

# COMPETENCIA JURISDICCIONAL DE LAS PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS: EL CASO DE *UBER-CORNERSHOP*



## I. Dos ámbitos competenciales

Con la reforma constitucional sobre telecomunicaciones y competencia efectuada en 2013, se estableció en el artículo 28 constitucional la existencia de dos órganos autónomos en materia de competencia económica en sus respectivos ámbitos competenciales. El IFT es la autoridad en materia de competencia económica en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, mientras que los demás sectores económicos corresponden a la COFECE.

En la mayoría de los casos, existe consenso sobre cuál es la autoridad competente para analizar un asunto. Si ese no es el caso, la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) establece un mecanismo a través del cual el PJJ, por medio de los Tribunales Colegiados Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones sean quienes determinen qué órgano tiene jurisdicción sobre determinado asunto,

cuando ambas autoridades se declaren competentes.

En octubre de 2019, se notificó a la Comisión una concentración entre dos agentes económicos que operan plataformas digitales: *Uber Technologies Inc.* (*Uber*) y *Cornershop*. La Comisión inició el procedimiento establecido en la LFCE para el análisis de la concentración; sin embargo, el IFT solicitó a la COFECE el envío del expediente por considerarse competente. La Comisión sostuvo que la autoridad competente para conocer del asunto era la propia Comisión, por lo que remitió el expediente al PJJ para que definiera cuál sería la autoridad competente para analizarlo y resolverlo.

## II. La operación notificada

La operación notificada a la Comisión consiste en el incremento de la participación de *Uber* en *Cornershop* (“operación notificada”). *Uber* es una compañía con origen en Estados Unidos de América, que realiza las

siguientes actividades: (i) intermediación entre conductores que prestan el servicio de transporte de personas de punto a punto y los usuarios; (ii) intermediación entre los repartidores para la distribución por pedido, de alimentos preparados y vendidos por los restaurantes locales y los clientes; y (iii) búsqueda y reserva de bicicletas por parte de los usuarios de la aplicación.

Por otro lado, los servicios que ofrece *Cornershop* son: (i) servicio logístico de compra y entrega inmediata de productos ofrecidos por tiendas de autoservicio a través de páginas de internet y aplicaciones a usuarios finales; y, (ii) servicio logístico de exhibición de productos a través de páginas de internet y aplicaciones para dispositivos móviles y compra inmediata a comercios. Al respecto, *Cornershop* opera de la siguiente manera: (i) ofrece herramientas a los comercios que establecen una relación con *Cornershop*, para facilitar la administración de sus tiendas, su inventario, su catálogo de productos y promociones dentro de la plataforma; (ii) exhibe en su página de Internet o aplicación los productos de los comercios; (iii) recibe pedidos en línea de los consumidores (a través de su página de Internet o *app*); (iv) envía a los repartidores (*shoppers*) a las tiendas de autoservicio, o tiendas especializadas, para que compren los artículos; y, (v) entrega el pedido al consumidor final.

Tanto *Uber* como *Cornershop* utilizan plataformas digitales, que son aplicaciones que operan sobre Internet y prestan servicios de intermediación a diferentes grupos de usuarios independientes. Por ello, se dice que constituyen mercados de múltiples lados, en donde cada lado corresponde a un grupo de usuarios que se conecta a la plataforma digital para tener acceso a los demás.

En el caso de *Uber*, sus consumidores son: (i) los conductores y los usuarios/solicitantes del servicio de transporte de personas de punto a punto; (ii) los restaurantes y los clientes/solicitantes de los alimentos preparados; y (iii) los usuarios de las bicicletas (*Jump Bikes*). Por otro lado, los consumidores de *Cornershop* son: (i) los consumidores finales, quienes realizan el pedido de los productos que desean adquirir mediante la *app* o página web; (ii) los comercios, quienes al estar incluidos en *Cornershop* pueden llegar al consumidor final sin tener que involucrarse directamente en la recolección y envío de los productos al consumidor final; y (iii) los *shoppers* o compradores, que son quienes realizan la compra directa de los productos en las tiendas.

### III. Argumentos esgrimidos por el IFT

Los principales argumentos que se esgrimieron y apuntaban a una competencia

del IFT, son dos: (i) que las plataformas digitales son aplicaciones a las que se accede únicamente mediante Internet; (ii) que las plataformas digitales tienen la finalidad de comunicar, conectar y enlazar, por medios electrónicos, a diferentes grupos de usuarios. En este sentido, el IFT señaló que tienen características similares a los servicios de telecomunicaciones (como la telefonía y el propio Internet), los cuales permiten la comunicación entre distintos usuarios.

#### IV. Argumentos de la Comisión

La Comisión sostuvo su competencia para llevar a cabo su análisis y resolución con base en los siguientes argumentos. En principio, tanto el IFT como la COFECE tienen definidos sus respectivos ámbitos competenciales en la Constitución. El ámbito del IFT es excepcional, limitado y dado por lo que establecen la Constitución y las leyes como servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. En ese orden de ideas, la definición establecida en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) requiere que, para que se trate de servicios públicos de radiodifusión o telecomunicaciones, sean prestados por concesionarios<sup>1</sup>. Ni *Uber* ni *Cornershop* son concesionarios en términos de la LFTR

y, por lo tanto, no prestan servicios de telecomunicaciones y radiodifusión<sup>2</sup>.

En cuanto a las plataformas digitales, éstas no se limitan a ser un simple instrumento de comunicación, conexión o enlace entre grupos de usuarios, ya que tanto *Uber* como *Cornershop* utilizan Internet como uno de los canales para realizar el objetivo de cada aplicación, es decir, el Internet es el medio o el canal por el que se transmiten las comunicaciones relacionadas con las transacciones, pero no constituye en sí mismo el servicio o servicios que proporcionan, ni por las cuales obtienen sus ingresos, mismos que están relacionados con las transacciones económicas que realizan a través de las plataformas.

Adicionalmente, las plataformas digitales en comento no se limitan a poner en contacto a los agentes en los diferentes lados del mercado, sino que son también empresas de logística, cuya actividad se basa en organizar, coordinar, facilitar y evaluar las transacciones a través de los servicios de generación de información, análisis, sistemas de control de inventarios o de capacidad, sistemas de apartado o de reserva, en donde, el servicio de

1. El artículo 3, fracción LXV, de la LFTR define a los servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión como “Servicios de interés general que prestan los concesionarios al público en general con fines comerciales, públicos o sociales de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y la Ley Federal de Competencia Económica”.

2. Toda vez que no cuentan con concesiones de espectro radioeléctrico o de recursos orbitales, con concesión única, ni con la autorización a que se refiere el artículo 170 de la LFTR.

comunicaciones por Internet tiene la función de ser únicamente un insumo.

Finalmente, la Comisión sostuvo que carece de sustento afirmar que el hecho de que ciertas transacciones económicas se realicen en plataformas a través de aplicaciones o páginas de Internet y que esto sea razón suficiente para considerar que pertenecen a los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, pues implicaría que, por ejemplo, todos los sectores económicos que realicen transacciones económicas por teléfono (como la reserva de taxis de sitio), los pagos con tarjeta bancaria y/o Internet forman parte de los sectores de telecomunicaciones y/o radiodifusión.

## V. Resolución del PJF

El Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica (Tribunal) reconoció que el análisis de una concentración exige no solo el estudio del mercado relevante de la operación y los agentes que intervienen en él, sino también el concerniente a los efectos que la concentración generaría en otros agentes económicos y mercados relacionados.

Además, el Tribunal puntualizó que la concentración no se producía entre agentes económicos concesionarios de

telecomunicaciones, sino entre empresas que facilitan la interacción entre grupos de personas para el intercambio de bienes y servicios. Por un lado, *Cornershop* ofrece servicios relacionados con la logística para la compra y entrega de abarrotes y bienes comestibles, y sus ingresos se derivan de la prestación de estos servicios. Por otro lado, *Uber* presta sus servicios de intermediación para el transporte de personas, la entrega de alimentos preparados y la renta de bicicletas.

### ***Competencia jurisdiccional de las plataformas tecnológicas: El caso de Uber-Cornershop***

En ese sentido, el Tribunal resolvió que la eventual concentración podría producir efectos en los servicios de intermediación y entrega de productos de restaurantes, la intermediación y entrega de productos de supermercados, y la intermediación y entrega de productos de tiendas de distribución minorista, que son los servicios que prestan *Uber* y *Cornershop*, y no en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. Por lo anterior, el Tribunal concluyó que se requiere un análisis que no corresponde al regulador de telecomunicaciones.

Además, el Tribunal resolvió que las plataformas digitales, como las que operan *Uber* y *Cornershop*, son un canal adicional a los otros canales mediante los cuales

se realizan transacciones económicas, como son el canal “tradicional” mediante locales/tiendas físicas, mediante llamadas telefónicas o a través de páginas de Internet o terminales de pago. En este sentido, la actividad económica subyacente sigue siendo la misma, independientemente del canal que se utilice para la comercialización del bien o servicio de que se trate.

Asimismo, el Tribunal enfatizó que el funcionamiento de cualquier plataforma digital reviste características técnicas especializadas y complejidades tecnológicas que le confieren conocimiento al órgano regulador en materia de telecomunicaciones. Sin embargo, en el caso que se trata, el funcionamiento particular de las plataformas digitales que pretenden fusionarse no

constituye un mercado en sí mismo, sino que lo que causará efectos económicos son las consecuencias de la operación notificada en los mercados en los que participan las plataformas digitales que operan *Uber* y *Cornershop*, mismos que son propios de la supervisión de la Comisión.

De lo anterior se desprende que la autoridad competente para analizar este asunto en particular es la Comisión. Lo anterior, toda vez que lo importante en el análisis de la operación notificada es el efecto o impacto que podría ocasionar en los mercados en los que operan los agentes económicos que participan en la concentración, que en este caso se trata de mercados de intermediación.