

RECOMENDACIÓN QUE EMITE EL CONSEJO CONSULTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA PRONTA ADOPCIÓN DE UNA AGENDA INTEGRAL PARA LA PROMOCIÓN DE LA INNOVACIÓN Y COMPETENCIA EN EL ENTORNO DIGITAL Y QUE IDENTIFICA ACCIONES INMEDIATAS QUE EL INSTITUTO PODRÍA CONSIDERAR PARA EFECTOS DEL IMPULSO, DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE LA MISMA.

Índice

I. Contexto	1
a. Consideraciones respecto a los elementos básicos del entorno digital y la importancia de una visión integral en México	4
b. Consideraciones legales respecto de las facultades de IFT	5
II. Recomendación	9

I. Contexto

1. El entorno digital evoluciona de manera acelerada presentando nuevas alternativas y modelos para proporcionar bienes y servicios a la economía, así como nuevas posibilidades para el ejercicio de derechos. La promoción de la expansión del entorno digital a través de la adopción de políticas afirmativas, que propicien un ambiente propicio a la innovación digital y al surgimiento de modelos disruptivos que generen eficiencias en los mercados en beneficios de la sociedad, es crucial en estos momentos. A su vez, dada la constante y rápida evolución de las tecnologías que inciden en la dinámica de competencia, las autoridades también enfrentan el reto de reafirmar los principios sociales y regulatorios que deben acompañar el desarrollo de este entorno.
2. Diversas autoridades de competencia en el mundo han iniciado análisis y estudios para entender la evolución de los mercados digitales desde la perspectiva técnica, legal y económica para ir adquiriendo capacidades y conocimientos para ajustar sus procesos, metodología de análisis y prácticas administrativas de manera efectiva. De estos análisis han surgido recomendaciones específicas que las diversas autoridades están poniendo en marcha. Por ejemplo:





- (a) La autoridad de Australia (*Australian Competition & Consumer Commission*) emitió el pasado 26 de julio de 2019, el reporte final de la investigación sobre plataformas digitales (*digital platform inquiry*) iniciado en el 2017. El reporte, que contiene 23 recomendaciones, parte de una visión holística o integral del entorno digital.¹
 - (b) La Comisión Europea publicó, en abril de 2019, el reporte *Competition policy for the digital area*² elaborado por expertos independientes. El reporte aborda aspectos relevantes para la competencia en el entorno digital.
 - (c) El gobierno del Reino Unido dio a conocer, el 13 de marzo de 2019, el reporte emitido por un panel de expertos titulado *Unlocking digital competition*³ en el que presentan recomendaciones estratégicas de política pública y competencia con 20 acciones específicas tendientes a abordar los retos que representa para la materia la economía digital.
 - (d) La Oficina de Competencia de Canadá ha enfocado su plan anual de trabajo para 2019-2020 en: proteger a los canadienses de conductas anti-competitivas y engañosas en los mercados en línea; promover la innovación, los precios bajos y las elecciones disponibles para los canadienses en los sectores de telecomunicaciones y servicios de internet; y anticipar e investigar los aspectos de competencias emergentes en una economía cada vez más guiada por datos (*data driven*).⁴
3. Estos reportes también coinciden con la necesidad de seguir desarrollando capacidades, estudios y evidencia empírica sobre diversos aspectos de la dinámica competitiva y la evolución de la tecnología en el entorno digital, por lo que las acciones propuestas en esta recomendación también atienden a esta necesidad.
 4. Asimismo, el reciente Reporte del Panel de Alto Nivel en Cooperación Internacional del Secretariado General de las Naciones Unidas reconoció que nuestro dinámico mundo digital necesita de manera urgente mejorar la cooperación digital sustentada en valores humanos comunes, tales como la inclusión, el respeto a los derechos humanos, la cooperación internacional, la transparencia y la sustentabilidad, así como mayores esfuerzos multilaterales por los gobiernos que, a su vez, se complementen a través de la

¹ Véase <https://www.accc.gov.au/publications/digital-platforms-inquiry-final-report>

² Véase <http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf>

³ Véase <https://www.gov.uk/government/publications/unlocking-digital-competition-report-of-the-digital-competition-expert-panel>

⁴ Véase <https://www.canada.ca/en/competition-bureau/news/2019/07/competition-bureaus-2019-2020-annual-plan-focus-on-digital-economy.html> y <https://www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/04480.html>



inclusión de un espectro diverso de representantes de la sociedad civil, la academia, los expertos tecnológicos y el sector privado.⁵ En particular, este reporte llama a la cooperación para alcanzar un futuro en el que el entorno digital se desarrolle de manera congruente con el objetivo de reducir la desigualdad, creando comunidad, apoyando la seguridad, ello además de promover oportunidades de desarrollo económico.

5. En opinión de este Consejo Consultivo, de los últimos estudios que se han publicado en materia de mercados digitales,⁶ pareciera que hay un consenso entre autoridades sobre la necesidad de utilizar un conjunto de políticas públicas que aborden de manera integral los efectos anticompetitivos que pudieran tener determinadas conductas en mercados digitales. Entre estos efectos anticompetitivos están el daño al consumidor, al funcionamiento eficiente de los mercados—incluyendo a la innovación—al derecho a la privacidad de datos de consumidores, al mal uso de datos de competidores y usuarios, a la protección de los derechos de consumidores, al derecho a la pluralidad de la información, entre otros.
6. Estas preocupaciones además no sólo ocurren en el corto plazo, sino que son motivo de preocupación en el largo plazo y en el dinamismo del mercado y la economía en general dado que la digitalización ya no sólo está restringida al sector de telecomunicaciones. Dado el paraguas de políticas y de coordinación de políticas que requiere abordar los nuevos problemas de competencia que surgen en mercados digitales, es importante considerar que el IFT tiene diversas facultades regulatorias para incidir en varios de los aspectos que impactan las consideraciones de competencia en el entorno digital.
7. Un ejemplo lo encontramos en materia de publicidad. Actualmente estamos atestiguando un cada vez mayor gasto en publicidad en línea sobre la publicidad en medios tradicionales (periódico, televisión, radio); al mismo tiempo observamos cómo la discusión internacional sobre el poder de los buscadores (Google) se centra en las herramientas que tiene para privilegiar cierta publicidad sobre otra (AdWords) y cómo al hacer esto pudiera afectar la información a la que pueden acceder los consumidores (Arts. 6º. Y 7º. CPEUM) y la posibilidad de acceso de competidores a audiencias (artículos 94 y 54 al 57 de la LFCE). Incluso si los servicios de Internet se convierten en proveedores de infraestructura, sus acciones podrían equivaler a violaciones de la neutralidad de redes.

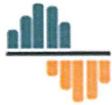
⁵ Véase <https://www.un.org/en/pdfs/DigitalCooperation-report-for%20web.pdf>

⁶ Ver, por ejemplo, Antitrust Chronicle special edition, “The Digital Economy – 2018 Highlights”. Enero 2019. https://www.competitionpolicyinternational.com/wp-content/uploads/2019/01/CHRONICLE-CPI-DE-Special-FINAL.pdf?utm_source=CPI+Subscribers&utm_campaign=efd3577c41-EMAIL_CAMPAIGN_2019_01_17_03_27&utm_medium=email&utm_term=0_0ea61134a5-efd3577c41-236476965



- a. Consideraciones respecto a los elementos básicos del entorno digital y la importancia de una visión integral en México
8. El entorno digital se desarrolla a través del uso de tecnologías, sistemas y componentes que requieren comunicarse entre ellas. De esta manera, podemos identificar elementos relevantes que van desde la infraestructura que cambia con los avances tecnológicos, hasta contenidos y desarrollos que permiten la prestación de los servicios específicos para el usuario. De esta manera, la dinámica de competencia en los servicios digitales no puede aislar la infraestructura y las vías de comunicación que la sostiene, ni las políticas necesarias para poder asegurar el acceso adecuado a éstos. En efecto, los servicios de telecomunicaciones no sólo comprenden el funcionamiento de las redes, ni la prestación final del servicio a los usuarios, sino que también comprenden, entre otros elementos, la infraestructura (activa y pasiva), los insumos esenciales o relevantes, los equipos que se conectan a las redes, el software que soporta la comunicación y las condiciones tecnológicas necesarias para la prestación del servicio (interconexión e interoperabilidad de redes).
 9. Por otro lado, los mercados tradicionales (*brick-and-mortar*) cada vez más dependen de los servicios digitales soportados por tecnologías de comunicación. Estos mercados tradicionales cambian, a su vez, e impactan en el desarrollo del sector telecomunicaciones. Por ejemplo, la digitalización ha implicado nuevos esquemas de negocio con economías de escala y alcance, incluyendo los efectos de red, modularidad (es decir, servicios basados en complementariedad entre insumos, tales como aplicaciones, dispositivos electrónicos, sensores, y *wearables*), así como una clara tendencia a la inversión e innovación disruptiva en todos los sectores económicos.
 10. Todos estos elementos constituyen un entorno, el cual requiere de una política que fomente que, tanto la regulación *ex ante* como la *ex post*, promuevan el desarrollo e innovación del entorno digital, asegurando que se preserven las condiciones de competencia en todos los elementos. En esta dinámica, el IFT tiene un papel importante en velar por la competencia efectiva, no sólo en materia de infraestructura física e Internet, sino también en la interrelación de todos los elementos que contempla la cadena de valor de los servicios digitales. Esto es aún más relevante cuando, en el caso de los servicios digitales, es común que el análisis del entorno aislando los diferentes mercados involucrados no permita la realización de un análisis óptimo en términos de eficiencia y competencia y pudiera no ser efectivo en términos de política pública. Por ello, es necesario que la agenda de promoción de la innovación y competencia del entorno digital incluya el análisis integral de mercados, así como la coordinación de todos los actores gubernamentales relevantes, y la interacción con la industria, la academia y la sociedad civil.





11. En el caso de México, desde una perspectiva de planeación, el Instituto convocó a los interesados de la sociedad a presentar comentarios sobre la visión regulatoria de los sectores para los años 2019-2023. Entre los temas incorporados en la agenda está incluida la economía digital. De este proceso de retroalimentación incluyente, el IFT recibió 31 comentarios de diferentes actores.⁷ Sin embargo, una agenda comprensiva sobre este tema aún no ha sido formalmente adoptada. Por su parte, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) publicó en marzo de 2018 el documento titulado “Repensar la competencia en la Economía Digital”⁸ en el que reflexiona sobre los aspectos de competencia relevantes para el análisis de la economía digital y las alternativas para el futuro.

12. Algo en lo que todos los estudios hasta ahora han coincidido es que en la discusión y definición de las políticas que afectan el entorno digital concurren diversas disciplinas, como son las de privacidad, protección del consumidor, los derechos humanos y, por supuesto, competencia. En este sentido, una visión holística como la que propone la autoridad de Australia tiene sentido. Sin embargo, en el caso de México, las competencias reguladoras de los diferentes aspectos que inciden en el desarrollo de un entorno digital adecuado están fragmentados o se traslapan con las de otras autoridades.⁹ Así, en México, para estar en condiciones de generar una agenda integral, es indispensable que las diversas autoridades abran un diálogo regulatorio que permita coordinar los esfuerzos de estas autoridades y actores relevantes a efecto de generar líneas de política robustas, eficientes y eficaces que privilegien la innovación. Este Consejo Consultivo considera que el Instituto tiene las suficientes facultades y está en la posición técnica idónea para impulsar la creación de esta agenda de promoción de la innovación y competencia del entorno digital.

b. Consideraciones legales respecto de las facultades de IFT

13. El marco legal otorga al IFT facultades que no solamente se limitan a ser el árbitro en materia de competencia en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión, sino que también la propia Constitución le ha asignado un papel de regulador y le ha confiado el desarrollo adecuado de las tecnologías de la información y la expansión digital en beneficio de la sociedad. En este sentido, el IFT tiene que definir qué papel juega como regulador y promotor para generar este ambiente propicio a la innovación pero que, a la

⁷ Véase <http://www.ift.org.mx/transparencia/planeacion-estrategica/vision19-23#>

⁸ Véase https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/03/RepensarlaCompetenciaenlaEconomiaDigital_01022018.pdf

⁹ Por ejemplo, la materia de competencia económica está dividida entre COFECE e IFT; la protección al consumidor compete a la Procuraduría Federal del Consumidor; y la protección de la privacidad de datos personales depende del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.





vez, prevenga el establecimiento de barreras a la competencia que limiten el desarrollo de los mercados.

14. El Consejo Consultivo observa que el IFT es un órgano con la especialización técnica requerida y legalmente revestido de las facultades necesarias para impulsar una agenda de promoción y desarrollo del entorno digital de forma integral que involucre a todos los órganos de gobierno que tengan incidencia en la agenda.
15. En efecto, conforme a los artículos 6o y 7o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM):

“Artículo 6o. [...] El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

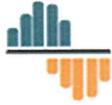
...

- B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:
 - I. El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.

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....”

“Artículo 7o.- Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.





Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.”

16. Por su parte, el artículo 28 de la CPEUM crea al Instituto como un órgano constitucional autónomo encargado del desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, y de garantizar las condiciones de competencia en el mismo sector; teniendo las facultades para emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia:

“...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...”

De esta forma, en el ejercicio participan en la dirección política del Estado, pues emiten actos materialmente ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a la toma de decisiones en el ámbito de sus competencias.

17. Por otro lado, si bien conforme a la propia Constitución corresponde al Ejecutivo Federal la política de inclusión digital universal, el Instituto debe realizar acciones necesarias para contribuir con los objetivos de la política de inclusión digital universal.¹⁰
18. Por lo que se refiere también a las atribuciones del Instituto relacionadas con los sistemas digitales o redes de comunicación la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

¹⁰ Véase artículo transitorio décimo cuarto del 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. Publicado en el DOF el 11 de junio de 2013.





(LFTR) confiere atribuciones relacionadas con la gobernanza de los sistemas, incluyendo el internet.

19. Igualmente, el artículo 5º de la LFTR otorga al Instituto, entre otras, las siguientes facultades:

“[...]

XXXI.- Realizar las acciones necesarias para contribuir, en el ámbito de su competencia, al logro de los objetivos de la política de inclusión digital universal y cobertura universal establecida por el Ejecutivo Federal; así como a los objetivos y metas fijados en el Plan Nacional de Desarrollo y los demás instrumentos programáticos relacionados con los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones; [...]

XXXV.- Celebrar acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración en materia de radiodifusión y telecomunicaciones con autoridades y organismos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus atribuciones; [...]

XXXVII.- Realizar por sí mismo, a través o en coordinación con las dependencias y entidades competentes, así como con instituciones académicas y los particulares, la investigación y el desarrollo tecnológico en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, la capacitación y la formación de recursos humanos en estas materias; [...]

XXXIX.- Realizar estudios e investigaciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, así como elaborar proyectos de actualización de las disposiciones legales y administrativas que resulten pertinentes; [...]

XLI.- Establecer las disposiciones para sus procesos de mejora regulatoria; [...]

LVI. Aprobar y expedir las disposiciones administrativas de carácter general necesarias para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto;”

20. Por supuesto, todas estas atribuciones son sin perjuicio de las facultades de otras autoridades que pudieran tener competencias concurrentes o exclusivas relacionadas con la promoción del entorno digital.





II. Recomendación

21. Impulsar, dentro y fuera del Instituto, la agenda para la promoción de la innovación y competencia en el entorno digital (Agenda Integral de Promoción). Para ello, el Consejo Consultivo considera que dentro de las acciones inmediatas que el Instituto debe evaluar para avanzar en la preparación y generación de capacidades para la definición e implementación adecuada de esta agenda se encuentran las siguientes:

- Primera. -** Impulsar la **creación de un Comité Técnico de Política para el Entorno Digital** como un órgano especializado y plural de naturaleza consultiva que permita la interacción efectiva entre el Instituto, otros órganos públicos con competencia en temas relevantes para la regulación y promoción del entorno digital, tanto nacionales como internacionales; así como representantes de la industria, la academia y la sociedad civil. La estructura orgánica y operativa del Comité Técnico en Materia de Espectro Radioeléctrico (CETER)¹¹ podría considerarse como una experiencia al interior del Instituto compatible con esta propuesta.
- Segunda. -** Encargar a un panel de expertos independientes la **realización de un estudio que identifique y compile las mejores prácticas internacionales** para promover el desarrollo eficiente del entorno digital generando beneficios a la sociedad en términos de alternativas, calidad y que emita recomendaciones para su inclusión en la Agenda Integral de Promoción.
- Tercera. -** **Identificar, priorizar y realizar estudios de mercados** relativos a temas que incidan en el impulso de la oferta y el estímulo de la demanda de los productos y servicios del entorno digital aplicados al contexto y la dinámica del mexicano. Como ejemplos identificamos temas relativos a: (i) plataformas digitales y mercados de publicidad; (ii) plataformas digitales y mercados de noticias; (iii) prácticas de recolección y uso de datos en plataformas digitales; (iv) inteligencia artificial; y (v) mercados laborales especializados.
- Cuarta.-** Analizar **modificaciones a la estructura organizacional del Instituto para generar una instancia experta en temas técnicos y tecnológicos complejos** con capacidad de anticipar la evolución de los sistemas y el manejo de *Big Data* que auxilie al Pleno y a su Presidente en (a) labores de desarrollo de capacidades institucionales y de abogacía; (b) opinión calificada en aspectos técnicos relacionados a su *expertise* de los asuntos que sean remitidos para decisión del Pleno; y (c) contribuir en

¹¹ El sitio está disponible en: <http://cter.ift.org.mx/dashboard>





aspectos técnicos necesarios para la definición e implementación de la Agenda de Promoción. Para ello, el Instituto podrá evaluar la creación de una figura similar al *Chief Data and Digital Insights Officer* (CDDIO) adoptada por la *Competition and Markets Authority* del Reino Unido o una unidad equivalente.

Quinta. -

Formar un grupo de trabajo en el que participen las diferentes áreas involucradas en la investigación y sustanciación de procedimientos correctivos del Instituto cuyo mandato sea **analizar mejoras a los procedimientos, prácticas y metodologías que involucran potenciales afectaciones a los mercados digitales**. Ello, con el objeto de asegurar tiempos de respuesta adecuados para, en su caso, la oportuna imposición de medidas correctivas y, así, evitar mayores daños en las condiciones de competencia del entorno digital. Para ello, el grupo deberá explorar criterios para el establecimiento de medidas cautelares, así como potenciales medidas que hagan más expedita la actuación de la autoridad en estos mercados tan dinámicos.

Dr. Ernesto M. Flores-Roux
Presidente

Lic. Juan José Crispín Borbolla
Secretario

La Recomendación fue aprobada por el Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones por unanimidad de votos de los Consejeros: María Cristina Capelo Lanz, María Cristina Cárdenas Peralta, Sara Gabriela Castellanos Pascacio, Ernesto M. Flores-Roux, Luis Fernando García Muñoz, Gerardo Francisco González Abarca, Santiago Gutiérrez Fernández, Erik Huesca Morales, Elisa V. Mariscal Medina, Luis Miguel Martínez Cervantes, Alejandro Ulises Mendoza Pérez, Jorge Fernando Negrete Pacheco, Lucía Ojeda Cárdenas, Armida Sánchez Arellano y Primavera Téllez Girón García, en su VI Sesión Ordinaria celebrada el 8 de agosto de 2019, mediante Acuerdo CC/IFT/080819/10.