

Elementos relacionados con el ámbito competencial del Instituto Federal de Telecomunicaciones en materia de competencia económica

Unidad de Competencia Económica
Dirección General de Concentraciones y Concesiones

Diciembre de 2024

Aviso legal

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

Este estudio tiene como objetivo presentar información orientativa para agentes económicos, academia y público en general sobre el ámbito competencial del Instituto en materia de competencia económica, especialmente en lo que se refiere a procedimientos de notificación de concentración, teniendo como punto de referencia las decisiones de conflictos competenciales emitidas hasta la fecha por los Tribunales Especializados, así como una propuesta de mecanismos de coordinación para resolver dichos conflictos. Su realización estuvo a cargo de la **Unidad de Competencia Económica, a través de la Dirección General de Concentraciones y Concesiones**, con fundamento en los artículos 20, fracción XVII, y 47, fracción IX, del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

El contenido de este documento no refleja la opinión ni es vinculante para el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones. El análisis que se presenta a lo largo de este documento, así como sus resultados y conclusiones, no prejuzgan sobre: i) resultados y conclusiones de procedimientos que pudiera llevar a cabo el Instituto, en los que se analicen casos particulares, y ii) el ejercicio de las demás facultades que corresponden al Instituto como autoridad reguladora y de competencia económica en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

Contenido

Glosario	4
Introducción	5
Resumen Ejecutivo	7
1. Marco legal del ámbito competencial del Instituto como autoridad de competencia	9
2. Precedentes decisorios del PJF	11
2.1. Concentración Nokia-Alcatel Lucent	11
2.2. Concentración AT&T-Time Warner	13
2.3. Concentración Uber-Cornershop.....	17
2.4. Investigación sobre sistemas operativos móviles	18
2.5. Concentración Discovery-Warner Media.....	20
2.6. Concentración HP-Poly	21
2.7. Investigación sobre sistemas operativos móviles II	21
3. Precedentes decisorios del Instituto	22
4. Problemáticas observadas de los conflictos competenciales y propuesta de mecanismos de coordinación	25
5. Elementos por considerar para delimitar el ámbito competencial del Instituto	28
6. Actividades que pertenecen al ámbito competencial del Instituto	29
7. Conclusiones	33

Glosario¹

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

Término o acrónimo	Definición
Agentes económicos involucrados	Agentes económicos que participan en el procedimiento en materia de competencia económica y son evaluados bajo su dimensión de personas o de grupo de interés económico.
AEPT	Agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones.
AEPR	Agente económico preponderante en el sector de radiodifusión.
CAV	Contenidos audiovisuales, que incluyen programas, canales de programación y/o paquetes de canales.
CA	Contenidos de audio.
COFECE o Comisión	Comisión Federal de Competencia Económica.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
LFCE	Ley Federal de Competencia Económica.
IFT o Instituto	Instituto Federal de Telecomunicaciones.
Poder Judicial de la Federación o PJJF	Nombre genérico que incluye a cualquiera de los Juzgados, Tribunales y Suprema Corte de Justicia de la Nación, que componen el Poder Judicial de la Federación.
Primer Tribunal Especializado	Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República.
Radio sonora	Servicio de radiodifusión sonora.
Segundo Tribunal Especializado	Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República.
Servicios OTT	Servicios que se proveen sobre Internet y, por tanto, para prestarlos y recibirlos se requiere de manera imprescindible del servicio de acceso a Internet.
STAR o TV de Paga	Servicio de televisión y audio restringidos.
STR o TV Abierta	Servicio de televisión radiodifundida.
Tribunales Especializados	El Primer Tribunal Especializado y el Segundo Tribunal Especializado, en conjunto.
TyR	Telecomunicaciones y radiodifusión.

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

Introducción

La economía digital, impulsada por la disponibilidad de redes de telecomunicaciones y el servicio de acceso a Internet, ha dado lugar a actividades económicas “no tradicionales” relacionadas con la provisión de servicios sobre Internet o Servicios OTT, generación y explotación de datos.

En este sentido, la economía digital se ha caracterizado por un gran dinamismo en la introducción de nuevos productos, servicios y procesos de producción; además, ha estrechado los vínculos entre mercados que antes parecían separados y transformado las relaciones entre actividades económicas que forman las cadenas de valor.

La experiencia internacional da cuenta de que la evolución de las tecnologías y de los mercados ha empezado a transformar el ejercicio de competencias de las autoridades de regulación y competencia económica, y México no es ajeno a ello. Con la transición hacia la economía digital, varios proveedores de Servicios OTT iniciaron operaciones en el país, creando nuevos mercados y cambiando la dinámica de los mercados tradicionales.

Ante esta realidad, en México, uno de los principales retos que se han identificado radica en definir los alcances del ámbito competencial de las autoridades involucradas, debido a que la CPEUM ha creado 2 (dos) autoridades en materia de competencia económica: el Instituto para los sectores de TyR y la COFECE para el resto de los sectores económicos. De facto, la existencia de dos autoridades de competencia implica necesariamente contar con mecanismos de coordinación.

De esta manera, la primera tarea es definir claramente la frontera del ámbito competencial del Instituto y de la COFECE, considerando, entre otros, las disposiciones legales aplicables y los criterios o elementos referidos por el PJJ en conflictos competenciales previos. Además, se deben establecer mecanismos efectivos de coordinación entre ambas autoridades, como ya ha sido destacado por el Consejo Consultivo del Instituto en al menos 2 ocasiones.²

En este sentido, el presente documento tiene por objetivo presentar información orientativa y de carácter no vinculante sobre el ámbito competencial del Instituto en materia de competencia económica, específicamente en lo que se refiere a procedimientos de notificación de concentraciones, teniendo como punto de referencia las decisiones de conflictos competenciales emitidas hasta la fecha por los Tribunales Especializados. Por otra parte, se plantea una propuesta de mecanismos de coordinación con la COFECE con el objeto de: i) desahogar procedimientos de concentraciones de manera expedita, ii) sumar esfuerzos, recursos y experiencia para planear e identificar áreas de interés e intersección para que se plasmen de manera constructiva las coincidencias y diferencias de opinión, iii) utilizar los precedentes

² Ver:

RECOMENDACIÓN QUE EMITE EL CONSEJO CONSULTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EN RELACIÓN CON LOS ELEMENTOS QUE DEBEN EVALUARSE DE MANERA PROSPECTIVA PARA IDENTIFICAR MERCADOS QUE PUDIERAN CAER DENTRO DEL ÁMBITO DE COMPETENCIA DEL INSTITUTO. Disponible en https://consejoconsultivo.ift.org.mx/docs/recomendaciones/2022/08_recomendacion_en_relacion_elementos_que_deben_evaluarse_manera_prospectiva_identificar_mercados_pudieran_caer_dentro_ambito_competencia.pdf
RECOMENDACIONES QUE EMITE EL CONSEJO CONSULTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EN RELACIÓN CON UNA METODOLOGÍA PARA EVITAR CONFLICTOS COMPETENCIALES ENTRE EL IFT Y LA COFECE. Disponible en https://consejoconsultivo.ift.org.mx/docs/recomendaciones/2023/recomendaciones_en_relacion_con_una_metodologia_para_evitar_conflictos_competenciales_entre_el_ift_y_la_cofece.pdf

judiciales hasta ahora emitidos como guía para casos futuros, y iv) compartir información de forma más eficiente y expedita entre ambas autoridades de competencia.

Se precisa que se trata de un documento que reúne elementos orientadores sobre los conflictos competenciales suscitados hasta la fecha entre las dos autoridades de competencia, la presentación de diversos elementos que han permitido definir la competencia entre ambas autoridades y una mirada prospectiva a soluciones prácticas que permitan acortar tiempos de resolución y desarrollar una dinámica más eficiente entre las autoridades al momento de abordar aspectos o diferencias de criterio relacionadas con su ámbito competencial.

Resumen Ejecutivo

Hasta la fecha, se han suscitado 7 (siete) conflictos competenciales entre el IFT y la COFECE; 5 (cinco) en el ámbito de notificación de concentraciones y 2 (dos) relacionados con investigaciones. Por orden cronológico, los conflictos competenciales en los que ha intervenido el PJF son los siguientes:

- C.C.A. 2/2015 (concentración Nokia-Alcatel Lucent), resuelto por el Segundo Tribunal Especializado,
- C.C.A. 1/2017 (concentración AT&T-Time Warner), resuelto por el Segundo Tribunal Especializado,
- C.C.A. 4/2019 (concentración Uber-Cornershop), resuelto por el Primer Tribunal Especializado,
- C.C.A. 1/2021 (investigación sobre sistemas operativos móviles), resuelto por el Primer Tribunal Especializado,
- C.C.A. 3/2022 y C.C.A. 4/2022 (concentración Discovery-Warner Media), resuelto por el Segundo Tribunal Especializado,
- C.C.A. 42/2022 (concentración HP-Poly), resuelto por el Primer Tribunal Especializado, y
- C.C.A. 29/2023 (investigación sobre sistemas operativos móviles II), resuelto por el Primer Tribunal Especializado.

La aplicación del artículo 5 de la LFCE ha permitido delimitar el ámbito competencial de las autoridades, pero ha traído problemáticas específicas en cuanto a la extensión de los tiempos de resolución de los conflictos competenciales, pues el PJF ha tardado 12, 17, 109, 92, 81, 84 y 31 días para resolver los conflictos competenciales suscitados, es decir, ha superado el plazo de 10 días hábiles previsto en la LFCE.

Con base en recomendaciones del Consejo Consultivo del IFT, se proponen mecanismos de coordinación que permitan mitigar las problemáticas relacionadas con los conflictos competenciales, entre ellos, que el IFT y la COFECE publiquen conjuntamente documentos orientativos que contengan elementos que consideren relevantes o útiles para delimitar con mayor claridad su ámbito competencial, así como un listado ejemplificativo de las actividades económicas que prospectivamente y en apego a los precedentes decisorios del PJF son competencia específica de cada autoridad.

Asimismo, con base en las resoluciones del PJF sobre conflictos competenciales entre el Instituto y la COFECE, se plantean algunos elementos que el IFT podría considerar para delimitar su esfera competencial en materia de competencia económica en los sectores de TyR, sin que se entienda que es una lista exhaustiva de criterios ni que deban cumplirse todos y cada uno de ellos para delimitar la competencia del IFT, entre estos:

- A. Los **bienes** y/o **servicios** sean **necesarios o utilizados expresamente para el funcionamiento de las redes de telecomunicaciones y servicios conexos y no conexos** [C.C.A. 2/2015].

- B. Que los agentes económicos requieran **autorización o concesión** para prestar los servicios involucrados [C.C.A 4/2019 y C.C.A. 42/2022].
- C. En las actividades económicas involucradas **participen Agentes Económicos Preponderantes o con poder sustancial** en los sectores de TyR [C.C.A. 1/2021, C.C.A. 3/2022 y C.C.A. 4/2022].
- D. La **naturaleza** de las **actividades** económicas **subyacentes** tenga **relación** con los sectores de TyR [C.C.A. 3/2022-C.C.A. 4/2022].
- E. Las actividades económicas analizadas **incidan** y/o tengan **impacto o efecto** en mercados que corresponden a los sectores de TyR [C.C.A. 4/2019, C.C.A. 1/2021, C.C.A. 3/2022 y C.C.A. 4/2022].
- F. Las actividades económicas analizadas **permitan acceder a los servicios de TyR** [C.C.A. 1/2021].
- G. Las actividades analizadas **utilizan como principal insumo el Internet** y **no sería posible prestarlo sin** las redes de telecomunicaciones de Internet [C.C.A. 3/2022-C.C.A. 4/2022]

Con base en esos elementos, este documento presenta un listado de actividades económicas que prospectivamente y en apego a los precedentes decisorios del PJJ pertenecen al ámbito competencial del IFT. Dicha lista no es exhaustiva ni limitativa, sino ilustrativa de las implicaciones en términos del ámbito competencial de los precedentes y criterios que han sido emitidos a la fecha. Por lo tanto, dicha lista se encuentra sujeta a la posibilidad de modificación o actualización, por ejemplo, conforme se analicen otras actividades económicas, ya sea de manera prospectiva -ex ante- o como parte de la evaluación de casos específicos por parte de cualquiera de las dos autoridades de competencia.

1. Marco legal del ámbito competencial del Instituto como autoridad de competencia

En términos del artículo 28 de la CPEUM, el Instituto es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de TyR, por lo que en estos ejercerá en forma exclusiva las facultades que prevé dicho artículo y las que las leyes establecen para la COFECE.

Por su parte, el artículo 5, párrafo primero, de la LFCE, dispone lo siguiente:

*“Artículo 5. El Instituto Federal de Telecomunicaciones es la autoridad en materia de **competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones**, por lo que en éstos ejercerá en forma **exclusiva** las facultades que el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes establecen para la Comisión, conforme a la estructura que determine en su estatuto orgánico.*

En consistencia, el artículo 7, párrafo tercero, de la LFTR, establece lo siguiente:

“Artículo 7. (...) Asimismo, el Instituto es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que establecen el artículo 28 de la Constitución, esta Ley y la Ley Federal de Competencia Económica.”

Si bien la CPEUM, la LFCE y la LFTR son claras en que el Instituto es la autoridad en materia de competencia en los sectores de TyR, ninguna de ellas define lo que se entenderá por “sectores de TyR” ni delimitan de forma precisa el ámbito competencial del Instituto, lo cual se entiende ante el dinamismo de dichos sectores. Así, ante la posibilidad de que la COFECE y el Instituto puedan tener diferencias en la interpretación del alcance de su ámbito competencial, el artículo 5, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la LFCE, prevé un mecanismo de interpretación para dirimir esas diferencias, como se cita a continuación.

“Artículo 5. (...)

En el momento en que alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior tenga información de que el otro conoce de un asunto que a aquél le corresponda, le solicitará le remita el expediente respectivo. Si el órgano solicitado estima no ser competente deberá remitir el expediente, dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud. Si considera que lo es, en igual plazo hará saber su resolución al órgano solicitante, en cuyo caso suspenderá el procedimiento y remitirá el expediente al **Tribunal Colegiado de Circuito especializado** en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, quien fijará la competencia en un plazo de diez días.

En el caso de que alguno de los órganos mencionados en el primer párrafo de este artículo que conozca de un asunto estime carecer de competencia para conocerlo, enviará dentro de los cinco días siguientes el expediente respectivo al otro órgano. Si éste acepta la competencia, se avocará al conocimiento; en caso contrario, dentro de los cinco días siguientes comunicará su resolución al órgano que declinó la competencia y remitirá los autos al Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones para que dentro del plazo de diez días fije la competencia.

Los plazos previstos en esta Ley estarán suspendidos desde el inicio de cualquier procedimiento previsto en este artículo hasta su resolución.”

Como se observa, esta disposición contiene al menos 4 (cuatro) mandatos relevantes:

- 1) Cada autoridad tiene facultades “exclusivas” en materia de competencia económica para los sectores de su competencia. Esto es, el IFT tiene facultades exclusivas en los sectores de TyR, mientras que la COFECE tiene facultades exclusivas en los restantes sectores de la economía nacional (párrafo primero del artículo 5 de la LFCE).
- 2) En el momento en que una de las autoridades advierta que la otra está conociendo un asunto de su competencia, le debe solicitar la remisión del expediente respectivo. (párrafo segundo del artículo 5 de la LFCE).
- 3) En el momento en que una de las autoridades esté conociendo un asunto, del cual estime carecer de competencia, debe de remitir a la otra el expediente respectivo (párrafo tercero del artículo 5 de la LFCE).
- 4) Una vez iniciado un conflicto competencial ante los Tribunales Especializados competentes, el procedimiento de que se trate quedará suspendido para ambas autoridades (párrafo cuarto del artículo 5 de la LFCE).

Los cuatro mandatos anteriores presentan algunas complejidades al momento de su implementación. El primero de ellos impone el reto de entender las telecomunicaciones y la radiodifusión como sectores convergentes, dinámicos y que van más allá del mero otorgamiento de concesiones o de la prestación de servicios “tradicionales”. Por ello, los Tribunales Especializados han asumido que decidir si un mercado pertenece o no al sector de telecomunicaciones es una decisión que se debe tomar caso por caso y atendiendo a diversos criterios, no sólo al hecho de que los agentes económicos involucrados sean concesionarios.

El segundo y el tercero imponen a las autoridades deberes de cumplimiento de la LFCE, que, por una parte, les obliga a no tramitar ni resolver un asunto a sabiendas de que pueden invadir el ámbito competencial de la otra autoridad y, por la otra, a reclamar competencia en aquellos asuntos pertenecientes a sectores que, desde su perspectiva, les corresponden.

Finalmente, el cuarto mandato es el período de suspensión aplicable en casos como estos y que consiste en un plazo que el PJF utilizará para resolver los conflictos respectivos. Este tiempo, sin duda, puede representar costos en tiempo y recursos de los involucrados, tanto para las autoridades como para los agentes económicos, incluyendo, por ejemplo, el retraso en la ejecución de inversiones en casos de concentraciones. Por ello, abordar esta problemática de forma coordinada y ordenada entre ambas autoridades permitiría acortar tiempos en la resolución de los procedimientos respectivos y, además, que las transacciones entre los agentes económicos involucrados puedan, en su caso, llevarse a cabo de forma más ágil.

A continuación, se exploran los precedentes decisorios y lo que han señalado hasta el día de hoy los Tribunales Especializados, para después concluir con un cuadro que presenta en qué mercados se ha definido al IFT como autoridad competente y, prospectivamente, en qué otros mercados o actividades se le podría considerar también como tal, sin que ello pretenda ser una lista exhaustiva, taxativa o limitativa.

2. Precedentes decisorios del PJF

Las resoluciones del PJF sobre conflictos competenciales entre el Instituto y la COFECE ofrecen diversos elementos que permiten esbozar las fronteras del ámbito competencial del Instituto en materia de competencia económica, así como identificar actividades económicas que pertenecen a dicho ámbito competencial.

Los conflictos competenciales en los que ha intervenido el PJF son los siguientes:

- C.C.A. 2/2015 (concentración Nokia-Alcatel Lucent), resuelto por el Segundo Tribunal Especializado,³
- C.C.A. 1/2017 (concentración AT&T-Time Warner), resuelto por el Segundo Tribunal Especializado,⁴
- C.C.A. 4/2019 (concentración Uber-Cornershop), resuelto por el Primer Tribunal Especializado,⁵
- C.C.A. 1/2021 (investigación sobre sistemas operativos móviles), resuelto por el Primer Tribunal Especializado,⁶
- C.C.A. 3/2022 y C.C.A. 4/2022 (concentración Discovery-Warner Media), resuelto por el Segundo Tribunal Especializado,⁷
- C.C.A. 42/2022 (concentración HP-Poly), resuelto por el Primer Tribunal Especializado,⁸ y
- C.C.A. 29/2023 (investigación sobre sistemas operativos móviles II), resuelto por el Primer Tribunal Especializado.

A continuación, se exploran estas decisiones del PJF, analizando sus principales argumentos y resultados.

2.1. Concentración Nokia-Alcatel Lucent

En junio de 2015, Nokia Corporation y Alcatel-Lucent notificaron ante el IFT una concentración de alcance internacional, con efectos en México, por virtud de la cual la primera de ellas adquiriría indirectamente el control de la segunda y de sus subsidiarias en México y a nivel internacional.

Durante el trámite, la COFECE se declaró competente para conocer y resolver sobre diversos mercados notificados al IFT y solicitó al IFT el expediente correspondiente. Posteriormente, el IFT emitió el Acuerdo P/IFT/210915/404 mediante el cual también se declaró competente sobre los mercados involucrados en la concentración.

Derivado de que ambas autoridades se declararon competentes sobre los mismos mercados, ello dio origen al conflicto competencial número C.C.A 2/2015, tramitado ante el Segundo Tribunal Especializado.

³ Disponible en: http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=1305/13050000178576910004002.doc_1&sec=Jazm%C3%ADn_Robles_Cort%C3%A9s&svp=1 en:

⁴ Disponible en: http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=1305/13050000204166870004004.pdf_0&sec=Jorge_Alberto_Ram%C3%ADrez_Hern%C3%A1ndez&svd=1 en:

⁵ Disponible en: http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=1304/13040000260354650018016.doc_1&sec=Victor_Hugo_Figueroa_Carro&svp=1 en:

⁶ Disponible en: http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=1304/13040000275959130024025.doc_1&sec=Francisco_Alejandro_Cedillo_Corona&svp=1 en:

⁷ Disponible en: http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=1305/13050000294348360002002002.pdf_1&sec=Jaime_Sevilla_Ag%C3%B3ceros&svp=1 en:

⁸ Disponible en: http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=1305/13050000306066550004004002.pdf_1&sec=Jaime_Sevilla_Ag%C3%B3ceros&svp=1 en:

En su resolución, el Segundo Tribunal Especializado determinó que la autoridad competente para resolver sobre los mercados relevantes en conflicto era el IFT, principalmente bajo el argumento de que, atendiendo al principio de especialización, el análisis de esa operación notificada exigía un conocimiento altamente técnico y especializado en el sector de telecomunicaciones.

“En relación con este criterio, también importa mencionar el principio relativo a la especialización, conforme al cual, a partir de una previsión normativa, se confiere a un órgano estatal el conocimiento de una porción específica de una materia genérica, atendiendo al grado de complejidad o tecnicidad de la misma.

(...)

Como se puede advertir del listado que antecede, el análisis relativo a la aprobación y/o sanción de una concentración exige no solo el estudio del mercado relevante de la operación y los agentes que intervienen en el mismo, sino también el concerniente a los efectos que la concentración generaría en otros agentes económicos y mercados relacionados; lo que significa que, para poder realizar un examen eficiente de la cuestión, la autoridad de competencia requiere de un conocimiento y análisis crítico de todo el sector en el que confluyen el mercado relevante (para efectos de la operación) y los mercados relacionados con el mismo, pues solo así podrá determinarse los efectos reales (directos e indirectos) que podría generar la operación.

(...)

“De esta reproducción se sigue que el sector de telecomunicaciones no solo comprende el funcionamiento de las redes, ni la prestación final del servicio a los usuarios, sino que también comprende, entre otros elementos, a la infraestructura (activa y pasiva), los insumos esenciales, los equipos que se conectan a las redes y las condiciones tecnológicas necesarias para la prestación del servicio (verbigracia, interconexión e interoperabilidad de redes).

Y es que, en tratándose específicamente de redes de telecomunicaciones, el estudio de competencia económica correspondiente no puede realizarse de manera segmentada en razón de las diversas fases del proceso productivo que conllevan, primero, la construcción y, después, la operación de dichas redes, ya que ello implicaría soslayar la íntima relación que guardan entre sí y el grado de influencia y/o dependencia que el desarrollo tecnológico de una fase genera en otra.

En ese sentido, el argumento de la Comisión en el sentido de que la concentración notificada impacta sólo en la manufactura de equipo de redes, no resulta convincente para concluir que la operación sea ajena al sector de telecomunicaciones, pues los términos constitucionales y legales de su regulación pone de manifiesto que el ámbito competencial del Instituto comprende la provisión de bienes que sean necesarios o utilizados expresamente para el funcionamiento de redes de telecomunicaciones y los servicios conexos.

Cabe aclararse que en el caso no se advierten, de las exposiciones de los órganos reguladores - quienes tienen la carga de aportar a este tribunal la información técnica necesaria para la resolución del conflicto- elementos que revelen que los efectos de la concentración impactan de manera principal en mercados diversificados, algunos de ellos ajenos por completo al sector de las telecomunicaciones, por lo cual no es el caso de examinar esta hipótesis a la luz del principio de la “no división de la contienda de la causa”, que se sustenta en la necesidad procesal de resolver de manera concentrada las acciones y pretensiones vinculadas por la misma causa o que tengan el mismo origen, a fin de no emitir determinaciones o resoluciones contradictorias.

Por estas razones, y atendiendo al principio de especialización, este órgano jurisdiccional estima que en la especie el análisis relativo a la autorización de la concentración notificada por las

empresas “” y “**”, exige un conocimiento altamente técnico y especializado en el sector de telecomunicaciones y los diversos elementos que confluyen en el mismo, que es propio del Instituto Federal de Telecomunicaciones, por virtud de las atribuciones que el Constituyente Permanente le otorgó cuando lo instituyó como órgano regulador de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.”*

[Énfasis añadido].

Con base en ello, el IFT evaluó los efectos en materia de competencia y se pronunció sobre los siguientes mercados involucrados en la concentración referida:

- 1) Equipos de infraestructura activa y servicios conexos que se utilizan en redes de telecomunicaciones. Los servicios conexos están relacionados con la instalación, operación y mantenimiento de equipos de infraestructura activa de las redes de telecomunicaciones y se adquieren en conjunto con el equipo.
- 2) Servicios no conexos, que se proveen de forma separada, para la instalación, operación y mantenimiento de equipos de infraestructura activa de redes de telecomunicaciones.

2.2. Concentración AT&T-Time Warner

En diciembre de 2016 y enero de 2017, AT&T y Time Warner notificaron al IFT y a la COFECE una concentración de alcance internacional, con efectos en México, consistente en la adquisición indirecta por parte de AT&T de todas las acciones de Time Warner y, por lo tanto, de todos los negocios de Time Warner en México.

Durante el trámite, el IFT se declaró competente para conocer y resolver sobre todos los mercados involucrados bajo el principio de continencia de la causa y solicitó a la COFECE el expediente correspondiente. Posteriormente, la COFECE también se declaró competente sobre los mercados que le fueron notificados.

Derivado de que ambas autoridades se declararon competentes sobre los mercados notificados a la COFECE, ello dio origen al conflicto competencial número C.C.A. 1/2017, tramitado ante el Segundo Tribunal Especializado.

Al respecto, la sentencia del Segundo Tribunal Especializado resolvió esencialmente lo siguiente:

“En ese sentido, si la operación incide en otros mercados que, estén relacionados o no con los anteriores, pueden funcionar de manera autónoma, entonces el conocimiento del asunto debe corresponder a la autoridad de competencia que tiene experticia en ellos y que es la responsable de que funcionen correctamente.

(...)

Por tanto, este criterio sobre la pertenencia de ciertos bienes o servicios en una cadena productiva es útil en un análisis para resolver un conflicto de competencias, pero no es definitivo, pues la decisión depende en todos los casos de que sea necesaria o no la intervención de cada órgano en cuanto pueda ejercer su capacidad técnica para examinar el asunto, a partir de toda la información de la operación que les permita identificar, en los escenarios posibles, los efectos de la operación misma que previsiblemente pueden concretar en sus áreas de conocimiento, considerando las características de los agentes y de sus operaciones.

Importa aclarar que no pasa inadvertido para este tribunal el grupo económico al que pertenece la empresa fusionante si desempeña en México básicamente en el sector de telecomunicaciones y radiodifusión –aunque tiene una pequeña participación en producción de obras cinematográficas- y que ese es el motivo por el cual el Instituto afirma que los principales efectos de la operación se producirán en el sector a su cargo.”

(...)

*En las relatadas condiciones, se determina que en términos de lo dispuesto en el artículo 28, párrafo décimo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **corresponde tanto al Instituto Federal de Telecomunicaciones como a la Comisión Federal de Competencia Económica, en sus respectivas competencias, el conocimiento de la concentración en los términos en que les fueron notificadas.***

[Énfasis añadido]

El Segundo Tribunal Especializado determinó que ambas autoridades eran competentes para resolver sobre los mercados que, respectivamente, le fueron notificados en la concentración. Con base en lo anterior, el IFT evaluó los efectos en materia de competencia y se pronunció sobre los siguientes mercados involucrados en la concentración referida (desde su escrito de notificación, los agentes económicos involucrados -AT&T y Time Warner- identificaron esos mercados para el IFT)⁹:

- Provisión y licenciamiento de CAV (canales de programación y paquetes de canales) a proveedores del STAR -operadores de sistemas y plataformas de TV de Paga-
- Provisión y licenciamiento de CAV (programas) a proveedores del STR -operadores de sistemas y plataformas de TV Abierta-
- Provisión y licenciamiento de CAV (programas) a proveedores del servicio de distribución por Internet (OTT -over the top-) de CAV (online video distribution u OVD, por sus siglas en inglés) por suscripción.
- Provisión del servicio de distribución OTT de CAV (OVD del inglés *Online Video Distribution*), por suscripción -operadores de sistemas y plataformas de distribución OTT- (considerando que en la concentración AT&T-Time Warner sólo existió una coincidencia horizontal sólo en suscripción, sin embargo, en la medida que surgen coincidencias en los demás servicios de distribución OTT de CAV, el IFT se ha pronunciado competente).
- Provisión del servicio de distribución OTT, incluyendo el servicio de multi-pantalla o TVE (TV Everywhere), como complemento a la provisión y licenciamiento de canales de programación.
- Provisión y licenciamiento de CAV (programas -películas-) a proveedores del STAR, para el servicio de pago por evento (PPV del inglés pay per view).

⁹ En la concentración AT&T – Time Warner no surgió una situación de coincidencia en el que se evaluara importante analizar la producción y adquisición de contenidos audiovisuales para TV de Paga, TV Abierta o sistemas y plataformas de distribución OTT de contenidos audiovisuales, por lo cual el IFT no consideró necesario pronunciarse sobre esa fase. En ese caso, los agentes económicos involucrados hicieron referencia a la producción de largometrajes para su distribución en salas de cine, lo cual era una actividad que correspondió evaluar a Cofece.

- Provisión y licenciamiento de CAV (programas -películas-) a proveedores del STAR, para el servicio de video bajo demanda (VOD del inglés *Video on Demand*).
- Provisión y licenciamiento de CAV (programas) a programadores (agregadores) de canales (para sistemas y plataformas de TV de Paga).
- Provisión y venta de tiempos para mensajes comerciales o publicidad en Canales Restringidos (para sistemas y plataformas de TV de Paga).
- Distribución de programas a través de dispositivos móviles –potencial- (AT&T/Time Warner).

Por su parte, la COFECE analizó y se pronunció sobre los siguientes mercados (igualmente, desde su escrito de notificación, los agentes económicos involucrados identificaron esos mercados para la COFECE):¹⁰

“Tercera.- AT&T y Time Warner realizan actividades que recaen en el ámbito competencial del Instituto Federal de Telecomunicaciones. En este sentido, el análisis realizado por esta Comisión comprende únicamente los mercados de licenciamiento mayorista de: obras cinematográficas, propiedad intelectual para productos, y publicaciones y coleccionables de historietas; así como el de la distribución mayorista de: contenidos audiovisuales para entretenimiento en el hogar en formatos físicos y digitales, videojuegos en formatos físicos, y licencias de videojuegos para distribución minorista en formatos digitales. Por lo tanto, el análisis realizado respecto de los posibles efectos de la operación se limita exclusivamente a mercados que se encuentran en el ámbito competencial de aplicación de la norma de esta Comisión, de conformidad con lo establecido en el párrafo décimo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

[Énfasis añadido]

2.2.1. Concentración Disney-Fox

En agosto de 2018, Disney y Fox notificaron ante el IFT y COFECE la concentración internacional, con efectos en México, por medio de la cual Disney adquirió activos de Fox.

Para esta concentración, considerando lo resuelto en el conflicto competencial C.C.A. 1/2017, desde los escritos de notificación promovidos a ambas autoridades, las Partes propusieron los mercados que correspondían a cada una de ellas, de conformidad con lo siguiente:

IFT	COFECE
<ul style="list-style-type: none"> • Provisión y licenciamiento de CAV (canales de programación, paquetes de canales y programas, que incluye películas y series) a proveedores del STAR. • Provisión y licenciamiento de CAV (programas) a agregadores (programadores) de canales para el STAR. • Provisión y licenciamiento de CAV (programas) a proveedores del STRD comercial. • Provisión y licenciamiento de CAV (canales de programación, paquetes de canales y programas, que incluye películas y series) a proveedores del servicio de distribución OTT de CAV. 	<ul style="list-style-type: none"> • Distribución de películas para su exhibición en salas de cine; • Licenciamiento de CAV para entretenimiento en el hogar en formatos físicos y formatos digitales para su adquisición y descarga directa; • Licenciamiento de música para entretenimiento en el hogar en formatos físicos y en formatos digitales para su adquisición y descarga directa; • Licenciamiento de música por medios no digitales; • Entretenimiento en vivo;

¹⁰ Resolución CNT-006-2017, disponible en: <https://www.cofece.mx/CFCRResoluciones/docs/Concentraciones/V5501/56/3761883.pdf>.

IFT	COFECE
<ul style="list-style-type: none"> • Provisión y licenciamiento de CA (musicales) a proveedores del servicio de distribución OTT de CA. • Provisión y venta de tiempos o espacios para mensajes comerciales o publicidad en canales para el STAR. • Provisión y venta de espacios para mensajes comerciales o publicidad por plataformas de Internet dedicadas a la provisión de CAV. • Provisión y licenciamiento de contenido de audio para estaciones de radiodifusión sonora. • Licenciamiento de propiedad intelectual para estaciones de radiodifusión sonora. • Provisión del servicio de distribución OTT de CAV, por suscripción. • Producción de CAV -programas- para terceros proveedores del STRD, del STAR y del servicio de distribución OTT de CAV; o para cualesquiera otros terceros y que se distribuyan en las plataformas de STRD, STAR y OTT. • Adquisición de derechos para la transmisión de eventos deportivos en México. 	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciamiento de derechos de propiedad intelectual para libros y revistas, y; • Licenciamiento de derechos de propiedad intelectual para el desarrollo de medios interactivos y videojuegos.

Al emitir sus resoluciones, tanto el IFT como la COFECE guardaron congruencia con los mercados definidos desde el C.C.A. 1/2017, propiciando con ello: 1) seguridad jurídica a la industria en general y a las empresas involucradas en ambas concentraciones, 2) evitar la emisión de decisiones contradictorias que pudieran incidir sobre los mismos mercados, 3) el respeto a los parámetros constitucionales de competencia sectorial que corresponden a cada autoridad y 4) congruencia respecto al ámbito técnico de experticia de cada autoridad.

2.2.2. Concentración Televisa-Univisión

En mayo de 2021, Grupo Televisa, S.A.B. (GTV), Tritón Comunicaciones, S.A. de C.V., Univision Holdings, Inc., Torch Investment Holdings LLC, ForgeLight (Univision) Holdings II, LLC, Raine Associates III Corp (AIV 2) GP LP y Google LLC notificaron al IFT y a la COFECE una concentración consistente en la adquisición indirecta, por parte de Univisión, de las acciones representativas del capital social de Televisa, quien previo a la realización de la Operación se fusionaría y/o adquiriría a otras subsidiarias de GTV.

En sus escritos de notificación presentados ante el IFT y la COFECE, las empresas notificantes propusieron respectivamente a cada autoridad conocer y resolver sobre los mercados que a continuación se indican:

IFT	COFECE
Adquisición, producción y licenciamiento de CAV para su transmisión en sistemas y plataformas de TV Abierta, TV de Paga y distribución OTT de CAV.	Adquisición, producción y licenciamiento de CAV (películas) para su exhibición en salas de cine.
La programación de los canales, es decir, la selección y organización secuencial de los contenidos que se integran en cada uno de los canales a ser transmitidos en sistemas y plataformas de TV Abierta, TV de Paga y distribución OTT de CAV.	Producción y licenciamiento de CAV (películas y series) para su distribución a través de formatos físicos de entretenimiento en casa (es decir, DVD, Blu-ray, etc.).

IFT	COFECE
Producción y licenciamiento de contenidos musicales o CA para ser usados en la producción de CAV transmitidos en sistemas y plataformas de TV Abierta, TV de Paga y distribución OTT de CAV.	Edición, impresión, publicación, distribución, producción, comercialización, compra, venta, importación y exportación de todo tipo de obras impresas.
Prestación del servicio de distribución de CAV a través de sistemas y plataformas OTT.	Venta de publicidad para estadios.
Venta de publicidad en sistemas y plataformas de TV Abierta, TV de Paga y sitios de internet asociados a los canales y programas de GTV transmitidos en televisión radiodifundida y televisión restringida.	Producción y licenciamiento de contenidos musicales para ser usados en la producción de CAV transmitidos en (i) en salas de cine y (ii) a través de formatos físicos de entretenimiento en casa (es decir, DVD, Blu-ray, etc.).
	Prestación de servicios educativos.

Conforme a lo anterior, y apegándose a la competencia derivada de las concentraciones de AT&T-Time Warner y Disney-Fox, el IFT estimó clara y congruente la competencia propuesta por las empresas notificantes en esa nueva concentración. Por lo tanto, el IFT decidió no iniciar un conflicto competencial en contra de la COFECE, quien tampoco solicitó el expediente al IFT.

Sin embargo, con fecha 6 de octubre de 2021, el IFT tuvo conocimiento de la versión pública de la decisión que la COFECE emitió para esa concentración, observando que, como parte de su decisión, dicha autoridad se pronunció sobre mercados relacionados con la producción, adquisición, provisión, licenciamiento y distribución de CAV, incluyendo la provisión y venta de tiempos y espacios para mensajes comerciales o publicidad, transmitidos a través de sistemas y plataformas de distribución OTT de CAV.¹¹

La ausencia de criterios y acuerdos expresos entre las autoridades involucradas genera al menos tres problemas claros: i) incertidumbre jurídica a los agentes económicos respecto a qué autoridad es competente para conocer y resolver sobre un asunto específico, a pesar de la existencia de precedentes decisorios de ambas autoridades en ciertos mercados o actividades económicas, ii) debilita la coordinación entre ambas autoridades, y iii) puede ser causante de litigios entre los agentes económicos y las autoridades en aquellos casos en que alguna de ellas decida, por ejemplo, imponer condiciones u obligaciones en mercados que no son de su ámbito competencial.

2.3. Concentración Uber-Cornershop

En octubre de 2019, Uber y Cornershop notificaron una concentración ante la COFECE consistente en la adquisición por parte de Uber de acciones representativas del capital social de Cornershop.

El 12 de noviembre de ese mismo año, el IFT se declaró competente para conocer y resolver sobre los mercados notificados a la COFECE y solicitó a la COFECE el expediente correspondiente. Posteriormente, la COFECE también se declaró competente sobre los mercados señalados en esa concentración.

¹¹ Resolución CNT-063-2021, disponible en: <https://www.cofece.mx/CFCRResoluciones/docs/Concentraciones/V6080/9/5540420.pdf>.

Derivado de que ambas autoridades se declararon competentes sobre los mismos mercados, ello dio origen al conflicto competencial C.C.A 4/2019, tramitado ante el Primer Tribunal Especializado.

En su resolución, el Primer Tribunal Especializado determinó que la autoridad competente para resolver sobre los mercados relevantes en conflicto era la COFECE, atendiendo a consideraciones relacionadas con la actividad subyacente y los mercados que podrían ser afectados por la concentración:

“se tiene que las plataformas digitales Uber y Cornershop cuya concentración se notificó, obtienen sus ingresos por la intervención en la prestación de servicios de transporte de personas, en la entrega de comida, en la renta de bicicletas eléctricas y en la logística para la entrega de abarrotes y comestibles. Siendo su participación en estas actividades independiente, ya que son las propias plataformas las que determinan los precios que cobrarán a los usuarios, así como el esquema de comisiones que recibirán los repartidores o conductores por los servicios prestados, de ahí que se considere que su funcionamiento no se limita a ser un simple instrumento de comunicación, conexión o enlace entre grupos de usuarios, pues los ingresos que perciben estos agentes económicos están relacionados con las transacciones económicas que realizan a través de las plataformas, tan es así que son libres de otorgar descuentos, promociones, cupones o diversos incentivos al usuario que le permiten decidir entre contratar con ella o alguna otra.

(...) De esta forma, la actividad económica subyacente sigue siendo la misma independientemente del canal que se utilice para la comercialización del bien o servicio de que se trate. Adicionalmente, las plataformas no sólo ponen en contacto a los agentes en los diferentes lados del mercado, sino que también son empresas de logística cuyo cuya actividad se basa en organizar, coordinar, facilitar y evaluar las transacciones, a través de servicios de generación de información, análisis, sistemas de control de inventarios o de capacidad, sistemas de apartado o de reserva, en donde el servicio de comunicaciones por Internet tiene la función de ser solamente un insumo, similar a la función que en el pasado cumplía el teléfono.

(...) ambas empresas ofrecen servicios a través de plataformas de múltiples lados, prestando servicio tanto a las tiendas asociadas; los usuarios finales y los usuarios repartidores. Llevando a cabo servicios de intermediación y entrega de productos de restaurantes (comida preparada); intermediación y entrega de productos de supermercados, y la intermediación y entrega de productos de tiendas de distribución minorista de otras categorías. De ahí que se considere que los efectos que pudiera tener una concentración entre las solicitantes, se relacionan directamente con la intermediación entre distintos grupos de consumidores, así como la entrega de servicios y productos, mercados estos que pertenecen al ámbito competencial de la COFECE.”

[Énfasis añadido]

2.4. Investigación sobre sistemas operativos móviles

En octubre de 2020, la Autoridad Investigadora del IFT inició una investigación en los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales, sistemas operativos móviles, servicios de cómputo en la nube y servicios relacionados para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos.

El 17 de diciembre de 2020, la COFECE determinó que era la autoridad competente para conocer y pronunciarse sobre la referida investigación, por lo que solicitó al IFT la remisión del expediente

de investigación. Posteriormente, el Instituto también se declaró competente para realizar la investigación.

Derivado de que ambas autoridades se declararon competentes sobre los mismos mercados, ello dio origen al conflicto competencial número C.C.A 1/2021, tramitado ante el Primer Tribunal Especializado, el cual se resolvió lo siguiente:

“(…) las plataformas digitales son aplicaciones a las que se puede acceder sobre internet, que comunican, conectan y enlazan, por medios electrónicos, a diferentes grupos de usuarios, por lo que, dan lugar a mercados de múltiples lados, mejor conocidas como Plataformas OTT (OTT, del Inglés Over The Top, término equivalente a Over the Internet, sobre el Internet)

(…)

para que se surta la competencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones, en materia de competencia económica respecto de ciertos servicios, se requiere que estos se encuentren dentro de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, bajo alguna interpretación posible.

Adicionalmente, este órgano colegiado considera que, las facultades en materia de competencia económica del Instituto Federal de Telecomunicaciones se surten, además de los casos anteriores, cuando en las actividades económicas participen Agentes Económicos Preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, cuando se trate de actividades reguladas asimétricamente por dicho Instituto y cuando las actividades económicas ejerzan presión competitiva en dichos sectores.

(…)

el funcionamiento de las plataformas digitales (OTT), reviste características técnicas especializadas y complejidades tecnológicas que le confieren conocimiento al órgano regulador en materia de telecomunicaciones (IFT), no obstante, debe atenderse a la naturaleza de las actividades económicas subyacentes para determinar las facultades de los órganos constitucionales autónomos.

(…)

PRIMERO. Se declara legalmente competente para conocer de la investigación en los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales y servicios de cómputo en la nube y servicios relacionados, para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos, a la Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica, en términos de lo establecido en el último considerando de esta ejecutoria.

SEGUNDO. Se declara legalmente competente para conocer de la investigación en el mercado de sistemas operativos móviles para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos, a la Autoridad Investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones, en términos de lo establecido en el último considerando de esta resolución.”

[Énfasis añadido]

De conformidad con lo anterior, la Autoridad Investigadora del Instituto continuó con la investigación en el mercado de sistemas operativos móviles y remitió a la Autoridad Investigadora de la COFECE lo concerniente a los servicios de búsqueda en línea, redes sociales y servicios de cómputo en la nube, quien determinó cerrar la investigación.

2.5. Concentración Discovery-Warner Media

En septiembre de 2021, AT&T y Discovery notificaron una concentración al Instituto y a la COFECE consistente en la adquisición por parte de Discovery, del negocio, operaciones, activos y pasivos que constituyen el segmento de WarnerMedia propiedad de AT&T.

Durante el trámite, el IFT se declaró competente para conocer y resolver sobre diversos mercados notificados a la COFECE. Posteriormente, la COFECE también se declaró competente sobre esos mercados señalados por el IFT.

Derivado de que ambas autoridades se declararon competentes sobre los mismos mercados, ello dio origen al trámite de los conflictos competenciales número C.C.A. 3/2022 y C.C.A. 4/2022, tramitados ante el Segundo Tribunal Especializado, quien resolvió lo siguiente:

“(...) el criterio que han seguido los tribunales especializados al resolver este tipo de controversias es que, para determinar si el estudio de mercado corresponde al Instituto Federal de Telecomunicaciones o a la Comisión Federal de Competencia Económica, se debe analizar la naturaleza de la actividad subyacente de que se trate -para determinar si pertenece al sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión- así como su autonomía frente a dicho sector.

(...)

no existe plena certidumbre sobre la autonomía del mercado analizado frente a las redes de telecomunicaciones de internet pues, sin éstas, el funcionamiento de las plataformas OTT de contenidos audiovisuales sería limitado.

(...)

Además de los elementos ya destacados, se considera relevante analizar la posible relación entre las plataformas OTT de contenido audiovisual con los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión, así como su incidencia en las condiciones de competencia de dichos mercados.

(...)

desde que se determinó al agente económico preponderante en el sector de la radiodifusión (dos mil catorce), el Instituto Federal de Telecomunicaciones reguló aspectos relacionados tanto con el contenido ofrecido para plataformas tecnológicas distintas de la televisión radiodifundida, como con los espacios publicitarios respectivos.

(...)

ÚNICO. Se declara legalmente competente para tramitar y resolver la concentración materia de este conflicto, por lo que hace a la producción, adquisición, provisión, licenciamiento y distribución de contenidos audiovisuales para plataformas OTT de contenido audiovisual, así como la venta de tiempos y espacios de publicidad en dichas plataformas, al Instituto Federal de Telecomunicaciones.

[Énfasis añadido]

Esta decisión del PJJ confirmó que los Servicios OTT de contenido audiovisual, así como los servicios de venta de espacios de publicidad en dichos servicios pertenecen al ámbito competencial del Instituto.

2.6. Concentración HP-Poly

En junio de 2022, el IFT identificó que la COFECE se encontraba tramitando una notificación de concentración entre HP, Inc. (HP) y Plantronics, Inc. (Poly).

A criterio del IFT, los mercados involucrados en dicha concentración se situaban dentro de su ámbito competencial. Por esta razón, el 13 de julio de 2022, el IFT se declaró competente para conocer y resolver dicha concentración y solicitó a la COFECE el expediente correspondiente. Posteriormente, la COFECE también se declaró competente para resolver sobre la concentración.

Derivado de que ambas autoridades se declararon competentes, ello dio origen al conflicto competencial C.C.A. 42/2022, tramitado ante el Segundo Tribunal Especializado, quien resolvió lo siguiente:

(...) no se puede afirmar con certeza que los servicios y productos objeto de la operación,¹² sean destinados expresamente al funcionamiento de redes de telecomunicaciones y servicios conexos, por el contrario, con meridiana claridad, los argumentos propuestos por las autoridades en conflicto, permiten advertir la capacidad de funcionamiento autónomo, esto es, sin depender su desempeño de una red de telecomunicaciones.

Tampoco se advierte que alguno de los productos o servicios ofertados materia de la concentración, formen parte de la infraestructura activa o pasiva del sector de telecomunicaciones, en la medida que no son elementos indispensables de las redes, pues en su generalidad la operación impacta en el diseño, fabricación y comercialización de audífonos, teléfonos de escritorio o de salas de conferencia, altavoces, pantallas, cámaras, altavoces y micrófonos.

(...)

Por lo anterior, se concluye que la competencia para resolver sobre la concentración notificada (...) debe corresponder a la Comisión Federal de Competencia Económica, dado que a la fecha en la que se dirime el presente conflicto no existen elementos suficientes que permitan arribar a una conclusión distinta, es decir, que se requiera el grado de especialización del Instituto Federal de Telecomunicaciones para conocer de la concentración de origen.”

[Énfasis añadido]

2.7. Investigación sobre sistemas operativos móviles II

En junio de 2023, la COFECE inició el conflicto competencial C.C.A. 29/2023 que se tramitó ante el Primer Tribunal Especializado con la intención de conocer de la investigación tramitada por el IFT en su expediente AI/DC-001-2020, la cual tiene por objeto determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos en el mercado de *sistemas operativos móviles*.

Al respecto, mediante sentencia de 24 de agosto de 2023, el Primer Tribunal Especializado declaró inexistente el conflicto competencial iniciado por la COFECE, toda vez que el ámbito competencial del IFT respecto del mercado analizado ya había sido definido en el conflicto

¹² “Las actividades o productos materia de análisis son los siguientes: 1) El diseño, fabricación y comercialización de equipos terminales (teléfonos de escritorio con el protocolo SIP, teléfonos de conferencia y teléfonos con altavoz), incluyendo soluciones y accesorios; 2) El diseño, fabricación y comercialización de auriculares; 3) El diseño, fabricación y comercialización de soluciones para conferencias y periféricos, como cámaras, altavoces, micrófonos y sistemas de videoconferencia, y; 4) La venta de servicios conexos a la venta de productos y equipo.”

competencial C.C.A. 1/2021, y con ello se actualizaba el principio de cosa juzgada. En ese sentido, el Primer Tribunal Colegiado razonó que:

*“En el presente conflicto competencial, la Comisión Federal de Competencia Económica plantea el conflicto competencial frente al Instituto Federal de Telecomunicaciones para conocer el mismo procedimiento administrativo AI/DC-001-2020, respecto del mismo mercado [servicios de sistemas operativos móviles [SOM], lo que significa que plantea el mismo tópico **[identidad de asunto]** que ya fue objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal Colegiado.*

(...)

Por ello, y como se ha explicado, si ya se abordó en la ejecutoria del Conflicto Competencial 1/2021 del índice de este Tribunal por una parte, que el Instituto Federal de Telecomunicaciones es competente para conocer del asunto objeto de dicho conflicto, es decir, la investigación en el mercado de servicios de sistemas operativos móviles [SOM] derivado del expediente AI/DC-001-2020, es que el presente es inexistente, toda vez que ya existe pronunciamiento -cosa juzgada-, que tiene el carácter de irrefutable e incontrovertible.”

3. Precedentes decisorios del Instituto

La delimitación del ámbito competencial del Instituto en materia de competencia económica también se puede construir a partir de precedentes decisorios del propio Instituto. En particular, es importante mencionar que el Instituto ha analizado casos que involucran **servicios de telecomunicaciones no concesionados y agentes económicos que no son Concesionarios, algunos de ellos turnados por la COFECE al Instituto.**

Cuadro 1. Precedentes del Instituto

Expediente IFT	Agentes económicos involucrados	Actividades no concesionadas analizadas
UCE/CNC-0001-2014 ¹³	MMIF Telecommunications Capital S.A.P.I. de C.V SOFOM E.N.R. & Stitching Depositary PGGM Infrastructure Funds, y Otras (Agentes no concesionarios) Turnada por la COFECE al Instituto	Infraestructura pasiva
UCE/CNC-004-2014 ¹⁴	Sixsigma Networks México S.A. de C.V. (Agente no concesionario) y Metronet, S.A.P.I. de C.V.	Centros de datos, cómputo en la nube, servicios administrados, puntos de intercambio de tráfico entre redes de Internet.
UCE/CNC-007-2014 ¹⁵	Mexico Tower Partners, S.A.P.I. de C.V. y TGA Tower Ventures, S.A. de C.V. (Agentes no concesionarios)	Infraestructura pasiva
UCE/CNC-002-2017 ¹⁶	Axtel, S.A.B. de C.V. y Matc Digital, S. de R.L. de C.V. (Agente adquirente no concesionario)	Infraestructura pasiva

¹³ Resolución dentro del expediente UCE/CNC-0001-2014. Disponible en <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliqa/vppift16041492.pdf>

¹⁴ Resolución dentro del expediente UCE/CNC-004-2014. Disponible en <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliqa/pift011014332versionpublicaue.pdf>

¹⁵ Resolución dentro del expediente UCE/CNC-007-2014. Disponible en https://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliqa/versionpublicapift18031593_2.pdf

¹⁶ Resolución dentro del expediente UCE/CNC-002-2017. Disponible en <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliqa/vppift181017651.pdf>

Expediente IFT	Agentes económicos involucrados	Actividades no concesionadas analizadas
UCE/CNC-001-2018 ¹⁷	Twenty-First Century Fox, Inc. y The Walt Disney Company (Agentes no concesionarios) Determinación de competencias mediante colaboración entre COFECE e IFT, considerando Conflicto Competencial en AT&T-Time Warner	Producción y licenciamiento de CAV y CA que se distribuyen sobre TV Abierta, STAR y Servicios OTT. Provisión y venta de tiempos o espacios para mensajes comerciales o publicidad en CAV para TV Abierta, STAR y Servicios OTT. Provisión y licenciamiento de CA y de propiedad intelectual para radio sonora. Provisión del servicio OTT de CAV, por suscripción. Adquisición de derechos para la transmisión de eventos deportivos en México.
UCE/CNC-001-2019 ¹⁸	CommScope Holding Company, Inc. & Arris Internacional, Plc. (Agentes no concesionarios) Turnada por la COFECE al Instituto	Elementos activos y pasivos para redes
UCE/CNC-002-2019 ¹⁹	II-VI Incorporated & Finisar Corporation (Agentes no concesionarios)	Elementos activos y pasivos para redes
UCE/CNC-004-2019 ²⁰	MATC Digital, S. de R.L. de C.V. (Agente no concesionario) y Pegaso PCS, S.A. de C.V.	Infraestructura pasiva
AI/DC-002-2019 ²¹ AI/DC-003-2019 ²²	Declaratorias de poder sustancial en mercados del STAR	En estos asuntos, el Instituto analizó y se pronunció respecto de los Servicios OTT de CAV.

¹⁷ Resolución dentro del expediente UCE/CNC-001-2018. Disponible en

<https://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliiga/verpubpift110319122canxuce.pdf>

¹⁸ Resolución dentro del expediente UCE/CNC-001-2019. Disponible en

<https://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliiga/vppift030419169noct.pdf>

¹⁹ Resolución dentro del expediente UCE/CNC-002-2019. Disponible en

<https://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliiga/vppift100419172accuce.pdf>

²⁰ Resolución dentro del expediente UCE/CNC-004-2019. Disponible en

<https://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliiga/vppift131119737.pdf>

²¹ Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones resuelve sobre el Dictamen Preliminar emitido por la Autoridad Investigadora en el Expediente AI/DC-002-2019 que declaró la existencia de un grupo de interés económico con poder sustancial en treinta y cinco mercados relevantes correspondientes a la provisión del servicio de televisión y audio restringido a través de la tecnología satelital, cable e IPTV, ofrecido de manera individual o empaquetada con otros servicios de telecomunicaciones fijos. Disponible en <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliiga/vp181120436acc.pdf>

²² Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones resuelve sobre la existencia de un grupo de interés económico con poder sustancial en mercados relevantes correspondientes a la provisión del servicio de televisión y audio restringidos, en el Expediente AI/DC-003-2019. Disponible en: https://www.ift.org.mx/sites/default/files/version_publica_resolucion_ai-dc-003-2019.pdf

Expediente IFT	Agentes económicos involucrados	Actividades no concesionadas analizadas
UCE/CNC-006-2019 ²³	Equinix, Inc., Axtel, S.A.B. de C.V. & Servicios Axtel, S.A. de C.V. (Sociedades no concesionarias)	Centros de datos (consiste en servicios de infraestructura y servicios de alojamiento u hospedaje de datos), cómputo en la nube y servicios administrados.
UCE/CNC-004-2021 ²⁴	Televisa-Univisión	<p>Producción, provisión y licenciamiento de CAV; provisión y venta de tiempos o espacios para mensajes comerciales o publicidad en canales para el STAR, TV Abierta y en plataformas y sistemas OTT, incluyendo sitios web;</p> <p>Producción, provisión y licenciamiento de CA para ser usados en la producción de CAV transmitidos en el STAR, TV Abierta y Servicios OTT de CAV;</p> <p>Provisión del servicio OTT de CAV, por suscripción y los respaldados por publicidad.</p>
UCE/CNC-010-2021 ²⁵	KIO-Mercury	Centros de datos y Servicios externos de tecnologías de la información (TI), que incluyen: servicios TI administrados, servicios TI en la nube, servicios administración de aplicaciones de TI, ciberseguridad y análisis de datos e inteligencia empresarial.

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los precedentes decisorios citados, tanto del PJJF como del IFT, se observa que el Instituto ha examinado y se ha pronunciado respecto a servicios o productos que son provistos

²³ Resolución dentro del expediente UCE/CNC-006-2019. Disponible en <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliqa/vp111219889acc.pdf>

²⁴ Resolución dentro del expediente UCE/CNC-004-2021. Disponible en <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliqa/vp080921445ct.pdf>

²⁵ Resolución dentro del expediente UCE/CNC-010-2021. Disponible en <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliqa/vp031121591.pdf>

por agentes económicos que no son concesionarios o autorizados, pero que sí forman parte de los sectores de TyR por incidir en éstos, tales como los siguientes:

- i. Provisión de infraestructura pasiva y equipos de infraestructura activa para redes de telecomunicaciones.
- ii. Servicios conexos y no-conexos para la instalación, operación y mantenimiento de equipos de infraestructura activa de redes de telecomunicaciones, incluyendo software que habilita la emisión, transmisión y recepción de señales, datos e información.
- iii. Servicios administrados.
- iv. Servicios de hospedaje (centros de datos).
- v. Puntos de intercambio de tráfico entre redes de internet (IXP).
- vi. Producción, adquisición, provisión y licenciamiento de CAV para su distribución a través de sistemas/plataformas de TV Abierta, STAR y Servicios OTT de CAV.
- vii. Servicios OTT de CAV (SVOD, AVOD, TVOD y vMVPD).²⁶
- viii. Venta de tiempos y espacios publicitarios en sistemas/plataformas de TV Abierta, STAR y Servicios OTT de CAV.
- ix. Producción, provisión y licenciamiento de CA para radio sonora y servicios OTT de CA, así como para la producción de CAV transmitidos en TV Abierta, STAR y servicios OTT de CAV.
- x. Sistemas operativos móviles.
- xi. Servicios externos de tecnologías de la información.

4. Problemáticas observadas de los conflictos competenciales y propuesta de mecanismos de coordinación

El artículo 5 de la LFCE es la única herramienta legal existente para dirimir el ámbito competencial entre el IFT y la COFECE previo a la resolución de cualquiera de los procedimientos previstos en la LFCE. Hasta ahora, se han suscitado 5 (cinco) conflictos competenciales en el ámbito de notificación de concentraciones y 2 (dos) relacionados con investigaciones.

Como refiere el Consejo Consultivo del IFT,²⁷ la aplicación del artículo 5 de la LFCE ha permitido delimitar el ámbito competencial de las autoridades, pero ha traído problemáticas específicas en

²⁶ La distribución de CAV a través de sistemas/plataformas digitales OTT de CAV (OVD) incluye los siguientes modelos:

1. Distribución OTT de contenido audiovisual sostenido por suscripción (SVOD). Ejemplos: Blim TV, Netflix, Prime Video (Amazon), HBO Max, Disney +, y Youtube premium.
2. Distribución OTT de contenido audiovisual sostenido por publicidad (AVOD). Ejemplos: Blim TV, Youtube y VIX.
3. Distribución OTT de contenido audiovisual transaccional (TVOD). Ejemplos: Apple TV, Prime Video, y Cinépolis Klic.
4. Distribución OTT de contenido audiovisual que incluye televisión lineal en vivo y bajo demanda (vMVPD). Ejemplos: Blim TV, Prime Video, DirecTV Go y Youtube TV,

²⁷ Ver RECOMENDACIONES QUE EMITE EL CONSEJO CONSULTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EN RELACIÓN CON UNA METODOLOGÍA PARA EVITAR CONFLICTOS COMPETENCIALES ENTRE EL IFT Y LA COFECE Disponible en https://consejoconsultivo.ift.org.mx/docs/recomendaciones/2023/recomendaciones_en_relacion_con_una_metodologia_para_evitar_conflictos_competenciales_entre_el_ift_y_la_cofece.pdf

cuanto a la extensión de los tiempos de resolución de los conflictos competenciales, pues el PJF ha tardado 12, 17, 109, 92, 81, 84 y 31 días para resolver los conflictos competenciales suscitados, es decir, ha superado el plazo de 10 días previsto en la LFCE.

Esta situación, en el procedimiento de concentraciones, puede, por ejemplo, llevar a las partes notificantes a no esperar la resolución de los Tribunales Especializados y de la autoridad competente y cerrar la operación notificada antes de obtener la autorización correspondiente en términos de la LFCE, sin importar que ello pueda implicar una sanción.

Estas acciones por parte de los agentes económicos representarían incumplimientos y una ineficiente aplicación de la LFCE, pues, por una parte, los agentes económicos cerrarían una operación sin contar con la autorización correspondiente y, por otro, la autoridad dejaría de aplicar sus facultades de prevención de riesgos a la competencia.

Por su parte, el Consejo Consultivo del Instituto ha emitido las siguientes recomendaciones:²⁸

“a. Desahogar procedimientos de concentraciones de manera expedita.

(...)

d. Respetando las formalidades legales necesarias, compartir información respecto a investigaciones por barreras a la competencia y prácticas anticompetitivas.

e. Generar foros de discusión con el PJF para poder analizar y discutir la prospectiva de modelos de negocios, casos y resoluciones de otras jurisdicciones, a efecto de que los jueces y magistrados tengan mejores elementos para poder razonar las implicaciones de los criterios que adopten para un caso concreto de tal forma que puedan razonarlo en sus sentencias.”

Asimismo, el Consejo Consultivo del Instituto ha recomendado suscribir un convenio formal de cooperación y colaboración entre el IFT y la COFECE que incluya, entre otros compromisos:²⁹

“(...)

- *La compartición de información pública en temas de interés mutuo, e incluso reservada, previo cumplimiento con los protocolos necesarios para tales efecto consentimiento de los terceros a los que pertenece dicha información.*

(...)

- *La elaboración y publicación de guías o lineamientos públicos conjuntos en los que especifiquen precisamente los mercados en que estiman que cada autoridad tenga jurisdicción, y esclarezcan la metodología para asignar dicha jurisdicción en los casos en que no haya sido definido con anterioridad.”*

²⁸ Ver:

RECOMENDACIÓN QUE EMITE EL CONSEJO CONSULTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EN RELACIÓN CON LOS ELEMENTOS QUE DEBEN EVALUARSE DE MANERA PROSPECTIVA PARA IDENTIFICAR MERCADOS QUE PUDIERAN CAER DENTRO DEL ÁMBITO DE COMPETENCIA DEL INSTITUTO. Disponible en https://consejoconsultivo.ift.org.mx/docs/recomendaciones/2022/08_recomendacio_en_relacion_elementos_que_deben_evaluarse_manera_prospectiva_identificar_mercados_pudieran_caer_dentro_ambito_competencia.pdf

²⁹ Ver:

RECOMENDACIONES QUE EMITE EL CONSEJO CONSULTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EN RELACIÓN CON UNA METODOLOGÍA PARA EVITAR CONFLICTOS COMPETENCIALES ENTRE EL IFT Y LA COFECE. Disponible en https://consejoconsultivo.ift.org.mx/docs/recomendaciones/2023/recomendaciones_en_relacion_con_una_metodologia_para_evitar_conflictos_competenciales_entre_el_ift_y_la_cofece.pdf

Al respecto, para evitar o mitigar las problemáticas descritas, este estudio considera que se pueden llevar a cabo los siguientes mecanismos de coordinación que involucran a los agentes económicos y a las autoridades de competencia económica, con el objeto de: i) desahogar procedimientos de concentraciones de manera expedita, ii) sumar esfuerzos, recursos y experiencia para planear e identificar áreas de interés e intersección para que se plasmen de manera constructiva las diferencias de opinión, iii) utilizar los precedentes judiciales hasta ahora emitidos como guía para casos futuros, y iv) compartir información de forma más eficiente y expedita entre ambas autoridades de competencia:

- 1) Que **los agentes económicos** anticipen y eviten dilatar la notificación de concentraciones ante el IFT y/o la COFECE. Como ejemplo, se ha observado que, en casos de concentraciones de alcance internacional, los agentes económicos notifican en México meses después de que lo hacen ante otras autoridades de competencia en el mundo, como las de Estados Unidos de América y Europa.
- 2) Que **el IFT y la COFECE** lleven a cabo acciones para sensibilizar a los Tribunales Especializados respecto a la necesidad de contar con resoluciones expeditas de los conflictos competenciales, dentro del plazo previsto en la LFCE.
- 3) Que **tanto el IFT como la COFECE** reaccionen lo más pronto que les sea posible para solicitar o remitir los expedientes a la otra autoridad o al Tribunal Especializado en los casos en que observen que se presentan las situaciones a las que se refieren los párrafos segundo y tercero del artículo 5 de la LFCE.
- 4) Que **el IFT y la COFECE** publiquen conjuntamente documentos orientativos que contengan elementos que consideren para delimitar su ámbito competencial y un listado ejemplificativo de las actividades económicas que prospectivamente y en apego a los precedentes decisorios del PJF son competencia específica de cada autoridad.
- 5) Que antes o durante el trámite de un procedimiento tramitado en términos de la LFCE (por ejemplo, notificación de concentración, estudio de mercado, investigación, opiniones generales en materia de competencia, entre otros), **las áreas técnicas y, de ser necesario, las y los Comisionados de ambas autoridades** dialoguen oportunamente a fin de disipar dudas y generar consensos sobre el ámbito competencial y atribuciones legales en el análisis de los mercados que se encuentren involucrados.
- 6) Que **los agentes económicos** que sean partes involucradas en cualquiera de los procedimientos tramitados en términos de la LFCE y que anticipen dudas sobre el ámbito competencial de las autoridades, aporten oportunamente *waivers* (renuncias) de confidencialidad, en los cuales autoricen a ambas autoridades intercambiar información confidencial desde el inicio de dichos procedimientos.
- 7) Que **las áreas técnicas de las autoridades** realicen mesas de trabajo para dialogar y, en la medida de lo posible, evitar conflictos competenciales, al definir oportunamente los ámbitos de competencia, a fin de evitar la judicialización de conflictos que, en última instancia, podrían retrasar la emisión de una resolución, especialmente en lo que se refiere a notificaciones de concentraciones.

- 8) Llevar a cabo foros de discusión y cursos de capacitación y actualización donde **ambas autoridades** involucren activamente a los Tribunales Especializados para promover la aplicación coherente, consistente y expedita de la LFCE.

Las acciones listadas que involucran a las autoridades de competencia podrían establecerse formalmente en un convenio específico de cooperación y colaboración entre el IFT y la COFECE.

5. Elementos por considerar para delimitar el ámbito competencial del Instituto

A partir de los criterios referidos y aplicados por el PJP para la resolución de conflictos competenciales (Criterios de Tribunales Especializados), a continuación, se plantean algunos elementos que el IFT podría considerar para delimitar los alcances de su esfera competencial en materia de competencia económica en los sectores de TyR. Estos no deben entenderse como una lista exhaustiva de criterios; tampoco deben cumplirse todos y cada uno de ellos para surtir la competencia del IFT.

- A. Que el caso involucre **equipos que se conectan a las redes** y apliquen **condiciones tecnológicas necesarias** para la prestación del servicio (interconexión e interoperabilidad) [C.C.A. 2/2015].
- B. Los **bienes y/o servicios** sean **necesarios o utilizados expresamente para el funcionamiento de las redes de telecomunicaciones y servicios conexos y no conexos** [C.C.A. 2/2015].
- C. El **principio de especialización en la materia (en el caso del IFT como órgano regulador)**, a través del cual se confiere a un órgano especializado, a partir de una previsión normativa, el conocimiento de mercados que exigen un conocimiento altamente técnico y especializado; en este caso, en los sectores de TyR y los diversos elementos que confluyen en los mismos [C.C.A. 2/2015 y C.C.A. 1/2017].
- D. Que los agentes económicos requieran **autorización o concesión** para prestar los servicios involucrados [C.C.A. 4/2019 y C.C.A. 42/2022].
- E. Que los agentes económicos involucrados requieran **usar, aprovechar o explotar el espectro radioeléctrico o redes públicas de telecomunicaciones** [C.C.A. 4/2019 y C.C.A. 42/2022].
- F. En las actividades económicas involucradas **participen Agentes Económicos Preponderantes o con poder sustancial** en los sectores de TyR [C.C.A. 1/2021, C.C.A. 3/2022 y C.C.A. 4/2022].
- G. Se trate de actividades **reguladas asimétricamente** por el IFT [C.C.A. 3/2022-C.C.A. 4/2022].
- H. Que las actividades económicas ejerzan presión competitiva en los sectores de TyR [C.C.A. 3/2022-C.C.A. 4/2022].
- I. La **naturaleza** de las **actividades** económicas **subyacentes** tenga **relación** con los sectores de TyR [C.C.A. 3/2022-C.C.A. 4/2022].

- J. Las actividades económicas analizadas **incidan** y/o tengan **impacto o efecto** en mercados que corresponden a los sectores de TyR [C.C.A. 4/2019, C.C.A. 1/2021, C.C.A. 3/2022 y C.C.A. 4/2022].
- K. Las actividades económicas analizadas **permitan acceder a los servicios de TyR** [C.C.A. 1/2021].
- L. Las actividades analizadas formen parte de la **cadena de valor** de servicios o productos de telecomunicaciones [C.C.A. 2/2015, C.C.A. 3/2022 y C.C.A. 4/2022].
- M. Las actividades analizadas **utilicen como principal insumo el Internet** y **no sería posible prestarlas sin** las redes de telecomunicaciones de Internet [C.C.A. 3/2022-C.C.A. 4/2022]
- N. Las actividades involucren **comunicaciones entre usuarios** que requieren el **uso de dispositivos móviles** que puedan ser **conectados a una red de telecomunicaciones o hacer uso del espectro radioeléctrico** [C.C.A. 3/2022-C.C.A. 4/2022].

Considerando lo anterior, un elemento significativo a precisar es que el PJJ ha rechazado que los mercados competencia del IFT comprendan únicamente aquellos relativos a actividades concesionadas o en las que intervienen agentes económicos que cuentan con concesiones o autorizaciones en materia de TyR. En particular, el Primer Tribunal Especializado³⁰ señala que el *sector de telecomunicaciones no solo comprende el funcionamiento de las redes, ni la prestación final del servicio a los usuarios, sino que también comprende, entre otros elementos, a la infraestructura (activa y pasiva), los insumos esenciales, los equipos que se conectan a las redes y las condiciones tecnológicas necesarias para la prestación del servicio (verbigracia, interconexión e interoperabilidad de redes*. Es decir, el Instituto tiene facultades para actuar como autoridad en materia de competencia económica en lo relativo a servicios provistos por concesionarios y autorizados, y también en actividades relacionadas que no requieren de una concesión o autorización en términos de la LFTR, incluyendo infraestructura pasiva, equipos que se conectan a las redes y Servicios OTT de contenido audiovisual.

6. Actividades que pertenecen al ámbito competencial del Instituto

Con base en los Criterios de Tribunales Especializados y precedentes decisorios del Instituto, es posible identificar una lista de actividades que pertenecen al ámbito competencial del Instituto - desde luego, dicha lista no es exhaustiva ni limitativa sino ilustrativa de actividades que se considera son del ámbito competencial del Instituto-. Este ejercicio permitirá a los agentes económicos, por ejemplo, identificar si una concentración deberá ser notificada ante el Instituto, en términos de los mercados o actividades involucradas, o identificar actividades en las que el Instituto podría tramitar algún otro procedimiento en materia de competencia económica.

Es de resaltar que este ejercicio de identificación de actividades es consistente con la recomendación del Consejo Consultivo del IFT en relación con los elementos que deben evaluarse de manera prospectiva para identificar mercados que pudieran caer dentro del ámbito

³⁰ C.C.A. 2/2015, pp. 36.

de competencia del IFT.³¹ Al respecto, un factor a considerar es que, tal como señala el Consejo Consultivo del IFT, ciertos mercados o actividades que fueron analizados previamente por los Tribunales Especializados de forma estática podrían, prospectivamente, pasar a ser parte de la competencia del IFT, tomando en cuenta, por ejemplo, nuevas características asociadas a las actividades en cuestión, o un estudio y entendimiento más profundos sobre su funcionamiento y evolución, en consistencia con los avances y mejores prácticas de la experiencia internacional.

Los cuadros que aparecen a continuación presentan un listado de las actividades que han sido definidas y actividades que se considera podrían ser definidas como parte del ámbito competencial del Instituto, por las razones que ahí se señalan.

Cuadro 1. Actividades del ámbito competencial del Instituto en términos de Precedentes Decisorios

- Servicios concesionados, tales como acceso a Internet, telefonía, mensajería, radio sonora, TV Abierta y TV de Paga.
- Infraestructura pasiva, tal como espacios en torres de telecomunicaciones.
- Equipos de infraestructura activa para redes de telecomunicaciones y servicios conexos que se proveen en conjunto con la adquisición de ese equipo.
- Servicios no conexos, que se proveen de forma separada, para la instalación, operación y mantenimiento de equipos de infraestructura activa de redes de telecomunicaciones.
- Producción, adquisición, provisión y licenciamiento de CAV a proveedores de TV Abierta, STAR y Servicios OTT de CAV o a terceros para su distribución en TV Abierta, STAR y Servicios OTT de CAV.
- Provisión del servicio OTT de CAV (SVOD, AVOD, TVOD y MVPD).³²
- Provisión y venta de tiempos y espacios para mensajes comerciales o publicidad a través de TV Abierta, STAR y servicios OTT de CAV.
- Sistemas operativos móviles.

Cuadro 2. Actividades del ámbito competencial del IFT en términos de la aplicación de los Criterios de Tribunales Especializados

1) Producción, adquisición, provisión y licenciamiento de CA para radio sonora.

Justificación:

Revisadas en concentración Disney-Fox como mercados integrados a servicios de radio sonora.

2) Licenciamiento de propiedad intelectual para radio sonora.

Justificación:

Revisada en concentración Disney-Fox como mercados integrados a servicios de radio sonora.

3) Adquisición de derechos para la transmisión de eventos deportivos en México.

³¹ Ver:

RECOMENDACIÓN QUE EMITE EL CONSEJO CONSULTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EN RELACIÓN CON LOS ELEMENTOS QUE DEBEN EVALUARSE DE MANERA PROSPECTIVA PARA IDENTIFICAR MERCADOS QUE PUDIERAN CAER DENTRO DEL ÁMBITO DE COMPETENCIA DEL INSTITUTO. Disponible en https://consejoconsultivo.ift.org.mx/docs/recomendaciones/2022/08_recomendacion_en_relacion_elementos_que_deben_evaluarse_manera_prospectiva_identificar_mercados_pudieran_caer_dentro_ambito_competencia.pdf

³² Los Servicios OTT de CAV incluyen los siguientes modelos:

5. Servicio OTT de CAV sostenido por suscripción (SVOD). Ejemplos: Blim TV, Netflix, Prime Video (Amazon), HBO Max, Disney +, y Youtube premium.
 6. Servicio OTT de CAV sostenido por publicidad (AVOD). Ejemplos: Blim TV, Youtube y VIX.
 7. Servicio OTT de CAV transaccional (TVOD). Ejemplos: Apple TV, Prime Video, y Cinépolis Klic.
 8. Servicio OTT de CAV que incluye televisión lineal en vivo y bajo demanda (MVPD). Ejemplos: Blim TV, Prime Video, DirecTV Go y Youtube TV,

<p><u>Justificación:</u></p> <p>Revisada en concentración Disney-Fox como mercados integrados a servicios de distribución a través de sistemas y plataformas de TV Abierta, TV de Paga y Servicios OTT.</p>
<p>4) Provisión y venta de tiempos y espacios para mensajes comerciales o publicidad a través de sitios de Internet asociados a canales y programas transmitidos en sistemas y plataformas de TV Abierta, STAR y Servicios OTT de CAV.</p> <p><u>Justificación:</u></p> <p>Revisadas en concentración Televisa-Univision como mercados integrados a servicios de distribución de CAV a través de sistemas y plataformas de TV Abierta, TV de Paga y Servicios OTT.</p>
<p>5) Producción, adquisición, provisión y licenciamiento de CA para ser usados en la producción de CAV transmitidos en: (i) TV Abierta; (ii) STAR; y (iii) servicios OTT de CAV.</p> <p><u>Justificación:</u></p> <p>Revisadas en concentración Televisa-Univision como mercados integrados a servicios de distribución de CAV a través de sistemas y plataformas de TV Abierta, TV de Paga y Servicios OTT.</p>
<p>6) Producción, adquisición, provisión y licenciamiento de CA a proveedores de (i) TV Abierta; (ii) STAR; (iii) servicios OTT de CAV; iv) radio sonora, y v) servicios OTT de CA (sostenidos por suscripción y por publicidad, por ejemplo, Spotify, Amazon Music, Youtube Music).</p> <p>7) Provisión del servicio OTT de CA (sostenidos por suscripción y por publicidad, por ejemplo, Spotify, Amazon Music, Youtube Music).</p> <p>8) Provisión y venta de tiempos y espacios para mensajes comerciales o publicidad a través de radio sonora y el servicio OTT de CA (sostenidos por suscripción y por publicidad, por ejemplo, Spotify, Amazon Music, Youtube Music).</p> <p><u>Justificación:</u></p> <p>De los Criterios de Tribunales Especializados, se identifica que se actualizan los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Actividades integradas y relacionadas a servicios de distribución de CA a través de sistemas y plataformas de TV Abierta, TV de Paga, Servicios OTT de CAV y radio sonora. b) En las actividades económicas involucradas participan el AEPT y el AEPR. c) La actividad de transmisión de CA es la actividad subyacente a la distribución de CA en sistemas y plataformas digitales OTT de distribución de CA, así como a la distribución de CA en sistemas y plataformas de TV Abierta, TV de Paga y de radio sonora, y su naturaleza es ser una actividad de telecomunicaciones y radiodifusión. d) Las actividades inciden y/o tienen impacto o efecto en otros mercados que corresponden a los sectores de TyR (como radio sonora, TV Abierta, STAR, servicios OTT de CAV).
<p>9) Distribución de programas y venta de tiempos y espacios publicitarios en sistemas de televisión OTT (por ejemplo, UnoTV).</p> <p><u>Justificación:</u></p> <p>De los Criterios de Tribunales Especializados, se identifica que se actualizan los siguientes:</p> <p>Actividad integrada y relacionada a servicios de distribución de CAV a través de sistemas y plataformas de TV Abierta, TV de Paga y Servicios OTT de CAV, incluyendo que el AEPT también ofrece ese servicio.</p>
<p>10) Servicios OTT de mensajería instantánea (por ejemplo, Telegram y WhatsApp).</p> <p>11) Servicios OTT de telefonía y conferencias, incluyendo audio-llamadas, video-llamadas, audio-conferencias y video-conferencias (por ejemplo, Skype, WhatsApp, Zoom y Meet).</p>

Justificación:

Al respecto, de los **Criterios de Tribunales Especializados**, se identifica que se actualizan los siguientes:

- a) Se trata de actividades integradas y relacionadas a servicios de mensajería, telefonía y conferencias, incluyendo audio-llamadas, video-llamadas, audio-conferencias y video-conferencias, ofrecidas a través de redes de telecomunicaciones.
- b) En las actividades económicas involucradas participa el AEPT.
- c) La actividad de comunicación electrónica es la actividad subyacente a los servicios OTT de mensajería instantánea y Servicios OTT de telefonía y conferencias, así como a los servicios de mensajería, telefonía y conferencias que se ofrecen a través de redes de telecomunicaciones.
- d) Considerando que las actividades económicas señaladas son actividades de telecomunicaciones, aplica el principio de especialización, pues el IFT es el órgano regulador de actividades de mensajería, telefonía y conferencias que se ofrecen al amparo de una concesión o autorización.

- 11) **Servicios de centros de datos**, incluyendo a) servicios de infraestructura de centros de datos y b) servicios de almacenamiento, procesamiento, emisión, transmisión y recepción de datos/información a través de centros de datos.

Estas actividades fueron analizadas en las concentraciones tramitadas ante el IFT bajo expedientes: UCE/CNC-004-2014, SixSigma Networks (KIO)-Metro Net; UCE/CNC-006-2019, Equinix-Axtel; UCE/CNC-010-2021, Mercury Data Center-KIO; UCE/CNC-002-2022, Euro Rowan-Equinix; y UCE/CNC-002-2023, Aligned-Odata México.

Justificación:

Al respecto, de los **Criterios de Tribunales Especializados**, se identifica que se actualizan los siguientes:

- a) Las actividades económicas involucradas, en conjunto con las redes de telecomunicaciones concesionadas, en términos del artículo 3, fracción XXXII, forman las redes de telecomunicaciones de Internet: *“Conjunto descentralizado de redes de telecomunicaciones en todo el mundo, interconectadas entre sí, que proporciona diversos servicios de comunicación y que utiliza protocolos y direccionamiento coordinados internacionalmente para el enrutamiento y procesamiento de los paquetes de datos de cada uno de los servicios. Estos protocolos y direccionamiento garantizan que las redes físicas que en conjunto componen Internet funcionen como una red lógica única”*.
- b) La actividad de emisión, transmisión y recepción de datos/información digital es la actividad subyacente a los servicios de centros de datos, los cuales se complementan con las redes de telecomunicaciones fijas y móviles, terrestres y satelitales. Los centros de datos son instalaciones dedicadas para alojar y operar equipos TIC (principalmente servidores y equipo de comunicación) que permiten el alojamiento, pero también el envío, transmisión y recepción de datos/información: a) como todo centro de conmutación, además de incluir fuentes de alimentación y controles ambientales, también incorporan conexiones de comunicaciones de datos, incluyendo conexiones redundantes, así como un conjunto de routers y switches que son útiles para dar dirección y transportar datos y aplicaciones computacionales entre los servidores dentro de los centros de datos y fuera de dichos centros; b) la conectividad y su redundancia es necesaria e imprescindible para el envío, transmisión y recepción de datos/información, y c) en los centros de datos se prestan servicios de interconexión conocidos como conexiones cruzadas, en los que se enlazan equipos de TIC (servidores y enrutadores) de diferentes clientes dentro de un mismo centro de datos o entre centros de datos, lo cual permite conexiones rápidas y confiables para el acceso a Internet o la transmisión de datos y tráfico. Los centros de datos actúan como centros de conmutación y enrutamiento de datos/información digital alojada en los mismos, lo que permite dirigirlos y enviarlos a usuarios en particular; esos datos/información digital son utilizados por usuarios en forma de contenido y/o para establecer comunicaciones entre ellos; esto a través de sistemas y plataformas que habilitan el acceso a esos datos/información, pero también su emisión, transmisión y recepción. Para ello, los centros de datos se complementan con las redes de telecomunicaciones concesionadas que también integran actividades de conmutación y enrutamiento, así como de emisión, transmisión y recepción de los datos/información digital alojados en los centros de datos, formando en conjunto redes de telecomunicaciones conocidas como Internet. En ese sentido, los centros de datos siempre están asociados a concesiones de telecomunicaciones que les permiten tener conectividad con las redes de telecomunicaciones concesionadas. Por todo lo anterior, la naturaleza de los servicios de centros de datos es la de ser actividades de telecomunicaciones.
- c) Se trata de actividades integradas y relacionadas a infraestructura y redes de telecomunicaciones y servicios de almacenamiento, procesamiento, emisión, transmisión y recepción de datos/información a través de redes de telecomunicaciones fijas y móviles, terrestres y satelitales.
- d) En las actividades económicas involucradas participa el AEPT y el AEPR.

- e) Considerando que las actividades económicas señaladas involucran la emisión, transmisión y recepción de datos/información electrónica, aplica el principio de especialización, pues el IFT es el órgano regulador de las actividades que consisten en telecomunicaciones.

12) Servicios e infraestructura EDGE.

Consiste en la provisión de soluciones a la necesidad de ejecutar nuevas aplicaciones a través de redes inalámbricas, para lo que provee instalaciones en puntos estratégicos cercanos a los usuarios, para el funcionamiento de la red y para el procesamiento de contenido y datos que se alojan en esa infraestructura, en la que se brinda acceso a múltiples proveedores de fibra óptica. Es decir, las instalaciones se encuentran cercanas a los usuarios finales y al lugar donde se generan y consumen datos y permiten aplicaciones de baja latencia, ya que evitan el envío de todos los datos de los usuarios a centros de datos centrales y permiten procesar datos en tiempo real, lo que significa que los recursos informáticos se encuentren cerca de los usuarios finales -en el borde (edge)-.

Estas actividades fueron analizadas en la concentración tramitada ante el IFT bajo el expediente UCE/CNC-002-2023, Aligned-Odata México

Al respecto, de los **Criterios de Tribunales Especializados**, se identifica que se actualizan los siguientes:

- a) Las actividades económicas involucradas, en conjunto con las redes de telecomunicaciones concesionadas y servicios de centros de datos, en términos del artículo 3, fracción XXXII, forman las redes de telecomunicaciones de Internet: *“Conjunto descentralizado de redes de telecomunicaciones en todo el mundo, interconectadas entre sí, que proporciona diversos servicios de comunicación y que utiliza protocolos y direccionamiento coordinados internacionalmente para el enrutamiento y procesamiento de los paquetes de datos de cada uno de los servicios. Estos protocolos y direccionamiento garantizan que las redes físicas que en conjunto componen Internet funcionen como una red lógica única”*.
- b) La actividad de emisión, transmisión y recepción de datos/información digital es la actividad subyacente a los servicios EDGE, los cuales se complementan con las redes de telecomunicaciones fijas y móviles. La infraestructura EDGE son instalaciones dedicadas para alojar y operar equipos TIC (principalmente servidores y equipo de comunicación) que permiten el alojamiento, pero también el envío, transmisión y recepción de datos/información. Las instalaciones, en las que se brinda acceso a múltiples proveedores de fibra óptica, se encuentran cercanas a los usuarios finales y al lugar donde se generan y consumen datos y permiten aplicaciones de baja latencia, ya que evitan el envío de todos los datos de los usuarios a centros de datos centrales y permiten procesar datos en tiempo real, lo que significa que los recursos informáticos se encuentren cerca de los usuarios finales -en el borde-. Por todo lo anterior, la naturaleza de los servicios EDGE es la de ser actividades de telecomunicaciones.
- c) Se trata de actividades integradas y relacionadas a infraestructura y redes de telecomunicaciones y servicios de almacenamiento, procesamiento, emisión, transmisión y recepción de datos/información a través de redes de telecomunicaciones fijas.
- d) Considerando que las actividades económicas señaladas involucran la emisión, transmisión y recepción de datos/información electrónica, aplica el principio de especialización, pues el IFT es el órgano regulador de las actividades que consisten en telecomunicaciones.

7. Conclusiones

El artículo 5 de la LFCE es la única herramienta legal existente para dirimir el ámbito de competencias entre el IFT y la COFECE previo a la resolución de cualquiera de los procedimientos previstos en la LFCE. Hasta ahora, se han suscitado 7 (siete) conflictos competenciales; 5 (cinco) en el ámbito de notificación de concentraciones y 2 (dos) relacionados con investigaciones.

La aplicación del artículo 5 de la LFCE ha permitido delimitar el ámbito competencial de las autoridades, pero ha traído problemáticas específicas, particularmente en cuanto a la extensión de los tiempos de resolución de los conflictos competenciales, pues el PJF ha tardado 12, 17, 109, 92, 81, 84 y 31 días para resolver los conflictos competenciales suscitados, es decir, ha superado el plazo de 10 días previsto en la LFCE, lo cual, en el caso de concentraciones, incluso

ha orillado a agentes económicos a no esperar la resolución de los Tribunales Especializados y de la autoridad competente y cerrar la operación notificada antes de obtener la autorización correspondiente en términos de la LFCE, sin importar que ello pueda implicar una sanción.

Estas acciones por parte de los agentes económicos representarían incumplimientos y una ineficiente aplicación de la LFCE, pues, por una parte, los agentes económicos cerrarían una operación sin contar con la autorización correspondiente y, por otro, la autoridad dejaría de aplicar sus facultades de prevención de riesgos contrarios a la competencia.

Respecto a esos casos, este estudio propone los siguientes mecanismos para dar solución a los aspectos competenciales antes de colocar el cierre de las operaciones en plazos críticos: 1) que los agentes económicos anticipen y eviten dilatar la notificación de concentraciones ante el IFT y/o la COFECE; 2) que las autoridades reaccionen lo más pronto que les sea posible para, en términos del artículo 5 de la LFCE, solicitar o remitir los expedientes a la otra autoridad o al Tribunal Especializado; 3) que antes o durante un procedimiento tramitado en términos de la LFCE, incluyendo concentraciones, las áreas técnicas y, de ser necesario, los integrantes del Pleno de ambas autoridades dialoguen oportunamente para generar consensos sobre el ámbito competencial; 4) que los agentes económicos involucrados en cualquier procedimiento tramitado en términos de la LFCE y que anticipen dudas sobre el ámbito competencial de las autoridades autoricen oportunamente el intercambio de información entre ellas; 5) que ambas autoridades lleven a cabo acciones para sensibilizar a los Tribunales Especializados respecto a la necesidad de contar con resoluciones expeditas de los conflictos competenciales, dentro del plazo previsto en la LFCE; 6) que las autoridades, en la medida de lo posible, tengan acuerdos ex-ante, identificando las actividades que son y podrían ser aceptadas como competencia de cada autoridad, considerando las decisiones precedentes y los criterios ya reconocidos de los Tribunales Especializados; 7) realizar mesas de trabajo periódicas entre ambas autoridades para definir oportunamente los ámbitos de competencia, y 8) llevar a cabo ejercicios de discusión y capacitación, involucrando a los Tribunales Especializados para promover la aplicación coherente, consistente y expedita de la LFCE.

En particular, este estudio presenta 1) elementos que el IFT podría considerar para delimitar su esfera competencial en materia de competencia económica en los sectores de TyR, sin que se entienda que es una lista exhaustiva de criterios ni que deban cumplirse todos y cada uno de ellos para surtir la competencia del IFT y 2) una lista de actividades económicas que el IFT considera que pertenecen a su ámbito competencial, la cual, si bien no es exhaustiva ni limitativa, sino ilustrativa, permitirá a los agentes económicos, por ejemplo, identificar si una concentración deberá ser notificada ante el Instituto, en términos de los mercados o actividades involucradas, o identificar actividades en las que el Instituto podría tramitar algún otro procedimiento en materia de competencia económica.

Además, el presente estudio también recopila recomendaciones del Consejo Consultivo del IFT respecto a posibles mecanismos de cooperación y colaboración entre el IFT y la COFECE, e incluso con el PJF, para llegar a acuerdos sobre las facultades competenciales de cada una de las autoridades de competencia de México.

Finalmente, se precisa que el contenido de este documento no es vinculante, sino que se trata de un documento que reúne elementos orientadores, al mismo tiempo que brinda una mirada

prospectiva de ciertos mercados o actividades que se considera pertenecen al ámbito competencial del Instituto, lo que, a su vez, podría contribuir a acortar tiempos de resolución y a contar con una dinámica más eficiente de tramitación de expedientes entre las dos autoridades, a fin de evitar la invasión de competencias o la activación de conflictos competenciales que retrasen la resolución de asuntos en materia de competencia económica.