciones y Radiodifusión no será vinculante para esta autoridad. Sin embargo, el hecho que el contenido de esta guía no sea vinculante contradice los objetivos planteados por el mismo Instituto para la elaboración de este instrumento.
2. En primer término, la guía no puede contribuir a que los criterios que, en lo sucesivo, utilice el Instituto para determinar mercados relevantes en los mercados de su competencia sean consistentes entre sí, cuando estos criterios pueden ser utilizados, o no, por esta autoridad. El hecho que el uso de los criterios identificados en la guía quede a discreción de la autoridad implica la posibilidad de usar criterios distintos en el proceso de determinación de mercados relevantes. Esto, a su vez, no garantiza la consistencia analítica de la autoridad de competencia para analizar y determinar los límites de los mercados relevantes.
3. Por otra parte, el hecho que los criterios de la guía no sean vinculantes para la autoridad tampoco abona en el proceso de generar mayor certidumbre a los agentes económicos respecto al ejercicio de las atribuciones del Instituto en materia de competencia económica, toda vez que la autoridad podría emplear criterios distintos en casos similares, dentro de su proceso de identificación de mercados.
4. Finalmente, es importante notar que las mejores prácticas internacionales relacionadas con la emisión de este tipo de guías establecen el **carácter vinculatorio** de éstas para las autoridades que las emiten. Este es el caso, por ejemplo, del *Notice on the Definition of Relevant Market for the Purposes of Community Competition Law* de la Comisión Europea, en el que se establece con claridad que:

“The Commission has applied the guidance set out in the Notice in a large number of antitrust and merger investigations and decisions since 1997. As an instrument of soft law published at the EU level, the principles set out in the Notice are binding on the Commission and limit its discretion in the methods and elements to consider when carrying out market definitions”. [subrayado añadido] ¹

5. En virtud de lo anterior, y a fin de generar verdaderamente certidumbre a los agentes económicos respecto a los criterios que utilizará el Instituto para determinar mercados relevantes, así como para hacer el uso de estos criterios verdaderamente consistentes entre sí, resulta indispensable que el Instituto adopte como vinculantes los criterios que este mismo órgano establecerá a través de la publicación de esta guía.

2.2 Mercado Relevante: Información

6. Por otra parte, el Anteproyecto de Guía también indica que:

*“La determinación específica del MR que adopte el Pleno del Instituto dependerá de los objetivos del procedimiento en el que se encuentre el análisis y de las condiciones particulares del caso, tales como: i) el tipo de enfoque (retrospectivo en las investigaciones de PMR y prospectivo en casos de concentraciones), ii) la temporalidad (en la determinación del MR es posible que las condiciones varíen en el tiempo, por lo que la delimitación del MR para un producto en el tiempo t puede ser distinta a la que se defina en el tiempo t+1; esas variaciones pueden deberse a factores como la innovación, estrategias de los proveedores, cambios regulatorios, entre otros), y iii) la información y evidencia disponibles”.*²

¹ European Commission (2021) *Evaluation of the Commission Notice on the Definition of Relevant Market for the Purposes of Community Competition Law*. Commission Staff Working Document, SWD (2021) 199 Final, Brussels 12.7.2021. page 16.

² Página 9/58 del Anteproyecto de Guía.

Si bien es cierto que la definición del mercado relevante puede depender del enfoque que asuma la autoridad para analizar un posible efecto anticompetitivo (una definición de mercado más amplia en casos de determinación de condiciones de competencia efectiva *versus* una definición de mercado más estrecha en casos de prácticas monopólicas, por mencionar un ejemplo) se considera que el Instituto no puede partir de considerar que la adopción de una definición de mercado relevante sobre otra dependa de la temporalidad y de la información disponible.

7. Asimismo, consideramos que el Instituto no puede partir de considerar que la determinación del mercado relevante dependerá de la información y evidencia disponible en un caso específico porque esto implicaría reconocer que la definición de mercado en casos con un “buen” acceso a información será técnicamente más robusta que en casos donde el acceso a la información sea más restringido. En principio, una definición de mercado robusta permite identificar todos los efectos anticompetitivos que se podrían suscitar en una industria, en contraste con una definición de mercado menos robusta que es incapaz de identificar todos estos efectos. El propio Instituto coincide en este punto, al mencionar que:

*“[...] los errores en la determinación del MR pueden implicar una apreciación incorrecta sobre las condiciones de competencia que existen en el mercado”.*³

8. Así, el posicionamiento inicial del Instituto respecto a la posibilidad de que la determinación específica del mercado relevante pueda depender de la información y evidencia disponible es riesgosa, porque implica reconocer que esta autoridad podría ser más laxa o más estricta en la aplicación de la ley de competencia mexicana, dependiendo de su capacidad para tener acceso a mayor o menor información en un caso específico.
9. La perspectiva anterior, no es consistente con el posicionamiento que el Instituto en su calidad de autoridad de competencia debería tener. Por el contrario, el posicionamiento natural de cualquier autoridad de competencia es manifestar,

³ Página 11/58 del Anteproyecto de Guía.

explícitamente, que determinará mercados relevantes haciendo uso de la mejor información disponible. Este posicionamiento es el adecuado porque: (a) implícitamente implica que solo puede existir un mercado relevante robustamente definido, eliminando cualquier margen de discrecionalidad y subjetividad; ⁴ (b) reconoce las posibles restricciones asociadas a la información con la que se evalúa y, (c) de manera más importante, no envía la señal equivocada a los agentes económicos de que la definición de mercado relevante es arbitraria y de que ésta puede ser más o menos robusta dependiendo de la información disponible.

2.3 Mercado Relevante: Temporalidad

10. Por otra parte, se considera innecesario que el Instituto haga referencia a que la determinación del mercado relevante podría ser afectada por la “temporalidad”. Todo análisis para la determinación de un mercado relevante ocurre dentro de una ventana de tiempo específica, por lo que resulta tautológico indicar que la definición del mercado relevante en el tiempo t , puede diferir de la definición de mercado relevante adoptada por la autoridad en el tiempo $t + 1$, en virtud de cambios tecnológicos, regulatorios o cambios de cualquier otra índole que ocurran en el ambiente competitivo de esa industria. No es equivocado el posicionamiento del Instituto, pero es punto que resulta innecesario destacar.

2.4 Experiencia Internacional en Definición de Mercados

11. Si bien la definición de mercados relevantes implica 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. Es decir, es importante que los trabajos del Instituto relacionados con la definición de mercados relevantes en

⁴ Hacemos referencia a un solo mercado relevante, pero, naturalmente, nos referimos también a uno o a varios mercados relevantes robustamente definidos, según sea el caso.

México, se encuentre en línea con la definición de mercados relevantes que, para casos similares, se pueda identificar en el ámbito internacional.

12. 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 tendrían por qué diferir de los mercados identificados en otras jurisdicciones.

13. Por otra parte, se considera importante establecer en la guía que, uno de los principios base que deberá gobernar su uso, es que una definición de mercado relevante previamente realizada por el Instituto en un caso particular no puede prejuzgar ni predeterminar una definición de mercado relevante que pudiese ser determinada a la luz del análisis asociado a un caso posterior. Esto es importante, porque el rápido desarrollo de los ecosistemas digitales y sus impactos sobre el desarrollo de las telecomunicaciones ha generado una intensa dinámica en los mercados que hace que los límites entre ellos cambien con rapidez. Esto implica que un análisis de mercado llevado a cabo en el pasado “reciente”, no necesariamente refleja la dinámica de mercado que se observa en el presente, por lo que resulta indispensable que la autoridad de competencia se mueva a la misma velocidad que la evolución de la industria, tanto en su entendimiento de la dinámica competitiva, como en su identificación de mercados.

3. Comentarios Técnicos

3.1 Sustitución por la Oferta y Competencia Potencial

14. El Anteproyecto de Guía describe los dos principales enfoques empleados para llevar a cabo el análisis de sustitución. Un primer enfoque donde el mercado relevante queda determinado a partir de un análisis de sustitución por el lado de la demanda y por el lado de oferta y donde el análisis de competencia potencial es incorporado, en su caso, con posterioridad a la determinación del mercado relevante (enfoque de la Comisión Europea). Un segundo enfoque donde el mercado relevante queda determinado a partir de un análisis de sustitución por el lado de la demanda y donde el análisis de sustitución por el lado de la oferta y el análisis de competencia potencial son incorporados con posterioridad a la determinación del mercado relevante (enfoque de los Estados Unidos).⁵
15. No obstante lo anterior, el Anteproyecto de Guía no provee una caracterización de lo que se entiende por “competencia potencial”, ni de cómo este concepto difiere del análisis de sustitución por el lado de la oferta. Es importante que la guía haga una caracterización apropiada de cada uno de estos conceptos, con especial énfasis en dos de sus características distintivas: la velocidad de la sustitución —“alta velocidad” en el caso de la sustitución por el lado de la oferta y “baja velocidad” en el caso de competencia potencial”— así como de la naturaleza de la entrada al mercado —un patrón de entrada de corto plazo, en el caso de la sustitución por el lado de la oferta, y un patrón de entrada de largo plazo en el caso de la competencia potencial que podría implicar, incluso, la realización de inversiones irreversibles en el mercado.
16. El Anteproyecto de Guía señala que, en los precedentes decisorios del Instituto relacionados con la determinación del mercado relevante desde la dimensión producto, se han tomado en consideración, entre otros, los siguientes elementos:

⁵ Página 13/58 del Anteproyecto de Guía.

*“Por el lado de la oferta: restricciones normativas, características técnicas, posibilidades de acceder a insumos, cadenas de valor y modelos de negocio”.*⁶

Es de llamar la atención que, dentro de los elementos considerados por la Guía, el Instituto no otorgue un peso relevante al horizonte temporal dentro del cual ocurre (o podría ocurrir) la sustitución por el lado de la oferta. Esto es importante porque, aun cuando un agente económico pueda replicar la oferta existente en el mercado que se analiza, esta oferta no podría ser considerada como parte del mercado relevante si ésta no se encuentra disponible para los usuarios dentro de un plazo de tiempo razonable. En virtud que la dimensión de temporalidad en la disposición de la oferta podría modificar la definición de mercado relevante, resulta importante que el Instituto la considere de manera explícita dentro de los elementos que deben ser contemplados dentro del análisis de sustitución por el lado de la oferta. La literatura económica reconoce ampliamente la importancia de considerar, explícitamente, la temporalidad de sustitución de la oferta al llevar a cabo el análisis de mercado relevante:

*“The disciplinary effect exerted by supply-side substitution is subject to strict conditions. Of particular importance is the need for supply-side substitution to be sufficiently proximate or immediate so as to be considered equivalent to demand-side substitution”.*⁷

3.2 Dimensión Geográfica

17. En el apartado de “Definición Conceptual de MR y su Determinación”, el Anteproyecto de Guía señala lo siguiente:

“La dimensión geográfica del MR es el espacio geográfico donde: i) se ofrecen o demandan los productos que forman parte del MR en su

⁶ Página 17/58 del Anteproyecto de Guía.

⁷ O’Donoghue, R., Padilla, J.A. (2006) The Law and Economics of Article 82 EC, p. 71, Hart Publishing: Oxford.

dimensión producto, ii) los usuarios o consumidores pueden acudir indistintamente a los proveedores y éstos a los primeros sin incurrir en costos significativos, y...”⁸

En estricto sentido, en el análisis de la dimensión geográfica del mercado relevante, lo importante no es si los usuarios o consumidores pueden interactuar con los oferentes “sin incurrir en costos significativos” —la redacción de la guía genera la impresión que se trata de costos de provisión “absolutos”. El análisis de la dimensión geográfica, en realidad, se refiere a que los usuarios/consumidores puedan interactuar con los oferentes en el mercado geográfico identificado, sin incurrir en costos de transacción adicionales significativos. Esto es, en el contexto del análisis de la dimensión geográfica, los costos que se analizan son los costos de transacción vinculados a los actos de compra y venta en el mercado. De manera más importante, en el contexto del análisis de la dimensión geográfica, se analizan los costos de transacción incrementales o adicionales que podría enfrentar un usuario o consumidor, al momento de buscar un oferente. Esto es importante porque, en un mercado o industria específica, siempre es posible identificar costos de transacción asociados a los actos de compraventa —sean bajos o altos. En este sentido, lo importante no es si estos costos de transacción son altos o bajos en términos absolutos, sino que tanto estos costos de transacción se incrementan (costos incrementales) en caso de que un usuario/consumidor decidiese adquirir su bien/servicio de un oferente localizado en una zona geográfica distinta a la inicialmente considerada. Si estos costos de transacción iniciales no varían de manera significativa cuando se analiza la compra de un bien de un oferente ubicado en una zona x, entonces se puede considerar que la oferta proveniente de la zona x pertenece al mercado geográfico inicialmente identificado. La redacción contenida en el Anteproyecto de Guía es confusa en tanto que solo hace referencia a “costos significativos”, lo que podría mal interpretarse en el sentido de que la dimensión geográfica solo se refiere al espacio donde los demandantes y oferentes interactúan solo si los costos “absolutos” en el mercado (y no los costos de transacción adicionales) son

particularmente altos. Con el objetivo de ganar precisión en el contenido de la guía, se sugiere ser más específicos respecto a este componente del documento.

18. En su discusión de los elementos a considerar para la identificación de la dimensión geográfica del mercado relevante, el Anteproyecto de Guía pasa por alto un elemento crucial y particularmente útil al momento de llevar a cabo esta identificación. Se trata del criterio de **Proceso de Formación de Precios**. El análisis de cómo se forman los precios en un mercado o industria puede resultar particularmente útil para identificar el espacio geográfico de un mercado relevante. De manera que se sugiere que la guía incorpore como uno de los criterios a emplear para la determinación de la dimensión geográfica de un mercado relevante, el análisis del proceso de formación de precios en la industria en particular.

3.3 SSNIP Test y Enfoques Alternativos

19. El Anteproyecto de Guía señala que:

“[...] la Prueba SSNIP se centrará en el análisis de los consumidores marginales, ya que para evitar que un SSNIP sea rentable no es necesario que todos o incluso la mayoría de los consumidores estén dispuestos a cambiarse; basta con que esté dispuesto a hacerlo un grupo suficientemente grande de ellos”.⁹

En virtud que la presente consulta tiene como objetivo generar una guía que otorgue certidumbre a los agentes económicos sobre cómo se llevará a cabo la determinación de mercados relevantes y, de manera particular, detallar y esclarecer los cálculos que, en su caso, se requieran para esta determinación, es importante que la guía establezca un criterio cuantitativo de lo que entiende por un “grupo suficientemente grande” de consumidores haciendo un cambio de producto para fines de la aplicación del SSNIP Test.

⁹ Página 24/58 del Anteproyecto de Guía.

20. En el contexto de los mercados digitales, es cada vez más frecuente observar la provisión de servicios a “precio cero”. En realidad, no se trata de la provisión de servicios gratuitos, sino de la provisión de servicios cuyo pago toma forma a través de otras dimensiones como, por ejemplo, el tiempo de atención, los datos o la privacidad. En este sentido, la Comisión Europea ha argumentado que:

*“Commission practice further shows that [...] zero monetary prices are not an impediment to, but an integral part of, a platform’s profit maximizing strategy. According to the evaluation results, the fact that a product is offered at a zero monetary price does not imply that there is no market for that product, as long as zero monetary prices form part of an overarching commercial strategy of the platform”.*¹⁰

21. En principio, la guía no se pronuncia sobre si es posible definir mercados relevantes en escenarios donde se observa la provisión de servicios a “precio cero”. En segundo término, y de manera más importante, es necesario reconocer que en mercados donde se observan este tipo de transacciones, el uso de técnicas tradicionales para la determinación de mercados relevantes como el SSNIP Test resultan completamente inoperantes:

*“[...] when the market equilibrium price of a commodity is zero, it is particularly difficult to use SSNIP because it is necessary to determine an appropriate benchmark price. More specifically [...] the problem arises because when the benchmark price is zero, the price remains at zero after growth of 5 – 10%”.*¹¹

¹⁰ European Commission (2021) *Evaluation of the Commission Notice on the Definition of Relevant Market for the Purposes of Community Competition Law*. Commission Staff Working Document, SWD (2021) 199 Final, Brussels 12.7.2021; page 55.

¹¹ Newman, J. (2016) *Antitrust in Zero-Price Markets: Applications*. Washington University Law Review, Volume 94, Issue 1.

22. En virtud de lo anterior, es importante y necesario que, en el análisis de mercados digitales que involucren la provisión de servicios aparentemente gratuitos, el uso de pruebas de precios tradicionales para definir mercados relevantes, como el SSNIP Test, sea reemplazado por pruebas equivalentes, pero más idóneas para identificar este tipo de mercados —como el SSNDQ o el SSNIC Tests.¹² Una de estas pruebas es el denominado SSNIC Test, que puede ser empleado para determinar en qué medida un monopolista hipotético encuentra rentable instrumentar un incremento no-transitorio, pequeño pero significativo, en los costos que percibe el usuario en el consumo del servicio “gratuito”.¹³ Por ejemplo, si en el análisis de una plataforma digital se identifica que el operador de la plataforma no puede incrementar en 10% el tiempo destinado a anuncios en el tiempo de uso promedio de la plataforma “gratuita”, entonces podría existir evidencia de que el mercado relevante es más amplio que el asociado exclusivamente a la plataforma inicialmente analizada.
23. Es importante observar que las guías en materia de competencia emitidas por autoridades líderes en el mundo ya contemplan la posibilidad de usar estos nuevos enfoques para la identificación de efectos competitivos en el mercado. Por ejemplo, las *US Horizontal Merger Guidelines* establecen que: “[...] *market definition focuses ... on customers’ ability and willingness to substitute away from one product to another in response to a price increase or a corresponding non-price change such as a reduction in product quality or service*”. En resumen, el proyecto de guía pasa prácticamente por alto el uso de este nuevo tipo de pruebas que resultan fundamentales para identificar mercados relevantes en el nuevo entorno digital.¹⁴

¹² SSNDQ: Small but Significant Non-transitory Decrease in Quality.

¹³ El uso apropiado de esta prueba asume que el monopolista hipotético no compensa ese incremento en los costos percibidos con incrementos en la calidad del servicio. Newman, J. (2016) Antitrust in Zero-Price Markets: Applications. Washington University Law Review, Volume 94, Issue 1.

¹⁴ La guía solo hace referencia, de manera casual y en una nota de pie de página, de la existencia del SSNDQ test, sin proveer mayores elementos para el uso potencial de esta u otras pruebas equivalentes.

3.4 Integración Vertical

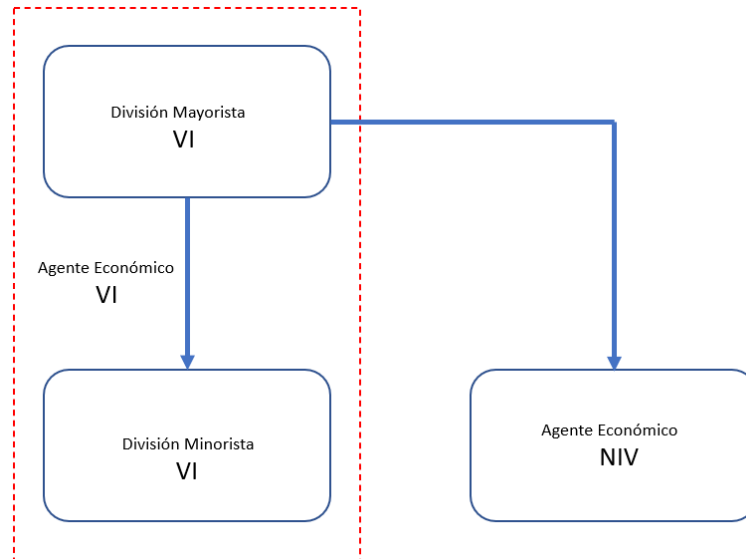
24. En el marco de la discusión de la definición de mercados relevantes en presencia de integración vertical, el Anteproyecto de Guía propone lo siguiente:

*“Para determinar el MR en presencia de integraciones verticales, el Instituto podrá favorecer un análisis que inicie con la definición de MR aguas abajo y prosiga con la definición de MR aguas arriba, para lo cual podrá identificar la cadena de valor del producto involucrado aguas abajo y los eslabones en los que intervienen las partes involucradas en la operación o conducta bajo análisis”.*¹⁵

25. En su estado actual, el Anteproyecto de Guía genera la impresión de que el Instituto siempre procederá a definir mercados relevantes tanto aguas abajo como aguas arriba cuando el tema analizado involucre uno o más agentes económicos integrados verticalmente. Es importante observar, sin embargo, que el análisis de competencia en mercados de telecomunicaciones donde frecuentemente se observan fenómenos de integración vertical, no requiere la definición simultánea de mercados relevantes *upstream* y *downstream*. Para ilustrar este argumento, consideremos el caso de una práctica indebida como el estrechamiento de márgenes, tipificada como una práctica monopólica relativa en la fracción XIII del artículo 56 de la Ley Federal de Competencia Económica.
26. El siguiente diagrama ilustra uno de los casos típicos de integración vertical en la industria de las telecomunicaciones: por un lado, un agente económico verticalmente integrado (VI) con operaciones mayoristas y minoristas y, por el otro, un agente económico no integrado (NIV) con operaciones exclusivamente minoristas. Las flechas indican la provisión de servicios mayoristas de VI tanto a su propia división minorista como a las operaciones minoristas de NIV. Consideremos un escenario donde VI tiene una alta participación de mercado en el segmento minorista y además, por construcción, controla los servicios mayoristas necesarios para proveer servicios en el segmento minorista.

¹⁵ Páginas 49 y 50 del Anteproyecto de Guía.

27. En este contexto, si VI instrumenta un estrechamiento de márgenes sobre las operaciones minoristas de NIV (incrementado el precio del insumo provisto a NIV), los efectos anticompetitivos de esta práctica pueden ser capturados definiendo solo un mercado relevante, no dos. Por ejemplo, el mercado relevante podría ser definido en el segmento mayorista sin necesidad de definir un mercado relevante minorista; el segmento minorista podría ser simplemente caracterizado como un *mercado relacionado* sobre el que se manifiestan los efectos de la práctica anticompetitiva —el desplazamiento de un competidor. En suma, el Anteproyecto de Guía debe hacer explícito que, en casos que involucren escenarios de integración vertical, el análisis competitivo no necesariamente requiere la definición de mercados relevantes en los segmentos mayoristas y minoristas.



3.5 Sustitución Asimétrica

28. En su revisión de la experiencia internacional respecto al tema de sustitución asimétrica, el Anteproyecto de Guía indica que:

“Los principales criterios considerados por las autoridades de competencia de la Unión Europea, Estados Unidos de América, Portugal y Reino Unido para determinar MR en presencia de sustitución asimétrica, han resultado en dos enfoques para determinar el MR: i) incluir en el MR a los productos que sustituyan asimétricamente al producto focal y ii) sin

importar la dirección de la sustitución, determinar MR separados para el producto focal y para los productos alternativos y considerar las presiones competitivas que ejerzan entre sí en etapas posteriores del análisis de competencia”.¹⁶

De acuerdo con lo anterior, el Instituto se pronuncia por usar el primer enfoque para la definición del mercado relevante en presencia de sustitución asimétrica. En sus propias palabras:

“El Instituto podrá identificar el producto focal [...] y realizar el análisis de sustitución [...]. Como resultado de este análisis, cuando se identifique que algún producto es sustituto del producto analizado, ambos productos formarán parte del MR, aun cuando el producto analizado no sustituya al producto alternativo.”¹⁷

29. Se considera que el enfoque propuesto por el Instituto para el tratamiento de la sustitución asimétrica en la definición de mercado relevante no es correcto. En primer lugar, la noción de mercado relevante está basada en el principio de identificar el conjunto de bienes o servicios que son (siempre) razonablemente sustituibles entre sí.¹⁸ De manera que, si un bien o servicio no es un sustituto razonable de alguno de los bienes o servicios incluidos en el mercado relevante, no existe razón alguna para ser incluido dentro de esa definición. El enfoque adoptado por el Instituto permite, sin embargo, la posibilidad de incluir en el mercado relevante productos o servicios que no son sustitutos de otros, dependiendo del punto inicial de análisis seleccionado por la autoridad. Este enfoque, naturalmente, rompe con la consistencia conceptual de la noción de mercado relevante y, además, permite que la definición de mercado sea un tanto arbitraria.

¹⁶ Páginas 51 y 52 del Anteproyecto de Guía.

¹⁷ Página 52 del Anteproyecto de Guía.

¹⁸ Por simplicidad, mantenemos la dimensión geográfica del mercado constante.

30. A fin de clarificar las desventajas de adoptar el enfoque propuesto por el Instituto consideremos el siguiente ejemplo. Consideremos el mercado de compraventa de contenidos audiovisuales (canales de televisión, en específico) bajo dos tipos de formatos o, de manera más específica, bajo dos niveles de calidad distintos: SD (Standard Definition) y HD (High Definition). Asumamos por simplicidad que el contenido es exactamente el mismo (programación idéntica) pero que la calidad del servicio que percibe el usuario depende del formato de transmisión que recibe, donde $HD > SD$. Es decir, a un mismo precio, el consumidor siempre preferirá recibir un canal HD que un canal SD. Sin embargo, como el canal HD es de mayor calidad (y probablemente la provisión de este contenido también implica un nivel de costos mayor) el precio asociado al canal HD es mayor al precio asociado al canal SD. Es importante observar que estos dos servicios están caracterizados por sustitución asimétrica: un consumidor aceptaría complacientemente la sustitución de su canal SD por un canal HD, pero no aceptaría la sustitución de su canal HD por un canal SD.
31. En este contexto, el enfoque que sugiere adoptar el Instituto para el tratamiento de la sustitución asimétrica implicaría la definición de un mercado relevante demasiado amplio en caso de que el servicio focal sean los canales SD. Esto es así porque, en este caso, un canal HD sí sustituye a un canal SD, por lo que debe ser incluido como parte del mercado. En contraste, si el servicio focal son los canales HD, entonces la definición de mercado relevante no puede incluir a los canales SD porque estos no sustituyen a los canales HD. De manera que el enfoque adoptado por el Instituto implicaría la posibilidad de identificar dos mercados relevantes distintos dependiendo del punto inicial de análisis de la autoridad.

Producto Focal	Mercado Relevante
SD	SD + HD
HD	HD

32. En primer lugar, el hecho de que se puedan determinar dos mercados relevantes distintos dependiendo del punto inicial de análisis genera un rasgo de arbitrariedad en el proceso de definición. En segundo término, este enfoque mina la consistencia interna del concepto mismo de mercado relevante, al incluir productos que, en algunos casos, pueden ser sustitutos y, en otros casos, no. Se considera que el segundo enfoque, es decir, un enfoque en donde se identifiquen tantos mercados relevantes como grupos de productos distintos (no sustituibles entre sí a nivel grupal, pero si sustituibles entre sí dentro de un grupo específico) es conceptualmente consistente con la noción original de mercado relevante, además de garantizar una identificación de mercados relevantes única, con independencia total del punto inicial de análisis que adopte la autoridad.
33. Por lo demás, la literatura económica establece que cuando un bien o servicio es vendido o prestado con un nivel de diferenciación vertical suficientemente amplio, entonces nos encontramos ante la presencia de dos bienes o dos servicios distintos.¹⁹ Además, en el caso específico del ejemplo discutido, el enfoque propuesto por el Instituto podría generar fricción respecto al enfoque analítico adoptado por otras autoridades sectoriales para el tratamiento de bienes diferenciados verticalmente. Por ejemplo, la *Federal Communications Commission* de los Estados Unidos ha sostenido en diversos casos que los contenidos en formato SD y HD no son sustitutos entre sí:

*"[...] the Commission has concluded that [...] consumers do not consider the standard definition ("SD") version of a particular channel to be an adequate substitute for the HD version due to the different technical characteristics and sometimes different content. Accordingly, the Commission analyzes the HD version of a network separately from the SD version with similar content for purposes of determining whether an "unfair act" has the purpose or effect set forth in Section 628(b)".*²⁰

¹⁹ Gabszewicz, J. y Thisse, J. (1979). "Price competition, quality and income disparities," *Journal of Economic Theory*, Vol. 20(3), pags. 340-359.

²⁰ Federal Communications Commission (2011) *In the Matter of AT&T Services, Inc. and Southern New England Telephone Company AT&T Connecticut v. Madison Square Garden, L.P. and Cablevision Systems Corp.*, DA-11-1595, September 22, 2011. § 4

*“Having found that the SD and HD versions of the same network have different technical characteristics and content and are not considered adequate substitutes by consumers, the Commission in the 2010 Order concluded that it would treat the HD version of a particular network as a distinct service from the SD version of the same network.”*²¹

*“In light of the growing importance of high definition (“HD”) programming in the marketplace today and its distinctive characteristics, we will analyze the HD version of a network separately from the standard definition (“SD”) version with similar content.”*²²

34. Es importante observar que la perspectiva de la FCC respecto a este tema implicaría la necesidad de definir dos mercados relevantes, uno con contenidos exclusivamente SD y otro con contenidos exclusivamente HD. Como se demostró anteriormente, el enfoque propuesto por el Instituto lo conduciría a definir dos mercados relevantes: uno que coincidiría con uno de los mercados definidos por la FCC (contenidos HD exclusivamente) y otro mercado que no coincidiría con el mercado definido por la autoridad estadounidense —mientras que el enfoque estadounidense conduciría a la definición de un mercado exclusivamente con contenidos SD, el enfoque mexicano conduciría a la definición de un mercado con contenidos SD y HD, simultáneamente. Este tipo de fricciones e inconsistencias debiesen ser evitadas y, por lo tanto, se sugiere que el Anteproyecto de Guía adopte el segundo enfoque identificado por el Instituto.

3.6 Empaquetamientos

35. En su identificación de los elementos que el Instituto evaluará para determinar mercados relevantes en la presencia de empaquetamientos, la autoridad de

²¹ Federal Communications Commission (2011) In the Matter of AT&T Services, Inc. and Southern New England Telephone Company AT&T Connecticut v. Madison Square Garden, L.P. and Cablevision Systems Corp., DA-11-1595, September 22, 2011. § 78

²² Federal Communications Commission (2010) Review of the Commission’s Program Access Rules and Examination of Programming Tying Arrangements. January 20, 2010. § 5

competencia omite identificar uno de los elementos claves que racionalizan esta estrategia de las empresas en la industria: el otorgamiento de descuentos en paquetes de servicios. Si bien la autoridad menciona que, como parte de los elementos a considerar, se encuentran los “precios relativos” de los paquetes y de los servicios individuales, lo que implícitamente podría comprender el análisis de los descuentos otorgados en el proceso de empaquetamiento, creemos necesario que la autoridad haga explícito que el otorgamiento de descuentos sobre empaquetamientos o sobre sus componentes, representa un elemento adicional a evaluar al momento de definir mercados relevantes.

36. Además, el análisis de descuentos sobre empaquetamientos es relevante para la definición del mercado relevante. Cuando un agente económico otorga descuentos agresivos en empaquetamientos, se genera un efecto que tiende a disminuir la propensión de los usuarios a sustituir el empaquetamiento por la compra de los servicios/productos individuales del paquete. La presencia de este efecto permite que, en ocasiones, los empaquetamientos puedan ser identificados como un mercado relevante en sí mismos. Para ilustrar este argumento, considérese el empaquetamiento de un equipo terminal móvil con un plan tarifario, una práctica común en el mercado de las telecomunicaciones móviles. El siguiente cuadro compara el precio total que enfrentaría un consumidor hipotético por el consumo del empaquetamiento, en un primer caso, y el precio total que enfrentaría este mismo consumidor por el consumo separado (consumo no integrado) de cada uno de los componentes del paquete: el equipo terminal móvil, por un lado, y el plan tarifario, por el otro. Los valores de la siguiente tabla son exclusivamente para fines ilustrativos.

	Empaquetamiento		Consumo No Integrado	
Equipo Terminal Móvil	\$	15,000.00	\$	18,000.00
Servicios	\$	500.00	\$	500.00
Precio Canasta	\$	15,500.00	\$	18,500.00
Variación SSNIP 10%	\$	1,550.00		
Precio Canasta + Var (SSNIP)	\$	17,050.00		

37. La tabla anterior asume que el consumidor recibe un descuento de \$3,000 pesos sobre el precio del equipo terminal móvil si lo adquiere a través de un empaquetamiento. La tabla asume, por simplicidad, que no se observan descuentos en el plan tarifario asociado a los servicios. En este contexto, un consumidor que decide llevar a cabo el consumo no integrado enfrentaría un precio de \$ 18,500 pesos, mientras que, si decide adquirir el empaquetamiento, enfrentaría un precio total de \$15,500 pesos. El descuento otorgado sobre el equipo terminal es del orden de 16.67% sobre el precio inicial.
38. Consideremos ahora el SSNIP Test. Si asumimos un incremento de precios de 10% en el empaquetamiento, el precio que enfrentaría el usuario que adquiere este paquete es de \$17,050 pesos; un precio que resulta todavía menor al precio que pagaría este consumidor si decide llevar a cabo el consumo no integrado (\$18,500 pesos). Con estas cifras, un consumidor típico tendría preferencias estrictas a favor del empaquetamiento, toda vez que su precio final, incluso después del incremento de 10% en los precios, aún se encuentra por debajo del precio del consumo no integrado. En otras palabras, estas cifras indicarían que un monopolista hipotético que proveyera este empaquetamiento de servicios encontraría rentable llevar a cabo un incremento de 10% en sus precios, toda vez que no existen bienes o servicios sustitutos que puedan, en la práctica, generar una presión competitiva para que este incremento de precios no sea rentable. En este caso, el SSNIP Test implica que el empaquetamiento representa un mercado relevante en sí mismo y no incluiría como parte de este mercado el consumo conjunto, pero desempaquetado, de estos bienes.
39. Consideremos ahora el caso donde el descuento otorgado sobre el equipo terminal, cuando se consume empaquetado, es menor en magnitud. Asumamos que el descuento otorgado es de solo \$1,000 pesos (5.56% sobre el precio inicial del equipo terminal). La nueva configuración sería la siguiente.

	Empaquetamiento		Consumo No Integrado	
Equipo Terminal Móvil	\$	17,000.00	\$	18,000.00
Servicios	\$	500.00	\$	500.00
Precio Canasta	\$	17,500.00	\$	18,500.00
Variación SSNIP 10%	\$	1,750.00		
Precio Canasta + Var (SSNIP)	\$	19,250.00		

40. En este segundo escenario, es claro un incremento de 10% por parte del monopolista hipotético no sería rentable, en tanto que el consumidor típico preferiría cambiar a un esquema de consumo no integrado (y abandonar el empaquetamiento) ante una variación de precios de tal magnitud. En este segundo caso, el SSNIP Test conduciría a una definición de mercado relevante más amplia que en el primer escenario, en tanto que obligaría a definirlo en términos del empaquetamiento + consumo no integrado. Lo importante a destacar es que, en presencia de descuentos significativos asociados a los empaquetamientos, la definición de mercado puede ser sensible a sus efectos. Por esta razón, se sugiere que el Instituto incorpore, dentro de los elementos que deberá analizar para definir mercados relevantes en el contexto de empaquetamientos, los descuentos otorgados sobre paquetes o sobre algunos de sus componentes.
41. La importancia de considerar los descuentos otorgados en la venta de empaquetamientos ha sido reconocida por el propio Instituto Federal de Telecomunicaciones en varias de sus decisiones. Por ejemplo, en el contexto de la Segunda Revisión Bial de las Medidas de Preponderancia en el sector de las Telecomunicaciones, específicamente en lo concerniente a la medida Quincuagésima Primera Ter, el Instituto estableció como obligación del Agente Económico Preponderante en Telecomunicaciones proveer en el contrato de compraventa de equipo terminal para los usuarios de pospago, los “*descuentos y/o subsidios aplicables*”.
42. De manera más importante, la Segunda Revisión Bial incluyó una nueva medida (la Quincuagésima Primera Bis) en la que se establece la obligatoriedad de la

separación de los contratos de equipo terminal y el contrato de servicios de telecomunicaciones, que mandata lo siguiente:

“Cuando adicional al servicio de telecomunicaciones, el Agente Económico Preponderante ofrezca a plazos un equipo terminal a un Usuario de Pospago mediante la modalidad de compra-venta, deberá firmar un contrato por el equipo terminal independiente al del servicio de telecomunicaciones que contrate el Usuario.

[...]

Si el usuario decide terminar anticipadamente el contrato del servicio de telecomunicaciones y no ha concluido la vigencia del contrato de compra-venta del equipo terminal, el Agente Económico Preponderante deberá ofrecer al Usuario de Pospago la alternativa de continuar con el contrato de compra-venta.”²³

43. La separación de los contratos de equipo terminal y de los servicios de telecomunicaciones tiene como objetivo, entre otros, atender las distorsiones generadas por el otorgamiento indiscriminado de descuentos en el empaquetamiento de equipos y servicios. Es precisamente por la importancia que juegan los descuentos en las ofertas empaquetadas de agentes económicos con posiciones de dominio, que resulta indispensable que el Instituto los incorpore como parte de los criterios para la determinación de mercados relevantes.

3.7 Sustitución TV de Paga vs OTT’s Video Streaming

44. En el contexto del ecosistema digital, es necesario que el Instituto adopte una visión más agnóstica respecto a la tecnología sobre la cual se proveen los servicios. En parte, el análisis tradicional de mercado relevante permite incorporar dentro del mismo mercado relevante distintas tecnologías, ya sea en el consumo

²³ Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de las Telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119.

o en la provisión de servicios. Sin embargo, el avance en el desarrollo de la economía digital requiere reforzar el principio de **neutralidad tecnológica** como base para llevar a cabo el análisis de competencia en los mercados de telecomunicaciones.

45. Por ejemplo, es una realidad que, en muchos mercados, los servicios de TV de Paga están siendo sustituidos por servicios de *video streaming* provistos por OTTs:

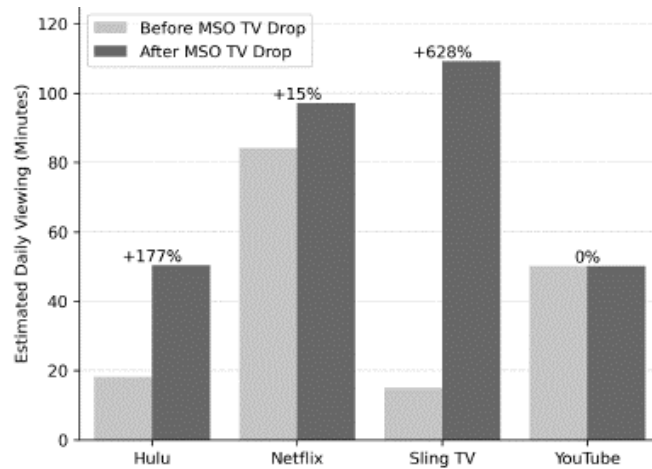
“[...] findings indicate that OTT video is, to some degree, a substitute for TV service, suggesting regulatory authorities should carefully consider the role of OTT when defining markets...”

“Our findings demonstrate that there is meaningful substitution between TV service and OTT video...”

“Historically, US competition agencies have not included OTT video services as part of the relevant market when investigating competition in video markets, either on the viewer or advertising side. Our results demonstrate that consumers substitute to OTT video services when cutting the cord”.²⁴

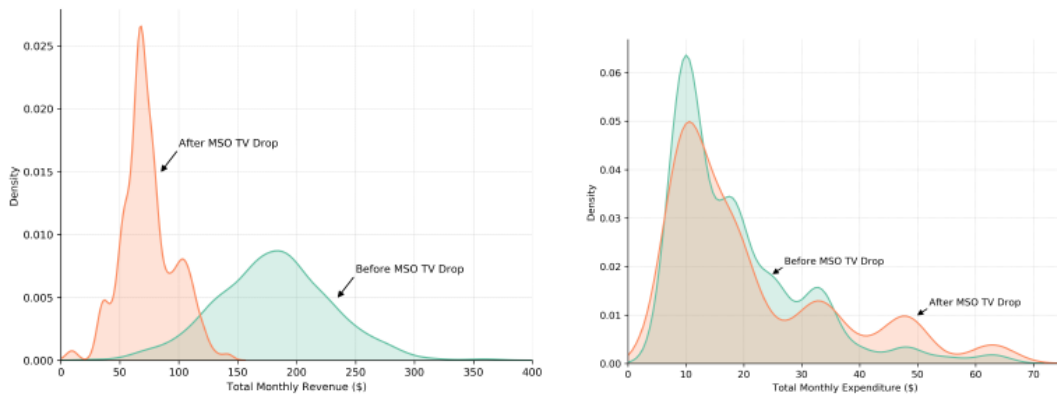
Tradicionalmente, las autoridades de competencia se han rehusado a identificar los servicios provistos por los OTT como sustitutos de los servicios de TV de Paga. Sin embargo, estos procesos de sustitución ya son una realidad. La siguiente gráfica presenta evidencia empírica reciente sobre este patrón de sustitución, considerando los cambios observados en el número de minutos diarios destinados al consumo de los dos tipos de servicios, antes y después de un “*cord-cutting*”. Como puede observarse, el *cord-cutting* origina incrementos significativos en el consumo del *video streaming* ofertado por OTTs, lo que acredita un patrón fuerte de sustitución entre ambos tipos de servicios.

²⁴ Malone, J., Nevo, A., Nolan, Z., Williams, J. (2021) *Is OTT Video a Substitute for TV? Policy Insights from Cord-Cutting*. Working Paper, Department of Economics, University of Pennsylvania.



Fuente: Malone, Nevo, Nolan y Williams (2021)

46. Adicionalmente, es posible acreditar que este patrón de sustitución está generando cambios relevantes en la captación de ingresos de los agentes económicos que proveen cada uno de estos servicios. El panel de la izquierda muestra la distribución de los pagos mensuales de los hogares por el consumo de internet y TV, antes y después del *cord-cutting*.
47. Como puede observarse, la distribución de los ingresos se ha desplazado a la izquierda, lo que demuestra una pérdida significativa de ingresos para los proveedores tradicionales de los servicios de TV de Paga. Por su parte, el panel de la derecha muestra la distribución del gasto mensual de los hogares en servicios de *video streaming* provisto por los OTTs, antes y después del *cord-cutting*. Como puede observarse, la distribución ha tenido un desplazamiento ligero a la derecha. En principio, uno esperaría un desplazamiento más significativo de esta última distribución hacia la derecha, pero también es cierto que este modesto desplazamiento puede ser explicado por el hecho que la mayor parte de los OTTs que ofertan *video streaming* aún se encuentran en el proceso de construcción de su base de suscriptores, por lo que sus precios no están reaccionado sustancialmente a variaciones en la demanda.



Fuente: Malone, Nevo, Nolan y Williams (2021)

48. En suma, se considera importante que el análisis de definición de mercados relevantes que haga el Instituto considere la cada vez más clara convergencia de servicios que hoy está ocurriendo en los mercados, de manera que la definición de mercados sea robusta y pueda reflejar las verdaderas condiciones de competencia que se observan en estos mercados.
49. Como se mencionó anteriormente, el Anteproyecto de Guía hace referencia a la posibilidad de tomar en cuenta la noción de “competencia potencial” como parte del análisis competitivo del sector de las telecomunicaciones en México. La noción de competencia potencial implica considerar como parte del análisis competitivo, la posibilidad de entrada de nuevos competidores más allá del corto plazo.²⁵ Creemos que este concepto, por ejemplo, resulta clave para determinar en qué medida los servicios OTT ya pueden representar una restricción competitiva relevante para los servicios de TV de Paga en la actualidad. La incorporación de la noción de competencia potencial en el análisis competitivo mexicano permitirá llevar a cabo una evaluación más precisa de las posiciones de dominio que se pudiesen estar generando en estos mercados.

²⁵ La noción de competencia potencial también implica considerar la posibilidad de entrada de nuevos competidores aun cuando éstos incurran en costos hundidos importantes. O’Donoghue, R., Padilla, J.A. (2006) *The Law and Economics of Article 82 EC*, p. 72, Hart Publishing: Oxford.

4. Comentarios Finales

50. En línea con las mejores prácticas internacionales relacionadas con la publicación de guías técnicas para la definición de mercados relevantes, es importante que la guía final que emita el Instituto Federal de Telecomunicaciones incluya también, como parte de los elementos a considerar en la determinación de mercados, aquellos elementos que ya hayan sido (o que en un futuro serán) contemplados por las distintas jurisprudencias emitidas sobre la materia por los tribunales nacionales. Esto garantizará que la práctica de definir mercados relevantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión en México, evolucionen en concordancia con los mandatos judiciales relevantes en la materia. Este es el enfoque adoptado por autoridades líderes en la materia:

“It follows that the Notice has the specific objective of providing correct., comprehensive and clear guidance on the Commission’s approach to market definition in EU antitrust merger law. Correct guidance adequately reflects the case law of the EU Courts, the best practices applied by the Commission and other leading authorities as well as the mainstream findings of high-quality academic research”.²⁶

51. Finalmente, consideramos que la guía también debe hacer explícito, en línea con lo contenido en el artículo 138 de la Ley Federal de Competencia Económica, que la guía deberá ser revisada, al menos, cada 5 años, a la luz de experiencia adquirida por el Instituto en la definición de mercados relevantes, así como de los avances la teoría económica subyacente. Este es precisamente el ejercicio que, en la actualidad, está llevando a cabo la Comisión Europea respecto a su *Notice on the Definition of Relevant Market for the Purposes of Community Competition Law*, un documento que data de diciembre de 1997 y cuyo contenido está siendo revisado exhaustivamente en estos momentos.

²⁶ European Commission (2021) *Evaluation of the Commission Notice on the Definition of Relevant Market for the Purposes of Community Competition Law*. Commission Staff Working Document, SWD (2021) 199 Final, Brussels 12.7.2021; page 10.

52. El hecho de que el contenido de la guía sea sometido a una evaluación y mejora periódica, abunda en generar certidumbre a los agentes económicos y asegura que el entendimiento de los mercados en México evolucione de manera paralela a los cambios tecnológicos de una industria tan dinámica como la de las telecomunicaciones.



www.telefonica.com