



**CONFLICTO COMPETENCIAL  
C.C.A. \*\*/2021.**

**SUSCITADO: ENTRE EL INSTITUTO FEDERAL  
DE TELECOMUNICACIONES Y LA COMISIÓN  
FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA.**

**MAGISTRADO PONENTE:  
GILDARDO GALINZOGA ESPARZA.**

**SECRETARIO:  
FRANCISCO ALEJANDRO CEDILLO CORONA.**

México, Ciudad de México. Acuerdo del **Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República**, correspondiente a la sesión ordinaria vía remota del día **diecisiete de junio de dos mil veintiuno.**

**V I S T O S** para resolver los autos del conflicto competencial número **\*\*/2021**; y

**R E S U L T A N D O:**

**PRIMERO.** Por oficio presentado el **veintiocho de enero de dos mil veintiuno**, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, y del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, por conducto de su Director General

de Defensa Jurídica, remitió el expediente administrativo relativo a la investigación en los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales, sistemas operativos móviles, servicios de cómputo en la nube y servicios relacionados para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos, radicada con el número \*\*\*\*\* de su índice, a fin de que se resolviera el conflicto competencial suscitado con la Comisión Federal de Competencia Económica en torno al conocimiento de dicho asunto, de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley Federal de Competencia Económica.

**SEGUNDO.** El veintidós de octubre de dos mil veinte, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el extracto del Acuerdo por el cual la Autoridad Investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones, inicia la investigación en los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales, sistemas operativos móviles, servicios de cómputo en la nube y servicios relacionados para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos, radicada con el número expediente \*\*\*\*\*; por tal motivo, mediante acuerdo número \*\*\*\*\* , de veintiuno de enero de dos mil veintiuno, el Titular de la Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica, hizo del conocimiento de la Titular de la Autoridad Investigadora del mencionado instituto, que en sesión celebrada el diecisiete de diciembre de dos mil veinte, el Pleno de esa comisión consideró que la autoridad competente para conocer y pronunciarse sobre la referida investigación es a dicha comisión, por lo que en términos del segundo párrafo del artículo 5° de la Ley Federal de Competencia Económica, solicitó al instituto la remisión del expediente de investigación.



**TERCERO.-** En relación con la solicitud de la comisión, mediante oficio \*\*\*\*\* de veintiséis de enero de dos mil veintiuno, la Autoridad Investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones, solicitó al Pleno de ese instituto determinara si autorizaba la remisión del expediente al Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en Toda la República; así, el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones en sesión de veintisiete de enero de dos mil veintiuno, emitió el ***“Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones autoriza a la Autoridad Investigadora para remitir el expediente \*\*\*\*\* al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República”***.

**CUARTO.-** Por razón de turno, correspondió conocer del conflicto competencial a este Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, el que por acuerdo de su Presidente de **diecisiete de febrero de dos mil veintiuno**, lo admitió a trámite, registrándolo bajo el número de expediente **C.C.A. \*\*/2021**, requiriendo a las autoridades contendientes las constancias necesarias para la resolución del mismo.

**QUINTO.-** Por acuerdo de **tres de marzo de dos mil veintiuno**, se turnaron los autos al Magistrado Gildardo Galinzoga Esparza para la elaboración del proyecto correspondiente.

**SEXO.-** Mediante oficios presentados el once y dieciséis de marzo de dos mil veintiuno, ante este Tribunal Colegiado, signados por el Director General de Defensa Jurídica del Instituto Federal de Telecomunicaciones, exhibió en sobre cerrado diversos escritos que contienen manifestaciones en las que pretende exponer su postura sobre el tema a dilucidar, es decir, porqué ese Instituto es competente para conocer de la investigación; los cuales en acuerdo de presidencia de once y dieciséis del citado mes y año, se tuvieron por recibidos y se agregaron a autos para los efectos legales conducentes.

Por su parte, mediante oficio presentado el diecisiete de abril de dos mil veintiuno, ante este Tribunal Colegiado, el Titular de la Dirección General de Asuntos Contenciosos de la Comisión Federal de Competencia Económica, solicitó acceso a las constancias exhibidas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, a fin de imponerse de su contenido y formular manifestaciones. Al anterior oficio le recayó el acuerdo de presidencia de dieciocho de abril siguiente, en el que se determinó someter a decisión del Pleno de este órgano jurisdiccional la solicitud formulada por la citada Comisión.

**SÉPTIMO.-** En acuerdo plenario correspondiente a la sesión de treinta de abril de dos mil veintiuno, este Tribunal Colegiado determinó autorizar parcialmente el acceso a la información solicitada por la Comisión Federal de Competencia Económica; y

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO. Competencia.** Este Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, es legalmente **competente** para conocer del presente conflicto competencial de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo segundo, de la Ley Federal de Competencia Económica y 37, fracción IX, y 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; ya que por disposición expresa de la Ley Federal de Competencia Económica, la resolución de las cuestiones de competencia que surjan en la materia de competencia económica entre el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica corresponde a los tribunales colegiados de circuito especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, y en el caso concreto, el conflicto competencial que se resuelve se generó porque ambos órganos autónomos reguladores, estiman ser legalmente competentes para conocer de una investigación regulada por la Ley Federal de Competencia Económica.

**SEGUNDO. Procedencia.** El conflicto competencial que nos ocupa resulta **procedente**, en tanto que se encuentra integrado de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 5° de la Ley Federal de Competencia Económica, pues tanto la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), como el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), expresamente han manifestado que tienen competencia para conocer del procedimiento de investigación en los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales, sistemas operativos móviles, servicios de cómputo en

la nube y servicios relacionados para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos (\*\*\*\*\*  
\*\*\*).

**TERCERO. Antecedentes del caso.** Para una mejor comprensión del asunto, conviene referir los siguientes antecedentes, los cuales se desprenden de las constancias que integran el expediente administrativo número \*\*\*\*\*, del índice de la Autoridad Investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones, a las cuales se les confiere valor probatorio pleno en términos de los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia.

1. El veinte de octubre de dos mil veinte, el Titular de la Autoridad Investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones, emitió el **acuerdo de inicio de investigación en los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales, sistemas operativos móviles, servicios de cómputo en la nube y servicios relacionados para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos**, radicado bajo el número de expediente \*\*\*\*\*, cuyo extracto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de octubre de dos mil veinte.

2. El **diecisiete de diciembre de dos mil veinte**, el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica, emitió el acuerdo número \*\*\*\*\*, en el que determinó que era competente para conocer y pronunciarse sobre la investigación en los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales, sistemas operativos móviles, servicios de cómputo en la nube y servicios



relacionados para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos, tramitada en el expediente \*\*\*\*\* por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, bajo las consideraciones siguientes:

a) La actividad en los servicios de los mercados investigados no tiene incidencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, además no requieren de concesión y/o autorización para prestarlos, por lo que no pertenecen a la esfera competencial del Instituto Federal de Telecomunicaciones, dado que, en materia de competencia económica, sólo puede conocer de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.

b) No puede sostenerse la competencia en favor del Instituto Federal de Telecomunicaciones para iniciar la investigación sobre los mercados que serán objeto de indagación, por el hecho de que para su prestación se requiere el uso de internet o las redes de telecomunicaciones como un insumo o porque deriva de una convergencia entre los mercados de los sectores de telecomunicaciones, radiodifusión y los mercado digitales, pues de ser así, todos los mercados serían competencia de ese instituto dado el uso generalizado del internet, máxime que cada vez más mercados están evolucionando a la era digital y a la innovación tecnológica aplicada en los nuevo modelos de negocios respecto de la comercialización de bienes y servicios.

c) Los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, han determinado que la Comisión Federal de Competencia Económica, es competente para conocer de todos aquellos mercados que:

- No pertenecen al sector de Telecomunicaciones y Radiodifusión;

- Ofrecen o prestan bienes y servicios a través de plataformas digitales que operan en diversos mercados, donde el internet es un insumo para permitir transacciones, pero no tienen que ver, ni guardan relación con los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

- Sólo utilizan el internet para llevar a cabo las transacciones, como las plataformas digitales.

- Se trate de mercados digitales de redes sociales, publicidad en línea, buscadores, sistemas de pago y consumo de mercancías, porque no se relacionan en lo absoluto con los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.

- Implican el uso de plataformas digitales a través de las cuales se presta el servicio de entrega de alimentos y productos que se venden en tiendas de autoservicio a domicilio, son canales adicionales en los que tradicionalmente se realizan transacciones económicas, cuya actividad subyacente es la misma, con independencia del canal utilizado, por lo que no pertenecen al sector de telecomunicaciones.

d) El Instituto Federal de Telecomunicaciones pretende determinar que tiene competencia derivada del uso de las redes de telecomunicaciones y el internet, asimismo, menciona que el “*Big Data*” son parte de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, lo cual es incorrecto, pues el “*Big Data*” no es propiamente un mercado sino que se define como la capacidad de almacenamiento y procesamiento de datos que utiliza el internet y las redes de



telecomunicaciones como un insumo utilizado por distintos mercados y sectores de la economía.

e) El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la Comisión Federal de Competencia Económica, tiene por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento de los mercados en los términos previstos por la propia Constitución y las leyes, por lo que es competente en todos los mercados, con excepción de los sectores relativos a telecomunicaciones y radiodifusión, pues se trata de servicios públicos de interés general que requieren de una concesión y/o autorización para ser prestados por cualquier agente económico, de manera que la competencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones en materia de competencia económica es excepcional, pues sólo puede conocer de los temas mencionados, en los que no encuadran los mercados sujetos a investigación.

f) El Instituto Federal de Telecomunicaciones es el órgano constitucionalmente encargado de garantizar los derechos establecidos en el artículo 6° de la Carta Magna, esto es, el acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluidos el de la banda ancha e internet, de modo que el instituto cuenta con facultades para vigilar y garantizar esos derechos, pero no lo faculta para intervenir como autoridad de competencia en los mercados que utilizan el internet como un insumo o las redes de telecomunicaciones como un medio para transportar datos o información.

3. En atención a la determinación anterior, mediante oficio

número \*\*\*\*\* , **de veintiuno de enero de dos mil veintiuno**, el Titular de la Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica, solicitó a su homóloga del Instituto Federal de Telecomunicaciones, la remisión del expediente \*\*\*\*\* asimismo, el citado Titular señaló que, para el caso de que ese Instituto considerara que es el competente para conocer de la investigación, lo hiciera saber a esa comisión, suspendiera el procedimiento y de conformidad el párrafo segundo del artículo 5° de la Ley Federal de Competencia Económica, remitiera los autos al Tribunal Colegiado de Circuito Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones en turno.

4. Mediante acuerdo de **veintiuno de enero de dos mil veintiuno**, el Director de Análisis de Competencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones, tuvo por recibido el oficio y el acuerdo de la Comisión Federal de Competencia Económica referidos en puntos 2 y 3 con antelación; y, en atención a su contenido, mediante oficio \*\*\*\*\* de veintiséis de enero de dos mil veintiuno, la Titular de la Autoridad Investigadora del citado Instituto estimó que dicho instituto era el competente para conocer de la investigación en los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales, sistemas operativos móviles, servicios de cómputo en la nube y servicios relacionados para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos, radicada con el expediente \*\*\*\*\* exponiendo diversos argumentos procesales y de fondo para sustentar la competencia para conocer de la investigación.

5. Así, el veintisiete de enero de dos mil veintiuno, el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió el acuerdo



\*\*\*\*\* , a través del cual autorizó a la autoridad investigadora para remitir el expediente \*\*\*\*\* al Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, en turno y, a fin de sustentar su competencia expuso los razonamientos siguientes:

a) Que la solicitud de remisión del expediente de investigación, que formuló la Comisión Federal de Competencia Económica, se presentó fuera de plazo y no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley Federal de Competencia Económica, por lo que debe declararse improcedente el conflicto competencial y devolver el expediente a ese Instituto Federal de Telecomunicaciones; ello, pues, a su decir, si bien el artículo 5° de la Ley Federal de Competencia Económica, establece que la solicitud de remisión debe hacerse en el momento en que órgano que se considera competente tiene información de que el otro conoce de un asunto que aquél le corresponda, sin precisar un plazo, sin embargo, debe atenderse al numeral 114, último párrafo, del propio ordenamiento, que dispone que cuando no se especifique un plazo, se debe entender al de cinco días para cualquier actuación.

Que, lo anterior evidencia que la Comisión solicitó la remisión del expediente tres meses posteriores al día en que se publicó el extracto del acuerdo de inicio de investigación en los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales, sistemas operativos móviles, servicios de cómputo en la nube y servicios relacionados para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos, por lo que, debe considerarse que se presentó fuera

del mencionado plazo.

Que, sostener lo contrario, implicaría dejar al arbitrio de la autoridad que se considere competente, solicitar la remisión del expediente en el momento que lo crea oportuno, lo que atenta contra el principio de certeza jurídica.

Que atendiendo al principio pro persona, debe interpretarse que el plazo que tiene una autoridad de competencia económica para solicitar a otra el expediente de un asunto, es el previsto en el artículo 114, último párrafo de la Ley Federal de Competencia Económica, esto es, cinco días.

Que la brevedad de los plazos previstos en el artículo 5, párrafo segundo, de la Ley Federal de Competencia Económica, busca que con la mayor prontitud se continúe con el desahogo de los procedimientos por parte de la autoridad competente y, en el caso el periodo de las investigaciones para determinar la existencia de insumos esenciales o barreras a la competencia, previstas en el artículo 94 de la citada legislación, sólo puede ser ampliado en dos ocasiones y la solicitud de la Comisión Federal de Competencia se hizo cuando ha transcurrido casi la mitad del primer periodo de la investigación, lo que puede afectar su estrategia y continuidad, así como la inversión de manera improductiva de recursos humanos materiales y financieros que son valiosos y escasos en contravención a los dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Que el análisis competencial realizado por el Pleno de la Comisión previo a recibir la solicitud de la autoridad investigadora en la que se considera que es competente para conocer de la



investigación, constituye una violación procedimental, lo que incide en el cumplimiento a la obligada separación entre la autoridad que conoce de la investigación y la que resuelva los procedimientos en forma de juicio, ordenada por el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que impide al Tribunal Colegiado analizar el fondo del asunto y debe tener como consecuencia que devuelva el expediente al Instituto Federal de Telecomunicaciones.

c) Que la Comisión Federal de Competencia Económica, aduce que en la resolución del conflicto competencial se debe ordenar al Instituto Federal de Telecomunicaciones que se deje sin efectos todo lo actuado en el expediente de investigación, lo cual carece de sustento, dado que el artículo 5° de la Ley Federal de Competencia Económica, no prevé que el Tribunal Colegiado pueda ordenar que se dejen sin efectos las actuaciones realizadas.

d) Que la Comisión Federal de Competencia Económica pretende que se consideren las interpretaciones emitidas por el Poder Judicial de la Federación en diversos precedentes para sustentar su competencia a fin de conocer de todos los mercados que no pertenezcan a los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, sin embargo, la comisión pasa alto que cada asunto reviste particularidades y complejidades propias, por lo que se debe analizar caso por caso, sin prejuzgar sobre lo ya resuelto en otros asuntos.

e) Que el Instituto Federal de Telecomunicaciones ha analizado concentraciones en materia de competencia que involucran servicios de telecomunicaciones no concesionados y agentes económicos que no son concesionarios, algunas turnadas por la comisión y otras porque así lo han determinado los Tribunales del Poder Judicial de la

Federación, por lo que las atribuciones del instituto no se limitan a los agentes económicos concesionarios o autorizados, por lo que deben desestimarse los argumentos de la Comisión Federal de Competencia Económica.

f) Que si bien el Instituto está facultado constitucionalmente para conocer sobre competencia económica única y exclusivamente respecto de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, lo cierto es que ello no se circunscribe a la prestación de los servicios que requieren una concesión o autorización por parte del Instituto, ya que las facultades del instituto son más amplias, tal como se establece en el cuarto párrafo del artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que prevé que el instituto es la autoridad en materia de lineamientos técnicos relativos a la infraestructura y los equipos que se conectan a las redes de telecomunicaciones, así como en materia de homologación y evaluación en la infraestructura y equipos, por lo que la investigación se está ejerciendo dentro de sus facultades legales y constitucionales.

g) Que contrario a lo expuesto por la comisión, el internet es un insumo principal sin el cual no se podrían ofrecer servicios o productos a los usuarios, lo que denota la existencia de una íntima relación entre los servicios que proporcionan las diversas plataformas digitales y el sector de telecomunicaciones, dado que los proveedores de acceso a internet requieren indudablemente planear la capacidad de sus redes de telecomunicaciones para que dichos servicios se provean de manera adecuada, de ese modo si las plataformas digitales son construidas para funcionar dentro de la red, entonces los servicios que se prestan son carácter digital y, por ende, pertenecen a la cadena de valor de las redes de telecomunicaciones e internet, los cuales corresponden al ámbito de competencia del instituto.



h) Que las atribuciones del Instituto Federal de Telecomunicaciones no se limitan a quienes requieran de concesiones o autorizaciones para prestar servicios, pues el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, establecen que tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como el acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, por lo que es competente para conocer de la investigación.

i) Que resulta absurdo considerar que el internet es meramente un medio para crear plataformas digitales o para ofrecer servicios de almacenamiento, análisis y procesamiento de datos, pues el internet se ha convertido en un insumo principal pues sin él, no sería posible el ofrecimiento de servicios a los usuarios finales y, como consecuencia, existe una íntima relación entre los mercados investigados y el sector de telecomunicaciones pues los proveedores de acceso a internet requieren planear la capacidad de sus redes de telecomunicaciones para que dichos servicios se provean de manera adecuada.

j) Que los servicios y plataformas digitales pertenecen a la cadena de valor de telecomunicaciones, integrada por eslabones que involucran servicios, operadores y redes de telecomunicaciones incluyendo internet y los mercados objeto de la investigación, por lo que el instituto cuenta con competencia para llevar a cabo la investigación.

k) Que los sistemas operativos móviles son sistemas de

software que controlan las funciones básicas de un dispositivo móvil y permiten a los usuarios hacer uso de ese dispositivo, así como correr aplicaciones en el mismo, asimismo, proveen la interfaz gráfica del usuario, así como otras funciones auxiliares indispensables para el funcionamiento del dispositivo móvil, de modo que facilitan el uso de diversos servicios de comunicación, entre ellos, el acceso a internet, servicios de voz, video llamadas, mensajería y otros servicios de telecomunicaciones que involucran imágenes, audio y video, por lo que los sistemas operativo móviles constituyen un insumo necesario para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles, los cuales pertenecen al ámbito competencia del instituto.

**CUARTO.- Cuestión previa.** No obstante que en el considerando segundo se determinó que el conflicto competencial que nos ocupa resulta procedente, en tanto que se encuentra integrado de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 5° de la Ley Federal de Competencia Económica, pues tanto la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), como el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), expresamente han manifestado que tienen competencia para conocer del procedimiento de investigación en los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales, sistemas operativos móviles, servicios de cómputo en la nube y servicios relacionados para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos (\*\*\*\*\*  
\*\*\*).

Sin embargo, importa destacar que el Instituto Federal de Telecomunicaciones al momento de plantear el conflicto competencial que nos ocupa, hizo valer diversos argumentos relacionados con la **improcedencia del mismo**, bajo la premisa esencial de que es



**extemporáneo**, porque la solicitud de remisión del expediente de la investigación en los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales, sistemas operativos móviles, servicios de cómputo en la nube y servicios relacionados para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos número \*\*\*\*\* , que formuló la Comisión Federal de Competencia Económica, se presentó fuera del plazo de cinco días previsto en el artículo 5° de la Ley Federal de Competencia Económica, en relación con lo dispuesto en el numeral 114 de dicho ordenamiento legal (*reconociendo que el primero de los preceptos no establece plazo pero solicita una interpretación pro persona para así poder aplicar el término establecido en el segundo de los artículos mencionados*), al en que se publicó el extracto del acuerdo de inicio de investigación; esto, pues señala, que la Comisión solicitó la remisión del expediente tres meses posteriores al día en que se publicó el extracto del acuerdo de inicio de investigación.

En relación con lo anterior, es preciso mencionar que con independencia de que se tenga o no que analizar **el argumento del Instituto Federal de Telecomunicaciones relacionado con la improcedencia del mismo bajo las premisas que expresa relativas a la extemporaneidad de la solicitud de remisión del expediente de investigación por parte de la Comisión Federal de Competencia Económica**, en virtud de que la controversia competencial presupone la existencia de un asunto del que pudieran conocer dos o más órganos ya sean jurisdiccionales o administrativos (en el caso dos órganos constitucionalmente autónomos), sea que se surta por territorio, por materia, por cuantía o por grado y su finalidad, como quedó precisado en párrafos que anteceden consiste en establecer la **idoneidad del órgano que debe conocer del asunto**.

Esto es, el objetivo primordial de un conflicto de esa naturaleza, consiste dirimir en que el conocimiento del asunto recaiga ante el órgano que tenga competencia para resolverlo, sin que sea válido analizar presupuestos procesales como la temporalidad para denunciar su actualización.

No obstante, de forma excepcional, al ser el origen del presente conflicto competencial, por certeza jurídica de las partes contendientes y en razón del criterio que se sustentará en el considerando siguiente, este Tribunal Colegiado estima pertinente dar respuesta al planteamiento del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Así, con la finalidad de resolver lo propuesto, se estima pertinente destacar que el artículo 5° de la Ley Federal de Competencia Económica, dispone lo siguiente:

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

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



*competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, quien fijará la competencia en un plazo de diez días.*

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

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

El artículo transcrito establece el trámite que deberán realizar tanto la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) como el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), en el supuesto de que alguno de ellos tenga información de que el otro conoce de un asunto que a aquél le corresponda y, en su caso, para plantear el conflicto competencial que se llegara a generar.

Al respecto se dispone que en el momento en que alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior tenga información de que el otro conoce de un asunto que a aquél le corresponda, le solicitará le remita el expediente respectivo.

En ese supuesto, prevé que si el órgano solicitado estima no ser competente deberá remitir el expediente, dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, pero si considera que lo es, en igual plazo hará saber su resolución al órgano solicitante, en cuyo caso suspenderá el procedimiento y remitirá el expediente al Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia de competencia

económica, radiodifusión y telecomunicaciones, quien fijará la competencia en un plazo de diez días.

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

Finalmente, **establece que los plazos previstos en esa ley estarán suspendidos desde el inicio de cualquier procedimiento previsto en ese artículo hasta su resolución.**

Como se observa la porción normativa en comento únicamente establece plazos para el trámite que deberán realizar los órganos autónomos, Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, en el supuesto de que alguno de ellos tenga información de que el otro conoce de un asunto que a aquél le corresponda y, en su caso, para plantear el conflicto competencial que se llegara a generar.

Sin prever, como efectivamente lo sostiene el Instituto Federal de Telecomunicaciones, término alguno respecto a la oportunidad de la solicitud de la remisión del expediente, en el momento en que alguno de los órganos autónomos considere que es competente para conocer sobre alguna investigación que realice el otro.

No obstante, a juicio de este Tribunal Colegiado, no es procedente realizar la interpretación que pretende el Instituto Federal de Telecomunicaciones y, así fijar un plazo para la solicitud de la remisión del expediente cuando alguno de los órganos autónomos considere que es competente para conocer sobre alguna investigación que realice el otro.

Lo antes señalado, porque debe atenderse a la literalidad del propio artículo 5° de la Ley Federal de Competencia Económica, del que se advierte que no fue la intención del legislador prever plazo alguno para la solicitud de la remisión del expediente cuando alguno de los órganos autónomos considere que es competente para conocer sobre alguna investigación que realice el otro, **pues no lo dispuso de esa forma, de manera expresa, en el texto de dicho numeral** (e incluso tampoco en diverso en dicha ley).

Por lo que, si no fue la intención del legislador condicionar a término alguno la solicitud de la remisión del expediente cuando alguno de los órganos autónomos considere que es competente para conocer sobre alguna investigación que realice el otro, **este Tribunal Colegiado tampoco puede establecer plazo alguno al respecto**; pues donde el legislador no distingue el juzgador no tiene por qué hacerlo.

Lo anterior, incluso se robustece del propio contenido del numeral en comento, que únicamente señala que: *“En el momento en que alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior tenga información de que el otro conoce de un asunto que a aquél le corresponda, le solicitará le remita el expediente respectivo.”*; esto es, el legislador sólo dispuso que los órganos autónomos, Comisión

Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, podrán solicitar a aquel que conozca de una investigación que estimen es de su competencia, **en el momento en el que tenga información**, sin señalar “momento” alguno a partir del cual, una vez que se contara con esa información, debiera realizarse la solicitud.

Por lo que, se insiste, este Tribunal Colegiado no puede establecer, como lo pretende el Instituto Federal de Telecomunicaciones, plazo alguno como parámetro para verificar si una solicitud respecto a la competencia de una investigación es oportuna o no, ya que el legislador ordinario no previó plazo alguno, de forma expresa, en el artículo 5° de la Ley aludida y, por ende, el juzgador tampoco tiene porque hacerlo.

Además, a mayor abundamiento, es preciso destacar que no se puede acudir, como de forma reiterada señala el Instituto Federal de Telecomunicaciones, al artículo 114, último párrafo, de Ley Federal de Competencia Económica, que dispone: *“Capítulo III De los Plazos - - - Artículo 114. Cuando los plazos fijados por esta Ley y por las Disposiciones Regulatorias sean en días, éstos se entenderán como hábiles. Respecto de los establecidos en meses o años, el cómputo se hará de fecha a fecha, considerando incluso los días inhábiles. **Cuando no se especifique plazo, se entenderán cinco días para cualquier actuación.**”* e interpretarlo en relación con el 5° de ese mismo ordenamiento legal, para así establecer que, cuando alguno de los órganos autónomos, Comisión Federal de Competencia Económica y/o Instituto Federal de Telecomunicaciones, tenga información de que el otro conoce de un asunto que a aquél le corresponda, tendrá un plazo de cinco días, a partir de que se publicó



el extracto del acuerdo de inicio de investigación, para solicitarle al otro que le remita el expediente respectivo.

Ello, por una parte, en razón de que, el artículo 5° de Ley Federal de Competencia Económica, es claro en señalar que cuando se actualicen los supuestos de ese numeral, es decir que exista un posible conflicto sobre quien es el competente para conocer de una investigación, **“los plazos previstos en esa ley estarán suspendidos desde el inicio de cualquier procedimiento previsto en ese artículo hasta su resolución.”**; lo que trae como consecuencia inmediata, que aquellos plazos que se refieran a actuaciones dentro del procedimiento de investigación, como aquel que prevé el artículo 114, último párrafo, de la ley en comento, **sea inaplicable.**

Por otra parte, en virtud de que, aun cuando el Instituto Federal de Telecomunicaciones, pretende que se desconozca la intención del legislador de no regular plazo alguno respecto de aquellas solicitudes relacionadas con la competencia para conocer de una investigación, entre los órganos autónomos y de que se aplique un artículo que dispone términos para las actuaciones procesales dentro del procedimiento de investigación, inaplicable por disposición expresa del numeral que regula el trámite de ese tipo de solicitudes -artículo 5° de Ley Federal de Competencia Económica-; además intenta que este Tribunal Colegiado establezca que el plazo a que dicho Instituto alude, se compute a partir de que se publicó el extracto del acuerdo de inicio de investigación, **lo cual es totalmente ajeno a la intención del legislador ordinario**, pues éste únicamente señaló que un órgano autónomo podrá solicitarle al otro que le remita el expediente de una investigación que conoce **cuando tenga información y estime que**

**debe conocer de esa investigación en razón del ámbito de su competencia.**

Esto es, no se advierte que fuera intención del legislador ordinario que un órgano autónomo de los mencionados, solicitara al otro el expediente de una investigación que estima es de su competencia, a partir de la publicación del extracto del acuerdo de inicio de investigación, sino en el momento en que contara con la información respectiva; por lo que en ese aspecto, tampoco podría este tribunal colegiado partir de la premisa de interpretación que pretende el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Finalmente, debe decirse que respecto a la petición de interpretación que solicita el Instituto mencionado *-que se interprete el artículo 5° de la Ley Federal de Competencia Económica, en relación con lo dispuesto en el numeral 114 de dicho ordenamiento legal, atendiendo al principio pro persona-*; dicha solicitud no entra en el parámetro de control de regularidad constitucional respecto del cual es susceptible que opere el principio pro persona, pues no corresponden a la interpretación de un derecho humano, sino a temas de procedencia de un conflicto competencial entre dos órganos autónomos.

Bajo tales premisas, este Tribunal Colegiado concluye que al no existir plazo alguno en la ley de la materia como parámetro para estimar que una solicitud relacionada con la competencia de los órganos autónomos mencionados, para conocer de una investigación que realiza el otro, es oportuna o no, ya que, el legislador ordinario no lo señaló así de forma expresa en la norma, no procede realizar mayor pronunciamiento en relación con el caso en concreto, pues con independencia de la fecha en que la Comisión Federal de



Competencia Económica (COFECE), le hubiera solicitado la remisión del expediente número \*\*\*\*\* , al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), para conocer de la investigación en los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales, sistemas operativos móviles, servicios de cómputo en la nube y servicios relacionados para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos, **lo único que puede ser materia en el presente asunto es qué órgano debe conocer de dicha investigación.**

En esas condiciones, ante lo **ineficaz** de los argumentos estudiados, se estima que, en el presente caso, como se estableció en el considerando segundo y se reiteró al inicio de este apartado, el conflicto competencial que nos ocupa resulta procedente.

**QUINTO.- Solución del conflicto.** El Conflicto Competencial a resolver se actualiza porque, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, párrafo segundo, de la Ley Federal de Competencia Económica, que establece que la resolución de las cuestiones de competencia que surjan en la materia de competencia económica entre el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, y en la especie, el conflicto competencial que se resuelve se generó porque ambos órganos autónomos consideran ser legalmente competentes para conocer del procedimiento de investigación en los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales, sistemas operativos móviles y servicios de cómputo en la nube para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos

esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos, tramitado ante la Autoridad Investigadora de dicho Instituto, con el expediente \*\*\*\*\*.

Expuestos los razonamientos sustantivos en las que ambas autoridades exponen los argumentos por las que estiman ser competentes para conocer de la investigación \*\*\*\*\* - considerando anterior-, objeto de este conflicto competencial, este Órgano Colegiado estima conveniente puntualizar algunas consideraciones sobre la competencia.

En ese sentido conviene señalar, que en términos generales la competencia de los órganos públicos se fija siguiendo diversos criterios, entre ellos, el relativo a la materia. El criterio material, que aquí interesa, atiende a la naturaleza del acto y a las cuestiones jurídicas que constituyen el objeto de aquel las cuales se ubican dentro del campo de acción de cada órgano, que se distingue de los demás.

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

En ese marco de distribución de funciones o competencias (para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado), surgieron los llamados “órganos constitucionales autónomos”, entre cuyas características se encuentra, precisamente, su creación a través del texto constitucional, en donde se les dota de



garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica, a fin de que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Lo anterior tiene sustento en el criterio emitido por el Pleno de nuestro Máximo Tribunal al resolver la Controversia Constitucional 32/2005, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, febrero de dos mil ocho, materia constitucional, tesis: P./J. 12/2008, página: 1871, cuyo rubro y texto informan:

**“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.**

**SUS CARACTERÍSTICAS.** *Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos*

*tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.”*

En el caso que nos ocupa, como se vio de los antecedentes relatados, el conflicto competencial se generó entre dos órganos constitucionales autónomos, para conocer de una investigación regulada por la Ley Federal de Competencia Económica vigente, y respecto de la cual tanto la Comisión Federal de Competencia Económica como el Instituto Federal de Telecomunicaciones, a partir de lo dispuesto en el artículo 28 constitucional, párrafos décimo cuarto, décimo quinto y décimo sexto (adicionados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece), adujeron ser competentes para resolverla.

Ahora bien, el artículo 28 Constitucional establece la creación de los órganos autónomos en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como en materia de Competencia Económica.

En efecto, el precepto constitucional en cita, en los párrafos precisados, señala lo siguiente:

**“Artículo 28.- (...)**



*El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.*

*El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.*

*El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a*

*los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.*

*(...)*”

En el mismo sentido, los artículos 5 y 10 de la Ley Federal de Competencia Económica y 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión disponen -respectivamente- lo siguiente:

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

*(...)*”

*“**Artículo 10.** La Comisión es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, imparcial en sus actuaciones y ejercerá su presupuesto de forma autónoma, misma que tiene por objeto garantizar la libre concurrencia y competencia económica,*



*así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.”*

**“Artículo 7.** *El Instituto es un órgano público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión en el ámbito de las atribuciones que le confieren la Constitución y en los términos que fijan esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.*

*El Instituto tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes públicas de telecomunicaciones y la prestación de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones, así como del acceso a la infraestructura activa y pasiva y otros insumos esenciales, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a otras autoridades en los términos de la legislación correspondiente.*

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

*El Instituto es la autoridad en materia de lineamientos técnicos relativos a la infraestructura y los equipos que se conecten a las redes de telecomunicaciones, así como en materia de homologación y evaluación de la conformidad de dicha infraestructura y equipos.*

(...).”

Del texto reproducido se advierte que a partir de la reforma constitucional de once de junio de dos mil trece, la Norma Fundamental creó dos organismos constitucionales autónomos, a saber: la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Dicha reforma derivó de la Iniciativa de Decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada (de manera conjunta) por el Ejecutivo Federal y los Diputados Coordinadores de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Institucional, del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Verde Ecologista de México; en la exposición de motivos -en la parte que aquí interesa-, se dijo lo siguiente:

“(...)

**b) Radiodifusión y telecomunicaciones como servicios públicos.**

*El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta del Estado, activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular y continua, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público. Atendiendo a la función social que desempeñan los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones como instrumentos para hacer efectivo el ejercicio de los derechos fundamentales, la*



*presente iniciativa plantea que sean reconocidos como servicios públicos.*

*Para tal efecto, en el apartado B que se adiciona al artículo 6o. se establece que las telecomunicaciones serán servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad.*

*De igual forma, se propone que la radiodifusión sea un servicio público de interés general, por lo que el Estado deberá garantizar que sea prestado en condiciones de competencia y calidad, y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3o. constitucional.*

*Lo anterior fortalecerá, desde la Constitución, la actividad reguladora del Estado en los sectores de las telecomunicaciones y la radiodifusión, con perspectiva de crecimiento económico y competitividad en el marco de una sociedad de derechos y libertades.*

*En este mismo sentido y con el objeto de asegurar el acceso al mayor número de personas a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad, se*

*establece en el apartado B que se propone incorporar al artículo 6o, el mandato para que la ley establezca un organismo público con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro.*

*(...)*

**3. Creación de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones como órganos constitucionales autónomos.** *Actualmente, la figura que la legislación emplea para la mayoría de los órganos que regulan la actividad económica (telecomunicaciones, competencia, banca, energía, etcétera) es la de órganos administrativos desconcentrados, los cuales se encuentran jerárquicamente subordinados a las secretarías de Estado a las que estén adscritos.*

*La relevancia y trascendencia de la actividad reguladora en las materias de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión, hacen conveniente que cuenten con absoluta autonomía en el ejercicio de sus funciones, sujetos a criterios eminentemente técnicos y ajenos a cualquier otro interés. Al respecto, la OCDE ha considerado importante que los Estados cuenten con organismos reguladores independientes de todas las partes interesadas para asegurar una competencia justa y transparente en el mercado.*



*La experiencia comparada confirma la tendencia a dotar de autonomía a estos órganos, tal es el caso, por ejemplo, de Canadá, Estados Unidos de América,*

*España, Francia, Reino Unido, Alemania y Australia, cuyos órganos reguladores en materia de telecomunicaciones cuentan con autonomía.*

*(...)*

*Para promover la competencia y generar las condiciones que permitan hacer efectivos los derechos contenidos en la Constitución y los que se proponen adicionar con esta reforma, la rectoría económica del Estado en el desarrollo nacional debe traducirse también en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los órganos colegiados encargados de la regulación de la radiodifusión y las telecomunicaciones, así como en materia competencia económica.*

*Con tal propósito se proponen diversas adiciones al artículo 28 de la Constitución a efecto de crear de la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, como órganos constitucionales autónomos, con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto.*

*(...)*

**c) Facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones.**

*En el mismo sentido, se establece que el Instituto Federal de Telecomunicaciones tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones. Tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales. Destaca la reforma propuesta a los artículos 27 y 28 de la Constitución a efecto de conferir al Instituto la facultad de otorgar y revocar concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.*

*Para la vigilancia y protección de la libre competencia en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión, se propone adicionar en el artículo 28 de la Constitución las facultades que permitan al Instituto Federal de Telecomunicaciones ejercer las acciones necesarias para evitar prácticas desleales o monopólicas, así como establecer medidas correctivas respecto de los operadores que tengan poder sustancial en el mercado.*

*Para ello el Instituto será la autoridad en materia de competencia económica para los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones y, por ende, quedará facultado para emitir regulación asimétrica respecto de los agentes económicos de dichos sectores, la cual podrá ser particular o de carácter general para todos los operadores con poder sustancial en un mercado. Asimismo, es necesario permitir al Instituto que al emitir regulación asimétrica, tome todas las medidas necesarias, conforme a las mejores prácticas*



*internacionales, para controlar el poder de mercado de los agentes económicos.*

*Así, la presente iniciativa propone facultar a nivel constitucional al Instituto para: a) regular de forma asimétrica a los participantes en los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; b) imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada de varios medios de comunicación que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y c) ordenar la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites.*

*(...)*

*Todas estas facultades están dirigidas a garantizar los derechos previstos en los artículos 2o., 3o., 6o., y 7o. de la Constitución y a fortalecer la competencia y libre concurrencia, de manera que, en última instancia, se ofrezcan al público productos y servicios de calidad y a precios accesibles y, así se facilite y procure que todos los mexicanos puedan integrarse a la sociedad de la información y el conocimiento. En suma, las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones, desde la Constitución misma, son un instrumento para hacer efectivos los derechos fundamentales referidos.*

*Con este nuevo régimen, se atienden los compromisos 43 y 44 del Pacto por México, relativos a los límites a*

*las concentraciones de mercados y a la concentración de medios masivos de comunicación que sirvan a un mismo mercado, así como en materia de competencia efectiva, eliminación de barreras de entrada para otros operadores, y tratamiento asimétrico en el uso de redes y determinación de tarifas.”*

Así, de las disposiciones reproducidas y del proceso de reforma constitucional se advierte que es la Comisión Federal de Competencia Económica la autoridad encargada de garantizar la libre competencia y competencia económica, y de prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

Asimismo, se advierte que el Constituyente Permanente, dada la relevancia y trascendencia de la competencia y libre competencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, consideró conveniente crear al Instituto Federal de Telecomunicaciones como un organismo constitucional autónomo, sujeto a criterios eminentemente técnicos y ajenos a cualquier otro interés, a fin de asegurar una competencia justa y transparente en el mercado.

Así el artículo 28 Constitucional establece que el *“Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijan las leyes. Para tal efecto tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como el acceso a*

*infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o y 7o de esta Constitución.”*

Además, importa destacar que a dicho instituto se le atribuyó una naturaleza dual, esto es, como órgano regulador en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, y como autoridad en materia de competencia económica de los mismos sectores.

Ello de conformidad con lo establecido el propio artículo 28 Constitucional en el que el legislativo estableció que “ *El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará en forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y a la libre concurrencia, impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derecho o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites (...).*”

Esa dualidad encuentra su lógica en las propias características que revisten los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, que son altamente complejos, tecnificados, especializados y dinámicos; de ahí que el conocimiento que el Instituto Federal de Telecomunicaciones adquiera sobre dichos sectores en su faceta de órgano regulador, beneficia el entendimiento de los mismos al

momento en que, con motivo de las atribuciones de una autoridad de competencia, sea necesario que fije mercados relevantes en esos sectores y resuelva sobre la existencia de riesgos y/o violaciones a la competencia y libre concurrencia en la radiodifusión y las telecomunicaciones.

Así, es claro que, con el esquema constitucional en comento, se pretendió que, desde una racionalidad técnica, el Instituto Federal de Telecomunicaciones estableciera, fomentara e, incluso, preservara una política pública que permitiera el desarrollo eficiente y eficaz de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión en el país, con motivo de las atribuciones en materia de competencia económica.

La creación de estos dos organismos, con facultades como autoridades reguladoras en ámbitos diversos supone que en principio, deben conocer cada uno de los asuntos que conciernan a su competencia; sin embargo, también implica que pueda ocurrir, que ciertas conductas o fenómenos, como las concentraciones impacten en actividades que corresponden a ambos ámbitos de actuación, supuesto en el cual habrá de establecerse si el análisis del ejercicio de sus facultades regulatorias corresponde a ambas autoridades o si existe alguna razón que haga necesario concentrar el conocimiento del asunto sólo en uno de ellos.

En efecto, el sistema de distribución de competencias, no impide que los órganos autónomos puedan conocer de una investigación iniciada ya sea por uno o por otro órgano regulador, sobre distintos mercados, pero siempre atendiendo al ámbito de su respectiva regulación, privilegiando en todo tiempo en la decisión que emitan, el proceso de competencia y libre concurrencia en los mercados regulados.

Por otro lado, debe decirse que si bien el Instituto Federal de Telecomunicaciones es el órgano a través del cual el Estado ejerce su rectoría en el sector de las telecomunicaciones y radiodifusión siendo también una autoridad en materia de competencia económica de tales sectores, también lo es que la Comisión Federal de Competencia Económica fue creada con el propósito de proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, a la que se encarga la labor de prevenir y evitar los monopolios, las prácticas monopólicas y las demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios que no correspondan a las telecomunicaciones y a la radiodifusión y, por tanto, se encuentra dentro de su especialidad y sus atribuciones analizar y decidir si una operación tiene efectos adversos en tales mercados regulados.

Ahora bien, del examen del acuerdo de fecha veinte de octubre de dos mil veinte, emitido por la Autoridad Investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones, se advierte que el inicio de la investigación para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos, en términos de lo establecido en el artículo 94 de la Ley Federal de Competencia Económica y demás aplicables, se llevará a cabo en los mercados de:

- servicios de búsqueda en línea,
- redes sociales,
- sistemas operativos móviles y
- servicios de cómputo en la nube y servicios relacionados

Del acuerdo de inicio de la investigación se advierte que la Autoridad Investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones consideró que existen ciertos elementos que hacen suponer que no existen condiciones de competencia efectiva en los mercados indicados, en virtud de lo siguiente:

- La importancia de los datos ha creado preocupaciones sobre su concentración en manos de unos pocos agentes económicos. Una gran parte de los datos que residen en algunas empresas podría representar una barrera a la entrada y limitar la competencia.
- A partir de diversos indicadores se observa que las grandes empresas establecidas en los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales, sistemas operativos móviles y servicios de cómputo en la nube han reforzado su posición de liderazgo en los últimos años y, en algunos casos, han incrementado sus participaciones de mercado de manera acelerada.
- Tales empresas tienen acceso a una gran cantidad de datos de usuarios que utilizan para mejorar la calidad de los bienes y servicios que ofrecen, lo cual, les permite atraer cada vez más usuarios y generar cada vez más datos, generándose así un ciclo de retroalimentación positiva, que fortalece cada vez más su posición competitiva en los mercados en que operan e impide a sus competidores ejercer una restricción competitiva.
- La brecha entre los operadores principales y el resto de los competidores en términos de participaciones de mercado se



acentúa cada vez más en el tiempo, lo cual refleja que los competidores enfrentan restricciones que les impiden alcanzar una masa crítica de usuarios para poder competir efectivamente.

- La información disponible refleja una reducción en el número de competidores en algunos mercados analizados. Dicha reducción está estrechamente vinculada con una estrategia comercial predominante en la compra de empresas que representen una amenaza potencial.
- La evidencia demuestra que en los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales, sistemas operativos móviles y servicios de cómputo en la nube existen agentes económicos que han mantenido una participación significativamente superior a la de sus principales rivales a través del tiempo, así como márgenes de ganancia considerables.
- La competencia en estos mercados se ve minada por estrategias comerciales de las empresas ya establecidas, quienes, al percibir amenazas potenciales en estos mercados, suelen eliminar la competencia potencial a través de la adquisición de empresas que representan una amenaza.

Aunado a lo anterior, en el acuerdo de inicio de la investigación para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos, registrada con el número de expediente \*\*\*\*\*

\*\*\*, la Autoridad Investigadora del Instituto Federal de

Telecomunicaciones sostuvo su competencia para conocer de tal investigación al considerar que los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales, sistemas operativos móviles y servicios de cómputo en la nube y servicios relacionados, **pueden tener un impacto con los sectores de telecomunicaciones y/o radiodifusión**, en los términos siguientes:

- El artículo 28 constitucional dispone que el Instituto Federal de Telecomunicaciones tiene por objeto el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y radiodifusión, para lo cual, tienen a su cargo la regulación, promoción y supervisión, entre otros, del acceso a la infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- De conformidad con lo establecido en el artículo 6º constitucional, las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias. De igual forma, el Estado garantizará el derecho de acceso a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet, para lo cual, establecerá las condiciones de competencia efectiva para la prestación de dichos servicios.
- La Autoridad Investigadora es la autoridad facultada para investigar cualquier indicio de elemento que haga suponer la inexistencia de condiciones de competencia efectiva y con el

fin de determinar la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos en mercados de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

- La convergencia de las tecnologías existentes y la aparición de otras nuevas ha cambiado el panorama y el análisis de los mercados. **La expansión de la banda ancha y la transición a redes IP (por las siglas en inglés de “Protocolo de Internet”) propician una integración de mercados que antes se consideraban mercados no conexos.**
- Del análisis en materia de competencia económica de los mercados de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión se ha ido aportando un enfoque centrado en las redes y ha asumido un enfoque que abarca servicios, los contenidos y los derechos y responsabilidades de los usuarios. Esto ha planteado nuevos retos que tienen como centro del análisis los efectos de la convergencia de redes y tecnologías, lo cual, desestima cada vez más las distinciones entre infraestructura de red, equipos terminales y servicio y aplicaciones prestadas.
- De lo anterior, se puede concluir que el análisis de competencia no puede limitarse a los servicios de telecomunicaciones con un enfoque centrado en las redes, sino que debe considerar el amplio ecosistema de las tecnologías de la información (TIC). En particular, la innovación en las redes IP e inalámbricas ha fomentado el surgimiento de una gama amplia de nuevos servicios y

dispositivos de TIC. Una de las repercusiones de lo anterior es la posible competencia entre proveedores de servicios anteriormente bien diferenciados. En este sentido, **a medida que cambian las estructuras de mercado es necesario examinar los diferentes servicios y mercados relacionados, así como la convergencia de redes y servicios de información, incluido el internet, así como, los servicios y plataformas en línea.**

- **Considerando lo anterior y dado que diversos servicios y plataformas en línea ofrecen características similares o sustancialmente relacionados con los servicios de telecomunicaciones, tales plataformas pueden tener un impacto en los mercados de los sectores de las telecomunicaciones y/o radiodifusión. Lo anterior, toda vez que, desde una perspectiva de convergencia tecnológica, estos servicios y plataformas podrían ejercer una restricción competitiva a dichos servicios.**

Por su parte, el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica, en el acuerdo **\*\*\*\*\***, de diecisiete de diciembre de dos mil veinte, también sostuvo su competencia material para conocer de la investigación en los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales, sistemas operativos móviles, servicios de cómputo en la nube y servicios relacionados para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre competencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos, tramitada ante la Autoridad Investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones, identificada con el expediente **\*\*\*\*\***, a partir de los siguientes razonamientos:



- El Instituto Federal de Telecomunicaciones inició una investigación en mercados que no pertenecen a los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión y, por lo tanto, son competencia de la Comisión Federal de Competencia Económica.
- Los participantes en los mercados investigados no requieren concesión y/o autorización para prestar los servicios de búsqueda en línea, redes sociales, sistemas operativos móviles y servicios de cómputo en la nube. Además, la actividad en dichos mercados no tiene incidencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.
- De la información pública se advierte que el Instituto Federal de Telecomunicaciones considera que existe una supuesta convergencia en los mercados de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión con los mercados digitales y, en ese sentido, pretende erigirse como la autoridad de competencia facultada para analizar los mercados investigados e incluso como la autoridad regulatoria de los mismos. Lo cual, implicaría una expansión indebida de su competencia originaria.
- El IFT no puede sostener su competencia para iniciar la investigación de que se trata y conocer de los mercados investigados en la circunstancia de que estos utilizan el internet o las redes de telecomunicaciones como un insumo o porque derivan de una supuesta convergencia entre los mercados de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión y los mercados digitales. Lo anterior, nos llevaría al absurdo de que dicho Instituto prácticamente sería



		<p>PJF determinó que no guarda relación con los mercados de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.</p>
<p><b>Redes sociales</b></p>	<p>Las plataformas en línea permiten a los usuarios interactuar entre sí ya que cuentan con contenido audiovisual. Las cuentas o perfiles permiten a los usuarios crear una personalidad en línea; un “feed” o página de inicio donde los consumidores pueden interactuar mediante reacciones, comentarios o compartiendo contenido como publicaciones, fotos, videos e incluso publicidad gráfica; así como, funciones de mensajería que permiten a los consumidores comunicarse directamente con otros.</p> <p>Como parte de su modelo de negocios las redes sociales normalmente ofrecen sus servicios por precio monetario cero a los usuarios consumidores de la plataforma, lo que les permite atraer una masa crítica de los usuarios, el cual le permite atraer a los anunciantes, el segundo lado de la plataforma.</p> <p>La forma en la que las redes sociales recaban información de sus usuarios es atractiva para los anunciantes, ya que les permite dirigir su publicidad a grupos de personas específicos a través de publicidad dirigida.</p>	<p>No. Las redes sociales por su propia naturaleza no tienen impacto alguno en el sector de radiodifusión. Asimismo, tampoco incide en el sector de telecomunicaciones, las redes sociales cuentan con usuarios completamente diferenciados, necesidades y objetivos distintos.</p> <p>Sus principales participantes son ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** y *****t, los cuales no participan en los sectores mencionados y para prestar sus servicios no requieren concesión alguna.</p> <p>La existencia de redes sociales no tiene incidencia ni en los participantes de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, ni el uso de internet en ese mercado genera efectos en los sectores de competencia del IFT.</p> <p>Adicionalmente el mercado de redes sociales es un mercado en el cual el **** el PJF determinó que no guarda relación con los mercados de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.</p>
<p><b>Sistemas operativos móviles.</b></p>	<p>Los sistemas operativos permiten a un dispositivo móvil funcionalidad (por ejemplo, mediante interfaz del usuario, comandos de movimiento, controles de botones) y facilitan la operatividad de las funciones del dispositivo móvil (micrófono, cámara y el sistema de posicionamiento global o GPS). En este sentido, el sistema operativo de los dispositivos móviles funciona como un vínculo entre el hardware y el software o las aplicaciones móviles que se ejecutan en el dispositivo móvil, como el correo electrónico, redes sociales, marketplaces, etc.</p>	<p>No. La competencia en el mercado de software que permite el funcionamiento de un teléfono inteligente no tiene incidencia alguna en el sector de telecomunicaciones ni radiodifusión. Los sistemas operativos móviles más importantes son *** de **** y ***** ** ***** . Generalmente los desarrolladores de sistemas operativos móviles los utilizan para sus propios dispositivos móviles (como ****) o firman contratos para poder ser el sistema operativo de dispositivos móviles de distintas marcas (*****), sin que tengan la necesidad de hacer acuerdos con concesionarios de los mercados del sector de telecomunicaciones o contar con una concesión para poder ofrecer sus servicios. Los sistemas operativos de</p>

		<p>dispositivos móviles permiten el funcionamiento de estos últimos, dentro de los cuales una de sus capacidades está la de permitir el uso de llamadas desde dichos dispositivos, sin embargo, lo anterior no tiene efecto alguno ni en los agentes económicos, ni en el modelo de negocios ni en las dinámicas de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. Adicionalmente, para prestar los servicios, o bien, comercializar sistemas operativos móviles, no es necesario contar con título de concesión y/o autorización alguna.</p>
<p><b>Servicios de cómputo en la nube</b></p>	<p>El cómputo en la nube se refiere principalmente, al servicio de almacenamiento remoto de la información, mediante el uso de internet y a través del pago directo de estos servicios.</p> <p>Por otra parte, existen tres modelos de servicios de cómputo en la nube que permiten no sólo el almacenamiento de datos sino también el procesamiento del mismo, así como el uso de aplicaciones, lenguajes de programación, software que se encuentre en la nube:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Software as a Service (SaaS), que permite a los usuarios conectarse a aplicaciones en la nube a través de internet y usarlas.</li> <li>2. Platform as a Service (PaaS) que permite al usuario acceder al lenguaje de programación, bibliotecas, servicios y herramientas compatibles con el proveedor en la nube.</li> <li>3. Infraestructure as a Service (IaaS) que permite a los usuarios (sic) el usuario puede implementar y ejecutar software, que puede incluir sistemas operativos y aplicaciones mientras que el proveedor en la nube proporciona recursos informáticos, incluido el procesamiento, el almacenamiento y las aplicaciones de red.</li> </ol>	<p>No. Los servicios de cómputo en la nube permiten almacenar grandes cantidades de datos, así como su procesamiento a través de software, programación y aplicaciones y utilizan las redes de telecomunicaciones como un medio de transporte de dichos datos y el insumo para proveer dichos servicios.</p> <p>Los principales proveedores de servicios de cómputo en la nube son: ***** (**); ***** ; ***** ; ***** ; ***** ; ***** ; ***** ; ***** ; ***** , entre otros.</p> <p>En México, los principales proveedores son ** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** entre otros, los cuales no requieren de concesión para poder prestar estos servicios.</p> <p>Existen algunos concesionarios y/o autorizados para prestar servicios de telecomunicaciones que, como parte de sus distintas líneas de negocio, han decidido incursionar en este mercado. ****I, ****I; *****I, entre otros. Sin embargo, no es necesario contar con un título de concesión y/o autorización para prestar el servicio de cómputo en la nube.</p>

A partir de los elementos expuestos, toca establecer a quien corresponde conocer de la investigación de que se trata.

En primer término, debe tenerse presente que las **“barreras a la competencia”** constituyen conductas que la ley de la materia define como **“Cualquier característica estructural del mercado, hecho o acto de los Agentes Económicos que tenga por objeto o efecto impedir el acceso de competidores o limitar su capacidad para competir en los mercados; que impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia, así como las disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno que indebidamente impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia”**<sup>1</sup>.

En el capítulo IV del libro segundo de la Ley Federal de Competencia Económica, que se titula **“De la Prohibición de Barreras a la Libre Concurrencia y la Competencia”**, se prevé lo siguiente:

**“Artículo 57. La Comisión proveerá lo conducente para prevenir y eliminar las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica, en las proporciones necesarias para eliminar los efectos anticompetitivos, a través de los procedimientos previstos en esta Ley.”**

(Énfasis añadido).

Por su parte, el artículo 94 de la Ley Federal de Competencia Económica, establece el procedimiento de investigación sobre existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos:

---

<sup>1</sup> Artículo 3º, fracción IV de la Ley Federal de Competencia Económica.

*“Artículo 94. La Comisión iniciará de oficio o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, el procedimiento de investigación cuando existan elementos que hagan suponer que no existen condiciones de competencia efectiva en un mercado y con el fin de determinar la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos, mismo que se realizará conforme a lo siguiente:*

*I. La Autoridad Investigadora dictará el acuerdo de inicio y publicará en el Diario Oficial de la Federación un extracto del mismo, el cual deberá **identificar el mercado materia de la investigación** con objeto de que cualquier persona pueda aportar elementos durante la investigación. A partir de la publicación del extracto comenzará a contar el período de investigación, el cual no podrá ser inferior a treinta ni exceder de ciento veinte días. Dicho periodo podrá ser ampliado por la Comisión hasta en dos ocasiones cuando existan causas que lo justifiquen;*

*II. La Autoridad Investigadora contará con todas las facultades de investigación que se prevén en esta Ley, incluyendo requerir los informes y documentos necesarios, citar a declarar a quienes tengan relación con el caso de que se trate, realizar visitas de verificación y ordenar cualquier diligencia que considere pertinente. Tratándose de insumos esenciales, la Autoridad Investigadora deberá analizar durante esta investigación todos los supuestos previstos en el artículo 60 de esta Ley;*

*III. Concluida la investigación y si existen elementos para determinar que no existen condiciones de competencia efectiva en el mercado investigado, la Autoridad Investigadora emitirá, dentro de los sesenta días siguientes a la conclusión de la investigación, un **dictamen preliminar**;*



en caso contrario, propondrá al Pleno el cierre del expediente.

Al emitir el dictamen preliminar, se deberán proponer las medidas correctivas que se consideren necesarias para eliminar las restricciones al funcionamiento eficiente del mercado investigado, para lo cual podrá solicitar, en su caso, una opinión técnica no vinculatoria a la dependencia coordinadora del sector o a la Autoridad Pública que corresponda respecto de dichas medidas correctivas.

En su caso, el dictamen preliminar se deberá notificar a los Agentes Económicos que pudieran verse afectados por las medidas correctivas propuestas, entre ellas las posibles barreras a la competencia o por la regulación para el acceso al insumo esencial, así como, en su caso, a la dependencia coordinadora del sector o a la Autoridad Pública que corresponda;

**IV. Los Agentes Económicos que demuestren tener interés jurídico en el asunto podrán manifestar lo que a su derecho convenga y ofrecer los elementos de convicción que estimen pertinentes ante la Comisión, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación correspondiente. Transcurrido dicho término, se acordará, en su caso, el desechamiento o la admisión de pruebas y se fijará el lugar, día y hora para su desahogo;**

**V. Una vez desahogadas las pruebas y dentro de los diez días siguientes, la Comisión podrá ordenar el desahogo de pruebas para mejor proveer o citar para alegatos, en los términos de la siguiente fracción;**

*VI. Una vez desahogadas las pruebas para mejor proveer, la Comisión fijará un plazo de quince días para que se formulen por escrito los **alegatos** que correspondan, y*

***VII. El expediente se entenderá integrado a la fecha de vencimiento del plazo para formular alegatos.** El Agente Económico involucrado podrá proponer a la Comisión, en una sola ocasión, medidas idóneas y económicamente viables para eliminar los problemas de competencia identificados en cualquier momento y hasta antes de la integración.*

*Dentro de los cinco días siguientes a la recepción del escrito de propuesta de medidas al que se refiere el párrafo anterior, la Comisión podrá prevenir al Agente Económico para que, en su caso, presente las aclaraciones correspondientes en un plazo de cinco días. Dentro de los diez días siguientes a la recepción del escrito de propuesta o de aclaraciones, según el caso, se presentará un dictamen ante el Pleno, quien deberá resolver sobre la pretensión del Agente Económico solicitante dentro de los veinte días siguientes.*

*En caso de que el Pleno no acepte la propuesta presentada por el Agente Económico solicitante, deberá justificar los motivos de la negativa y la Comisión emitirá en un plazo de cinco días el acuerdo de reanudación del procedimiento.*

*Una vez integrado el expediente, el Pleno emitirá la resolución que corresponda en un plazo no mayor a sesenta días.*

*La resolución de la Comisión podrá incluir:*

***a) Recomendaciones para las Autoridades Públicas.***



*Las resoluciones en las que la Comisión determine la existencia de disposiciones jurídicas que indebidamente impidan o distorsionen la libre competencia y competencia en el mercado, deberán notificarse a las autoridades competentes para que, en el ámbito de su competencia y conforme los procedimientos previstos por la legislación vigente, determinen lo conducente. Estas resoluciones deberán publicitarse;*

*b) Una orden al Agente Económico correspondiente, para eliminar una barrera que afecta indebidamente el proceso de libre competencia y competencia;*

*c) La determinación sobre la existencia de insumos esenciales y lineamientos para regular, según sea el caso, las modalidades de acceso, precios o tarifas, condiciones técnicas y calidad, así como el calendario de aplicación, o*

*d) La desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones del Agente Económico involucrado, en las proporciones necesarias para eliminar los efectos anticompetitivos, procederá cuando otras medidas correctivas no son suficientes para solucionar el problema de competencia identificado.*

*La resolución se notificará, en su caso, al Ejecutivo Federal y a la dependencia coordinadora del sector correspondiente, así como a los Agentes Económicos afectados y será publicada en los medios de difusión de la Comisión y los datos relevantes en el Diario Oficial de la Federación.*

*Cuando a juicio del titular del insumo esencial, hayan dejado de reunirse los requisitos para ser considerado como tal, podrá solicitar a la Comisión el inicio de la investigación prevista en este artículo, con el objeto de que la Comisión*

*determine si continúan o no actualizándose dichos requisitos.*

*Si la Comisión determina que el bien o servicio no reúne los requisitos para ser considerado un insumo esencial, a partir de ese momento quedará sin efectos la resolución que hubiera emitido la Comisión regulando el acceso al mismo.*

*La resolución relativa a la desincorporación de activos a que se refiere el presente artículo no constituye la sanción a que se refiere el artículo 131 de esta Ley.*

*En todos los casos, la Comisión deberá verificar que las medidas propuestas generarán incrementos en eficiencia en los mercados, por lo que no se impondrán éstas cuando el Agente Económico con interés jurídico en el procedimiento demuestre, en su oportunidad, que las barreras a la competencia y los insumos esenciales generan ganancias en eficiencia e inciden favorablemente en el proceso de competencia económica y libre concurrencia superando sus posibles efectos anticompetitivos, y resultan en una mejora del bienestar del consumidor. Entre las ganancias en eficiencia se podrán contemplar las que sean resultado de la innovación en la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios.”*

De los preceptos legales examinados se aprecia que el procedimiento especial para determinar si en un mercado específico existen condiciones de competencia efectiva y, en su caso, si existen barreras a la competencia, se compone de las etapas procesales siguientes:

**I. Fase inicial**, en la cual la Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica o del Instituto Federal de Telecomunicaciones, emite el acuerdo de inicio y ordena publicar



en el Diario Oficial de la Federación un extracto del mismo, el cual deberá identificar el mercado materia de la investigación con objeto de que cualquier persona pueda aportar elementos durante la investigación.

Una vez hecha la publicación del extracto comenzará a contar el periodo de investigación, el que no podrá ser inferior a treinta ni exceder de ciento veinte días. Dicho periodo podrá ser ampliado hasta en dos ocasiones cuando existan causas que lo justifiquen.

**II. Fase de obtención de información y pruebas:** En ella, la misma autoridad realizará la investigación haciendo uso de las facultades que comprenden la formulación de requerimientos de información y de documentos a los sujetos que puedan contar con ellos, ya sea que tengan o no la calidad de agentes económicos con participación en ese mercado, así como la emisión de órdenes de visitas de verificación del cumplimiento de las obligaciones previstas en los ordenamientos jurídicos que regulan la materia.

**III. Fase de dictaminación:** concluida la investigación, en caso de que existan elementos para determinar que no existen condiciones de competencia efectiva en el mercado investigado, la Autoridad Investigadora emitirá, dentro de los sesenta días siguientes, un dictamen preliminar; en caso contrario, propondrá al Pleno el cierre del expediente.

**IV. Comunicación del dictamen preliminar:** cuando la Autoridad Investigadora emita el dictamen preliminar, deberá notificar a los Agentes Económicos que pudieran verse afectados con las medidas correctivas propuestas.

**V. Formulación de manifestaciones de los sujetos interesados:** una vez que los agentes demuestren tener interés jurídico en el asunto, podrán manifestar lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas conducentes; ordenará su desahogo dentro de los diez días siguientes, desahogadas las pruebas en el procedimiento, se fijará un plazo de quince días para que se formulen alegatos.

**VI. Etapa de resolución y de propuesta de medidas:** una vez que se encuentre debidamente integrado el expediente respectivo el Pleno de la Comisión emitirá la resolución correspondiente en un plazo no mayor a sesenta días. Las resoluciones en las que se determine la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o de insumos esenciales deberán ser notificadas a las autoridades que regulen el sector del que se trate para que, en el ámbito de su competencia y conforme a los procedimientos previstos por la legislación vigente, determinen lo conducente para lograr condiciones de competencia.

La resolución que emita el Pleno de la Comisión, debe notificarse, en su caso, al Ejecutivo Federal y a la dependencia coordinadora del sector, y a los agentes económicos afectados, y publicar los datos relevantes en los medios de difusión de la Comisión y en el Diario Oficial de la Federación. ■

El procedimiento especial de investigación para diagnosticar si en un mercado existen condiciones de competencia efectiva y si se advierten barreras a la competencia, constituye un mecanismo *ex ante* de revisión con fines de prevención no sancionatorios; y *ex post* con el fin de detectar y sancionar la realización de prácticas monopólicas absolutas, relativas y concentraciones ilícitas, para favorecer el

proceso de competencia y libre concurrencia y resolver problemas derivados de situaciones de carácter estructural, estratégico o regulatorios.

Lo anterior se corrobora de la exposición de motivos de la Ley Federal de Competencia Económica, y que para mayor claridad se transcribe a continuación:

#### ***“4. Facultades incrementales de la Comisión Federal de Competencia Económica***

*La competencia económica es uno de los factores al alcance del gobierno para proporcionar a los ciudadanos un mayor nivel de bienestar, en tanto que promueve una potenciación de la calidad en los bienes y servicios, al mismo tiempo que mejoran los precios y las condiciones de acceso a los mismos, lo que conlleva la satisfacción de las necesidades de la población. Es un círculo virtuoso que conduce a mejorías en el empleo, crecimiento económico y de la capacidad adquisitiva.*

*Por el contrario, un mercado concentrado conduce a peores condiciones de acceso, incluso a los bienes y servicios más básicos.*

*La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y competencia económica estableció expresamente tres facultades para la Comisión a fin de que ésta pueda cumplir eficazmente con su objeto de promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica. Estas son: (i) ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia, (ii) regular el acceso a insumos esenciales y (iii) ordenar la desincorporación de activos.*

***i. Ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia.***

*La lógica bajo la cual se pretende regular esta nueva facultad parte de considerar que las barreras serán prevenidas mediante mecanismos ex ante de revisión, así como combatidas mediante mecanismos ex post de detección y sanción por la realización de prácticas monopólicas absolutas, relativas y concentraciones ilícitas.*

***ii. Determinar la existencia y regular el acceso a insumos esenciales***

*En vista de la experiencia: internacional que ha demostrado la dificultad de identificar y definir lo que debe considerarse como insumas esenciales, la presente iniciativa propone adoptar por primera vez a nivel: legal, parámetros que faciliten la labor de la autoridad de competencia y de los demás operadores jurídicos en la determinación de existencia de insumos esenciales.*

*En este sentido, para determinar la existencia de insumo esencial, la Comisión deberá considerar los siguientes criterios:*

- Si el insumo es detentado o prestado por un solo agente económico o un número reducido de agentes económicos.*
- Si no es viable la reproducción del insumo desde un punto de vista técnico, legal o económico por otro agente económico.*
- Si el insumo resulta indispensable para la provisión de bienes o servicios en uno o más mercados, y no tiene sustitutos cercanos.*



*En congruencia con el texto constitucional, se precisa que la Comisión sólo deberá determinar la existencia de insumos esenciales cuando requieran ser regulados para eliminar efectos anticompetitivos.*

**iii. Facultad de ordenar la desincorporación de activos.**

*El hecho de que el Constituyente Permanente haya decidido establecer en el texto constitucional la facultad de la Comisión de ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, debe interpretarse como una medida estructural que pueda ser realmente aplicada y que logre desincentivar la realización de prácticas anticompetitivas.*

*En este sentido, la iniciativa considera como sanción máxima la orden de desincorporar activos, así como derechos, partes' sociales o acciones en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.”*

*(Énfasis añadido).*

Al respecto, cabe destacar que de conformidad con lo establecido en el artículo 28 constitucional el Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que dicho artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica. Así, las referencias de la Comisión realizadas durante el proceso legislativo indicado, deben entenderse también aplicables para dicho Instituto, por lo que hace a los sectores de su competencia (telecomunicaciones y radiodifusión).

Robustece lo anterior, lo establecido en la tesis I.1o.A.E.242 A (10a.), emitida por este Órgano Colegiado, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 58, septiembre de 2018, tomo III, página 2292, materia común, administrativa, de rubro y texto siguientes:

**“COMPETENCIA ECONÓMICA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO CONTRA LAS OMISIONES GENERADAS EN EL CURSO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE INVESTIGACIÓN PARA DETERMINAR SI EN UN MERCADO EN PARTICULAR EXISTEN CONDICIONES DE COMPETENCIA EFECTIVA, Y SI HAY BARRERAS A LA COMPETENCIA Y A LA LIBRE CONCURRENCIA, REGULADO EN LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL TRATARSE DE ACTOS INTRAPROCESALES.** Los artículos 94 y 95 de la Ley Federal de Competencia Económica regulan el procedimiento especial de investigación para determinar si en un mercado en particular existen condiciones de competencia efectiva, y si hay barreras a la competencia y a la libre concurrencia, el cual se compone de las etapas procesales siguientes: I. Inicial: En la cual, la Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica emite el acuerdo de inicio y ordena publicar en el Diario Oficial de la Federación un extracto de éste, que deberá identificar el mercado materia de la investigación, con el objeto de que cualquier persona pueda aportar elementos durante ella; hecho lo anterior, comenzará a contar el periodo de investigación, el que no podrá ser inferior a treinta ni exceder de ciento veinte días, pero podrá ampliarse hasta en dos ocasiones cuando existan causas que lo justifiquen. II. Obtención

*de información y pruebas: En ésta, la autoridad realizará la investigación mediante la formulación de requerimientos de información y de documentos a los sujetos que puedan contar con ellos, ya sea que tengan o no la calidad de agentes económicos con participación en ese mercado, así como ordenar visitas de verificación del cumplimiento de las obligaciones previstas en los ordenamientos jurídicos que regulan la materia. III. Dictaminación: Concluida la investigación, en caso de que existan elementos para determinar que no existen condiciones de competencia efectiva en el mercado investigado, la Autoridad Investigadora emitirá, dentro de los sesenta días siguientes, un dictamen preliminar; en caso contrario, propondrá al Pleno el cierre del expediente. IV. Comunicación del dictamen preliminar: Cuando éste se emita, deberá notificarse a los agentes económicos que pudieran verse afectados con las medidas correctivas propuestas. V. Formulación de manifestaciones de los sujetos interesados: Una vez que los agentes demuestren tener interés jurídico en el asunto, podrán manifestar lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas conducentes; se ordenará su desahogo dentro de los diez días siguientes; desahogadas las pruebas, se fijará un plazo de quince días para que se formulen alegatos. VI. Resolución y propuesta de medidas: Al encontrarse debidamente integrado el expediente, el Pleno de la comisión indicada emitirá su determinación en un plazo no mayor a sesenta días. Las resoluciones en las que se determine la existencia de barreras a la competencia y a la libre concurrencia, deberán notificarse a las autoridades que regulen el sector de que se trate para que, en el ámbito de su competencia y conforme a los*

*procedimientos previstos por la legislación vigente, actúen para lograr condiciones de competencia. Como se advierte, dicho procedimiento constituye un mecanismo ex ante de revisión con fines correctivos, no sancionatorios, para favorecer el proceso de competencia y libre concurrencia y resolver problemas derivados de situaciones de carácter estructural, estratégico o regulatorio; la resolución que emita el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica debe notificarse, en su caso, al Ejecutivo Federal, a la dependencia coordinadora del sector, a los agentes económicos afectados, y publicar los datos relevantes en los medios de difusión del propio órgano autónomo y en el Diario Oficial de la Federación; y, la referencia al procedimiento mencionado, sus fases, objetivo y el alcance de la resolución, permiten apreciar que las actuaciones que en él se emiten, por regla general, no son susceptibles de afectar la esfera jurídica de los agentes económicos que participan en el mercado relevante, en tanto que su objetivo consiste en hacer acopio de elementos para realizar un análisis para generar opiniones técnicas que sirvan de sustento a sugerencias de medidas correctivas para postular un cambio tendente a mejorar las condiciones de competitividad. De ahí que, si en un juicio de amparo se reclaman de las autoridades de la comisión señalada, actos relacionados con ese procedimiento, debe examinarse, en primer término, la procedencia de la acción. En estas condiciones, las omisiones generadas en el curso del procedimiento especial referido –por ejemplo, la falta de alguna notificación–, no constituyen resoluciones definitivas, sino actuaciones encaminadas a agotar el trámite necesario para dictaminar y luego*



*emitir una decisión y, por tanto, deben calificarse como actos intraprocesales, que no son vinculantes a la decisión, respecto de los cuales, el juicio de amparo es improcedente, de conformidad con el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 107, fracción IX, ambos de la Ley de Amparo, y 28, párrafo vigésimo, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre y cuando no tengan una ejecución de imposible reparación.”*

Como se advierte de lo anterior, el análisis que se realiza dentro de un procedimiento de investigación, en términos de lo establecido en el artículo 94 de la ley de la materia involucra el estudio de los mercados en donde se llevará a cabo la indagatoria, los agentes que intervienen en el mismo, así como, los efectos anticompetitivos que se identifiquen.

En el caso concreto, la investigación para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos, iniciada por la Autoridad Investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones bajo el expediente **\*\*\*\*\***, involucra el estudio de los mercados siguientes:

- servicios de búsqueda en línea,
- redes sociales,
- sistemas operativos móviles y
- servicios de cómputo en la nube y servicios relacionados.

En el acuerdo de inicio de la investigación de que se trata, la Autoridad Investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones sustenta su competencia para conocer de dichos mercados,

medularmente, debido a que los mismos pueden tener un impacto en los sectores de telecomunicaciones y/o radiodifusión, toda vez que, desde una perspectiva de convergencia tecnológica, estos servicios y plataformas en línea podrían ejercer una restricción competitiva al sector de telecomunicaciones o radiodifusión.

### **Competencia para conocer de los servicios de búsqueda en línea, redes sociales y servicios de cómputo en la nube.**

Dicho lo anterior, por cuestión de método, nos enfocaremos, en primer lugar, al análisis de los mercados relativos a los **servicios de búsqueda en línea, redes sociales y servicios de cómputo en la nube**, para establecer si los mismos pertenecen al sector de telecomunicaciones o radiodifusión y, con ello, determinar si compete a la Comisión Federal de Competencia Económica o al Instituto Federal de Telecomunicaciones conocer de la investigación de barreras a la competencia por lo que hace a tales mercados.

Al respecto es preciso señalar que este Tribunal Colegiado ha sustentado<sup>2</sup> que las plataformas digitales son aplicaciones a las que se puede acceder sobre internet<sup>3</sup>, que comunican, conectan y enlazan, por medios electrónicos, a diferentes grupos de usuarios, por lo que, dan lugar a mercados de múltiples lados, mejor conocidas

---

<sup>2</sup> Criterio que este Tribunal Colegiado sustentó al resolver el Conflicto Competencial 4/2019, en sesión de veintiuno de mayo de dos mil veinte.

<sup>3</sup> La definición de dicho término se establece en la fracción XXXII del artículo 3 de Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión: *“Internet: Conjunto descentralizado de redes de telecomunicaciones en todo el mundo, interconectadas entre sí, que proporciona diversos servicios de comunicación y que utiliza protocolos y direccionamiento coordinados internacionalmente para el enrutamiento y procesamiento de los paquetes de datos de cada uno de los servicios. Estos protocolos y direccionamiento garantizan que las redes físicas que en conjunto componen Internet funcionen como una red lógica única;”*.



como Plataformas OTT (OTT, del Inglés Over The Top, término equivalente a Over the Internet, sobre el Internet).

Las plataformas digitales constituyen comunicaciones electrónicas sobre Internet, que su operación involucra aplicaciones, incluyendo sitios web, que permiten el acceso y el intercambio por medios electrónicos de datos entre grupos de usuarios. También involucra centros de datos, cómputo en la nube, así como la programación y el desarrollo de algoritmos.

Asimismo, las plataformas digitales se caracterizan por ser intensivas en tecnología e innovación. La creación, mantenimiento y desarrollo de este tipo de servicios requieren de conocimientos técnicos especializados en procesamiento de datos, inteligencia artificial, incluyendo aprendizaje automático o profundo, y uso de funciones lógico-matemáticas especializadas (algoritmos). A manera de ejemplos, la aplicación de inteligencia artificial permite a las Plataformas Digitales conocer patrones de consumo y por tanto recomendar productos o servicios a los usuarios que sean de su interés.

Por su parte, la Comisión Europea ha definido a las plataformas digitales como *“un agente operando en dos o varios mercados usando el Internet para permitir transacciones entre dos o más grupos distintos pero interdependientes de usuarios para generar valor para al menos alguno de estos grupos”*.

Por otra parte, para entender a la convergencia tecnológica, debemos tener presente el marco normativo siguiente:

En términos del artículo 28 de la Constitución General de la República, el Instituto Federal de Telecomunicaciones se encuentra constitucionalmente habilitado para emitir normas generales relativas al:

- i. Desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en los términos que fijen las leyes;
- ii. La regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6 y 7 de la Constitución; y
- iii. La materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones<sup>4</sup>.

El Constituyente determinó en el artículo 6º de la norma fundamental, que las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado deberá garantizar que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, **convergencia**, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.

El artículo Cuarto Transitorio de las reformas constitucionales en la materia prevé que **"el Congreso de la Unión deberá expedir un solo ordenamiento legal que regule de manera convergente, el**

---

<sup>4</sup> Cfr. Sentencia emitida en el Amparo en Revisión 139/2016, del índice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones, así como la prestación de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones".**

Por su parte, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece que dicho cuerpo normativo “es de orden público y tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, **y la convergencia entre éstos**, los derechos de los usuarios y las audiencias, y el proceso de competencia y libre concurrencia en estos sectores, para que contribuyan a los fines y al ejercicio de los derechos establecidos en los artículos 6o., 7o., 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Además, durante el proceso de reforma constitucional en telecomunicaciones, se determinó que **“... para efectos del diseño de la legislación secundaria, se deberá tener presente que uno de los propósitos centrales de la reforma constitucional objeto de estudio es la consolidación de un régimen regulatorio plenamente convergente, es decir, que a partir de la entrada en vigor del presente decreto, se crean las condiciones para que todas las redes puedan prestar todos los servicios, es decir, México transitará a un ecosistema de redes que podrán prestar todo tipo de servicios, por ello resulta razonable la lógica de que la preponderancia de un agente económico se determine a partir del peso que este tiene en todo el sector telecomunicaciones, en función**

*de las variables que se señalan en el artículo Octavo Transitorio del Decreto objeto de la presente Minuta.*<sup>5</sup>

Por su parte, en el artículo 3º fracción XII de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se establece que la **concesión única** es el **“Acto administrativo mediante el cual el Instituto confiere el derecho para prestar de manera convergente, todo tipo de servicios públicos de telecomunicaciones o radiodifusión.** En caso de que el concesionario requiera utilizar bandas del espectro radioeléctrico o recursos orbitales, deberá obtenerlos conforme a los términos y modalidades establecidas en esta Ley;”.

En ese orden de ideas, dentro de los objetivos que persigue la reforma constitucional en telecomunicaciones y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se encuentra la convergencia en la prestación de todo tipo de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión para utilizar las redes de telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico de la manera más eficiente, así como, la regulación en materia de competencia en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, los concesionarios y autorizados y la regulación asimétrica de los agentes económicos preponderantes en tales sectores, para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y con ello a los usuarios finales.

Ahora bien, en la especie la Autoridad Investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones pretende sustentar su

---

<sup>5</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, con la opinión de las Comisiones de Gobernación y de Justicia, respecto de la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º 27, 28, 73, 78, 94 Y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones. (páginas 268 y 269)



competencia para conocer de la investigación radicada en su índice con el expediente \*\*\*\*\* , particularmente, por lo que hace a los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales y servicios de cómputo en la nube, en la convergencia tecnológica de la prestación de tales servicios con los diversos de telecomunicaciones y radiodifusión.

No obstante, como lo ha determinado este Tribunal Colegiado, para que se surta la competencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones, en materia de competencia económica respecto de ciertos servicios, se requiere que estos se encuentren dentro de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, bajo alguna interpretación posible. Asimismo, que alguno de los agentes económicos involucrados en las mismas requieran directamente autorización o concesión única o de espectro radioeléctrico para llevar a cabo tales actividades en México.

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

Al respecto, conviene tener presente que en el acuerdo de inicio de la investigación que se analiza, la Autoridad Investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones define a los servicios de búsqueda en línea, redes sociales y servicios de cómputo en la nube, de la manera siguiente:

- **El servicio de búsqueda en línea**, consiste en buscar y recuperar de forma interactiva información solicitada por un usuario a través de un dispositivo (fijo o móvil) desde bases de datos que se encuentran en línea. En donde, su principal proveedor en México es \*\*\*\*\*.
- **El servicio de redes sociales** se refiere a una plataforma en línea que se usa para interactuar con otras personas que comparten intereses, actividades, antecedentes u otro tipo de concesiones. El canal de acceso a dichos servicios son los dispositivos electrónicos como computadoras, tabletas, teléfonos, etc. Los servicios más populares son \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, Twitter.
- **El servicio de cómputo en la nube** permite el acceso ubicuo, conveniente y bajo demanda de la red a un conjunto compartido de recursos informáticos configurables (por ejemplo, redes, servidores, almacenamiento, aplicaciones y servicios) que se pueden aprovisionar y lanzar rápidamente con un mínimo esfuerzo de gestión o interacción del proveedor de servicios. Uno de los actores principales en el mercado de cómputo en la nube es \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*\*.

Además, la Autoridad Investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones indicó que, de la información con que contaba, advierte que las grandes empresas establecidas en los mercados indicados han reforzado su posición de liderazgo en los últimos años y, en algunos casos, han incrementado sus participaciones de manera acelerada. Asimismo, que estas empresas tienen acceso a una gran cantidad de datos de sus usuarios que utilizan para mejorar la calidad

de los bienes y servicios que ofrecen, lo cual les permite atraer cada vez más usuarios y generar cada vez más datos, generándose así un ciclo de retroalimentación positiva, que fortalece cada vez más su posición competitiva en los mercados en que operan e impide a sus competidores ejercer una restricción competitiva.

Aunado a lo anterior, sostiene que en los mercados mencionados existen agentes económicos que han mantenido una participación significativamente superior a la de sus principales rivales a través del tiempo, así como márgenes de ganancia considerables. Adicionalmente, que la competencia en estos mercados se ve aminorada por las estrategias comerciales de las empresas ya establecidas, quienes, al percibir amenazas potenciales en estos mercados mencionados, suelen eliminar la competencia potencial a través de la adquisición de empresas que representan una amenaza.

Por su parte, la Comisión Federal de Competencia Económica indica que el funcionamiento de los mercados a que se ha hecho referencia comprende, los elementos siguientes:

**Servicios de búsqueda en línea.** Los servicios de búsqueda general permiten a los consumidores encontrar información de respuesta en internet, introduciendo consultas de palabras clave en un motor de búsqueda. Los servicios de búsqueda hacen uso de un programa informático (bot) que, mediante algoritmos, busca todas las páginas que estén relacionadas con las palabras clave ingresadas. El modelo de negocios de los servicios de motores de búsqueda se basa en ofrecer servicios de público digital de búsqueda: todo tipo de anuncios generados como respuesta a las consultas realizadas en motores de búsqueda general o especializados, incluidos la publicidad de texto.

**Redes sociales.** Las plataformas en línea permiten a los usuarios interactuar entre sí ya que cuentan con contenido audiovisual. Las cuentas o perfiles permiten a los usuarios crear una personalidad en línea; un “feed” o página de inicio donde los consumidores pueden interactuar mediante reacciones, comentarios o compartiendo contenido como publicaciones, fotos, videos e incluso publicidad gráfica; así como, funciones de mensajería que permiten a los consumidores comunicarse directamente con otros.

Como parte de su modelo de negocios, las redes sociales normalmente ofrecen sus servicios por precio monetario cero a los usuarios consumidores de la plataforma, lo que les permite atraer una masa crítica de los usuarios, el cual le permite atraer a los anunciantes, el segundo lado de la plataforma. La forma en la que las redes sociales recaban información de sus usuarios es atractiva para los anunciantes, ya que les permite dirigir su publicidad a grupos de personas específicos a través de publicidad dirigida.

**Servicios de cómputo en la nube.** El cómputo en la nube se refiere principalmente, al servicio de almacenamiento remoto de la información, mediante el uso de internet y a través del pago directo de estos servicios. Por otra parte, existen tres modelos de servicios de cómputo en la nube que permiten no sólo el almacenamiento de datos sino también el procesamiento del mismo, así como el uso de aplicaciones, lenguajes de programación y software que se encuentre en la nube:

1. *Software as a Service (SaaS)*, que permite a los usuarios conectarse a aplicaciones en la nube a través de internet y usarlas.

2. *Platform as a Service (PaaS)* que permite al usuario acceder al lenguaje de programación, bibliotecas, servicios y herramientas compatibles con el proveedor en la nube.

3. *Infrastructure as a Service (IaaS)* que permite a los usuarios (sic) el usuario puede implementar y ejecutar software, que puede incluir sistemas operativos y aplicaciones mientras que el proveedor en la nube proporciona recursos informáticos, incluido el procesamiento, el almacenamiento y las aplicaciones de red.

Expuesto lo anterior, de los elementos ofrecidos tanto por la Autoridad Investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones como por la Comisión Federal de Competencia Económica no se observa que los servicios de búsqueda en línea, redes sociales y servicios de cómputo en la nube, bajo ninguna interpretación posible, tengan una relación o impacto o incidencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, en términos de competencia y libre concurrencia.

Lo anterior, pues este Tribunal Colegiado coincide con la Comisión Federal de Competencia Económica en el sentido de que para la prestación de los servicios indicados:

- No se requiere per se, del uso, aprovechamiento o explotación del espectro radioeléctrico o redes públicas de telecomunicaciones ya que se trata de mercados claramente diferenciados a los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.
- Los principales participantes de los servicios de búsqueda en línea, redes sociales y servicios de cómputo en

la nube no participan en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones y para prestar sus servicios no requieren de concesión y/o autorización alguna otorgada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

- Si bien dichos servicio se prestan a través de internet, este es usado únicamente como un insumo, lo cual, no implica que este tenga incidencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

Este Tribunal Colegiado tampoco advierte de lo planteado por los órganos constitucionales autónomos que, en los mercados materia de la investigación participe alguno de los Agentes Económicos Preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, que tales mercados se relacionen con las medidas asimétricas a estos impuestas y/o que las actividades subyacentes a la investigación ejerzan presión competitiva en los sectores indicados.

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

Un factor adicional que tiene que tomarse en consideración, es la naturaleza jurídico-regulatoria de la actividad subyacente, como lo sería la participación de los Agentes Económicos Preponderantes en los sectores de telecomunicaciones o radiodifusión o bien, el involucramiento de alguna actividad regulada asimétricamente por el



Instituto Federal de Telecomunicaciones, en observancia de las facultades conferidas a este por la constitución y la ley; caso en el cual sería claro que la competencia se surtiría a favor de este órgano constitucional autónomo.

Tal es el caso de plataformas digitales OTTs en las que se ofrecen contenidos audiovisuales o publicidad en línea por parte de los Agentes Económicos Preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión o entidades con ellos relacionadas, que son materia de regulación asimétrica por parte del Instituto Federal de Telecomunicaciones, circunstancia que no se advierte en los mercados de búsqueda en línea, redes sociales y cómputo en la nube materia de la investigación que se examina.

No pasa desapercibido para este órgano Colegiado lo establecido por la Autoridad Investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones en el sentido de que **“dado que diversos servicios y plataformas en línea ofrecen características similares o sustancialmente relacionados con los servicios de telecomunicaciones tales plataformas pueden tener un impacto en los mercados de los sectores de las telecomunicaciones y/o radiodifusión. Lo anterior, toda vez que, desde una perspectiva de convergencia tecnológica, estos servicios y plataformas podrían ejercer una restricción competitiva a dichos servicios.”**

Sin embargo, en el caso particular, de ninguno de los elementos aportados en el expediente y bajo ninguna interpretación posible, se advierte que las actividades investigadas incidan en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, intervengan los Agentes Económicos Preponderantes en tales sectores o actividades

reguladas asimétricamente por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Por lo anterior, se concluye que la investigación en los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales y servicios de cómputo en la nube y servicios relacionados para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos - objeto del procedimiento de investigación \*\*\*\*\*-, debe corresponder a la Comisión Federal de Competencia Económica.

### **Competencia para conocer del mercado de servicios de sistemas operativos móviles.**

En el acuerdo de inicio de la investigación \*\*\*\*\* , la Autoridad Investigadora indica que, debido al crecimiento del uso de dispositivos móviles, el mercado de sistemas operativos móviles ha cobrado mayor relevancia. Además, señala a los principales agentes que participan en dicho mercado.

Por su parte, la Comisión Federal de Competencia Económica aduce que los sistemas operativos permiten a un dispositivo móvil funcionalidad (por ejemplo, mediante interfaz del usuario, comandos de movimiento, controles de botones) y facilitan la operatividad de las funciones del dispositivo móvil (micrófono, cámara y el sistema de posicionamiento global o GPS). En este sentido, el sistema operativo de los dispositivos móviles funciona como un vínculo entre el hardware y el software o las aplicaciones móviles que se ejecutan en el dispositivo móvil.

Para entender con claridad el funcionamiento del mercado de sistemas operativos móviles, debe tenerse presente que en el caso de las redes móviles de tipo celular, las comunicaciones entre los equipos móviles y estaciones base, se cursan hacia un centro de conmutación móvil, que realiza funciones de establecimiento, control y conexión a otras redes a través de enlaces de fibra óptica o vía microondas; y proveen comunicaciones a los usuarios itinerantes, en movimiento o que cambia su ubicación. Es decir, a través de un dispositivo móvil es que un usuario puede acceder a servicios de telecomunicaciones (móviles).

Sirve de apoyo a lo anterior, lo establecido por este Tribunal Colegiado al sustentar la tesis I.1o.A.E.136 A (10a.), Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 30, mayo de 2016, Tomo IV, página 2831, cuyo rubro y texto establecen:

**“PLAN TÉCNICO FUNDAMENTAL DE INTERCONEXIÓN E INTEROPERABILIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE FEBRERO DE 2009. SUS ARTÍCULOS 10 Y 11, AL DISTINGUIR ENTRE LOS CONCESIONARIOS QUE OPERAN LA MAYOR CANTIDAD DE ACCESOS A USUARIOS FIJOS Y A USUARIOS MÓVILES, NO VIOLAN EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD JURÍDICA. A fin de determinar al o a los concesionarios que operan la mayor cantidad de accesos en las áreas de cobertura de sus concesiones, los artículos mencionados distinguen entre los concesionarios que operan la mayor cantidad de accesos a usuarios fijos y a usuarios móviles. La razón de esta distinción radica en que, técnica y económicamente, dichos accesos son**

distintos. Por cuanto al primer aspecto, en las redes de telefonía fija la comunicación se establece desde el equipo del usuario (teléfono fijo) a través de la última milla o bucle local hasta los conmutadores y centrales de conmutación, que pueden ser locales o regionales; aquéllos se encargan de enrutar la información a su destino, determinando cuál será el camino a seguir entre los diversos enlaces. En cambio, en el caso de las redes móviles de tipo celular, las comunicaciones entre los equipos y las estaciones base se cursan hacia un centro de conmutación móvil, que realiza funciones de establecimiento, control y conexión a otras redes a través de enlaces de fibra óptica o vía microondas, y proveen comunicaciones a los usuarios itinerantes, en movimiento o que cambian su ubicación. Lo anterior explica el uso de diferentes equipos en función de si se trata de redes de telefonía fija o móvil y la demanda de servicios de interconexión a proveedores y concesionarios diversos para operar uno u otro tipo de acceso. Económicamente, la diferencia más importante consiste en que la red fija es más costosa que la móvil, porque incluye la última milla o bucle local (conexión física entre las instalaciones del usuario y la red de telecomunicaciones) y, en ese sentido, representa costos hundidos para los nuevos operadores. En suma, son servicios diferentes que constituyen mercados también diversos y que deben ser tratados en forma independiente. En este contexto, los preceptos citados no violan el derecho humano a la igualdad jurídica, porque resulta razonable que la extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones, al emitir el plan técnico, distinguiera entre concesionarios que operan el mayor número de accesos a usuarios fijos y los que



*operan el mayor número de accesos a usuarios móviles.”*

De conformidad con el artículo 28, párrafo décimo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Instituto Federal de Telecomunicaciones tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en la propia Constitución y en los términos que fijen las leyes y tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes públicas de telecomunicaciones y la prestación de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones, así como del acceso a la infraestructura activa y pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6º y 7º de la Constitución.

Además, el artículo 28, vigésimo párrafo, fracción IV de la Constitución señala que el Instituto Federal de Telecomunicaciones podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia. Adicionalmente, el párrafo segundo del artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión prevé que el Instituto tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, y el párrafo cuarto del mismo artículo prevé que el Instituto podrá emitir lineamientos técnicos relativos a la infraestructura y **los equipos que se conecten a las redes de telecomunicaciones**, así como en materia de homologación y evaluación de la conformidad de dicha infraestructura y equipos.

Por su parte, el artículo 15, fracciones I y LVI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión señala que el Instituto tiene la atribución de expedir disposiciones administrativas de carácter general, planes técnicos fundamentales, lineamientos, modelos de costos, procedimientos de evaluación de la conformidad, procedimientos de homologación y certificación y ordenamientos técnicos en materia de telecomunicaciones y radiodifusión; así como demás disposiciones para el cumplimiento de lo dispuesto en dicha ley.

El artículo 289 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece que los productos, **equipos, dispositivos o aparatos destinados a telecomunicaciones o radiodifusión que puedan ser conectados a una red de telecomunicaciones o hacer uso del espectro radioeléctrico** deberán homologarse conforme a las normas o disposiciones técnicas aplicables de conformidad con lo establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Así, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, desde el ámbito regulatorio, cuenta con facultades en materia de lineamientos técnicos relativos a la infraestructura y a los equipos terminales móviles que hacen uso del espectro radioeléctrico o que se conectan a redes de telecomunicaciones, así como en materia de homologación y evaluación de la conformidad de dicha infraestructura y de los equipos terminales móviles.

En relación con lo anterior, dentro de los derechos de los usuarios de telecomunicaciones se encuentra el relativo, al **desbloqueo del equipo terminal móvil**, cuando lo pague de contado, liquide su costo o venza el plazo inicial de contratación, en



cualquier supuesto el concesionario o autorizado le deberá proporcionar la clave de desbloqueo<sup>6</sup>.

Asimismo, los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados y proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos cuentan con **obligaciones en materia de colaboración con la justicia**, particularmente, por lo que hace a la localización geográfica, en tiempo real, de los **equipos de comunicación móvil**, en los términos que establezcan las leyes. Encontrándose a cargo del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitir los lineamientos generales que regulen dicha materia<sup>7</sup>.

De lo que se observa que, los servicios de sistemas operativos móviles se encuentran estrechamente vinculados con los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, en tanto que para que los usuarios puedan acceder a tales servicios requieren de un dispositivo móvil que se conecte a las redes de telecomunicaciones y/o al espectro radioeléctrico para acceder a los diversos servicios de voz, video, audio y datos; y que para ello, tales dispositivos móviles deben cubrir con las especificaciones técnicas que al efecto establezca el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Al respecto, el considerando quinto del “ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones expide la Disposición Técnica IFT-011-2017: Especificaciones de los equipos terminales móviles que puedan hacer uso del espectro radioeléctrico o ser conectados a redes de telecomunicaciones”, publicado en el Diario Oficial de la Federación establece:

<sup>6</sup> Artículo 191 fracción XII de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

<sup>7</sup> Título Octavo, Capítulo Único “De las Obligaciones en materia de Seguridad y Justicia” de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

**“QUINTO.- Marco técnico regulatorio. Las Disposiciones Técnicas son instrumentos de observancia general expedidos por el Instituto conforme a lo establecido en el artículo 15, fracción I de la LFTR, a través de los cuales se regulan características y la operación de productos, dispositivos y servicios de telecomunicaciones y radiodifusión y, en su caso, la instalación de los equipos, sistemas y la infraestructura en general asociada a éstos, así como las especificaciones que se refieran a su cumplimiento o aplicación.”**

De lo anterior, se desprende que los equipos móviles se encuentran íntimamente relacionados con los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, ya que es a través de tales dispositivos que los usuarios de tales servicios pueden acceder a los mismos.

En efecto, como la propia Comisión Federal de Competencia Económica lo reconoce en el Acuerdo **\*\*\*\*\***, los sistemas operativos móviles son el software que permite a los usuarios interactuar con el hardware, en este caso, un teléfono móvil. Es decir, través del sistema operativo es que el usuario puede interactuar con el teléfono móvil, mismo que derivado de los avances tecnológicos permite realizar diversas actividades.

En estos términos, los sistemas operativos permiten realizar llamadas telefónicas, acceder a internet, así como acceder a las funcionalidades integradas al teléfono móvil como grabadora, cámara, entre otros.



En ese orden de ideas, se advierte la necesaria relación entre los sistemas operativos móviles y los equipos móviles, pues a través de la comunión entre estos es que el usuario puede acceder a las funcionalidades propias de los dispositivos y, a su vez, a los servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión.

La anterior, es congruente con lo establecido por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República, al resolver el conflicto competencial 2/2015, en donde determinó que *“el sector de telecomunicaciones no solo comprende el funcionamiento de las redes, ni la prestación final del servicio a los usuarios, sino que también comprende, entre otros elementos, a la infraestructura (activa y pasiva), los insumos esenciales, los equipos que se conectan a las redes y las condiciones tecnológicas necesarias para la prestación del servicio (verbigracia, interconexión e interoperabilidad de redes)”*.

En las relatadas condiciones, **se determina que el órgano competente para conocer y resolver la investigación para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos identificada con el número \*\*\*\*\***  
**\*\*\***, particularmente, por cuanto hace al mercado de sistemas operativos móviles es el Instituto Federal de Telecomunicaciones, en términos de lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto y fundado, con apoyo en el artículo 5 de la Ley Federal de Competencia Económica, se resuelve:

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

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

**TERCERO.** Remítanse los autos de la investigación, en términos del artículo 5°, segundo párrafo, de la Ley Federal de Competencia Económica, a la autoridad investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones, para que, a su vez, lo remita a la autoridad investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica, sólo en la parte a que se refiere el primer resolutivo.

**NOTIFÍQUESE;** comuníquese esta determinación con testimonio a las autoridades investigadoras de los órganos reguladores contendientes; captúrese el fallo en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, en términos del artículo segundo del Acuerdo General 29/2007 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de



septiembre de dos mil siete; y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

ASÍ, lo resolvió el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, por **unanimidad** de votos de los magistrados Eugenio Reyes Contreras (Presidente), Gildardo Galinzoga Esparza (ponente) y Rosa Elena González Tirado, respecto de los resolutivos segundo y tercero; por **mayoría** de votos de los magistrados Eugenio Reyes Contreras (Presidente), Gildardo Galinzoga Esparza (ponente), con voto en contra de la magistrada Rosa Elena González Tirado, respecto del resolutivo primero, y contra consideraciones, en sesión ordinaria vía remota, en términos de los Acuerdos Generales 21/2020 y 1/2021, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al esquema de trabajo y medidas de contingencia en los órganos jurisdiccionales por el fenómeno de salud pública derivado del virus COVID-19.

Con fundamento en el artículo 188 de la Ley de Amparo, firman los Magistrados, ante el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**DR. EN D. EUGENIO REYES CONTRERAS**

**MAGISTRADO PONENTE**

**DR. EN D. GILDARDO GALINZOGA ESPARZA**

**MAGISTRADA**

**ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO**

**SECRETARIO DE ACUERDOS**

**LIC. RAÚL EDUARDO MATURANO QUEZADA.**



## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MAGISTRADA ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO.**

**C.C.A. 1/2021**

Considero que en este asunto de lo más relevante existen dos figuras importantísimas: La convergencia y el internet.

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

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

Un análisis acerca del hardware y software sería de gran utilidad para ir estableciendo, acorde con la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (véanse los artículos 7, párrafo cuarto y 289) el órgano más específico para definir el conflicto competencial.

Mientras tanto haré referencia especial al mercado de servicios de cómputo en la nube y servicios relacionados. Este mercado requiere para su desarrollo necesariamente el uso de infraestructura de telecomunicaciones.

En ese contexto la competencia para resolver la investigación recae en el Instituto Federal de Telecomunicaciones, tanto por el medio de transmisión, como por el método de procesamiento, dirección de redes y en general para el análisis de los proveedores de despliegue de esas redes, de enfoque de tales servicios, de acuerdos y ofertas; en síntesis, para obtener el avance en las escalas de las redes y mejores precios, acorde con la interdependencia del llamado ecosistema digital.

Por ello, no comparto el que se hubiere resuelto competente en este aspecto a la Comisión Federal de Competencia Económica.

En cuanto a los restantes dos mercados, estimo que tendría que haberse acudido -además- a las consideraciones y ejecutorias de los conflictos competenciales 4/2019 resuelto por este Primer Tribunal y 2/2015, 1/2017 del Segundo Tribunal de esta subespecialidad pues existen decisiones que, por identidad o similitud de razón pudieron haber sostenido el criterio respectivo a tales mercados.

Finalmente, en lo general, no comparto lo dicho a foja 76 del proyecto en el que se afirma:

“(…) Este Tribunal Colegiado tampoco advierte de lo planteado por los órganos constitucionales autónomos que, en los mercados materia de la investigación participe alguno de los Agentes Económicos Preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, que tales mercados se relacionen con las medidas asimétricas a estos impuestos y/o que las actividades subyacentes a la investigación ejerzan precisión competitiva en los sectores indicados (…)”.

Estimo que era innecesario hacer precisión acerca de quienes no estaban involucrados en los mercados investigados, además de que ello –a la inversa- forma parte los datos confidenciales de la referida investigación.

Asimismo, en cuanto a las actividades económicas subyacentes, no comparto que dentro de su naturaleza tenga que mencionarse a la participación -nuevamente- del agente preponderante en los sectores de Telecomunicación o radiodifusión o bien al involucramiento de alguna actividad regulada asimétricamente, como condición para que pudiera estimarse la competencia del Instituto. Recordemos que la situación o red subyacente debe ser valorada en contraposición a los servicios over the top, es decir, por encima de la red.

Vinculado con dicho estudio, se dice a foja 77 del proyecto:

“(…) Tal es el caso de plataformas digitales OTTs en las que se ofrecen contenidos audiovisuales o publicidad en línea por parte de los Agentes Económicos Preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión o entidades con ellos relacionadas, que son materia de regulación asimétrica por parte del Instituto Federal de Telecomunicaciones, circunstancia que no se advierte en los mercados de

búsqueda en línea, redes sociales cómputo en la nube materia de la investigación que se examina (...)

Pues bien, aparentemente no existe coincidencia total con las afirmaciones efectuadas a fojas 66 y 67 del proyecto y en donde se precisó lo siguiente:

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

Las plataformas digitales Constituyen comunicaciones electrónicas sobre Internet, que su operación involucra aplicaciones, incluyendo sitios web, que permiten el acceso y el intercambio por medios electrónicos de datos entre grupos de usuarios. También involucra centros de datos, cómputo en la nube, así como la programación y el desarrollo de algoritmos.

Asimismo, las plataformas digitales se caracterizan por ser intensivas en tecnología e innovación. La creación, mantenimiento y desarrollo de este tipo de servicios requieren de conocimientos técnicos especializados en procesamiento de datos, inteligencia artificial, incluyendo aprendizaje automático o profundo, y uso de funciones lógico-matemáticas especializadas (algoritmos). A manera de ejemplos, la aplicación de inteligencia artificial permite a las Plataformas Digitales conocer patrones de consumo y, por tanto, recomendar productos o servicios a los usuarios que sean de su interés (...)

Correlativo a lo anterior, estimo que en el caso de la investigación AI/DC-001-2020 las plataformas -al menos por lo que hace al mercado de búsqueda en la nube tienen características técnicas que deben ser del conocimiento del Instituto regulador en el sector de telecomunicaciones.



El treinta de junio de dos mil veintiuno, el licenciado Francisco Alejandro Cedillo Corona, Secretario(a), con adscripción en el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República, hago constar y certifico que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.

PJF - Versión Pública