

**Unclassified****Spanish - Or. English**

22 September 2019

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS  
COMPETITION COMMITTEE****LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish version) FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA  
Sesión III: Enfoques prácticos para evaluar mercados de plataformas digitales para la aplicación de la normativa de competencia****- Contribución de México -  
24-25 de septiembre 2019, San Pedro Sula, Honduras**

Se hace circular el documento adjunto elaborado por México (COFECE y IFT) PARA SU DEBATE en la Sesión III del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 24-25 de septiembre 2019 en Honduras.

Sra. Lynn Robertson, Gerente GFC, LACCF ; Experto en Competencia - [Lynn.Robertson@oecd.org](mailto:Lynn.Robertson@oecd.org).  
Sr. James Mancini, Experto en Competencia – [James.Mancini@oecd.org](mailto:James.Mancini@oecd.org).

**JT03451424**

## *Sesión III: Enfoques prácticos para evaluar mercados de plataformas digitales para la aplicación de la normativa de competencia*

### - Contribución de México -

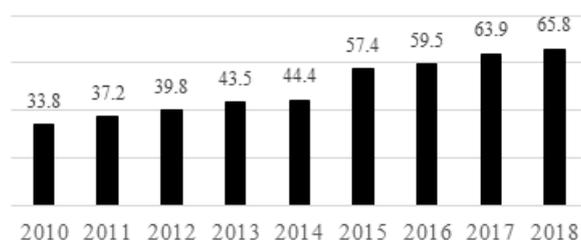
#### Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)

#### 1. Introducción

1. En México existe un proceso de transformación digital en respuesta al uso cada vez mayor de tecnologías digitales, como el acceso a Internet y el uso de dispositivos de comunicación móvil. Esta transformación ha aumentado la demanda de bienes y servicios ofrecidos a través de los mercados digitales. Los usuarios de Internet han crecido constantemente en el país (ver Gráfica 1) y este crecimiento constante significa mayores oportunidades para desarrollar mercados digitales, a medida que aumenta el tamaño del mercado.<sup>1</sup>

**Gráfica 1. Usuarios de Internet en México  
(% del total de la población)**

Gráfica 1. Usuarios de Internet en México  
(% del total de la población)



2. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), los principales usos de Internet son la búsqueda de información, comunicación y entretenimiento (ver Gráfica 2). Por el contrario, la banca y las compras en línea son los menores, lo que podría significar que son las principales actividades con potencial de crecimiento en el país.

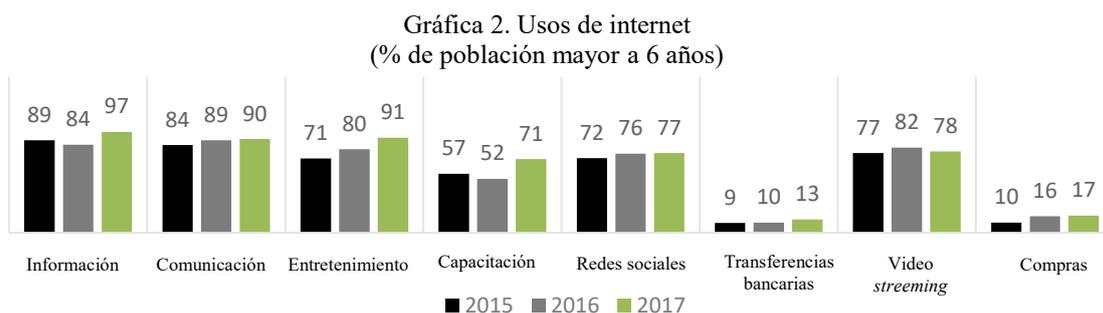
3. En México, el 64% de la población utiliza Internet, 58% usa dispositivos móviles con acceso a esta tecnología, y 45% utiliza computadora.<sup>2</sup> En este mismo sentido, los dispositivos móviles que permiten acceder a Internet han aumentado rápidamente en los

<sup>1</sup> Se consideran usuarios de 6 años en adelante, Gobierno de México, 2018. En México hay 74.3 millones de usuarios de internet y 18.3 millones de hogares con conexión a este servicio: ENDUTIH 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2TXNQro>.

<sup>2</sup> Estudio sobre el uso de las TIC y actividades por internet en México: Impacto de las características sociodemográficas de la población, 2018. Disponible en: <https://bit.ly/31dcB7I>.

últimos años, alcanzando 64,7 millones de usuarios en 2018.<sup>3</sup> En consecuencia, las ventas en línea han tenido una tasa de crecimiento constante del 26% en los últimos años, con una mayor participación minorista. Esta tendencia es consistente con el incremento en el acceso de los consumidores a Internet y a una mayor confianza de los consumidores para realizar transacciones en línea.<sup>4</sup> Además, al comparar la frecuencia de compras semanales de 2017 a 2018, la cifra aumentó en más del 400%, con el mayor gasto en moda y ropa.<sup>5</sup>

**Gráfica 2. Usos de Internet**  
(% de población mayor a 6 años)



*Nota.* Usuarios de internet, según usos principales, 2017 71 millones, 2016 65 millones and 2015 62 millones.

4. El gasto anual promedio en línea en México es similar al de los compradores de otros países con mercados digitales más maduros como Brasil,<sup>6</sup> el primer consumidor en línea en América Latina, que cuenta con un ingreso anual de comercio electrónico de más de 19 mil millones de dólares, casi duplicando la cifra mexicana en ese mismo año (2018).<sup>7</sup>

5. Sin embargo, una limitación para que los mercados de comercio electrónico mexicanos alcancen madurez, corresponde a los bajos niveles de servicios financieros y de penetración bancaria, pues solo el 68% de la población adulta tiene al menos un producto financiero (principalmente cuentas de débito), y apenas un tercio tiene acceso al crédito.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Según una encuesta realizada el año pasado (2018), el 94% de los que compraron algo en línea lo hicieron al menos una vez a través de su teléfono inteligente. Estudio Sobre Venta Online, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2Gyh3H5>.

<sup>4</sup> The Tipping point for e-commerce in Mexico, 2017. Disponible en: <https://bit.ly/2mGPbpP>.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Los ingresos mexicanos en ventas minoristas en línea en 2018 fueron de 8.72 mil millones de dólares, según cifras de Statista. 2018 Online shopping growth rate in Latin America by country, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2mjO5lq>.

<sup>8</sup> Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, 2018. Educación e inclusión financiera en México. Disponible en: <https://bit.ly/2NkU036>.

## 2. Plataformas digitales en México

6. Un aumento en el uso de dispositivos móviles, el creciente acceso a servicios de Internet y la aparición de servicios en línea que ofrecen varios métodos de pago, ha permitido a las plataformas digitales convertirse en una herramienta para proporcionar servicios y productos conectando al menos a dos diferentes tipos de usuarios (oferentes y consumidores). Sin embargo, las plataformas digitales no solo son un medio para que los consumidores tengan una mayor oferta de bienes y servicios, sino que también sirven como medios de conexión para productores y clientes potenciales. Así, las plataformas funcionan como intermediarias para conectar a dos o más grupos de usuarios que se necesitan uno al otro y que dependen de la plataforma para facilitar interacciones entre ellos.

7. Es difícil definir a las plataformas digitales, sin embargo, pueden entenderse como "contenido o servicios de diferentes proveedores a consumidores en un mismo espacio".<sup>9</sup> Las plataformas median entre usuarios y proveedores a través de Internet, lo que permite reunir una mayor cantidad de información del consumidor. Existen varios modelos comerciales a través de los cuales operan, por ejemplo, a través de suscripciones, ofreciendo anuncios a los consumidores o a través de modelos de acceso abierto.

8. En México, las cuentas bancarias y las tarjetas de débito o crédito son medios muy importantes para completar las compras en línea. El hecho de que un amplio segmento de la población adulta no cuente con ellas es una barrera para el desarrollo de las plataformas de comercio electrónico. Esta tendencia también se refleja en las estrategias comerciales de las principales plataformas que operan en México, ya que están tratando de crear herramientas como compra en línea y recoge en tienda o pago contra entrega, para omitir el paso de pagar en línea. Sin embargo, estas tácticas solo pueden ser una solución temporal, ya que es necesario un alto nivel de inclusión financiera para captar el potencial de la economía digital. Se ha estimado que alrededor del 20% de las compras en línea en México se realizaron a través de pago por medio de un código de barras o número asignado en una tienda física.<sup>10</sup>

9. Por otro lado, en México, los consumidores tienden a gastar tanto como aquellos en economías digitales más maduras, como es el caso de Brasil, cuyas ventas minoristas en línea en 2018 representaron 19.7 mil millones de dólares con el 71% de la penetración de Internet,<sup>11</sup> mientras que México logró 17.6 mil millones en la misma área con 6 puntos menos en la penetración de Internet. Con respecto a la región de América Latina, las ventas de comercio electrónico crecieron un 29.8% en 2018,<sup>12</sup> y México se ubicó justo debajo de esa cifra con un 28.3% de crecimiento.<sup>13</sup>

10. El rápido crecimiento del comercio electrónico produce un efecto indirecto positivo, ilustrado por un valor agregado bruto (VAB) del 4.6% en el sector del comercio

---

<sup>9</sup> Definición proporcionada por COFECE en Repensar la competencia en la economía digital, 2018. Estudios de Promoción de la Competencia: COFECE. Disponible en: <https://bit.ly/2EYkLcn>.

<sup>10</sup> Plataformas digitales y competencia en México. OECD, 2018, Disponible en: <https://bit.ly/2kvh3ym>

<sup>11</sup> Linio. (2018). Índice mundial de comercio electrónico. Disponible en: <https://bit.ly/21Y7TdZ>.

<sup>12</sup> En comparación con el año anterior.

<sup>13</sup> *Ibid.*

electrónico (en 2017).<sup>14</sup> Sin embargo, a medida que aumentan las posibilidades de obtener ganancias, también aumenta el potencial de prácticas anticompetitivas.

11. Los mercados digitales se basan principalmente en datos y una de las principales amenazas que se ha identificado en ellos es el manejo de estos datos a través de algoritmos para la determinación de precios. Los algoritmos de precios son algoritmos programados para mejorar los modelos de precios de las empresas, personalizar los servicios y predecir las tendencias del mercado. Su uso facilita la colocación del producto, lo que beneficia tanto a los vendedores como a los consumidores. Sin embargo, algunos de estos algoritmos pueden presentar riesgos para la competencia, ya que están programados para monitorear y predecir decisiones basadas en la recopilación de información (Big Data) y la mejora constante del algoritmo (Inteligencia Artificial). Por lo tanto, los algoritmos pueden plantear riesgos de colusión o, inclusive, de discriminación precios en función de la demanda de la plataforma.

12. Cuando se habla de plataformas, hay dos usos principales para los algoritmos de determinación de precios. En primer lugar, dentro de una plataforma donde convergen varios vendedores. En este caso los algoritmos se pueden usar como un medio para comparar los precios de productos similares y cambiarlos en consecuencia, además, si varios vendedores implementan algoritmos análogos, pueden crear una dinámica colusoria. En segundo lugar, cuando las plataformas imponen condiciones de fijación de precios a sus oferentes o vendedores, los algoritmos pueden usarse como un mecanismo para garantizar que las cláusulas sean respetadas por quienes se adhieren a ellas (por ejemplo, las cláusulas de la nación más favorecida).<sup>15</sup> Aunque esto no es anticompetitivo por naturaleza, en ciertas condiciones dicha imposición podría tener efectos negativos en las condiciones de competencia, siendo esta una de las razones por las cuales una autoridad podría considerar intervenir en los mercados.

13. Entre algunos de los desafíos derivados de los algoritmos de fijación de precios se encuentran: (1) estos algoritmos fueron programados para maximizar las ganancias en respuesta a las condiciones del mercado (probablemente a través de un 'acuerdo' con al menos un algoritmo diferente); (2) la posible estructura de oligopolio en un mercado altamente interdependiente que podría conducir a colusiones tácitas, y (3) la interacción y la rapidez de los cambios en los medios digitales facilitan la coordinación y dificultan la detección (debido a un ajuste constante de los precios). Finalmente, lo anterior dificulta las posibilidades de que una autoridad obtenga pruebas sobre la existencia de un cartel.<sup>16</sup>

14. Como puede observarse, la evolución del comercio electrónico en México podría generar problemas de competencia, mismos que no existen en los mercados tradicionales. No obstante, la aplicación de la ley de competencia sigue siendo la misma y, como ocurre en los mercados tradicionales, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE o Comisión) debe evaluar si al intervenir fomentará la innovación y un proceso competitivo, o si limitará la eficiencia dinámica y la competitividad del mercado. De cualquier manera, el análisis de los mercados digitales desde la óptica de competencia

---

<sup>14</sup> GVA de 2017. Los valores oficiales son preliminares del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).. Comercio Electrónico. Disponible en: <https://bit.ly/2knyfph>.

<sup>15</sup> UK Competition & Markets Authority. (2018). Economic working paper on the use of algorithms to facilitate collusion and personalized pricing. Disponible en: <https://bit.ly/2y8iyG4>.

<sup>16</sup> Algorithms and Collusion: Competition Policy in the Digital Age, OECD, 2017. Disponible en: <https://bit.ly/2h67Mur>.

conlleva preguntas nuevas y complejas, por lo que siempre está abierta la posibilidad de analizar si las facultades de la Comisión son adecuadas o adaptables al contexto de la economía digital.

### 3. Intervención de la COFECE en mercados digitales

15. Teniendo en cuenta la importancia y el crecimiento del comercio electrónico en México, antes de cualquier intervención, la Comisión se mantiene activa en la detección de posibles conductas anticompetitivas, evaluando la existencia de barreras a la competencia así como de insumos esenciales y, observando la aparición de nuevos actores o regulaciones en los mercados digitales. Lo anterior para tener un conocimiento profundo del mercado.

16. En el caso de México, la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) establece el estándar de prueba para iniciar investigaciones (causa objetiva), el cual es diferente para cada tipo de conducta:

- Los cárteles son sancionables *per se* bajo la LFCE, por lo que la causa objetiva es cualquier indicación de que un cartel puede existir a través de evidencia indirecta (aumento repentino de precios para un servicio o producto dado).<sup>17</sup>
- En los casos de prácticas monopólicas relativas, se debe cumplir con tres condiciones para iniciar una investigación: (1) la existencia de poder de sustancial de mercado (individual o conjunto), (2) la comisión de una de las trece conductas previstas en la ley, y (3) los efectos anticompetitivos.<sup>18</sup>

17. En 2017, COFECE abrió su primera investigación en mercados digitales, más específicamente, a una plataforma de comercio electrónico y otros servicios relacionados, la cual sigue en trámite.

18. Por último, la LFCE prevé que las intervenciones de la Comisión, en lo que respecta a investigaciones, se centren en el proceso de competencia, más que en el bienestar del consumidor. No obstante lo anterior, la LFCE permite identificar los mejores mecanismos para intervenir a favor de las condiciones del mercado sin generar costos negativos y realizando un análisis caso por caso, con el objetivo de evitar crear distorsiones artificiales en los mercados. De esta manera, la competencia genera un círculo virtuoso en el que beneficia especialmente a los consumidores, al facilitarles el acceso a una mayor cantidad de productos y servicios de mejor calidad y a diferentes precios.

### 4. Capacidad para investigar plataformas digitales

19. La COFECE cuenta con una Autoridad Investigadora (AI), que es un órgano con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones, así como responsable de conducir los procedimientos de investigación. La AI cuenta con herramientas y capacidades técnicas para investigar los mercados digitales.

---

<sup>17</sup> Artículo 53 de la LFCE.

<sup>18</sup> Algorithms and Collusion: Competition Policy in the Digital Age, OECD, 2017. Disponible en: <https://bit.ly/2h67Mur>.

20. Para el análisis de las plataformas digitales, los aspectos que pueden recibir más atención son:

- servicios financieros, ya sea a través de métodos de pago bancarios, efectivo o crédito;
- herramientas de comparación de precios;
- publicidad en la plataforma digital;
- cláusulas de adhesión para los usuarios;
- espacio digital;
- estrategias comerciales;
- otros bienes y servicios relacionados con la plataforma;
- eficiencias dinámicas, y
- efectos de red.

21. Como se explicó anteriormente, las plataformas sirven como intermediarios entre vendedores y compradores. Sin embargo, cuando existe un mercado digital, el tamaño del mercado podría ser mayor, ya que geográficamente puede llegar a una mayor cantidad de vendedores y compradores, al contrario de lo que ocurre en un mercado local, donde solo asisten personas en el área, y tal vez pocos visitantes. Por lo tanto, los mercados que operan en forma de plataformas podrían ser de un tamaño significativo y albergar miles de productos diferentes y contener una amplia gama de productores. Teniendo en cuenta estas particularidades, se podría dar un enfoque diferenciado a las investigaciones de plataformas.

22. En vista del componente dinámico de una plataforma digital, es esencial identificar todos los lados del mercado que convergen en la plataforma. Asimismo, para definir un mercado relevante pueden surgir varios desafíos, tales como: (1) la definición de uno o varios mercados relevantes; (2) la definición de poder sustancial de mercado (especialmente cuando existen subsidios en al menos un lado del mercado); (3) la medición de un aumento pequeño pero significativo y no transitorio en precios (prueba SNIPP), sobre todo cuando el precio es cero, y (4) la utilización de herramientas adicionales como la prueba SSNDQ (decremento no transitorio pequeño pero significativo en calidad), el cálculo de precios proxy, entre otros.

23. Asimismo, la medición de efectos en el mercado puede ser un desafío debido: (1) a la multiplicidad de los mercados; (2) a los datos de los consumidores que constituyen un elemento crucial en la dinámica de rivalidad del mercado; (3) al cambio constante en la estructura del mercado y las estrategias comerciales; (4) a los efectos de red, y (5) a otros aspectos tales como la innovación, el crecimiento y dinámica del mercado.<sup>19</sup>

24. Para abordar los desafíos antes mencionados, resulta útil acercarse a la experiencia internacional, a través de documentos publicados por organizaciones internacionales (por ejemplo, la Red Internacional de Competencia o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), compartir experiencias con autoridades de otras jurisdicciones, así como buscar asesoría de expertos.

<sup>19</sup> Öberg, U. Conference Cyber competition: new challenges for antitrust enforcers? Concurrences Antitrust Publications and Events, 2017, September. Disponible en: <https://bit.ly/2ykVZhX>.

25. Por otro lado, teniendo en cuenta la gran cantidad de datos que deben analizarse para evaluar adecuadamente las condiciones del mercado, la AI cuenta con un equipo especializado en la gestión de datos, esta es la Dirección General de Inteligencia de Mercados (DGIM). Dicha Dirección General brinda apoyo en tres aspectos: (1) visitas de verificación; (2) recopilación de información para investigaciones de oficio y, (3) procesamiento y análisis de datos durante las investigaciones. La Dirección General cuenta con un equipo especializado en ciencia de datos encargado de desarrollar técnicas y herramientas para digitalizar información de las investigaciones, con el fin de filtrar, sistematizar o consultar datos. Debido al dinamismo de los mercados digitales, las capacidades desarrolladas por los equipos que llevan los casos y los especialistas de tecnologías de la información de la Dirección General se están ampliando constantemente para mejorar sus técnicas de investigación en mercados tradicionales y digitales.

26. La suma de estas herramientas y capacidades antes descritas, faculta a la Comisión para investigar plataformas digitales cuando se considera que la intervención es adecuada. Sin embargo, las investigaciones no son el único frente desde el cual se pueden abordar los problemas de competencia en los mercados, algunos casos pueden requerir otras estrategias, como análisis ex ante de una concentración o herramientas de defensa y promoción de la competencia.

## 5. Análisis de concentraciones en mercados digitales

27. La LFCE establece en el artículo 61 que una concentración es la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se unan sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos.

28. En este sentido, la COFECE está facultada para revisar cualquier concentración entre agentes económicos. Sin embargo, la LFCE únicamente requiere a los agentes económicos la notificación de aquellas concentraciones que, por su valor económico, tienen mayor relevancia. El artículo 86 de la LFCE establece los umbrales a considerar para la notificación de concentraciones.

29. Generalmente, las empresas se concentran con el objetivo de expandir mercados y aumentar su eficiencia, lo que trae beneficios a los consumidores. Sin embargo, algunas concentraciones pueden generar efectos anticompetitivos. Por ello, la COFECE tiene facultades para no autorizar o sujetar al cumplimiento de condiciones aquellas concentraciones que tengan por objeto o efecto obstaculizar, disminuir, dañar o impedir la competencia económica o la libre competencia. A continuación se presenta un ejemplo de una concentración bloqueada en un mercado digital.

### 5.1. Wal-Mart / Cornershop

30. Walmart es una empresa que se dedica a operar tiendas de autoservicio, clubes de precio con membresía, farmacias y tiendas en línea. Cornershop MX, subsidiaria de Cornershop, es una sociedad mexicana que presta el servicio logístico de exhibición, compra y entrega inmediata de productos ofrecidos por comercios a través de páginas de internet y aplicaciones para dispositivos móviles a usuarios finales.

31. En la operación notificada el 5 de noviembre de 2018, Walmart pretendía adquirir la totalidad de las partes sociales representativas del capital social de Cornershop MX.

32. Durante el análisis se identificó que la operación tendría efectos verticales y tendría como consecuencia que el adquirente pudiera desplazar indebidamente a sus competidores en el mercado del servicio logístico de exhibición, compra y entrega inmediata de productos ofrecidos por tiendas de autoservicio y club de precios a través de páginas de internet y apps a usuarios finales.

33. Además, dentro de los aspectos analizados por la COFECE, se determinó que los siguientes riesgos podrían presentarse si la concentración se llevaba a cabo en los términos originalmente planteados:

- Cornershop podría rehusarse a proporcionar su servicio a los competidores de Walmart.
- Walmart podría rehusarse a comercializar sus productos a través de otras plataformas competidoras de Cornershop.
- El agente económico resultante de la transacción podría inducir la salida de los competidores de Walmart de la plataforma de Cornershop mediante el uso estratégico de la información que estos mismos le proporcionan y producen en la plataforma por la venta de sus productos.

34. La LFCE permite a los agentes económicos presentar condiciones para eliminar los riesgos al proceso de competencia identificados de llevarse a cabo la operación. En este caso, los compromisos propuestos por Walmart y Cornershop resultaron insuficientes para evitar los posibles efectos negativos de la concentración.

35. Por lo anterior, el 27 de mayo de 2019, el Pleno de la Comisión resolvió no autorizar la concentración, toda vez que esta tendría como efecto obstaculizar, disminuir, dañar o impedir la competencia en el mercado del servicio logístico de exhibición, compra y entrega inmediata de productos ofrecidos por tiendas de autoservicio y club de precios a través de páginas de internet y apps a usuarios finales.<sup>20</sup>

## 6. Acciones de promoción de la competencia

36. Como se mencionó, las características de los mercados digitales podrían generar condiciones de riesgo para el proceso de competencia y libre competencia. Por ejemplo, el surgimiento de barreras de entrada para nuevos competidores derivadas de los efectos de red, la acumulación de Big Data, o nuevas restricciones regulatorias que impidan que nuevas empresas accedan y compitan contra de los proveedores tradicionales.

37. Ante estos retos, la COFECE no solamente investiga y sanciona prácticas anticompetitivas en estos mercados o analiza concentraciones, sino que también fomenta un entorno regulatorio promotor de la competencia en distintas actividades productivas en donde hay participación de empresas que ofrecen bienes y servicios apoyadas en el uso de la tecnología digital y que de alguna manera compiten con empresas cuyos modelos de negocio son tradicionales.

38. Respecto a este último punto, conforme al artículo 12, fracciones XII a la XV y XVIII de la LFCE, la COFECE tiene la facultad para emitir opiniones respecto de: (1)

<sup>20</sup> Versión pública de la resolución del expediente CNT-161-2018. Disponible en: <https://bit.ly/2lF4qAK>. El Comunicado de Prensa COFECE-032-2019 se encuentra disponible en: <https://bit.ly/2lJbzd3>.

iniciativas de leyes y anteproyectos de reglamentos y decretos; (2) anteproyectos de reglamentos, reglas, acuerdos, circulares y demás actos administrativos de carácter general; (3) leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos de carácter general; (4) ajustes a los programas y políticas llevados a cabo por autoridades, y (5) celebración de tratados internacionales. El artículo 18 de la LFCE establece que le corresponde al Pleno de la COFECE emitir estas opiniones. A continuación se presentan dos ejemplos de estas opiniones:

### 6.1. Empresas de Redes de Transporte (ERT)

39. Entre 2014 y 2015 en México se debatió ampliamente la prohibición y regulación de tecnologías disruptivas a partir del caso de las Empresas de Redes de Transporte (ERT); tales como Uber y Cabify. Las ERT iniciaron operaciones en México en 2013 y mostraron un crecimiento acelerado, en parte, debido a externalidades positivas de los efectos de red; es decir, al uso de una plataforma que crece de valor en la medida que existen más usuarios inscritos (en este caso, conductores y pasajeros). Al respecto, la Comisión emitió una opinión, de acuerdo a la cual, las ERT corrigen fallas de mercado y están ligadas al proceso innovador, por lo que contribuyen al bienestar del consumidor mediante ofertas de servicio adicionales a las existentes y a cubrir necesidades previamente no satisfechas.<sup>21</sup>

40. En junio 2015, la Comisión emitió una opinión sobre las ERT, en la cual recomendó a los gobiernos estatales, principalmente, que reconocieran el servicio que dichas empresas ofrecen como una nueva modalidad de transporte, es decir, que no lo prohibieran. Lo anterior debido a que este nuevo servicio beneficia al consumidor al ofrecerle nuevas modalidades de transporte, permitiéndole conocer la identidad del conductor que le prestará el servicio, los tiempos de traslado y costo del viaje, por ejemplo. Además, les sugirió que, en caso de regular dichos servicios, se limitaran a tutelar objetivos públicos como la seguridad y protección del usuario, privilegiando la competencia y la libre concurrencia. Finalmente, les recomendó asegurarse que dicha regulación permitiera al usuario beneficiarse de los avances y ganancias derivados del nuevo modelo de negocio que estas plataformas ofrecían.<sup>22</sup>

41. Trece entidades han modificado su regulación o emitido nueva normativa para reconocer los modelos de negocio bajo los que operan las ERT, lo que les brinda certeza jurídica, conforme a la recomendación de la COFECE. Por ejemplo, Guanajuato, Querétaro, Coahuila, Yucatán, San Luis Potosí, Colima, Sonora y Tijuana, establecieron requisitos mínimos de seguridad para los usuarios, como contar con frenos antibloqueo, cinturón de seguridad y bolsa de aire. El Estado de México por su parte, solicita un seguro de responsabilidad vigente. Algunas legislaciones como el Estado de México y la Ciudad de México establecen además el cobro de una aportación. En el caso de la Ciudad de

---

<sup>21</sup> Análisis de Opinión La prestación del servicio de transporte de personas por medio de plataformas móviles. Disponible en: <https://bit.ly/2lBnfVE>.

<sup>22</sup> Repensar la competencia en la Economía Digital, Comisión Federal de Competencia Económica, 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2FKAsRZ>. Opinión OPN-008-2015. Disponible en: <https://bit.ly/2oxdtTe>.

México, la aportación irá al Fondo para el Taxi, la Movilidad y el Peatón que buscará mejorar la movilidad de la ciudad.<sup>23</sup>

## 6.2. Instituciones de Tecnología Financiera (Fintech)

42. En octubre de 2017 el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Senadores la iniciativa de Ley para Regular a las Instituciones de Tecnología Financiera, entre las que se encuentran: i) las instituciones de financiamiento colectivo, ii) las instituciones de fondos de pago electrónico, y iii) las operaciones con activos virtuales. Al respecto, la Comisión emitió una Opinión dirigida al Senado,<sup>24</sup> recomendando algunos cambios a la iniciativa con el fin de que esta fomentara la competencia y la innovación. Entre las recomendaciones destacan:

- Establecer explícitamente que los usuarios son propietarios de su información y regular las contraprestaciones por la transmisión de datos.
- Obligar a las instituciones de crédito a prestar servicios financieros a las Instituciones de Tecnología Financiera (ITF), en condiciones no discriminatorias.
- Establecer, explícitamente, que las ITF podrán usar cualquier infraestructura tecnológica.
- Agregar a la ley que estarán permitidos los nuevos modelos de negocio o actividades que las autoridades determinen a través de disposiciones de carácter general.
- Reducir los plazos de autorización y trámites y otorgar certeza jurídica para la operación de nuevos modelos de negocio por medio de las llamadas cajas de arena regulatorias.

43. En 1 de marzo de 2018 la llamada Ley Fintech fue aprobada. Entre las mejoras a la Ley derivadas de la opinión de la Comisión resalta el hecho de que se hizo explícito que los usuarios son propietarios de su información y que las autoridades deben determinar las contraprestaciones por la transmisión de los datos. Además, se garantizó el acceso de las ITF a la información, al establecerse los términos y condiciones para que la interrupción en la transmisión de datos sea procedente. Finalmente, se prohibió que las entidades financieras cobren tarifas diferenciadas a las ITF y a otros clientes.<sup>25</sup> COFECE se mantiene atenta al proceso legislativo de leyes secundarias, a fin de que propicien la innovación y el acceso de nuevos competidores.

## 7. Conclusión

44. Para una autoridad de competencia en un país emergente como México, con niveles de ingreso promedio y una importante desigualdad de ingresos, existe un doble desafío

<sup>23</sup> Repensar la competencia en la Economía Digital, Comisión Federal de Competencia Económica, 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2FKAsRZ>. Opinión OPN-008-2015. Disponible en: <https://bit.ly/2oxdfTe>.

<sup>24</sup> COFECE, OPN-007-2017. Disponible en: <https://bit.ly/2oIv8qh>.

<sup>25</sup> Repensar la competencia en la Economía Digital, Comisión Federal de Competencia Económica, 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2FKAsRZ>.

debido a que se destinan esfuerzos importantes para mejorar las condiciones de competencia en los mercados tradicionales, principalmente aquellos a los que acceden las familias de los hogares con los ingresos más bajos y en los que destinan gran parte de su ingreso.<sup>26</sup> Por otro lado, en México existen sectores inmersos en la economía global moderna y, por lo tanto, son parte de la tendencia de digitalización mundial. En estos mercados, la COFECE también destina recursos importantes y, en ellos enfrenta el reto de optar entre las siguientes dos posibles posturas:

- Primero, permitir que los mercados digitales se disciplinen a través de la competencia, evitando las distorsiones del mercado causadas por posibles acciones de la Comisión. Esto se puede lograr mediante el ejercicio adecuado de los poderes para investigar y sancionar cualquier conducta anticompetitiva que pueda surgir en estos mercados.
- Segundo, se puede elegir creer que los mercados digitales tienden a carecer de competencia, especialmente aquellos con presencia de plataformas, y asumir un papel más activo a través de la regulación. Esto implicaría, por ejemplo, hacer uso de herramientas que se han utilizado en mercados como el agua, la electricidad, los ferrocarriles, los servicios telefónicos, entre otros, donde el enfoque tradicional para el crecimiento acelerado de las empresas ha sido regularlas para evitar abuso de su poder de monopolio. Sin embargo, los resultados de la regulación no siempre han sido los esperados. Por eso, en el debate existen dos posturas, por un lado los que proponen regular a las empresas dominantes en mercados digitales y, por el otro lado los que dudan de su efectividad (por ejemplo, debido a la facilidad de caer en captura regulatoria, o por el hecho de que existe la posibilidad de que otra innovación pueda desaparecer la dominancia de los incumbentes en cualquier momento).

45. Finalmente, cabe resaltar que la LFCE provee de mecanismos para intervenir a favor de las condiciones del mercado, ya sea en los tradicionales o en los digitales, al realizar un análisis caso por caso con el objetivo de evitar la creación de distorsiones artificiales en ellos.

---

<sup>26</sup> Ver Estudio sobre el impacto que tiene el poder de mercado en el bienestar de los hogares. Disponible en: <https://bit.ly/2kwBYRH>.

## Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)

### 1. Introducción

46. En esta contribución se presentan los elementos más relevantes que el IFT identifica para su práctica en materia de competencia económica sobre plataformas digitales y no digitales. Esta información ha sido recopilada a través de las siguientes actividades:

- *Colaboración técnica* para fortalecer las capacidades de análisis (*capacity building*) de las plataformas digitales y, en general, de los mercados digitales o la economía digital. El IFT se ha apoyado en una estrecha y frecuente colaboración e intercambio de información, opiniones y experiencias con organismos, instituciones, otras autoridades y miembros de la industria— en materia de competencia económica y otras materias concurrentes;
- *Aplicación de las leyes y las políticas* a su cargo — de competencia económica y sectoriales— en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión en México; y
- *Abogacía*. Por una parte, organiza y convoca a eventos nacionales e internacionales y, por la otra, mantiene una participación activa en foros nacionales e internacionales. Estos esfuerzos se orientan a construir, compartir y difundir información sobre las plataformas y propiciar la interacción con otras autoridades, decisores de políticas públicas y participantes de los mercados digitales. A través de estas actividades las autoridades de competencia pueden desarrollar aliados para desarrollar conciencia de que las intervenciones regulatorias deben atender las fallas de mercado, sin menoscabo de los beneficios que los mercados digitales pueden reportar a la sociedad.

47. El IFT ha invertido en la construcción de conocimiento y capacidad de análisis no sólo respecto a las plataformas digitales, sino la economía digital en general. Ello porque, dadas las perspectivas de evolución tecnológicas, la identificación de los productos y mercados digitales requiere de entender su entorno y posible evolución. En el entendido de que los mercados digitales, incluyendo los *over-the-top* u OTT y las plataformas, constituyen fenómenos económicos de escala mundial o multi-jurisdiccional, las autoridades podemos derivar recursos analíticos propios adecuados a nuestras legislaciones, a partir de las prácticas internacionales.

48. Esta contribución ofrece una propuesta de definición de plataformas y de plataformas digitales, con énfasis en sus características distintivas. También se describen las actividades emprendidas por el IFT para construir y fortalecer sus capacidades de análisis, tanto de las plataformas digitales como de su entorno. Además, se listan los elementos empleados para identificar y evaluar conductas en los mercados de plataformas digitales. Después, se refieren los elementos empleados en el análisis de mercados de plataformas no digitales, empleando como ejemplo los servicios de radiodifusión. Además, se ofrece un apartado que en el que se abordan aspectos de la colaboración con otras entidades con facultades e intereses concurrentes.

## 2. Plataformas y plataformas digitales: propuesta de definiciones

### 2.1. Plataformas

49. Las plataformas, en términos generales, son productos (aplicaciones o servicios) que permiten a dos o más grupos de usuarios interactuar — una función referida como *matchmaking*. Las plataformas constituyen por sí mismas mercados, los cuales pueden definirse como mercados de múltiples lados o múltiples mercados relacionados.

50. En materia de competencia económica, habitualmente, el análisis de casos que involucran plataformas genera cuestiones prácticas muy específicas, tales como:

- Definir el (los) mercado(s) relevante(s) y el (los) mercado(s) relacionado(s) en los que debe analizarse una conducta específica y sus efectos sobre el proceso competitivo — ¿cuándo dos o más lados de una plataforma constituyen uno o más mercados? ¿Cómo identificar los límites de una plataforma, i.e., cómo identificar los bienes o servicios que oferta propiamente la plataforma de otros que estén vertical u horizontalmente integrados por el mismo agente económico que la controla?; e
- Identificar si existe o puede existir una posición de poder sustancial o dominancia en el mercado y la capacidad de ejercerla — ¿Cómo identificar la capacidad de fijar los precios o variables no basadas en precio en uno o más mercados? ¿Cuáles son los factores que pueden generar o reforzar una posición dominante en el mercado?

51. Las plataformas existen en mercados digitales y no digitales. De ahí que es posible, caso por caso, *adaptar* y *adecuar* elementos del análisis de competencia económica tradicionalmente empleados en el estudio de plataformas no-digitales a las que operan de manera *digital*, sin perder de vista que su naturaleza amerita consideraciones específicas y adecuaciones analíticas.

### 2.2. Economía o mercados digitales

52. La *economía digital* o los mercados digitales se caracterizan por tres elementos principales: modularidad; economías de escala, alcance y de red; así como la evolución o dinamismo tecnológico.<sup>27</sup>

- La *modularidad* implica que sobre Internet existen elementos que conforman un ecosistema (ej. datos, información, aplicaciones, comunicaciones, contenido, algoritmos, redes, dispositivos y otros) que pueden combinarse y complementarse de distintas formas para dar lugar a distintos productos (bienes o servicios), generando una gran escala de opciones para distintos grupos de usuarios.
- Al operar sobre Internet, pueden generar *economías* de escala, alcance y de red, permitiendo que la producción y la adopción de nuevos y mejorados productos, o

---

<sup>27</sup> Cfr. GSMA (2016), “A new regulatory framework for the digital ecosystem”, secciones 1 «Introducción» y 2 «Competitive Dynamics of the Digital Ecosystem». Disponible en: [https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2016/09/GSMA2016\\_Report\\_NewRegulatoryFrameworkForTheDigitalEcosystem\\_English.pdf](https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2016/09/GSMA2016_Report_NewRegulatoryFrameworkForTheDigitalEcosystem_English.pdf).

la agregación de nuevos usuarios, ocurra a costos y precios muy bajos, incluso de cero o cercanos a cero.

- Los mercados digitales son *dinámicos*, los participantes nuevos y existentes tienen fuertes incentivos para invertir e innovar —por sí mismos o través de terceros desarrolladores— lo que fortalece la competencia para crear nuevos productos, ingresar a nuevos mercados y aplicar nuevas tecnologías para generar más productos digitales, a menor costo y con mayor calidad, variedad y disponibilidad.
- En el entorno digital, los participantes y los productos crean sinergias y forman sistemas (ecosistemas) cuya complejidad supera o no tiene paralelo en lo observado en mercados o industrias convencionales (físicas). También las dimensiones de su operación pueden incluir a varias jurisdicciones, sin tener una presencia física o representación legal ante las autoridades. De ahí que identificar mercados y efectos de conductas específicas cobre una mayor complejidad para la política de competencia económica.

### 2.3. Plataformas digitales

53. Dentro de la economía digital o los mercados digitales, las plataformas constituyen un subconjunto de los productos que se ofrecen sobre Internet —comúnmente denominados OTT.<sup>28</sup>

54. Las plataformas digitales pueden entenderse como *aplicaciones*<sup>29</sup> a la que se accede a través de la Internet y que permiten la interacción en un entorno digital (nube) a diferentes grupos de usuarios, así como el procesamiento de datos, dando lugar a mercados de múltiples lados o múltiples mercados relacionados. Lo anterior mediante el uso de programación computacional compleja en la nube. Las plataformas digitales son interfaces con funcionalidades más complejas que evolucionan e innovan en forma dinámica.

55. Las plataformas han cobrado una mayor relevancia en el ámbito digital, pues al operar sobre el Internet potencian su capacidad e impacto para generar valor a gran escala que resulta de:

- Comunicar o enlazar a (*matchmaking* entre) múltiples grupos de usuarios, dispositivos, sistemas y equipos;
- Ofrecer mayores funcionalidades y desarrollar innovaciones para incrementar el valor que reportan a sus usuarios;
- Disponer de diversos elementos para optimizar las transacciones, desarrollar innovaciones e internalizar el valor que reportan (i.e. información de los grupos de

<sup>28</sup> Ver, por ejemplo, BEREC (2018), “Report on OTT services”, disponible en: [https://berec.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/berec/reports/5751-berec-report-on-ott-services](https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/5751-berec-report-on-ott-services).

<sup>29</sup> Una aplicación incluye la interface y todos los elementos relacionados que permiten la interacción de los usuarios a través de Internet, por ejemplo: aplicaciones móviles y/o sitios web (i.e., conjunto de páginas web interrelacionadas con contenido diverso, pertenecientes a un dominio de internet común), incluyendo servidores o centros de datos, programación, algoritmos y enlaces, entre otros.

usuarios, computación en la nube, algoritmos, u otros). Esto es, están diseñadas para generar un ciclo virtuoso y acelerado de creación de valor; y<sup>30</sup>

- Ofrecer productos diferenciados y discriminar entre los usuarios, lo que deriva del uso masivo de datos y perfiles de consumo (*data, big data y profiling*) obtenidos, así como el empleo de tecnologías, algoritmos, cómputo y sinergias como otros elementos del ecosistema digital, por mencionar algunos elementos.

56. En suma, son la multiplicidad de lados de la plataforma digital, de productos diferenciados, la escala y la complejidad de sus operaciones, su cadena de valor y sus altos niveles de innovación, lo que demanda el empleo de referencias conceptuales y tecnológicas especializadas y el ajuste del análisis en materia de competencia económica.

57. Las principales funciones para la política de competencia económica respecto de las plataformas digitales consisten en desarrollar un marco analítico para comprender el proceso competitivo y las fallas de mercado con el objeto de:

1. Ejercer en forma oportuna, adecuada y efectiva la ley de competencia económica; y
2. Contribuir a un debate constructivo y abogar para que las demás políticas y regulaciones incluyan adecuadamente al ecosistema digital, para prevenir y corregir distorsiones al proceso competitivo. Los esfuerzos que se realicen en este sentido, para modernizar los enfoques de análisis y reflejar el mercado y las realidades de la evolución tecnológica, reportarán beneficios para nuestras sociedades en términos de inversión, elecciones para el consumidor y crecimiento económico.

58. En cualquier materia y para cualquier autoridad, incurrir en un falso positivo puede reducir la innovación y las eficiencias en los mercados digitales. Un falso negativo o una intervención tardía podría generar daños significativos a una multiplicidad de usuarios y reducir la competencia real y potencial. De tal forma que conocer los mercados digitales, incluyendo a las plataformas, y sus dinámicas competitivas es una de las mayores contribuciones que las autoridades de competencia podemos aportar, lo cual requiere de la colaboración multidisciplinaria.

### 3. Estudio y Capacitación sobre Plataformas Digitales

59. El IFT — como autoridad de competencia y regulador sectorial en telecomunicaciones y radiodifusión— ha mantenido una participación y colaboración constante con autoridades, organismos y foros nacionales e internacionales para contribuir a la construcción del conocimiento y dar a conocer las especificidades de la economía digital, incluyendo a las plataformas.

60. En 2019, el IFT ha participado activamente en estudios sobre plataformas digitales y la política de competencia económica, entre los que destacan:

1. Organización del “*APEC Workshop on Competition Policy for Regulating Online Platforms in the Asia-Pacific Region*”, que contó con la participación de diversas autoridades de competencia de miembros del Foro de Cooperación Económica

<sup>30</sup> OCDE (2018). “*The digital economy, multinational enterprises and international investment policy.*” Disponible en: <http://www.oecd.org/investment/investment-policy/The-digital-economy-multinational-enterprises-and-international-investment-policy.pdf>. De acuerdo con la OCDE (2018), el resto de actividades económicas pueden llamarse no-digitales o tradicionales.

Asia-Pacífico (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC), así como invitados expertos en el tema. En este taller se discutieron temas relevantes para la política de competencia económica y se compartieron experiencias sobre diversos casos a nivel internacional.<sup>31</sup>

La información recopilada en este taller se publicó en el reporte “*Competition Policy for Regulating Online Platforms in the APEC Region*”<sup>32</sup> (Reporte IFT-APEC) que aporta, entre otros elementos:

- Una propuesta de definición para las plataformas digitales;
  - Referencias a casos relevantes;
  - Identificación de los retos y las oportunidades para la ley y la política de competencia económica;
  - Herramientas para definir mercados, determinar la existencia o abuso de poder sustancial de mercado o dominancia; analizar los posibles efectos de una conducta y concentraciones; considerar las eficiencias; emplear el análisis dinámico y caso por caso (*regla de la razón*);
  - El papel que desempeñan los datos en estos mercados;
  - Elementos considerados en políticas públicas, marcos jurídicos y la aplicación de legislaciones de competencia para abordar el estudio de los mercados digitales, incluyendo las plataformas.
2. Colaboración en el informe sobre plataformas digitales y competencia en México, publicado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), a solicitud de la Secretaría de Economía.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Celebrado del 7 al 9 de mayo de 2019, contó con la participación de 13 economías APEC: Canadá, Chile, Indonesia, Malaysia, México, Papua Nueva Guinea, Perú, Filipinas, Rusia, Singapur, Chinese Taipei, los Estados Unidos, y Vietnam. También asistieron como invitados, representantes de la Unión Europea, OCDE, la Asociación Latinoamericana de Internet, la academia, firmas legales, plataformas digitales y otras industrias.

<sup>32</sup> IFT-APEC (2019). *Competition Policy for Regulating Online Platforms in the APEC Region*. Economic Committee, Competition Policy and Law Group (CPLG). Disponible en: <https://www.apec.org/Publications/2019/08/Competition-Policy-for-Regulating-Online-Platforms-in-the-APEC-Region>

<sup>33</sup> <https://www.oecd.org/daf/competition/eng-digital-platforms-and-competition-in-mexico.pdf>

3. Participación en actividades realizadas por el Comité sobre Política de la Economía Digital (CDEP) de la OCDE,<sup>34</sup> en donde se estudian temas transversales para la economía digital. Entre las principales actividades del Instituto<sup>35</sup> destacan:
  - *Medición y análisis de la economía digital* — Se discuten las metodologías de medición de las prácticas de gestión de riesgos digitales de los negocios, la medición de las habilidades digitales y el comercio electrónico, el análisis estadístico de los flujos de datos transfronterizos, el comercio internacional y la inversión extranjera directa, así como aportaciones a la iniciativa *Going Digital* de la OCDE.<sup>36</sup> Estas acciones están dirigidas hacia la construcción de la próxima generación de datos e indicadores capaces de enfrentar los desafíos de la transformación digital como son: visibilizar la transformación digital en las estadísticas económicas; comprender los impactos económicos de la transformación digital; medir sus efectos en el bienestar; y diseñar nuevos enfoques.
  - *Inteligencia Artificial (AI)* — Participar en grupos de trabajo y en la iniciativa *Scoping Principles to Foster Trust In and Adoption of AI* cuyo objetivo es el de, bajo una óptica multidisciplinaria, delinear una serie de principios generales para promover la confianza y la adopción de la AI y principios marco para la generación de políticas públicas en este tema, considerando que las aplicaciones de la AI en los mercados digitales son vastas. Por ejemplo, en las plataformas digitales se emplean herramientas de AI para anticipar o pronosticar las demandas o formas de uso de los usuarios o grupos de usuarios, con el objeto de obtener o fortalecer su capacidad de generar economías que optimicen su modelo de negocios.

61. El IFT ha invertido en la construcción de conocimiento y capacidad de análisis no sólo respecto a las plataformas digitales, sino respecto a la economía digital en general porque, dadas las perspectivas de evolución tecnológicas, la identificación de los productos y mercados digitales requiere de entender su entorno y posible evolución.

62. Además, recientemente se constituyó un grupo de trabajo integrado por personal de las unidades especializadas en regulación y competencia económica del IFT, que estudia y analiza de manera convergente la evolución de los mercados, las estructuras y las prácticas en los mercados digitales, incluyendo las plataformas. Esta solución surgió de la necesidad práctica de identificar y evaluar los posibles efectos sobre la competencia de prácticas de mercado y posibles instrumentos regulatorios de aplicación *ex ante* y/o *ex post* propias de la legislación de competencia económica (LFCE) y la ley sectorial de telecomunicaciones y radiodifusión en México.

---

<sup>34</sup> Este Comité tiene como objetivos principales fortalecer los cimientos de la Economía Digital mediante el desarrollo, el monitoreo y la promoción de un marco normativo coherente; coordinarse con otros comités de la OCDE para desarrollar análisis, políticas y buenas prácticas que aprovechen el potencial de la transformación digital para el crecimiento y el bienestar a través del fomento del espíritu empresarial, las habilidades en TIC y el empleo, y una mejor salud, bienestar, así como seguir desarrollando e implementando una hoja de ruta de medición a mediano y largo plazo para la transformación digital.

<sup>35</sup> Cabe señalar que Comisionados del IFT ocupan, actualmente, las vicepresidencias del Comité de Política de Economía Digital y del Grupo de Trabajo sobre las Políticas de Infraestructura y Servicios de Comunicación.

<sup>36</sup> OCDE (2017) *OECD Digital Economy Outlook 2017*. Disponible en: <https://www.oecd.org/sti/ieconomy/oecd-digital-economy-outlook-2017-9789264276284-en.htm>

63. Esta práctica ha permitido abordar de manera integral aspectos técnicos, económicos y legales; así como el intercambio de información y conocimientos especializados (*expertise*) para construir conocimiento compartido y soluciones armonizadas. Es sin duda, una práctica que el IFT recomienda emprender a las autoridades de competencia económica, tanto intramuros como con otras autoridades e instancias relevantes, sobre todo para fortalecer su capacidad de brindar apoyo técnico a otras autoridades para el diseño de instrumentos regulatorios y políticas públicas adecuadas.<sup>37</sup>

## 4. Estudio y análisis de las plataformas digitales

64. El estudio y análisis de las plataformas digitales sigue los elementos y la metodología prevista en la LFCE: definir los mercados relevantes y relacionados, incluyendo sus características; evaluar las condiciones de competencia (o competencia efectiva) o la existencia de poder sustancial; y analizar los efectos del caso o la conducta específica que se analice (i.e. concentraciones, prácticas, barreras, existencia de insumos esenciales u otras) en el proceso de competencia o libre competencia.

### 4.1. Mercados relevantes y relacionados

65. La identificación del (de los) mercado(s) que corresponden a una plataforma en particular, parte del análisis de sustitución por el lado de la oferta y la demanda, considerando las dimensiones de producto, geográfica y temporal (disponibilidad).<sup>38</sup> Estos elementos generales deben adecuarse al caso particular de estudio.

66. Estos mercados, además, pueden estar vertical u horizontalmente relacionados. De tal forma que debe tenerse cuidado en identificar lo que es propio del mercado y los lados de la plataforma de lo que no. Por ejemplo, desde la experiencia de un usuario, podría estar ante una plataforma que ofrece múltiples bienes y servicios (i.e. datos, comunicaciones P2P, interacciones, comercio electrónico y otros) interrelacionados. Mientras que del lado de la oferta puede existir una sinergia de plataformas con otros servicios OTT que no son provistas por el mismo agente económico, o aún si lo fueran, no forman parte del mercado que corresponde propiamente a la plataforma de otros integrados.

67. Es así que para determinar los mercados relevantes y relacionados con las plataformas digitales es necesario considerar, entre otros elementos, los siguientes:

- Se tratan de productos digitales (i.e. que operan sobre Internet u OTT) que habilitan la interacción entre dos o más grupos de usuarios, distintos pero interdependientes entre sí. Los grupos de usuarios se necesitan uno al otro y, en ausencia de la Plataforma, no podrían captar por sí mismos el valor de sus interacciones ni realizar los intercambios. Dependen de la plataforma como catalizador que habilite los medios y las funcionalidades para interactuar e intercambiar en condiciones que les generen valor.

---

<sup>37</sup> Adicionalmente, el Centro de Estudios del IFT realiza estudios sobre mercados digitales, éstos y las líneas de investigación definidas para el periodo 2015-2018 están disponibles en: <http://centrodeestudios.ift.org.mx/4lineas.php>

<sup>38</sup> Artículo 58 de la LFCE.

- Los operadores de plataformas OTT pueden especializarse en atender necesidades específicas de los diferentes grupos y tipos de usuarios, permitiéndoles interactuar y realizar transacciones en la plataforma. Es a través de la oferta de diversos productos diferenciados y su capacidad de monetizar el valor que se generan en estas interacciones que las plataformas digitales han desarrollado distintos modelos de negocios y han tenido acceso a diversas fuentes de ingresos. Al respecto, la existencia de diferentes modelos de negocios debe ser considerada cuidadosamente al identificar la existencia de sustitutos, para uno o más lados de la plataforma digital.
  - Involucran mercados de múltiples lados, en los que dos o más grupos de usuarios interactúan y en el que las decisiones de un grupo afectan los resultados para otro(s) grupo(s), generalmente a través de una externalidad.
  - En los mercados de múltiples lados, el nivel y la estructura de los precios constituyen el mecanismo para incentivar a los distintos grupos de usuarios a unirse o adoptar la plataforma. Incluso el uso de un precio cero a un lado de la plataforma constituye un instrumento de mercado para generar valor que pueda capturar o monetizar en otro(s) lado(s) del mercado.
  - Tienen importantes economías de escala y de alcance (incluidas las de red), lo que les permite agregar usuarios y funciones a un costo marginal cercano a cero. Los efectos directos de red causan que el valor de la plataforma aumente para un grupo de usuarios a medida que se incorporen más usuarios. Por su parte, los efectos indirectos de red generan que el valor de la plataforma aumente para un grupo de usuarios mientras más usuarios de otro(s) grupo(s) se incorpore(n).
  - Involucran altas tasas de innovación y desarrollo tecnológico, por lo que su análisis demanda de un enfoque prospectivo y dinámico.
  - A su vez, a través de las plataformas se pueden demandar y ofertar productos de diversos proveedores de productos tanto digitales como tradicionales (ej. comercio, transporte y hospedaje). No obstante, debe tenerse presente que las plataformas constituyen en sí mismos mercados distintos y distinguibles de las demás actividades económicas —digitales y no digitales— de las que requieran (insumos) o a las que presten servicios (*aftermarkets*).
  - En términos generales, el modelo de negocios de los proveedores de plataformas digitales u OTT está basado en las siguientes fuentes de ingreso:
    - Comisiones y contraprestaciones que cobran a usuarios por acceder a la plataforma OTT y permitir y gestionar la interacción y comunicación en tiempo real de usuarios demandantes y usuarios oferentes de algún bien o servicio;
    - Uso y venta de data y analítica. Este tipo de bases de datos son muy valiosas para las propias plataformas (les permite mejorar la personalización de sus servicios) y para otros usuarios, como pueden ser anunciantes, bancos, entre otros, y/o
    - Venta de espacios publicitarios a anunciantes que buscan dar a conocer las características de los bienes y servicios que proveen.
68. En suma, al definir los mercados relevantes de las plataformas digitales y sus lados puede seguirse la siguiente secuencia analítica:

- Los productos —servicios o funcionalidades— que proveen las plataformas digitales objeto de análisis (i.e. para la compraventa de servicios, para la provisión entre particulares de servicios de transportes o de alojamiento).
- Identificar si los productos que proveen las plataformas digitales cuentan con sustitutos, en una o más plataformas u OTT, y tomando en consideración los costos de transacción de acudir a otras fuentes.
- Determinar si en la plataforma existen mercados con múltiples lados, a partir de identificar a los grupos de usuarios que tienen acceso a la plataforma y las interacciones que ocurren entre ellos, a través de la plataforma.
- Identificar si la plataforma digital, con la información que recaba o provee a sus grupos de usuarios, participa en un mercado distinto que corresponda a la cadena de valor de datos y su análisis (i.e. recolección, *big data*, analítica, generación de perfiles u otros).
- Evaluar la posibilidad de definir un mercado distinto para la provisión y venta de espacios publicitarios dentro de las plataformas digitales.
- Identificar el alcance geográfico de las plataformas digitales, considerando la ubicación de los distintos usuarios y los costos que estos enfrentan para acceder a las plataformas. También deben considerarse aspectos como la lengua, diferencias en los patrones de uso y cultura de los usuarios.
- Considerar la interrelación entre los distintos grupos de consumidores que una plataforma digital enlaza.<sup>39</sup> Un primer elemento de distinción es identificar entre dos tipos de plataformas digitales: i) las transaccionales, que en las que dos o más grupos de consumidores interactúan de manera simultánea, generando una transacción que es observable por parte de la plataforma, la cual cobra una comisión por cada transacción;<sup>40</sup> y las no transaccionales, que son aquellas en las que dos o más grupos de consumidores interactúan sin que la plataforma pueda observar transacciones entre estos grupos.
- En la evaluación de la prueba del monopolista hipotético (*SSNIP test*) se debe tener en consideración el signo y magnitud de los efectos indirectos de red entre los lados, los cuales pueden modificar ampliamente la rentabilidad de un incremento en el precio. Adicionalmente, la estructura (o proporción) óptima de los precios que fija la plataforma puede modificarse ante un incremento en el precio. En este sentido, cada iteración del *SSNIP test* debe considerar los siguientes tres escenarios: i. un monopolista podría incrementar un precio y dejar constante otro; ii. incrementar uno de los precios y reducir otro, o iii. incrementar ambos precios. De no considerarse esto, se corre el riesgo de sobreestimar el tamaño del mercado.
- Un elemento adicional a observar en la definición del mercado relevante en plataformas y servicios digitales es el análisis del uso simultáneo de varias plataformas o servicios por parte de los usuarios para acceder a un producto o

<sup>39</sup> OCDE (2018). *Rethinking antitrust tools for multi-sided platforms*. Disponible en : <http://www.oecd.org/daf/competition/Rethinking-antitrust-tools-for-multi-sided-platforms-2018.pdf>

<sup>40</sup> Filistrucci, Lapo, “Market Definition in multi-sided markets” en OCDE (2018) *Rethinking antitrust tools for multi-sided platforms*.

servicio específico (*multi-homing*).<sup>41</sup> Se debe analizar con cuidado esta práctica en cada uno de los lados, pues puede evidenciar ya sea la sustitución entre plataformas o su complementariedad (en presencia de amplia diferenciación entre plataformas),<sup>42</sup> por lo que es necesario comprender correctamente las razones de la conducta de los consumidores y el grado de sustitución entre los productos o servicios ofertados por las plataformas.

## 4.2. Análisis de condiciones de competencia o determinación de poder sustancial de mercado

### 4.2.1. Barreras a la entrada y la expansión

69. La entrada en los mercados digitales puede requerir bajos montos de capital e infraestructura y exhibir bajos costos para la introducción y desarrollo de nuevos productos o servicios. Incluso una plataforma o servicio digital podría incursionar rápidamente en un mercado distinto al añadir componentes o modificar el producto o servicio que ya ofrece, si los usuarios lo adoptan masivamente.

70. En el estudio de las plataformas digitales, la identificación y el análisis de barreras puede considerar los siguientes elementos:

- *Requisitos y costos de entrada y cambio para los usuarios.* Los costos de cambio para el usuario pueden incrementarse al grado de constituir barreras a la entrada en ausencia de interoperabilidad y de portabilidad (datos, historial, bienes o servicios) entre las plataformas, así como la existencia de programas de lealtad (i.e. bonos, recompensas o mejoras por la permanencia o la actividad).
- *Posibilidad de utilizar los servicios de plataforma de uno o varios proveedores (Single o Multi-homing).*<sup>43</sup> La presencia de *multi-homing* puede aminorar o restringir la capacidad de una plataforma digital para ejercer poder de mercado, siempre que el o los grupos de usuarios observen esas alternativas como sustitutos.
- *Efectos directos e indirectos de red.* Los efectos directos se generan cuando un lado de la plataforma aumenta su número de usuarios, lo que eleva la utilidad de los mismos y puede desincentivarles de cambiar a otra plataforma. Los indirectos consisten en que un aumento de usuarios en un lado eleva la utilidad de los usuarios en otro lado.<sup>44</sup> La presencia de efectos directos e indirectos de red pueden generar

<sup>41</sup> Armstrong, Mark (2006), “Competition in Two-Sided Markets”, *The RAND Journal of Economics*, Vol. 37/3, pp. 668-691. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/pdf/25046266.pdf?refreqid=excelsior%3A15b7252f47763063fd9fc448b7659579>.

<sup>42</sup> Wismer, Sebastian y Rasek, Arno. “Market definition in multi-sided markets” en OCDE (2018). *Rethinking antitrust tools for multi-sided platforms*.

<sup>43</sup> Belleflame, Paul y Peitz, Martin (2018). “Platform competition: Who benefits from multihoming?”. *International Journal of industrial organization*. ISSN 0167-7187. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167718718300353?via%3Dihub>

<sup>44</sup> Bundeskartellamt (15 de febrero de 2019). *Facebook, Exploitative business terms pursuant to Section 19(1) GWB for inadequate data processing. Case Summary*. Disponible en: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Fallberichte/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Fallberichte/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

una dinámica en la que una sola plataforma incrementa significativamente su participación en el mercado, aún hasta el grado de monopolizarlo (*market tipping*)<sup>45</sup> Algunos elementos que incrementan la probabilidad del *market tipping* son<sup>46</sup>: i. la escasa diferenciación entre productos o servicios; ii. la existencia de efectos indirectos de red muy pronunciados; iii. la presencia de economías de escala y la necesidad de generar una masa crítica de usuarios; y iv. la ausencia o el bajo uso del *multi-homing*.

- *Acceso, acumulación y durabilidad de los información o datos.* Los datos constituyen un activo clave que las plataformas o servicios digitales emplean para innovar, mejorar la calidad y personalizar el o los servicios (o la experiencia de uso) dando lugar a los círculos de retroalimentación (*feedback loop*). A medida que un agente económico acumule un mayor volumen de datos, en el mercado de las plataformas digitales o en otros relacionados, puede emplear la información derivada (i.e. *profiling* u *ofertas personalizadas*) para obtener o incrementar su capacidad de explotar economías de escala, de alcance o efectos de red.<sup>47</sup> En caso de que una sola plataforma acumule datos e información que pueda emplear en exclusividad o a una escala que no pueda ser equiparada por otros participantes, puede constituirse una barrera a la entrada y la expansión de otras que faciliten el ejercicio de poder de mercado de esa plataforma.<sup>48</sup> Esta situación puede verse agravada si:
  - Un mismo agente económico controla múltiples plataformas y, con ello, tiene acceso a un volumen y variedad de datos a una escala que no pueda ser replicada por sus competidores, actuales y potenciales; y restringir las fuentes a las que sus rivales puedan recurrir para generar sus propios datos o información; y
  - Los usuarios no tienen la capacidad o el interés de limitar las prácticas descritas en el párrafo anterior.<sup>49</sup>
- *La existencia y poder de sus competidores.* Con frecuencia la competencia en los mercados digitales es *por-el-mercado* y no *en el mercado*. En etapas iniciales puede observarse la concurrencia de varios oferentes compitiendo activamente por el mercado hasta que una o pocas alcanzan la escala suficiente para desarrollar economías que sus competidores no puedan replicar. Esta situación puede ser temporal o no, dependiendo de la contestabilidad que pueda generarse en el mercado, considerando los impactos de la innovación. La empresa dominante puede ser desplazada rápidamente por un rival o un entrante con una mejor tecnología, mayor calidad o un modelo de negocios diferente, en un *proceso de*

<sup>45</sup> Collyer, Kate; Mullan, Hugh y Timan, Natalie (2017) “Measuring market power in multi-sided markets”, en OCDE (2018). *Rethinking antitrust tools for multi-sided platforms*.

<sup>46</sup> Rysman, Marc. (2009). “The Economics of Two-Sided Markets”. *Journal of Economic Perspectives*, 23 (3): 125-43.

<sup>47</sup> OCDE (2018) *Plataformas digitales y competencia en México*. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/competition/esp-plataformas-digitales-y-competencia-en-mexico.pdf>.

<sup>48</sup> Argenton, Cédric, y Prüfer, Jens (2012). “Search engine competition with network externalities”. *Journal of Competition Law and Economics*, 8(1), 73–105.

<sup>49</sup> OXERA (2018). *Market Power in digital platforms*. Disponible en: <https://www.oxera.com/wp-content/uploads/2018/10/Market-power-in-digital-platforms.pdf>.

*destrucción creativa*. A medida que el (los) producto(s) o servicio(s) ofrecido(s) por la plataforma sea(n) homogéneo(s), aumentan las posibilidades de que sus competidores actuales o potenciales puedan ejercer una mayor presión competitiva. Por el contrario, ante la existencia de productos o servicios diferenciados, se reduce la posibilidad de que sus competidores puedan replicarlo. De tal forma que la existencia de competencia por el mercado no exime de la necesidad de realizar un análisis de la existencia de poder sustancial o dominancia en el mercado, en caso de que tal posición se mantenga o pueda mantenerse por un periodo de tiempo relevante.

- *Fuentes alternativas de insumos*. En los mercados digitales, la capacidad de innovar constituye un insumo relevante. El análisis de acceso a insumos puede considerar la capacidad de los competidores para acceder a niveles de capitalización, recursos informáticos o tecnológicos especializados y/o talento (personal capacitado) que generen la capacidad de innovación necesaria para competir. La interoperabilidad entre plataformas, el acceso a tiendas de aplicaciones o sistemas operativos, o la portabilidad de datos son aspectos en los que pudiesen surgir barreras a la entrada o en el acceso a insumos relevantes.

#### 4.2.2. *Conductas contrarias a la competencia*

71. En la evaluación de concentraciones y prácticas anticompetitivas pueden considerarse las siguientes características<sup>50</sup> de los mercados de las plataformas digitales:

- *Depredación*. La mera observación de que un precio se encuentra por debajo de costos en uno de los lados no es un indicio de ésta práctica.<sup>51</sup> Los efectos indirectos de red que se producen en una plataforma pueden explicar que resulte óptimo el *subsidiar* el uso en uno de sus lados que atiende, si tiene la capacidad de capturar valor o ingresos en otro lado. Para evaluar si la provisión de bienes o servicios en un lado de la plataforma por debajo de sus costos constituye una depredación anticompetitiva puede considerarse si es un instrumento para atraer usuarios y, por ende, es rentable si recupera total o parcialmente los costos en los que incurre en un lado con los beneficios que obtiene en otro(s) lado(s).<sup>52</sup>
- *Exclusividades*. Al evaluar esta conducta puede considerarse el impacto de dicha práctica sobre los costos de los rivales. En particular, si ante la existencia de economías de escala entre los lados generadas por los efectos indirectos de red, la práctica dificulta a los competidores atraer y generar una base de usuarios en todos u otros lados. También debe considerarse la intensidad de la competencia, esto es, si la presencia de estas cláusulas obliga a las plataformas a transitar de competir en precios a competir por la celebración de exclusividades con los usuarios.
- *Empaquetamiento y ventas atadas*. Un aspecto común a los mercados digitales es que se ofrecen conjuntos de bienes y servicios que pueden ser percibidos o empleados por los usuarios como uno solo. Un reto relevante para las autoridades de competencia es identificar los límites entre los distintos bienes o servicios; y

---

<sup>50</sup> OCDE (2018). *Rethinking antitrust tools for multi-sided platforms*.

<sup>51</sup> OCDE (2018). *Rethinking antitrust tools for multi-sided platforms*.

<sup>52</sup> Katz, Michael (2017) “Exclusionary conduct in multi-sided markets”, en OCDE (2018). *Rethinking antitrust tools for multi-sided platforms*.

entender los modelos de negocios involucrados para identificar si existen conductas de empaquetamiento y de ventas atadas.<sup>53</sup>

- *Discriminación y condiciones excesivas.* La LFCE no se refiere a las conductas de explotación, aunque pueden analizarse como parte de formas constructivas de prácticas discriminatorias (i.e. establecer condiciones significativamente distintas entre agentes económicos situados en igualdad de condiciones) o negativas (i.e. ofertar en condiciones excesivas para, *de facto*, negar el trato). Estas conductas pueden presentarse en el acceso o uso de los datos e información que puede emplearse para mejorar o personalizar sus precios. Por otro lado, pueden establecerse límites en precios para evitar niveles excesivos, como es el caso del tope a la tarifa dinámica de Uber.<sup>54</sup>
- *Restricciones verticales.* Estas conductas son frecuentes<sup>55</sup> y pueden requerir de un mayor escrutinio en los mercados de las plataformas digitales. Cuando los efectos cruzados (entre grupos de usuarios) de red son fuertes, las restricciones verticales pueden ser necesarias en algunos casos para prevenir el uso oportunista (*free riding*) y mejorar el desempeño de la plataforma.<sup>56</sup> También pueden dañar la competencia si disuaden a los competidores, existentes y potenciales, de implementar estrategias agresivas de precios o facilitar acuerdos colusorios.<sup>57</sup> Algunas plataformas pueden también penalizar a sus usuarios (ej. comercios y repartidores) si emplean el *multi-homing* (si se suscriben como usuarios en más de una plataforma), al relegarlos en la asignación de pedidos o resultados de búsqueda, retrasar sus pagos, o suspenderlos de la aplicación. Estas prácticas pueden tener un efecto anticompetitivo si tienen la capacidad de limitar la capacidad de las plataformas competidoras de alcanzar la masa crítica que les permita generar las economías ya referidas, lo que se estima poco probable.
- *Discriminación.* Plataformas digitales como los motores de búsqueda pueden tratar en forma discriminatoria sus operaciones y las de sus competidores, listando al inicio los resultados que favorecen operaciones propias y deterioran las de sus competidores. Por otro lado, algunas plataformas con dominancia en sus respectivos mercados podrían tratar de extender dicha dominancia en nuevos mercados donde éstas incursionan, explotando recursos de su mercado de origen como la base de clientes. Dichas prácticas suelen denominarse *ventajas discriminatorias* y han cobrado mayor relevancia en los entornos digitales.<sup>58</sup>

<sup>53</sup> OCDE (2018) *Plataformas digitales y competencia en México*. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/competition/esp-plataformas-digitales-y-competencia-en-mexico.pdf>

<sup>54</sup> Uber Elimina tarifa dinámica en fase de contingencia. Periódico el Economista, 3 de mayo de 2016. Versión electrónica. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/tecnologia/Uber-elimina-tarifa-dinamica-en-fase-de-contingencia--20160503-0113.html>

<sup>55</sup> OCDE (2018) *Plataformas digitales y competencia en México*. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/competition/esp-plataformas-digitales-y-competencia-en-mexico.pdf>

<sup>56</sup> OCDE (2018). Rethinking antitrust tools for multi-sided platforms.

<sup>57</sup> Buccrossi, P. (2013), *Vertical Restraints for On-line Sales - OECD Background note*. Disponible en: <http://www.oecd.org/competition/VerticalRestraintsForOnlineSales2013.pdf>

<sup>58</sup> OCDE (2018) *Plataformas digitales y competencia en México*. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/competition/esp-plataformas-digitales-y-competencia-en-mexico.pdf>

- *Concentraciones.* La evaluación de concentraciones entre plataformas digitales ha adquirido un interés creciente por parte de las autoridades, habiéndose incrementado los casos en la última década.<sup>59</sup> Autores como Shapiro<sup>60</sup> advierten que algunas de estas operaciones pueden reducir a futuro la competencia cuando una plataforma establecida adquiere a otra que no representa a un rival competitivo en el corto plazo, pero que bien pudiese haberse constituido en el futuro en una presión competitiva mediante la introducción de nuevos bienes y servicios. También deben tomarse en cuenta los efectos de red, tanto directos como indirectos, economías a escala, los mercados de dos o más lados, así como prácticas de *multi-homing*.

#### 4.2.3. Evaluación de eficiencias de prácticas o conductas específicas

72. En caso de que se demuestre la existencia de prácticas ilícitas, que una concentración tenga por objeto o efecto obstaculizar, disminuir, dañar o impedir la libre competencia y la competencia económica o en la determinación de insumos esenciales o barreras a la competencia, se tendrán que evaluar los elementos que aporten los agentes económicos para acreditar ganancias en eficiencia y que inciden favorablemente en el proceso de competencia y libre competencia, que se resumen a continuación<sup>61</sup>:

- La introducción de bienes o servicios nuevos;
- Las reducciones de costos derivadas de la creación de nuevas técnicas y métodos de producción, de la integración de activos, de los incrementos en la escala de la producción y de la producción de bienes o servicios diferentes con los mismos factores de producción;
- La introducción de avances tecnológicos que produzcan bienes o servicios nuevos o mejorados;
- La combinación de activos productivos o inversiones y su recuperación, que mejoren la calidad o amplíen los atributos de los bienes o servicios;
- Las mejoras en calidad, inversiones y su recuperación, oportunidad y servicio que impacten favorablemente en la cadena de distribución, y
- Las demás que demuestren que las aportaciones netas al bienestar del consumidor superan los efectos anticompetitivos.

73. En particular puede ser relevante identificar la frecuencia con la que se presentan innovaciones disruptivas. Las frecuentes innovaciones pueden dar indicios sobre modificaciones en las condiciones en el mercado, como resultado de innovaciones o desarrollo de nuevos productos y servicios, de tal forma que la situación de un agente económico con altas participaciones en el mercado puede cambiar significativamente en el corto plazo. Por lo anterior, debe observarse la evolución del mercado y los agentes que

---

<sup>59</sup> OCDE (2018) *Plataformas digitales y competencia en México*. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/competition/esp-plataformas-digitales-y-competencia-en-mexico.pdf>

<sup>60</sup> Shapiro, Carl (2017). Antitrust in a time of Populism. *International Journal of Industrial Organization*, Elsevier, vol. 61(C), pages 714-748. Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3058345](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3058345)

<sup>61</sup> Artículos 55, 63 y 94 de la LFCE.

participan en el mismo, así como la probabilidad de innovaciones disruptivas que lo modifiquen.

74. Las plataformas digitales pueden generar innovaciones al incorporar elementos tecnológicos como algoritmos, aprendizaje supervisado y no supervisado, redes neuronales y modelos complejos que extraen valor de los datos. El empleo de tecnologías como la AI les permite, por ejemplo, identificar ofertas individualizadas con base en las selecciones históricas de usuarios. En ese sentido, el volumen de datos y el uso de tecnologías para el análisis de datos permiten a las plataformas digitales mejorar los atributos de sus servicios y productos, lo que se refleja en una mayor percepción de calidad, diversidad y disponibilidad por parte de los usuarios.

## 5. Análisis de plataformas no-digitales: servicios de radiodifusión

75. En un gran número de casos el IFT ha identificado y evaluado en materia de competencia económica los servicios de televisión abierta comercial y la radio sonora comercial.<sup>62</sup> Estos servicios se han definido como plataformas y se han analizado como mercados de dos lados (*two sided markets*), debido a que en cada uno de ellos existen dos grupos distintos de usuarios.

76. El análisis de estas plataformas no-digitales ha considerado que, por un lado, existen las audiencias (televidentes o radioescuchas) y, por el otro, los anunciantes; y ambos grupos de usuarios interactúan a través de la plataforma (el servicio de televisión o el de radio) que proveen un producto a ambos grupos, y las decisiones de un grupo afectan los resultados del otro. La plataforma —el servicio programado de televisión o radio sonora— ofrece contenidos a las audiencias a precio cero<sup>63</sup> a cambio de que dediquen su tiempo a observar las inserciones publicitarias por las que los anunciantes — el otro grupo de usuarios— pagan a la plataforma por insertar en la programación.

77. En estos casos, el IFT ha definido dos mercados relevantes:

- Provisión y venta de tiempos para mensajes comerciales o publicidad a través de la señal radiodifundida —de televisión o radio sonora, según corresponda, y
- Provisión y transmisión de programas (contenidos audiovisuales o de audio) en las señales radiodifundidas, de forma directa y gratuita a la población.
- En la estimación de las participaciones de mercado se han empleado los siguientes indicadores:
- El ingreso por venta de publicidad, cuando está disponible, y/o
- Niveles de audiencia (*rating*).

---

<sup>62</sup> Incluyen concentraciones y la emisión de opiniones en materia económica sobre licitaciones de espectro radioeléctrico y cesiones de licencias. Ver, por ejemplo:

Opinión de participantes a la Licitación Pública para concesionar el uso, aprovechamiento y explotación comercial de canales de transmisión para la prestación del servicio público de televisión radiodifundida digital, a efecto de formar dos cadenas nacionales en los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en español: [http://apps.ift.org.mx/publicdata/P\\_IFT\\_EXT\\_131114\\_218\\_Version\\_Publica.pdf](http://apps.ift.org.mx/publicdata/P_IFT_EXT_131114_218_Version_Publica.pdf), y

Opinión de participantes a la Licitación Pública para concesionar el uso, aprovechamiento y explotación comercial de 148 canales de transmisión para la prestación del servicio público de televisión radiodifundida digital (Licitación No. IFT-6). Disponible en español: [http://apps.ift.org.mx/publicdata/P\\_IFT\\_070717\\_407.pdf](http://apps.ift.org.mx/publicdata/P_IFT_070717_407.pdf)

Acuerdos de resolución correspondientes a los expedientes E-IFT/UC/OCC/0002/2013, E-IFT/UC/OCC/0007/2013 y E-IFT/UC/ONP/0012/2013 y E-IFT/UC/ONP/0028/2013. Disponibles en español: [http://apps.ift.org.mx/publicdata/versionpublicapift18031590\\_1.pdf](http://apps.ift.org.mx/publicdata/versionpublicapift18031590_1.pdf), [http://apps.ift.org.mx/publicdata/versionpublicapift18031591\\_2.pdf](http://apps.ift.org.mx/publicdata/versionpublicapift18031591_2.pdf), <http://apps.ift.org.mx/publicdata/versionpublicapift18031592.pdf>, y [http://apps.ift.org.mx/publicdata/P\\_IFT\\_011014\\_352\\_Version\\_Publica.pdf](http://apps.ift.org.mx/publicdata/P_IFT_011014_352_Version_Publica.pdf).

<sup>63</sup> En México, los servicios comerciales de televisión y radio sonora radiodifundidos son gratuitos para las audiencias.

78. Estos indicadores se emplean como indicios del valor del servicio que la plataforma (la señal) ofrece a un grupo de usuarios (las audiencias), el cual puede monetizar en el otro lado del mercado, al comercializar espacios publicitarios a los anunciantes. Los contenidos audiovisuales o de audio con mayores *ratings*, tienen mayor valor para los anunciantes, lo que indicia la capacidad del radiodifusor (la plataforma) para fijar precios u otras condiciones en los mercados.

79. También se ha evaluado la disponibilidad de los insumos relevantes, principalmente el espectro radioeléctrico — que constituye el medio físico para la transmisión de los contenidos que se radiodifunden— con el objeto de prevenir niveles de acumulación de espectro radioeléctrico contrarios al interés público. En licitaciones para asignar concesiones para el uso comercial de frecuencias, el límite de acumulación se ha establecido en un máximo de 12 MHz por grupo de interés económico, para el servicio de televisión radiodifundida;<sup>64</sup> y en radio sonora el límite es de 30% de las frecuencias disponibles. Ambos límites se establecen a nivel de localidad.<sup>65</sup>

## 6. Ejercicio de atribuciones y mecanismos para la colaboración y coordinación entre autoridades

80. En 2018, el IFT publicó su visión estratégica para el ejercicio de sus atribuciones como autoridad de competencia económica y regulador en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. En este documento enunció que *“los retos que plantean los mercados digitales en general, se pueden enfrentar de forma efectiva mediante la coordinación de distintas autoridades públicas cuyas facultades o atribuciones convergen en el ámbito de la economía digital”*.<sup>66</sup>

81. Los temas transversales que resultan relevantes para el desarrollo de los mercados digitales destacan: gobernanza de Internet, políticas de neutralidad de red, Internet de las Cosas (IoT), IPv6, competencia económica, privacidad, *big data* y explotación de datos,

<sup>64</sup> Por ejemplo, tanto en la Licitación IFT-1 como en la IFT-6, el IFT estableció a los interesados en participar un límite de acumulación de espectro de 12 MHz en cualquier zona de cobertura.

Límite de acumulación de espectro, pág. 31 de las Bases de la Licitación Pública IFT-1. Disponible en español:

<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/espectro-radioelectrico/radiodifusion/2014/1/basesmodificadas240914.pdf>

Límite de acumulación de espectro, pág. 44 de las Bases de la Licitación Pública IFT-6. Disponible en español:

<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/espectro-radioelectrico/radiodifusion/2016/6/baseslicitaciona1.pdf>

<sup>65</sup> Límite de acumulación de espectro, pág. 35 de las Bases de la Licitación Pública IFT-4. Disponible en español:

[http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/espectro-radioelectrico/radiodifusion/2016/4/basesift-4\\_1.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/espectro-radioelectrico/radiodifusion/2016/4/basesift-4_1.pdf)

<sup>66</sup> IFT (2018). *Visión regulatoria de las telecomunicaciones y la radiodifusión, 2019-2023*. 66 páginas. México. Disponible en español:

<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/transparencia/1vision19-23.pdf>

inteligencia artificial, protección al consumidor, ciberseguridad, no discriminación y otros, donde se involucran múltiples autoridades públicas en México.<sup>67</sup> De ahí que, como autoridades de competencia económica, resulta necesario también considerar las evoluciones y tendencias en el ecosistema digital, para incorporarlas oportuna y adecuadamente en nuestros análisis, de modo que sustenten la aplicación de la legislación de competencia y el ejercicio de las atribuciones de abogacía.

82. El IFT es autoridad de competencia y el regulador en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión en México. Tratándose de OTT, incluyendo las plataformas digitales, las principales actividades incluyen:

- Tutelar el principio de neutralidad de la red para que el acceso a internet ocurra bajo principios de libre elección, no discriminación, transparencia, calidad, entre otros.<sup>68</sup> Uno de los objetivos es impedir que los proveedores de servicios de Internet obstruyan, interfieran, inspeccionen, filtren o discriminen por origen o destino del tráfico, contenidos, aplicaciones o servicios, incluyendo los OTT y por ende, las plataformas digitales. Bajo este tema, por ejemplo, se revisan las prácticas comerciales entre los OTT, que comprenden a las plataformas y otras aplicaciones, y los proveedores de servicios de Internet, incluyendo las ofertas de precio cero (*zero rating*), espacios protegidos (*walled gardens*) o la contratación de servicios para la gestión del tráfico.
- La aplicación de la legislación de competencia respecto de concentraciones y prácticas anticompetitivas que involucren a OTT pertenecientes a los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. Las prácticas comerciales que resultan de mayor interés son las que se refieren al uso de las aplicaciones y plataformas digitales por Internet, sobre todo móvil (banda ancha móvil), entre las que se incluyen también *zero rating*, *walled gardens* y *empaquetamientos*.
- Coordinarse con otras autoridades, por ejemplo, la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)— para la protección de los derechos de los consumidores<sup>69</sup> y de los derechos de privacidad y propiedad de los datos, respectivamente.<sup>70</sup> Sobre todo para establecer a los prestadores de servicios de Internet, OTT, plataformas y aplicaciones, medidas o lineamientos consistentes y efectivos con las medidas que se establezcan para la protección de los consumidores/las personas ante esos oferentes.

<sup>67</sup> El IFT publicó un documento que incluye un apartado sobre Internet y regulación de telecomunicaciones en el ecosistema digital.

<sup>68</sup> Se pueden consultar los artículos 145 y 146 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Disponible en español: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR\\_020419.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_020419.pdf)

<sup>69</sup> Artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor que refiere a las facultades de la PROFECO. Disponible en español: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/113\\_120419.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/113_120419.pdf)

<sup>70</sup> Artículo 39 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares refiere a las facultades del INAI. Disponible en español: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/123648/Ley\\_Federal\\_de\\_Proteccion\\_de\\_Datos\\_Personales\\_en\\_Posecion\\_de\\_los.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/123648/Ley_Federal_de_Proteccion_de_Datos_Personales_en_Posecion_de_los.pdf)

83. En materia de competencia económica debe coordinarse con otra autoridad, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE). Conforme al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en México existen dos autoridades de competencia económica: el IFT para los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, y la COFECE para los demás sectores de la economía.<sup>71</sup>

84. En casos que involucren productos digitales que se prestan por internet (OTT) —plataformas, aplicaciones u otros servicios— los límites jurisdiccionales se han definido caso por caso. Los asuntos se sujetan a un mecanismo previsto en la misma LFCE, en el cual, tribunales especializados en materia de competencia económica determinan qué autoridad es la competente para conocer el asunto en cuestión. Estas decisiones han asignado el caso a una autoridad o a ambas —separando el análisis de los casos por mercados y generando riesgos para el análisis integral de los casos y de generar resoluciones inconsistentes o contradictorias entre autoridades.

85. Hasta ahora, los OTT que han sido declarados parte del sector de telecomunicaciones y, por ende, pertenecientes al ámbito competencial del IFT son:

1. Productos similares a los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. Por ejemplo, los OTT de audiovisuales que *se asemejan* a los servicios de televisión por suscripción (Netflix, PrimeVideo y otros). Bajo este criterio, los OTT que se asemejen a los servicios de *telefonía* o *mensajería* también lo serían (WhatsApp, Skype u otros). Cabe destacar que este criterio se emplea para definir si una OTT o plataforma digital pertenece o no al sector de telecomunicaciones; no es un criterio para identificar sustituciones entre los servicios. A manera de referencia, los OTT audiovisuales como *Netflix* no se han considerado sustitutos del servicio de televisión de paga o por suscripción.<sup>72</sup>
2. Productos que se encuentran estrechamente vinculados (i.e. interdependientes) con los primeros u otros pertenecientes al sector de telecomunicaciones, de tal forma que el análisis de éstos no puede realizarse en forma independiente.

86. Respecto de los demás OTT, los ámbitos jurisdiccionales se definirán conforme se presenten casos que hagan necesaria la definición y se tengan mayores referencias sobre qué atributos, principios o consideraciones resultan relevantes para definir los ámbitos competenciales. Un principio empleado por los tribunales especializados en materia de competencia económica en México, es el de especialización en la materia. Bajo este principio, ante lo no definido en la norma, puede determinarse a qué autoridad corresponde el ámbito competencial tomando en consideración la naturaleza del acto y la especialización necesaria para su análisis.

87. Este ejemplo ilustra la situación que puede presentarse entre autoridades —con facultades que se traslapen— que deban definir a quién corresponde la atención de un asunto o tema en los mercados digitales, para los cuales no exista una definición precisa de

<sup>71</sup> Disponible en español: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_090819.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf)

<sup>72</sup> Véanse, por ejemplo las decisiones del IFT en las concentraciones AT&T/ Time Warner (expediente *UCE/CNC-004-2016*) y Disney/Fox (*UCE/CNC-001-2018*), cuyas versiones públicas en español se encuentran disponibles en español: [http://apps.ift.org.mx/publicdata/VP\\_P\\_IFT\\_150817\\_487.pdf](http://apps.ift.org.mx/publicdata/VP_P_IFT_150817_487.pdf) y <http://apps.ift.org.mx/publicdata/verpubpift110319122canx.pdf>.

ámbitos competenciales definidos en las normas, generalmente diseñadas para tratar con mercados no-digitales.

88. Estas consideraciones cobran relevancia ante la evolución de los OTT y las plataformas digitales, en donde los límites entre los mercados digitales tienden a difuminarse como resultado de los altos niveles de integración que pueden desarrollarse.