



Biblioteca INFOTEC

Ciudad de México, a 7 de marzo de 2025

VISTO BUENO DE TRABAJO TERMINAL

Maestría en Regulación y Competencia Económica de las Telecomunicaciones (MRCET)

UNIDAD DE POSGRADOS PRESENTE

Por medio de la presente se hace constar que el trabajo de titulación:

“Regulación de los mercados digitales en México: conflictos competenciales entre el IFT y la COFECE”

Desarrollado por la alumna: **Claudia Cruz Monares**, bajo la asesoría de la **Mtra. Viviana Aragón Chacón**, cumple con el formato de Biblioteca, así mismo, se ha verificado la correcta citación para la prevención del plagio; por lo cual, se expide la presente autorización para entrega en digital del proyecto terminal al que se ha hecho mención. Se hace constar que la alumna no adeuda materiales de la biblioteca de INFOTEC.

No omito mencionar, que se deberá anexar la presente autorización al inicio de la versión digital del trabajo referido, con el fin de amparar la misma.

Sin más por el momento, aprovecho la ocasión para enviar un cordial saludo.

Dr. Juan Antonio Vega Garfias
Subgerente de Innovación Gubernamental

JAVG/jah

C.c.p. Mtra. Anely Mendoza Rosales. – Encargada de la Gerencia de Capital Humano. - Para su conocimiento.
Claudia Cruz Monares. – Alumna de la Maestría en Regulación y Competencia Económica de las Telecomunicaciones.
– Para su conocimiento.



2025
Año de
**La Mujer
Indígena**



**INFOTEC CENTRO DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN EN
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN**

“Regulación de los mercados digitales en México: conflictos competenciales entre el IFT y la COFECE”

**PROPUESTA DE INTERVENCIÓN
Que para obtener el grado de
MAESTRA EN REGULACIÓN Y COMPETENCIA ECONÓMICA DE LAS
TELECOMUNICACIONES**

Presenta

Claudia Cruz Monares

Asesora:

Mtra. Viviana Aragón Chacón

Ciudad de México, febrero 2025

Agradecimientos

Instituto Federal de Telecomunicaciones

Por haber contribuido a la capacitación y crecimiento profesional de sus colaboradores en áreas del conocimiento tan específicas.

Mtra. Viviana Aragón Chacón

Por su orientación para la conclusión de este trabajo de investigación.

Renato Delgado Rodríguez

Por su paciencia, retroalimentación y por ser un ejemplo a seguir.

Tabla de contenido

Introducción.....	1
Planteamiento del problema	1
Objetivos	5
Objetivo general.....	5
Objetivos particulares	5
Marco teórico conceptual	5
Capítulo 1. Mercados digitales: características y modelos de negocio	11
1.1 Mercados digitales	11
1.2 Plataformas digitales.....	12
1.2.1 Modelos de negocio.....	14
1.2.2 Características	14
1.3 Convergencia	17
Capítulo 2. Mercados y plataformas digitales: experiencia internacional.....	23
2.1 Contexto europeo.....	23
2.1.1 Ley de Mercados Digitales.....	23
2.1.2 Ley de Servicios Digitales	24
2.1.3 Ley de Inteligencia Artificial	26
2.2 Contexto los Estados Unidos de América	28
2.2.1 Orden ejecutiva para promover la competencia en la economía estadounidense	28
Capítulo 3. Marco jurídico de la competencia económica en los mercados digitales.....	34
3.1 Creación de los órganos constitucionales autónomos: COFECE e IFT	34
3.2 Facultades y atribuciones de COFECE y del Instituto.....	36

3.2.1 Atribuciones de la COFECE	37
3.2.2 Facultad regulatoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones	38
3.3 Órganos constitucionales autónomos y su competencia en los mercados ..	40
3.3.1 Estado regulador	42
Capítulo 4. Conflictos competenciales COFECE vs IFT.....	45
4.1 Conflictos competenciales en mercados digitales	49
4.1.1 C.C.A. 4/2019 Concentración Uber/Cornershop.....	49
4.1.2 C.C.A. 3/2022 relacionado con el C.C.A. 4/2022	53
Capítulo 5. Evolución de COFECE y del IFT en materia de mercados digitales	61
5.1 Estrategia Digital de COFECE	61
5.2 Estrategia Digital del IFT	65
Capítulo 6. Propuesta de intervención	71
6.1 Análisis de la problemática a intervenir	71
6.1.1 Justificación	71
6.1.2 Alcances	72
6.1.3 Limitaciones	73
6.2 Metodología de la propuesta de intervención	74
6.3 Diseño de intervención.....	76
6.3.1 Modelo que se propone	76
6.3.2 Cronograma.....	77
6.3.3 Costo-beneficio	79
6.3.4 Factibilidad y viabilidad	80
6.3.5 Riesgos o áreas de oportunidad	81
6.3.6 Resultados.....	81

Conclusiones.....	85
Fuentes de consulta.....	88
Bibliografía.....	88
Legisgrafía	95
Jurisprudencia y Tesis	96
Estudio de resoluciones	96
Mesografía.....	98
Índice de términos.....	100

Índice de figuras

Figura 1. <i>Instituciones</i>	6
Figura 2. <i>Costos de negociación</i>	8
Figura 3. <i>Cambio institucional</i>	9
Figura 4. <i>Límites regulatorios</i>	40
Figura 5. <i>Procedimiento para determinar la competencia entre COFECE/IFT</i>	46
Figura 6. <i>Temporalidad de ejecución de propuesta</i>	79

Índice de cuadros

<i>Cuadro 1. Plataformas según sus funciones</i>	<i>13</i>
<i>Cuadro 2. Guardianes de acceso</i>	<i>32</i>
<i>Cuadro 3. Conflictos competenciales COFECE vs IFT</i>	<i>48</i>
<i>Cuadro 4. Tiempo de resolución de conflictos.....</i>	<i>80</i>
<i>Cuadro 5. Propuesta de intervención</i>	<i>83</i>

Siglas y abreviaturas

COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
IFT/Instituto	Instituto Federal de Telecomunicaciones
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
LFCE	Ley Federal de Competencia Económica
LIA	Ley de Inteligencia Artificial
LFTR	Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión
NIE	Nuevo Institucionalismo Económico
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
PJF	Poder Judicial de la Federación
PROFECO	Procuraduría Federal del Consumidor
TCC	Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República

Glosario

“A”

Agente económico: Toda persona física o moral, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas de profesiones, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica, de conformidad con el artículo 3, fracción I de la LFCE.

“B”

Barreras a la competencia y libre concurrencia: Cualquier característica estructural del mercado, hecho o acto de los agentes económicos que tenga por objeto o efecto impedir el acceso de competidores o limitar su capacidad para competir en los mercados; que impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia, así como las disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno que indebidamente impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia, de conformidad con el artículo 3, fracción IV de la LFCE.

“C”

Comercio electrónico: Venta de bienes o servicios y la distribución de contenido digital a través de Internet a clientes minoristas, así como otras actividades tales como la publicidad en Internet, de conformidad con la OCDE. (2022, p. 8)

Competencia perfecta: Término que se aplica a los mercados en que ninguna empresa o consumidor es lo bastante grande como para afectar el precio del mercado. Esta situación surge cuando 1) el número de compradores y vendedores es lo bastante grande, y 2) los productos que ofrecen los vendedores son homogéneos, de acuerdo con Samuelson y Nordhaus (2010, p. 682).

“E”

Efectos de red: Ventajas de las que disfrutan los consumidores de un producto cuando aumenta el número de consumidores que lo utilizan. Pueden producirse en

una parte determinada de una plataforma o entre diferentes partes. (OCDE, 2022, 9)

“I”

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, de conformidad con el artículo 3, fracción XXXII de la LFTR.

Institución: Limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico, de acuerdo con Douglass North (1993, p. 13).

“M”

Mercado: Mecanismo mediante el cual los compradores y los vendedores interactúan para determinar precios e intercambiar bienes y servicios, de acuerdo con Samuelson y Nordhaus (2010, p. 693).

“T”

Telecomunicaciones: Toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, datos, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos u otros sistemas electromagnéticos, sin incluir la radiodifusión, de conformidad con el artículo 3, fracción LXVIII de la LFTR.

Introducción

En el presente trabajo se da a conocer el contexto regulatorio en el cual se encuentran los mercados digitales en México y las razones por las que debería actualizarse en términos de competencia económica. Para ello, serán expuestas algunas características de los mercados digitales y cómo han propiciado cambios disruptivos en materia de competencia, los cuales han generado preocupaciones sobre los posibles riesgos de una falta de regulación, tanto en México como a nivel internacional.

También se explicará cómo los mercados digitales, a nivel nacional, han quedado al borde de una regulación mínima, no solo por su rápido crecimiento y expansión sino por la falta de actualización normativa, además de la poca o casi nula cooperación entre las autoridades de competencia económica, e incluso, con otras autoridades para obtener mejores beneficios para el usuario y/o consumidor.

El marco teórico utilizado para analizar la problemática sobre los mercados digitales en México y determinar si es necesario una reforma en la normatividad relativa a la competencia económica es la teoría del Nuevo Institucionalismo Económico, desarrollada por Douglass North.

Planteamiento del problema

El crecimiento de nuevos servicios y productos en el ecosistema de Internet ha cambiado la manera en que las personas interactúan en su día a día. En los últimos años el aumento en el despliegue de las redes de telecomunicaciones, el uso de plataformas digitales, así como la pandemia del COVID-19¹ contribuyó a que un mayor número de personas estén interconectadas a través de Internet.

El desarrollo tecnológico se ha visto reflejado en la evolución de mercados tradicionales que ahora utilizan el Internet como un medio para conectarse con los

¹ Coronavirus de tipo 2 causante del síndrome respiratorio agudo severo (SRAS-CoV-2) o mejor conocido como COVID-19, determinado con este nombre por el Comité de Taxonomía de los Virus, el 11 de febrero de 2020. (OMS, 2024)

usuarios. Esto lo llevan a cabo a través de “plataformas en las que un producto, servicio o contenido es adquirido y/o provisto utilizando una aplicación de software a través de una conexión digital” (Cofece, 2018, pp. 9-10). De tal manera, ahora se advierte la existencia de mercados digitales a la par de los mercados físicos o tradicionales.

Además, se ha observado que, en los mercados digitales el avance de la tecnología trae aparejada entre otros beneficios: *i)* la innovación, *ii)* el crecimiento de los mercados, *iii)* un mayor consumo y movilidad, así como *iv)* una interconexión de productos, servicios, consumidores y vendedores.

Sin embargo, también existen características de los mercados digitales que han llevado a un incremento en la concentración de los mercados, lo que lleva a: *i)* la limitación del usuario para elegir entre productos o servicios, al no existir una competencia económica efectiva; *ii)* la generación de incentivos para no innovar en el mercado, y *iii)* el aumento en el precio del producto o servicio. Ejemplo de ello son las grandes empresas trasnacionales como Google, Facebook, Apple, Amazon, Microsoft que, si bien han traído innovación en el ámbito tecnológico también han evolucionado para constituirse como monopolios en sus respectivos mercados.

La manera de actuar de grandes trasnacionales ha dado paso a que se haya buscado contrarrestar un posible ejercicio de poder monopólico. Por mencionar dos ejemplos, la Comisión Europea, como parte de una estrategia para complementar su normativa en materia de competencia económica, promulgó la Ley Mercados Digitales² y la Ley de Servicios Digitales. Otras autoridades también han puesto sobre la mesa la regulación para paliar estas problemáticas, pero hasta este momento solo la Unión Europea ha concentrado y concretado esfuerzos.

No obstante, las autoridades en materia de competencia económica han constatado cómo los mercados digitales resultan un reto importante respecto de las herramientas para su análisis, así como de las medidas que se pueden aplicar para controlar un posible ejercicio de poder de mercado.

² Este ordenamiento jurídico tiene por objeto establecer “normas armonizadas que garantizan unos mercados disputables y equitativos en el sector digital en toda la Unión [Europea] cuando intervengan guardianes de acceso”, de conformidad con el numeral uno de la Ley de Mercados Digitales.

En particular en México se ha planteado el debate de si, por un lado, los mercados digitales pueden analizarse desde el sector de las telecomunicaciones, por el uso del Internet en su doble vertiente, esto es, visto como *i*) un insumo para el funcionamiento de las plataformas digitales; y de manera integral, el Internet *ii*) como parte de un ecosistema digital. Por otro lado, se plantea si pueden ser analizados como mercados o plataformas digitales, sin considerar el sector de las telecomunicaciones.

Sin embargo, este último planteamiento resulta sesgado y poco factible para el desarrollo y emisión de regulación, ya que se obvia que los mercados digitales operan sobre el ecosistema digital, mismo que incluye un conjunto de redes, entre ellas el Internet, cuya neutralidad debe mantenerse.

Con relación a las autoridades competentes para conocer y regular mercados digitales existen particularidades. En el caso de la Unión Europea, el análisis y la regulación es realizada por la Comisión Europea. En el caso de México existen dos autoridades en materia de competencia económica que tienen facultades para el análisis de estos mercados, conforme la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Constitución). Sin embargo, cada autoridad mexicana tiene sus limitantes, ya sea como recomendaciones para incrementar la competencia o sobre la regulación que puede emitir.

En el caso mexicano, las dos autoridades en materia de competencia económica tienen su origen en la reforma constitucional del año 2013, cuando el Congreso de la Unión decidió reformar los alcances de los artículos 6º, 7º, 28, 73, 78, 94, 105. De tal manera, con la reforma del artículo 28 constitucional se contribuyó a la creación de dos órganos constitucionales autónomos, a saber, la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante, COFECE) con facultades en materia de competencia económica en todos los sectores salvo en energía, hidrocarburos, telecomunicaciones y radiodifusión; y al Instituto Federal de Telecomunicaciones (en adelante, IFT o Instituto) con facultades para regular los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, así como resolver en materia de competencia económica.

Ahora bien, dadas las condiciones de convergencia tecnológica en los mercados digitales, resulta difícil crear condiciones regulatorias eficaces. Esto es porque pueden confluir uno o más mercados relevantes sin una clara distinción de dónde inicia o concluye la competencia entre una u otra autoridad. Derivado de ello, en los últimos diez años ha habido conflictos competenciales entre estos dos órganos autónomos, siendo el Poder Judicial de la Federación (en adelante, PJJF), a través de sus Tribunales Colegiados de Circuito (en adelante, TCC), el encargado de dirimir tales conflictos conforme las facultades establecidas en la Constitución.

Por lo que respecta al PJJF, tiene facultades para determinar qué autoridad en materia de competencia económica resolverá sobre el asunto planteado en el conflicto competencial, su análisis es caso por caso, conforme a los criterios establecidos en cada TCC.

De 2014 a la fecha se han resuelto seis conflictos competenciales entre la COFECE y el IFT, algunos han tenido más relevancia en materia de mercados digitales que otros; algunos argumentos vertidos en las resoluciones emitidas por los TCC han servido de criterios para determinar la competencia de uno u otro órgano constitucional autónomo en la materia de mercados digitales; incluso, se ha fijado la competencia para que ambas autoridades trabajen de conformidad con sus facultades y atribuciones.

En el presente trabajo se sostiene que, en el caso de conflictos competenciales derivados de mercados digitales el determinar a favor de una autoridad puede resultar en un análisis un tanto sesgado; ya que se considera que, en los casos donde interviene el ecosistema digital existe interconexión con otros mercados, en los cuales puede intervenir tanto el sector de telecomunicaciones como otros mercados que funcionan a través de Internet.

En ese sentido, se presentan tres problemáticas concatenadas: la primera, dos autoridades con facultades en materia de competencia económica en mercados digitales, donde convergen mercados del sector de las telecomunicaciones y otros mercados; la segunda, el PJJF que dirime conflictos competenciales poco a poco ha delimitado la competencia entre autoridades sin realizar análisis integrales en materia de competencia económica de los mercados digitales, pues ha dirimido las

controversias caso por caso; y la tercera, la existencia de un marco normativo que, dadas las características de los mercados digitales, ha quedado superado e incluso con más lagunas para la regular estos mercados.

Por lo que, la consecuencia de estas problemáticas es la falta de un análisis integral sobre el funcionamiento de los mercados digitales, lo que puede traer aparejado una pérdida de innovación en los mercados interrelacionados, en detrimento de los usuarios o consumidores.

Objetivos

Objetivo general

Analizar la normatividad mexicana en materia de competencia económica para determinar si el objeto de promover, proteger y garantizar la libre competencia y la competencia económica en los mercados digitales es factible o si por el contrario existe la necesidad de plantear un cambio institucional.

Objetivos particulares

1. Explicar en qué consisten los mercados digitales.
2. Analizar el marco normativo de la competencia económica aplicable a los mercados digitales.
3. Analizar los criterios del PJF en las resoluciones de conflictos competenciales de mercados digitales.
4. Analizar la evolución de los órganos constitucionales autónomos en materia de competencia económica y su ejercicio en los mercados digitales.
5. Evaluar la posibilidad de proponer un cambio en el marco normativo en materia de competencia económica para comprender los mercados digitales.

Marco teórico conceptual

El marco teórico conceptual a utilizar es el Nuevo Institucionalismo Económico (en adelante, NIE), teoría económica-política propuesta por Douglass North, la cual tiene como eje principal el concepto de las instituciones.

El NIE considera a las instituciones como reglas; sin embargo, estas reglas no son estáticas en el tiempo, sino que suelen tener cambios incrementales. Estos cambios, normalmente, se llevan a cabo en un periodo largo de tiempo y deben cumplir con elementos formales o informales.

De tal manera, la certidumbre como elemento distintivo de las instituciones, se va a otorgar tanto a quienes las aplican como a quienes deben cumplirlas. Así, las instituciones pueden ser formales, es decir, seguir un proceso establecido para reformar o eliminar las reglas; o informales, no pertenecer a un proceso formal de creación, sino más bien, se trata de costumbres o consensos establecidos entre los agentes.

En las instituciones, los cambios y su formalización suelen producirse de tres maneras, a saber: i) las establecidas en la normatividad mediante un proceso formal; ii) las organizaciones, a través de sus agentes advierten la necesidad de realizar cambios, porque existen incentivos para cambiar las condiciones y con ello mejorar su bienestar, y iii) los cambios generados de manera abrupta, por medio de una revolución. En la **Figura 1. Instituciones** se puede advertir cómo se constituyen las instituciones.

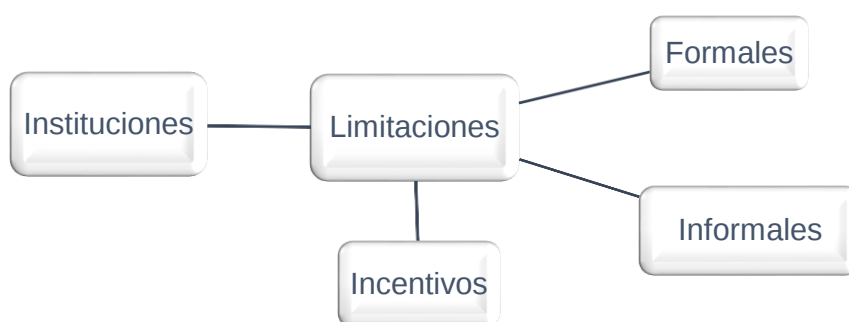


Figura 1. Instituciones

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, para hacer un cambio en las instituciones, los agentes económicos suelen tener costos, a saber:

- i) **Costos de utilidad**, comprenden las características que tienen los bienes o servicios en los cuales se enfoca la normatividad; también comprende la protección para conservar los atributos y el cumplimiento de las reglas para mantenerlos útiles y disponibles.
- ii) **Costos de información**, generados por los agentes para conocer y obtener la información y llevar a cabo una transacción. Estos costos son considerados dentro de las fallas de mercado, ya que no existe información completa para todos los agentes, por lo que pueden existir asimetrías de información, selección adversa o riesgo moral,³ lo cual genera incertidumbre para los agentes.
- iii) **Costos de cumplimiento obligatorio**, consisten en los gastos en que incurren los agentes para llevar a cabo el cumplimiento obligatorio de las instituciones. Y éstos pueden comprender tres niveles: *i*) individual, que genera un costo mínimo; *ii*) código de conducta relacionado con los costos generados dentro de un grupo o sociedad; y *iii*) ejercicio del Estado, visto como un tercero interesado en hacer cumplir la normatividad, siendo éste el más costoso.

³ La selección adversa es considerada como aquella decisión que realiza un agente al adquirir un bien o servicio con una información deficiente y otro agente se beneficia de esa adquisición porque tiene mayor información del bien o servicio adquirido. De manera que, el agente con menor información es aquel que tendrá menores beneficios de un bien o servicio que aquel agente que tenía mayor información.

El riesgo moral es entendido como las consecuencias de adquirir un bien o servicio derivado de la decisión que tome un agente de acuerdo con la información disponible. (Samuelson y Nordhaus, 2010, pp. 222-223).

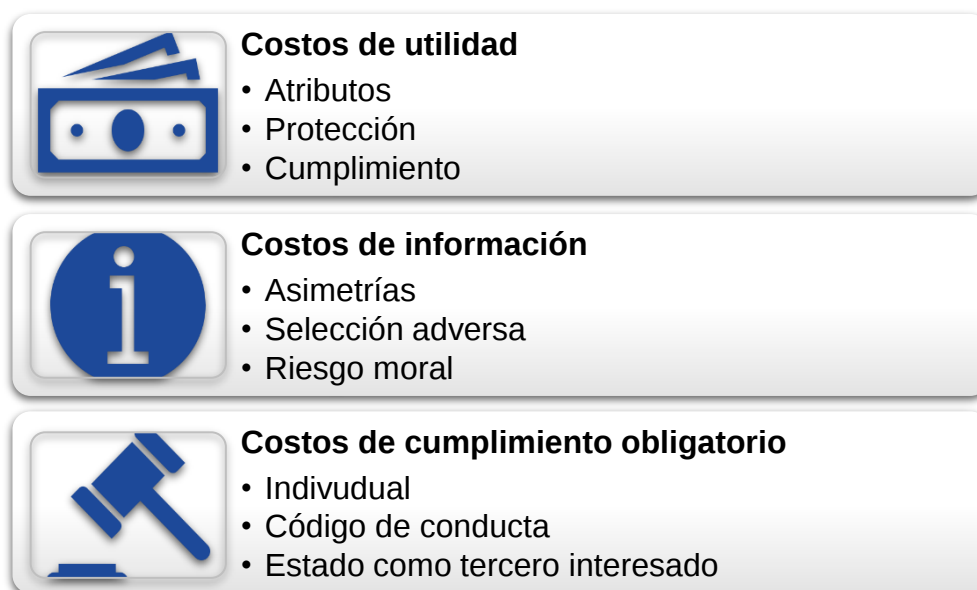


Figura 2. Costos de negociación

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, es relevante el papel que desempeña el Estado, así como su intervención en los costos de negociación para el cumplimiento de las instituciones. Un ejemplo de ello es la labor que realiza el IFT para cumplir con el mandado del artículo 28 de la Constitución, como el mantener un equilibrio en el mercado y establecer las condiciones de libre competencia y concurrencia en el sector de las telecomunicaciones y radiodifusión; entre las acciones a ejecutar se encuentran las de investigar, sancionar, regular, inspeccionar, administrar recursos, entre ellos el espectro radioeléctrico, otorgar concesiones y regular, por mencionar algunas facultades.

También es necesario considerar el papel que juegan los agentes económicos en el cambio de las instituciones. Ya que, ellos mediante su organización desarrollan conocimientos, aptitudes y nuevos aprendizajes lo cual les permite formar una eficiencia adaptativa. Asimismo, es pertinente considerar los cambios en las tecnologías que mejoran la eficiencia en los procesos, productos o servicios. Así, los agentes económicos buscarán adaptarse a las nuevas circunstancias tecnológicas o de desarrollo para obtener más y mejores beneficios.

De tal manera, las instituciones necesitan ser consistentes con los cambios tecnológicos y con el desarrollo de los sectores, por lo que, la regulación cambia como parte de una adaptación. En la **Figura 3. Cambio institucional**, queda representado cómo los agentes llevan a cabo los cambios en las instituciones.

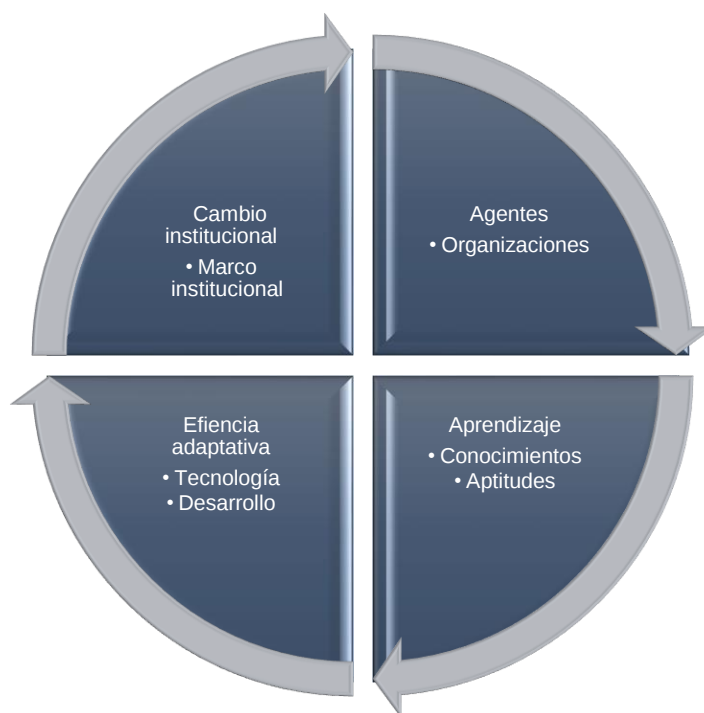


Figura 3. Cambio institucional

Fuente: Elaboración propia.

De conformidad con lo antes mencionado, el NIE permite analizar la normatividad que regula los mercados digitales, el actuar de las autoridades encargadas de analizarlos y regularlos, así como la fijación de su competencia por parte del PJF. Este marco conceptual servirá para determinar si es posible proponer algún cambio en las instituciones relacionadas con la materia de competencia económica para regular los mercados digitales en México.

Capítulo 1

Mercados digitales: características y modelos de negocio

Capítulo 1. Mercados digitales: características y modelos de negocio

El uso del Internet ha propiciado la innovación de los mercados tradicionales dando paso a una nueva concepción del mundo a través de medios digitales. La digitalización, mediante el uso de Internet, inició un proceso de cambio en la vida del hombre, actividades que solo eran realizadas presencialmente ahora lo son a distancia y en tiempo real. Los agentes que intervienen en diferentes mercados han optado por ingresar en este nuevo espacio etéreo, el ecosistema digital, con nuevos modelos de negocios.

En este capítulo se presentan las características de los mercados digitales y de las plataformas digitales. Estos dos conceptos se encuentran interrelacionados por el uso de Internet, pero tienen características económicas distintas.

1.1 Mercados digitales

De acuerdo con la OCDE, los mercados digitales son el espacio donde productores y consumidores interactúan para intercambiar productos y servicios dentro de la economía digital,⁴ que se ofrecen a través de sitios web o aplicaciones. (COFECE, 2024,8) En los mercados digitales existen distintos modelos de negocios: i) tiendas en línea tradicional, donde una empresa vende sus productos, y ii) plataformas digitales, que actúan como un intermediario que conecta a diversos vendedores con potenciales compradores en un solo lugar. El operador de la plataforma digital no posee necesariamente un inventario, porque su negocio puede ser solo presentar el inventario de terceros a un usuario y facilitar la transacción.

Las interacciones dadas en los mercados digitales suelen tener algunas ventajas sobre los mercados tradicionales. Una de ellas es la facilidad con la que un usuario o vendedor accede a distintos productos o servicios sin necesidad de

⁴ Economía digital son todas las actividades económicas que dependen del uso de recursos digitales, o que se benefician significativamente de ellos. Estos recursos incluyen tecnologías, infraestructura, servicios digitales y datos. La economía digital abarca tanto mercados tradicionales que han adoptado tecnologías digitales, como mercados que funcionan completamente de manera digital. (COFECE, 2024, 7)

invertir tiempo o hacer grandes desplazamientos; otra, es que las plataformas, donde ocurren las transacciones, suelen ser dinámicas y conecta a más usuarios, que no necesariamente son compradores o vendedores.

Aunado a lo anterior, los mercados digitales han favorecido el crecimiento de otros mercados, como el mercado de datos. Este nuevo mercado no solo permite que los oferentes tengan conocimiento de las preferencias de los usuarios, también implica que el usuario o comprador colabora con la recopilación de información consciente o inconscientemente, punto a abordar en posteriores páginas.

1.2 Plataformas digitales

Si bien las plataformas digitales son un modelo negocio, conforme la literatura también son arquitecturas informáticas:

“(...) es una arquitectura, basada en hardware y software, que funciona como un eje (un hub) organizado, en un ecosistema y con efectos de red, recursos, transacciones y relaciones entre individuos y diversos actores como consumidores, profesionales, empresas, instituciones, socios comerciales, etc. para co-crear valor (...)”

“(...) es una arquitectura que permite el desarrollo de sus propias funcionalidades informáticas y permite la integración de las plataformas tecnológicas de información, informática y conectividad disponibles para una organización (...)”

“(...) es un modelo de negocios habilitado por la tecnología que crea valor al facilitar intercambios entre dos o más grupos interdependientes (...)” (Da Silva y Núñez, 2021, pp. 9-10)

Con estas definiciones es posible mencionar algunos elementos que tienen las plataformas digitales, entre los que destacan: *i)* arquitectura que utiliza *hardware* y *software*; *ii)* funciona en un entorno o ecosistema; *iii)* genera intercambios entre grupos; *iv)* crea valor; *v)* desarrolla funciones y *vi)* permite la interconexión.

Asimismo, las plataformas digitales han sido categorizadas de acuerdo a las principales funciones que realizan, a saber:

Función	Ejemplo
Transacciones	Uber, Airbnb, Booking
Buscadores	Google, Bing
Repositorios	Wikipedia, Spotify, YouTube
Comunicación	WhatsApp, Snap chat, X
Comunidad	Facebook, Instagram, LinkedIn
Sistemas de pagos	PayPal, Apple Pay, Square
Sistemas operativos	Android, Apple, Linux
Desarrolladores	Download on the App Store, Google, Nintendo

Cuadro 1. Plataformas según sus funciones

Fuente. Elaboración propia a partir de la información de IFT, 2022 y Da Silva y Núñez, 2021.

Otra clasificación de plataformas es la basada en la creación de valor y la interacción dada entre ellas, por ejemplo:

- Transacción, la plataforma funge como intermediario entre dos agentes, que crean valor por la prestación de un servicio.
- Innovación, la plataforma sirve como un repositorio en el que otras plataformas pueden desarrollar tecnologías, servicios complementarios mediante la creación de infraestructura.
- Integradas, las plataformas que fungen como un inversor y se convierte en un grupo (IFT, 2022, pp. 60-61).

Actualmente las plataformas digitales son utilizadas casi para cualquier actividad humana, ya sea de manera social, cultural, económica, laboral y educativa. Esto trae aparejado que muchas de las plataformas sean multipropósito, en una misma plataforma se puede socializar, investigar e incluso realizar pagos.

Las plataformas digitales pueden generar condiciones económicas favorables, para comprenderlo mejor es necesario conocer cómo es su modelo de negocio; ello permitirá identificar por qué generan debate. Por un lado, las condiciones de competencia económica de los mercados digitales pueden

analizarse desde el sector de las telecomunicaciones, por el uso del Internet en su doble vertiente, visto como *i)* un insumo para el funcionamiento de las plataformas digitales; y de manera integral, el Internet *ii)* como parte de un ecosistema digital. Por otro lado, los mercados pueden ser claramente delimitados y su análisis puede distinguirse entre servicios o productos en el sector de telecomunicaciones y aquellos que no lo son.

1.2.1 Modelos de negocio

Un modelo de negocio del que se valen las plataformas es cómo obtienen sus ingresos, a saber:

- **Suscripción**, relación en la que un proveedor ofrece un servicio y los usuarios pagan por el servicio brindado.
- **Publicidad**, el servicio ofrecido en la plataforma es gratuito para el usuario, y la plataforma obtiene ingresos por la publicidad visible en la plataforma.
- **Abierto**, las plataformas conectan con otros usuarios y esta relación de conexión permite a la plataforma obtener ingresos (IFT, 2022, p. 65).

Así, las plataformas pueden obtener ingresos de manera directa o indirecta, sin dejar de obtener datos e información de los usuarios. La obtención de información no solo sirve para mejorar los modelos de negocio de las plataformas, sino que permite crear modelos específicos, más puntuales, e incluso la información obtenida puede servir como insumo para realizar estudios de mercado, pues así se conoce cómo interactúan los usuarios en las plataformas digitales.

1.2.2 Características

Dentro de las características de los mercados digitales pueden mencionarse las siguientes: *i)* efectos de red; *ii)* economías de escala; *iii)* costos de cambio; *iv)* uso de datos personales; *vi)* interoperabilidad y *vii)* estructuras de precios.

Efectos de red. Esta característica debe entenderse como la relación de valor que el usuario genera a partir de que otros usuarios utilizan o no la plataforma

en donde se oferta el producto o servicio. Es decir, el usuario no valora al producto o servicio por sí mismo, sino con relación al número de usuarios que utilizan esa plataforma.

Este efecto de red puede ser directo o indirecto. El efecto de red directo surge cuando más usuarios llegan a la plataforma en busca de un producto o servicio, y suele ser positivo porque existe mayor información por parte de los usuarios, lo que conlleva a un crecimiento latente. En cambio, en efecto de red indirecto aparece cuando usuarios con distintos intereses convergen en la plataforma y todos se benefician (COFECE, 2018, p.18), por lo que puede considerarse como un efecto cruzado (IFT, 2022, p. 70).

Economías de escala. Esta característica está relacionada con la disminución en los costos para generar productos o servicios, entre más se genere el producto o servicio más barata será su producción o su prestación. El costo unitario de producir uno más ya no incurre en grandes costos, lo cual conlleva a que en el caso de las plataformas generen crecimiento hacia otros mercados. Lo cual también implica que existan barreras a la entrada para plataformas nuevas o en su caso sean absorbidas dada su innovación disruptiva.

Costos de cambio. Se refiere a los costos que realiza la persona que utiliza la plataforma para cambiarse a otra, si bien esta característica corresponde más a la percepción que tiene el usuario para hacer un cambio, lo cierto es que, genera costos de transacción en cuanto a la información proporcionada y a la experiencia que el usuario ya generó para usar una plataforma. Esta característica no es propia de la plataforma, pero el cambio sí influye en la decisión o conducta del usuario para utilizarla.

Uso de datos personales. El uso de información sensible es una característica que tienen las plataformas digitales y es a partir de este insumo que pueden ofrecer a sus usuarios productos y/o servicios personalizados. Aunado a ello, los datos personales suelen ser recabados por las plataformas sin mediar un pago de por medio, es decir, las plataformas ofrecen servicios o productos y con ello se recaba información, puede ser sensible, como la ubicación en tiempo real de los usuarios, preferencias por servicios o productos que después sirven para diseñar

más productos o servicios, e incluso la información es utilizada para generar modelos de negocios (IFT, 2022, pp. 77-78).

Interoperabilidad. Es una característica técnica que los desarrolladores de distintas plataformas y aplicaciones realizan con la finalidad de permitir una interconexión efectiva entre sí. Este rasgo, incentiva a los desarrolladores a cooperar y generar sinergias para la innovación dentro de las plataformas, y a su vez, puede generar barreras a la entrada para nuevos competidores (Cofece, 2018, pp. 21-22).

Estructuras de precios. Esta característica tiene relevancia en el mercado digital en donde suelen concurrir dos o más lados en una plataforma, de tal manera al fijar precios deben ser consideradas las elasticidades de precios y los efectos de red; una consecuencia es que los precios pueden estar por debajo de su costo marginal (IFT, 2022, p. 80). Sin embargo, esto no implica que los precios sean iguales para todos los lados de la plataforma, ya que puede suceder que un lado tenga costos negativos, pero de otro lado tener una ganancia mayor.

Un caso típico son las plataformas de redes sociales como Facebook en la que los usuarios no pagan una suscripción y el usuario contribuye con la plataforma con sus datos e información.

Las características que tienen los mercados y plataformas digitales son de utilidad para crecer en el mercado, así como para incrementar el número de usuarios, compradores y vendedores. Sin embargo, estas características han favorecido para que algunos agentes económicos tengan poder de mercado. Esto es, los agentes económicos aprovechan las ventajas de menores costos de transacción para obtener información y llegar a más clientes; utilizan los efectos de red para ampliar sus negocios a más mercados, incluso, aprovechan la convergencia entre mercados y plataformas para alcanzar una posición dominante en el mercado.

Asimismo, estos agentes económicos se aprovechan de que el usuario pondera entre perder su información y realizar el cambio a otra plataforma digital o conservarla y continuar en la misma plataforma. Esto se debe a que los usuarios son cada vez más estudiados, a través de la interacción con la plataforma, para

otorgarle un mejor servicio, lo cual provoca un eterno ciclo de estabilidad para el usuario y para el agente económico. Mientras el usuario es cautivado con ofertas de productos y servicios cada vez más focalizados e individualizados, el agente económico aprovecha la venta y/o el pago.

Aunado a lo anterior, las plataformas digitales son cada vez más grandes, digitalmente hablando, ya que aprovechan los efectos de red para atraer a más usuarios. Además, los agentes económicos que manejan las plataformas digitales obtienen información la cual utilizan para mantener a sus clientes satisfechos con recomendaciones sobre productos y servicios, lo que hace que los usuarios recomienden estos productos y servicios.

Finalmente, los agentes económicos utilizan modelos de negocio que sirven como facilitadores para que los usuarios permanezcan dentro del mercado y así asegurar la permanencia del agente económico dentro de la plataforma o del mercado digital. Lo anterior lleva a cuestionarse si existe normatividad y autoridad que regule el actuar de los mercados y plataformas digitales.

1.3 Convergencia

La convergencia en el sector de telecomunicaciones es visible de manera palpable en el hecho de que ahora, como usuarios, utilizan un solo dispositivo que tiene múltiples funciones, lo que antes solo era posible a través de distintos aparatos. Asimismo, en el caso de las plataformas, que hoy en día se utilizan en los dispositivos, se ha dado el fenómeno de la convergencia y es posible tener plataformas multifacéticas. Lo antes referido se debe a que los agentes económicos aprovechan su estrategia corporativa, los nuevos modelos de negocios (Tyagui, 2024, p. 4), así como, la continua innovación tecnológica.

La convergencia puede entenderse como un proceso derivado del desarrollo de la tecnología, esto es, se trata de un “proceso evolutivo que, como tal varía con el tiempo, en el que se produce la aproximación entre sectores distintos, la mezcla e integración de los mismos y, eventualmente, se produce la creación de elementos nuevos que no existían previamente”. (Castro, 2011, p. 122)

Además de la definición de convergencia antes referida, es necesario mencionar que la convergencia, específicamente la tecnológica tiene varias aristas, entre las que destacan: *i)* general, cuando hay una vinculación entre los sectores de telecomunicaciones, tecnologías de la información y de radiodifusión; *ii)* servicios, interrelación entre servicios, aplicaciones y contenidos puestos a disposición del usuario o comprador en diferentes redes; *iii)* redes, este tipo de convergencia existe cuando una misma red soporta distintos servicios, y *iv)* terminales, múltiples servicios paralelos están soportados en una terminal. (Wholers, 2009, p. 4)

Tomando en cuenta los tipos de convergencia tecnológica, se debe considerar que estos servicios e infraestructura son parte de un conjunto muy grande en el cual opera el hoy llamado ecosistema digital. Sin embargo, antes de referirnos a este concepto, la convergencia puede afectar algunos estratos o capas en las cuales se desarrolla el sector de telecomunicaciones y las tecnologías de la información.

De acuerdo con Martin Fransman (Wholers, 2009, p. 10) la convergencia tecnológica cuenta con seis capas, a saber: *i)* Equipos, *software* y elementos de redes; *ii)* Redes; *iii)* Conectividad; *iv)* *Middleware*⁵, navegación y búsqueda; *v)* Contenidos, aplicaciones y servicios, y *vi)* Clientes y consumidores.

Ahora bien, el ecosistema digital puede entenderse como:

“una red integrada y dinámica de productos y servicios operados por una o más empresas grandes, las cuales tienen una presencia activa en múltiples mercados interconectados. Estas conexiones pueden manifestarse a través de productos o servicios integrados verticalmente, o extenderse más allá de una cadena de valor específica”. (COFECE, 2024, p. 7)

⁵ Middleware, es un software que permite uno o más tipos de comunicación o conectividad entre aplicaciones o componentes de aplicaciones en una red distribuida. (IBM, 2024) De acuerdo con Microsoft (2024) es el software que se sitúa entre un sistema operativo y las aplicaciones que se ejecutan en él. Funciona como una capa oculta para permitir la comunicación y la administración de datos en aplicaciones distribuidas. También es conocido como “*plumbing*”, porque conecta dos aplicaciones para que puedan transferir datos por una “canalización”.

De acuerdo con lo anterior, al considerar la convergencia tecnológica en distintas capas, el ecosistema digital tiene una estructura que comprende tres capas: *i)* infraestructura y redes de telecomunicaciones que soportan las tecnologías de la información y la comunicación; *ii)* *hardware* y *software* que conforman aplicaciones y servicios en tecnologías de la información y la comunicación, y *iii)* servicios digitales provistos sobre el Internet. (IFT, 2022, p. 144)

De tal manera, en el sector de telecomunicaciones, los agentes económicos compiten por ser cada vez más innovadores, lo que trae aparejado una mezcla e integración de productos y servicios. Por ejemplo, esto se observa en mercados como el audiovisual y el de las tecnologías de la comunicación y la información, lo cual permite una relación entre los contenidos generados y la infraestructura física por la cual se transmiten.

Para los consumidores, la convergencia tiene ventajas en calidad, mejora en los productos y en la diversidad de servicios y productos en un mismo lugar. También resulta en una ganancia en tiempo, dinero y esfuerzo al evitar costos de transacción para buscar y encontrar servicios y productos.

Para los agentes económicos, la convergencia tecnológica permite que su negocio crezca, al evitar costos de transacción para innovar y posicionarse en el mercado, al aprovechar economías de alcance. Asimismo, la digitalización les permite obtener más información de las preferencias de los consumidores y colocar productos y servicios cada vez más específicos dentro del mercado.

Derivado de esta convergencia tecnológica, en México se ha planteado el debate de si los mercados digitales pueden analizarse desde el sector de las telecomunicaciones, por el uso del Internet en su doble vertiente, visto como *i)* un insumo para el funcionamiento de las plataformas digitales; y de manera integral, el Internet *ii)* como parte de un ecosistema digital. Este debate quedó expuesto en la resolución del conflicto competencial C.C.A. 1/2021,⁶ dentro del voto concurrente de la Magistrada Rosa Elena González Tirado, quien manifestó:

⁶ La resolución del conflicto competencial C.C.A. 1/2021 versó sobre si la COFECE o el Instituto debía conocer sobre la investigación para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales en los mercados de servicios de búsqueda

“El considerar las nuevas tendencias y avances tecnológicos es de los puntos medulares de este conflicto, por ello, reitero, la convergencia, su evolución, servicios que comprende, núcleo duro de su enfoque, el espectro radioeléctrico y su desarrollo a través de internet [sobre todo en la banda ancha] hubiera sido un punto diferenciador de la presente decisión.

También hubiere sido óptimo contar con el análisis del internet en su doble vertiente, esto es definir, si sólo debía considerarse como un medio (tal como lo argumentaba la Comisión Federal de Competencia), o como un tema regulatorio en el entorno digital, (sobre el que giró a narrativa del Instituto Federal de Telecomunicaciones).

[...] tanto por el medio de transmisión, como por el método de procesamiento, dirección de redes y en general para el análisis de los proveedores de despliegue de esas redes, de enfoque de tales servicios, de acuerdos y ofertas; en síntesis, para obtener el avance en las escalas de las redes y mejores precios, acorde con la interdependencia del llamado ecosistema digital.” (Resolución del expediente C.C.A. 1/2021, pp. 89-90)

De tal manera, se ha observado que la convergencia tecnológica y los modelos de negocios en los mercados digitales ha llevado a un problema de delimitación del mercado en el caso de la competencia económica. Y esto también se debe a que más empresas buscan integrarse verticalmente con la finalidad de crear una sola cadena productiva. A su vez, trae aparejadas consecuencias tales como el desconcierto de las autoridades para regular mercados que no se encuentran definidos y que, además, pertenecen a distintos sectores.

Un ejemplo de ello es cómo regular a Operadores Móviles Virtuales cuyo servicio de telefonía móvil se encuentra autorizada por el Instituto, pero la venta de

en línea, redes sociales, sistemas operativos móviles, servicios de cómputo en la nube y servicios relacionados. Ver **Cuadro 3. Conflictos competenciales COFECE vs IFT.**

servicios de telecomunicaciones es a través de un agente económico que no participa en el sector de telecomunicaciones como son las tiendas de autoservicio. Otro ejemplo, son los servicios de cómputo en la nube y servicios relacionados; uno más, es la concentración de activos que involucren contenidos audiovisuales para plataformas de transmisión de audio, vídeo y otros contenidos a través de Internet.



Capítulo 2

Mercados y plataformas digitales: Experiencia internacional

Capítulo 2. Mercados y plataformas digitales: experiencia internacional

En el presente capítulo se exponen las principales regulaciones que existen en la Unión Europea sobre mercados y plataformas digitales, las cuales sientan las bases para evitar la concentración de poder de algunos agentes económicos en el sector digital; asimismo, se mencionan los puntos principales de cada regulación. En el mismo sentido, el caso de Estados Unidos de América resulta pertinente ya que a través de una orden ejecutiva se sentaron las bases para regular la competencia económica en diversos mercados y sectores, lo cual permite observar cómo las circunstancias evolutivas de la tecnología y de la concentración de mercados da pauta al cambio en las instituciones.

2.1 Contexto europeo

En el contexto de los mercados y plataformas digitales los Estados han tenido a bien regularlos, esto es derivado de la concentración de poder de mercado en ciertas plataformas de redes sociales, de compras y de búsqueda, como son Meta (antes Facebook), Amazon, Google y Apple, por mencionar algunas. La Comisión Europea decidió aprobar la Ley de Mercados Digitales, así como la Ley de Servicios Digitales, y recientemente la Ley de Inteligencia Artificial.

En los siguientes apartados se expondrán los puntos más importantes con la finalidad de conocer qué es, cómo es y las implicaciones de la regulación.

2.1.1 Ley de Mercados Digitales

La Ley de Mercados Digitales es la normatividad adoptada en la Unión Europea, a partir del 14 de septiembre de 2022, tiene como objetivo que los mercados digitales sean más justos y equitativos, es decir, que existan mercados en donde los agentes se desarrollen en términos de competencia sin importar el tamaño del agente económico.

Para ello, la Comisión Europea decidió regular a los “guardianes de acceso” o aquellas plataformas digitales que cumplan con los siguiente tres requisitos

copulativos: i) tener **gran influencia** en el mercado interior de la Unión Europea; ii) prestar un servicio que constituya una **puerta de acceso** importante entre usuarios profesionales (empresas o personas naturales que oferten sus servicios) y finales (consumidores); y iii) tener actualmente, o que sea probable que alcance en el futuro, una **posición afianzada y duradera** en sus operaciones, de conformidad con los incisos a), b) y c), numeral 1 del artículo 2, de la Ley de Mercados Digitales.

En la Ley de Mercados Digitales, la Comisión Europea además de haber determinado quienes son los guardianes de acceso, estableció obligaciones a las que se encuentran sujetos dichos guardines, entre ellas, medidas preventivas y correctivas en caso de infracciones o incumplimientos a esta Ley.

Dentro del actuar de la Unión Europea con relación a la supervisión y verificación del cumplimiento de la Ley de Mercados Digitales se encuentra la integración del Grupo de Alto Nivel. Este grupo se creó en el año 2023 y está integrado por: i) Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas, ii) Supervisor Europea de Protección de Datos Personales y Comité Europeo de Protección de Datos, iii) Red Europea de Competencia, iv) Red Europea de Cooperación para la Protección de los Consumidores y v) Grupo Europeo de Servicios de Medios Audiovisuales, redes y organismos europeos mencionados en el artículo 40 de la Ley de Mercados Digitales.

De lo anterior se advierte que la Ley de Mercados Digitales es una normatividad que comprende acciones integrales, ya que su actuar no solo se basa en regular la competencia económica de mercados digitales, también incluye la protección de datos personales y derechos de los consumidores. Por lo que, este diseño regulatorio puede ser considerado en México si se considera necesario regular los mercados y plataformas digitales e integrar a las instituciones que convergen en el nuevo sector digital, como es el IFT, la COFECE y el INAI.

2.1.2 Ley de Servicios Digitales

Ahora bien, la Ley de Servicios Digitales es otra de las regulaciones emitidas por la Unión Europea, publicada en el año 2022 entró en vigor en febrero de 2024. Tiene el objetivo de “contribuir al correcto funcionamiento del mercado interior de servicios

intermediarios estableciendo normas armonizadas para crear un entorno en línea seguro, predecible y fiable que facilite la innovación y en el que se protejan efectivamente los derechos fundamentales, [...] incluido el principio de protección de los consumidores”, de conformidad con el artículo 1.1 de la Ley de Servicios Digitales.

Esta regulación europea estableció un conjunto de normas en la que los prestadores de servicios intermediarios sean responsables de la información difundida, así como los mínimos para consolidar la cooperación y coordinación entre autoridades competentes. En cuanto a la definición de servicio intermediario, la normativa en cuestión señala que es aquel servicio de transmisión, de memoria caché y de alojamiento de datos, es decir, la información que es transmitida por una red de comunicaciones; ésta puede ser almacenada de manera automática, provisional y temporal; o puede ser almacenada por quien reciba la información y a petición, de conformidad con el artículo 3, inciso g) de la Ley de Servicios Digitales.

Esta norma surge de la necesidad de regular los servicios ofrecidos en las plataformas, con ello se busca que sean seguras, libres de contenido ilegal o que una vez detectada alguna práctica contraria a la Ley sea fácil para el usuario denunciarla; mantiene especial protección en el caso de los menores de edad, ya que son más vulnerables a la información que reciben por medio de anuncios; y finalmente, se intenta mantener la libertad de expresión en las plataformas.

Así, la Ley de Servicios Digitales establece obligaciones dirigidas a las plataformas en línea y motores de búsqueda de gran tamaño, tales como: i) identificar riesgos y contemplar riesgos sistémicos que pudiera haber en sus plataformas; ii) publicar informes en los que indiquen las decisiones que toman sobre la moderación de contenido; iii) establecer puntos de contacto para usuarios y autoridades, con la finalidad de hacer denuncias o quejas; y, iv) permitir a las autoridades realizar investigaciones sobre posibles riesgos sistémicos.

De lo anterior se advierte que la Unión Europea regula las plataformas y mercados digitales desde distintos puntos, al considerar la convergencia tecnológica y la integración de los mercados. A partir de lo cual se pretende evitar

prácticas monopólicas en los mercados digitales, sin descuidar el derecho a la protección de los usuarios y consumidores.

Aunado a ello, la regulación ha sentado las bases de cooperación entre usuarios y autoridades, entre agentes económicos y autoridades y entre autoridades, dando una continua retroalimentación que puede servir para hacer cambios en la regulación. También sirve para incentivar acciones u omisiones; como que el usuario debe ser cuidadoso con su información y, en el caso de los agentes económicos —que fungen como intermediarios, operadores o creadores de contenido—, evitar prácticas desleales, anticompetitivas o ilegales.

2.1.3 Ley de Inteligencia Artificial

La Ley de Inteligencia Artificial fue aprobada por el Parlamento Europeo en diciembre del año de 2023, su publicación fue en julio de 2024 y su aplicación será 24 meses después de su entrada en vigor (en adelante, la LIA). El objetivo de la LIA, de conformidad con su artículo 1, es “mejorar el funcionamiento del mercado interior y promover la adopción de una inteligencia artificial centrada en el ser humano y fiable, garantizando el mismo tiempo un elevado nivel de protección de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales consagrados en la Carta, incluidos la democracia, el Estado de Derecho y la protección del medio ambiente, frente a los efectos perjudiciales de los sistemas de la inteligencia artificial⁷”.

De conformidad con el artículo 2 de la LIA, se aplicará a: *i*) responsables del despliegue de sistemas de inteligencia artificial, así como *ii*) proveedores y responsables de su despliegue, aquellos que *iii*) importen y distribuyan dichos sistemas, a los *iv*) fabricantes de productos que introduzcan en el mercado sus servicios, *v*) representantes autorizados de los proveedores y a las *vi*) personas afectadas, todos localizados dentro de la Unión Europea.

⁷ Define “sistema de inteligencia artificial” como el sistema basado en una máquina que está diseñado para funcionar con distintos niveles de autonomía y que puede mostrar capacidad de adaptación tras el despliegue, y que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere de la información de entrada que recibe la manera de generar resultados de salida, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueden influir en entornos físicos o virtuales, de conformidad con el artículo 3, inciso 1) de la Ley de Inteligencia Artificial.

En el texto de esta regulación fueron establecidas las normas para la i) introducción de la inteligencia artificial al mercado; ii) prohibiciones; iii) requisitos específicos considerados de alto riesgo y obligaciones para su operación; iv) reglas de transparencia, así como de v) seguimiento, vigilancia, gobernanza y cumplimiento; y no menos importante, las vi) reglas para incentivar la innovación.

Un punto destacable de esta regulación es la manera en la que clasifica el riesgo, ya que es considerado inaceptable y alto. Por un lado, el riesgo inaceptable es aquel que amenaza a las personas y se encuentra prohibido, con algunas excepciones, porque no se permite la manipulación cognitiva de personas o grupos vulnerables, la clasificación de personas y la identificación biométrica en tiempo real y a distancia, con la excepción de persecución de delitos.

Por otro lado, alto riesgo es aquel que afecta la seguridad o derechos fundamentales, por lo que los sistemas de inteligencia artificial deberán registrarse cuando realicen alguna de estas acciones: i) identificación biométrica; ii) gestión y explotación de infraestructuras críticas; iii) educación; iv) empleo, v) acceso y disfrute de servicios privados y públicos; vi) aplicación de ley; vii) gestión de migración, asilo y control de fronteras, y viii) interpretación jurídica. (Parlamento Europeo, 2024)

Otro de los puntos a resaltar es la creación de una estructura de gobernanza. Para el cumplimiento de la LIA, la Unión Europea contará con una oficina de inteligencia artificial dentro de la Comisión Europea; organizará a un grupo de expertos científicos independientes; tendrá un Comité de inteligencia artificial que estará integrado por representantes de los Estados miembros, y un foro consultivo. (Consejo Europeo, 2024)

Como bien se puede observar, la continua evolución de la tecnología da como consecuencia la necesidad de regular nuevas estructuras en donde el hombre se involucra. La instauración de nuevas reglas con las cuales se genera certidumbre sobre la acción u omisión del hombre no solo queda a nivel de persona a persona, sino que va más allá, el actuar del hombre a través de plataformas o mercados intangibles, estructuras que suelen fungir como estructuras tradicionales.

La Unión Europea ha dado uno o varios pasos delante de México, no solo cuenta con regulación de mercados digitales, también ha buscado regular los servicios de las plataformas digitales, y más allá, ha sentado las bases para la regulación de la inteligencia artificial.

Con la regulación de mercados y servicios digitales se determinaron a los agentes económicos predominantes, así como, las reglas con las cuales deben operar en materia de competencia económica. A su vez, se cuidó que no se violaran los derechos humanos, en cuanto a información y privacidad. También se sentaron las bases de cooperación entre las instituciones públicas, privadas y sociales para que colaboren en un ambiente de armonía administrativa y legal, con lo cual a corto, mediano y largo plazos contribuyan al mejoramiento de las instituciones.

2.2 Contexto los Estados Unidos de América

En el contexto de competencia económica de los Estados Unidos de América y las circunstancias imperantes de actores que concentran cada vez más mercados a través de fusiones, interoperabilidad y convergencia tecnológica, el presidente Joseph Robinette Biden Jr., el 09 de julio de 2022, emitió la “Executive Order on Promoting Competition in the American Economy”, la cual tuvo como finalidad sentar las bases para que las instituciones federales estadounidenses a través de sus facultades se organizaran y cooperaran para evitar consolidación corporativa y aumentar la competencia en beneficio de los consumidores, trabajadores, agricultores y pequeñas empresas.

2.2.1 Orden ejecutiva para promover la competencia en la economía estadounidense

La “Executive Order on Promoting Competition in the American Economy” (en adelante, la “Orden Ejecutiva”) se resalta en este trabajo porque establece cuáles son las problemáticas en Estados Unidos de América con relación a la competencia y libre concurrencia, con un énfasis especial en la consolidación de las grandes empresas internacionales. En este documento se hacen explícitas las consecuencias de la falta de competencia efectiva en diversos mercados, como son

i) aumento de precios para los consumidores, ii) barreras a la competencia que bajan los salarios de los trabajadores, iii) competencia insuficiente frena el crecimiento económico y la iv) innovación en mercados y sectores prioritarios como telecomunicaciones y salud.

En la Sección I. relativa a la Política, la Orden Ejecutiva menciona que la economía del país estaba basada en un mercado justo, abierto y competitivo, pero que hoy en día la concentración excesiva pone en riesgo la libertad económica porque ha debilitado diversos mercados. Por lo que resulta necesario un mercado competitivo para que exista un espacio donde sea posible experimentar, innovar y mejorar la calidad de vida.

Dentro de las consolidaciones a que hace referencia esta Orden Ejecutiva destacan la corporativa, relacionada con los empleadores; la de la industria agrícola; la de hospitales y medicamentos. En el sector de la tecnología se menciona que un número reducido de plataformas dominantes de Internet utilizan su poder para excluir a participantes del mercado, extraen los beneficios y reúnen información personal para después explotarla en su beneficio; asimismo, en el sector de telecomunicaciones se describe una situación de falta de competencia y como consecuencia un aumento de precios.

Dadas las circunstancias en el país del norte, su ejecutivo decidió intervenir y buscar revertir las tendencias de falta de competencia, para lograrlo busca hacer cumplir las leyes antimonopolio al combatir la concentración excesiva, los abusos de poder de mercado y los efectos nocivos del monopolio y monopsonio; y enfrentar los desafíos que surgen de las industrias y tecnologías, como las plataformas dominantes de Internet, como fusiones en serie, adquisición de competidores nacientes, resguardo de datos, vigilancia de los mercados y los efectos de red.

Entre las medidas ordenadas, dentro del ámbito legislativo y judicial, se mencionan que el país puede impugnar las transacciones que violen las leyes antimonopolio Sherman y Clayton, la Ley de la Comisión Federal de Comercio y otras; apoyará las reformas legislativas para que reduzcan los precios; buscará promulgar leyes de competencia leal y antimonopolio en diversas industrias.

En el ámbito administrativo, se ordenó a las dependencias públicas ejercer sus facultades regulatorias y de coordinación, proteger las condiciones de competencia justa y exista transparencia en el mercado; entre las instituciones a coordinar se encuentran el Departamento del Tesoro, el Departamento de Agricultura, el Departamento de Salud y Servicios Humanos, el Departamento de Transporte, el Sistema de la Reserva Federal, la Comisión Federal de Comercio, la Comisión de Bolsa y Valores, la Corporación Federal de Seguro de Depósitos, la Comisión Federal de Comunicaciones, la Comisión Federal Marítima, la Comisión de Comercio de Futuros de Productos Básicos, la Comisión Federal Reguladora de Energía, la Oficina de Protección Financiera del Consumidor y la Junta de Transporte Terrestre, de acuerdo con la Sección II de la Orden Ejecutiva.

En la sección III, relativa a la Cooperación de las agencias en la supervisión, la investigación y los recursos, la Orden Ejecutiva hace hincapié que en caso de superposición de jurisdicción se lleve a cabo una coordinación para realizar investigación de conductas potencialmente dañinas para la competencia, supervisión de fusiones, adquisiciones y empresas conjuntas propuestas, y diseñen, ejecuten y supervisen recursos. Para la coordinación se incluyó la compartición de información, cooperación para supervisar de manera concurrente, incluso pueden solicitar opiniones especializadas.

Es importante resaltar que, la orden Ejecutiva ordena la creación de un Consejo de Competencia, la cual está dentro de la Oficina Ejecutiva del presidente, con el objetivo de coordinar y promover los esfuerzos federales para abordar la concentración excesiva, el monopolio y la competencia desleal. También fungirá como aglutinador de la coordinación entre agencias para lo cual emitirá procedimientos y mejores prácticas; a su vez, identificará la necesidad de cambios legislativos, a manera de retroalimentación y seguimiento de su labor se reunirá semestralmente.

Aunado a lo anterior, en el sector de telecomunicaciones se instó a adoptar la reglamentación necesaria para la neutralidad de la red, tarifas justas y servicios de banda ancha, realizar subastas de espectro para evitar concentración excesiva de licencias de espectro, brindar ayuda para desarrollar y adoptar protocolos y

software de acceso abierto, así como promover la transparencia para los consumidores.

Como se puede advertir de lo antes expuesto, las necesidades de crecimiento económico, el aumento en las concentraciones en el mercado y la búsqueda de un beneficio colectivo genera un cambio en las instituciones, en la manera de regular y en la forma de coordinación entre instituciones. La Orden Ejecutiva de los Estados Unidos de América representó un hito en su economía y en la administración, ya que ahora cuentan con una agencia coordinadora en materia de competencia económica, que si bien no emite regulación sí funge como una dependencia que busca evitar menores costos de transacción en la ejecución de facultades que pueden superponerse, lo cual implica mejoras y certeza, reflejado en menos tiempo y recursos.

Como bien se puede observar en este capítulo, la necesidad de regular para generar certeza ha dado paso a la creación de nuevas estructuras y reglas que deben seguirse y, en caso de incumplimiento, la imposición de sanciones. También se advierte que es posible sentar las bases para no mermar la innovación, al considerar la emisión de regulación de revisión continua, de construcción y de armonización institucional, que no estática en el tiempo, sino que se actualiza conforme evolucionan los mercados.

En el siguiente capítulo se aborda la normativa aplicable a los mercados digitales en México, lo cual permitirá conocer el marco jurídico, qué autoridad aplica esta normatividad en materia de competencia económica y cómo se encuentra regulado.

Guardian de acceso	Servicio básico de plataforma							
	Red social	Intermediación	Anuncios	N-IICS ⁸	Intercambio de videos	Navegador	Búsqueda	Sistema operativo
Alphabet		Google Maps Google Play GoogleShopping	Google		Youtube	Chrome	Google Search	Google Android
Amazon		Amazon Marketplace	Amazon					
Apple		App Store				Safari		iPadDOS
ByteDance	Tiktok							
Meta	Facebook Instagram	Meta Marketplace	Meta	Whatsapp Messenger				
Microsoft	LinkedIn							Windows PC OS
Booking		Booking.com						

Cuadro 2. Guardianes de acceso

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Europea (2024, p. 3)

⁸ N-IICS, término del servicio de comunicaciones interpersonales independiente de la numeración.

Capítulo 3

Marco jurídico de la competencia económica en los mercados digitales en México

Capítulo 3. Marco jurídico de la competencia económica en los mercados digitales

3.1 Creación de los órganos constitucionales autónomos: COFECE e IFT

La reforma constitucional del 11 de junio del año 2013 trajo consigo cambios a nivel nacional en diversos ámbitos. Se destacan cambios que impactaron en la promoción y protección de los mercados nacionales; la creación de las autoridades autónomas constitucionales en materia de competencia económica; en la legislación en materia de competencia económica, de radiodifusión y de telecomunicaciones, así como en el PJF.

Con la reforma del artículo 28 constitucional se estableció el origen de dos órganos constitucionales autónomos, la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, ambos con facultades independientes, pero con características en común.

Los órganos autónomos constitucionales tienen particularidades que los hacen únicos frente a las dependencias de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.⁹ Es este sentido, los órganos autónomos constitucionales tienen su origen en la Constitución y no pertenecen a algún poder público, es decir, tienen autonomía e independencia de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; asimismo, tienen un mandato específico que es el atender necesidades del Estado y de la sociedad en general. De esta manera, tienen como particularidades las siguientes:

- i) Son establecidos y configurados en la Constitución Federal;
- ii) Tienen relaciones de coordinación con otros órganos del Estado;

⁹ La administración pública centralizada comprende a las secretarías de Estado, la Consejería Jurídica Federal y los Órganos Reguladores Coordinadores. Por su parte, la administración pública paraestatal está compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación paraestatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos; lo anterior, de conformidad con los párrafos segundo y tercero del artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- iii) Cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera, y
- iv) Atienden funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser atendidas eficazmente en beneficio de la sociedad. (Tesis: XXV.P./J.(9a.), 2007) y Tesis: XXVII. P./J.(9a.), 2008)

En cuanto a la autonomía e independencia de los órganos autónomos constitucionales existe una diferencia entre ambos términos. Por una parte, se entiende por independencia la libertad con relación a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, o de cualquier injerencia gubernamental, política u otro tipo. Por otra parte, la autonomía es comprendida como la libertad de actuar libremente dentro de un marco jurídico establecido. De tal manera, de acuerdo con el artículo 28 constitucional, el IFT y la COFECE tienen “personalidad jurídica y patrimonio propio”.¹⁰

Aunado a lo anterior, tanto el Instituto como COFECE gozan de los siguientes tipos de autonomía:

- a) Técnica. Deciden sobre los asuntos de acuerdo con su especialización;
- b) Orgánica. No depende de algún otro poder o dependencia;
- c) Financiera. Capaz de definir y proponer sus presupuestos, así como la administración de los recursos;
- d) Normativa. Emite la normatividad interna y externa para el correcto cumplimiento de su mandato;
- e) Funcionamiento. Libertad de actuación de acuerdo a sus funciones y facultades;
- f) Plena. Libertad de gobernarse y gestionarse (Ugalde, 2010, p. 258).

A partir de lo anterior, se destaca que ambos órganos constitucionales autónomos tienen características en común en materia de competencia económica, pero en distintos sectores.

¹⁰ Artículo 28, párrafo quince de la Constitución.

3.2 Facultades y atribuciones de COFECE y del Instituto

Las facultades de ambas instituciones se desprenden del artículo 28 constitucional, siendo algunas de ellas cuasi legislativas, jurisdiccionales, reglamentarias y regulatorias. Estas facultades quedan establecidas para ambos órganos autónomos y de manera general se engloban en tres: i) producción de normas; ii) aplicación y iii) adjudicación.

De conformidad con el artículo 28 de la Constitución fueron fijadas para ambos órganos, así como para el cumplimiento de su objeto, las siguientes facultades:

1. Dictar sus resoluciones con independencia;
2. Ejercer su presupuesto con autonomía;
3. Emitir su propio estatuto orgánico;
4. Emitir disposiciones administrativas de carácter general para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia;
5. Investigar, con autonomía en la etapa de investigación y el procedimiento en forma de juicio.¹¹

De las facultades antes mencionadas se advierte que estos órganos en materia de competencia económica están dotados con la capacidad para hacer cumplir con su mandato constitucional. Por lo que respecta a las atribuciones, la COFECE las tiene establecidas en la LFCE, de las cuales se tratará en el siguiente apartado; en el caso del Instituto, cuenta con atribuciones tanto en la LFCE como en la LFTR, ya que tiene dualidad de facultades, de conformidad con el artículo 28 constitucional.

En los siguientes apartados se describirán las atribuciones de la COFECE y del Instituto, con la finalidad de mostrar la diferencia entre uno y uno órgano constitucional autónomo.

¹¹ Cada órgano autónomo cuenta con una unidad administrativa denominada Autoridad investigadora, unidad administrativa autónoma en su actuar respecto del procedimiento de investigación.

3.2.1 Atribuciones de la COFECE

La LFCE es la ley reglamentaria del artículo 28 constitucional y en ella se establece, entre otros aspectos, el objeto de la ley, los sujetos obligados a su cumplimiento, la autoridad que hará cumplir lo estipulado en esta normativa, su objeto, así como sus atribuciones. En ese sentido, tanto la Constitución como la LFCE establecen el objeto de la COFECE, a saber:

Constitución artículo 28	LFCE artículo 10
“ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos”	“garantizar la libre concurrencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados”

De conformidad con el artículo 12 de la LFCE, la COFECE tiene treinta atribuciones, las cuales de manera genérica y enunciativa se hacen del conocimiento:

1. Garantizar la libre concurrencia y competencia, para ello puede prevenir, investigar e imponer sanciones;
2. Ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y libre concurrencia;
3. Establecer acuerdos y convenios de coordinación con autoridades públicas para el cumplimiento de su objeto;
4. Formular denuncias y querellas ante el Ministerio Público respecto de las probables conductas delictivas en materia de libre concurrencia y competencia económica;
5. Crear órganos y unidades administrativas para su desempeño;

6. Resolver asuntos de su competencia y sancionar administrativamente la violación de la LFCE;
7. Emitir opiniones de oficio o a solicitud de parte, las cuales serán públicas;
8. Emitir disposiciones regulatorias y directrices para el cumplimiento de sus atribuciones y su objeto;
9. Realizar estudios, trabajos de investigación e informes generales en materia de libre competencia y competencia económica, y
10. Las demás establecidas en otras normativas.

Cabe resaltar que estas atribuciones también son aplicables al Instituto; sin embargo, hay una facultad que distingue a ambos órganos, además de su competencia material, y es la facultad regulatoria que tiene el IFT.

3.2.2 Facultad regulatoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones

Además de que el Instituto es un órgano autónomo constitucional tiene una característica que lo diferencia de su homólogo COFECE, ya que “tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto por en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la **regulación**, promoción y supervisión de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones (...)”.¹²

Esta función regulatoria tiene dos vertientes, a saber: i) regulatoria interna y ii) regulatoria externa. La función regulatoria interna consiste en emitir su propio estatuto orgánico; y la función regulatoria externa tiene por objeto la emisión de disposiciones administrativas de carácter general para el ejercicio de sus funciones.¹³ Esta regulación externa tiene tres límites materiales, que son:

1. Desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión;
2. Regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y a prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, acceso a la infraestructura activa, pasiva

¹² Artículo 28, párrafo quince de la Constitución.

¹³ Artículo 28, párrafo vigésimo, fracción IV de la Constitución.

y otros insumos esenciales, para garantizar lo establecido en los artículos 6 y 7 de la Constitución, y

3. En materia de competencia económica los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión (Tesis: I. 25. P./J.(10a.), 2015).¹⁴

Por lo que, el Instituto es el órgano constitucional autónomo con facultades cuasi legislativas, limitadas en cuanto a su materia (únicamente en el sector de telecomunicaciones y radiodifusión), pero que le permiten emitir reglas generales, abstractas e impersonales, siempre y cuando no se extralimite. Para ello, el Instituto debe considerar los límites establecidos en el artículo 73 constitucional, el cual establece las materias en las que el Congreso de Unión tiene reserva para legislar.

A su vez, la facultad regulatoria resulta de importancia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, porque existe una vertiginosa movilidad y evolución técnica. De tal manera, la regulación que emite el Instituto permite generar normatividad creativa para lograr el bien común y evitar, al mismo tiempo, una libre competencia y concurrencia en los mercados implicados.

A su vez, la regulación emitida por parte de este regulador y como órgano especializado buscar revertir distorsiones en los mercados de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión que afecten a los usuarios. También puede establecer parámetros de calidad y adoptar las medidas necesarias para regular algún mercado, ya sea porque declare a agentes económicos con el carácter de preponderante o con poder sustancial de mercado.

¹⁴ Artículo 28 Constitucional.

Por lo tanto, para resumir la facultad regulatoria del Instituto, Clara Luz Álvarez (2017, p. 35), menciona de manera sencilla los límites regulatorios:

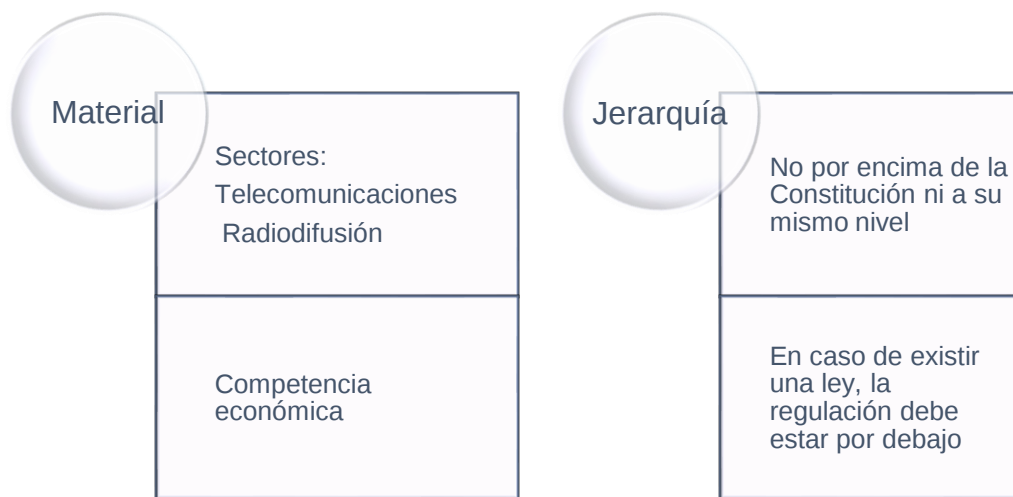


Figura 4. Límites regulatorios

Fuente: Elaboración propia.

3.3 Órganos constitucionales autónomos y su competencia en los mercados

Ahora bien, tanto el Instituto como la COFECE utilizan la LFCE para fundamentar su actuar en el ámbito de competencia económica. De este modo, la LFCE tal como la conocemos tiene su origen en la reforma constitucional del año 2013.

Por lo que respecta al ámbito competencial, la LFCE establece los principios, procedimientos y disposiciones para que en materia de competencia económica estos órganos constitucionales lleven a cabo sus funciones. De conformidad con su artículo 2 este ordenamiento tiene por objeto:

“(...) promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica, así como prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica, y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.”

Por lo anterior, esta ley establece los requisitos mínimos que los órganos autónomos deberán considerar en sus respectivos sectores para garantizar la libre concurrencia y efectiva competencia económica. Sin embargo, no hay una clara distinción de mercados o sectores en los cuales las autoridades basen el ejercicio de su actuar, en particular cuando los mercados se interrelacionan como es el caso de los mercados y las plataformas digitales.

En ese sentido, la normativa en materia de competencia económica se ha quedado un tanto rezagada respecto a los mercados digitales. Esto es porque, dadas las características de los mercados y plataformas digitales la LFCE no cuenta con criterios establecidos para determinar mercados interrelacionados con el sector de telecomunicaciones. Las características y modelos de negocios de los mercados y plataformas digitales solo son regulados desde una óptica que no los comprende en su contexto real y dinámico.

Aunado a lo anterior, tanto la COFECE como el IFT han presentado ante el PJF conflictos competenciales para dirimir cuál es la autoridad en materia de competencia económica que debe conocer de ciertos asuntos donde los mercados no están claramente delimitados. El procedimiento para solicitar la competencia ante el PJF se encuentra establecido en el artículo 5 de la LFCE.

En el artículo 5 de la LFTR se establece que el Instituto podrá dar vista a COFECE, y viceversa, de algún asunto que, dadas sus competencias constitucionales, no pueda conocer como un sector distinto del de radiodifusión o telecomunicaciones. Para ello deberán cumplirse los siguientes requisitos:

1. Existencia de elementos que hagan suponer no existen condiciones de competencia efectiva en un mercado o que se afecte la libre concurrencia, y
2. La conducta se realice o involucre a agentes económicos que no se encuentran sujetos a la competencia del Instituto, esto es telecomunicaciones y radiodifusión.¹⁵

¹⁵ De conformidad con el segundo párrafo del artículo 264 de la LFTR.

De lo anterior se desprende que ambos órganos autónomos constitucionales pueden cooperar para evitar la falta de condiciones de competencia efectiva o evitar afectar la libre concurrencia en los sectores que les correspondan. Sin embargo, poco se ha dado a conocer sobre si estas autoridades han cooperado para evitar una afectación en la economía y/o en los usuarios finales.

En los últimos años, derivado de la complejidad y crecimiento de los mercados y plataformas digitales, se ha conocido de algunos conflictos competenciales en los que han estado envueltos estos dos órganos autónomos. En el capítulo cuatro se abordan los conflictos competenciales entre el IFT y la COFECE y se advierte la necesidad de un cambio institucional y en el actuar del PJJ al momento de resolver.

3.3.1 Estado regulador

Como se desarrolló en esta sección, los órganos constitucionales autónomos pertenecen a un modelo de Estado regulador. En este modelo existe una nueva escala de control con la finalidad de regular de manera técnica determinados mercados o sectores de manera independiente, sin alejarse de la especialidad y de sus facultades. En caso de haber duda sobre los límites competenciales entre órganos autónomos se recurre al PJJ quien dirime, de acuerdo a criterios de especialidad o de materialidad, y sus resoluciones deben cumplirse para no caer en un desacato.

Para mantener un control dentro de la administración pública es que se requiere de controles, nuevas maneras de comprender las necesidades sociales, políticas, económicas y culturales. Si bien es cierto que existen más avances tecnológicos y la creación de normatividad suele ser un tanto lenta es que surge la necesidad de crear nuevos agentes que tengan facultades para crear la normativa necesaria para regular las nuevas circunstancias que no se encuentran regladas, o en su caso, fortalecer a los agentes ya existentes.

Dado el crecimiento tecnológico y las relaciones entre los agentes económicos, el Estado como ente regulador de la conducta social no puede quedarse atrás. Las nuevas relaciones comerciales y tecnológicas requieren de

regulación que las acompañe en su evolución de tal manera que haya certeza para todos aquellos que intervienen en la conformación de nuevos mercados, como los digitales.

Así, la necesidad de regular los mercados no solo la solicitan o requieren los usuarios finales, sino los principales interesados, los agentes económicos que ofrecen sus servicios o los que ponen a la venta sus productos. Estos agentes económicos buscan generar las condiciones de certeza jurídica para que sus servicios o productos sean reconocidos; asimismo, las relaciones que establezcan, como creación de obligaciones y derechos, generen certeza de su cumplimiento y, en caso de no cumplirse, será el Estado como un tercero el que dirima las diferencias para llevar a cabo el cumplimiento de obligaciones previamente establecidas.



Capítulo 4

Conflictos competenciales

COFECE vs IFT

Capítulo 4. Conflictos competenciales COFECE vs IFT

La reforma constitucional de 2013, no sólo tuvo efectos a nivel administrativo también en el PJJ. Normativamente, con el artículo DÉCIMO SEGUNDO Transitorio, se estableció el tiempo para crear los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones (en lo sucesivo, en el “TCC”).¹⁶

Los TCC surgen con la finalidad de concretar la especialización del PJJ. Ya que derivado de la complejidad técnica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones los jueces y magistrados deben ser capaces de adaptar sus resoluciones e interpretación de la norma a las nuevas circunstancias.¹⁷

Estos TCC conocen de asuntos en materia de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión; así como, de juicios de amparo en contra de todos los actos, omisiones y normas expedidas por la COFECE y el Instituto. No menos importante materia del presente capítulo, los conflictos competenciales que haya entre estos dos órganos constitucionales autónomos.

En el artículo 5 de la Ley Federal de Competencia Económica se establece el procedimiento a seguir en caso de un conflicto competencial, a saber:¹⁸

1. El IFT se percata que COFECE conoce de asuntos de su competencia;
2. El IFT solicita le sea remitido el expediente;
3. La COFECE considera que no es competente del asunto, entonces remitirá el expediente dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud al IFT;

¹⁶ De conformidad con el Acuerdo 22/2013 del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el DOF el 09 de agosto de 2013, fueron creados por mandato constitucional 2 Juzgados de Distrito y 2 TCC.

¹⁷ Dentro de los motivos de creación de los TCC también se encontró el minimizar la carga de los asuntos especializados en los cuales no existe más recurso que el amparo directo sin posibilidad de solicitar suspensión del acto reclamado.

¹⁸ Para evitar confusión y que exista mayor claridad en el procedimiento se tomará como supuesto hipotético el siguiente: COFECE recibe un aviso de concentración y el IFT considera que el aviso de concentración presentado ante COFECE es de su competencia; por lo que, decide llevar a cabo el inicio del procedimiento establecido en el artículo 5 de la LFCE.

4. Si COFECE considera que el asunto es de su competencia, en los cinco días siguientes hará saber la resolución emitida al IFT.
5. Esta situación suspenderá los plazos del procedimiento;
6. COFECE remitirá el expediente al TCC;
7. El TCC resolverá cuál es la autoridad que tendrá la competencia sobre el asunto en el plazo de diez días.

Este procedimiento lo podemos ver de manera gráfica en la **Figura 5** *Procedimiento para determinar la competencia entre COFECE / IFT*. Sin embargo, este procedimiento lo puede iniciar tanto el IFT como la COFECE.

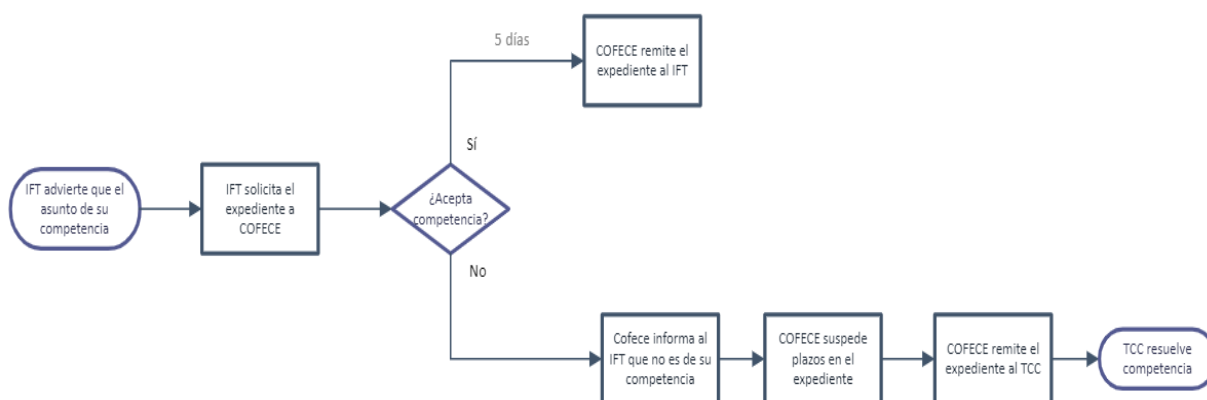


Figura 5. Procedimiento para determinar la competencia entre COFECE/IFT

Elaboración propia a partir del artículo 5 de la LFCE.

La representación gráfica de la **Figura 5** *Procedimiento para determinar la competencia entre COFECE / IFT* resulta fácil de comprender por ser un procedimiento corto y lineal, con intención de ser expedito; sin embargo, en la práctica esto no es así.

El TCC revisa caso por caso y emite su resolución de acuerdo con los elementos aportados por los órganos autónomos, por la experiencia y técnica, así como por los criterios que cada TCC considere pertinente.

Desde la creación de COFECE y del Instituto se han presentado ante el TCC seis conflictos competenciales, casos relativos a concentraciones e investigaciones

sobre condiciones de mercado. Los conflictos planteados datan de los años 2015, 2017, 2019 y 2022, han sido resueltos tanto por el Primer como el Segundo TCC.

Cabe mencionar que, de los asuntos resueltos por los TCC se ha otorgado la competencia tanto a uno u otro, como a ambos órganos autónomos. Solo en dos asuntos se ha resuelto la competencia tomando en consideración las materias en las que cada órgano es especialista.

En el **Cuadro 3. Conflictos competenciales COFECE vs IFT** se hace un resumen de los seis conflictos competenciales suscitados entre los años 2015 a 2022. En el cuadro se da a conocer la siguiente información:

1. Órgano autónomo ante la cual fue tramitado el expediente;
2. Número de expediente ante el TCC;
3. TCC que resolvió la competencia;
4. Materia sobre la cual versó el conflicto competencial;
5. Autoridad que obtuvo resolución favorable de acuerdo al TCC, y
6. Fechas de inicio y emisión de resolución por parte del TCC.

Con esta información se pueden advertir los tipos de mercado sobre los cuales ha habido conflicto por parte de estos dos órganos autónomos, así como el actuar del PJF, pues es posible observar el tiempo que ha tardado en resolver, así como los mercados que asigna a cada autoridad en materia de competencia.

Órgano autónomo	TCC	Expediente	Materia	Autoridad con competencia	Inicio / emisión de resolución
IFT	2º TCC	2/2015	Fabricación y distribución de componentes para redes de telecomunicaciones	IFT	23/09/2015 08/10/2015
COFECE	2º TCC	1/2017	Contenidos audiovisuales de entretenimiento	IFT y COFECE en sus respectivas competencias	08/02/2017 02/03/2017
IFT	1º TCC	4/2019	Servicios de compra y venta a través de plataformas	COFECE	19/11/2019 21/05/2020
IFT	1º TCC	1/2021	Servicios de búsqueda en línea, sistemas operativos móviles, servicios de cómputo en la nube y servicios relacionados	IFT y COFECE en sus respectivas competencias	28/01/2021 17/06/2021
COFECE e IFT	2º TCC	3/2022 y 4/2022	Contenidos audiovisuales para OTT	IFT	11/11/2021 24/03/2022
COFECE	2º TCC	42/2022	Productos y servicios de equipos terminales	COFECE	04/08/2022 08/12/2022

Cuadro 3. Conflictos competenciales COFECE vs IFT

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones citadas.

4.1 Conflictos competenciales en mercados digitales

En la **Cuadro 3. Conflictos competenciales COFECE vs IFT** se observa que, hay diversidad de mercados en los cuales ha habido conflictos; pero, a partir del año 2019 el mercado de las plataformas digitales se ha hecho presente. Aunado a ello, existe cada vez relación entre mercados, dando con ello paso a más actores, productos y/o servicios que, convergen en uno o distintos ambientes, en ocasiones, es difícil diferenciar dónde inicia y termina uno u otro mercado.

En el caso de los mercados digitales, la convergencia ha hecho posible la presencia de modelos de negocios como las plataformas digitales que interconectan múltiples lados: compradores, vendedores, desarrolladores de contenido como consumidores, lo cual ha propiciado que no existan límites claros para determinar un mercado relevante en un sector determinado.

La delimitación difusa ha provocado conflictos como el del expediente C.C.A. 4/2019, mejor conocido como el caso Uber/Cornershop, el cual se resolvió a favor de COFECE, a partir de esa resolución y dada su autonomía para dirigir su administración modificó su estructura administrativa. Otro asunto relevante es el de los expedientes C.C.A. 3/2022 y C.C.A. 4/2022 en los cuales se resolvió que COFECE y el Instituto, respectivamente tienen competencia dada su especialización; en esta resolución fueron sentadas las bases para que el IFT pueda conocer, resolver y regular en materias que no están bien delimitadas dada la convergencia en las plataformas digitales.

4.1.1 C.C.A. 4/2019 Concentración Uber/Cornershop

La resolución del expediente C.C.A. 4/2019 emitida por el Primer TCC fue la primera en el plano de los mercados digitales. Inició con un aviso de concentración presentado ante COFECE, el 16 de octubre del año 2019, por las personas morales “Uber Technologies, Inc. (en lo sucesivo “Uber”), Cornershop, (en lo sucesivo “Cornershop”); Accel XXII L.P.; Accel Growth Fund IV, L.P.; Daniel Undurraga Devés; Juan Pablo Cuevas y Oskar Hjertonsson” (p. 6).

La concentración consistió en:

"la adquisición por parte de Uber de las acciones necesarias de Cornershop para incrementar su participación actual en por lo menos el 51% en Cornershop sobre una base totalmente diluida a través de, (i) una suscripción de acciones; y (ii) una subsecuente oferta pública de adquisición de acciones de circulación adicionales a Cornershop." (Resolución del expediente C.C.A. 4/2019, p. 10)¹⁹

En cuanto a las partes que participaron se desprende lo siguiente:

- i) Uber es una empresa constituida bajo las Leyes de Delaware. Los principales servicios de la aplicación móvil se basan en una plataforma para, a) conectar a usuarios con conductores, b) distribuir alimentos preparados y vendidos por los restaurantes locales por los socios repartidores, bicicletas y scooters eléctricos, y c) transportar mercancías.
- ii) Cornershop es una empresa constituida bajo las leyes de las Islas Caimán. Su principal actividad es ser una plataforma de entrega bajo demanda que permite a los usuarios pedir y comprar abarrotes y bienes de supermercados y tiendas minoristas locales.

El IFT determinó solicitar a la COFECE la remisión del expediente mediante el acuerdo de fecha 11 de noviembre del año 2019 (IFT, 2019, p. 59).²⁰ En este acuerdo se menciona que la concentración Uber/Cornershop tiene mercados que

¹⁹ CONFLICTO COMPETENCIAL ADMINISTRATIVO SUSCITADO ENTRE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA Y EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República [1er TCC], 21 de mayo de 2019, expediente C.C.A. 4/2019, (México). En lo sucesivo "Resolución del expediente C.C.A. 4/2019".

²⁰ De conformidad con el Acuerdo Segundo, que a la letra dice:

"Segundo.- Se instruye a la Unidad de Competencia Económica que, con fundamento en los artículos 5, párrafo segundo, de la LFCE y 165 fracción IV de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica para los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, notifique formalmente mediante oficio a la Comisión Federal de Competencia Económica la solicitud de esta autoridad para que remita el expediente que corresponda a la concentración referida en el acuerdo primero, con base en lo señalado en el Considerando Séptimo de este acuerdo."

pertenecen al sector de telecomunicaciones porque involucra plataformas digitales y éstas forman parte del sector de las telecomunicaciones.

Entre los motivos enunciados por el IFT se destacan que: *i)* Se puede acceder a través de Internet; *ii)* Se realiza emisión, transmisión y/o recepción de datos e información sobre Internet; *iii)* Se constituyen mercados distintos y distinguibles de los productos o servicios finales; *iv)* Las plataformas usadas por Uber y Cornershop son parte de la cadena de valor del sector de telecomunicaciones; *v)* Existe una interdependencia de las plataformas de Uber y Cornershop con los operadores y redes de telecomunicaciones; *vi)* En el contexto internacional, las plataformas pertenecen al ecosistema digital, y *vii)* Las plataformas digitales tienen características inherentes al sector de telecomunicaciones (IFT, 2019, pp. 6-9).

COFECE, por su parte, manifestó que, “los servicios prestados a través de las plataformas digitales (...) no pertenecen al sector de las telecomunicaciones y que ninguno de los agentes económicos involucrados requiere directamente autorización, concesión única o de espectro radioeléctrico para llevar a cabo sus actividades en México” (Resolución del expediente C.C.A. 4/2019, p. 3).

Además, COFECE declaró que *i)* los servicios de Uber son servicios de intermediación de transporte entre conductores y usuarios; entre repartidores de un pedido y los clientes, y entre los usuarios de bicicletas (pp. 45-46); *ii)* los servicios de Cornershop son servicios logísticos de compra y entrega inmediata de productos de tiendas de autoservicio a través de páginas de Internet y aplicaciones a usuarios finales y el servicio logístico de exhibición de productos. (Resolución del expediente C.C.A. 4/2019, p. 46)

El TCC resolvió la competencia a favor de la COFECE al argumentar las siguientes consideraciones:

- Es utilizado el principio de especialización, de acuerdo con la existencia de normatividad que confiere la facultad a un órgano del Estado el conocer una porción de una materia genérica, de acuerdo con su grado de complejidad o tecnicidad (Resolución del expediente C.C.A. 4/2019, p. 60).
- Fue reconocida la naturaleza dual del Instituto; ya que es el órgano regulador de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, así como la autoridad

en materia de competencia en esos sectores, los cuales son “complejos, tecnificados, especializados y dinámicos” (Resolución del expediente C.C.A. 4/2019, pp. 69-70).

- Fue determinado que los servicios prestados por los solicitantes de la concentración consisten en servicios de logística, que “facilitan las transacciones entre usuarios y proveedores de servicios y que consisten en: (i) la intermediación entre conductores que prestan el servicio de transporte de personas de punto a punto y los usuarios; (...); y (ii) el servicio logístico de compra y entrega inmediata de productos ofrecidos por tiendas de autoservicio a través de páginas de internet y aplicaciones a usuarios finales” (Resolución del expediente C.C.A. 4/2019, pp. 84-85).
- Los servicios prestados a través de las plataformas digitales, no pertenecen al sector de las telecomunicaciones porque “son un canal adicional a los otros canales mediante los cuales se realizan transacciones económicas.” (Resolución del expediente C.C.A. 4/2019, p. 86)
- La actividad económica que subyace es la misma, las plataformas digitales solo son un canal para comercializar el bien o servicio (Resolución del expediente C.C.A. 4/2019, p. 102).
- La fusión de las plataformas no corresponde a un mercado por sí mismo, sino que las consecuencias son las que tendrán efectos económicos, pero no en el sector de telecomunicaciones (Resolución del expediente C.C.A. 4/2019, pp. 103-104).

Este primer conflicto relativo a plataformas digitales se presume que dio pauta a que la COFECE diera un segundo paso en cuanto a su estructura orgánica. Pues la resolución del expediente C.C.A. 4/2019 fue emitida con fecha 21 de mayo del año 2020, con fecha 11 de junio de 2020 fue emitido el Acuerdo No. CFCE-158-2020 denominado “ACUERDO POR EL QUE SE REALIZAN ALGUNAS MODIFICACIONES AL ESTATUTO ORGÁNICO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA” y, el 03 de julio del año 2020 fue publicado en el DOF el “ACUERDO mediante el cual el Pleno de la Comisión Federal de

Competencia Económica reforma y adiciona diversas disposiciones del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica.” (Cofece, 2020)

Con la reforma al estatuto orgánico de la COFECE se integró a su estructura la Dirección General de Mercados Digitales y la Dirección Ejecutiva de Mercados Digitales. Con esta nueva organización administrativa, este órgano autónomo se declaró con facultades para estudiar y dar seguimiento al funcionamiento de los mercados digitales a nivel nacional, así como, de colaborar internamente con la Dirección General de Concentraciones, la Autoridad Investigadora, la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales.²¹ Y de manera general, desde ese momento es facultad de la COFECE ver asuntos relativos a las plataformas digitales, pues el PJJ resolvió un asunto a partir de las actividades subyacentes de los solicitantes de la concentración de Uber/Cornershop.

4.1.2 C.C.A. 3/2022 relacionado con el C.C.A. 4/2022

Estos conflictos competenciales fueron resueltos por el Segundo TCC, el 24 de mayo del año 2022. Este asunto consistió en un aviso de concentración presentado ante COFECE relativo a la adquisición, provisión, licenciamiento, distribución de contenidos audiovisuales, así como la venta de tiempos y espacios de publicidad en plataformas OTT.²²

La característica de estos conflictos y el porqué de su resolución conjunta es que las solicitudes de concentración fueron presentadas en ambas autoridades de competencia económica. Esto es, el 24 de septiembre de 2021, los agentes económicos que querían concretar esta concentración notificaron tanto a la COFECE como al Instituto; sin embargo, en cada escrito los agentes manifestaron

²¹ De conformidad con los artículos 4, fracción VI, e inciso A.; 36 TER, 36 TER 1 y 36 TER 2 del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica.

²² OTT por sus siglas en inglés *over-the-top*, son los servicios digitales que son ofrecidos sobre Internet. Asimismo, los servicios digitales OTT funcionan porque existen redes de telecomunicaciones, como el Internet, la cual permite comunicar, conectar y enlazar con usuarios o grupos de ellos (IFT, 2022, p. 59). Aunado a ello, el Instituto define a las Plataformas Digitales OTT como los “sistemas que, mediante el uso de TIC, incluyendo aplicaciones, software, comunicaciones M2M, inteligencia artificial, aprendizaje automático y algoritmos, así como hospedaje de datos e infraestructura en centros de datos, utilizados para transmitir datos e información, proveen servicios de comunicación, conexión y enlace electrónico sobre las redes de telecomunicaciones de Internet, a diferentes grupos de usuarios, dando lugar a mercados de múltiples lados”. (IFT, 2020, p. 12)

particularidades, de acuerdo a las competencias que consideraron tenía cada autoridad.

En el caso del escrito presentado ante la COFECE, los agentes económicos manifestaron que esta autoridad tenía competencia porque:

*“[...] la Operación involucra a *** y *** los cuales se encuentran en los activos del sector de telecomunicaciones y en mercados que no pertenecen a dicho sector.*

*En ese sentido, esa Comisión tiene jurisdicción para analizar los efectos derivados de la Operación en todos los servicios y productos ofrecidos por *** y/o *** en México, a excepción de los que corresponden al sector de telecomunicaciones y radiodifusión. [...]” (Resolución del expediente C.C.A. 3/2022 relacionado con el C.C.A. 4/2022, p. 6)*

En el caso del escrito presentado ante el Instituto, los agentes económicos expusieron que este órgano autónomo tenía competencia por los siguientes motivos:

*“[...] la Operación involucra a *** y *** los cuales se encuentran activos en el sector de telecomunicaciones y en mercados que no pertenecen a dicho sector.*

En ese sentido, el Instituto es competente para analizar los efectos derivados de la Operación en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión [...]” (Resolución del expediente C.C.A. 3/2022 relacionado con el C.C.A. 4/2022, p. 8)

*“Considerando que los productos y servicios de *** y *** son distribuidos a través de servicios de telecomunicaciones (i.e. STAR) y radiodifusión (i.e., el servicio de televisión radiodifundida digital comercial (“STRD”)) y otras plataformas, no es posible analizar los efectos de la Operación sin analizar los efectos que pueda tener en*

el escenario competitivo de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.” (Resolución del expediente C.C.A. 3/2022 relacionado con el C.C.A. 4/2022, p. 9)

En lo que respecta a las partes que intervinieron se destaca que las partes se dedican a:

- i) es una empresa mundial de medios de comunicación incorporada, constituida bajo las leyes de Delaware, y que cotiza en la Bolsa de Valores de Nueva York, su actividad consiste en ofrecer contenidos a espectadores de todo el mundo a través de múltiples plataformas lineales como servicio de televisión y audio restringido (en lo sucesivo, el “STAR”), servicio de televisión radiodifundida digital comercial (en lo sucesivo, el “STRD”), aplicaciones autenticadas GO, acuerdos de distribución digital, acuerdos de licenciamiento de contenidos y productos de suscripción directos al consumidor, y a través de sus subsidiarias vende servicios publicitarios digitales en plataformas de redes sociales, plataformas OTT, su propio sitio web y aplicaciones, también actúa como representante de ventas de espacios publicitarios en una plataforma OTT (Resolución del expediente C.C.A. 3/2022 relacionado con el C.C.A. 4/2022, pp. 11-12); y
- ii) es un proveedor global de servicios de telecomunicaciones, medios y tecnología y, en Estados Unidos y Latinoamérica, provee servicios de entretenimiento digital, a través de subsidiarias, es titular de concesiones para la prestación de servicios móviles de voz y datos, así como servicios globales de telecomunicaciones. (Resolución del expediente C.C.A. 3/2022 relacionado con el C.C.A. 4/2022, p. 13)
- iii) es una empresa global de medios de comunicación y entretenimiento, constituida por las leyes de Estados Unidos de América, que desarrolla, produce y distribuye largometrajes, contenidos audiovisuales, opera canales para STAR y servicios OTT, propiedades

de medios digitales. (Resolución del expediente C.C.A. 3/2022 relacionado con el C.C.A. 4/2022, p. 14)

Los mercados involucrados en la concentración fueron: *i)* “Producción, adquisición, provisión, licenciamiento y distribución de contenidos audiovisuales para plataformas OTT de contenido audiovisual”, y *ii)* “Venta de tiempos y espacios de publicidad en plataformas OTT de contenido audiovisual” (Resolución del expediente C.C.A. 3/2022 relacionado con el C.C.A. 4/2022, p. 60).

De esta manera, el aviso de concentración fue notificado tanto a la COFECE como al Instituto, de acuerdo con lo determinado por los agentes económicos involucrados. Así, el aviso presentado ante la COFECE incluyó los siguientes servicios: *i)* licencias de obras cinematográficas para su exhibición en salas de cine y otros establecimientos, *ii)* distribución de largometrajes, contenido para TV y videojuegos en medios físicos y digitales distintos a video sobre demanda bajo suscripción, *iii)* licencias de propiedad intelectual para productos de consumo; *iv)* venta de publicaciones y coleccionables a través de distribuidores independientes, *v)* producción de contenidos audiovisuales, *vi)* venta de espacios publicitarios digitales y *vii)* venta de publicidad en plataformas digitales de contenidos.²³ (Resolución del expediente C.C.A. 3/2022 relacionado con el C.C.A. 4/2022, p. 5)

Al Instituto le fue notificada la concentración a fin de que conociera sobre: *i)* contenidos audiovisuales que se explotan y distribuyen en México a través de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión de terceros, esto es, a través del servicio de televisión y audio restringido y *ii)* venta de espacios de publicidad digital en canales de TV y las plataformas OTT. (Resolución del expediente C.C.A. 3/2022 relacionado con el C.C.A. 4/2022, p. 6)

²³ CONFLICTO COMPETENCIAL ADMINISTRATIVO SUSCITADO ENTRE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA Y EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República [2º TCC], 24 de marzo de 2022, expediente C.C.A. 3/2022 y su acumulado 4/2022, (México). Resolución del expediente C.C.A. 3/2022 relacionado con el C.C.A. 4/2022. En lo sucesivo “Resolución del expediente C.C.A. 3/2022 relacionado con el C.C.A. 4/2022”.

Ambos órganos constitucionales solicitaron al TCC la competencia sobre la concentración notificada. El TCC consideró utilizar el criterio material al argumentar que se trata de actos cuya naturaleza jurídica constituyen el objeto de estas autoridades, asimismo, invocó el principio de especialización (Resolución del expediente C.C.A. 3/2022 relacionado con el C.C.A. 4/2022, p. 52).

En la resolución emitida por el Segundo TCC se declaró que el Instituto es la autoridad competente para “tramitar y resolver la concentración (...) por lo que hace a la producción, adquisición, provisión, licenciamiento y distribución de contenidos para plataformas OTT de contenido audiovisual, así como la venta de tiempos y espacios de publicidad en dichas plataformas (...)” (Resolución del expediente C.C.A. 3/2022 relacionado con el C.C.A. 4/2022, p. 91).

Dentro de los argumentos hechos valer por el TCC se destacan los siguientes:

- Los contenidos audiovisuales competencia del Instituto son “aquellos que se comercializan en plataformas de radiodifusión o televisión y audio restringidos”, pero que las actividades analizadas sin pertenecer estos sectores pueden “tener efectos en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión debido a que los productos (...) son insumos para los segundos, (...)” (Resolución del expediente C.C.A. 3/2022 relacionado con el C.C.A. 4/2022, p. 65)
- Existe una necesidad de analizar si en las actividades puestas a consideración participan agentes económicos preponderantes en el sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión, si las actividades se encuentran reguladas de manera asimétrica, y el impacto que pudiera generar la concentración en ese sector (Resolución del expediente C.C.A. 3/2022 relacionado con el C.C.A. 4/2022, p. 68).
- Las plataformas OTT “son aplicaciones a las que se accede sobre internet que permiten comunicar, conectar y enlazar, por medios electrónicos, a diferentes grupos de usuarios, [esto da] lugar a mercados múltiples, que utilizan internet como uno de los canales para realizar sus diversos objetivos”

(Resolución del expediente C.C.A. 3/2022 relacionado con el C.C.A. 4/2022, p. 71).

- “Las plataformas OTT impulsan la demanda de servicios de conectividad a Internet y, por ende, aumentan el tráfico, así como los ingresos de los proveedores de servicios de telecomunicaciones.” (Resolución del expediente C.C.A. 3/2022 relacionado con el C.C.A. 4/2022, pp. 71-72)
- “Las plataformas OTT de contenido audiovisual (...) distribuyen dicho contenido sin tener que recurrir a los servicios concesionados de televisión por cable o satélite; el usuario únicamente requiere de un dispositivo con conexión a internet.” (Resolución del expediente C.C.A. 3/2022 relacionado con el C.C.A. 4/2022, p. 74)
- El TCC determinó que “la actividad subyacente en las plataformas OTT es la distribución de contenido audiovisual.” (Resolución del expediente C.C.A. 3/2022 relacionado con el C.C.A. 4/2022, p. 76)
- Las plataformas OTT distribuyen contenido a través de Internet, es decir, sobre una red de telecomunicaciones, y aunque los operadores de estas plataformas no requieren de una concesión sí es necesario el uso de estas redes. Ya que al distribuir contenido se requiere una conexión de Internet entre los usuarios. De tal manera, el TCC menciona que “no existe plena certidumbre sobre la autonomía del mercado analizado frente a las redes de telecomunicaciones de Internet (...).” (Resolución del expediente C.C.A. 3/2022 relacionado con el C.C.A. 4/2022, pp. 77-78)
- El Instituto regula lo relacionado con “el contenido ofrecido para plataformas tecnológicas distintas de la televisión radiodifundida, como con los espacios publicitarios respectivos”, esto de conformidad con la regulación asimétrica impuesta al agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones (Resolución del expediente C.C.A. 3/2022 relacionado con el C.C.A. 4/2022, pp. 86-87).

En esta resolución emitida por el TCC si bien analizó la concentración solicitada a ambas autoridades autónomas, también se destacaron puntos relevantes. Uno de estos puntos es la actividad subyacente en las plataformas OTT

y, el otro punto, es la manera en que la autoridad resolvió la competencia entre órganos autónomos para determinar la actividad y/o mercados subyacentes.²⁴

Sin embargo, la resolución del PJJ únicamente determinó la competencia del Instituto para resolver sobre el asunto planteado, sin que ello tuviera más influencia en el actuar del IFT, es decir, el actuar de este regulador se limitó a resolver sobre la concentración planteada por los agentes económicos, sin que el Instituto tuviera el ánimo de hacer modificaciones dentro de su estructura orgánica o emitiera reforma en su estatuto orgánico en el que se incluyeran atribuciones regulatorias para el análisis de plataformas OTT o mercados adyacentes, dentro de los límites legislativos y materiales.

Aunque, no debe dejarse de lado que, si bien cada asunto sometido al PJJ se analiza caso por caso, este asunto pone sobre la mesa un punto rector y es que las actividades de las plataformas OTT pueden generar efectos en el sector de las telecomunicaciones, derivado de la necesidad del insumo esencial que es el Internet.

A lo anterior es posible agregar que, el Internet al ser una parte de la economía digital existe la necesidad de regularlo. Por una parte, los mercados digitales son cada vez más grandes y complejos lo cual conlleva a gestionar y administrar el tráfico de red.²⁵ Por otra parte, debe considerarse que día a día los mercados son más convergentes. Por lo que, las autoridades encargadas de la competencia efectiva en los mercados deben considerar la manera de regular el Internet no como un simple insumo en una cadena de valor, sino como parte de un ecosistema complejo e innovador.

²⁴ Debemos entender por mercados subyacentes a los mercados y actividades que generan la utilidad o beneficio a los agentes económicos que interactúan en el mercado. (Pavón-Villamayor, 2021, p. 94).

²⁵ El Instituto es la autoridad encargada de regular la neutralidad de la red, de conformidad con el artículo 145 de la LFTR. Derivado de esta atribución emitió los Lineamientos para la gestión de tráfico y administración de red a que deberán sujetarse los concesionarios y autorizados que presten el servicio de acceso a Internet. Siendo el objeto de este ordenamiento el “establecer los criterios a los que deberán sujetarse los concesionarios y autorizados que presten el servicio de acceso a Internet, mediante redes públicas de telecomunicaciones al implementar gestión de tráfico y administración de red”, de conformidad con el artículo 1.

Capítulo 5

Evolución de COFECE y del IFT en materia de mercados digitales

Capítulo 5. Evolución de COFECE y del IFT en materia de mercados digitales

Con la finalidad de cumplir con lo mandatado constitucionalmente, la COFECE y el Instituto han ejercido sus facultades en sus respectivas materias de competencia. En los últimos años, como parte del desarrollo tecnológico, hay un punto que han abordado de manera común pero diferenciada, el mercado digital.

Cada autoridad desde su respectivo ámbito de acción ha incluido en su agenda la economía digital. En las siguientes líneas se mencionan algunas acciones para tratar los asuntos relacionados con los mercados y plataformas digitales.

5.1 Estrategia Digital de COFECE

En el ámbito de mercados digitales, la COFECE ha realizado lo siguiente:

- Reformas en su estructura interna, con la modificación a su estatuto orgánico se creó la Dirección General de Mercados Digitales, reforma motivada, entre otros, por cambios generados en otras autoridades de competencia económica,²⁶ donde se observó la necesidad de implementar modificaciones en la estructura orgánica para contribuir de una mejor manera en procesos de competencia ligados a mercados y plataformas digitales.
- Estableció en su estrategia digital las preocupaciones en el ámbito de los mercados digitales, tales como: *i)* la dinámica de las plataformas digitales; *ii)* el control sobre la estructura de los costos y las externalidades de red generadas; *iii)* formas novedosas de colusión; *iv)* adquisiciones asesinas; *v)* establecimiento de poder de mercado dentro de las plataformas; *vi)* costos de transacción para los consumidores; *vii)* poder de mercado con base en la información obtenida de los consumidores (Cofece, 2020, pp. 17-18). Lo anterior, con miras a eliminar o mitigar las barreras a la competencia y libre concurrencia.

²⁶ Dos ejemplos son el caso de Estados Unidos, donde se creó la *Technology Enforcement Division*, y el caso de Reino Unido que creó *DaTA Unit*. (Da Silva, De Furquim y Núñez., 2020, p. 44)

- Asimismo, concibe a la economía digital como el “intercambio de numerosos productos y servicios por parte de consumidores y oferentes en diversos mercados, aprovechando y explotando la infraestructura de telecomunicaciones y los productos de las industrias de las tecnologías de la información (*software* y *hardware*) como insumos que permiten generar nuevas formas para la realización de dicho intercambio” (Cofece, 2020, p. 3). Esta concepción tiene una característica especial, la necesidad de la infraestructura de las telecomunicaciones para que estos mercados funcionen. Es relevante ya que, en el caso de mercados digitales los sectores suelen interrelacionarse y complicar el actuar de las autoridades en materia de competencia económica al confluir varios elementos que salen de un sector.
- Dentro de las facultades, COFECE emite opiniones, de entre las cuales destacan las siguientes: *i)* Empresas de red de transporte, (2015) propuso reconocer a las empresas de redes de transporte, y en caso de emitir regulación, que ésta fuera encaminada a la seguridad del usuario de las plataformas como Uber, Cabify o Didi; *ii)* Ley Fintech, (2017) propuso se fomentara la competencia y la innovación, la protección de datos personales, garantizar la prestación del servicio financiero en condiciones no discriminatorias y eliminar barreras tecnológicas (Cofece, 2020, p. 7).
- En el caso de investigaciones en mercados digitales, COFECE detectó como área de oportunidad, el contar con una herramienta que permita realizar análisis de datos al investigar plataformas digitales, ya que la cantidad de información suele ser abrumadora (Cofece, 2020, p. 7).
- En cuanto a concentraciones se destacan las siguientes: *i)* Banamex - Inbursa, mercado de pagos electrónicos; *ii)* Walmart - Cornershop,²⁷ comercio de productos mediante una aplicación; *iii)* Privalia - Grupo Axo, mercado de venta de ropa, calzado y accesorios mediante una página de Internet; *iv)* PayClip – General Atlantic, soluciones de pago móvil no bancario

²⁷ Esta concentración no fue autorizada por COFECE, para su motivación utilizó las teorías del daño de acceso a datos de terceros. (Cofece, 2019)

a pequeñas y medianas empresas; v) Konfio Limited, Red Amigo – LA Holdings, mercados de créditos a personas físicas con actividad empresarial y personas morales; y vi) Kavak Holdings – LA Holdings, mercado de compraventa de vehículos automotores (Cofece, 2020, pp. 8-9).

Pues bien, estas son algunas de las acciones que ha desarrollado COFECE, son importantes porque su actuar ha sido cada vez más activo en los mercados digitales. Del actuar de esta autoridad se advierte que ha realizado cambios incrementales al adecuar su estructura a las nuevas necesidades del mercado, de los usuarios y de los consumidores, al crear las condiciones para no incumplir con su mandato constitucional.

Sin embargo, aún y cuando COFECE organice su actuar o lo enfoque a sectores prioritarios y estructure su funcionamiento interno, la posibilidad de regular mercados digitales no se encuentra dentro de sus facultades de manera expresa. Conforme la LFCE, sus facultades se limitan a emitir opiniones y recomendaciones a las autoridades regulatorias encargada del sector, cuando existen barreras a la competencia o existe falta de competencia efectiva, dependiendo del mercado. Sin embargo, en los mercados digitales no existe una autoridad regulatoria.

La carencia de facultades regulatorias, que sí tiene el Instituto, convierte a COFECE en un organismo un tanto limitado. En el caso de mercados digitales con el uso de plataformas que involucran tanto mercados tradicionales como mercados digitales y en el que existe una mayor interconexión de elementos de infraestructura, *hardware* y *software* dentro de un ecosistema como el Internet, será complicado para una autoridad en competencia económica tener la pericia y la experiencia en ámbitos técnicos de telecomunicaciones para comprender y, en su caso, regular todas las actividades que intervienen.

Los ecosistemas digitales son cada día más complejos y menos parcializados. Cada vez más agentes económicos entran a sectores en los que no eran expertos, ya sea como parte de una expansión comercial o por una integración a través de concentraciones o fusiones, esto conlleva a que las autoridades en materia de competencia económica se encuentren en una situación de conflicto relacionado con los sectores que comprenden sus facultades.

De tal manera, la necesidad de que las autoridades en materia de competencia actúen de forma coordinada se hacen patentes. Por ejemplo, cómo regular a Operadores Móviles Virtuales cuyo servicio de telefonía móvil se encuentra autorizada por el Instituto, pero la venta de servicios de telecomunicaciones es a través de un agente económico que no participa en el sector de telecomunicaciones como son las tiendas de autoservicio.²⁸

Tal caso hace referencia a la estrategia digital de comercialización que Bait tiene con una tienda omnicanal, esto es, el servicio de telefonía móvil se ofrece a través de una tienda comercial que ofrece el mismo estilo de compra de manera tradicional que en línea (IFT, 2023, p. 12), de tal manera que puede ofrecer a sus clientes tanto servicios de telecomunicaciones como productos o recompensas en diversos productos, de acuerdo al tipo de oferta existente.

Y este caso no es el único en donde se hace patente la necesidad de que ambos órganos actúen de manera conjunta. El pasado 13 de febrero de 2024, COFECE hizo del conocimiento los datos relevantes de la investigación IEBC-001-2022 (Cofece, 2024), en la cual concluyó que hay elementos para determinar preliminarmente que no existen condiciones de competencia efectiva en el mercado relevante de vendedores en donde Amazon y Mercado Libre participan, y donde tienen capacidad de fijar precios.

De los datos relevantes se desprende que, los agentes económicos tienen un modelo de negocio de plataformas digitales, que utilizan Internet, las cuales no solo ofrecen servicios de compra y venta de bienes (a través de sus *marketplaces* Amazon y Mercado Libre) sino también ofrecen servicios de *streaming* (a través de Prime y Meli). Dentro de las medidas que impuso esta autoridad en materia de competencia destaca la “Medida 1.2. Se orden a Amazon y Mercado Libre dejar de promocionar servicios de *streaming*, así como cualquier servicio que no esté relacionado con el uso del *marketplace*, en sus *marketplaces*” (Cofece, 2024).

Nuevamente se está frente a una convergencia en los modelos de negocios, y en la que existe necesidad y urgencia para que ambas autoridades en materia de

²⁸ De acuerdo con el “Análisis sobre el Mercado de Operadores Móviles Virtuales, 2023” realizado por el Instituto, “BAit tiene la mayor participación de mercado con el 53.2% de líneas totales al cierre de 2022” (IFT, 2023, p. 5).

competencia resuelvan asuntos desde sus respectivas competencias, y otorguen una regulación o imposición de medidas integrales y no parciales. Lo anterior, para dotar de certeza a los usuarios de los mercados y plataformas digitales, así como a los usuarios que disfrutan de los servicios que se ofrecen.

Sin embargo, ambas autoridades en materia de competencia económica han planteado formas de trabajo para abordar, desde sus ámbitos competenciales, los mercados digitales, sin que se haya concretado alguna de ellas. En las siguientes líneas se abordan algunas de las estrategias y acciones a realizar dentro del periodo del 2021 a 2025 por parte del Instituto.

5.2 Estrategia Digital del IFT

Ahora bien, en el caso del Instituto, si bien no cuenta con un documento denominado estrategia digital, en su Estrategia IFT. Hoja de Ruta 2021-2025 (IFT, 2020a) se plasmó un marco planificado y focalizado de las acciones a realizar dentro del periodo comprendido entre los años 2021 y 2025.

Tiene como eje central el desarrollo de ecosistema digital que define de la siguiente manera:

“(…) es el conjunto de empresas, personas oferentes, mercados, infraestructura y otras herramientas (aplicaciones, plataformas, redes, dispositivos de acceso, etc.) que intervienen en los distintos eslabones de la cadena de valor a la que pertenece la provisión de servicios y contenidos digitales sobre redes concesionadas de telecomunicaciones y radiodifusión, incluyendo Internet, destinados a los usuarios y audiencias.” (IFT, 2022, p. 13)

Es decir, cada una de estas capas está compuesta por distintos actores que interactúan e interrelacionan entre sí.

De acuerdo con la estrategia del Instituto, dentro del objetivo 2 “Promover la competencia económica y libre concurrencia en los sectores de TyR en el contexto del ecosistema digital” se encuentra la estrategia 2.1 “Propiciar un entorno de competencia efectiva a través del monitoreo y análisis de los mercados de TyR en

el ecosistema digital, considerando las nuevas tecnologías y los nuevos modelos de negocio que corresponden al ámbito competencial del Instituto”, y para cumplir con ello se tienen las siguientes líneas de acción regulatorias:

- Monitorear y estudiar las implicaciones desde un punto de vista de competencia económica de los nuevos modelos de negocio del ecosistema digital, considerando los mercados digitales en los que el Instituto sea la autoridad competente para resolver.
- Aplicar la política de competencia económica en un contexto de mercados relevantes, teniendo presente la existencia de nuevos agentes, modelos de negocio y posibles cuellos de botella o insumos esenciales en la provisión de servicios digitales.
- Colaborar con otras autoridades para aportar conocimientos en materia de competencia económica y/o regulatoria en los sectores de TyR en el contexto del contexto digital, conforme a las atribuciones y a la especialidad técnica del IFT.
- Garantizar un monitoreo continuo de las medidas regulatorias impuestas por el Instituto, incluidas las relativas a la provisión de servicios digitales sobre Internet y al contexto de preponderancia, y adecuar las mismas según el criterio de “*Smart regulation*” en función de su efectividad y de la evolución de los sectores de TyR y del ecosistema digital (IFT, 2020a, p. 180).

Todas las líneas de acción mencionadas fueron catalogadas bajo el rubro “Evolución en su enfoque” (IFT, 2020a, p. 176), esto es, que las actividades a realizar deben ser adaptadas a las circunstancias del ecosistema digital. Sin embargo, las acciones del Instituto no han sido radicales como en el caso de COFECE que realizó un cambio en su estructura organizacional para conocer de los asuntos en la materia de mercados digitales.

Sin embargo, el IFT sí ha llevado actividades mediante su Consejo Consultivo, que es un órgano nombrado por el Pleno del Instituto, y está constituido por quince miembros especialistas en materias de competencia económica,

telecomunicaciones y radiodifusión, su fundamento se encuentra en los artículos 17, fracción XI y 34 de la LFTR. Al día de hoy han tenido lugar siete consejos consultivos, siendo el último en el año 2023.

En el año 2022, el VI Consejo Consultivo del Instituto dio a conocer la “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” (2022) en este documento se hizo patente que:

- Han existido criterios del PJF para establecer competencia entre el Instituto y COFECE.
- La convergencia tecnológica avanza de manera acelerada y cambia los modelos de negocios de los mercados digitales.
- Las telecomunicaciones son un insumo para la operación de las plataformas digitales y debe cuidarse la neutralidad de la red.
- Los conflictos competenciales entre el Instituto y COFECE pueden generar incertidumbre en la emisión de una regulación efectiva.
- Las plataformas digitales suelen utilizar información, como se ha visto en líneas anteriores, genera cambios en la manera de concebir los modelos de negocios, y el cuidado de los datos personales no es una facultad del Instituto sino del INAI.
- La convergencia, la interconexión y los nuevos modelos de negocios tienden a la integración vertical dando como posible consecuencia que los mercados que aún no conoce el Instituto en un futuro próximo puedan quedar comprendidos dentro de algunos concesionarios de telecomunicaciones.

Finalmente el VI Consejo Consultivo (2022) recomendó una mayor coordinación mediante el diseño de mecanismos institucionales que permitan: *i)* desahogos expeditos de concentraciones; *ii)* realizar estudios de mercado sobre economía digital en servicios de plataformas; *iii)* identificar de manera conjunta áreas de interés e intersección de competencias para realizar estudios de mercado

conjuntos; iv) compartir información; v) generar foros de discusión con el PJJ con la finalidad de analizar prospectivamente modelos de negocios, resoluciones y casos de otros Estados, y vi) generar espacios para arbitrajes regulatorios.

Posteriormente, y como seguimiento a las recomendaciones del VI Consejo Consultivo, el VII Consejo Consultivo emitió las “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” (2023). De este documento se destacan dos recomendaciones:

- Establecer una metodología para delimitar la jurisdicción entre el Instituto y COFECE, como la definición de mercados relevantes, de conformidad con la LFCE y las mejores prácticas internacionales, (Consejo Consultivo del IFT, 2023, p. 4) y
- Explorar e implementar métodos de cooperación entre ambos órganos autónomos, como un convenio formal de cooperación y colaboración.²⁹

Si bien estas recomendaciones fueron propuestas en septiembre del año 2023, aún no se han dado a conocer alguna actividad colectiva o convenio en el que participen ambos órganos autónomos encargados de la competencia económica en México. Esto es relevante, porque hay asuntos que deben ser regulados por ambas autoridades.

Por tanto, como he expuesto a lo largo de este documento, existe la necesidad de que estos órganos autónomos actúen de manera conjunta y cooperativa. La dinámica de los mercados digitales ha hecho palpable que el actuar de las autoridades no debe continuar segmentada o parcializada por sectores, deben actuar de manera coordinada para lograr una competencia efectiva en los distintos mercados en beneficio de los consumidores. Esto derivado de que el actuar de los agentes económicos ha hecho posible que tanto mercados tradicionales

²⁹ Los elementos que proponen deben ser considerados en el convenio son: consulta recíproca, compartición de información, grupos de trabajo conjuntos, investigaciones conjuntas, elaboración y publicación de guías o lineamientos públicos conjuntos, conducción y programación periódica de foros de discusión y cursos de capacitación y actualización, así como desarrollo y promoción de contenidos. (Consejo Consultivo del IFT, 2023, pp. 5-6).

como digitales converjan creando conglomerados cuyo modelo comercial se ha diversificado.



Capítulo 6

Propuesta de intervención

Capítulo 6. Propuesta de intervención

6.1 Análisis de la problemática a intervenir

6.1.1 Justificación

A lo largo de este trabajo se dieron a conocer distintos elementos que permitieron comprender la situación que actualmente existe en México en materia de competencia y regulación económica en mercados digitales. Entre los elementos considerados se encuentran los siguientes:

- a) El desarrollo tecnológico ha propiciado la convergencia de los mercados, con nuevos modelos de negocios tecnológicos como son las plataformas digitales que ofrecen productos y servicios diversificados;
- b) Autoridades en materia de competencia económica cuyas facultades se traslapan en mercados digitales;
- c) Necesidad de actuar de manera conjunta y cooperativa por parte de las autoridades en materia de competencia económica.

Como se puede observar y de acuerdo con los elementos del NIE, la innovación, la convergencia tecnológica, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han realizado cambios incrementales en el actuar de los agentes económicos, así como cambios disruptivos en los mercados. Sin embargo, en el caso mexicano, no hay cambios en la normatividad para abordar nuevos elementos, como los mercados y plataformas digitales, ni en la manera en la que se relacionan las autoridades.

Por esta razón es necesario recurrir a cambios incrementales para incidir en la conducta de las organizaciones y éstas se vean reflejadas en las instituciones, de manera que permitan disminuir los costos de no regular adecuadamente un mercado, ya sea porque no le son aplicables los supuestos normativos o porque se dejan de lado cuestiones que al no estar normadas no pueden ser consideradas para su cumplimiento o ejecución.

De esta manera, en las siguientes líneas se hace la propuesta que busca disminuir costos de transacción en los procesos de conflictos competenciales entre las autoridades de competencia económica.

6.1.2 Alcances

El alcance de la propuesta de intervención es un convenio de coordinación a corto, mediano y largo plazos, el cual permita a cada autoridad actuar dentro de su ámbito de competencia, sin dejar de lado los asuntos en los que ambas autoridades pueden ser competentes y aportar, desde su *expertise* lo mejor de cada una.

Por ello, el alcance no resulta en un simple acuerdo de voluntades de coordinación entre dos autoridades. Dada la compleja estructura del ecosistema digital es necesaria la participación del INAI, en caso de existir asuntos que deriven en el uso de datos personales; de PROFECO, para evitar posibles daños a los usuarios o compradores, así como del PJJ, cuando le corresponda resolver sobre algún conflicto competencial sobre este rubro. Por lo tanto, se trata de un alcance interinstitucional de coordinación con un enfoque en mercados y plataformas digitales.

Como parte de la complejidad del ecosistema digital, será necesario realizar estudios en los cuales ambas autoridades viertan su experiencia y conocimientos técnicos y especializados. Con su posterior divulgación, los usuarios de servicios y consumidores de productos digitales conocerán la realidad de estos mercados tan dinámicos, así como su influencia en la vida económica y social. Incluso, de manera más técnica y especializada, podría servir para que autoridades, como el PJJ que dirimen los conflictos competenciales, obtengan información más completa y específica acerca de cómo funciona el ecosistema digital y los alcances que tiene en distintos sectores económicos.

A partir de diálogos para la formalización del convenio propuesto puede lograrse un primer acercamiento de colaboración entre autoridades en materia de competencia económica para realizar coordinadamente actividades conjuntas. Las actividades pueden ser tan simples como analizar o estudiar los mercados digitales, como actividades tan complejas como la elaboración conjunta de disposiciones y/o

directrices; la elaboración de una metodología para resolver asuntos en materia de mercados digitales; e incluso, establecer un espacio de arbitraje regulatorio.

Estas actividades supondrían: *i)* generación y compartición de información, la cual pueden utilizar para resolver de manera integral los asuntos planteados; *ii)* obtención de experiencia, que permita a mediano plazo emitir regulación de manera conjunta; *iii)* certeza en el actuar de ambas autoridades, al incluir el carácter vinculante en la ejecución de espacios de arbitraje regulatorio, y *iv)* menores costos de transacción al evitar un conflicto competencial.

En ese orden de ideas, existe la posibilidad de realizar simposios, mesas de trabajo o cualquier otra actividad a fin de realizar una retroalimentación efectiva. Esto traerá a la mesa el establecimiento de mejores prácticas dentro del ecosistema digital, así como, establecer parámetros para el análisis, estudio y resolución de asuntos relativos a mercados digitales.

Asimismo, las actividades antes mencionadas pueden ser revisadas anual o bianualmente, ya que con ello se busca generar sinergias positivas para que las autoridades actúen conforme al dinamismo de estos mercados digitales, y con ello minimizar los conflictos competenciales.

Finalmente, de acuerdo con la teoría del NIE los cambios institucionales pueden ser incrementales o disruptivos. En este trabajo se propone un cambio incremental en el actuar de la COFECE y del Instituto, ya que esto trae aparejada una eficiencia adaptativa que no tendría un cambio disruptivo o impuesto de manera tajante. La eficiencia adaptativa está dada a partir de la obtención de información y ajuste en las aptitudes organizacionales, la cual es el resultado de los cambios tecnológicos y el desarrollo de los sectores de radio y telecomunicaciones. Como consecuencia se obtendría un cambio institucional, basado en evidencia y ajuste en las acciones de las organizaciones, con mayor certeza y menores costos de transacción.

6.1.3 Limitaciones

Actualmente, los mercados digitales no son considerados dentro del ámbito competencial de alguno de estos órganos autónomos; sin embargo, es posible que,

a partir de un instrumento jurídico, como un convenio de coordinación, sean sentadas las bases para cooperar dentro de este mercado complejo que involucra a más de un sector económico.

No obstante, para que algunas de las actividades sean posibles de implementar como emitir disposiciones regulatorias y/o directrices en materia de mercados y plataformas digitales, se requeriría de reformas a la Constitución, puesto que en el artículo 28 se estableció la competencia de ambos órganos autónomos sin que alguno tuviera competencia en mercados digitales.

Asimismo, sería necesario reformar la LFCE para incluir facultades en mercados digitales y que las autoridades en materia de competencia económica puedan promover, proteger y garantizar la libre competencia y la competencia económica, así como prevenir, investigar, combatir, perseguir, castigar y eliminar monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas, barreras a la libre competencia y a la competencia económica, y demás restricciones al funcionamiento eficiente en estos mercados.

Las reformas a la Constitución y a la LFCE implican una limitación para las autoridades porque éstas carecen de las facultades de las que goza el poder legislativo y únicamente pueden participar dentro del procedimiento legislativo por medio de la emisión de opiniones.

Otra limitación es la relación que existe entre el tiempo de acción de las autoridades y la evolución de la convergencia tecnológica. Esta relación implica que a mayor inactividad por comprender y regular los mercados digitales exista un análisis sesgado e incompleto derivado de la evolución dinámica en estos mercados, y su consecuente limitación para garantizar la libre competencia y la competencia económica.

6.2 Metodología de la propuesta de intervención

Para este punto se propone la firma de un convenio de coordinación de las autoridades en materia de competencia económica para organizar, celebrar y retroalimentar las acciones derivadas del convenio que celebren con el objetivo de

analizar, estudiar, investigar y emitir disposiciones regulatorias y/o directrices en materia de mercados y plataformas digitales.

Con la celebración de este convenio de coordinación se evitarían conflictos competenciales en materia de mercados y plataformas digitales, porque ambas autoridades tendrían conocimiento y colaborarían desde sus facultades al análisis de los asuntos planteados en materia del ecosistema digital, a su vez, deberían considerar los criterios emitidos por el PJJF en las distintas resoluciones de conflictos competenciales.

Lo anterior, contribuiría a la creación de estudios, establecimiento de mejores prácticas dentro del ecosistema digital, así como, de parámetros para que ambas autoridades, en el ámbito de sus facultades, emitan criterios regulatorios, imposición de medidas y/o recomendaciones en asuntos en los que decidan colaborar. Esto es, se trata de generar cambios incrementales en el actuar de las autoridades de manera tal, que su actuar no sea forzado sino más bien sea dinámico, evolutivo y colaborativo.

Dicho convenio de coordinación se encontraría fundamentado en las fracciones VI,³⁰ XXIII³¹ y XXVII³² el artículo 12 de la LFCE, en las cuales se establecen las atribuciones para establecer convenios de coordinación y establecer los mecanismos, realizar estudios, trabajos de investigación. Asimismo, ambas autoridades cuentan con las facultades de coordinación con otras autoridades para

³⁰ “IV. Establecer acuerdos y convenios de coordinación con las Autoridades Públicas para el combate y prevención de monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas, barreras a la libre competencia y la competencia económica y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados;”

³¹ “XXIII. Realizar u ordenar la realización de estudios, trabajos de investigación e informes generales en materia de libre competencia y competencia económica, en su caso, con propuestas de liberalización, desregulación o modificación normativa, cuando detecte riesgos al proceso de libre competencia y competencia económica, identifique un problema de competencia o así se lo soliciten otras Autoridades Públicas;”

³² “XXVII. Establecer mecanismos de coordinación con Autoridades Públicas en materia de políticas de libre competencia y competencia económica y para el cumplimiento de las demás disposiciones de esta Ley u otras disposiciones aplicables;”

el ejercicio de sus atribuciones, de conformidad con los artículos 6, fracción XIX del Estatuto Orgánico del IFT³³; y 12, fracción VII Estatuto Orgánico de la COFECE.³⁴

6.3 Diseño de intervención

6.3.1 Modelo que se propone

Con esta propuesta se hace referencia a que las autoridades en materia de competencia económica deben sentar bases de coordinación y colaboración, a través de un convenio de coordinación con el objetivo de realizar diversas actividades, en el ámbito de sus atribuciones y facultades.

De las actividades referidas en el apartado 6.1.2 *Alcances* se precisa que, se trata de cambios incrementales que permitan adaptarse al ecosistema digital. Esto es, a partir de actividades simples se concreten actividades más complejas que, a su vez, puedan ser ejecutadas, analizadas, revisadas y mejoradas a través del tiempo. La generación de la eficiencia adaptativa en el actuar de las autoridades competentes en materia de competencia económica tiene como objetivo una merma en el número de conflictos competenciales, pero que el resultado de las actividades pueda dar espacio a que otras autoridades involucradas gocen de los resultados de la dinámica propuesta.

Así, la propuesta del convenio de coordinación entre la COFECE y el IFT es de carácter dinámico, puede ser revisado, modificado y en el mismo sentar bases de cooperación interinstitucional para realizar actividades a corto, mediano y largos plazos.

Este convenio de coordinación puede ser extendido a otras autoridades como el PJJF, el INAI, la PROFECO y, en su caso, llevar a cabo congresos o foros en universidades con agentes económicos involucrados. Lo anterior con el objetivo de conocer cómo funcionan los mercados digitales y porqué existe una necesidad de

³³ Artículo 6, fracción XIX del Estatuto Orgánico del IFT, que establece: "XIX. Coordinarse, por sí o por conducto de las unidades correspondientes del Instituto, con las autoridades federales, del Gobierno de la Ciudad de México, estatales y municipales, así como con los órganos autónomos, a fin de recabar información y documentación necesaria para el ejercicio de sus atribuciones;"

³⁴ Artículo 12, fracción VII Estatuto Orgánico de la COFECE, que establece: "VII. Suscribir convenios o acuerdos interinstitucionales para el cumplimiento del objeto de la Ley, e informar al Pleno de los mismos;"

coordinar acciones entre autoridades a agentes económicos. En caso de existir conflictos competenciales, pueda haber una mayor y mejor comprensión de que ambas autoridades pueden ser competentes, desde sus respectivas atribuciones y facultades, con ello evitar sesgos o ineficiencias en el posterior análisis, estudio y resolución de asuntos que comprendan mercados digitales.

A su vez, la coordinación entre las autoridades facilita la ejecución de actividades que deriven en una retroalimentación efectiva acerca de la evolución de los mercados digitales. Como resultado pueden surgir memorias cuya divulgación favorezca el conocimiento generalizado de los mercados digitales en México.

Por lo que este modelo se propone sea colaborativo, retroalimentativo e integral. Colaborativo para las autoridades, porque permitiría la exposición de conocimientos; retroalimentativo a partir de los resultados obtenidos e integral al considerar la divulgación del conocimiento generado.

6.3.2 Cronograma

En cuanto a la implementación del convenio de coordinación las partes, COFECE y el IFT, deberán tener un primer acercamiento de conformidad con sus planes de trabajo y sus estrategias digitales. Si bien ambas autoridades han planteado la problemática de los conflictos competenciales, también lo es que dentro de este ánimo deben sentar las bases para lograr un acuerdo de voluntades y escalar los esfuerzos para mitigar los costos de transacción que implican estos conflictos ante el PJJF.

En ese sentido, se propone que los diálogos para la formalización del convenio de coordinación sean en cualquier momento, pues no se exige una temporalidad específica para iniciar con los trámites, aunque sí resulta pertinente que sea lo antes posible para lograr un beneficio entre autoridades y la sociedad en general.

De tal manera, se propone que dentro de las cláusulas del convenio de coordinación se establezca la revisión bianual, ya que en dos años sería posible evaluar tanto la necesidad de realizar cambios a las actividades propuestas, así

como determinar el grado de coordinación y colaboración que se requiera, dadas las innovaciones y evolución en los mercados digitales.

A su vez, la revisión del convenio de coordinación serviría para ajustar el grado de cumplimiento y compromiso por parte de ambas autoridades, también permitiría conocer los avances normativos de otras latitudes, relativas a mercados y plataformas digitales, e incluso, la revisión del convenio daría pauta a la incorporación de nuevas actividades o proyectos como el uso de *sandbox* regulatorio³⁵ para realizar estudios o análisis sobre casos específicos.

En cuanto a las actividades que se propongan realizar ambas autoridades de competencia, se sugiere sean desarrolladas de manera semestral con una revisión anual. Con la finalidad de presentar avances o conclusiones de alguna práctica realizada, así como para planear y ejecutar otras medidas o planes de trabajo que surjan para abordar la temática de mercados y plataformas digitales, sin que ello sea una carga de trabajo en el actuar diario de las autoridades.

En la **Figura 6** *Temporalidad de ejecución de propuesta* se establece de manera gráfica como puede ser llevado a cabo la implementación de manera que exista una continua retroalimentación por parte de las autoridades.

³⁵ También conocido como modelo novedoso consiste en el uso de herramientas regulatorias o medios tecnológicos con modalidades distintas a las establecidas en la normatividad. La aplicación de las nuevas herramientas se lleva a cabo dentro de un espacio controlado por la autoridad, con la finalidad de conocer los alcances y efectos de utilizar normas, principios o tecnología, para que finalmente llegados a un determinado punto sea posible regular un producto o servicio.

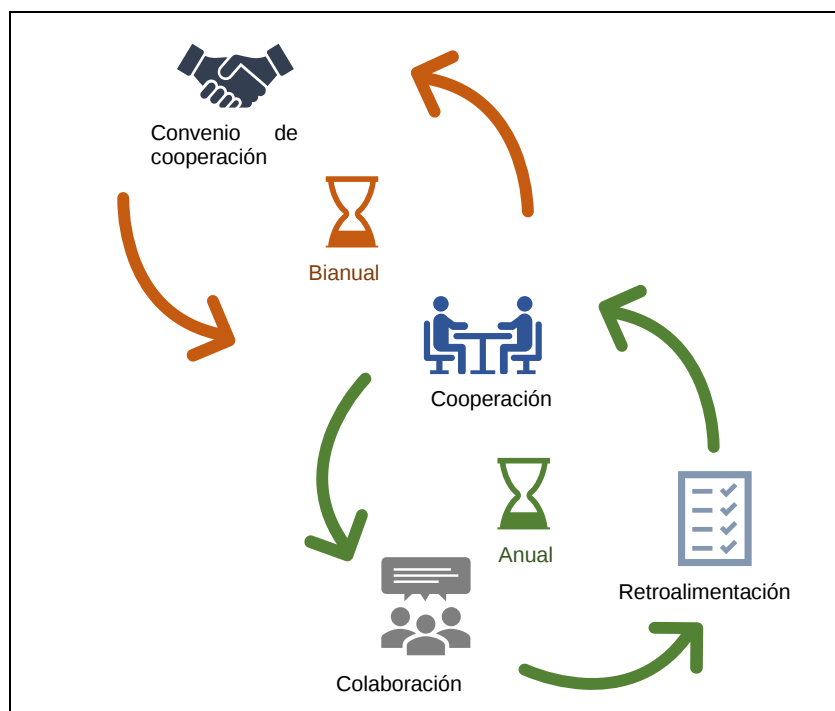


Figura 6. Temporalidad de ejecución de propuesta

Fuente. Elaboración propia.

6.3.3 Costo-beneficio

En términos de costos de transacción, la propuesta de firmar un convenio de coordinación entre la COFECE y el IFT resulta baja en valor monetario dados los beneficios de certeza jurídica; en el sentido de que es más costoso un conflicto competencial en términos de tiempo, tanto para los agentes económicos como para las autoridades involucradas.

Lo anterior es así, porque del **Cuadro 4. Tiempo de resolución de conflictos** se desprende que el tiempo promedio transcurrido entre el inicio del conflicto competencial y la emisión de resolución son 87 días. Esta cifra resulta de contabilizar los días naturales transcurridos desde la remisión del expediente por parte de COFECE o del IFT al TCC hasta la fecha de emisión de la resolución del conflicto competencial. Ello sin contar los días naturales que transcurrieron desde que el agente económico presentó su solicitud de concentración hasta la fecha en que fue emitida la resolución, o desde el inicio de una investigación hasta la emisión de cierre del expediente, en su caso, la emisión del dictamen preliminar y su correspondiente resolución.

Expediente	inicio	Emisión de resolución	Días transcurridos
2/2015	23/09/2015	08/10/2015	15
1/2017	08/02/2017	02/03/2017	22
4/2019	28/01/2021	17/06/2021	140
3/2022 y 4/2022	11/11/2021	24/03/2022	133
42/2022	04/08/2022	08/12/2022	126
Promedio de días			87.2

Cuadro 4. Tiempo de resolución de conflictos

Fuente. Elaboración propia.

En cambio, el uso de herramientas como la coordinación mediante un instrumento jurídico, permite un seguimiento controlado con retroalimentación, en términos generales, se otorga una mayor certeza en el actuar de las autoridades tratándose de mercados digitales.

Aunado a lo anterior, cada autoridad actuaría desde su ámbito competencial, pero sobre asuntos en los cuales pueden aportar conocimientos técnicos especializados. De tal manera, el costo de coordinación es menor, dadas las condiciones de eficiencia y eficacia en las actividades a desarrollar, al costo de un conflicto competencial, en el cual se generan rezagos para conocer de los asuntos, posibles análisis deficientes o sesgados, e incluso, la emisión de regulación que carezca de la efectividad derivado de la convergencia tecnológica.

6.3.4 Factibilidad y viabilidad

La propuesta de celebrar un convenio de coordinación es factible jurídicamente, ya que ambos órganos autónomos tienen atribuciones y facultades para celebrar convenios de coordinación y colaboración. Además, la propuesta de intervención conduciría a un ambiente de certeza entre autoridades, en el corto y mediano plazos, ambas autoridades podrían realizar acciones para mitigar la presentación de conflictos competenciales ante el PJJF.

Asimismo, ambas autoridades cooperarían en el establecimiento de nuevas actividades que les permitan sentar las bases para generar eficiencias adaptativas

con otras autoridades, como con el PJF, el INAI y/o la PROFECO. Lo cual produciría generación de conocimiento, experiencia y certeza en el tema de mercados digitales, en el que cada autoridad podría fijar posturas de acuerdo con su conocimiento y grado de especialidad, conforme a la experiencia nacional e internacional. Incluso, la coordinación y cooperación entre autoridades permitiría mejorar el análisis prospectivo del mercado y plataformas digitales en México.

6.3.5 Riesgos o áreas de oportunidad

Los riesgos asociados a la implementación de un convenio de coordinación tienen que ver con la falta de colaboración de la COFECE y el IFT dadas sus agendas y compromisos, así como los derivados de la carga laboral.

Otro riesgo inherente es que una vez firmado el convenio de coordinación no exista una retroalimentación constante y, finalmente, que no se logre el objetivo de minimizar los conflictos competenciales entre estas dos autoridades en materia de competencia económica, ambos riesgos son considerados internos.

Sin embargo, un riesgo externo a las autoridades en materia de competencia económica es el asociado a los cambios disruptivos en el orden institucional. Esto es, que haya cambios dados desde el poder legislativo y cambien, de manera radical, las reglas normativas e implemente nuevas estructuras de organización.

De entre los cambios pueden mencionarse nuevas facultades para COFECE y el IFT las cuales establezcan quien es el órgano constitucional que deberá conocer de los mercados digitales. O, por el contrario, establecer la creación de una nueva institución que conozca de asuntos relativos a mercados y plataformas digitales.

Cabe destacar que los cambios en la estructura y organización de la administración representarían un riesgo, ya que existe la posibilidad de pérdida de experiencia y *expertise*, así como un posible conflicto con otras autoridades al regular mercados digitales dada su continua evolución y convergencia.

6.3.6 Resultados

Se espera que la propuesta de celebrar un convenio de coordinación logre el objetivo de minimizar los conflictos competenciales, en especial aquellos relativos a mercados digitales, donde la convergencia tecnológica ha dejado en claro que una

autoridad con facultades específicas en un sector determinado no es suficiente para analizar, evaluar y regular de manera eficiente y eficaz. La cooperación y coordinación entre autoridades permitiría generar sinergias positivas para que las autoridades actúen conforme al dinamismo de los mercados digitales y en los que se necesita de mayor conocimiento técnico especializado.

Asimismo, los resultados serían tangibles para las partes que solicitan los servicios de las autoridades en materia de competencia económica. Por una parte, los agentes económicos tendrían certeza del actuar de cada autoridad, en especial cuando se trate de mercados y plataformas digitales. Por otra parte, tanto COFECE como el Instituto evitarían una pérdida de certeza en el actuar sobre el tema de mercados digitales, ya que ambas autoridades podrían complementar y analizar de manera conjunta los asuntos planteados.

Finalmente, los resultados también serían tangibles al grueso de la población puesto que habría una mayor certeza en el estudio, análisis y posible regulación de los mercados y plataformas digitales en México.

A modo de resumen en el **Cuadro 5. Propuesta de intervención** se concentra, lo propuesto a lo largo de este capítulo.

Espacio intencionalmente en blanco

Propuesta de cambio institucional para incluir la cooperación de la COFECE y el IFT para analizar y regular los mercados digitales

- ✓ Medios de cooperación en el sector digital por parte de ambas autoridades en materia de competencia económica
- ✓ Establecer criterios para determinar mercados relevantes en mercados y plataformas digitales
- ✓ Proyección de que los mercados y plataformas digitales son convergentes y son parte de un ecosistema digital

Metodología y diseño

- Convenio de coordinación y colaboración interinstitucional
- Revisión y retroalimentación continua
- Beneficio basado en certeza y menores costos de transacción
- Factibilidad derivada de las atribuciones y facultades de las autoridades
- Riesgos concernientes a la ineficiencia en la concreción e implementación
- Resultados representados en beneficios institucionales y monetarios

Actividades

- Simples
 - Analizar y estudiar mercados digitales
- Complejas
 - Elaboración conjunta de disposiciones y/o directrices
 - Metodologías para resolver asuntos relativos a mercados digitales
 - Espacios de arbitraje regulatorio
 - *Sandbox* regulatorio

Alcances

- ❖ Generación y compartición de información
- ❖ Obtención de experiencia
- ❖ Certeza en el actuar de la COFECE y del IFT
- ❖ Menores costos de transacción

Cuadro 5. Propuesta de intervención

Fuente. Elaboración propia.



Conclusiones

Conclusiones

El avance de la ciencia y la tecnología siempre ha sido constante y en ocasiones disruptiva. El hombre ha buscado emitir normas que le permitan vivir en sociedad de manera ordenada, con miras a establecer un control e influir en la conducta para que se hagan o dejen de hacer determinadas acciones u omisiones. De este modo, la vida en sociedad siempre se ha caracterizado por la existencia de instituciones, agentes o actores, costos y por el papel del Estado.

Por su parte, el Estado se ha caracterizado por ser el encargado de establecer normatividad e instituciones para dar certeza de la vida en sociedad. El ciudadano o agentes se han encargado de invertir sus recursos en mejorar las condiciones de vida, ya sea mediante la prestación de servicios o creación de productos. Estos productos y servicios son producidos con recursos escasos o limitados, y junto con la necesidad de posicionarlos en el mercado, los agentes buscan innovar para reducir costos y obtener mejores condiciones.

Esta eterna búsqueda de mejora conlleva a que los productos y servicios tengan una mejor calidad, sean los más veloces, los más interesantes y en general, que sean los que se vendan o adquieran en el mercado. Lo cual genera que existan relaciones de tensión entre vendedores o creadores, esto en un ideal de mercado conllevaría a una competencia efectiva y a una libre concurrencia. Sin embargo, las condiciones en el mercado no siempre son perfectas y es aquí donde el Estado se presenta a través de autoridades que ejercen sus facultades para regular los mercados.

Entre la libertad de los agentes de crear y mejorar los bienes y servicios que ofrecen en el mercado, físico o digital, y donde la innovación se hace presente, la normatividad que sirve para regular la actividad comercial no siempre va de la mano. El Estado, a través de sus autoridades, genera tensiones y costos de transacción para regular el mercado. En el caso específico, los mercados y plataformas digitales son, hoy en día, modelos de negocios innovadores que han dejado atrás a la normatividad en materia de competencia económica.

Por un lado, el Estado creó dos autoridades en materia de competencia económica cuyas competencias distaban de empalmarse; por otro lado, las

características de los mercados digitales han generado que las autoridades en materia de competencia económica compitan por conocer de las actividades que realizan en estos nuevos mercados.

Esta competencia entre las autoridades y los cambios en los mercados ha derivado en innovaciones institucionales. Por parte de COFECE es posible advertir cambios en su estructura interna, adecuando su estructura orgánica para conocer de mercados digitales. Por otra parte, el IFT si bien no ha decidido modificar su estructura orgánica sí ha propuesto que ambas autoridades lleven, de manera cooperativa, el estudio de los mercados digitales.

Pero cabe destacar que, entre la necesidad de cooperar por parte de ambas autoridades en materia de competencia económica, el avance en la dinámica del mercado digital y los criterios que ha establecido el PJF al resolver sobre competencia entre ambas autoridades, la brecha de cooperación se ha hecho mayor. Los mercados digitales buscan la innovación constante, ya sea a través de la convergencia, que les permiten los servicios de telecomunicaciones, o por medio de la integración vertical como parte de una estrategia comercial, dando como consecuencia que se escapen poco a poco de la regulación integral que las autoridades en materia de competencia deberían emitir.

Esto es, al realizar un análisis a través del NIE tenemos que, los agentes económicos han usado la tecnología e innovación para cambiar patrones de consumo, de venta e incluso la manera de concebir teórica y prácticamente la determinación del mercado relevante. Esto tiene como consecuencia diversos efectos: *i)* productos y servicios que convergen en un ecosistema digital; *ii)* autoridades que compiten por conocer de los asuntos de acuerdo a sus facultades; *iii)* establecimiento de criterios por parte del PJF que suelen ser sesgados, en algunos casos, o que a corto plazo quedarán superados; *iv)* normatividad que deja de ajustarse a las necesidades del mercado y de los usuarios, y *v)* costos de transacción para todos los agentes involucrados en el ecosistema digital.

De tal modo, corresponde al Estado brindar certeza de las actividades que regula, así como de las resoluciones que emite. Para ello, debe actuar de manera racional y emitir cambios en sus instituciones, esto es, debe construir o renovar la

normatividad que requiere la nueva realidad del mercado. En los últimos tres años, diversas autoridades en materia de competencia económica han advertido la necesidad de renovar y actuar en consecuencia a los cambios tecnológicos, para ello han emitido nueva normatividad, realizado mejoras en sus instituciones, así como el establecimiento de condiciones que les permitan actuar de manera prospectiva, esto es realizando cambios incrementales.

Ante esta situación, México y sus autoridades en materia de competencia económica deben actuar racionalmente. Esto puede ser, realizando las adecuaciones necesarias tanto estructuralmente como en su actuar frente a las circunstancias, con la finalidad mitigar los costos de transacción que les generan los procedimientos de conflictos competenciales ante el PJF.

Asimismo, deben crear las condiciones en las que ambas autoridades generen cambios incrementales en los futuros criterios del PJF para que las actividades generadas en los mercados y plataformas digitales, no sean consideradas aisladas sino como parte de un ecosistema digital, donde existe convergencia y donde ya no es posible establecer criterios tajantes de separación de competencias entre autoridades que conocen de competencia económica en el sector digital.

A su vez, las autoridades deben actuar de manera coordinada y cooperativa para regular de manera eficiente y eficaz los mercados y plataformas digitales. Incluso generar las condiciones para que otras autoridades puedan cooperar de manera activa. Es por ello que la propuesta de este trabajo es generar, innovando y modificando, normatividad que pueda ser renovada de manera prospectiva, de conformidad con los cambios incrementales y disruptivos que los agentes económicos digitales realizan en los mercados.

Fuentes de consulta

Bibliografía

1. Álvarez, Clara Luz. (2017). *El regulador de telecomunicaciones: Instituto Federal de Telecomunicaciones*, Estudios Constitucionales, 1, Grupo Académico de Estudios Constitucionales, Universidad Panamericana.
<https://ssrn.com/abstract=2987995>
2. Casalet, Mónica. (2020, diciembre). El futuro de la digitalización en México: ¿Podremos despegar?, *Economía Teoría y Práctica*, Nueva Época, Número especial, pp. 45-68. <https://www.scielo.org.mx/pdf/etp/nspe5/2448-7481-etp-spe-45.pdf>
3. Castañares, Itzel. (17 de abril de 2020). Cambio regulatorio, la clave en competencia para las startups en México, *El Ceo*.
<https://elceo.com/negocios/cambio-regulatorio-la-clave-en-competencia-para-las-startups-en-mexico/>
4. Castro Monge, Edgar. (julio-diciembre, 2012) La convergencia en tecnología, servicios y negocios y su papel en la gestión de las empresas, *Revista Nacional de Administración*, 3 (2): 121-138.
5. Comisión Europea. (2013) LIBRO VERDE. Prepararse para la convergencia plena del mundo audiovisual: crecimiento, creación y valores.
6. Comisión Europea. (2024) INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO. Informe anual sobre el Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital y por el que se modifican las Directivas (UE) 2019/1937 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Mercados Digitales).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0106>
7. Comisión Federal de Competencia Económica. (2018, febrero) *Repensar la competencia en la Economía Digital*, (Estudios de Promoción de la

Competencia). https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/03/repensarlacompetenciaenlaeconomiadigital_01022018.pdf

8. Comisión Federal de Competencia Económica. (2019, agosto). *Sobre el análisis de concentraciones con modelos de negocio innovadores. Operación no autorizada Walmart-Conershop*, Análisis de caso. <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2019/08/AnCAs-CornerShop-12agsoto2019.pdf>
9. Comisión Federal de Competencia Económica. (2020, marzo). *Estrategia Digital COFECCE*, (México). https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2020/03/EstrategiaDigital_V10.pdf
10. Comisión Federal de Competencia Económica. (2024, septiembre). *Conceptos Básicos de Competencia Digital en la Economía Digital*. <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2024/09/ConceptBasicEconomDigi.pdf>
11. Comisión Federal de Competencia Económica. (2020). *ACUERDO mediante el cual el Plano de la Comisión Federal de Competencia Económica reforma y adiciona diversas disposiciones del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica*, Diario Oficial de la Federación, 03 de julio de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596157&fecha=03/07/2020#gsc.tab=0
12. Comisión Europea. (2022) *Reglamento 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2022 sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital y por el que se modifican las Directivas 2019/1937 y 2020/1828 (Reglamento de Mercados Digitales)*, Diario Oficial de la Unión Europea, 12 de octubre. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1925>
13. Comisión Europea. (2024) *REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establecen normas armonizadas en materia*

de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) no. 300/2008, (UE) no. 167/2013, (UE) no. 168/2013, (UE) no. 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/EU, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial).
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-24-2024-INIT/es/pdf>

14. Comisión Europea. (2022) Reglamento (UE) 2022/2065 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2065>

15. Comisión Federal de Competencia Económica. (2024). *EXTRACTO del Dictamen Preliminar del Expediente IEBC-001-2022, emitido el seis de febrero de dos mil veinticuatro*, Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 2024, (México).
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5716682&fecha=13/02/2024#gsc.tab=0

16. Competition & Markets Authority. (2020, diciembre) *A new pro-competition regimen for digital markets. Advice of the Digital Markets Taskforce*, (Reino Unido).
https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5fce7567e90e07562f98286c/Digital_Taskforce_-_Advice.pdf

17. Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2022). *Recomendaciones que emite el Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones para identificar mercados que pudieran caer dentro del ámbito de competencia del Instituto*, (México).
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

18. Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2023, septiembre). *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, (México).
[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](https://consejoconsultivo.ift.org.mx/docs/recomendaciones/2023/recomendaciones%20en%20relacion%20con%20una%20metodologia%20para%20evitar%20conflictos%20competenciales%20entre%20el%20ift%20y%20la%20cofece.pdf)

19. Consejo de la Judicatura Federal. (2018) ACUERDO General 22/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la conclusión de funciones de los Juzgados Cuarto y Quinto de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, y su transformación como Juzgados Primero y Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal, y jurisdicción territorial en toda la República. A la conclusión de funciones de los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región y su transformación como Primer y Segundo Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción territorial en toda la República. Así como su domicilio, fecha de inicio de funcionamiento y a las reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asuntos entre los Órganos Jurisdiccionales indicados. Y al cambio de denominación de la oficina de correspondencia común del Centro Auxiliar de la Primera Región.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5309912&fecha=09/08/2013#gsc.tab=0
20. Consejo Europeo. (2024) Reglamento de Inteligencia Artificial: el Consejo da luz verde definitiva a las primeras normas del mundo en materia de inteligencia artificial. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/05/21/artificial-intelligence-ai-act-council-gives-final-green-light-to-the-first-worldwide-rules-on-ai/>

21. Domic, Tania. (2023, marzo). Plataformas digitales: dificultades en la definición del mercado relevante y poder de mercado, *Centro de Competencia*. <https://centrocompetencia.com/plataformas-obstaculos-definir-mercado-relevante-poder-de-mercado/>
22. F. Da Silva y G. Núñez. (2021). La era de las plataformas digitales y el desarrollo de los mercados de datos en un contexto de libre competencia, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/173), Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL).
23. F. Da Silva, J. De Furquim y G. Núñez. (2020). La libre competencia en la economía digital: las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) en América Latina y el impacto del COVID-19, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/142), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/84967843-154c-40bb-899a-02f7a5f04b83/content>
24. Fuchs Nissim, Andrés y Mufdi Guerra, Nader. (2021, julio). Derecho de la Competencia y Regulación de Mercados Digitales: Desafíos y Propuestas para Latinoamérica, *Diálogos Centro de Competencia*.
<https://centrocompetencia.com/derecho-competencia-regulacion-mercados-digitales-desafios-propuestas-latinoamerica/#:~:text=%C2%ABDerecho%20de%20la%20Competencia%20y,forma%20este%20proceso%20de%20transici%C3%B3n>
25. Instituto Federal de Telecomunicaciones. (11 noviembre de 2019). *Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones declara su competencia para conocer sobre la concentración notificada ante la Comisión Federal de Competencia Económica por Uber Technologies, Inc., Cornershop Accel XII L.P., Accel Growth Fund IV, L.P. (***) e instruye que se solicite a esa autoridad la remisión del expediente correspondiente, VIII Sesión Extraordinaria, Acuerdo P/IFT/EXT/111119/16.*

[https://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoli
ga/vpext11111916.pdf](https://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoli
ga/vpext11111916.pdf)

26. Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2020, diciembre) *Estrategia IFT. Hoja de Ruta 2021-2025*, (México).
<https://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/transparencia/estrategia20202025.pdf>
27. Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2021, diciembre). *Plataformas Digitales OTT*, Unidad de Competencia Económica, (México).
https://www.ift.org.mx/sites/default/files/plataformasdigitalesott_0.pdf
28. Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2021). *Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones expide los Lineamientos para la gestión de tráfico y administración de red a que deberán sujetarse los concesionarios y autorizados que presten el servicio de acceso a Internet*, Diario Oficial de la Federación, 05 de julio.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5622965&fecha=05/07/2021
29. Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2022, noviembre) *Telecomunicaciones en plataformas y mercados en el contexto de la economía digital, casos de estudio y relación con la normatividad mexicana*.
https://www.ift.org.mx/sites/default/files/telecomunicaciones_en_plataformas_y_economia_digital.pdf
30. Instituto Federal de telecomunicaciones. (2023). *Análisis sobre el Mercado de Operadores Móviles Virtuales, 2023*, (México).
<https://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/estadisticas/omvs2023.pdf>
31. Motta, Massimo. (2018). *Política de competencia. Teoría y práctica*, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión Federal de Competencia Económica, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

32. Organización Mundial de la Salud. (20 de enero de 2024). *Los nombres de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) y del virus que la causa*. Organización Mundial de la Salud. Recuperado en el siguiente enlace: [https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-\(covid-2019\)-and-the-virus-that-causes-it#:~:text=El%2011%20de%20febrero%20de,%2DCoV%2D2\)%C2%BB.](https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-(covid-2019)-and-the-virus-that-causes-it#:~:text=El%2011%20de%20febrero%20de,%2DCoV%2D2)%C2%BB.)
33. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2022). *Manual de la OCDE sobre política de competencia en la era digital*. <https://www.oecd.org/daf/competition-policy-in-the-digital-age>
34. Pavón-Villamayor, Víctor. (2021, julio-septiembre). Conflictos competenciales en mercados digitales: Cofece versus IFT, *Pluralidad y Consenso*, 11(49), pp. 92-97. <https://oxford-economics.org/wp-content/uploads/2021/10/Competencia-Mercados-Digitales-COFECE-vs-IFT.pdf>
35. Parlamento Europeo. (2024) Ley de IA de la UE: primera normativa sobre inteligencia artificial. https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2023/6/story/20230601STO93804/20230601STO93804_es.pdf
36. Poncela García, Marisa. (2019, enero-febrero). Impacto de las tecnologías digitales en la transformación del comercio internacional, *Cuadernos de Información Económica*, 268, pp. 65-76. https://www.iberglobal.com/files/2019-1/tecnologias_digitales_comercio_poncela.pdf
37. Tyagi, K., Sanders, A.K., & Cauffman, C. (Ed.). (2024) Digital Platforms, Competition Law, and Regulation: Comparative Perspectives. <http://dx.doi.org/10.5040/9781509969418>
38. Ugalde Calderón, Filiberto. (2010). Órganos constitucionales autónomos, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 29, 253-264.

<https://escuelajudicial.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>

39. Wohlesrs, Marcio y García-Murillo, Martha. (2009) Regulación y estrategias corporativas frente a la convergencia tecnológica. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8f4a84bb-5914-4e74-80d2-0962bde2d48f/content>
40. Zurita González, Jesús. (s/f) Convergencia en las telecomunicaciones, publicación del Centro de Estudios del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Legisgrafía

41. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [CPEUM], Reformada, Diario Oficial de la Federación [DOF], 24 de enero 2024, (México). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
42. Ley Federal de Competencia Económica, [LFCE], Reformada, Diario Oficial de la Federación [DOF], 20 de mayo de 2021, (México). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCE_200521.pdf
43. Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, [LFTR], Reformada, Diario Oficial de la Federación [DOF], 20 de mayo de 2021, (México). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_200521.pdf
44. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, [LOAPF], Reformada, Diario Oficial de la Federación [DOF], 01 de diciembre de 2023, (México). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
45. DECRETO por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, Diario Oficial de la Federación [DOF], 27 de enero de 2016, (México). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016#gsc.tab=0

Jurisprudencia y Tesis

46. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS, Suprema Corte de la Justicia de la Nación [SCJN], Semanario Judicial y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, febrero de 2008, Tesis P./J.12/2008, página 1871, (México). Reg. digital 170238. <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170238>
47. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS, Suprema Corte de la Justicia de la Nación [SCJN], Semanario Judicial y su Gaceta, Novena Época, tomo XXV, mayo de 2007, Tesis P./J. 20/2007, página 1647, (México). Reg. 172456. <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172456>
48. INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE SUS FACULTADES REGULATORIAS, Suprema Corte de la Justicia de la Nación [SCJN], Semanario Judicial y su Gaceta, Décima Época, tomo I, diciembre de 2015, Tesis P./J. 44/2015, página 36, (México). Reg. digital 2010670. <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2010670>

Estudio de resoluciones

49. CONFLICTO COMPETENCIAL ADMINISTRATIVO SUSCITADO ENTRE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA Y EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República [2º TCC], 08 de octubre de 2015, expediente C.C.A. 2/2015, (México).
50. CONFLICTO COMPETENCIAL ADMINISTRATIVO SUSCITADO ENTRE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA Y EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, Segundo Tribunal Colegiado de

Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República [2º TCC], 02 de marzo de 2017, expediente C.C.A. 1/2017, (México).

51. CONFLICTO COMPETENCIAL ADMINISTRATIVO SUSCITADO ENTRE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA Y EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República [1er TCC], 21 de mayo de 2019, expediente C.C.A. 4/2019, (México).

52. CONFLICTO COMPETENCIAL ADMINISTRATIVO SUSCITADO ENTRE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA Y EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República [1er TCC], 17 de junio de 2021, expediente C.C.A. 1/2021, (México).

53. CONFLICTO COMPETENCIAL ADMINISTRATIVO SUSCITADO ENTRE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA Y EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República [2º TCC], 24 de marzo de 2022, expediente C.C.A. 3/2022 y su acumulado 4/2022, (México).

54. CONFLICTO COMPETENCIAL ADMINISTRATIVO SUSCITADO ENTRE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA Y EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en el Distrito

Federal y jurisdicción en toda la República [2º TCC], 02 de diciembre de 2022, expediente C.C.A. 42/2022, (México).

Mesografía

1. Biden Joseph R. Jr. (09 de julio, 2022) Executive Order on Promoting Competition in the American Economy, en *The White House*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/07/09/executive-order-on-promoting-competition-in-the-american-economy/>
2. Brustein, Joshua. (12 de febrero de 2020). Grandes firmas de la tecnología en la mira por conductas anticompetitivas, *PAUTA FM*. <https://www.pauta.cl/negocios/bloomberg/adquisiciones-de-companias-tecnologicas-amenazan-las-leyes-anti-monopolio>
3. Centro de Competencia. (10 de junio de 2020). *Killer y nascent acquisitions: una amenaza más allá de los mercados digitales*. <https://centrocompetencia.com/killer-y-nascent-acquisitions-una-amenaza-mas-alla-de-los-mercados-digitales/>
4. Centro de Competencia. (15 de junio de 2022). *OCDE: Revisando fusiones ex post – experiencias, recomendaciones y desafíos*. <https://centrocompetencia.com/ocde-revisando-fusiones-ex-post-experiencias-recomendaciones-y-desafios/>
5. Centro de Competencia. (03 de agosto de 2022). *Adquisiciones en mercados digitales: ¿Killer acquisitions o Innovation acquisitions?* <https://centrocompetencia.com/adquisiciones-en-mercados-digitales-killer-acquisitions-o-innovation-acquisitions/>
6. Centro de Competencia. (24 de mayo de 2023). *Especial Concurrences Awards: Fusiones en mercados digitales (Bundeskartellamt)*. <https://centrocompetencia.com/especial-concurrences-fusiones-mercados-digitales-bundeskartellamt/>

7. IBM. (2024) ¿Qué es un middleware? Recuperado el 08 de octubre de 2024, <https://www.ibm.com/mx-es/topics/middleware>
8. Microsoft. (2024) ¿Qué es un middleware? Recuperado el 08 de octubre de 2024, <https://azure.microsoft.com/es-es/resources/cloud-computing-dictionary/what-is-middleware>
9. Real Academia Española. (s.f.) Adquirir. En *Diccionario panhispánico del español jurídico*. Recuperado el 25 de noviembre de 2023, <https://dpej.rae.es/lema/adquirir>
10. Real Academia Española. (s.f.) Fusión. En *Diccionario panhispánico del español jurídico*. Recuperado el 27 de noviembre de 2023. <https://dpej.rae.es/lema/fusi%C3%B3n>

Índice de términos

A

agentes económicos, 22, 7, 8, 39, 41,
42, 43, 51, 57, 59, 63, 71, 86, 87

B

barreras a la entrada, 15, 16

C

cadena de valor, 51, 65

competencia, 22, 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9,
31, 33, 34, 39, 40, 41, 42, 45, 46,
47, 48, 49, 51, 52, 57, 59, 61, 62,
63, 64, 65, 66, 67, 68, 71, 72, 76,
83, 85, 86, 87, 88, 90, 92, 93

competencia económica, 1, 2, 3, 4, 5,
9, 31, 33, 34, 39, 40, 41, 45, 61, 62,
63, 65, 66, 68, 71, 72, 76, 83, 85,
86, 87

condiciones de mercado, 47, 49

conflictos competenciales, 4, 5, 41,
42, 47, 53, 67, 68, 72, 75, 80, 87,
91

convergencia, 4, 16, 17, 18, 19, 20,
25, 28, 49, 64, 67, 71, 74, 80, 81,
86, 87, 88, 95

costos de cambio, 14

Costos de cumplimiento

obligatorio, 7

Costos de información, 7

Costos de utilidad, 7

E

economías de escala, 14

ecosistema de Internet, 1

ecosistema digital, 3, 11, 14, 19, 51,
65, 66, 83, 86, 87

efectos de red, 12, 14, 16, 17, 29

estructuras de precios, 14

I

incentivos, 23, 2, 6

infraestructura, 13, 19, 38, 62, 63, 65

innovación, 2, 5, 11, 15, 16, 62, 71,
85, 86

Inteligencia Artificial, 16, 23, 26, 90,
91

interconexión, 2, 4, 12, 16, 63, 67

Internet, 22, 23, 1, 3, 4, 11, 14, 19,
51, 58, 59, 62, 63, 64, 65, 66, 93

interoperabilidad, 14, 28

M

mercado relevante, 49, 64, 86, 92

mercados digitales, 14, 1, 2, 3, 4, 5,
9, 11, 12, 13, 14, 19, 31, 33, 34, 41,
49, 53, 60, 61, 62, 63, 66, 67, 71,
83, 86, 94, 98

N

Nuevo Institucionalismo Económico,
21, 1, 5

O

órganos constitucionales autónomos,
5, 34, 42, 49

P

plataformas digitales, 1, 3, 11, 12, 13,
14, 15, 19, 41, 42, 49, 51, 52, 53,
61, 62, 64, 65, 67, 71, 75, 76, 81,
83, 85, 87, 92

R

regulación, 1, 3, 9, 38, 39, 43, 58, 65,
67, 75, 86

T

telecomunicaciones, 23, 1, 3, 4, 8, 11,
14, 19, 21, 38, 39, 41, 45, 46, 50,
51, 52, 57, 58, 59, 62, 63, 64, 65,
67, 86, 88, 93

U

uso de datos personales, 14