

12



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS

LA NECESIDAD DE UNA REGULACIÓN ESPECÍFICA
DEL AGENTE ECONÓMICO CON PODER SUSTANCIAL
EN EL MERCADO RELEVANTE DE TELECOMUNICACIONES:

ESTUDIO CRÍTICO EN TORNO AL ARTÍCULO 63 DE
LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

Tesis que para obtener el Título de Licenciado en Derecho
presenta:

FEDERICO ALCALÁ MÉNDEZ

Realizada bajo la supervisión y dirección de la
Dra. Margarita Fuchs Bobadilla

México, Distrito Federal
2000

284100



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

México, Distrito Federal a 9 de junio del 2000.

LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO
Director del Seminario de Estudios Jurídico-Económicos
Facultad de Derecho, UNAM.
P r e s e n t e.

Estimado Lic. Arias Lazo:

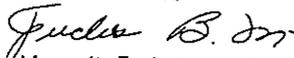
Por este conducto hago de su conocimiento que el alumno Federico Alcalá Méndez, matrícula 9054015-8 y número de inscripción 331, realizó bajo mi dirección la tesis profesional titulada "LA NECESIDAD DE UNA REGULACIÓN ESPECÍFICA AL AGENTE ECONÓMICO CON PODER SUSTANCIAL EN EL MERCADO RELEVANTE DE TELECOMUNICACIONES: ESTUDIO CRÍTICO EN TORNO AL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES". Trabajo de investigación con el cual optará por el Título de Licenciado en Derecho.

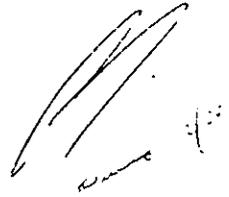
De la dirección y revisión de esta tesis se desprende que se trata de un trabajo debidamente realizado con método y profundidad en la investigación. Es un estudio que logra destacar puntos importantes del proceso de apertura a la competencia del sector de telecomunicaciones, particularmente, la propuesta de una regulación específica al operador con poder sustancial en el mercado.

La tesis esta dividida en cuatro capítulos, los cuales contemplan el desarrollo de la industria telefónica y de telecomunicaciones, la normatividad aplicable al sector, los conceptos jurídico-económicos que sustentan el proceso de libre competencia en el mercado y, por último, la propuesta sobre la aplicación de una regulación asimétrica al operador dominante en el mercado relevante de telecomunicaciones acorde con los principios de libre competencia.

En razón de las anteriores consideraciones, doy mi aprobación al trabajo realizado por el alumno Federico Alcalá Méndez.

Atentamente,


Dra. Margarita Fuchs Bobadilla.





UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR.
P R E S E N T E .

El pasante FEDERICO ALCALA MENDEZ, con número de cuenta 9054015-8, elaboró su tesis profesional en este Seminario bajo la dirección de la Dra. Margarita Fuchs Bobadilla, intitulada "LA NECESIDAD DE UNA REGULACION ESPECIFICA DEL AGENTE ECONOMICO CON PODER SUSTANCIAL EN EL MERCADO RELEVANTE DE TELECOMUNICACIONES".

El pasante ALCALA MENDEZ, ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la APROBACION, para los efectos académicos correspondientes.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad de Derecho."

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., a 27 de junio de 2000.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. AGUSTIN ARIAS LAZO.

cle.

DEDICATORIA

A mis abuelos

Francisco Méndez Oteo y Federico Alcalá G.Cantón

A mis abuelas

Raquel Cervantes Duran y Caridad Contreras Contreras

AGRADECIMIENTOS

A mis padres

Federico y Guadalupe.

A mi tutora, la Dra. Margarita Fuchs Bobadilla

-Con especial cariño-

A mi Maestro, el Dr. Jorge Mario Magallón Ibarra.

A mi guía en la profesión de abogado, el Lic. Eduardo Magallón Gómez.

Con afecto, a mi tío Francisco Méndez Cervantes.

-Se que compartimos mucho más que recuerdos-

A Fernando Careaga quien, como nadie, insistía en ver concluida esta tesis.

A la Dra. Gabriela Ríos, inigualable amiga.

IN MEMORIAM

A Eduardo Castanedo Cervantes

RECONOCIMIENTO

A nuestra

Universidad Nacional Autónoma de México.

A quienes pretenden opacar su nombre, tened presente:

“El sueño de la razón produce monstruos”.

Y a su

Facultad de Derecho

Recordad : Jus semper loquitur

ÍNDICE

| | |
|---|------------------|
| INTRODUCCIÓN | <i>Página.</i> 2 |
| <i>Capítulo Primero:</i> | |
| EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES Y LA TELEFONÍA EN MÉXICO | 11 |
| 1. Definición y aspectos generales de las Telecomunicaciones. | 13 |
| 2. Breve panorama actual de la industria telefónica y de telecomunicaciones: | 19 |
| A. El control estatal del servicio público telefónico (1972-1990) | 22 |
| B. La privatización y apertura a la competencia (1990-1999) | 25 |
| <i>Capítulo Segundo:</i> | |
| NORMATIVIDAD ACTUAL EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES. | 28 |
| 1. Normatividad relacionada al sector telecomunicaciones. | |
| A. Marco Constitucional | 28 |
| B. Ley de Vías Generales de Comunicación | 37 |
| C. Reglamento de Telecomunicaciones | 40 |
| D. Ley Federal de Telecomunicaciones. | 43 |
| E. Reglamento de Telecomunicaciones Internacionales. | 52 |
| F. Ley Federal de Competencia Económica | 53 |
| G. Plan Nacional de Desarrollo y Programa del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000 | 54 |
| H. Tratado de Libre Comercio de América del Norte. | 55 |

| | | |
|----|--|----|
| 2. | Marco normativo de los órganos administrativos de control y verificación de los servicios de telecomunicaciones. | 67 |
| | A. Decreto que crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones | 67 |
| | B. Reglamento Interior de la Comisión Federal de Telecomunicaciones | 69 |
| | C. Ley que crea la Comisión Federal de Competencia. | 73 |
| | D. Reglamento Interno de la Comisión Federal de Competencia Económica. | 75 |

Capítulo Tercero:

CONCEPTOS JURÍDICOS Y ECONÓMICOS APLICABLES A LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES.

| | | |
|----|---|----|
| 1. | Relación de conceptos contemplados por la Ley Federal de Competencia Económica aplicables al mercado de las telecomunicaciones. | 79 |
| | A. La competencia y la libre concurrencia en el mercado de las telecomunicaciones | 81 |
| | B. Definición de monopolio en el mercado de las telecomunicaciones. | 85 |
| | C. Definición de prácticas monopólicas absolutas en el mercado de las telecomunicaciones. | 89 |
| | D. Definición de prácticas monopólicas relativas en el mercado de las telecomunicaciones. | 91 |
| | E. Definición de mercado relevante en el mercado de las telecomunicaciones. | 93 |
| | F. Definición de Poder Sustancial en el Mercado Relevante en el ámbito de las telecomunicaciones. | 95 |
| | G. Definición de concentración y control de recursos esenciales en el ámbito de las telecomunicaciones. | 96 |
| | H. Integración vertical y prácticas anticompetitivas en el ámbito de las telecomunicaciones. | 98 |

| | | |
|----|---|-----|
| 2. | Definición de los mercados de telecomunicaciones en concordancia con el artículo 12 de la Ley Federal de Competencia Económica. | 99 |
| | A. Mercado relevante de servicios de telefonía local. | 100 |
| | B. Mercado relevante de servicios de larga distancia nacional. | 103 |
| | C. Mercado relevante de servicios de acceso. | 105 |
| | D. Mercado relevante de servicio de transporte interurbano. | 106 |
| | E. Mercado relevante de servicios de larga distancia internacional. | 107 |
| 3. | Declaración de ente dominante en el mercado relevante. | 108 |
| 4. | Regulación asimétrica del ente dominante en el mercado relevante. | 111 |

Capítulo Cuarto.

| | | |
|----|---|-----|
| | APLICACIÓN DE UNA REGULACIÓN ASIMÉTRICA EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES QUE CUMPLA CON LOS PRINCIPIOS DE LIBRE COMPETENCIA. | 115 |
| 1. | Complementariedad entre los principios de competencia de la Ley Federal de Competencia Económica y la implementación del artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. | 123 |
| | A. Obligaciones específicas en materia de tarifas. | 129 |
| | B. Obligaciones específicas en materia de información. | 135 |
| | C. Obligaciones específicas en materia de topología de red. | 139 |
| | D. Obligaciones específicas en materia de calidad de servicio. | 141 |
| | V.-CONCLUSIONES. | 145 |
| | VI.-BIBLIOGRAFIA. | 167 |

INTRODUCCIÓN

Actualmente resulta muy difícil comprender la vida moderna sin relacionarla, de forma directa o indirecta, con servicios tales como el teléfono, el internet, la televisión por cable, la telefonía celular y los sistemas de radiolocalización de personas.

Asimismo, resulta imposible realizar operaciones comerciales y bancarias, la consulta y transmisión de información, mantener la comunicación entre familiares, socios y amigos sino se tiene acceso a estos servicios

Estas necesidades hacen que la innovación tecnológica sea una preocupación constante, tanto de los individuos como de los Estados, ya que estos soportan sus estrategias fiscales, políticas, económicas y de seguridad nacional en sistemas de computo interconectados entre si mediante "redes de telecomunicaciones".

Efectivamente, al parecer todos los sujetos de la "sociedad global" y todas sus actividades se encuentran supeditadas al desarrollo tecnológico, arrollador e incontenible, de los servicios de telecomunicaciones.

Sin embargo, ¿qué debemos entender, actualmente, por "telecomunicaciones", y cual es su importancia económica ?

El concepto "telecomunicaciones" identifica a una gama de opciones que pueden ser de transmisión de datos, facsímil, tele conferencias, radiocomunicación incluyendo telefonía móvil celular, "paging" y "trunking", redes publicas de telecomunicaciones, comunicación vía satélite, correo electrónico, etc. Servicios que desde luego han ido desplazando al correo y a los telégrafos.

Por cuanto al aspecto económico y, respecto al contexto de nuestro país, el crecimiento de la economía nacional no puede concebirse sin el adecuado desarrollo de su infraestructura, y parte fundamental de ésta reside en el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, sector que requiere del concurso de los sectores público, social y privado para garantizar su crecimiento y mejora continua.

Es en virtud de lo anterior, que en los inicios de la década de los noventa, con la privatización de Telmex, la modificación de su título de concesión y al contemplarse la apertura de los servicios públicos de telecomunicaciones en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el Estado Mexicano implementa un marco normativo que facilite la liberalización del sector.

A partir de 1997, la competencia abierta entre diversas empresas de telecomunicaciones tuvo como primer resultado la creación de infraestructura que incorporo la tecnología más avanzada para proporcionar servicios de alta calidad que satisficieran a los consumidores, el resultado inmediato a la creación o modernización de esta infraestructura es la creación de un nuevo mercado.

Sin embargo, la pregunta que se deriva de esta proceso es: ¿De que forma esta regulado sector que, por su especial naturaleza, implica necesariamente cuestiones de competencia y de forzosa atención legislativa?

Como marco del proceso de regulación de estos servicios, se llegado a plantear que en un mercado de telecomunicaciones de reciente apertura la función principal de los organismos reguladores es aplicar "condiciones catalizadoras" que garanticen el desarrollo de un mercado realmente competitivo.

Es decir, la regulación deberá ser el sustituto de la competencia real mientras existan condiciones que impidan la aplicación de las normas que garantizan la libre competencia.

Esta posición considera que la apertura a la competencia de los servicios de telecomunicaciones, en que invariablemente se incluyen los mercados de telefonía local y de larga distancia, traerá como resultado una diversidad de mercados plenamente competitivos. Sin embargo mientras se logra esta etapa de competencia efectiva es necesaria la intervención de las autoridades reguladoras a fin de lograr, mediante la creación y aplicación de normas, un ambiente competitivo equitativo.

Como lo ha reconocido la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, (OECD) en esta última década las reformas al marco regulatorio del sector telecomunicaciones han sido significativas "como parte de un esfuerzo de fondo encaminado a abandonar la protección y el control central hacia una economía libre de mercado".

El control de los diversos aspectos derivados de los servicios de telecomunicaciones se ha verificado mediante la expedición de reglas administrativas y resoluciones emitidas, en un primer momento por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y posteriormente por la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Actualmente la Comisión Federal de Telecomunicaciones trabaja en la elaboración de un cuerpo único reglamentario o nuevo Reglamento de Telecomunicaciones y la implementación de una regulación derivada del contenido del artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Ahora bien, para el arreglo de la presente tesis, es preciso tener en cuenta la siguiente interrogante: ¿Qué debemos entender como un entorno de servicios de telecomunicaciones totalmente liberalizado?

Si bien es cierto que la experiencia de los diversos países en que se ha liberalizado el sector es variable y cada una ha tenido sus características particulares, es evidente que muchos temas también son comunes.

Como ejemplo:

En 1996 los países miembros de la región APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) presentaron una lista de referencia de los elementos de un sector de servicios de telecomunicaciones totalmente liberalizado en el que se consideran tanto a los usuarios como al resto de los actores en el mercado.

Se propone que en un sector de telecomunicaciones totalmente liberalizado, los usuarios deberán disponer de una gama de proveedores de servicios que ofrezcan tanto servicios de telefonía, como transmisión de datos, noticias e información, y servicios totalmente interactivos. Así como una gama de proveedores que ofrezcan precios más bajos, mayor comodidad u ofertas de servicios especializados y fácil acceso a información oportuna acerca de los servicios al cliente y la facturación.

En un sector de telecomunicaciones totalmente liberalizado, los proveedores de servicios podrán ampliar sus actividades comerciales sin restricciones para entrar en el mercado, y en particular no habrá restricciones del número de

proveedores de red o instaladores de infraestructura de red, excepto cuando estas limitaciones estén dictadas por los límites de los recursos físicos.

Tampoco habrá disposiciones normativas o administrativas complejas o que impliquen demasiado tiempo para la obtención de concesiones, permisos o licencias, y restricciones impuestas a las empresas de telecomunicaciones y proveedores de servicio extranjeros. Así mismo, es incompatible con el concepto el acceso restringido a la infraestructura de red de otros proveedores, es decir, interconexión.

En un sector totalmente liberalizado, tanto los proveedores como los usuarios se beneficiarán de una gama de salvaguardas relativas a la competencia, por las cuales:

- Un proveedor dominante no podrá abusar de su situación;
- Las compañías nacionales o monopolios públicos o privados no podrán resultar favorecidas;
- Se dispondrá de leyes, reglamentos y procedimientos administrativos claros, transparentes y accesibles que garanticen un trato no discriminatorio a los proveedores y usuarios de los servicios.

Así mismo, en un entorno totalmente liberalizado los inversionistas tendrán confianza en invertir en la industria de telecomunicaciones sobre la base de disposiciones administrativas y jurídicas estables que eviten riesgos de cambios arbitrarios o inesperados en el entorno comercial.

Desde luego esto conlleva a las responsabilidades de los Gobiernos, quienes deberán implementar acuerdos de política sectorial transparentes y no discriminatorios; deberán garantizar que la autoridad reguladora de los servicios de telecomunicaciones sea independiente jurídica y estructuralmente, con responsabilidad jurídica para actuar de modo imparcial y expedito, y con recursos suficientes para cumplir con esa función.

También deberán asegurar mecanismos transparentes para sustentar el acceso universal a los servicios de telecomunicaciones y crear una gama completa de medidas de protección de los consumidores.

En bastantes de estos puntos nuestro marco regulatorio cumple con las expectativas que se plantearon los países miembros de la APEC, sin embargo, en aquellos en que no se han cubierto satisfactoriamente estas expectativas comunes, tanto la Secretaría del ramo como la propia Comisión Federal de Telecomunicaciones están comprometidas a implementar la regulación y los procedimientos administrativos necesarios.

Ahora, a tres años del día 1º de enero de 1997; ¿cual ha sido la experiencia obtenida con la apertura y cuales son los retos inmediatos dentro del marco regulatorio?

La experiencia de la apertura definitivamente ha cambiado el panorama de la provisión de los servicios de telecomunicaciones en aspectos como: una amplia gama de servicios de comunicaciones incluidos los denominados "servicios de valor agregado", una reducción en las tarifas de dichos servicios, incluyendo el servicio de larga distancia tanto nacional como internacional, una competencia comercial, (que en algunos casos ha degenerado en practicas anticompetitivas y depredatorias), y por sobre todo, el compromiso de los concesionarios de invertir en el país, lo que se ha traducido en una fuente de empleos tanto directos como indirectos.

A principios de 1999 la Secretaria de Comunicaciones y Transportes había otorgado concesión para la explotación de los servicios de larga distancia a diecisiete empresas. La primera en entrar al mercado fue Avantel, S.A. quien ha construido al momento una red de fibra óptica de gran capacidad de 5,365 kilómetros. La segunda empresa en competir fue Alestra quien comercializa en México los servicios utilizando la marca AT&T. De esas 17 empresas, ocho comercializan actualmente sus servicios al público y son a saber: Alestra, Avantel, Miditel, Marcatel, Protel, Bestel, Iusatel y RSL Com Net.

Así mismo se ha otorgado concesión para ofrecer servicios locales, a las siguientes empresas: Avantel Servicios Locales, Megacable, Resetel, Unitel, Unefon, Maxcom, Axtel, Extensa y Pegaso. Dichas empresas han empezado la competencia en el mercado de telefonía local con proyectos que involucran tecnologías alámbricas e inalámbricas. En algunos casos, se busca proporcionar "servicios integrales" de telecomunicaciones a fin de atraer el importante segmento que constituye el mercado empresarial.

Por cuanto a la telefonía celular, hoy compiten por ese segmento las empresas Telcel o Radiomovil Dipsa, subsidiaria de Telmex, Iusacell, Pegaso y otras tantas que ofrecen dichos servicios en las diversas regiones determinadas por el órgano regulador, siendo las de mayor éxito aquellas ubicadas en las entidades federativas altamente industrializadas.

Otras opciones de comunicación que buscan acceder a los clientes de la telefonía móvil lo constituyen el paging y el trunking o servicios de radiocomunicaciones. En este segmento es preciso mencionar a Nextel, Telbip, RadioBip y SkyTel y otros tantos concesionarios que prestan o comercializan dichos servicios en el interior de la República. De acuerdo al reporte de la OECD, existen 48 concesionarios de radiocomunicaciones y 107 concesionarios para el servicio de localización de personas.

Sin embargo el camino que han tenido que recorrer las empresas de telecomunicaciones no fue pavimentado en la forma en que ellas hubiesen deseado.

Al igual que Inglaterra, Francia o Alemania; México paso de un monopolio estatal, es decir un estanco que proveía lo que bien podía en condiciones poco eficientes, a un monopolio privado.

La modificación del título de concesión de Telmex y su privatización dio como resultado una mejora continua en la calidad de los servicios, un control tarifario y un compromiso de inversión que modernizó sustancialmente las instalaciones y las redes de comunicación existentes incorporando tecnología digital de punta.

Fue precisamente durante el transcurso del proceso de selección de operadores de larga distancia, y posteriormente, con la operación real de los concesionarios que prestan dicho servicio cuando se manifestaron diversas conductas que debemos considerar "anticompetitivas".

Baste mencionar que aquella conducta que fue denominada "slamming", en correcto castellano, "pirateo de líneas" y que en su momento fue explicada por el entonces Subsecretario de Comunicaciones, Lic. Javier Lozano como "resultado de un proceso de apertura que se celebró muy rápidamente, en tiempos record, que implicó millones de cambios entre los suscriptores", dio como resultado la imposición de sanciones económicas, (que fueron

impugnadas judicialmente por los concesionarios), y que llegaron a más de nueve millones de pesos.

Para los usuarios de los servicios de larga distancia fue más notorio los mensajes televisivos y los ataques entre competidores, algunos buscando el llamado "voto de castigo" contra Telmex y Telmex busco contagiarnos del espíritu "nacionalista" frente a la invasión de capital extranjero, que irónicamente, era el objetivo principal del Estado Mexicano al sumarse al fenómeno global de la apertura.

Por otro lado, las empresas proveedoras de los servicios de larga distancia, tenían otros temas más importantes a considerar.

Las primeras fricciones se suscitaron con las tarifas de interconexión y el pago de los denominados "proyectos especiales" es decir el pago de la infraestructura construida o modernizada por Telmex para permitir la interconexión de las redes de los competidores.

Por cuanto a los "proyectos especiales", la firma Bellcore determino que el monto a pagar por los mismos ascendía a la cantidad de \$422 millones de dólares.

El 28 de mayo de 1997 la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) emitió la resolución correspondiente por la cual se incluyo la formula para distribuir el pago de dichos "proyectos especiales" entre todos los operadores de larga distancia. Desde luego, Avantel, Alestra y Miditel impugnaron la legalidad de dicha resolución ante la autoridad judicial federal, y dada la suspensión del acto reclamado, ninguno de los operadores de larga distancia han cubierto dicho cargo.

Esto, aunado a diversas conductas discriminatorias ejercitadas por Telmex, que implicaban la indebida aplicación de tarifas y programas de descuento, la discriminación en acceso o interconexión, y la negación o retraso de entrega de enlaces dedicados y la negación de dar servicios de atención a clientes e información que provee de forma exclusiva el operador dominante.

Precisamente, estas conductas motivaron que se llamara a escena a la Comisión Federal de Competencia Económica. El argumento de entrada es el contenido del artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

De acuerdo a ese numeral, la Comisión Federal de Telecomunicaciones puede establecer una regulación asimétrica al operador que tenga poder sustancial en el mercado relevante de acuerdo a la Ley Federal de Competencia Económica relacionada con tarifas, calidad de servicio e información.

En 1998, la Comisión Federal de Competencia emitió la resolución por la cual se declara a Teléfonos de México como agente económico con poder sustancial en los cinco mercados relevantes definidos de acuerdo al artículo 12 de la Ley Federal de Competencia Económica y que son: telefonía local, acceso, larga distancia nacional, larga distancia internacional y transporte interurbano.

Esta resolución fue atacada en vía de juicio de amparo por Telmex y, desde luego, esta suspendida hasta el momento en que se emita la resolución correspondiente.

Sin embargo, el requerimiento de la empresas competidoras es que la Cofetel emita dicha regulación específica en términos de imparcialidad, transparencia, credibilidad, eficacia y bajo la premisa de un proceso dinámico que considere la necesidad de señalar nuevos defectos anti-competitivos que surjan en un futuro y que deben ser regulados.

En virtud de lo expuesto, podemos señalar que, los retos para la primera década del siglo XXI serán: implementar un proceso de reforma continua del marco regulatorio y, la aplicación de regulación asimétrica al operador con poder sustancial en el mercado relevante en tanto se logran las condiciones de libre competencia y libre competencia necesarias para el sector.

Hoy en día, la autoridad regulatoria reprocha el ejercicio del juicio de garantías por parte de los concesionarios como medio de solución a los conflictos que se susciten en el entorno de su ámbito de competencia, y en ese sentido se ha expresado su actual presidente, el Lic. Jorge Nicolin, al decir el 12 de noviembre de 1999 en el marco de la " XX Convención Anual" de la CANIETI:

*"Todos somos testigos del uso excesivo que se le ha dado a instrumentos jurídicos de orden Constitucional, y que por mucho han rebasado el objetivo de su creación, los cuales han sido esgrimidos por unos cuantos para defender posturas utilitaristas, muy distantes del orden público.
...rechazamos enérgicamente el uso arbitrario e irresponsable que desvirtúa el espíritu de la ley, y entorpece la actividad de la autoridad, el desarrollo de una sana competencia y la evolución de la industria en protección de intereses particulares."*

Sin embargo es preciso reconocer que el ejercicio de este derecho ha propiciado que la reforma al marco regulatorio sea considerada por la propia Comisión Federal de Telecomunicaciones como su principal objetivo.

En consideración de la situación actual del marco normativo del sector, el objetivo de esta tesis es proponer diversas consideraciones jurídico-económicas en relación al ente económico con poder sustancial en los mercados relevantes derivados del sector de telecomunicaciones.

El esfuerzo de la industria, y de las personas interesadas en el sector de telecomunicaciones, es participar en el proceso por el cual se implemente el artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y con ello lograr que, en los próximos años, se de un proceso dinámico que garantice los siguientes objetivos:

- Aumentar la teledensidad, entendida en su sentido más amplio incluyendo la eficaz implementación del "servicio universal" y fortalecer a la Comisión Federal de Telecomunicaciones en sus funciones, atribuciones y autonomía; y
- Finalmente, crear un esquema dinámico de trabajo que permita en todo momento emitir la regulación adicional que garantice la aplicación eficiente de los principios de libre competencia y trato no discriminatorio en las telecomunicaciones.

CAPÍTULO PRIMERO

EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES Y LA TELEFONÍA EN MÉXICO.

En el siguiente siglo, la década de los años noventa del siglo XX será recordada como los primeros diez años de la revolución tecnológica que llevo a los servicios de telecomunicaciones a convertirse en el medio de integración global más eficaz que hubiese conocido el ser humano.

Es claro para nosotros que, hoy por hoy, la integración social y comercial producto del fenómeno "globalización" tiene su principal apoyo en las redes de telecomunicaciones y en mejores servicios de comunicación que en ellas se soportan.

Conceptos como "correo electrónico", "comercio electrónico" o "servicios multimedia" eran temas propios de la especulación tecnológica en los años setenta.

Actualmente, el concepto "telecomunicaciones" identifica a una gama de opciones que pueden ser de transmisión de datos, facsímil, tele conferencias, radiocomunicación incluyendo telefonía móvil celular, paging y trunking, redes públicas de telecomunicaciones, comunicación vía satélite, correo electrónico, etc. que desde luego han ido desplazando al servicio de correo y los telégrafos.

Sin embargo, toda esta gama de servicios han tenido como base fundamental la invención de la telefonía.

La telefonía es el medio de comunicación que más impacto social y económico ha tenido en los últimos cincuenta años del siglo XX, y consiste en un sistema de transmisión de señales que se utiliza para la transmisión, en sus principios, de la voz humana y sonidos, y actualmente para el envío de señales que pueden traducirse en sonido, imágenes y datos, por acción de corrientes u ondas electromagnéticas.

La invención de este medio de comunicación paso por diversas etapas hasta lograr su perfeccionamiento. Desde el año de 1820, el inglés Charles Wheatstone demostró que los sonidos musicales podrían retransmitirse a través de cables metálicos y de vidrio, pero jamás logro concretar sus hipótesis. En 1857, el italo-norteamericano, Antonio Meucci fabrico el primer aparato telefónico que por diversos problemas técnicos nunca pudo patentar. Entre 1872 y 1876 el irlandés Alexander Graham Bell (1847-1922) y Elisha Gray (1835-1901) llevaron a cabo diversos experimentos que derivaron en la invención del "Teléfono Bell" el cual simplificaba la comunicación al omitir el uso del código Morse utilizado en la telegrafía e introducir el concepto "hablar y oír".¹

En México, la telefonía inicia en 1878 cuando se establece un enlace telefónico entre la Ciudad de México y la población de Tlalpan. Este enlace telefónico fue implementado por la autoridades gubernamentales, quienes autorizaron a la empresa norteamericana Westrup y Co a enlazar las comandancias de policía existentes con la oficina del gobernador de la Ciudad de México y con la Secretaría de Gobernación.

El 18 de junio de 1884, bajo la presidencia del General Manuel González, se otorgó la primera concesión para la provisión de un servicio público de telefonía a la empresa denominada "Compañía Telefónica Mexicana" o "Mastelco".²

En 1907, tres años antes de que estallara la revolución mexicana de 1910, inició sus operaciones otra compañía telefónica, cuyo capital y tecnología eran de origen sueco: la Empresa Mexicana de Teléfonos Ericsson.

Hacia 1910 entre ambas compañías habían ya instalado y puesto en servicio aproximadamente 12,500 aparatos telefónicos, de los cuales más de 8,500 funcionaban en la Ciudad de México.

¹ Voz *Telephony*, enciclopedia electrónica Microsoft Encarta. 1995, Microsoft Corporation. Estados Unidos.

² *Historia de la Telefonía en México (1878-1991)*, Teléfonos de México, S.A. de C.V. publicado por la Subdirección de Comunicación Social, México, D.F., 1991.

Durante el lapso comprendido entre 1910 y los primeros años de la década de los cuarenta diversas compañías prestaron el servicio de telefonía, pero es hasta el 23 de diciembre de 1947, cuando se constituye Teléfonos de México, S.A. ("Telmex"). El 1º de enero de 1948 "Telmex" inicia operaciones con un capital social de \$80,000,000.00 representado por 800 mil acciones, con un valor nominal de 100 pesos cada una. El 29 de abril de 1950 adquiere el control de su única competidora, la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana, S.A.³

Este esquema de prestación y comercialización del servicio de telefonía, al que se le han incorporado los diversos servicios de telecomunicaciones que ha hecho posible el avance tecnológico, permaneció inalterable hasta el año de 1997, pasando por diversas etapas que se explicaran en los incisos siguientes.

1.- DEFINICIÓN Y ASPECTOS GENERALES DE LAS TELECOMUNICACIONES.

El avance tecnológico que lograron los servicios telefónicos desde la década de los ochenta y hasta la fecha, permiten la prestación de novedosos servicios que utilizan diversos medios de transmisión. Todos estos servicios quedan incluidos dentro del concepto "telecomunicaciones".

Sin embargo, ¿qué son las telecomunicaciones?, ¿cuáles son los servicios que quedan incluidos dentro de tal concepto?, ¿cual es la definición jurídica de dichos servicios?

Existen diversas definiciones del concepto "telecomunicaciones", mismas que se han enriquecido por la introducción en el mercado de diversos medios interactivos que tienen como base la telefonía pero que comprenden tanto la computación y los denominados "servicios de valor agregado" dentro de los que se incluyen los servicios prestados mediante el Internet, servicios de envío simultaneo de facsímiles, servicios multimedia e interactivos, etc.

³ Román Medina, Freddy. Las Telecomunicaciones en México a través del caso de Teléfonos de México, ENEP Aragón, U.N.A.M, México, D.F. 1988. p.8

Desde luego para el desarrollo de este trabajo, es preciso considerar las definiciones que se encuentran contenidas en los diversos cuerpos normativos que regulan en México los servicios públicos de telecomunicaciones.

Por lo anterior, se presentan las definiciones contenidas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el Reglamento de Telecomunicaciones de 1990 y la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte signado por los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México el 17 de diciembre de 1992 constituye el marco normativo por el cual el Estado Mexicano se compromete frente a sus socios comerciales a liberar el acceso al mercado de las telecomunicaciones.

En su capítulo XIII denominado "Telecomunicaciones" se regula las diversas formas de participación de las personas físicas o morales y se norma el acceso a la explotación y al uso de redes y servicios públicos de telecomunicaciones.

De acuerdo al artículo 1310 del Capítulo XII de dicho Tratado el concepto "telecomunicaciones" significa:

"La transmisión y recepción de señales por cualquier medio electromagnético".

El concepto "servicio público de telecomunicaciones" significa:

"Cualquier servicio de telecomunicaciones que una Parte obligue explícitamente o de hecho, a que se ofrezca al público en general, incluidos el telégrafo, teléfono, télex y transmisión de datos, y que por lo general conlleva la transmisión en tiempo real de información suministrada por el usuario entre dos o más puntos, sin cambio "de punto a punto" en la forma ni en el contenido de la información del usuario"

De acuerdo al texto del propio tratado, los servicios de valor agregado son aquellos:

"Servicios de telecomunicaciones que emplean sistemas de procesamiento computarizado que:

- a) actúan sobre el formato, contenido, código, protocolo o aspectos similares de la información transmitida del usuario;*
- b) que proporcionan al cliente información adicional, diferente o reestructurada; o*
- c) implican la interacción del usuario con información almacenada"*

Reglamento de Telecomunicaciones⁴

Este Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1990, y de acuerdo a su proemio, fue dictado por el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad contenida en la fracción I del artículo 89 Constitucional y con apego al Convenio Internacional de Telecomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y sus reglamentos.

Su objeto es regular diversas disposiciones normativas aplicables a las telecomunicaciones y que en su momento se encontraban contenidas en la Ley de Vías Generales de Comunicación.

El Reglamento establece por vez primera las definiciones acordes con los conceptos de redes públicas de telecomunicaciones y de los diversos servicios de telecomunicaciones.

De acuerdo a dicho reglamento "telecomunicaciones" es:

"Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por línea física, conductora eléctrica, radioelectricidad, medios ópticos y otros sistemas electromagnéticos"

⁴ Reglamento de Telecomunicaciones publicado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; México 1990.

Por lo que respecta a los denominados "servicios de valor agregado" estos los define de la siguiente forma:

"Son los servicios que se prestan a terceros utilizando como soporte para la conducción de señales una red pública de telecomunicaciones o privadas o complementarias locales"

El Reglamento de Telecomunicaciones introduce al marco normativo una relación de diversas definiciones, ya que dicho reglamento considera la prestación de los diferentes servicios como parte integral de un servicio público concesionado por el Estado a los particulares.

De acuerdo al dicho cuerpo normativo el concepto "red de telecomunicaciones" significa:

"La infraestructura o instalación que establece una red de canales o circuitos para conducir señales de voz, sonidos, datos, textos, imágenes u otras señales de cualquier naturaleza, entre dos o más puntos definidos por medio de un conjunto de líneas físicas, enlaces radioeléctricos, ópticos o de cualquier otro tipo, así como por los dispositivos o equipos de conmutación asociados para tal efecto".

Por lo que respecta al concepto "red pública de telecomunicaciones" se define como:

"Red de telecomunicaciones que se explota para prestar servicios de telecomunicaciones al público, la cual se limita a aquella por la que se pueden conducir señales:

- a) *Entre puntos de conexión terminal de la red.*
- b) *Entre puntos de conexión terminal de la red y puntos internos de servicios de la red.*
- c) *Entre puntos internos de servicio de la red, sin prestar servicios a terceros.*
- d) *Entre un equipo terminal de telecomunicaciones disponible para el público y cualquier punto de la red.*

Una red pública de telecomunicaciones no comprende los equipos terminales de telecomunicaciones de los usuarios no las redes de telecomunicaciones que se encuentren más allá del punto de conexión terminal"

Por último, al definir "Servicios de telecomunicaciones", el reglamento dispone:

"Son aquellos que se ofrecen a terceros o al público en general, para que por medio de un circuito o una red de telecomunicaciones un usuario pueda establecer comunicación desde un punto de la red a cualquier otro punto de la misma o a otras redes de telecomunicaciones".

Ley Federal de Telecomunicaciones⁵

La Ley Federal de Telecomunicaciones fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de junio de 1995.

De acuerdo al artículo 3 inciso XIV, "telecomunicaciones" se define como:

"Toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, u otros sistemas electromagnéticos"

En el inciso XII se definen "servicios de valor agregado" como:

"Los que emplean una red pública de telecomunicaciones y que tienen efecto en el formato, contenido, código, protocolo, almacenaje o aspectos similares de la información transmitida por

⁵ Ley Federal de Telecomunicaciones, Diario Oficial de la Federación de 7 de junio de 1995.

algún usuario y que comercializan a los usuarios información adicional, diferente o reestructurada, o que implican interacción del usuario con la información almacenada"

Por cuanto al concepto " Red de telecomunicaciones", el inciso VIII del citado artículo, la define como:

"Sistema integrado por medios de transmisión tales como canales o circuitos que utilicen bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, enlaces satelitales, cableados, redes de transmisión eléctrica o cualquier otro medio de transmisión, así como en su caso, centrales, dispositivos de conmutación o cualquier otro equipo necesario"

Por último, el concepto "Red pública de telecomunicaciones" queda definido en el inciso X de la siguiente forma:

"La red de telecomunicaciones a través de la cual se explotan comercialmente servicios de telecomunicaciones. La red no comprende los equipos terminales de telecomunicaciones de los usuarios ni las redes de telecomunicaciones que se encuentren más allá del punto de conexión terminal"

Resulta una constante de las definiciones señaladas con antelación el hecho de que el concepto "telecomunicaciones" implique la emisión o transmisión, con la consecuente recepción, de señales utilizando diversos medios.

Las telecomunicaciones se difunden mediante el uso de tres grandes medio de transmisión que son: 1) *cables* que se refieren a la conducción de señales eléctricas a través de distintos tipos de líneas tales como las redes de cables metálicos (de cobre, coaxiales, hierro galvanizado, aluminio) y la fibra óptica; 2) *radio* en donde para sus transmisiones se utilizan señales eléctricas que se cursan por el aire o el espacio en bandas de frecuencia ; 3) *satélites* que implican la utilización de señales de radio que se retransmiten

y distribuyen a diversos puntos geográficos predeterminados mediante el uso de satélites artificiales estacionados en la órbita terrestre.

Por cuanto a los servicios que son transmitidos en los citados "medios de transmisión" encontramos definidos por el Reglamento de Telecomunicaciones, entre otros, los siguientes:

Servicios de telecomunicaciones de valor agregado (en el que se incluye el "correo electrónico" y el acceso al Internet) , servicio de conducción de señales, servicio de distribución de señales, servicio público de telefonía básica (incluyendo actualmente los servicios derivados del mismo: telefónica local y telefonía de larga distancia nacional e internacional), servicio de transmisión de datos (bajo esta modalidad se incluyen los servicios multimedia que implican la transmisión de video, voz y datos, y los "enlaces dedicados" o enlaces de alta capacidad de transmisión), servicio móvil de radiocomunicación, servicio de radiolocalización de personas, servicio de radiotelefonía móvil, servicio de distribución de señales por satélite, servicio de conducción de señales por satélite, servicio de radiodifusión por satélite y servicio de enlace internacional por satélite. ⁶

2.- BREVE PANORAMA ACTUAL DE LA INDUSTRIA TELEFÓNICA Y DE TELECOMUNICACIONES.

Por cuanto al contexto de nuestro país, el crecimiento económico no puede concebirse sin el adecuado desarrollo de su infraestructura, y parte fundamental de ésta reside en el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, sector que requiere del concurso de los sectores público, social y privado para garantizar su crecimiento y mejora continua.

En el contexto económico actual, la función del Estado es promover y establecer las condiciones que permitan la concurrencia de la iniciativa e inversión privada en el sector bajo un esquema regulatorio claro y seguro.

⁶ Véase en el contenido del artículo 2º, inciso V del Reglamento de Telecomunicaciones.

A partir de 1989, con la privatización de Telmex, la modificación de su título de concesión y al contemplarse la apertura de los servicios públicos de telecomunicaciones en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el Estado Mexicano ha implementado un marco normativo que facilite la liberalización del sector.

Efectivamente, el Estado desde 1990 ha hecho un esfuerzo significativo tanto en la privatización del monopolio público de telecomunicaciones como al crear el marco regulatorio que garantiza la apertura del sector a la inversión privada.

El marco normativo pasa del esquema contemplado por la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940 y el Reglamento de Telecomunicaciones de 1990 al esquema derivado de la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995.

En 1993 la Ley de Inversión Extranjera permite una participación de hasta un 49% en el sector; y en agosto de 1996 se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones. El primero de enero de 1997 se liberó la competencia de los servicios de larga distancia que requieren interconexión.

El control de los diversos aspectos derivados de los servicios de telecomunicaciones se ha verificado mediante la expedición de reglas administrativas y resoluciones emitidas, en un primer momento por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y posteriormente por la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

La experiencia de la apertura definitivamente ha cambiado el panorama de la provisión de los servicios de telecomunicaciones en aspectos como: una amplia gama de servicios de comunicaciones incluidos los denominados "servicios de valor agregado", una reducción en las tarifas de dichos servicios, incluyendo el servicio de larga distancia tanto nacional como internacional, una competencia comercial, (que en algunos casos ha degenerado en prácticas anticompetitivas y depredatorias), y por sobre todo, el compromiso de los concesionarios de invertir en el país, lo que se ha traducido en una fuente de empleos tanto directos como indirectos.

A partir de enero de 1997, la competencia abierta entre diversas empresas de telecomunicaciones tuvo como primer resultado la creación de infraestructura que incorporo la tecnología más avanzada para proporcionar servicios de alta calidad que satisficieran a los consumidores, el resultado inmediato a la creación o modernización de esta infraestructura es la creación de un nuevo mercado.

A principios de 1999 la Secretaria de Comunicaciones y Transportes habia otorgado concesión para la explotación de los servicios de larga distancia a diecisiete empresas. La primera en entrar al mercado fue Avantel, S.A. quien ha construido al momento una red de fibra óptica de gran capacidad de 5,365 kilómetros. La segunda empresa en competir fue Alestra quien comercializa en México los servicios utilizando la marca AT&T. De esas 17 empresas, ocho comercializan actualmente sus servicios al público y son a saber: Alestra, Avantel, Miditel, Marcatel, Protel, Bestel, Iusatel y RSL Com Net.⁷

Así mismo dicha dependencia del ejecutivo federal ha otorgado concesión para ofrecer servicios locales, a las siguientes empresas: Avantel Servicios Locales, Megacable, Resetel, Unitel, Unefon, Maxcom, Axtel, Extensa y Pegaso. Dichas empresas han empezado la competencia en el mercado de telefonía local con proyectos que involucran tecnologías alámbricas e inalámbricas. En algunos casos, se busca proporcionar "servicios integrales" de telecomunicaciones a fin de atraer el importante segmento que constituye el mercado empresarial.⁸

Por cuanto a la telefonía celular, hoy compiten por ese segmento las empresas Telcel o Radiomovil Dipsa, subsidiaria de Telmex, Iusacell, Pegaso y otras tantas que ofrecen dichos servicios en las diversas regiones determinadas por el órgano regulador, siendo las de mayor éxito aquellas ubicadas en las entidades federativas altamente industrializadas.

Otras opciones de comunicación que buscan acceder a los clientes de la telefonía móvil lo constituyen el paging y el trunking o servicios de radiocomunicaciones. En este segmento es preciso mencionar a Nextel,

⁷ Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Reporte Complementario de la Industria de la Telecomunicaciones en México, OECD, Paris 1999, p.9 inciso 31.

⁸ Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Reporte Complementario de la Industria de la Telecomunicaciones en México, OECD, Paris 1999, p.9 inciso 33.

Telbip, RadioBip y SkyTel y otros tantos concesionarios que prestan o comercializan dichos servicios en el interior de la Republica.

De acuerdo a la Comisión Federal de Telecomunicaciones existen 48 concesionarios de radiocomunicaciones y 107 concesionarios para el servicio de localización de personas.⁹

Sin embargo, para comprender la evolución y el crecimiento del mercado de las telecomunicaciones a partir de la competencia es preciso hacer un análisis de la etapa en que el Estado tuvo el control de Teléfonos de México, S.A de C.V., la etapa subsecuente en que se da su privatización y la apertura a la libre concurrencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones.

A.- EL CONTROL ESTATAL DEL SERVICIO PÚBLICO TELEFÓNICO (1972-1990)

Una vez constituida la empresa Teléfonos de México, S.A. en 1947, el Estado solo había participado en la actividad telefónica mediante el otorgamiento de las concesiones correspondientes y la regulación de los servicios, sin embargo hacia 1952 decide intervenir de forma decisiva al contribuir con el financiamiento de los programas de expansión de la red telefónica.¹⁰

Hacia 1958 un grupo de inversionistas encabezados por el industrial Carlos Trouyet, adquieren paquetes accionarios de Teléfonos de México que estaban en poder de empresarios extranjeros con lo cual el capital social de la empresa se "mexicaniza".

Sin embargo, el 8 de agosto de 1972, el gobierno del Licenciado Luis Echeverría Álvarez decide suscribir el 51 por ciento de las acciones de Teléfonos de México convirtiéndola así en una empresa estatal mayoritaria.¹¹

⁹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Reporte Complementario de la Industria de la Telecomunicaciones en México, OECD, Paris 1999, p.10 inciso 38.

¹⁰ Román Medina, Freddy. Las Telecomunicaciones en México a través del caso de Telefonos de México, ENEP Aragón, U.N.A.M, México, D.F. 1988. p.9

¹¹ Román Medina, Freddy. Las Telecomunicaciones en México a través del caso de Telefonos de México, ENEP Aragón, U.N.A.M, México, D.F. 1988. p.9

El acuerdo de incorporación correspondiente estableció como puntos principales los siguientes:

- Que el Gobierno Federal tendría exclusividad para poseer acciones comunes de la serie AA, las cuales representarían en todo momento el 51% del capital social; y
- Que esta situación mayoritaria de la parte accionaria, le otorgaba al Gobierno Federal, el derecho de nombrar al presidente del Consejo de Administración que sería el Secretario de Estado que estableciera la ley respectiva.

Al constituirse como empresa de participación estatal mayoritaria, Telmex se sujeta a las disposiciones de la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal vigente en ese momento. A partir de ese momento las decisiones que implicaban la aprobación de su presupuesto, sus planes de expansión de red, las adquisiciones, la contratación de personal y el manejo de sus bienes muebles e inmuebles se sujetaron al orden impuesto por la administración pública federal.

En 1976 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes emitió la renovación del título de concesión de Teléfonos de México, S.A. por otro treinta años. Este título de concesión se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 31 de marzo de 1976. A partir del 29 de diciembre de 1976 con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la empresa quedó ubicada dentro del sector comunicaciones y transportes por lo cual la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sería su cabeza de sector, y estaría encargada de su control y vigilancia.

El 20 de junio de 1980 el licenciado Emilio Carrillo Gamboa, Director General de Teléfonos de México desde 1962, presentó al Consejo de Administración el proyecto de introducción de tecnología digital en el sistema telefónico mexicano. Un año después, en 1981, se realizaron los

primeros enlaces de centrales telefónicas urbanas en la ciudad de México mediante fibras ópticas.¹²

En 1981 la empresa contaba con 29,566 empleados, quienes atendían una red telefónica que contaba con 5,411,108 líneas telefónicas y para 1986 el número de empleados llegó de 40,662 y las líneas telefónicas se incrementaron a 7,557,987.¹³

Es precisamente a partir de 1985, año en que se acrecientan los proyectos de tecnología digital, cuando se eleva notoriamente el número de empleados.

De 1971 a 1989, Teléfonos de México fue la única empresa concesionada para proporcionar servicio telefónico y de telecomunicaciones en la República Mexicana. Durante esa etapa, Telmex ocupaba el lugar decimotercero entre las diversas administraciones telefónicas internacionales con 7.6 millones de líneas telefónicas, y estaba interconectada con 36 de esas administraciones y proporcionaba servicio de larga distancia automática a 150 países.

En 1986 el número de poblaciones integradas a la red telefónica llegó al 5,603; es decir, casi la totalidad de poblaciones del país con más de 2,500 habitantes.¹⁴

Sin embargo, en la década de los ochenta, la tendencia global obliga al Estado Mexicano a incorporar principios como la desregulación económica y la apertura comercial. Desde luego las reformas al marco constitucional no se hicieron esperar, y en diciembre de 1982 se modificaron los artículos 25, 26 y 27 constitucionales que definían la áreas en la que le correspondía participar al Estado. En febrero de 1983 se reformó el artículo 28

¹² Román Medina, Freddy. Las Telecomunicaciones en México a través del caso de Teléfonos de México, ENEP Aragón, U.N.A.M, México, D.F. 1988. p.21

¹³ Román Medina, Freddy. Las Telecomunicaciones en México a través del caso de Teléfonos de México, ENEP Aragón, U.N.A.M, México, D.F. 1988. p.24

¹⁴ Román Medina, Freddy. Las Telecomunicaciones en México a través del caso de Teléfonos de México, ENEP Aragón, U.N.A.M, México, D.F. 1988. p.11

constitucional para incorporar a las comunicaciones vía satélite dentro de las áreas prioritarias reservadas al Estado.

Esta tendencia tuvo su cenit durante la administración del licenciado Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), quien adopta una serie de medidas que aceleraron el proceso de desregulación y desincorporación o privatización de empresas paraestatales, entre ellas Teléfonos de México, S.A.

B.-LA PRIVATIZACIÓN Y APERTURA A LA COMPETENCIA (1990-1999)

Al igual que Inglaterra, Francia o Alemania; México paso de un monopolio estatal, es decir un estanco que proveía los servicios de telefonía y de telecomunicaciones de forma exclusiva, a un monopolio privado.

Recordemos que el 18 de diciembre de 1989, el entonces Presidente de la Republica, el licenciado Carlos Salinas de Gortari, en el marco de la XIV Convención Nacional Ordinaria Democrática del Sindicato de Telefonistas de la Republica Mexicana, dio a conocer la decisión gubernamental de desincorporar la empresa de participación estatal mayoritaria Telmex, bajo seis condiciones a cumplir:

- Garantizar que el Estado mantenga la rectoría en las telecomunicaciones.
- Mejorar radicalmente el servicio telefónico
- Respetar y garantizar los derechos de los trabajadores sindicalizados.
- Comprometerse a una expansión sostenida del sistema telefónico
- Llevar a cabo la investigación científica y tecnológica en materia de telecomunicaciones y
- La garantía de que Telmex permanecería bajo el control mayoritario del capital mexicano.

El proceso de desincorporación de Teléfonos de México concluyó el 9 de diciembre de 1990 en el momento en que el gobierno federal anuncio el grupo ganador de la licitación pública por la que se concretó la venta de la empresa, resultando ganadora la asociación integrada por "Grupo Carso,

S.A. de C.V., Southwestern Bell International Holdings y France Cables et Radio”.

El grupo de inversionistas que resultó ganador ofreció por la paraestatal un mil setecientos cincuenta y siete millones de dólares, que les dio derecho al 20.4% del capital social de la empresa en la serie AA más una opción para adquirir parte del capital social constituido en acciones de la serie L.

Desde luego el proceso de desincorporación de la paraestatal produjo cambios en la estructura de la administración pública, y desde un año antes de producirse la privatización, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes había separado las funciones de telecomunicaciones en dos órganos: Telecomunicaciones de México que presta los servicios reservados al Estado y la Dirección General de Políticas y Normas de Comunicación que realizaba las funciones propias de la regulación de los servicios de telecomunicaciones.

En ocasión de este proceso de privatización, el 29 de octubre de 1990 salió publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Telecomunicaciones, mismo que doto del esquema normativo específico en materia de telecomunicaciones que la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940 carecía.

Para el 10 de diciembre de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la modificación del título de concesión de Teléfonos de México, documento que constituyó el instrumento legal para la venta de dicha empresa paraestatal.

Con la carencia de una ley de telecomunicaciones, el marco regulatorio quedó constituido precisamente por la Ley de Vías Generales de Comunicación, el Reglamento de Telecomunicaciones y la modificación al Título de Concesión de Telmex.

Precisamente por este último instrumento se aseguró el monopolio exclusivo de Telmex, ahora propiedad de inversionistas privados, en la provisión del servicio de telefonía básica de larga distancia por seis años.

Fue hasta el 7 de junio de 1995 cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Telecomunicaciones, decretada por el actual titular del Ejecutivo Federal, Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León.

Otro aspecto importante del proceso fue la creación, por decreto del ejecutivo federal publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de agosto de 1996, de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con autonomía técnica y operativa.

La apertura del mercado de larga distancia nacional e internacional se dio el día 1º de enero de 1997 en la ciudad de Querétaro y bajo un esquema de apertura limitado a cierto número de ciudades a lo largo de 1998 y 1999. Mediante este esquema, se busca asegurar la debida interconexión de redes de telecomunicaciones de otros operadores con la red nacional existente.

Para permitir la participación de los usuarios del servicio telefónico en la primera fase de la apertura a la competencia se instrumentó un proceso de selección de operador de larga distancia, mismo que se ha ido modificando paulatinamente debido a los diversos problemas que este fenómeno comercial ha suscitado.

Sin embargo, se busca que para el año 2000, tanto los servicios de telefonía de larga distancia nacional e internacional, los servicios de telefonía local y el resto de los servicios de telecomunicaciones se ofrezcan en competencia a los ofrecidos por Teléfonos de México, S.A. de C.V.

CAPÍTULO SEGUNDO

NORMATIVIDAD ACTUAL EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES.

El presente capítulo pretende mostrar, de forma sucinta y siguiendo el orden jerárquico de las normas jurídicas, el marco normativo aplicable al servicio público de telecomunicaciones.

Se contemplan tanto las normas que regulan los servicios públicos de telecomunicaciones como el marco normativo de los órganos administrativos de control y verificación de dichos servicios.

A.- MARCO CONSTITUCIONAL.

El marco constitucional constituye un conjunto de conceptos normativos que "configuran la forma y sistema de gobierno; la creación, organización y atribución de competencia de los órganos del propio gobierno, y que garantiza al individuo un mínimo de seguridad jurídica y económica" ¹, por lo que el documento constitucional de un Estado es el vértice por el cual se plasma el programa jurídico-político que pretende concretar la voluntad del pueblo y la aplicación de los valores que servirán de guía para construir su porvenir como Nación.

En el Estado Mexicano, este programa jurídico-político se plasma en el contenido de su "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", documento que es la ley suprema de la Unión y que constituye un instrumento jurídico dinámico que pretende siempre cubrir las necesidades de la sociedad.

¹ Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", 18ª Edición, Porrúa Hnos. 1993.

En el texto actual, la relación del Estado Mexicano con los servicios de telecomunicaciones se encuentra vertida en el contenido de los artículos 5, 25, 26, 27, 28, 73 fracción XVII y 133 de la Constitución Política.

Por cuanto a la actividad empresarial derivada de la provisión de los servicios de telecomunicaciones, el artículo 5º constitucional señala que a ninguna persona (física o moral) podrá impedírsele el ejercicio de actividades industriales o comerciales, siendo estas lícitas. Al ejercicio de esta libertad concurren las disposiciones constitucionales que regulan la participación de los sectores social y privado en la áreas económicas prioritarias para el desarrollo nacional.

Los lineamientos de participación están contenidos en los artículos 25 y 28 constitucionales. Estas disposiciones constitucionales han ido modificándose con el fin de adecuarse a la apertura de actividades económicas que anteriormente eran exclusivas del Estado.

El artículo 25 constitucional dispone que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para asegurar que este sea integral y sustentable. Esta responsabilidad del Estado involucra la planeación de la actividad económica, la regulación y el fomento de actividades que demande el interés general y definir la forma en que han de concurrir al desarrollo económico los sectores público, privado y social.

Esta disposición constitucional faculta al Estado para participar por si o con los sectores social y privado en el desarrollo de las "áreas prioritarias", por lo que de dicho artículo se deriva el marco normativo que define la forma en que ha de llevarse a cabo la participación de la iniciativa privada y del sector social.

En lo que respecta a nuestro tema, el texto actual del artículo 25 constitucional dispone lo siguiente:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los

individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Del marco normativo del artículo 25 constitucional se desprende lo correspondiente de la actual Ley Federal de Telecomunicaciones respecto de la forma en que participa el capital privado en la provisión de los servicios públicos de telecomunicaciones.

El artículo 28 constitucional dispone la prohibición expresa de monopolios, prácticas monopólicas o actividades económicas que impidan o limiten la libre competencia y la libre competencia. Estas conductas deben ser vigiladas y erradicadas por los órganos de la administración pública que constituyan y faculten las leyes de la materia.

Sin embargo, el Estado ejerce funciones y actividades económicas que quedan excluidas y no constituyen monopolios. Es precisamente en este aspecto en el que se han incluido algunos de los servicios de telecomunicaciones.

A continuación se muestran las reformas recientes al artículo 28 constitucional que involucran a diversos servicios incluidos bajo el concepto "telecomunicaciones":

La adición al artículo 28 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1993 incluido el texto de la Fe de erratas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 1993:

"Artículo 28:

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijaran las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitaran fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegara a lo dispuesto por la Constitución y solo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Reforma al cuarto párrafo del artículo 28 constitucional promulgada el 27 de febrero de 1995 y publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de marzo de 1995:

DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO.- *Se reforma el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

Artículo 28

.....
.....
.....

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

El texto actual de los párrafos Cuarto y Quinto del Artículo 28 Constitucional disponen lo siguiente:

Artículo 28:

.....
.....
.....

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículos 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos, mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

.....
.....
.....
.....

.....
.....
.....
.....

En este punto es necesario hacer algunas precisiones sobre el texto actual del artículo 28 constitucional:

La primera de ellas, consiste en señalar que el lector del texto constitucional no encontrará el concepto "telecomunicaciones" como tal, ya que en dicho artículo solo se hace mención de los servicios de "correos, telégrafos y radiotelegrafía" tratándolos dentro del ámbito de las "áreas estratégicas", y del concepto "comunicación vía satélite" al hablar de las denominadas "áreas prioritarias".

Para delimitar el concepto "áreas estratégicas" tomaremos la definición del Diccionario Jurídico Mexicano publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De acuerdo a dicha obra, se entiende por "áreas estratégicas" al "conjunto de actividades económicas -producción y distribución de bienes y servicios- que exclusivamente realiza el Gobierno Federal a través de organismos públicos descentralizados y unidades de la Administración Pública por imperativos de seguridad nacional, interés general o beneficio social básico para el desarrollo nacional" ²

Por cuanto al concepto "áreas prioritarias", el Diccionario Jurídico Mexicano respecto de esa voz dice el siguiente: "Conjunto de actividades económicas - producción y distribución de bienes y servicios- que el Gobierno Federal mediante las empresas públicas, realiza por sí o en concurrencia con los sectores social y privado a fin de impulsarlas y organizarlas con antelación a

² Diccionario Jurídico Mexicano, voz "Áreas estratégicas", 8ª edición, México, IJ-UNAM, 1995, Pág.209.

otras por razones circunstanciales o imperativas de interés general, proveyendo de esta forma al desarrollo nacional"³

De lo que se ha señalado, la primera precisión resulta importante ya que en su momento se mostrara que bajo el concepto "telecomunicaciones" pueden encontrarse una amplia gama de servicios que incluyen, desde luego, la telegrafía, la radiotelegrafía y la comunicación vía satélite.

Estos servicios no son los únicos, ni los más importantes para la industria y el mercado de telecomunicaciones, sin embargo, en el texto constitucional solo se mencionan textualmente estos tres servicios.

Por cuanto a la distinción entre los conceptos "áreas estratégicas" y "áreas prioritarias" encontramos que bajo el primer concepto existen "áreas" que constituyen determinados sectores donde se realizan actividades económicas consideradas por el legislador como áreas de vital importancia para la Nación desde el punto de vista económico, social y político.

Por su importancia, la administración de dichas "áreas" se reserva al poder público, sin que pueda participar, en estricto sentido, la inversión privada directa, tanto nacional como extranjera. Para el desarrollo de dichas "áreas estratégicas" el Estado implementa la creación de organismos públicos descentralizados, cuya propiedad y control deben pertenecer siempre al Estado.

Ahora bien, por cuanto al concepto "áreas prioritarias", y en específico a lo dispuesto por el párrafo tercero al incluir bajo ese rubro a la "comunicación vía satélite", debemos concentrar nuestra atención en la reforma que sufrió el texto de dicho párrafo y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 1995.

Con la reforma al texto del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, las comunicaciones vía satélite dejan de ser una "área estratégica" y se convierten en una "área prioritaria" del Estado Mexicano.

³ Diccionario Jurídico Mexicano, voz "Áreas Prioritarias", 8ª edición, México, IJ-UNAM, 1995, Pág.210.

De acuerdo a dicha reforma, "... las comunicaciones vía satélite y los ferrocarriles son "áreas prioritarias" para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución".

¿En estricto sentido, únicamente las comunicaciones vía satélite quedan abiertas a la participación del capital privado para su desarrollo?

Desde luego que no, ya que el sector telecomunicaciones en su conjunto se encuentra abierto a la participación de capital privado y social, quedando reservados como "áreas estratégicas" las comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas. Sin embargo es notorio en el texto constitucional la ausencia de definición de otros servicios de telecomunicaciones que están claramente diferenciados por la Ley Federal de Telecomunicaciones y el Reglamento de Telecomunicaciones.

Como se ha precisado en los párrafos que anteceden, en el texto del artículo 28 constitucional no se hace cita expresa al termino "telecomunicaciones", ni "telefonía", ni "Internet", etcétera sin embargo, en el décimo párrafo de dicho artículo se prevé que el Estado, sujetándose a las leyes y al interés general, podrá concesionar la prestación de diversos servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación.

El texto del artículo 26 constitucional es importante para nuestro tema ya que involucra la obligación del Estado de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional en el que participen los sectores público, social y privado. Este sistema de planeación se concreta en el Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetan obligatoriamente los programas de la administración pública federal, inclusive el sector comunicaciones y transportes.

El análisis del Plan Nacional de Desarrollo vigente ocupa un inciso en el presente capítulo.

Por cuanto a la función legislativa del Congreso de la Unión, es preciso tener presente que este cuerpo legislativo tiene facultad expresa, de acuerdo a la fracción XVII del artículo 73 constitucional de dictar leyes sobre vías generales de comunicación.

La fracción XVII del artículo 73 constitucional dispone lo siguiente:

“El Congreso (de la Unión) tiene facultad...

XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal”

Esta facultad del Congreso de la Unión da fundamento constitucional a la promulgación de los diversos cuerpos normativos que regulan al sector de telecomunicaciones y que a lo largo de este capítulo se habrán de analizar.

Por último, recordemos que el artículo 133 constitucional señala expresamente que la Constitución Política, la leyes que expida el Congreso de la Unión que emanen de ella y, todos los tratados que sean celebrados por el titular del Ejecutivo y que estén de acuerdo con sus principios serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Por ello, todo el marco normativo aplicable al sector telecomunicaciones, inclusive lo relativo a su comercio internacional, ha de ajustarse al contenido dogmático y jurídico del texto constitucional.

B.- LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACIÓN.

La Ley de Vías Generales de Comunicación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de febrero de 1940, y fue promulgada durante el mandato del Presidente Lázaro Cárdenas del Río.

La Ley de Vías Generales de Comunicación es el marco normativo originario de la regulación de los servicios de telecomunicaciones, tal y como se desprende del artículo 73 fracción XVII constitucional.

En su momento este cuerpo normativo cubrió la totalidad de los medios de comunicación, es decir, las comunicaciones terrestres, por agua, correos y telégrafos, comunicaciones eléctricas y aeronáuticas, sin embargo al irse desarrollando estos servicios, se han ido derogando diversas de sus disposiciones jurídicas para dar paso a la regulación específica.

Por cuanto a la materia de telecomunicaciones, el artículo segundo transitorio de la actual Ley Federal de Telecomunicaciones dispone que se derogan las fracciones IX y X del artículo 1º ; la fracción IV del artículo 9º ; los párrafos segundo y tercero del artículo 11º ; 106; y los artículos 374 a 377; 390; 392 a 402 y 579 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Sin embargo, de acuerdo al artículo 8 de la Ley Federal de Telecomunicaciones a falta de disposición expresa, se aplicará de forma supletoria la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Por lo anterior es necesario revisar el texto de los artículos de la Ley de Vías Generales de Comunicación que fueron derogados al promulgarse la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y citar aquellas disposiciones normativas que resultan complementarias a este último cuerpo normativo.

En las fracciones IX y X del artículo 1º se disponía que son vías generales de comunicación:

Artículo 1º. Son vías generales de comunicación:

IX.- Las líneas telefónicas instaladas y las que se instalen dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros o de la faja de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas, así como las que estén situadas dentro de los límites de un Estado, siempre que conecten con las redes de otro Estado o con las líneas generales de concesión federal o de países extranjeros, o bien cuando sean auxiliares de otras vías generales de comunicación o de explotación industriales, agrícolas, mineras, comerciales, etc., que operen con permiso, contrato o concesión de la Federación;

X.-Las líneas conductoras eléctricas y el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, cuando se utilizan para verificar comunicaciones de signos, señales, escritos, imágenes o sonidos de cualquier naturaleza.

En comparación a la Ley de Vías Generales de Comunicación, los artículos 4 y 5 de la actual Ley Federal de Telecomunicaciones disponen lo siguiente:

Artículo 4. - Para los efectos de esta Ley, son vías generales de comunicación el espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y los sistemas de comunicación vía satélite.

Artículo 5. - Las vías generales de comunicación materia de esta Ley y los servicios que en ellas se presten son de jurisdicción federal.

Para los efectos de esta Ley se considera de interés público la instalación, operación y mantenimiento de cableado subterráneo y aéreo y equipo destinado al servicio de las redes públicas de telecomunicaciones, debiéndose cumplir las disposiciones estatales y municipales de desarrollo urbano y protección ecológica aplicables.

Con la promulgación de la Ley Federal de Telecomunicaciones fue necesario derogar los artículos 394 al 399 del Libro Quinto "Comunicaciones Eléctricas", Capítulo IV denominado "Instalaciones telefónicas".

Así mismo, se derogaron los artículos del 400 al 402 correspondientes al Capítulo V "Instalaciones para servicios especiales", y por último, también se deroga el artículo 579.

Aún cuando, por efecto de la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones, se derogan diversas disposiciones de la Ley de Vías Generales de Comunicación esta última continua vigente, y es supletoria a la de telecomunicaciones en capítulos relativos a generalidades y sanciones, mismos que continúan siendo aplicados, debido a que reglamentan las vías y no las actividades que explotan.⁵

Resulta importante señalar que desde la promulgación del Reglamento de Telecomunicaciones publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 1990 y hasta la promulgación de la Ley Federal de Telecomunicaciones publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de

⁵ Instituto Mexicano de Estrategias, S.C. "La Política Completa de Telecomunicaciones", tomo 1, p.2, México, D.F., 1996.

junio de 1995, la Ley de Vías Generales de Comunicación tuvo plena aplicación en el ámbito de las telecomunicaciones.

C.- REGLAMENTO DE TELECOMUNICACIONES.

El Reglamento de Telecomunicaciones es el ordenamiento jurídico que mejor define los diversos aspectos de provisión y explotación de los servicios de telecomunicaciones. Este Reglamento no ha sido derogado o abrogado por ninguna otra disposición normativa, por lo que resulta aplicable en todo aquello que no se oponga a la actual Ley Federal de Telecomunicaciones.

Efectivamente, el artículo tercero transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones dispone expresamente que las disposiciones reglamentarias y administrativas en vigor al momento de su promulgación se seguirán aplicando hasta en tanto se expidan nuevos ordenamientos que las sustituyan, salvo en lo que se opongan a dicha Ley.

El Reglamento de Telecomunicaciones fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1990, y en virtud de su promulgación fueron abrogados los siguientes cuerpos normativos:

- El Reglamento a los párrafos 2º y 3º del artículo 11 de la Ley de Vías Generales de Comunicación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de agosto de 1985.
- El Decreto que dispone se adopte la palabra Telex para designar el servicio que proporciona la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, a través de la Dirección General de Telecomunicaciones. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de mayo de 1957.
- El Decreto sobre la vías generales de telecomunicación a larga distancia y sus servicios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de noviembre de 1968.

- El Acuerdo que regula el establecimiento y operación de los sistemas de transmisión de señales de datos y su procesamiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1981.
- El Acuerdo por el que se establecen las condiciones generales del suministro de los servicios públicos de telecomunicaciones para la prestación de los mismos, en sus fases administrativa y técnica publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1988.
- El Acuerdo sobre la instalación y operación de los equipos terminales de telecomunicaciones, así como disposiciones para los prestadores de servicios públicos que se indican, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1989.

El Reglamento de Telecomunicaciones consolidó la regulación existente hasta el mes de octubre de 1990 en materia de telecomunicaciones y unificó los conceptos y reglas para la concesión y provisión de los servicios públicos de telecomunicaciones distinguiéndolos en : redes de telecomunicaciones, redes y estaciones de radiocomunicación, servicios de telecomunicaciones, servicios de radiocomunicación, servicios de comunicación por satélite y gestión de frecuencias del espectro radioeléctrico.

Este ordenamiento constituye un reglamento de la Ley de Vías Generales de Comunicación y fue expedido tomando en consideración las disposiciones contenidas en los artículos 1 fracciones IX y X, 2, 3, 4, 5, 8,12, 14, 15, 17, 20, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 374 al 419 y demás relativos de dicha Ley.

En virtud de lo anterior, las disposiciones que originalmente estuvieron contenidas en la Ley de Vías Generales de Comunicación y que actualmente están derogadas por la Ley Federal de Telecomunicaciones encuentran un amplio desarrollo en el Reglamento de Telecomunicaciones, por lo que este ha de aplicarse de forma supletoria, junto con el resto de las disposiciones normativas actuales, en todo aquello que la Ley Federal de Telecomunicaciones es omisa o incompleta.

El objetivo del Reglamento es regular diversas disposiciones aplicables a las telecomunicaciones y que derivan del marco normativo contenido en la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Sin embargo el Reglamento de Telecomunicaciones es primordial para la regulación en materia de telecomunicaciones por los siguientes puntos:

- a) El Reglamento establece por vez primera las definiciones acordes con los conceptos de redes publicas de telecomunicaciones y de los diversos servicios de telecomunicaciones.
- b) Limita la función pública a la regulación y vigilancia; y crea una administración descentralizada para los servicios estratégicos de comunicación vía satélite y los servicios telegráficos.
- c) Como ha quedado vertido en el presente estudio, el Reglamento fija por ocasión primera el procedimiento para solicitar y otorgar concesiones y permisos sobre redes publicas de telecomunicaciones y los servicios de valor agregado.
- d) Define y regula la interconexión de redes de telecomunicaciones.
- e) Fija diversas normas para el control del espectro radioeléctrico.

El capítulo 1 del Reglamento de Telecomunicaciones presenta por vez primera diversas definiciones de los servicios de telecomunicaciones y estas son precisamente uno de los aspectos novedosos de este cuerpo normativo.

Es precisamente en este Reglamento, en su capítulo 2 y en el artículo 7, en que se hace por vez primera una distinción entre las diversas clases de concesionarios de acuerdo a las características de la red pública de telecomunicaciones concesionada, clasificando a sus titulares en: I.- Concesionarios de redes públicas telefónicas; II.- Concesionarios de redes y servicios públicos de radiocomunicación, y III.- Concesionarios de otras redes públicas de telecomunicaciones.

Otro aspecto novedoso del Reglamento de Telecomunicaciones lo constituye el contenido del artículo 12 que dispone que los concesionarios y permisionarios en ningún caso podrán aplicar practicas monopólicas que impidan una competencia sobre bases equitativas con otras empresas en las actividades que desarrollen directa o indirectamente, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Este precepto anuncia los principios de libre competencia y trato no discriminatorio que fueron incorporados posteriormente en la Ley Federal de Competencia Económica.

El capítulo 3 denominado "Concesiones" adecua a la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones los requisitos contenidos en la Ley de Vías Generales de Comunicación para el otorgamiento de las concesiones.

Como quedo señalado, en el capítulo 2 del Reglamento los titulares de las concesiones se encuadran en tres distintos tipos: concesionarios de redes públicas telefónicas; concesionarios de redes y servicios de radiocomunicación, y concesionarios de otras redes públicas de telecomunicaciones.

Por cuanto a la inversión extranjera, el Reglamento en su artículo 13 solo considera la participación minoritaria de empresas paraestatales extranjeras con personalidad jurídica y patrimonio propio. Esta precisión se adecua al entorno internacional en el cual todavía proliferan los monopolios estatales o de participación estatal que brindan los servicios públicos de telecomunicaciones.

Sin embargo el Reglamento introduce nuevamente lineamientos específicos en miras de la apertura del sector de telecomunicaciones. En su artículo 25, se establece que los diversos concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones no podrán otorgar subsidios en forma cruzada de los servicios proporcionados al amparo del título de concesión hacia los servicios que proporcionen en competencia, a través de sus empresas filiales o subsidiarias.

Este artículo define "subsidio cruzado" cuando una empresa preste un servicio con una tarifa insuficiente para cubrir los costos incrementales de largo plazo y simultáneamente preste otro servicio con una tarifa superior a sus costos incrementales de largo plazo y con ello compense sus pérdidas permitiéndole hacer predación del mercado.

D.- LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

La Ley Federal de Telecomunicaciones fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de junio de 1995. Consta de 74 artículos distribuidos en 9 Capítulos, además de 11 artículos transitorios.

Fue promulgada bajo la premisa de que el crecimiento económico del país depende en gran parte de un adecuado desarrollo de la infraestructura que lo sustenta, y "parte fundamental de ésta reside en las telecomunicaciones, las cuales requieren del concurso de los sectores público, social y privado para su crecimiento y expansión"⁶

Con esta ley se pretende reglamentar lo dispuesto por el artículo 25 Constitucional (respecto de la participación de los sectores social y privado en la provisión de servicios públicos) y que a su vez da sustento a lo dispuesto en el artículo 28 Constitucional.

Considerando el Capitulado de la Ley Federal de Telecomunicaciones, los temas que trata son los siguientes:

- Disposiciones generales (Capítulo I)
- Del espectro radioeléctrico (Capítulo II)
- De las concesiones y permisos (Capítulo III)
- De la operación de servicios de telecomunicaciones (Capítulo IV)
- De las tarifas (Capítulo V)
- Del registro de telecomunicaciones (Capítulo VI)
- De la requisa (Capítulo VII)
- De la verificación e información (Capítulo VIII)
- Infracciones y sanciones (Capítulo IX)

- Disposiciones Generales (Capítulo 1)

La Ley Federal de Telecomunicaciones tiene como objetivo principal "promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia, para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que estos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social"⁷

⁶ Exposición de motivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

⁷ Artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

En ese orden de ideas, para los efectos de la Ley, son vías generales de comunicación el espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y los sistemas de comunicación vía satélite.⁸ Dichas vías y los servicios que en ellas se presten son de jurisdicción federal, y se consideran de interés público la instalación, operación y mantenimiento de cableado subterráneo y aéreo y el equipo destinado al servicio de las redes públicas de telecomunicaciones, actividades que han de desarrollarse de acuerdo a las disposiciones estatales y municipales en materia de desarrollo urbano y protección ecológica.⁹

Independientemente de las atribuciones y responsabilidades otorgadas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, creada por Decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 1996, la Ley Federal de Telecomunicaciones le otorga a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes las siguientes: I) Planear, formular y conducir las políticas y programas, así como regular el desarrollo de las telecomunicaciones, con base en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales correspondientes; II) Promover y vigilar la eficiente interconexión de los diferentes equipos y redes de telecomunicaciones; III) Expedir las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones y otras disposiciones administrativas; IV) Acreditar peritos en materia de telecomunicaciones; V) Establecer procedimientos para homologación de equipos; VI) Elaborar y mantener actualizado el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias; VII) Gestionar la obtención de las posiciones orbitales geoestacionarias con sus respectivas bandas de frecuencias, así como las orbitas satelitales para satélites mexicanos, y coordinar su uso y operación con organismos y entidades internacionales y con otros países; VIII) Participar en la negociación de tratados y convenios internacionales en materia de telecomunicaciones; IX) Adquirir, establecer y operar, en su caso, por si o a través de terceros, redes de telecomunicaciones; X) Promover el fortalecimiento de los valores culturales; XI) Promover la investigación y el desarrollo tecnológico en materia de telecomunicaciones, XII) Interpretar la Ley Federal de Telecomunicaciones para efectos administrativos; y por

⁸ Artículo 4 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

⁹ Artículo 5 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

último tendrá las atribuciones que otros ordenamientos le confieran en la materia.¹⁰

- *Del espectro radioeléctrico (Capítulo 2):*

El artículo 10 de la Ley introduce una clasificación del uso de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico y distingue cinco tipos: espectro de uso libre, espectro para usos determinados, espectro para uso oficial, espectro para usos experimentales y espectro reservado.

De entre estos cinco tipos se distinguen dos: el espectro de uso libre y el espectro para usos determinados. Bajo el esquema de "espectro de uso libre" se encuentran aquellas bandas de frecuencias que no necesitan de concesión, permiso o registro y que pueden ser utilizadas por el público en general. Bajo el esquema de "espectro para usos determinados" se engloban las bandas de frecuencias cuyo aprovechamiento y explotación deber regirse mediante la concesión que para tal efecto autorice la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

- *De las concesiones y permisos (Capítulo 3)*

De acuerdo al artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, es preciso obtener de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes un título de concesión para: Usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional; para instalar, operar y explotar redes públicas de telecomunicaciones; para ocupar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales y explotar sus específicas bandas de frecuencias y , por último, para explotar los derechos de emisión y recepción de señales de bandas de frecuencias asociadas a sistemas satelitales extranjeros que cubran y puedan prestar servicios en el territorio nacional.¹¹

Por disposición expresa las concesiones a que se refiere la Ley Federal de Telecomunicaciones solo se otorgarán a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. La participación de inversión extranjera, en ningún caso podrá exceder del 49 por ciento, excepto tratándose del servicio de

¹⁰ Artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

¹¹ Artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

telefonía celular, y en ese supuesto, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras deberá emitir una resolución para que sea posible una participación mayor a la señalada.¹²

La Ley Federal de Telecomunicaciones hace distinción y regula tres tipos de concesión: Concesión para el uso y explotación del espectro radioeléctrico; concesión para la instalación, uso y explotación de redes públicas de telecomunicaciones y, concesión para el uso y explotación de comunicación vía satélite.¹³

- *De la operación de servicios de telecomunicaciones (Capítulo IV)*

Uno de los aspectos más importantes del mercado de telecomunicaciones es precisamente la operación eficiente de las redes públicas de telecomunicaciones. En el Capítulo IV de la Ley se recalca la necesidad de que los concesionarios diseñen sus redes aplicando el criterio de "arquitectura abierta de red" que implica que tanto los medios de transmisión como los equipos de conmutación estén homologados en forma de que permitan la interconexión e interoperabilidad con las otras redes de telecomunicaciones.

Bajo ese criterio, el artículo 41 de la Ley dispone que la Secretaría es responsable de elaborar y administrar planes técnicos fundamentales sobre numeración, conmutación, señalización, transmisión, tarificación y sincronización que permitan, entre otras cosas, un amplio desarrollo de nuevos concesionarios y diversidad de servicios de telecomunicaciones bajo el esquema de libre competencia y trato no discriminatorio.

En el esquema actual de operación de los diversos concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones la estructura de las redes se va organizando de forma en que estas justifiquen su costo y generen alguna ganancia al operador, por lo tanto, cada concesionario ira ampliando su

¹² Artículo 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

¹³ Secciones Segunda, Tercera y Cuarta del Capítulo III de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

propia red de acuerdo a su plan de negocios y su participación en el mercado. Sin embargo todas estas redes deben interconectarse entre si para permitir el flujo de la información que en ellas se transmite alcance su destinatario.

El artículo 42 de la Ley establece la obligación de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones de interconectar sus redes y que para tal efecto deberán suscribir entre ellos un convenio dentro de un plazo no mayor a 60 días naturales, y en un máximo de 120 días naturales la Secretaría es responsable de dejar resueltas todas las condiciones de tales convenios que las partes no hayan acordado.

Estos convenios de interconexión deben identificar los puntos de conexión terminal de las redes; permitir el acceso de manera desagregada a servicios, capacidad, y funciones de cada red sobre la base de tarifas no discriminatorias; abstenerse de otorgar descuentos por volumen en las tarifas de interconexión; actuar sobre bases de reciprocidad tanto en tarifas y condiciones de servicio; llevar a cabo la interconexión en cualquier punto de conmutación en que sea factible; establecer mecanismos para garantizar que exista la adecuada capacidad y calidad para cursar el tráfico demandado en ambas redes; comprometerse a entregar la comunicación del operador seleccionado por el suscriptor de los servicios en el punto más próximo a sus instalaciones y que sea técnicamente eficiente; proporcionar toda la información necesaria para identificar los números de origen y destino, así como a los usuarios que deben pagar por la llamada, y proporcionar de forma precisa la información necesaria para la facturación y cobro de los servicios.¹⁴

Por otro lado, el artículo 47 dispone que solo podrán instalar equipos de telecomunicaciones y medios de transmisión que crucen las fronteras del país aquellos concesionarios que expresamente sean autorizados por la Secretaría, así mismo, la interconexión de redes de telecomunicaciones nacionales con redes del extranjero se llevará a cabo mediante la celebración de convenios entre las partes involucradas; convenios que deberán presentarse ante la Secretaría previa su formalización. Si a criterio de la

¹⁴ Ley Federal de Telecomunicaciones. Artículo 43.

Secretaría estos convenios perjudican los intereses tanto del país como de los usuarios, la Secretaría podrá fijar las modalidades a las que deben sujetarse dichos convenios.

Es importante mencionar que el artículo 49 señala expresamente que la información que se transmita a través de las redes y los diversos servicios de telecomunicaciones será confidencial, salvo aquella que por su propia naturaleza sea pública o cuando medie orden de autoridad competente.

Por cuanto al aspecto de cobertura social, de acuerdo al artículo 50 es responsabilidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes asegurar la disponibilidad de los servicios de telecomunicaciones mediante la elaboración de programas de cobertura social y rural, mismos que podrán ejecutarse por cualquier concesionario.

- *De las tarifas (Capítulo V)*

Este es uno de los aspectos fundamentales de la Ley Federal de Telecomunicaciones, ya que se establecen diversas disposiciones que pretenden garantizar que la tarificación de los servicios se sujeten a principios de libre concurrencia y trato no discriminatorio.

El artículo 60 dispone que los concesionarios y permisionarios podrán fijar libremente las tarifas de los servicios de telecomunicaciones que presten de forma que los ingresos por concepto de dichos servicios garanticen condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia. En este orden de ideas el artículo 62 dispone que los concesionarios no podrán otorgar subsidios cruzados a los servicios que proporcionen en competencia.

Otro aspecto de singular importancia es la obligación contenida en el artículo 61 por la cual los concesionarios deben registrar en el Registro de Telecomunicaciones las tarifas de sus servicios previamente a su puesta en vigor. Desde luego los concesionarios no podrán adoptar prácticas discriminatorias en la aplicación de las tarifas registradas.

Sin embargo, la disposición normativa en que centraremos nuestro esfuerzo es precisamente el artículo 63.

De acuerdo a su contenido, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes esta facultada para establecer condiciones específicas relacionadas con tarifas, calidad del servicio y acceso a información a aquel concesionario que de acuerdo al procedimiento establecido por la Ley Federal de Competencia Económica tenga poder sustancial en el mercado relevante.

- *Del registro de telecomunicaciones (Capítulo VI)*

En los artículos 64 y 65 se ordena la creación y administración del denominado Registro de Telecomunicaciones, en el cual deberán constar para su consulta por el público y las autoridades tanto los títulos de concesión expedidos, las solicitudes para prestar servicios de valor agregado, los gravámenes impuestos a las concesiones y permisos, las tarifas al público de los servicios de telecomunicaciones y cualquier otro tipo de documento relativo a la operación de los concesionarios y permisionarios.

- *De la requisa (Capítulo VII)*

En caso de desastre natural, de guerra o grave alteración del orden público o se prevea un peligro inminente para la seguridad nacional, de acuerdo al artículo 66 de la Ley, la Secretaría podrá hacer la requisa de las vías generales de comunicación referidas en la Ley Federal de Telecomunicaciones. La requisa se mantendrá por todo el tiempo que el Gobierno Federal considere necesario y mientras subsistan las condiciones que la motivaron.

- *De la verificación e información (Capítulo VIII)*

De acuerdo al artículo 67, es una función de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que debe ejercitar por sí o por conducto de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, el verificar el cumplimiento de la

Ley Federal de Telecomunicaciones. En virtud de ello, los concesionarios y permisionarios están obligados a permitir a los verificadores llevar a cabo esta facultad.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 68, otro aspecto que esta sujeto a verificación es la obligación de los concesionarios de proporcionar a la Secretaría información contable separada por servicio, región, función y componentes de sus redes a fin de que esta permita conocer de que forma se lleva a cabo la operación y explotación de los servicios de telecomunicaciones.

Así mismo, es obligación de la Secretaría vigilar que los concesionarios y permisionarios proporcionen al público usuario la información completa y cierta sobre los servicios de telecomunicaciones que presten.

- **Infracciones y sanciones (Capítulo IX)**

La Ley Federal de Telecomunicaciones establece tres rangos de multas para sancionar diversas conductas o supuestos, sin embargo la enumeración de supuestos sancionables contenida en la Ley difícilmente puede cubrir la totalidad de posibilidades de infracción.

De acuerdo al monto de las sanciones aplicables el máximo es la multa equivalente a 100,000 salarios mínimos. Esta cantidad resulta irrisoria al considerar los ingresos promedio de cualquier concesionario de redes públicas de telecomunicaciones y de servicios de valor agregado. Considerando este aspecto, el esquema de sanciones resulta insuficiente para garantizar el cumplimiento de la Ley.

El artículo 71 establece tres rangos: multa de 10,000 a 100,000 salarios mínimos; multa de 4,000 a 40,000 salarios mínimos, y multas de 2,000 a 20,000 salarios mínimos. El número total de supuestos sancionables definidos claramente en dicho artículo llegan a trece que van de la prestación de servicios de telecomunicaciones sin contar con concesión o permiso hasta operar sin permiso estaciones terrenas transmisoras o incurrir en violaciones a disposiciones de esta ley.

El artículo 74 sujeta la declaración de revocación de la concesión o permiso y la imposición de sanciones a lo previsto para este supuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

E.- REGLAMENTO DE TELECOMUNICACIONES INTERNACIONALES.

El decreto promulgatorio del Reglamento de las Telecomunicaciones Internacionales fue expedido por el Ejecutivo Federal el diez de junio de mil novecientos noventa y uno, y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de agosto del mismo año.

El Reglamento de Telecomunicaciones Internacionales es resultado de la Conferencia Administrativa Mundial Telegráfica y Telefónica celebrada en Melbourne, Australia del día veintiocho de noviembre al nueve de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho.

El Reglamento de Telecomunicaciones Internacionales completa el contenido del Convenio Internacional de Telecomunicaciones y tiene por objeto alcanzar los fines de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

De acuerdo al numeral 5 1.3 del artículo 1, el Reglamento se establece con el objeto de facilitar la interconexión y la interoperabilidad a escala mundial de los medios de telecomunicación y favorecer el desarrollo armonioso y el funcionamiento eficaz de los medios técnicos, así como la eficacia, la utilidad y la disponibilidad para el público de los servicios internacionales de telecomunicación.

El numeral 34 4.2 del artículo 4 del Reglamento dispone que los miembros de la UIT garantizarán que los operadores u administradores colaboren en el marco del reglamento para ofrecer de común acuerdo una amplia gama de servicios internacionales de telecomunicación que deberán ajustarse en la mayor medida posible a las recomendaciones del Comité Consultivo Internacional Telefónico y Telegráfico (CCITT).

De acuerdo al numeral 15 2.2. del artículo 5 del Reglamento, se define como "Servicio Internacional de Telecomunicaciones" la prestación del servicio de

telecomunicación entre oficinas o estaciones de telecomunicación de cualquier naturaleza, situadas en países distintos o pertenecientes a países distintos.

F.- LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

La Ley Federal de Competencia Económica fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1992 y es reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia y aplicable a todas las áreas de la actividad económica.

El Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 4 de marzo de 1998.

La Ley tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.¹⁵

Con la apertura del sector de telecomunicaciones a la inversión privada se propicio la creación de un mercado competitivo cuya participación económica queda regulada tanto por la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Competencia Económica.

En ese orden de ideas, la Ley Federal de Telecomunicaciones dispone que es necesaria la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia para que los interesados participen en una licitación pública a fin de obtener una concesión para el uso y aprovechamiento del espacio radio eléctrico.

De acuerdo al artículo 35 de la Ley Federal de Telecomunicaciones es necesario el visto bueno de la Comisión Federal de Competencia para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes apruebe la cesión de derechos

¹⁵ Artículo 2 de la Ley Federal de Competencia Económica.

de un concesionario a otro a fin de operar una red pública de telecomunicaciones o una banda de frecuencias.

Por último, el artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones dispone que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá imponer obligaciones específicas en materia de tarifas, calidad de servicio e información a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado relevante tal como lo expresa el artículo 13 de la Ley Federal de Competencia Económica y el Capítulo III del Reglamento de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

G.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y PROGRAMA DEL SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES 1995-2000¹⁶

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 1995. Este programa de política pública plantea que con el fin de lograr un crecimiento económico sostenido y sustentable es requisito indispensable contar con una infraestructura moderna y suficiente que garantice la productividad y la competitividad de la economía.

Desde luego esto involucra una reforma estructural del sector comunicaciones y transportes que ha de resultar en la inversión privada en infraestructura básica de telecomunicaciones, su fortalecimiento y desarrollo.

De acuerdo al Plan, el nuevo marco jurídico de las telecomunicaciones promoverá un "aumento significativo en la cobertura y la calidad de los servicios importantes, tales como telefonía básica, radiocomunicación pública y privada, servicios de valor agregado, transmisión de datos, y funcionamiento de redes privadas"¹⁷. Por cuanto a la desregulación y el fomento a la libre competencia, el Plan establece que "un marco regulatorio

¹⁶ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, D.F. 1995.

¹⁷ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Capítulo 5 "Crecimiento Económico", inciso 5.7.4 "Infraestructura e insumos básicos", pp. 162,163. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, D.F. 1995.

equitativo, transparente y eficiente es indispensable para aumentar la capacidad competitiva de las empresas, alentar la inversión productiva y, por lo tanto, propiciar la creación de más y mejores empleos¹⁸ y se combatirán las prácticas monopólicas y en el trato de la autoridad se evitarán todos aquellos privilegios que dan como resultado discriminación y ineficiencia, promoviéndose el cumplimiento de la Ley Federal de Competencia Económica.

En este orden de ideas, el 25 de marzo de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes para el periodo 1995-2000. Este documento constituyó el primer programa dedicado al sector comunicaciones que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación ya que los correspondientes a los sexenios de 1984-1988 y 1990-1994 no fueron emitidos de forma oficial.

Este programa sectorial presenta los objetivos de la administración pública respecto de la telefonía básica, telefonía rural, radiocomunicaciones, radio y televisión, televisión restringida, redes informáticas, carreteras de la información, comunicación vía satélite, servicio telegráfico y servicio postal.

H.- TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE.

De acuerdo al contenido del artículo 133 constitucional constituyen Ley Suprema de la Unión la Constitución Política, las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales. En ese orden de ideas, es preciso realizar el análisis del Tratado de Libre Comercio de América del Norte documento signado por los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México el 17 de diciembre de 1992.

Resulta imposible determinar las consecuencias reales y los beneficios que dicho tratado ha traído a la región económica de América del Norte, pero

¹⁸ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Capítulo 5 "Crecimiento Económico", inciso 5.7.3 "Desregulación y fomento de competencia interna y externa", p. 159. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, D.F. 1995.

baste decir que bajo su jurisdicción se realizan las mayores transacciones comerciales del continente americano.

De sus ocho campos identificados para promover la inversión de empresas privadas, cinco de ellos contienen lineamientos para promover la libre concurrencia y la promoción de inversión extranjera en áreas prioritarias de la economía nacional.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte constituye el documento definitivo por el cual el Estado Mexicano se compromete frente a sus socios comerciales a liberar el acceso al mercado de las telecomunicaciones. En su capítulo XIII denominado "Telecomunicaciones" se regula las diversas formas de participación de las personas físicas o morales y se norma el acceso a la explotación y al uso de redes y servicios públicos de telecomunicaciones.

En su artículo 1301 *Ámbito de aplicación* dispone que el capítulo XIII "Telecomunicaciones" trata de lo siguiente:

- a) Las medidas que adopte o mantenga una Parte, relacionadas con el acceso a y el uso de redes o servicios públicos de telecomunicaciones por personas de otra Parte, incluso el acceso y el uso que dichas personas hagan cuando operen redes privadas;
- b) Las medidas que adopte o mantenga una Parte sobre la prestación de servicios mejorados o de valor agregado por personas de otra Parte en territorio de la primera o a través de sus fronteras; y
- c) Las medidas relativas a normalización respecto de la conexión de equipo terminal u otro equipo a las redes públicas de telecomunicaciones.

Los temas incluidos en el articulado del Capítulo XIII "Telecomunicaciones" son los siguientes:

- Acceso a redes y servicios públicos de Telecomunicaciones (Artículo 1302);
- Condiciones para la prestación de servicios mejorados o de valor agregado (Artículo 1303);

- Medidas relativas a normalización (Artículo 1304);
- Monopolios (Artículo 1305);
- Transparencia (Artículo 1306),
- Relación con organizaciones y tratados internacionales (Artículo 1308);
- Cooperación técnica y otras consultas (Artículo 1309);
- Definiciones (Artículo 1310)

Acceso a redes y servicios públicos de Telecomunicaciones:

El tratado dispone que las redes publicas de telecomunicaciones, los circuitos privados arrendados y los servicios de telecomunicaciones ofrecidos en el territorio de los países firmantes o de manera transfronteriza, estarán disponibles en términos y condiciones razonables y no discriminatorios. Se dispone que las tarifas de los servicios públicos deberán reflejar los costos económicos, y para el caso de los enlaces privados arrendados, estos deberán ofrecerse bajo un esquema de tarifa fija.

Así es que cada Parte firmante debe garantizar, por lo menos, que a las personas de las otras dos Partes se les permita:

- a) Comprar o arrendar y conectar equipo terminal u otro equipo que haga interfaz con la red pública de telecomunicaciones;
- b) interconectar circuitos privados, arrendados o propios, con las redes públicas de telecomunicaciones en territorio de esa Parte o a través de sus fronteras, incluido el acceso mediante marcación directa a y desde sus usuarios y clientes, o con circuitos arrendados o propios de otra persona, en términos y condiciones mutuamente aceptadas por dichas personas;
- c) Realizar funciones de conmutación, señalización y procesamiento; y
- d) utilizar los protocolos de operación que ellos elijan

Además cada una de las Partes firmantes debe garantizar que:

- a) La fijación de precios para los servicios públicos de telecomunicaciones refleje los costos económicos directamente relacionados con la prestación de los servicios; y
- b) Los circuitos privados arrendados estén disponibles sobre la base de una tarifa fija.¹⁹

Desde luego, el Tratado prevé que el acceso y uso de las redes se regirán bajo esquemas técnicos que garanticen la prestación del servicio público de telecomunicaciones y las responsabilidades de sus operadores.

Además, ninguna disposición del Capítulo XIII se podrá interpretar en el sentido que impida que cualquiera de las Partes firmantes adopten u apliquen las medidas que sean necesarias para asegurar la confidencialidad y la seguridad de los mensajes y proteger la intimidad de los suscriptores de redes o de servicios públicos de telecomunicaciones. Las Partes no podrán imponer más condiciones al acceso de redes públicas de telecomunicaciones que las necesarias para salvaguardar las responsabilidades de servicio público de los prestadores de redes o servicios públicos de telecomunicaciones, en particular su capacidad para ofrecer sus servicios al público en general, y para proteger la integridad técnica de las redes o servicios.

Como ha quedado señalado, la apertura al mercado de telecomunicaciones se sustenta en la aplicación de diversos principios de libre competencia que, de acuerdo al Tratado, deben aplicarse en el resto de las actividades económicas.

En el inciso 7 letra d) y el inciso 8 del artículo 1302 se encuentran definidos dos aspectos esenciales para el desarrollo de niveles óptimos de competencia.

Efectivamente, el inciso 7 del artículo citado dispone expresamente que, una vez contemplados la salvaguarda de la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones y la integridad técnica de las redes, las Partes podrán incluir en las condiciones de acceso "procedimientos para otorgar licencias,

¹⁹ Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Capítulo XIII Telecomunicaciones, Artículo 1302, inciso 2. y 3.

permisos, registros o notificaciones que, de adoptarse o mantenerse, sean transparentes y que el trámite de las solicitudes se resuelva de manera expedita”.

El inciso 8 dispone que, con relación al concepto telecomunicaciones, y en particular, a lo concerniente al acceso a las redes publicas de telecomunicaciones, debemos entender que “trato no discriminatorio” significa “ términos y condiciones no menos favorables que aquellos otorgados a cualquier otro cliente o usuario de redes o servicios públicos de telecomunicaciones similares en condiciones similares”.

Condiciones para la prestación de servicios mejorados o de valor agregado

Como se anotó en los párrafos que anteceden, el capítulo XIII del Tratado ofrece una definición del concepto “servicios de valor agregado” también denominado “servicios mejorados de telecomunicaciones”.

De acuerdo al texto del artículo 1310 , los servicios de valor agregado son aquellos servicios de telecomunicaciones que emplean sistemas de procesamiento computarizado que:

- d) Actúan sobre el formato, contenido, código, protocolo o aspectos similares de la información transmitida del usuario;
- e) Que proporcionan al cliente información adicional, diferente o reestructurada; o
- f) implican la interacción del usuario con información almacenada”²⁰

Precisamente en la provisión de estos servicios es en donde encontramos las mayores garantías para su libre comercialización, ya que se dispone expresamente que las Partes firmantes deben garantizar que cualquier procedimiento que adopten o mantengan para otorgar licencias, registros o notificaciones referente a la prestación de estos servicios de valor agregado o

²⁰ Tratado de Libre Comercio de América del Norte, texto oficial, Capítulo XIII, artículo 1310 *Definiciones*, “servicios mejorados o de valor agregado”, Pág. 440, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F. 1993.

servicios mejorados sean transparentes y no discriminatorios, y además que las solicitudes de los interesados en proveerlos se resuelvan de manera expedita.

Así mismo, las Partes solo requerirán del interesado la información necesaria para acreditar su solvencia financiera para iniciar la prestación del servicio y que el equipo terminal reúna las normas técnicas aplicables.

Se comprometen las Partes firmantes a que ninguna podrá exigir a un prestador de servicios de valor agregado o mejorados que: a) preste esos servicios al público en general; b) justifique sus tarifas de acuerdo a sus costos o que las deba registrar; c) interconectar sus redes con cualquier cliente o red en particular, o d) satisfacer ninguna norma o reglamentación técnica específica para la interconexión distinta a la interconexión con una red pública de telecomunicaciones.

Solo en el supuesto de que un prestador de servicios ejecute prácticas comerciales contrarias a la competencia, de acuerdo a la legislación de cada Parte, se exigirá el registro de las tarifas que cobre por la provisión de los servicios de valor agregado.

Medidas relativas a la normalización:

De conformidad con el Tratado, cada una de las Partes firmantes podrá adoptar, mantener o aplicar cualquier medida relativa a normalización, incluso cualquier medida referente a la seguridad o a la protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal, del medio ambiente, o del consumidor, al igual que cualquier medida que asegure su cumplimiento o aplicación, sin embargo ninguna de las Partes podrá elaborar, adoptar, mantener o aplicar medidas relativas a normalización que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio entre las Partes.²¹

²¹ Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Capítulo IX Medidas relativas a la normalización, artículo 904, "Derecho de adoptar medidas relativas a normalización" y "Obstáculos Innecesarios", op.cit.

Así mismo, las Partes se comprometen a utilizar como base para sus propias medidas relativas a normalización, las normas internacionales pertinentes o de adopción inminente, excepto cuando esas normas no constituyan un medio eficaz o adecuado para lograr sus objetivos legítimos o por razones científicamente justificadas o porque no se obtenga el nivel de protección que las Partes consideren adecuado.²²

En ese orden, las Partes garantizarán que las medidas relativas a normalización que se refieran a la conexión de equipo terminal o cualquier otro equipo a las redes públicas de telecomunicaciones, incluso aquellas medidas que se refieran al uso de equipo de medición o monitoreo, y que adopten o mantengan serán solo para asegurar que: a) impiden daños técnicos a las redes públicas de telecomunicaciones; b) impiden la interferencia electromagnética y aseguran la compatibilidad con otros usos del espectro electromagnético; c) impiden el mal funcionamiento del equipo de facturación; o d) garantizan la seguridad del usuario y su acceso a las redes o servicios públicos de telecomunicaciones.²³

Además cada una de las Partes deberá asegurar que sus procedimientos de evaluación de la conformidad sean transparentes y no discriminatorios, y que las solicitudes que se presenten al efecto se tramiten de manera expedita, y deberá garantizar que no sea discriminatoria ninguna medida que se adopte para exigir que se autorice a determinadas personas como agentes de proveedores de equipo de telecomunicaciones ante los organismos competentes de cada Parte para la evaluación de la conformidad o permiso.²⁴

²² Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Capítulo IX Medidas relativas a la normalización, artículo 905, "Uso de normas internacionales", op.cit

²³ Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Capítulo XIII Telecomunicaciones, artículo 1304 (1), "Medidas relativas a la normalización", op.cit

²⁴ Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Capítulo XIII Telecomunicaciones, artículo 1304 (5), "Uso de normas internacionales", op.cit

Monopolios:

Por otro lado, el artículo 1305 reconoce la posibilidad de que los Partes firmantes mantengan o designen a un proveedor monopólico de las redes o servicios de telecomunicaciones, sin embargo, también dispone que cuando dicho proveedor, ya sea de forma directa o mediante una filial, preste servicios de valor agregado deberá observar una conducta comercial que permita la libre competencia y evite el ejercicio de prácticas discriminatorias o predatorias, como pueden ser, los subsidios cruzados y el acceso discriminatorio a las redes o a los servicios necesarios para la interconexión de las mismas.

Cada Parte firmante adoptará o mantendrá medidas eficaces para impedir que las conductas contrarias a la competencia como son: a) requisitos de contabilidad; b) requisitos de separación estructural; c) reglas para asegurar que el monopolio otorgue a sus competidores acceso a y uso de sus redes o sus servicios públicos de telecomunicaciones en términos y condiciones no menos favorables que los que se conceda a sí mismo o a sus filiales; y d) reglas para asegurar la divulgación oportuna de los cambios técnicos de sus redes publicas de telecomunicaciones y sus interfases.²⁵

Transparencia:

Cada una de las Partes se compromete a que sus leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que se refieran a cualquier asunto comprendido en el Tratado se publiquen a la brevedad o se pongan a disposición para su conocimiento de las personas o Partes interesadas, y en la medida de lo posible, cada Parte deberá publicar por adelantado cualquier medida que se proponga adoptar y brindara a las personas interesadas y Partes interesadas la oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas.²⁶

²⁵ Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Capítulo XIII Telecomunicaciones, artículo 1305 (2) "Monopolios", op.cit

²⁶ Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Capítulo XVII Publicación, notificación y administración de leyes, artículo 1802 (1) (2) , "Publicación", op.cit

Además de lo anterior, las Partes se obligan a poner a disposición entre ellas y al público interesado las medidas relativas al acceso a las redes o los servicios públicos de telecomunicaciones y a su uso, incluyendo las medidas referentes a tarifas y otros términos y condiciones del servicio; especificaciones de las interfaces técnicas con tales redes y servicios; información sobre los órganos responsables de la elaboración y adopción de medidas relativas a normalización que afecten dicho acceso y uso; condiciones aplicables a la conexión de equipo terminal o de otra clase a las redes públicas de telecomunicaciones; y requisitos de notificación, permisos, registro u obtención de concesiones o licencias.²⁷

Relación con organizaciones y tratados internacionales:

Las Partes firmantes reconocen la importancia de las normas internacionales para la compatibilidad e interoperabilidad global de las redes o servicios de telecomunicaciones, y se comprometen a promover dichas normas mediante la labor de los organismos internacionales competentes, tales como la Unión Internacional de Telecomunicaciones y la Organización Internacional de Normalización.

Cooperación técnica y otras consultas:

Las Partes firmantes del Tratado se comprometen a cooperar en el intercambio de información técnica, en el desarrollo de programas intergubernamentales de adiestramiento, así como en otras actividades afines. Así mismo las Partes procuraran consultarse para determinar la liberalización paulatina y total de los servicios de telecomunicaciones, incluidas las redes y los servicios públicos de telecomunicaciones.

²⁷ Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Capítulo XIII Telecomunicaciones, artículo 1306 "Transparencia", op.cit

Definiciones:

Desde luego, para la mejor comprensión de Capítulo XIII, el Tratado incluye las siguientes definiciones:

Comunicaciones internas de la empresa significan las telecomunicaciones mediante las cuales una empresa se comunica: a) internamente o con sus subsidiarias, sucursales y filiales, según las defina cada una de las Partes, o b) de manera no comercial, con otras personas que sean fundamentales para la actividad económica de la empresa, y que sostengan una relación contractual continua con ella, pero no incluye los servicios de telecomunicaciones que se suministren a personas distintas a las descritas en la definición.

Equipo autorizado significa el equipo terminal o de otra clase que ha sido aprobado para conectarse a la red pública de telecomunicaciones de acuerdo con los procedimientos de evaluación.

Equipo terminal significa cualquier dispositivo digital o analógico capaz de procesar, recibir, conmutar, señalizar o transmitir señales a través de medios electromagnéticos y que se conecta a la red pública de telecomunicaciones, mediante conexiones de radio, cable o fibra, en un punto terminal.

Punto terminal de red significa la demarcación final de la red pública de telecomunicaciones en las instalaciones del usuario.

Red privada significa la red de telecomunicaciones que se utiliza exclusivamente para comunicaciones internas de una empresa.

Red pública de telecomunicaciones significa la infraestructura pública de telecomunicaciones que permite las telecomunicaciones entre puntos terminales definidos de la red.

Servicio público de telecomunicaciones significa cualquier servicio de telecomunicaciones que una Parte obligue, explícitamente o de hecho, a que se ofrezca al público en general, incluidos el telégrafo, teléfono, télex y transmisión de datos, y que por lo general conlleva la transmisión en tiempo

real de información suministrada por el usuario entre dos o más puntos, sin cambio "de punto a punto" en la forma ni en el contenido de la información del usuario.

Servicios mejorados o de valor agregado significa los servicios de telecomunicaciones que emplean sistemas de procesamiento computarizado que:

- a) Actúan sobre el formato, contenido, código, protocolo o aspectos similares de la información transmitida del usuario;
- b) Que proporcionan al cliente información adicional, diferente o reestructurada; o
- c) Implican la interacción del usuario con información almacenada;

Telecomunicaciones significa la transmisión y recepción de señales por cualquier medio electromagnético.

Capítulo XV "Política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado".

Aún cuando el Tratado incluye el Capítulo XV que en específico trata de la "Política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado", este no contiene más que principios generales respecto de políticas antimonopolio, ya que las partes firmantes se comprometieron en términos generales a fomentar la libre competencia para el funcionamiento eficiente de los mercados dentro de sus propios marcos jurisdiccionales, sin comprometerse a adoptar medidas específicas, tanto para evitar la constitución de monopolios o la permanencia de los monopolios estatales ya existentes.

Sin embargo es importante resaltar que el artículo 1502 inciso 3 dispone que cada una de las Partes se asegurará, mediante la expedición de normas reglamentarias, que cualquier monopolio, ya sea privado o del Estado, actúe de manera que no sea incompatible con las obligaciones contenidas en el Tratado cuando ese monopolio ejerza facultades administrativas o se le hayan delegado funciones exclusivas del gobierno de cada Estado.

Así mismo, las Partes se comprometen a que dichos monopolios otorguen trato no discriminatorio a la inversión de los inversionistas, al acceso de los bienes o servicios que presta y que no utilice su posición dominante o monopólica para llevar a cabo practicas contrarias a la competencia, inclusive a través de las operaciones con su matriz, subsidiaria u otras empresas de participación común, y asimismo a través de practicas discriminatorias que afecten el suministro del bien o servicio monopolizado o por realizar practicas anticompetitivas como lo son el otorgamiento de subsidios cruzados o de conductas predatorias.

El artículo 1505 del Tratado establece algunas definiciones que es preciso tomar en cuenta. Estas son las siguientes:

Empresa del Estado significa, una empresa de propiedad o bajo control de una de las Partes firmantes mediante participación accionaria.

Mercado significa el mercado geográfico y comercial para un bien o servicio.

Monopolio significa una entidad, incluido un consorcio u organismo gubernamental que, en cualquier mercado pertinente en territorio de una Parte (firmante), ha sido designado proveedor o comprador único de un bien o servicio, pero no incluye a una entidad a la que se le haya otorgado un derecho de propiedad intelectual exclusivo derivado solamente de dicho otorgamiento.

Monopolio gubernamental significa un monopolio propiedad o bajo control, mediante participación accionaria, del gobierno federal de una Parte o de otro monopolio de esa índole.

Trato no discriminatorio significa el mejor trato, entre trato nacional y trato de nación más favorecida, como se señala en las disposiciones pertinentes del Tratado.

2.- MARCO NORMATIVO DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DE CONTROL Y VERIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES.

En los siguientes incisos se presenta un breve análisis del marco normativo de los órganos administrativos de control y verificación de los servicios de telecomunicaciones, considerándolos tanto como servicios públicos y como una actividad económica relevante.

Por cuanto al control y verificación de la provisión de los servicios públicos de telecomunicaciones, el Ejecutivo Federal dispuso la creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En lo concerniente a la aplicación y verificación del cumplimiento de la Ley Federal de Competencia Económica en todos los aspectos de la economía, incluido el mercado de las telecomunicaciones, el Ejecutivo Federal propuso la creación de la Comisión Federal de Competencia, órgano desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

A.-DECRETO QUE CREA LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

El Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 1996 y fue expedido por el Ejecutivo Federal en apego a lo dispuesto por la Ley Federal de Telecomunicaciones que prevé la constitución de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con autonomía técnica y operativa, el cual tendrá la organización y facultades necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones del país.²⁸

²⁸ Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones*. Ver "Considerando". Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 1996.

El Decreto consta de siete artículos y tres transitorios en el que se describen las atribuciones de la Comisión y su estructura.

De las atribuciones conferidas a la Comisión de acuerdo a dicho Decreto cabe destacar las siguientes: 1.- La Comisión Federal de Telecomunicaciones podrá expedir disposiciones administrativas respecto de planes técnicos fundamentales y normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones; 2.- Podrá realizar estudios e investigaciones en materia de telecomunicaciones y elaborar proyectos de adecuación, modificación y actualización de las disposiciones legales y reglamentarias que resulten pertinentes; 3.- Establecer procedimientos para la adecuada homologación de equipos y para otorgar las certificaciones correspondientes o autorizar a terceros para que las emitan; 4.- Llevar el registro de telecomunicaciones previsto en el Capítulo IV de la Ley Federal de Telecomunicaciones; 5.- Promover y vigilar la eficiente interconexión de equipos y redes públicas de telecomunicaciones; 6.- Registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, y establecer obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado relevante, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica; 7.- Vigilar la debida observancia a lo dispuesto en los títulos de concesión y permisos otorgados y ejercer las facultades de supervisión y verificación de los servicios; 8.- Proponer al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la imposición de sanciones por infracción a la Ley, y 9.- Ejercer las demás atribuciones que le confieran otras leyes y reglamentos.²⁹

La Comisión Federal de Telecomunicaciones cuenta con cuatro comisionados, incluido su Presidente, mismos que son nombrados por el titular del Ejecutivo Federal a través del titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Los comisionados deliberaran en forma colegiada y los asuntos se decidirán por mayoría de votos teniendo su Presidente voto de calidad.³⁰

²⁹ Artículo Segundo del Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

³⁰ Artículo Tercero del Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Corresponde al Presidente de la Comisión el ejercicio de diversas facultades de las que resaltan las siguientes: 1.- Podrá planear, organizar, coordinar y evaluar el funcionamiento de la Comisión con sujeción a las normas aplicables; 2.- Formulará anualmente los presupuestos y propondrá el tabulador; 3.- Actuará como representante legal de la Comisión y podrá celebrar actos y convenios inherentes a su objeto; 4.- Deberá expedir y publicar el informe anual sobre el desempeño de las funciones de la Comisión.³¹

B.-REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

En sesión colegiada celebrada el 4 de diciembre de 1996, los Comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones aprobaron por unanimidad el Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones con el objeto de establecer su estructura orgánica y bases de operación. Este Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de diciembre de 1996

El Reglamento consta de 35 artículos distribuidos en los siguientes títulos:

- Título Primero.- De las disposiciones generales
- Título Segundo.- De la organización y facultades de la Comisión
- Título Tercero.- De los impedimentos legales de los Comisionados.

De acuerdo al Reglamento, la Comisión Federal de Telecomunicaciones es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con autonomía técnica y operativa³² que para el adecuado desempeño de sus funciones cuenta con los siguiente órganos operativos:

³¹ Artículo Quinto del Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

³² Artículo 3 del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

“El Pleno”, que es el órgano supremo de decisión de la Comisión y se integra por lo cuatro Comisionados, fungiendo el Presidente de la Comisión como Presidente del mismo.

Las funciones del Pleno son, entre otras, las siguientes: emitir disposiciones administrativas en materia de telecomunicaciones; expedir los planes técnicos fundamentales y las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones; exhortar a los concesionarios y permisionarios al cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas aplicables; proponer a la Secretaría la imposición de sanciones y la revocación de las concesiones y permisos; expedir las convocatorias, bases de licitación y demás documentación necesaria para la licitación de las bandas de frecuencias del espectro electromagnético y de las posiciones orbitales geostacionarias; aprobar los convenios de interconexión entre redes públicas de telecomunicaciones; establecer las obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado relevante de conformidad a lo dispuesto por la Ley Federal de Competencia Económica; autorizar la modificación de las características técnicas, administrativas y operativas contenidas en los títulos de concesión y permisos; derogar, abrogar o modificar el reglamento interno de la Comisión; interpretar para efectos administrativos las disposiciones del reglamento; resolver sobre los recursos administrativos que interpongan los particulares y las demás que le sean conferidas por la Secretaría, las leyes de la materia, reglamentos y decretos que se refieran al ámbito de competencia de la Comisión.³³

“La Presidencia de la Comisión” a cargo de un Presidente quien tendrá la representación legal de la Comisión y podrá celebrar los actos y convenios inherentes al objeto de la misma.

El Presidente de la Comisión ejercerá sus facultades directamente o a través de los titulares de las unidades administrativas y funcionarios de la Comisión a cuyo efecto expedirá los acuerdos delegatorios correspondientes.

³³ Artículo 15 del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Son facultades del Presidente de la Comisión, entre otras, las siguientes: ejercer las atribuciones que se le otorgan a la Comisión Federal de Telecomunicaciones con excepción de aquellas expresamente conferidas al Pleno; planear, organizar y coordinar el funcionamiento de la Comisión; formular anualmente los anteproyectos de programas y presupuestos de la Comisión así como proponer el tabulador de la misma; ejecutar los acuerdos y resoluciones que dictamine el Pleno; expedir y publicar un informe anual de actividades; proponer al Secretario de Comunicaciones y Transportes a los candidatos a miembros del Consejo Consultivo de la Comisión; aprobar las condiciones generales de trabajo, los manuales de organización y de procedimientos y los demás ordenamientos internos; establecer las delegaciones y oficinas regionales que sean necesarias y determinar sus facultades y aplicar y ejercer las funciones de autoridad en las reglas, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones administrativas.³⁴

"Las Áreas Generales" las cuales estarán a cargo de los Comisionados que designe el Pleno. Las Áreas Generales de la Comisión son: 1) De Asuntos Jurídicos, 2) De Planeación y Análisis Económico, 3) de Ingeniería y Tecnología.³⁵

Sus funciones, en general, son las siguientes: planear, programar, organizar y dirigir el desempeño de las funciones asignadas al área general de su responsabilidad; formular los dictámenes, opiniones e informes que les sean solicitados por el Pleno, la Presidencia o por cada unidad administrativa coordinadora; asesorar y apoyar a las demás áreas y unidades administrativas de la Comisión en los asuntos que sean de su especialidad; proponer al Presidente el nombramiento y remoción de servidores públicos de confianza de cada área general; expedir y certificar las copias de documentos y constancias que existan en los archivos a su cargo cuando proceda.³⁶

³⁴ Artículo 17 del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

³⁵ Artículo 6 del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

³⁶ Artículo 19 del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Cada Área General cuenta con funciones específicas de acuerdo a su especialidad. Estas funciones están contempladas en los artículos 20, 21 y 22 del Reglamento.

"Las Coordinaciones Generales" que dependen directamente de la Presidencia de la Comisión y cuentan con direcciones generales, direcciones de área, subdirecciones, jefaturas de departamento, subjefaturas de departamento, jefaturas de oficina, analistas y demás personal técnico y administrativo.

Las Coordinaciones Generales señaladas por el Reglamento son las siguientes: 1) De Asuntos Internacionales y 2) De Servicios de Telecomunicaciones y Verificación.³⁷

Su función primaria es la de asesorar y apoyar a las demás unidades administrativas de la Comisión y sus funciones específicas están contempladas en los artículos 25 y 26 del Reglamento.

"Las Coordinaciones" que de acuerdo al Reglamento son las siguientes: 1) De Comunicación Social y Asuntos del Consumidor, 2) de Administración y 3) De asesores.³⁸ Sus funciones específicas quedan contenidas en los artículos 27, 28, 29 y 30 del Reglamento.

"El Consejo Consultivo" es un órgano propositivo y de opinión de la Comisión cuyo objeto es efectuar estudios y consultas en materia de telecomunicaciones y ayudar al eficiente desempeño de las atribuciones de la Comisión.

Participan en el Consejo Consultivo, a invitación del Secretario de Comunicaciones y Transportes, representantes de instituciones académicas, así como de las cámaras y asociaciones de la industria, colegios y personas de reconocido prestigio en la vida económica del país.³⁹

³⁷ Artículo 6 del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

³⁸ Artículo 6 del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

³⁹ Artículo 34 del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

C.- LEY QUE CREA LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA

El marco normativo que regula las funciones de la Comisión Federal de Competencia Económica es precisamente la Ley Federal de Competencia Económica que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1992.

El Ejecutivo Federal propuso la creación de la Comisión Federal de Competencia como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial que cuenta con autonomía técnica y operativa, y cuya función es prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos que dispone la propia Ley Federal de Competencia Económica, y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones.⁴⁰

La Comisión Federal de Competencia tiene, entre otras, las siguientes atribuciones: 1) Investigar la existencia de monopolios, estancos, prácticas o concentraciones prohibidas por la Ley; 2) Establecer mecanismos de coordinación para el combate y la prevención de monopolios, estancos y prácticas ilícitas; 3) Resolver los casos de su competencia y sancionar administrativamente a los infractores de la Ley; 4) Emitir opinión en materia de competencia y libre concurrencia, respectos de leyes, reglamentos, acuerdos y demás actos administrativos; 5) Participar en la celebración de tratados, acuerdos o convenios internacionales en materia de regulación o políticas de competencia y libre concurrencia.⁴¹

La Comisión Federal de Competencia se integra por cinco Comisionados incluyendo a su Presidente los cuales son designados por el Ejecutivo Federal y desempeñan su cargo por periodos de diez años renovables y solo pueden ser removidos por causa grave debidamente justificada.⁴²

⁴⁰ Ejecutivo Federal, *Ley Federal de Competencia Económica, Capítulo IV De la Comisión Federal de Competencia, artículo 23*, Diario de la Federación de 24 de diciembre de 1992.

⁴¹ Artículo 24 de la Ley Federal de Competencia Económica.

⁴² Artículos 26 y 27 de la Ley Federal de Competencia Económica

La Comisión está facultada para iniciar procedimientos de investigación de prácticas contrarias a la Ley Federal de Competencia Económica, ya sea mediante denuncia de parte afectada o de oficio.⁴³ Así mismo, en ejercicio de sus atribuciones podrá requerir los informes o documentos necesarios para realizar las investigaciones, así como citar a declarar a quienes tengan relación con los casos sujetos a procedimiento.

Cualquier persona en el caso de prácticas monopólicas absolutas, o el afectado en el caso de las demás prácticas o concentraciones prohibidas por la Ley, podrá denunciar por escrito ante la Comisión al presunto responsable, indicando en que consiste la práctica o concentración denunciada. El denunciante deberá incluir a su denuncia los elementos que configuran las practicas o concentraciones o probar que ha sufrido o puede sufrir un daño o perjuicio por el ejercicio de dichas prácticas.⁴⁴

La Comisión iniciará una investigación cuando tenga conocimiento de hechos de los que se pueda deducir la existencia de prácticas monopólicas, concentraciones prohibidas o el incumplimiento a lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley respecto de las concentraciones cuya creación debe sujetarse a la autorización de la Comisión.⁴⁵

El procedimiento ante la Comisión sigue, en lo general, los siguientes pasos: 1) Presentada la denuncia, se emplazará al presunto responsable informándole en qué consiste la investigación, acompañando en su caso, copia de la denuncia; 2) el emplazado contará con un plazo de treinta días naturales para manifestar lo que a su derecho convenga y adjuntar las pruebas documentales que obren en su poder y ofrecer la pruebas que ameriten su desahogo; 3) Una vez desahogadas las pruebas, la Comisión fijará un plazo no mayor de treinta días naturales para que se formulen los alegatos; y 4) Una vez integrado el expediente, la Comisión emitirá la resolución correspondiente en un plazo que no excederá de sesenta días naturales.⁴⁶

⁴³ Artículo 30 de la Ley Federal de Competencia Económica.

⁴⁴ Artículo 32 de la Ley Federal de Competencia Económica.

⁴⁵ Artículo 23 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica. Diario Oficial de la Federación de 5 de marzo de 1998.

⁴⁶ Artículo 33 de la Ley Federal de Competencia Económica.

La Comisión puede aplicar diversas sanciones de las que hay que resaltar que la Comisión puede ordenar la suspensión, corrección o supresión de la práctica o concentración; ordenar la desconcentración parcial o total de lo que se haya concentrado ilegalmente; podrá aplicar multa hasta por el equivalente a siete mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal a aquel que declare falsamente o entregue información falsa a la Comisión; podrá aplicar multa hasta por 375 mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal a aquella entidad económica que haya incurrido en prácticas monopólicas absolutas y podrá aplicar multa por el equivalente a 225 mil veces el salario mínimo aplicable en el Distrito Federal a aquellas entidades económicas o individuos que incurran en prácticas monopólicas relativas o haber incurrido en alguna concentración prohibida por la Ley.⁴⁷

D.- REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA

El actual Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia fue expedido por el Ejecutivo Federal el 25 de agosto de 1998. Con este nuevo Reglamento quedó abrogado el anterior que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de octubre de 1993.

El Reglamento consta de 42 artículos distribuidos en los siguientes títulos:

- *Título Primero.- Disposiciones generales*
- *Título Segundo.- De la organización y facultades de la Comisión*
- *Título Tercero.- De los impedimentos y excusas*
- *Título Cuarto.- De la responsabilidad de los servidores públicos de la Comisión*
- *Título Quinto.- De las medidas de apremio*

⁴⁷ Artículo 35 de la Ley Federal de Competencia Económica.

De acuerdo al Reglamento, la Comisión Federal de Competencia es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial con autonomía técnica y operativa⁴⁸ que para el adecuado desempeño de sus funciones cuenta con los siguiente órganos operativos:

"El Pleno" que es el órgano supremo de decisión de la Comisión y esta integrado por cinco comisionados incluidos el Presidente. De acuerdo al Reglamento basta la presencia de tres comisionados para que pueda sesionar válidamente, pero no podrá sesionar sin la presencia del Presidente o del comisionado que lo supla legalmente.⁴⁹ Las resoluciones se darán por unanimidad de votos, y en caso de empate el Presidente cuenta con voto de calidad.

Entre sus atribuciones se destacan las siguientes: 1) Resolver los casos de su competencia y sancionar las violaciones a la Ley Federal de Competencia Económica y su reglamento; 2) Interpretar para efectos administrativos cualquier disposición del Reglamento; 3) Opinar sobre los proyectos de leyes y reglamentos en lo relativo a competencia y libre concurrencia; 4) Resolver los recursos de reconsideración que se interpongan contra los actos de la propia Comisión; 5) Aprobar el establecimiento de delegaciones regionales, 6) Designar a los comisionados visitadores y 7) Las demás que le confiera la Ley.⁵⁰

El Pleno podrá sesionar en forma ordinaria y extraordinaria. Las sesiones ordinarias deben celebrarse por lo menos bimestralmente. El texto de las resoluciones del Pleno que hayan quedado firmes o los extractos de las mismas podrán ser incluidas en el informe anual de la Comisión pero deben publicarse en una gaceta informativa y en el Diario Oficial de la Federación.⁵¹

⁴⁸ Artículo 3° del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia.

⁴⁹ Artículo 8° del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia.

⁵⁰ Artículo 14 del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia,

⁵¹ Artículo 17 del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia.

"La Presidencia de la Comisión" a cargo de un Presidente, quien representa legalmente a la Comisión en el ámbito de sus facultades y quien es designado por el titular del Ejecutivo Federal de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 28 y 27 de la Ley Federal de Competencia Económica.⁵²

Corresponde al Presidente, entre otras, las siguientes atribuciones: 1) Proponer al Pleno las políticas de la Comisión y cuidar su aplicación; 2) Admitir a trámite los casos y recursos interpuestos ante la Comisión y acordar con el Secretario Ejecutivo el desecamiento de los notoriamente improcedentes; 3) Emitir opinión sobre los ajustes a los programas y políticas de la Administración Pública Federal cuando de éstos resulten efectos que puedan ser contrarios a la competencia y a la libre concurrencia; 4) Expedir las ordenes de presentación de documentos o información, así como citar a declarar a quienes tengan relación con los casos denunciados; 5) Emitir opinión en materia de competencia y libre concurrencia, cuando lo considere pertinente, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos o proyectos; 6) Participar con las dependencias competentes en la negociación y discusión de tratados o convenios internacionales en materia de competencia económica.⁵³

"El Secretario Ejecutivo" es auxiliar de las funciones del Presidente, y en particular de las siguientes: 1) En la asignación y tramitación de los casos, recursos y demás asuntos sometidos a la Comisión; 2) En coordinar a las Direcciones Generales Operativas de la Comisión para la integración de los expedientes, 3) En representar a la Comisión en toda clase de procedimientos administrativos y judiciales y suplir al Presidente en los juicios de amparo; 4) En admitir a trámite y supervisar el debido seguimiento de los procedimientos; 5) Resolver, previo acuerdo del Presidente, las consultas de opinión presentadas a la Comisión; 6) Expedir copias certificadas de las constancias que obren en los archivos de la Comisión; 7) En tener a su cargo la Oficialía de Partes de la Comisión; y las demás que señale la Ley y el Reglamento.⁵⁴

⁵² Artículo 20 del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia.

⁵³ Artículo 22 del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia.

⁵⁴ Artículo 23 del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia.

“Las Direcciones Generales” tienen como obligaciones, entre otras, las siguientes: 1) Planear, dirigir y evaluar el desempeño de las labores encomendadas a los órganos a su cargo; 2) Asesorar a los comisionados en los asuntos que sean de su especialidad; 3) Firmar acuerdos o resoluciones de trámite que sean de su competencia; 4) Inspeccionar y aplicar la normatividad interna de la Comisión; 5) Aplicar mecanismos de cooperación entre las distintas entidades de la Administración Pública Federal y de los estados, y las demás que en específico señale el Reglamento para cada una.⁵⁵

De acuerdo al artículo 8º del Reglamento, son Direcciones Generales Operativas las siguientes:

- De Asuntos Jurídicos
- De Estudios Económicos
- De Concentraciones
- De Investigaciones
- De Procesos de Privatización y Licitación
- De Coordinación Regional.

Y son Direcciones Generales de Coordinación y Apoyo Administrativo las siguientes:

- De Regulación Internacional
- De Normatividad Económica
- De Control y Seguimiento
- De Administración
- De Comunicación Social.

⁵⁵ Artículo 25 del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia.

CAPÍTULO TERCERO

RELACIÓN DE CONCEPTOS CONTEMPLADOS POR LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA APLICABLES AL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES.

En los últimos diez años del siglo XX, el marco regulatorio del sector telecomunicaciones ha sido objeto de una reforma significativa y encaminado a abandonar la protección y el control estatal hacia una economía de libre mercado. Este esfuerzo ha transformado al sector de telecomunicaciones de un monopolio de Estado con un desempeño relativamente deficiente, a un sector que se sustenta cada vez más en la competencia para repartir beneficios tanto a los concesionarios y permisionarios como a los consumidores de los servicios. Hasta 1999 las reformas al marco regulatorio han impulsado la creación y crecimiento de un mercado de telecomunicaciones que contempla diversos servicios en los que se incluyen los servicios de telefonía de larga distancia y telefonía local.

La magnitud del mercado mexicano de telecomunicaciones es tal que de acuerdo a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) el sector genera ingresos por aproximadamente 7.6 mil millones de dólares que lo ubican en el lugar número doce entre el resto de los países miembros a la OECD. Teléfonos de México, S.A. de C.V. (Telmex) quien es el operador dominante en México, ocupa el lugar número veinte en el mundo (y décimo excluyendo a las empresas norteamericanas) y representa entre el 25% y el 30% del valor de capitalización del mercado de valores mexicano.¹⁹

El proceso de apertura a la libre competencia comenzó a principios de los años noventa cuando fueron otorgadas las primeras concesiones duopolicas para telefonía celular en nueve regiones del país. En cada una de estas regiones se otorgaron dos concesiones, una reservada a la red de Telmex y la segunda a un competidor. A lo largo de 1995 y 1996 se otorgaron concesiones a un número de nuevos competidores para servicios fijos de larga distancia nacional e internacional. En agosto de 1996 se permitió la

¹⁹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, "Reporte Complementario de la Industria de Telecomunicaciones en México", Pág. 3, OECD, Paris, Agosto, 1999.

competencia en servicios de larga distancia no conmutados tanto local como internacional, sin embargo la competencia en el mercado mexicano de larga distancia comenzó el 1 de enero de 1997 cuando comenzaron a operar los primeros seis concesionarios.²⁰ La competencia en la provisión de servicios de telefonía local comenzó el primero de enero de 1999.

En México, así como en el resto de los países en que se ha iniciado el proceso de apertura y competencia, el fenómeno económico ha venido asociado a disputas y litigios en donde el concesionario incumbente y los competidores buscan establecer claramente los parámetros en que ha de liberalizarse el sector.

Es durante el segundo semestre de 1997 cuando la Comisión Federal de Competencia llevó a cabo la investigación por la que concluye que la empresa Teléfonos de México, S.A. de C.V. tiene poder sustancial en cinco mercados: telefonía local, servicios de interconexión, larga distancia nacional, larga distancia internacional y reventa de larga distancia²¹.

Esta resolución fue confirmada en febrero de 1998 pero fue impugnada por Telmex mediante el juicio de garantías, quedando suspendido el acto de autoridad hasta que la autoridad judicial federal emita la resolución de amparo.

En la investigación realizada por la Comisión Federal de Competencia se consideraron los conceptos jurídicos y económicos contenidos en la Ley Federal de Competencia Económica y se aplicaron de acuerdo a las características actuales del nuevo mercado de telecomunicaciones.

El objetivo del presente capítulo es presentar los conceptos jurídico-económicos contenidos en la Ley Federal de Competencia Económica en relación a la composición del mercado de telecomunicaciones y la regulación actual del sector.

²⁰ Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, "Reporte Complementario de la Industria de Telecomunicaciones en México", Pág. 6, OECD, Paris, Agosto, 1999.

²¹ Resolución dictada por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia el 4 de diciembre de 1998, ratificada el 19 de febrero de 1998.

A.- LA COMPETENCIA Y LA LIBRE CONCURRENCIA EN EL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

La legislación mexicana, incluyendo la Constitución y los Tratados comerciales celebrados por nuestro país, contemplan la tutela de los conceptos de "libre competencia" y "libre concurrencia" respecto a la participación de las empresas (públicas y privadas) en los diversos sectores económicos que incluyen los diversos mercados de bienes y servicios.

Entre los antecedentes que podemos citar sobre la protección a la competencia tenemos la *Ley que crea una Comisión para la Protección del Comercio Exterior en México*, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1956 y 31 de diciembre de 1959. En su artículo 2º. Fracción II inciso A se sanciona "una competencia ruinosa, desleal" e "inequitativa"²²

Desde luego, las condiciones de competencia pueden, en un momento y circunstancia dado, estar excluidas por diversas razones, entre ellas las conductas monopolicas, y para garantizarlas el artículo 28 constitucional prohíbe los monopolios y estancos. Así mismo, la Ley Federal de Competencia Económica dispone los diversos mecanismos por los cuales la autoridad garantiza las condiciones de competitividad en los mercados que constituyen la economía de país.

El presente inciso pretende delimitar el concepto "libre competencia" sujetándolo a criterios jurídicos y al ámbito del sector de las telecomunicaciones.

Bajo un punto de vista genérico, "competencia" implica la "disputa o contienda entre dos o más sujetos sobre alguna cosa. Oposición o rivalidad entre dos o más que aspiran a obtener la misma cosa",²³

El concepto de competencia, puede ser distinto si se considera desde el punto de vista económico o del jurídico, sin embargo para la aplicación de

²²Frisch Philipp, Walter. "Competencia desleal", capítulo 4, Pág. 125 y sig. Biblioteca de Derecho Mercantil, volumen 2. Oxford University Press, México, D. F. 1999.

²³ Diccionario de la Lengua Española, voz "competencia".

las normas jurídicas que garantizan este fenómeno económico, se puede hablar de una relación de competencia.

Implícito en el concepto de competencia, se tiene que el competidor tiene la intención de fomentar su actividad en detrimento de otros miembros de la competencia. Es decir, un agente económico busca, mediante la competencia, obtener el mercado de otro y desplazarlo.

Los tres elementos integrantes del concepto jurídico de la competencia son: los competidores, la mercancía y la clientela.²⁴

En este orden de ideas el competidor es la persona física o moral que realiza una actividad económica independiente frente a otro sujeto que también realiza una actividad económica independiente, en relación tal, que pueda beneficiar su propia actividad o la de un tercero en detrimento de la actividad del segundo.

La clientela se integra por consumidores potenciales de mercancías o servicios ofrecidos por los competidores, y por último, los bienes o la actividad que los competidores ofrecen, prestan o anuncian a la clientela, se llama mercancía.²⁵

Ahora bien, a falta de definiciones concretas en la legislación mexicana, del contenido de la "*Ley para promover y proteger el ejercicio de la libre competencia*" de la República de Venezuela²⁶, tomaremos las siguientes :

***Libertad económica:** el derecho que tienen todas las personas a dedicarse a la actividad económica de su preferencia sin más limitaciones que las derivadas de los derechos de los demás y las que establezcan la Constitución y leyes de la República.*

²⁴ Frisch Philipp, Walter. "Competencia desleal", capítulo 1, pag 2 y sig. Biblioteca de Derecho Mercantil, volumen 2. Oxford University Press, México, D. F. 1999.

²⁵ Frisch Philipp, Walter. "Competencia desleal", capítulo 1, Pág. 5. Biblioteca de Derecho Mercantil, volumen 2. Oxford University Press, México, D. F. 1999.

²⁶ Republica de Venezuela. Gaceta Oficial número 34.880 del 13 de enero de 1992

Actividad económica: toda manifestación de producción o comercialización de bienes y de prestación de servicios dirigida a la obtención de beneficios económicos.

Libre competencia: aquella actividad en la cual existan las condiciones para que cualquier sujeto económico, sea oferente o demandante, tenga completa libertad de entrar o salir del mercado, y quienes están dentro de él, no tengan posibilidad, tanto individualmente como en colusión con otros, de imponer alguna condición en las relaciones de intercambio.

Podemos entender a la competencia como la relación entre sujetos, personas físicas o morales que ejercen actividades económicas en forma independiente, por medio de venta de mercancías o prestación de servicios similares, con relación a una clientela también similar, de modo que puedan resultar repercusiones entre dichos sujetos, a causa del ejercicio de sus actividades en tal forma que pueda beneficiarse la actividad de otro.²⁷

Ahora bien, no se debe olvidar que las empresas compiten para lograr las preferencias de un grupo, más o menos amplio, pero concreto, de clientes y usuarios. Para poder determinar quienes son los competidores (y con ello determinar las condiciones implícitas en un entorno de libre competencia) es preciso identificar los distintos servicios o negocios que desarrollan dichos competidores, entendiendo por negocio aquel conjunto de actividades dirigidas a cubrir una necesidades concretas, a unos usuarios concretos, a través de unos clientes, por medio de un conjunto de tecnologías y en un ámbito geográfico determinado.²⁸

Esta diferenciación de la actividad económica resulta esencial ya que, para el tratamiento de esta capítulo, el concepto de competencia ha de enfocarse al sector de telecomunicaciones.

²⁷ Frisch Philipp, Walter. "Competencia desleal", capítulo 1, pag 6. Biblioteca de Derecho Mercantil, volumen 2. Oxford University Press, México, D. F. 1999.

²⁸ Fraguas, Rafael/ Ricart, Joan Enric. "Análisis de Competidores", Biblioteca IESE de Gestión de Empresas, IESE Universidad de Navarra, España. Ediciones Folio, S.A. Barcelona, España 1997.

En este sentido, y para el arreglo de nuestro tema, respecto del sector de las telecomunicaciones, la actividad económica que se encuentra sujeta a condiciones de libre competencia es aquella cuyo objetivo es satisfacer las necesidades de todos los usuarios (clientes) actuales o potenciales de servicios de telecomunicaciones (mercancía) que prestan las empresas (competidores) que cuentan con la autorización (concesión/regulación) del Estado en la forma y dentro de los límites geográficos establecidos en dicha autorización o en las normas específicas.

Siendo entonces que la libre competencia es la posibilidad (tutelada y protegida por el derecho) de que los distintos competidores puedan ingresar a los mercados y competir.

Desde luego, la participación de los diversos sectores económicos, entre ellos el de las telecomunicaciones, esta sujeta a diversos elementos estructurales como son:

- Barreras de entrada frente a competidores potenciales
- Grado de rivalidad existente entre las empresas que compiten en el sector
- Grado de presión vertical establecido por el poder de concentración y negociación
- Crecimiento y elasticidad de la demanda de los servicios
- Riesgo de que aparezcan productos o servicios sustitutivos, y
- Relaciones con inversores externos.²⁹

Bajo la denominación de "barreras de entrada" se agrupan un conjunto de factores económicos, sociales e institucionales que constituyen un freno o un impedimento para que otras empresas entren en el sector, es decir, inicien la producción y venta de bienes o servicios característicos del mismo, entre los cuales se destacan las economías a escala o reducciones del coste unitario del producto, las practicas monopólicas, las desventajas de coste, las necesidades de capital, la diferenciación del producto, el acceso a canales de distribución

²⁹ Ballarin, Eduard. "Análisis sectorial y decisiones estratégicas". Pág. 18, 19 y 20. Biblioteca IESE de Gestión de Empresas, IESE Universidad de Navarra, España. Ediciones Folio. Barcelona, España 1997.

o elementos esenciales para la prestación de los servicios, y la regulación gubernamental.

En el sector de telecomunicaciones estos factores presentan características específicas, mismas que se mencionaran en los incisos siguientes.

B.- DEFINICIÓN DE MONOPOLIO EN EL MERCADO DE TELECOMUNICACIONES.

En torno al concepto "monopolio" se pueden verter cientos de paginas sobre la historia de los procesos económicos de casi la totalidad de las naciones del mundo.

Desde la desintegración a fines del siglo XIX del holding petrolero constituido por las diversas empresas de la Standard Oil Company hasta la reciente desintegración del monopolio de telecomunicaciones constituido por la ATT y por último el proceso anti-monopolio seguido en contra de Microsoft Corporation, el concepto "monopolio" se ha relacionado a cualquier acción o decisión que impide la libre competencia y la libre concurrencia a los mercados.

Así mismo, durante décadas en el presente siglo, "monopolio" ha sido sinónimo de la protección del Estado de ciertas áreas económicas prioritarias para el desarrollo nacional. Esta postura fue seguida por México y otras tantas naciones que, hoy por hoy, se encuentran sujetas a procesos de apertura comercial, desregulación y liberalización de mercados.

El concepto "monopolio" proviene del latin *monopolium* y este proviene del griego, *mono=uno*, *polein=vender*, y de acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano, constituye el "aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio, bien provenga de un privilegio, o bien de otra causa cualquiera"³⁰

³⁰ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ed. Porrúa, México, 1993. p.2151.

Por cuanto al sector de telecomunicaciones mexicano el proveedor histórico de los servicios de telefonía ha sido una sola empresa que durante una etapa importante de su vida productiva fue un monopolio de Estado. A partir de su desincorporación y privatización, su posición dominante en el mercado sigue siendo contundente.

Es por ello que, en el ámbito del sector de telecomunicaciones, el concepto "monopolio" debe considerarse desde una posición distinta a aquella contenida en nuestros preceptos constitucionales previos al proceso actual de apertura y liberalización.

Por ejemplo, de acuerdo a la exposición de motivos del *Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones* de España, "el sector de las telecomunicaciones fue considerado uno de los ejemplos clásicos del denominado "monopolio natural".³¹

Esta consideración tuvo que modificarse como consecuencia de la publicación en el ámbito de la Unión Europea del denominado "Libro Verde sobre el desarrollo del Mercado Común de los servicios y equipos de telecomunicaciones" de 1987. De acuerdo a este texto, se proponía una ruptura parcial de dicho monopolio o, más bien, una separación de servicios que, hasta entonces se presentaban, todos ellos, asociados entre si al servicio telefónico y a su red.

³¹ Se entiende por "monopolio natural", una estructura industrial en la cual el costo promedio de producción disminuye a medida que aumenta la oferta, por lo cual, una única empresa puede suministrar el producto o servicio al mercado con costos y precios inferiores a los que se registran cuando el mismo producto o servicio es suministrado por dos o más empresas. (Ayalón, Angel. *La Relación entre Estado, Mercado y Regulación: Viejo debate, nuevas ideas*. Documento presentado en el foro "Instituciones, Regulación y Nueva Económica" IESA, Caracas, Venezuela, 1998 . Cita en notas al pie del documento "Informe de políticas públicas en el sector de telecomunicaciones" publicado por la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia de Venezuela, visible en la página de internet: <http://www.procompetencia.gov.ve/informesector telecomunicaciones.html>.)

Esta separación permitió distinguir entre redes y servicios básicos y otro tipo de redes, equipamientos y servicios, los cuales podían prestarse bajo el régimen de concurrencia. En paralelo con el Libro Verde, España en 1987 expidió la ley 31/1987 de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, con la cual inicio el proceso liberalizador del sector.³²

De acuerdo al *Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones*, en el artículo 23 *Operador Dominante*, el criterio para definir al "agente económico dominante" sigue los siguientes parámetros:

"1.-A los efectos de esta Ley, tendrá la consideración de operador dominante en el ámbito municipal, autonómico, estatal o en otro ámbito territorial determinado, el operador u operadores de redes o servicios que hayan obtenido en dicho ámbito y en el año inmediatamente anterior, una cuota de mercado superior al 25% en términos de ingresos brutos generados por la utilización de la red o por la prestación de los servicios.

*No obstante lo anterior y en atención a la capacidad del titular de la red o del servicio para influir en las condiciones del mercado, su volumen de negocios, su control sobre los medios de acceso a los usuarios finales, su acceso a los recursos financieros, su experiencia en suministrar productos y servicios al mercado o cualquier otra circunstancia que pueda afectar a las condiciones de la competencia, la Comisión del Mercado de la Telecomunicaciones, con carácter individualizado y mediante resolución motivada podrá establecer que no existe posición dominante en el mercado por parte del titular de red o de servicios que tenga una cuota superior al 25% en el mercado del ámbito territorial de referencia. Del mismo modo y con arreglo a las mismas condiciones, podrá establecer que si existe esa posición dominante por parte de un titular de red o de servicios con una cuota inferior al 25% del mercado en el ámbito territorial de referencia."*³³

³² Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones, DOCG 74/1 de 30 de junio de 1997, visible en la dirección de internet: [tp://www.onnet.es/08017001.htm](http://www.onnet.es/08017001.htm).

³³ Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones, DOCG 74/1 de 30 de junio de 1997, artículo 23 "Operador Dominante", visible en la dirección de internet: <http://www.onnet.es/08017001.htm>.

En comparación con el porcentaje de un 25% de participación en el mercado propuesto en el proyecto en comento, en relación al mercado mexicano, el operador dominante posee aproximadamente el 100% de la telefonía local, 80% de larga distancia doméstica e internacional y 60% de la telefonía móvil.

34

El concepto de "posición dominante" consiste "en la facultad que tiene uno o varios agentes económicos (vinculados entre sí) de ejercer una influencia considerable en el mercado de manera independiente, sin tener en cuenta y sin que se lo impidan sus competidores, compradores o distribuidores, proveedores, usuarios o consumidores, ya sea por la falta de otros competidores o porque existen factores que hacen que la competencia se vea, de alguna manera, obstruida.

Esta facultad asegura, a la empresa en posición de dominio, la existencia de una independencia global de comportamiento, lo que le permite determinar los comportamientos y decisiones económicas de las otras empresas que participan en el mercado."³⁵

El concepto de "posición de dominio" se halla estrechamente relacionado con la noción de poder de mercado, es decir, la capacidad de una persona física o moral para decidir el precio de un bien o servicio en el mercado. Así que, para determinar si un agente económico se encuentra en posición de dominio debe determinarse cuál es el segmento del mercado en el que dicho agente se desenvuelve y, en segundo lugar, si existe competencia efectiva, esto es si el agente tiene poder de mercado.

En conclusión, la posición de dominio vendrá determinada por dos situaciones, a saber: la existencia de un solo proveedor de determinado bien o servicio y, en caso de que hubieren varios, la inexistencia de competencia efectiva entre ellos.

³⁴ OCDE, *Reporte complementario de la industria de telecomunicaciones en México*, Pág. 9. París, agosto 1999.

³⁵ Badell & Grau, Despacho de Abogados. *El abuso de posición de dominio y la ley para promover y proteger el ejercicio de la libre competencia*. Venezuela, 1999. Artículo visible en la página de internet: <http://www.badellgrau.com/opilibrecom.html>.

Ahora bien, los conceptos "monopolio" y "agente económico dominante" tienen en común la concentración en la provisión de ciertos bienes y servicios que ostenta una persona física o moral de forma exclusiva.

En el sector de telecomunicaciones, el agente económico dominante es aquel que ostenta la condición exclusiva de los monopolios: limitar el acceso a los servicios básicos necesarios para el ingreso de otros competidores al mercado y la capacidad de controlar las condiciones del mercado al ser el proveedor exclusivo de algunos o todos los servicios relacionados con el mercado de telecomunicaciones.

C.- DEFINICIÓN DE PRACTICAS MONOPOLICAS ABSOLUTAS EN EL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES.

El artículo 9 de la Ley Federal de Competencia Económica define como "prácticas monopólicas absolutas" aquellos contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto es cualquiera de los siguientes:

Acuerdos monopólicos: Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto.

Acuerdos de cártel: Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir o comercializar sino solamente una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios.

Acuerdos absolutos de división de mercados: Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables.

Manipulación en subastas públicas: Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concurso, subastas o almonedas públicas.

En el sector de las telecomunicaciones, estas conductas no involucran una integración productiva, por lo que no generan ningún tipo de ganancia en eficiencia y su objeto principal es monopolizar. Son observables cuando son impulsadas por dos o más empresas presuntamente competidoras que las aplican en perjuicio del resto de las empresas competidoras y el público usuario.

En el mercado mexicano es imposible descartar el hecho de que el proveedor histórico de servicios de telecomunicaciones es un "holding" integrado horizontalmente en el que participan varias empresas filiales que comparten entre si el mayor porcentaje del mercado de telecomunicaciones, inclusive la telefonía celular.

El ingreso de nuevos competidores al mercado no se traduce instantáneamente en una capacidad para superar las barreras de entrada características del sector de las telecomunicaciones. Es por ello que existe la posibilidad de que la colusión entre dos o más empresas de telecomunicaciones sea un hecho cierto, ya que la aplicación de las conductas sancionadas por el artículo 9 de la Ley Federal de Competencia Económica (denominadas también "prácticas horizontales" ya que se presentan entre agentes económicos competidores) pueden resultar un incentivo demasiado atractivo para quienes no han podido recuperar costos de operación o no han podido llegar a niveles óptimos en la relación ingresos / costo y penetración de mercado.

Es por ello que, respecto del mercado de telecomunicaciones, podemos decir que las prácticas monopólicas absolutas son aquellos acuerdos o convenios entre concesionarios de servicios de telecomunicaciones cuyo objetivo u efecto en el mercado es imponer acuerdos monopólicos, de cártel, de división de mercados o manipulación en subasta públicas en perjuicio directo de otros concesionarios competidores y del público usuario.

D.- DEFINICIÓN DE PRACTICAS MONOPOLICAS RELATIVAS EN EL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES.

El artículo 10 de la Ley Federal de Competencia Económica señala las practicas consideradas como monopolicas relativas. Son practicas monopolicas relativas los actos, contratos, convenios o combinaciones cuyo objeto o efecto sea o pueda ser desplazar indebidamente a otros agentes del mercado, impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas a favor de una o varias personas, bajo los siguientes criterios:

División vertical de mercados: La fijación, imposición o establecimiento de la distribución exclusiva de bienes y servicios, por razón de sujeto, situación geográfica o por períodos de tiempo determinados, incluidas las división, distribución o asignación de clientes o proveedores.

Restricciones al precio de reventa o de venta del producto final: La imposición del precio o demás condiciones que un distribuidor o proveedor debe observar al expender o distribuir bienes o prestar servicios.

Ventas atadas: La venta o transacción condicionada a comprar, adquirir, vender o proporcionar otro bien o servicio adicional, normalmente distinto o distinguible, o sobre bases de reciprocidad.

Contratos de exclusividad: La venta o transacción sujeta a la condición de no usar o adquirir, vender o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero.

Denegación de trato o discriminación: La acción unilateral consistente en rehusarse a vender o proporcionar a personas determinadas bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros.

Boicot: La concertación entre varios agentes económicos o la invitación a éstos para ejercer presión contra algún cliente o proveedor, con el propósito de disuadirlo de una determinada conducta, aplicar represalias u obligarlo a actuar en sentido determinado.

Otras practicas: En general, todo acto que indebidamente dañe o impida el proceso de competencia y libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios.

De acuerdo al artículo 7 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica³⁶ se consideran practicas monopólicas relativas comprendidas en la fracción VII del artículo 10 de la ley las siguientes:

- La venta sistemática de bienes o servicios a precios por debajo de su costo medio total o su venta ocasional por debajo del costo medio variable;
- El otorgamiento de descuentos por parte de productores o proveedores a los compradores con el requisito de exclusividad en la distribución o comercialización de los productos o servicios, cuando no se justifiquen en términos de eficiencia;
- El uso persistente de las ganancias que un agente económico obtenga de la venta de un bien o servicio para financiar perdidas en otro bien o servicio (también denominado "subsidio cruzado");
- El establecimiento de distintos precios o condiciones de venta para diferentes compradores situados en igualdad de condiciones, o
- La acción de uno o varios agentes económicos cuyo objeto, directo o indirecto, sea o pueda ser incrementar los costos u obstaculizar el proceso productivo o reducir la demanda que enfrentan sus competidores.

Dado que estas conductas o practicas pueden, en un momento dado, ser beneficiosas, ya porque integran o coordinan la producción de bienes o servicios, ya porque incrementan la competitividad de las empresas dando como resultado la reducción de costos y precio final a los consumidores, la Ley Federal de Competencia Económica dispone diversas condiciones que deben darse antes de que estas practicas puedan ser consideradas como practicas monopólicas, y por lo tanto ser violatorias de la ley.

Los supuestos están señalados en el contenido normativo de los artículos 11, 12 y 13 de la ley, y señalan que, para que exista la infracción al artículo 10

³⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de marzo de 1998.

deberá comprobarse que el presunto responsable de las practicas tiene poder sustancial sobre el mercado relevante y que dichas practicas precisamente se realicen respecto de bienes o servicios que correspondan al mercado.

Por cuanto al mercado de las telecomunicaciones, independientemente de la definición de los distintos mercados relevantes, es preciso señalar que comete practicas monopólicas relativas (también denominadas "practicas verticales" pues se dan entre agentes involucrados en una relación productor/proveedor/consumidor) la empresa o empresas concesionarias de servicios públicos de telecomunicaciones con poder sustancial en el mercado relevante que cometa actos o celebre contratos, convenios o combinaciones cuyo objeto o efecto sea o pueda ser desplazar indebidamente a otras empresas concesionarias del mercado, impedirles sustancialmente su acceso al mismo o establecer ventajas exclusivas a favor de una o varias personas.

E.- DEFINICIÓN DE MERCADO RELEVANTE EN EL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES.

El artículo 12 de la Ley Federal de Competencia Económica dispone diversos criterios para determinar los distintos mercados relevantes de acuerdo a las diversas actividades económicas existentes en el país. Los parámetros de definición están contenidos en tanto en el artículo 12 de la ley como en el artículo 9 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica, y son:

- Análisis de las posibilidades de sustituir el bien o servicio de que se trate por otros, tanto de origen nacional como extranjero, considerando las posibilidades tecnológicas, en qué medida los consumidores cuentan con sustitutos y el tiempo requerido para tal situación;
- Análisis de los costos de distribución del bien mismo; de sus insumos relevantes; de sus complementos y de sustitutos desde otras regiones y del extranjero, teniendo en cuenta fletes, seguros,

- aranceles y restricciones no arancelarias, las restricciones impuestas por los agentes económicos o por sus asociaciones y el tiempo requerido para abastecer el mercado de esas regiones;
- Análisis de los costos y las probabilidades que tienen los usuarios o consumidores para acudir a otros mercados; y
 - Análisis de las restricciones normativas de carácter federal, local o internacional que limiten el acceso de los proveedores de servicios o bienes a clientes alternativos.
 - Delimitación del área geográfica en la que se ofrecen o demandan dichos bienes o servicios, y en la que el agente tenga la opción de acudir indistintamente a los proveedores o clientes sin incurrir en costos apreciablemente diferentes.
 - Se tomará en cuenta el costo de distribución del bien o del servicio y el costo y las probabilidades para acudir a otros mercados.

Por cuanto al sector de telecomunicaciones, dada la diversidad de servicios (productos) que ofrece, la Comisión Federal de Competencia ha delimitado diversos "mercados relevantes" considerando que diversos servicios son adquiridos al operador dominante exclusivamente por el resto de los operadores de telecomunicaciones.

El "mercado relevante" determina cuáles son los bienes y servicios entre los que puede plantearse una competencia efectiva, para lo que debe atenderse a su sustituibilidad entre los distintos productos ofrecidos en el mercado, así como el ámbito geográfico dentro del cual se ofrecen.³⁷

La exposición de los diversos "mercados relevantes" del sector telecomunicaciones será presentada en el inciso 2 del presente capítulo.

Sin embargo, podemos decir que, dentro del ámbito de los servicios de telecomunicaciones, el "mercado relevante" es aquel en que tienen verificativo las prácticas monopólicas relativas relacionadas exclusivamente

³⁷ Badell & Grau, Despacho de Abogados. *El abuso de posición de dominio y la ley para promover y proteger el ejercicio de la libre competencia*. Venezuela, 1999. Artículo visible en la página de internet: <http://www.badellgrau.com/opilibrecom.html>.

a servicios concesionados dentro de la extensión geográfica en que se prestan y que es determinada precisamente por las concesiones correspondientes.

F.-DEFINICIÓN DE PODER SUSTANCIAL EN EL MERCADO RELEVANTE EN EL AMBITO DE LAS TELECOMUNICACIONES.

El siguiente punto que ha de considerarse para determinar si una practica relativa es monopólica es la comprobación de que el agente económico presuntamente responsable tiene "poder sustancial" en el mercado relevante. En el artículo 13 de la Ley Federal de Competencia Económica y los artículo 10 y 12 del Reglamento de dicha ley se establecen los criterios a considerar para determinar si un agente económico tiene poder sustancial en el mercado relevante. Los criterios son los siguientes:

- Participación de mercado y comportamiento reciente del agente económico.
- Capacidad del agente económico para fijar unilateralmente precios
- Capacidad del agente económico para restringir el abasto de los bienes o servicios
- Existencia de barreras de entrada naturales o artificiales que constituyan ventajas que impidan que otros agentes económicos entren al mercado
- Análisis sobre la existencia y poder de otros competidores, y
- Análisis sobre la posibilidad de acceso a otras fuentes de insumos.

La comprobación de los criterios lleva emparejado el hecho de que puede asegurarse que el agente económico muestra una participación superior a la de sus competidores en el mercado relevante; que su comportamiento comercial impide la libre competencia en el mercado; que en virtud de su preponderancia en el mercado tiene la posibilidad de fijar unilateralmente los precios de los bienes y servicios o puede restringir su abasto; que en el mercado relevante existen barreras de entrada que hacen difícil o imposible la incorporación de nuevos competidores y que el ente económico dominante se aprovecha o provoca que estas barreras sean infranqueables; que, en

virtud de las condiciones impuestas por el dominante, la existencia o poder de otros competidores sea nula o ínfima y; por último, que el agente dominante tenga el control absoluto del insumo esencial económicamente más eficiente y que no exista en el mercado sustitutos viables o equivalentes.

En el sector de telecomunicaciones, el agente con poder sustancial en el mercado relevante coincide generalmente con el proveedor incumbente o histórico de los servicios, es decir, con el agente económico cuyo poder de mercado deriva de una situación previa de monopolio de Estado.

G.- DEFINICIÓN DE CONCENTRACIÓN Y CONTROL DE RECURSOS ESENCIALES EN EL AMBITO DE LAS TELECOMUNICACIONES.

De acuerdo al contenido normativo del artículo 16 de la Ley Federal de Competencia Económica, se entiende por "concentración" la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se concentren sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos.

Con el fin de definir si cualesquiera de los supuestos señalados constituyen una concentración, la ley propone distinguir entre dos impactos:

- **Impacto directo de las concentraciones en el mercado:** La evaluación del impacto de una concentración debe enfocarse a medir si en consecuencia de esta habrá menores probabilidades de acceso al mercado, mayores posibilidades de coordinación entre los agentes económicos o la realización de acciones monopólicas unilaterales, o incluso la disminución de activos dedicados a la producción de bienes o servicios de dicho mercado.
- **Impacto de las concentraciones en el encadenamiento de eslabones de un proceso productivo:** En este caso, la evaluación debe tender a identificar si al encadenar las operaciones de empresas en segmentos

de un proceso productivo es posible que se obtengan ganancias en eficiencia derivadas de ahorro en costos fijos de organización corporativa, y en general aquellas que resulten en un mejor eslabonamiento de actividades encaminadas a la producción y distribución de bienes y servicios.

El objetivo de la ley es dar ejecución a políticas preventivas para evitar la consumación de concentraciones que, sin duda, producirían efectos anticompetitivos y el control de recursos esenciales.

La Comisión Federal de Competencia debe considerar como indicios de que la concentración debe ser impugnada y sancionada que el acto o tentativa de concentración otorgue o pueda conferir al fusionante, al adquirente o al agente económico resultante de la concentración, el poder de fijar precios unilateralmente o restringir sustancialmente el abasto o suministro en el mercado relevante. Así mismo, si el acto o tentativa de concentración tiene el objeto de desplazar a otros agentes económicos o impedirles el acceso al mercado relevante, o que el acto de concentración permita a sus participantes el ejercicio de prácticas monopólicas sancionadas por la ley.³⁸

Si el resultado de la investigación resultara en el hecho de que la concentración tiene por objetivo facilitar la realización de conductas sancionadas por la Ley, la Comisión Federal de Competencia podrá ordenar al agente resultante de la concentración llevar a cabo una determinada conducta, o abstenerse de realizarla; podrá enajenar a terceros determinados activos, derechos, partes sociales o acciones del agente; podrá ordenar que se elimine una determinada línea de producción; podrá modificar o eliminar términos o condiciones de los actos que pretenda celebrar el agente; y podrá aplicar cualquier otra medida que resulte eficaz para evitar que la concentración pueda disminuir, dañar o impedir la competencia o libre concurrencia al mercado relevante.³⁹

El artículo 20 de la ley dispone los diversos supuestos de concentraciones que deberán notificarse a la Comisión a fin de obtener su autorización.

³⁸ Véase artículo 17 de la Ley Federal de Competencia Económica.

³⁹ Véase artículo 16 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica.

Resalta especialmente la condición de que deben notificarse las concentraciones que impliquen la acumulación del 35% o más de los activos o acciones de un agente económico cuyos activos o ventas importen más del equivalente a doce millones de veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal.

En el sector de telecomunicaciones, el control de la concentración de agentes económicos implica la imposibilidad de que dos o más titulares de concesiones o licencias puedan, en un momento dado, fusionar sus activos con el consiguiente incremento en la participación de mercado con el objetivo de implementar prácticas anticompetitivas o impidan el acceso de otros agentes económicos a los distintos mercados relevantes derivados del sector de telecomunicaciones.

H.- INTEGRACIÓN VERTICAL Y PRACTICAS ANTICOMPETITIVAS EN EL AMBITO DE LAS TELECOMUNICACIONES.

En las distintas economías en que se ha implementado la apertura al sector de telecomunicaciones las empresas que han optado por invertir y participar en el sector se han encontrado con el hecho de que el proveedor histórico de los servicios de telecomunicaciones -el otrora monopolio de Estado- tiene una fuerte propensión (capacidad e incentivo) para discriminar en contra de los nuevos competidores. Esta capacidad surge, generalmente, del hecho de que dicho agente económico tiene la posesión y control de las instalaciones esenciales para la prestación de los servicios, las cuales no existen en ninguna otra red, ni son poseídas por ningún otro operador.

Así mismo, el agente incumbente adquiere la posición de agente económico con poder sustancial en el o los mercados relevantes derivados de la diversidad de servicios de telecomunicaciones. Es decir, una sola entidad adquiere una integración vertical (monopolio con integración vertical) por la cual adquiere la ventaja de una relación asimétrica con sus competidores.

En pocas palabras, el monopolio es el único poseedor y proveedor de instalaciones de acceso e interconexión, esenciales para que los nuevos concesionarios presten sus servicios.

Producto de esta integración vertical se han identificado diversas conductas anticompetitivas, entre las cuales cabe resaltar las siguientes:

- Imposición de altas tarifas de interconexión
- Condicionamiento en la venta y entrega de enlaces privados
- Discriminación por indebida aplicación de tarifas y programas de descuento: conducta que implica el ofrecimiento, aplicación y cobro de programas tarifarios, descuentos y promociones no registradas u ofrecidas en condiciones anticompetitivas.
- Discriminación en acceso a servicios o recursos esenciales: conducta que impide el libre acceso a los servicios de otros operadores al condicionar, retrasar o impedir la interconexión en los términos y tiempos fijados por la ley.
- Discriminación por la negación de servicios de atención a clientes e información que provee de forma exclusiva el operador incumbente: conducta que involucra la negativa, el condicionamiento o cobro de servicios gratuitos de información que proporciona de forma exclusiva el operador dominante.

2.- DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS DE TELECOMUNICACIONES EN CONCORDANCIA CON EL ARTICULO 12 DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA.

Dentro del marco de atribuciones y competencia de la Comisión Federal de Competencia se encuentra la facultad conferida a esta de dictaminar en términos del artículo 12 de la Ley Federal de Competencia Económica el o los mercados relevantes que se desprenden de las diversas actividades económicas sujetas a su tutela.

Bajo el criterio de que el actual proveedor incumbente es una empresa multi-producto, la Comisión se concentro en identificar y delimitar con precisión los diferentes mercados en los que opera y en aquellos en los que tiene poder de mercado.

En los siguientes incisos se mostrara las conclusiones vertidas por la Comisión en su resolución de veinticinco de junio de 1997 bajo el expediente CON-21-97 respecto de la diferenciación de mercados relevantes implícitos en el sector de telecomunicaciones.

A.- MERCADO RELEVANTE DE SERVICIOS DE TELEFONIA LOCAL.

De acuerdo al procedimiento definido en la Ley Federal de Competencia Económica, para la determinación de los mercados relevantes la Comisión Federal de Competencia sigue los siguientes criterios:

- Definición de mercado relevante
- Dimensión geográfica del mercado relevante
- Dimensión del servicio
- Dimensión temporal
- Sustitutos actuales y potenciales

Por cuanto al mercado relevante de servicios de telefonía local el análisis de la Comisión es el siguiente:

Definición del mercado relevante de telefonía local: El servicio local puede definirse como aquél por el que se conduce tráfico entre los usuarios de una misma central, o entre usuarios de centrales que forman parte de un mismo grupo de centrales de servicio local que no requiere de la marcación de un prefijo de acceso, independientemente de que dicho tráfico se origine o termine en una red pública de telecomunicaciones alámbrica o inalámbrica, y por el cual se cobra una tarifa independiente de la distancia.

Los servicios telefónicos locales son adquiridos por el público en general. Los servicios al usuario final están disponibles por medio del pago de una tarifa fija mensual y otra que depende del volumen de tráfico cursado, ambas tarifas son independientes de la distancia.

El mercado de servicios de telefonía local podría definirse así como la provisión de servicios que incluye la transmisión de voz, datos o imágenes, desde y hacia el domicilio del suscriptor, por medio de una red pública local,

cuyo cargo está basado en una cuota mensual básica, y en cargos adicionales por servicio si el número de llamadas exceden el mínimo establecido.

Dimensión geográfica del mercado de telefonía local: Con base en la definición de servicio local establecida por la autoridad reguladora del servicio es posible inferir que cada área de servicio local constituye un mercado geográfico independiente. Sin embargo, no es posible que un usuario que se encuentra en un área de servicio local pueda tener acceso a los servicios locales de otra área geográfica. No existe parte alguna de México, con excepción de algunas islas lejanas, que no esté incorporada a un área local. Cada una de estas áreas locales constituye un mercado relevante en términos geográficos. Para fines prácticos, de forma agregada o nacional, la dimensión geográfica del mercado de la telefonía local incluye todo el territorio nacional.

Dimensión del servicio: Los servicios de telefonía local pueden ser conmutados o no conmutados.

Dentro de los servicios conmutados se incluye la transmisión de voz, datos e imágenes, desde y hacia el domicilio del suscriptor, por medio de una red pública local, cuyo cargo esta basado en una cuota mensual básica y otros cargos adicionales por servicio medido. Estos servicios son utilizados por la gran mayoría de los usuarios residenciales y comerciales.

Por cuanto a los servicios no conmutados tenemos los servicios de líneas privadas locales que consisten en la transmisión de las señales provistas a los suscriptores pro medio de líneas rentadas o circuitos dedicados de transmisión local. Estos servicios se ofrecen entre puntos específicos de conexión terminal dentro de la red pública local que no requieren la conmutación física de cada llamada. Los puntos terminales definidos por el usuario incluyen dos localidades en partes diferentes de una misma área local. Este servicio se adquiere mediante el pago de un cobro por instalación y de una renta mensual que esta en función de la capacidad de transmisión específica del circuito arrendado.

Dimensión temporal: El operador histórico cuenta con la cobertura universal de red en todo el territorio nacional. Los nuevos competidores no pueden igualar , en el corto o mediano plazo, la cobertura universal de la red

local, misma que determina en gran medida las condiciones y oportunidades de competencia y libre concurrencia del mercado relevante de telefonía local. Además tomará mucho tiempo cambiar las condiciones actuales del mercado para alcanzar un contexto de competencia real en el mismo. Se requiere además de un periodo prolongado de construcción e instalación de infraestructura y de una etapa de lucha por la participación en el mercado, al cabo de la cual se esperaría que ningún agente económico sea capaz de influir unilateralmente en el abasto o en la fijación de precios.

Sustitutos actuales y potenciales: Se presentan los siguientes: Servicios de telefonía celular, servicios telefónicos inalámbricos fijos, redes de televisión por cable y servicios de comunicación personal (PCS).

Servicios de telefonía celular: Mediante el uso de esta tecnología es posible acceder tanto a otros usuarios de la telefonía celular, como a los usuarios residenciales y comerciales de una red alámbrica a través de una llamada local, dado que estos servicios están interconectado con la red pública local. La diferencia esencial de este servicio lo constituye la movilidad que posee, lo cual le permite a un usuario ser localizado en cualquier lugar en que se posea cobertura.

Es poco probable que, debido a las diferencias tarifarias, los usuarios de la red alámbrica pudiesen sustituirla por la red celular móvil. Además la interconexión de la red celular con la red alámbrica local constituye un insumo fundamental para que opere la primera.

Servicios telefónicos inalámbrico fijos: Esta opción tecnológica constituye potencialmente un servicio sustituto para la telefonía local alámbrica. Asimismo, la fácil expansión de dichos servicios y sus precios relativamente bajos frente a otra opciones inalámbricas podrían propiciar la sustitución de los medios alámbricos.

Redes de televisión por cable: Estas redes podrían ser utilizadas con ciertas modificaciones técnicas para proveer servicios de telefonía local. Sin embargo, la conversión de dichas redes para poder ofrecer servicios telefónicos es particularmente difícil, sobre todo por aquellas líneas que se encuentran ya instaladas.

Así mismo, el alto coste que implica la inversión para modificar dichas redes hace que esta alternativa sea una opción poco viable en el corto plazo.

Servicios de comunicación personal: Estos servicios que son denominados PCS por sus siglas en inglés, pueden ofrecer acceso a las redes locales. A diferencia de los servicios celulares, los servicios PCS utilizan una tecnología totalmente digitalizada que les permite ofrecer a los usuarios servicios adicionales. Los servicios PCS requieren del uso de frecuencias del espectro radioeléctrico. No obstante lo anterior, esta tecnología tomara un periodo largo de tiempo antes de que pueda sustituir el servicio local.

Por lo anterior expuesto, la Comisión concluye que no existe actualmente un sustituto de la telefonía local y que los que existen potencialmente, requieren de un plazo medio para su desarrollo e introducción al mercado y, por lo tanto, para que alcancen un grado de penetración que les permita ser una alternativa de competencia.

B.- MERCADO RELEVANTE DE SERVICIOS DE LARGA DISTANCIA NACIONAL.

Definición del mercado relevante: El servicio de larga distancia es aquel por el que se cursan comunicaciones electrónicas entre centrales definidas como de larga distancia, que no forman parte de un mismo grupo de centrales de servicio local y que requiere de la marcación de un prefijo de acceso al servicio de larga distancia para su enrutamiento.

Dimensión geográfica: La comunicación de larga distancia en una ruta específica, es decir entre una central asignada a un grupo de centrales locales y otra central asignada a un grupo de centrales distinto, podría ser considerada como un mercado relevante en términos geográficos. No obstante, una comunicación como la descrita podría ser llevada a la central de destino a través de otra ruta o de un tercer grupo de centrales, dada la configuración de la red.

Dimensión del servicio de larga distancia nacional: Este puede proveerse como servicio final en forma directa al público o como servicio intermedio.

Los servicios finales de telefonía de larga distancia pueden ser conmutados o no conmutados. Los servicios no conmutados o dedicados son usados por los grandes clientes, los cuales adquieren líneas o circuitos dedicado para realizar comunicaciones entre dos o más puntos. Cabe destacar que un gran número de usuarios de líneas dedicadas requieren de estos servicios para aplicaciones de transmisión de datos.

Los servicios intermedios de larga distancia son aquellos que contratan los distintos operadores del servicio de larga distancia al mayoreo para el transporte interurbano de señales y por su naturaleza constituyen un mercado relevante separado.

Dimensión temporal del servicio final de larga distancia nacional: Si bien el mercado se encuentra abierto a la competencia, la magnitud de las inversiones requeridas, el tiempo de instalación de redes y apertura gradual en términos de tiempo y espacio del mercado, determinan que la condiciones de competencia y libre concurrencia actuales mejoren sólo paulatinamente. Constituyen otros elementos que determinan una lenta introducción de la competencia el hecho de que el proveedor incumbente esté integrado verticalmente, participando tanto en el servicio local como en el de larga distancia, así como la carencia de una regulación asimétrica que diferencie a los distintos participantes del mercado.

Sustitutos actuales y potenciales: El servicio de telefonía celular de larga distancia es un sustituto parcial para comunicar a dos personas fuera de una red local. Esto debido a que el precio es significativamente superior que mediante la tecnología alámbrica.

Los medios escritos son hasta cierto punto sustitutos de la comunicación telefónica, sin embargo, estos serían básicamente el Internet o el fax, ambos servicios que se proveen actualmente a través de la red local o la red de larga distancia. Por lo anterior, más que sustitutos se consideran complementarios del servicio de voz.

C.- MERCADO RELEVANTE DE SERVICIOS DE ACCESO.

Definición del mercado: Las redes públicas locales no solo proveen servicios a los usuarios finales, sino además, ofrecen servicios intermedios o de interconexión. Estos servicios intermedios son un insumo esencial para los operadores de redes públicas de telecomunicaciones, los cuales los requieren para prestar sus propios servicios, ya que la red alámbrica es el único medio por el cual se puede acceder a la mayor parte de los usuarios finales.

La interconexión se puede definir como la conexión de una red de telecomunicaciones a la red local, cuando la primera requiere el "acceso" a la segunda para llegar a sus usuarios finales.

Dimensión del servicio: El acceso a un usuario final a través de la red local puede llevarse a cabo por dos medios. El primero lo constituyen los servicios de acceso conmutados que requieren de la conmutación y transmisión de señales por parte de la red local, servicio por el cual el operador cobra una cuota por minuto de uso de la infraestructura local. El segundo medio a través del cual se brinda el servicio de acceso lo constituyen los circuitos dedicados de la red pública local conocidos también como servicios no conmutados. Este servicio se obtiene mediante el pago por la instalación de los equipos y una renta que cobra el operador de la red pública local dependiendo de la capacidad de transmisión del circuito dedicado.

Los servicios de acceso no conmutados se ofrecen a través de tres tipos de medio de transmisión dependiendo de las necesidades de los usuarios. Esto son:

- Circuitos E1, enlaces digitales de fibra óptica de 2.048 Mbps
- Circuitos E0, enlaces digitales de fibra óptica de 64 Kbps.
- Enlaces DS0, pares de cobre digitales de 64 Kbps.

Dimensión geográfica: Al igual que el servicio de telefonía local, la dimensión geográfica incluye todas y cada una de las áreas de servicio local en la cuales se provee los servicios de acceso o interconexión.

Dimensión temporal: Al igual que el servicio de telefonía local, se requeriría de un periodo de tiempo significativo o prolongado para contar con una alternativa viable a la red alámbrica actual.

Sustitutos actuales y potenciales: Existen dos posibles sustitutos de los servicios de acceso a los usuarios finales a través de la red alámbrica: los enlaces de microondas y los enlaces vía satélite.

D.- MERCADO RELEVANTE DE SERVICIOS DE TRANSPORTE INTERURBANO.

Definición del mercado relevante: Los servicios intermedios de larga distancia son aquellos que contratan los distintos operadores del servicio de larga distancia al mayoreo para el transporte interurbano de señales. Dado que los operadores no cuentan con la infraestructura en todas las rutas del país requieren contratar capacidad adicional para el enrutamiento de tráfico desbordado cuando existen limitaciones de capacidad en ciertas horas. Así la propensión de usar estos servicios es elevada.

Los servicios intermedios son distintos de los servicios finales, y constituyen un mercado separado. Tratándose de los servicios intermedios, éstos son utilizados por los operadores de larga distancia que requieren adquirir capacidad para proveer servicios finales. Estos operadores tienen una elasticidad precio superior a la de los usuarios de los servicios finales, básicamente debido a que los servicios de transporte interurbano constituyen para ellos un recurso insustituible para la provisión de sus productos. Esta situación permite al agente con poder sustancial de mercado aplicar precios sobre una base discriminatoria entre los distintos grupos de usuarios.

Dimensión geográfica: La comunicación de larga distancia en una ruta específica, es decir entre una central asignada a un grupo de centrales locales y otra central asignada a un grupo de centrales distinto, podría ser considerada como un mercado relevante en términos geográficos. Sin embargo, la comunicación puede ser llevada a la central de destino a través de otra ruta o de un tercer grupo de centrales, dada la configuración de la red.

Considerando que la propensión a contratar servicios intermedios es elevada y que las alternativa de proveer estos servicios son limitadas, particularmente en el transporte hacia ciertas localidades, las diferentes rutas pueden ser consideradas como mercados geográficos individuales.

Dimensión del servicio intermedio de larga distancia: Los servicios intermedios cubren todas las modalidades de servicio de transporte interurbano de señales que un operador de larga distancia puede adquirir de otros, su facturación, y demás servicios asociados a la provisión del mismo. En esta medida las alternativas disponibles son el servicio conmutado de transporte interurbano y el servicio no conmutado.

Dimensión temporal de los servicios intermedios de larga distancia nacional: Se aplican los mismos elementos señalados en el caso del servicio final de larga distancia nacional.

Sustitutos actuales y potenciales: Un sustituto imperfecto de las redes alámbricas en el transporte interurbano de señales son los enlaces de microondas que solo son factibles para enlazar localidades relativamente próximas. Otro medio de comunicar dos localidades lo constituyen los enlaces vía satélite, sin embargo este medio es significativamente más caro por lo que no constituye un sustituto viable del servicio de acceso o interconexión.

E.- MERCADO RELEVANTE DE SERVICIOS DE LARGA DISTANCIA INTERNACIONAL

Definición del mercado relevante: : Se incluye la transmisión de comunicaciones electrónicas entre México y otros países, originadas por la marcación de un protocolo de llamada, que incluye un prefijo que especifica el área donde las llamadas terminarán.

Dimensión geográfica del mercado de larga distancia internacional: Se cubren los servicios de telefonía en los cuales la conexión se realiza entre dos puntos, uno de los cuales se encuentra dentro de las fronteras nacionales y otro fuera de las mismas. Cada punto es servido por una red local geográficamente distinta y ambas se conectan por una o varias redes de larga

distancia. En medida se incluye un punto en el territorio nacional y otro punto en todo aquel país extranjero que cuente con áreas locales conectadas al servicio de larga distancia internacional mexicano. En este servicio cada ruta constituye un mercado geográfico.

Dimensión del servicio: Se cuenta con servicios finales conmutados y dedicados. Los servicios conmutados se accesan a través de centrales de larga distancia autorizadas como puertos internacionales. Los servicios dedicados de larga distancia internacional no conmutados o por medio del arrendamiento de líneas o circuitos consisten en la transmisión de señales provistos de ciertos suscriptores que arriendan líneas o circuitos privados entre uno o más puntos conectados a las redes locales situadas en áreas distintas, de las cuales por lo menos una está en territorio nacional.

El mercado de servicios de larga distancia internacional abarca también la provisión de servicios de puerto internacional, el cual incluye la prestación de servicios de conmutación, enrutamiento y contabilidad de tráfico internacional.

Los puertos internacionales son centrales de conmutación interconectadas con circuitos de origen y destino internacional.

Dimensión temporal: El mercado de larga distancia internacional se encuentra actualmente abierto a la competencia en todas sus rutas.

Sustitutos actuales y potenciales: Al igual que en el caso de la telefonía de larga distancia nacional, los servicios de larga distancia internacional no cuentan con sustitutos cercanos.

3.- DECLARACIÓN DE ENTE DOMINANTE EN EL MERCADO RELEVANTE

De acuerdo al contenido del artículo 13 de la Ley Federal de Competencia Económica, y de los artículos 10, 11 y 12 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica, la Comisión podrá de oficio o por denuncia de

parte afectada iniciar el procedimiento para determinar si una empresa es o no un agente económico con poder sustancial en el mercado relevante.

Los criterios de análisis que debe aplicar la Comisión para determinar si un agente económico tiene poder sustancial en el mercado relevante son los siguientes:

- Participación de mercado y comportamiento reciente del agente económico.
- Capacidad del agente económico para fijar unilateralmente precios
- Capacidad del agente económico para restringir el abasto de los bienes o servicios
- Existencia de barreras de entrada naturales o artificiales que constituyan ventajas que impidan que otros agentes económicos entren al mercado
- Análisis sobre la existencia y poder de otros competidores, y
- Análisis sobre la posibilidad de acceso a otras fuentes de insumos.

Realizada la investigación y agotado el procedimiento administrativo, si se desprende del análisis de los criterios señalados por la ley, que un agente económico tiene poder sustancial en el mercado relevante, la Comisión emitirá la resolución correspondiente declarando esta situación, y de encontrarse que dicho agente ejecuta practicas monopólicas absolutas o relativas, la Comisión procederá a su sanción, que podrá consistir en la suspensión , corrección o supresión de la practica monopólica y además la imposición de multa hasta por el equivalente a 375 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal por haber incurrido en alguna práctica monopólica absoluta, y multa hasta por el equivalente a 225 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal por haber incurrido en alguna práctica monopólica relativa.

Las fases del procedimiento se encuentran contenidas en el artículo 33 de la Ley Federal de Competencia Económica y en los artículos del 23 al 41 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica.

Es preciso señalar que en junio de 1997, la Comisión Federal de Competencia llevó a cabo una investigación *ex officio* que termino en diciembre del mismo año y la cual concluyo que el concesionario Teléfonos

de México S.A. de C.V. (Telmex) tiene poder sustancial en los cinco mercados en que se divide el sector telecomunicaciones (servicio local, larga distancia nacional, larga distancia internacional, servicios de interconexión y servicios de transporte interurbano de señales). La resolución de la Comisión fue confirmada en marzo de 1998 después de una petición de Telmex para reconsiderarla.⁴⁰

Con base en los criterios establecidos por el artículo 13 de la Ley, la Comisión determinó que el concesionario Telmex tiene poder sustancial en el mercado de telefonía local, lo cual es fundamentalmente debido a las altas barreras de entrada que enfrenta dicho mercado, su posición exclusiva al detentar el 100% del mismo y su capacidad de fijar precios en los servicios no conmutados.

Así mismo, se determinó que Telmex es el único proveedor del mercado de acceso y que en dicho mercado existen importantes barreras de entrada, fundamentalmente de carácter económico. Si bien es cierto que Telmex carece de poder para restringir o negar injustificadamente el servicio de interconexión, es cierto que tiene la capacidad para limitar y demorar el acceso de otros concesionario a los grandes usuarios de la red a través de los enlaces dedicados al mayoreo.

En virtud de esta posición exclusiva, la Comisión determinó que Telmex tiene poder sustancial en el mercado de servicios de acceso tanto en la de interconexión como en los servicios de acceso no conmutado.

La Comisión concluye que Telmex es un agente con poder sustancial en el mercado de larga distancia nacional ya que esta empresa tiene una participación significativa en dicho mercado, y tiene capacidad para restringir el abasto de enlaces dedicados necesarios para proveer servicios finales no conmutados de larga distancia.

La Comisión determinó que existen además barreras económicas y financieras a la entrada de nuevos operadores, las cuales limitan sus

⁴⁰ Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, "Reporte Complementario de la Industria de Telecomunicaciones en México", pag. 7, OECD, Paris, Agosto, 1999.

capacidad de abasto e incrementan su dependencia con respecto a la red de larga distancia de Telmex.

Esta empresa además tiene un acceso privilegiado a la red local debido a su integración vertical, lo cual aumenta su poder en el mercado. La existencia de ciertas barreras a la entrada, la capacidad que tiene Telmex de discriminar indebidamente los precios a través de la aplicación de precios iguales en los mercados al menudeo y al mayoreo, la imposibilidad de sustituir de forma general el transporte que se provee por la red alámbrica, y sobre todo las ventajas que tiene en su integración vertical, constituyen elementos que dan poder sustancial en el mercado a dicha empresa.

A diferencia de otros mercados en los que opera Telmex, el poder sustancial que esta empresa detenta en el mercado de transporte interurbano podría atenuarse en tanto el resto de los competidores establezcan los enlaces propios, ya sea mediante microondas o red alámbrica.

Telmex tiene una elevada participación en el mercado de larga distancia internacional, además de que tiene la capacidad de fijar y negociar las tarifas de liquidación aplicables en el tráfico internacional, y que tiene ventajas derivadas de su integración vertical que le permite fijar los precios de los enlaces dedicados transfronterizos y tener ventajas importantes en la reventa de servicios de puertos internacionales, por lo que se concluyó que dicha empresa tiene poder sustancial en el mercado de larga distancia internacional.⁴¹

4- REGULACIÓN ASIMÉTRICA DEL ENTE DOMINANTE EN EL MERCADO RELEVANTE.

El esquema regulatorio actual en materia de telecomunicaciones se asienta sobre el criterio de que los diversos concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones se encuentran en igualdad de circunstancias, sin que exista discriminación o barreras de acceso al mercado y, sobre todo, sobre la

⁴¹ Resolución del pleno de la Comisión Federal de Competencia dictada el 25 de junio de 1997 en el expediente CON-21-97.

premisa de que no existe un operador dominante que limite, condicione o impida la libre competencia y libre concurrencia.

Sin embargo, el artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones dispone que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes estará facultada para establecer al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones, que tenga poder sustancial en el mercado relevante de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Federal de Competencia Económica, obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información.

Es decir, una vez que la Comisión Federal de Competencia haya comprobado que el agente económico tiene poder sustancial en los mercados relevantes, se estará en posibilidad de que el ente regulador de las telecomunicaciones aplique ciertas disposiciones legales asimétricas en las áreas de tarifas, calidad, normas de servicio y entrega de información.

La aplicación del artículo 63 resulta imprescindible para disminuir las prácticas discriminatorias ejecutadas por el operador dominante, ya que es precisamente en los rubros de tarifas, información y calidad de servicio donde se presenta la coyuntura en la que dicho operador ejerce de manera anticompetitiva su poder en el mercado.

Es por demás necesario recalcar que la Comisión Federal de Competencia juega un importante papel en el sector de telecomunicaciones, ya que precisamente esta Comisión ha realizado un papel muy activo investigando a los participantes en el proceso de apertura del sector.

En principio, acciones anticompetitivas como integraciones horizontales entre empresas, abuso de poder de mercado y prácticas de precios desleales pueden controlarse a través de las prohibiciones establecidas en la ley de competencia.⁴²

Como sucede en otros países, la autoridad de competencia y el regulador de las telecomunicaciones juegan papeles complementarios.

⁴² Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, "Reporte Complementario de la Industria de Telecomunicaciones en México", pag. 16 OECD, Paris, Agosto, 1999.

De acuerdo a las palabras vertidas por el Lic. Jorge Nicolás con motivo de la celebración de la "XX Convención Anual" de la Cámara Nacional de Industriales en Electrónica, Telecomunicaciones e Informática (CANIETI), es voluntad de la Comisión Federal de Telecomunicaciones establecer obligaciones adicionales al operador con poder sustancial en los mercados que han sido determinados como relevantes.

Estas obligaciones contemplan lo siguiente:

En materia de tarifas: La regulación adicional buscará evitar la fijación de precios arbitrariamente altos en servicios, segmentos y regiones con potencial competitivo limitado; evitar precios predatorios en servicios abiertos a la competencia; impedir la fijación arbitraria de tarifas de elementos indispensables para otros operadores, al tiempo de prevenir prácticas anticompetitivas derivadas de su poder sustancial de mercado.

En materia de calidad de servicio: La regulación adicional estará orientada a asegurar que los usuarios obtengan una calidad mínima en todos los componentes del servicio que les será provisto; que se atiendan puntualmente las solicitudes de servicio en los plazos y condiciones previstos; que todo operador obtenga, en todos los componentes del servicio en cuestión, una calidad que en ningún caso podrá ser inferior a la que el operador dominante se proporcione a sí mismo o a sus empresas subsidiarias o filiales y que, de igual manera, sean atendidas las solicitudes de servicios de los operadores en igualdad de plazos y condiciones.

En materia de información: La regulación adicional buscará garantizar que los usuarios cuenten con suficiente información sobre las diferentes alternativas de suministro de servicios de que dispongan, así como las características y los precios de éstos; hacer accesible al resto de los operadores la información útil que se derive de la operación y explotación de la red, con excepción de aquella cuya difusión, por su carácter estratégico, resulte contraria a las disposiciones legales aplicables y, finalmente, que el

operador entregue a la autoridad, en forma oportuna, la información completa requerida para verificar el cumplimiento de sus obligaciones.⁴³

En el siguiente capítulo se hará un análisis de los requerimientos que en materia de tarifas, calidad de servicio e información son necesarios para lograr los niveles de competitividad y libre concurrencia garantizados por la Ley Federal de Competencia Económica.

⁴³ Parte informativo del discurso pronunciado por el Lic. Jorge Nicolín el día 12 de noviembre de 1999 con motivo de la XX Convención Anual de la CANIETI, visible en la página de internet de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. www.cft.gob.mx.

CAPÍTULO CUARTO

APLICACIÓN DE UNA REGULACIÓN ASIMÉTRICA EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES QUE CUMPLA CON LOS PRINCIPIOS DE LIBRE COMPETENCIA.

La aplicación de una regulación específica o asimétrica en el sector de telecomunicaciones constituye uno de los temas de discusión más álgidos desde la apertura del mercado a la competencia.

Como se ha expuesto en el capítulo que antecede, el sector de telecomunicaciones se conforma por un conjunto de distintas actividades económicas muy bien diferenciadas pero estrechamente vinculadas entre sí.

La definición y clarificación de los distintos mercados relevantes implícitos en la actividad del sector hacen que la aplicación, por parte del ente regulador, de medidas específicas (en su mayor parte, correctivas) que incentiven la libre competencia y competencia constituya un reto que implica, entre otras cosas, un análisis cuidadoso de los diversos mercados y de la capacidad para competir de las empresas titulares de permisos y concesiones otorgados por el Estado que se vayan incorporando al mercado.

Desde luego, la implementación de obligaciones asimétricas, constituye el mecanismo por el cual el regulador puede establecer condiciones de competencia que tengan efectos inmediatos y que permitan aproximar el comportamiento de un mercado predominantemente monopolístico a uno de libre competencia.

Es preciso entender por "regulación asimétrica" la introducción de reglas u obligaciones específicas que deben ser observadas o cumplidas *de facto* por el operador dominante o incumbente, pero no por el resto de los competidores.⁴⁴

⁴⁴ "Asymmetric regulation is the introduction of specific rules/obligations, which *de facto* have to be observed by the incumbent/dominant operators, but not by the competitors" definición aplicada por la European Telecommunications Network Operators Association

La aplicación de estas obligaciones o reglas puede ser explícita, i.e. cuando a las compañías les está prohibido participar o entrar a cierto tipo de mercados, por ejemplo, la televisión por cable, o son obligadas a ofrecer determinadas condiciones de interconexión.

Esta asimetría explícita la encontramos en los términos y condiciones incluidos en los títulos de concesión o en los permisos y licencias y están generalmente dirigidas a los operadores dominantes. En su aplicación más drástica el Estado puede exigir una separación estructural de la empresa para distinguir y diferenciar ciertas áreas de negocio.⁴⁵

Una asimetría implícita se encuentra generalmente en las normas regulatorias y es, en principio, dirigida a aquellos operadores "dominantes" fundándose en el criterio de "participación de mercado".⁴⁶

Así, en el caso de la legislación mexicana, el artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones dispone, en su primer párrafo, lo siguiente:

"La Secretaría estará facultada para establecer al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones, que tenga poder sustancial en el mercado relevante de acuerdo a la Ley Federal de Competencia Económica, obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información."

(ETNO). RD47(10/96) "Reflection Document on Asymmetric Regulation". Bruselas, Bélgica. 1996. Visible en la página de internet: www.etno.be.

⁴⁵ "Asymmetric regulation can be explicit, i.e. the affected companies are singled out for example when a specific company is not allowed to enter certain business area like CATV or obliged to offer certain conditions for interconnection. This explicit asymmetric can be found in license conditions and is normally directed at the incumbent operator. In its most drastic form a requirement for structural separation of certain business areas might be imposed". European Telecommunications Network Operators Association (ETNO). RD47(10/96) "Reflection Document on Asymmetric Regulation". Bruselas, Bélgica. 1996. Visible en la página de internet: www.etno.be.

⁴⁶ "Implicit asymmetry is part of general regulation and is, in principle, directed against all "dominant" actors based on a formally objective criterion "market share". European Telecommunications Network Operators Association (ETNO). RD47(10/96) "Reflection Document on Asymmetric Regulation". Bruselas, Bélgica. 1996. Visible en la página de internet: www.etno.be.

En la aplicación de una regulación asimétrica al operador con poder sustancial en el mercado relevante se encuentran comprometidas las facultades de la Comisión Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia.

La primera, es responsable de instrumentar las medidas adecuadas para lograr los objetivos de libre competencia y concurrencia en el sector, y la segunda es el ente del Estado que define los mercados del sector en los que existe un operador dominante, el momento en que este deja de serlo y además vigila que las medidas pro competitivas implementadas por la Comisión Federal de Telecomunicaciones cumplan con los objetivos planteados en la Ley Federal de Competencia Económica.

Por lo anterior, la regulación adicional además de ser asimétrica (específica para el ente dominante) debe cubrir y hacer cumplir los requerimientos de libre competencia y libre concurrencia.

Desde luego, la aplicación de una regulación asimétrica no es la opción preferida por todas aquellas entidades que, en los diversos países en donde se ha abierto el sector a la competencia, se dedican a proteger o tutelar los intereses de los operadores de servicios de telecomunicaciones.

Se dice que, en cualquier caso en que la implementación de una regulación asimétrica se ha visto como una forma idónea para fortalecer indirectamente la posición de mercado de las pequeñas empresas competidoras, las ganancias que se prevén deben ser comparadas con la pérdida en la eficiencia del mercado.

El objetivo central de esta política supone ser la maximización del bienestar económico, incluyendo a los pequeños consumidores, los usuarios empresariales así como al operador dominante y el resto de las empresas competidoras. En algunas ocasiones se pierde esta perspectiva al tratar de favorecer excesivamente a los pequeños competidores.⁴⁷

⁴⁷ European Telecommunications Network Operators Association (ETNO). RD47(10/96) "Reflection Document on Asymmetric Regulation". Bruselas, Bélgica. 1996. Visible en la página de internet: www.etno.be.

De acuerdo a la opinión de los miembros de la Asociación Europea de Operadores de Redes de Telecomunicaciones (European Telecommunications Network Operators Association o ETNO por sus siglas), la aplicación de cualquier forma de regulación implica una restricción en el libre desarrollo de las fuerzas del mercado.

En ese sentido, la aplicación de cualquier regulación debe, en principio, ser limitada a situaciones en las que las propias fuerzas del mercado no logren por sí mismas generar los resultados esperados. Así mismo, la aplicación de una regulación específica no debe implementarse cuando esta no es necesitada.⁴⁸

Desde el punto de vista de este organismo algunos ejemplos de resultados no esperados de una regulación específica podrían ser:

- La aparición de concesionarios u operadores de servicios cuyos costos de operación generalmente son superiores respecto de los del operador dominante o incumbente, pero que, en virtud de las condiciones regulatorias, se aprovechan de las restricciones aplicadas a la estructura de precios y tarifas del dominante o se les permite tener la posibilidad de adquirir, por ejemplo, capacidad de transmisión o interconexión a precios artificialmente bajos que son fijados por el régimen regulatorio sin considerar las condiciones o precios reales del mercado.
- La aparición de servicios que solamente se prestan debido al régimen regulatorio específico, aún cuando estos no sean requeridos por los consumidores y en las tarifas diferentes a las que se darían si existiesen condiciones competitivas sin la aplicación de subsidios que diferencien a los diversos operadores.
- La prohibición al operador dominante de participar en mercados en donde, debido a las economías de escala, sería viable para dicho operador ofrecer servicios de calidad a precios competitivos inferiores a aquellos ofrecidos por el resto de los competidores en perjuicio de los consumidores.

⁴⁸ ver supra.

Para los miembros de ETNO, un régimen de regulación asimétrica que diese como resultado las hipótesis señaladas, conduciría a situaciones en que las empresas competidoras buscarían obtener beneficios o ventajas económicas presionando al organismo regulador o acudiendo a los tribunales en vez de enfocarse a reforzar y desarrollar los mercados en perjuicio directo de los usuarios.⁴⁹

Sin embargo, para algunos segmentos del mercado de telecomunicaciones, por ejemplo, para el servicio de larga distancia, la aplicación de una regulación asimétrica que, por un lado restringió al operador dominante y, por el otro, creó incentivos para los competidores, dio como resultado la oportunidad real de que diversas empresas desearan ofrecer dicho servicio.

La competencia en el mercado de larga distancia fue introducida en los Estados Unidos en los años setenta del siglo veinte, y su exitoso resultado se debió en gran parte a la aplicación de una regulación tarifaria asimétrica.

Históricamente, al consorcio AT&T (American Telephone and Telegraph) le fue ordenado subsidiar el servicio local con los ingresos que obtenía del servicio de larga distancia y de otros distintos servicios.

Los costos de la red local eran artificialmente "separados" entre los enlaces interestatales, y posteriormente, AT&T ayudaba a quienes prestaban el servicio local con las ganancias que obtenía del tráfico interestatal. Esto permitía la aplicación de un subsidio cruzado entre los servicios de larga distancia y el servicio local en cada estado de la unión americana.

Adicionalmente las tarifas de larga distancia de AT&T eran fijadas de acuerdo a criterios geográficos (es decir, no reflejaban la densidad del tráfico en ciertas rutas o la distancia que debía recorrer una llamada) y fueron fijadas de forma en que AT&T pudiera obtener una tasa de retorno previamente regulada.

⁴⁹ European Telecommunications Network Operators Association (ETNO). RD47(10/96) "Reflection Document on Asymmetric Regulation". Bruselas, Bélgica. 1996. Visible en la pagina de internet: www.etno.be.

Esta regulación tarifaria rápidamente se convirtió en asimétrica cuando la empresa MCI, utilizando una tecnología de microondas de muy bajo costo, logro obtener el permiso para ofrecer servicios dedicado de larga distancia entre la ciudad de Chicago y San Luis sin la obligación de proveer o utilizar el servicio de red local.

La regulación tarifaria aplicada a AT&T permitió crear un paraguas bajo el cual MCI podía, de forma flexible y altamente redituable, tarifar sus servicios.

Aún después de que la Federal Communications Comisión (Comisión Federal de Comunicaciones de los Estados Unidos o FCC) introdujera los cargos de acceso a la red en 1984 en un esfuerzo para distribuir de forma equitativa la carga que implicaba el subsidio de la red local, AT&T siguió siendo tratada como "ente dominante" y estuvo sujeta a una regulación tarifaria que incluía precios tope ("price caps" que remplazaron a la regulación sobre tasas de retorno) y fue sometida a limitaciones en su capacidad y habilidad para concertar contratos "off tariff" con grandes usuarios comerciales.

Esta regulación asimétrica en materia de tarifas se aplicó hasta que se logro crear condiciones de libre competencia y libre concurrencia para los nuevos competidores interesados en aquellas rutas que implicaban un bajo costo operativo y altos ingresos.

Hasta la fecha, en países como la Gran Bretaña y Australia, el operador dominante está sujeto a un control tarifario que implica topes y requisitos específicos para el registro de sus tarifas.

Estas mismas condiciones asimétricas se aplican a la interconexión, que por su especial característica, casi siempre es proveída por el operador dominante de servicios de larga distancia quien controla las redes locales. Por cuanto a la interconexión un régimen asimétrico provee un marco regulatorio que garantiza las especificaciones técnicas, la calidad del servicio y la provisión del servicio en condiciones no discriminatorias.

Como resultado de esta regulación asimétrica, en Inglaterra, Australia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos, han proliferado los CAPs (Competitive

Access Providers, o proveedores competitivos de acceso a las redes) en la mayoría de las zonas urbanas y han desarrollado el mercado de acceso dedicado para la prestación de servicios de larga distancia a grandes corporaciones.⁵⁰

Inclusive, para aquellos detractores de los sistemas regulatorios aplicados en los países que llevan la delantera en la apertura del sector, existen opiniones que justifican la aplicación de una regulación específica.

Por ejemplo, para quienes ahora critican a la Federal Communications Comisión (Comisión Federal de Comunicaciones o FCC por su siglas) de los Estados Unidos acusándola de desvirtuar los objetivos de la *Telecommunications Act de 1996* (Ley de Telecomunicaciones de 1996) por promulgar "regulación excesiva", existen razones para afirmar que dicho cuerpo normativo debe dar como resultado más reglas específicas y no menos, primero, porque la *Telecommunications Act de 1996* solamente provee un marco regulatorio general, pero no considera reglas específicas necesarias para definir políticas que deben ser, actualmente, implementadas y reforzadas.

Por ello una política que defina y dirija específicamente, por ejemplo, la interconexión de redes, y obligue a los operadores dominantes a liberar y permitir el libre acceso de otros competidores a sus redes en condiciones de competencia obliga invariablemente al ente regulador a emitir una regulación adicional respecto de componentes específicos de las redes de servicio local a niveles sin precedente.⁵¹

Aún cuando una regulación asimétrica en tales materias (interconexión, tarifas, calidad de servicio, etc) es inherentemente difícil y muy compleja, para Michael L. Katz y Glenn A. Woroch de la Universidad de California en

⁵⁰ Green R. James, Teece, David J. "Four approaches to telecommunications deregulation and competition: the U.S, U.K., Australia and New Zealand". Documento CRTTP-49 publicado por el Center for Research on Telecommunications Policy, Haas School of Business, University of California Berkeley. 1998. visible en la página de internet: <http://haas.berkeley.edu>

⁵¹ Katz, Michael L., Woroch, Glenn A. "Symposium introduction: Convergence, competition, and regulation" Documento publicado por el Center for Research on Telecommunications Policy, Haas School of Business, University of California Berkeley. 1998. visible en la página de internet: <http://haas.berkeley.edu>

Berkeley, su implementación resulta esencial para el desarrollo de la libre competencia, por ejemplo, en el mercado local. Esto aunado al fenómeno de la *convergencia en telecomunicaciones*⁵², el cual añade aspectos importantes y complica la perspectiva actual de la política de interconexión y desarrollo de la competencia aplicado por los entes reguladores.

Para Katz y Woroch, el fenómeno de la convergencia plantea la siguiente interrogante: ¿Será la convergencia en telecomunicaciones el fenómeno que determine y dirija por si mismo el proceso competitivo y la desregulación del sector o, promoverá la convergencia la consolidación de la industria de telecomunicaciones y por tal hecho, creará la necesidad de una regulación adicional?

En algunas posiciones respecto de esta interrogante se prevé que la convergencia puede llevarnos a una situación tal que pasemos de un entorno en que, por ejemplo, en vez de dos operadores monopólicos de distribución de servicios locales, en el futuro tengamos un solo operador monopólico prestador de multiservicios de telecomunicaciones que pueda en un momento dado abarcar tanto los mercados de transmisión de datos, larga distancia y servicios inalámbricos.

Los efectos que tendrá el fenómeno de la convergencia en telecomunicaciones y la modificación de las estructuras regulatorias en el proceso de libre competencia podrán ser entendidas solamente si se toma en cuenta la forma en que los operadores dominantes responderán a la posibilidad de participar y entrar en el mercado.

⁵² En términos generales se entiende por "convergencia en telecomunicaciones" la posibilidad de integrar y proveer servicios de voz, video y datos bajo un mismo sistema y red: "To some people, convergence refers to a phenomenon confined to the telecommunications sector. To these commentators, convergence refers to the emergence or what one of us has labeled the *Swiss Army Network*: a single integrated infrastructure capable of delivering voice, video and data services." Definición aplicada en: Katz, Michael L., Woroch, Glenn A. "Symposium introduction: Convergence, competition, and regulation" Documento publicado por el Center for Research on Telecommunications Policy, Haas School of Business, University of California Berkeley. 1998. visible en la página de internet: <http://haas.berkeley.edu>

Las posibilidades se centran en la capacidad de dichas empresas de "empaquetar" los servicios que ofrecen a los consumidores (Bundle Múltiple Services) y lograr altos niveles de eficiencia en la interconexión de las redes (Develop Proprietary Networks). En ese sentido, las políticas sobre interconexión y tarifas serán los tópicos más importantes y difíciles respecto de la regulación en materia de telecomunicaciones. Otro aspecto en conflicto será la provisión del denominado "Servicio Universal" o la implementación del derecho (dentro del ámbito del derecho social) de todos los ciudadanos de un país de gozar de un mínimo elemental de servicios básicos de telecomunicaciones.⁵³

Por todo lo anterior, la implementación en nuestro país de una regulación asimétrica en materia de telecomunicaciones que cumpla con los principios de libre competencia y libre concurrencia contenidos en el marco normativo de la Ley Federal de Competencia Económica, es hoy por hoy, uno de los objetivos básicos de quienes participan en el sector de telecomunicaciones.

1.-COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LOS PRINCIPIOS DE COMPETENCIA DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

La instrumentación del artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) implica que la Comisión Federal de Telecomunicaciones debe proponerse como principal objetivo que la regulación asimétrica o específica aplicable al operador con poder sustancial en los mercados relevantes sea eficaz, transparente e imparcial, y desde luego, que de cómo resultado la

⁵³ Vickers, John, "Competition and Regulation in Vertically Related Markets", Review of Economic Studies, Vol. 62, 1-17, 1995. citado por Katz, Michael L., Woroch, Glenn A. "Symposium introduction: Convergence, competition, and regulation" Documento publicado por el Center for Research on Telecommunications Policy, Haas School of Business, University of California Berkeley, 1998. visible en la página de internet: <http://haas.berkeley.edu>

implementación de los principios económicos contenidos en la Ley Federal de Competencia Económica.

El desarrollo del sector tiene como característica principal el ser dinámico, por lo tanto, la instrumentación de las obligaciones específicas para el o los operadores con poder sustancial en los mercados relevantes debe ser, por lo mismo, también dinámica. Esto implica que el proceso contenido en el artículo 63 de la LFT constituye un esfuerzo conjunto entre el ente regulador del sector y la Comisión Federal de Competencia, que debe dar como resultado un proceso abierto que pueda ser invocado y ejecutado en la medida en que se desarrollen los mercados.⁵⁴

La instrumentación e implementación de las obligaciones específicas resulta indispensable si se tiene por objeto evitar la discriminación y las conductas anticompetitivas reflejadas por la posición de dominio de uno u otro concesionario.

El propósito de dicha regulación asimétrica es precisamente establecer condiciones de competencia efectiva para todos los operadores.

Por ahora, el poder sustancial de Telmex en los cinco mercados relevantes definidos por la Comisión Federal de Competencia se desprende primordialmente de la integración vertical de sus múltiples áreas de provisión de servicios, en particular el servicio de telefonía local y el de larga distancia los cuales se fusionan en una sola entidad corporativa.

⁵⁴ Es "deseable para la ejecución de actividades de competencia en el sector de telecomunicaciones cumplir lo más posible con la ejecución de las prácticas de competencia diseñadas para la economía en su conjunto. Para lograr este objetivo, la Cofetel y la CFC deben coordinar meticulosamente sus enfoques para la ejecución de actividades. Esto podría ser alcanzado a través del establecimiento de mecanismos de cooperación y declaraciones de enfoques comunes en temas como la definición de mercado y los relacionados con la ejecución...La CFC al hacer su determinación, identificó específicas deficiencias competitivas en 5 mercados. Es apropiado, por lo tanto, que la CFC asista en la identificación de remedios específicos para enfrentar dichas deficiencias." Véase: OECD, "Reporte complementario de la Industria de Telecomunicaciones en México". Pág. 40. París, Francia. Agosto, 1999.

Así mismo, es importante recalcar su capacidad para desplazar del mercado a otras empresas, ya sea fijando precios unilateralmente o restringiendo el abasto de insumos indispensables para sus competidores.

Esta capacidad derivada de su poder dominante es intrínseca a cualquier ente económico que en un momento dado logre suplantarle esta posición.

Sin embargo, la aplicación de una regulación asimétrica debe realizarse de forma cuidadosa. Existe el criterio de que en algunas situaciones algún tipo de regulación asimétrica puede implementarse en la primera fase de liberalización de los mercados con el fin de "disparar la competencia", sin embargo, cuando los niveles de competitividad y libre concurrencia se han logrado los elementos asimétricos de la regulación deben modificarse y reducirse.

El problema que algunos observan es cuando la regulación asimétrica deja de ser una "promesa de apoyo incondicional" considerando el hecho de que, las diversas empresas competidoras que surgieron bajo su tutela, se encuentran en serios problemas cuando el entorno regulatorio es modificado.⁵⁵

Para los miembros de ETNO, la libre competencia debe ser asegurada por el ente regulador mediante la supervisión de los participantes en el mercado, vigilando el cumplimiento de las medidas que impiden la discriminación y el abuso del poder dominante, en vez de implementar en la fase inicial de la apertura a la competencia medidas de regulación asimétrica.

En el entendido de que los proveedores de servicios de telecomunicaciones lo son en virtud del otorgamiento de concesiones, licencias o permisos, no debe resultar difícil para el regulador monitorear a un número limitado o específico de entidades económicas y decidir cualquier aspecto sobre su conducta en relación a la normatividad aplicable en materia de competencia.

Bajo esa óptica, se prevé que una atención especial debe darse a aquellas empresas con poder dominante, en el entendido que estas, *ceteris paribus*,

⁵⁵ European Telecommunications Network Operators Association (ETNO). RD47(10/96) "Reflection Document on Asymmetric Regulation". Bruselas, Bélgica. 1996. Visible en la pagina de internet: www.etno.be.

tienen mayor capacidad para realizar conductas anticompetitivas o discriminatorias sancionadas por la Ley. Esta circunstancia no implica que, dichas empresas, *a priori*, abusan de su posición de dominio y deban ser sujetos de una regulación específica y asimétrica que les impida su libre y eficiente participación en los mercados.⁵⁶

Sin embargo, en el caso del mercado mexicano de telecomunicaciones, la aplicación de obligaciones específicas en términos del artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y el artículo 2 de la Ley Federal de Competencia Económica resulta imprescindible dada la situación actual de sus participantes.

Estas obligaciones, es decir, las obligaciones específicas en materia de tarifas, información y calidad, deben aplicarse en dos vertientes: las obligaciones generales, es decir, aquellas que se aplican a todos y cada uno de los mercados relevantes definidos por la Comisión Federal de Competencia y, las obligaciones específicas, o sea, aquellas que se aplican particularmente a cada uno de esos mercados relevantes.

Desde luego, se prevé que dicha regulación adicional de como resultado un conjunto de normas que tengan por objeto evitar cualquier práctica cuyo efecto sea desplazar indebidamente a otros participantes en el mercado o impedirles su acceso.

Además, en los mercados en que algún operador tenga poder sustancial sobre el mercado relevante y, en virtud de tal posición, provea de forma exclusiva servicios o insumos que no cuentan con sustitutos o cuya sustitución sea limitada, que las tarifas de dichos servicios o insumos se fijen en base al costo de su producción o provisión apegado al criterio de una metodología de los costos incrementales promedio de largo plazo determinada y verificada.

Así mismo, la regulación específica debe establecer requerimientos adicionales respecto de las condiciones de calidad de los servicios que, siendo consistentes con las normas o políticas de servicio existentes,

⁵⁶ European Telecommunications Network Operators Association (ETNO). RD47(10/96) "Reflection Document on Asymmetric Regulation". Bruselas, Bélgica. 1996. Visible en la pagina de internet: www.etno.be.

garanticen que el operador dominante los proveerá (sin limitación alguna y sin aplicar un trato discriminatorio a sus competidores) de acuerdo a los más altos niveles o estándares de calidad señalados por los organismos internacionales.⁵⁷

La regulación adicional debe garantizar la atención a los usuarios de los servicios e implementar mecanismos eficaces para la atención de quejas y solución de conflictos, sobre todo en aquellos casos en que el operador dominante abusa de su posición para imponer o restringir el acceso o venta de los mismos.

Por cuanto a calidad de servicio es preciso señalar que existen en la modificación al título de concesión de Teléfonos de México, S.A. de C.V.⁵⁸ (Telmex) diversas obligaciones respecto de la provisión y calidad de los servicios, sin embargo, los mecanismos de control y verificación de dicha empresa deben ajustarse al objetivo del artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Respecto a la aplicación de la Norma Oficial Mexicana, el Consejo Consultivo Nacional de Normalización de Telecomunicaciones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones⁵⁹ ha integrado un catálogo de Normas Oficiales Mexicanas en materia de telecomunicaciones; sin embargo, estas contemplan los requerimientos y especificaciones técnicas sobre instalación y operación de diversos sistemas involucrados en la provisión de los servicios de telecomunicaciones y las especificaciones técnicas de los elementos de conmutación y conducción de señales.

Estas normas no tienen por objeto aplicar regulación asimétrica al operador dominante, y tampoco establecen obligaciones específicas respecto de la provisión del servicio a usuarios y empresas competidoras.⁶⁰

⁵⁷ Estas condiciones son congruentes con los principios contenidos en el artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y el artículo 2 de la Ley Federal de Competencia Económica.

⁵⁸ Dada por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el 10 de agosto de 1990, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de diciembre de 1990.

⁵⁹ Constituido el 22 de julio de 1998.

⁶⁰ El catálogo de normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones esta disponible a través del Área General de Ingeniería y Tecnología de la Cofetel. Véase la página de internet: www.agitec.gov.mx/nom/tex6a.html

Respecto de la aplicación de los criterios del International Organization for Standardization (ISO por sus siglas), las empresas de telecomunicaciones han instrumentado las normas ISO 9000 respecto de sus procesos administrativos internos.

Estas normas mejoran y optimizan el funcionamiento de las empresas lo que en forma indirecta benefician y mejoran las condiciones y calidad de los servicios que prestan. Los criterios de ISO no sustituyen a la regulación existente ni general obligaciones específicas al operador dominante en términos del artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.⁶¹

En los incisos que preceden se propondrán diversos criterios que resultan esenciales para la implementación de una regulación asimétrica al operador con poder sustancial en los mercados relevantes.

La propuesta tiene por objeto presentar diversas condiciones que el ente regulador debe considerar respecto de obligaciones específicas en materia de tarifas, información, topología de red y calidad de servicio.⁶²

La forma en que el ente regulador transforme esos criterios en disposiciones normativas de observancia y cumplimiento obligatorio por parte del, o de los entes económicos con poder sustancial en los mercados relevantes es materia de un análisis jurídico distinto, enfocado a técnica legislativa y creación de leyes y reglamentos que no resulta materia de la presente tesis.

⁶¹ El catalogo de normas ISO en materia de telecomunicaciones esta disponible en la página de internet: www.iso.ch/isob/switch-engineering-cate.pl?searchtype=general&KEYWORDS=telecommunications. La información respecto del International Organization for Standardization esta disponible en el homepage: www.iso.ch.

⁶² Las propuestas pretenden seguir los lineamientos fijados por los organismos internacionales involucrados en la apertura del sector telecomunicaciones. Véase por ejemplo, los acuerdos sobre servicios aplicados por la Organización Mundial de Comercio. World Trade Organization, WTO en "The WTO Telecom Agreement: Engineering the Global Information Highway" publicado por International Communications Studies Program, Center for Strategic & International Studies. Washington, D.F. 1997.

A.-Obligaciones específicas en materia de tarifas

Como se señaló en el inciso que antecede, respecto de las obligaciones en materia de tarifas se deben distinguir obligaciones generales y específicas en relación a cada uno de los mercados. Respecto a lo anterior se presentan las siguientes:

Obligaciones Generales: Estos procedimientos deben aplicarse al operador con poder sustancial en cualquiera de los mercados relevantes definidos por la Comisión Federal de Competencia. Se propone que el proceso de tarificación al que debe estar sujeto el operador con poder sustancial en los mercados relevantes debe cumplir con lineamientos esenciales.⁶³ Dichos lineamientos son:

- a) El operador con poder dominante en los mercados relevantes debe sujetarse sin excepción a la obligación contenida en el artículo 61 de la Ley Federal de Telecomunicaciones que implica someter a registro y autorización de la Comisión Federal de Telecomunicaciones todas sus tarifas;
- b) Que el registro de dichas tarifas debe ser transparente en todos sus elementos;
- c) Que la regulación específica debe considerar un periodo mínimo antes de la entrada en vigor de cualquier nueva tarifa, o de cualquier modificación o cancelación de las mismas;

⁶³ La disposición de registrar precios establecida en la LFT no distingue claramente entre las empresas dominantes y las no dominantes. La regulación económica debe reservarse para la empresa dominante. En contraste, el registro de precios, la separación contable y otras disposiciones contenidas en la LFT se aplican por igual a todas las empresas. Véase: OECD, "Reporte complementario de la Industria de Telecomunicaciones en México", pag. 30. Paris, Francia. Agosto, 1999.

- d) Que la regulación específica debe establecer procedimientos claros para implementar un periodo de análisis, comentarios, observaciones o protestas por parte del resto de los concesionarios;
- e) Que la regulación específica debe implementar requisitos de suficiencia en materia de costos para cualquier tarifa registrada o modificada por el ente dominante;
- f) Que la regulación específica obligue al ente económico dominante a que presente información de costos veraz al momento de registrar sus tarifas y que dichas tarifas no omitan ningún sobrecargo de aplicación posterior.

La regulación adicional debe considerar además ciertos procedimientos generales aplicable a cada fase del proceso de registro y aplicación de tarifas. Se distinguen los siguientes:

- ***Procedimientos generales del proceso de tarificación:*** Implica crear y aplicar un procedimiento obligatorio y estandarizado, así como implementar y dotar de atribuciones al Registro Público de Telecomunicaciones, el cual debe estar abierto para consulta por el resto de los concesionarios y al público en general, para garantizar el acceso y consulta de las propuestas tarifarias del operador dominante, previamente a que estas entren en vigor.

Así mismo, es necesario que el órgano regulador establezca procedimientos abiertos respecto de las tarifas que someta a registro el operador dominante en rubros tales como: servicios de interconexión, servicios al menudeo, promociones y contratos basados en tarifas.⁶⁴

⁶⁴ Estos procedimientos tienen por objeto impedir el fenómeno de "predación de precios" el cual "describes situations where a carrier or carriage service provider sacrifices short term profit by setting prices below the cost of production with the effect of eliminating or reducing competition, for example by forcing the exit of a competitor from a market" Esta "predación

- **Procedimiento para registrar, modificar o cancelar tarifas:** El órgano regulador debe establecer un periodo de tiempo razonable previo a la entrada en vigor de cada nueva tarifa del operador dominante que se presente a registro con el objeto de que dicho regulador y las empresas del sector tengan tiempo suficiente para analizar y comentar su contenido y el sustento de costos de las mismas. Este mismo periodo de tiempo debe considerarse en el supuesto de que el ente dominante modifique o cancele cualquier tarifa previamente registrada a fin de que este cambio pueda ser analizado por el regulador y las empresas del sector.⁶⁵

- **Procedimiento para aportar información de costos en apoyo a tarifas:** El órgano regulador debe instrumentar lineamientos generales para que las tarifas que registre el operador dominante estén acompañadas de la información sobre la demanda del servicio tarifado y el costo de dicho servicio a fin de que el regulador detecte y evite la aplicación de subsidios cruzados o la discriminación en precio. Esta información de costos debe adecuarse a una metodología basada en el costo promedio incremental de largo plazo (CPILP). Estas mismas condiciones deben aplicarse cuando el operador dominante registre sus descuentos y promociones.⁶⁶

de precios" elimina a la competencia cuando el dominante sacrifica sus ingresos a corto plazo con la expectativa de incrementarlos a largo plazo. Véase el inciso "*The effects of eliminating or damaging a competitor*" en "*Anti-competitive conduct in telecommunications markets*" publicado por Australian Competition & Consumer Commission. Sydney, Australia. Mayo 1997.

⁶⁵ La competencia en precios es una de las formas más fundamentales de la competencia. Esta competencia esta amenazada por el sistema actual en el cual los competidores (dominante y no dominantes) tienen conocimiento de los cambios de precio por adelantado y que pueden observar los descuentos de los otros. Este requisito debe ser eliminado para los competidores no dominantes y debe ajustarse y permanecer para los operadores dominantes. Véase: OECD, "Reporte complementario de la Industria de Telecomunicaciones en México", Pág. 53. inciso 225. Paris, Francia. Agosto, 1999.

⁶⁶ Estos conceptos son considerados *in extenso* en el Code of Federal Regulations de los Estados Unidos que en su *Title 47 Telecommunications, Part 61- Tariffs* se señalan obligaciones específicas sobre composición de las tarifas y requisitos para su registro. Véase en particular el artículo *61.30 Supporting information to submitted with letters of transmittal*, que en su inciso *(b) Explanation and data supporting either changes or new tariff offerings* dispone que las tarifas que se pretendan someter a consideración de la FCC deberán incluir "

- **Procedimiento para solicitudes de rechazo/suspensión o revisión de una tarifa:** El órgano regulador debe instrumentar un procedimiento por el cual los concesionarios no dominantes puedan solicitar la revisión de las tarifas sometidas a registro por el operador dominante, y en su caso rechazarlas y solicitar su suspensión. El órgano regulador debe estar facultado para que, previo análisis de dichas solicitudes, pueda en su caso suspender la aplicación de tarifas del operador dominante antes o después de su fecha de entrada en vigor.
- **Procedimiento para otorgar la garantía de audiencia al operador dominante:** El órgano regulador debe otorgar audiencia al operador dominante cuando sus tarifas hayan sido impugnadas por los competidores y debe concretar un plazo de respuesta para emitir una decisión al respecto lo suficientemente breve a fin de que no sean afectados sus intereses económicos. Así mismo, el órgano regulador debe estar facultado para suspender la aplicación de la tarifa impugnada hasta en tanto emita su resolución.

Obligaciones específicas en materia de tarifas para los servicios local y de larga distancia nacional: Las tarifas de estos servicios se encuentran reguladas de forma indirecta por el sistema de precios tope incluido en la canasta de servicios de telefonía básica que permite el incremento de dichas tarifas de acuerdo a los índices inflacionarios.

Sin embargo debido a la posición dominante del operador con poder sustancial en los mercados relevantes, existe gran propensión a que este ejerza de forma su poder en distintos grados en cada mercado, debido a que estos tienen diferentes grados de exposición a la competencia. Para asegurar su posición en el mercado el operador dominante manipula de forma unilateral y en cortos periodos de tiempo las tarifas, creando condiciones de alta inestabilidad y volatilidad que son perjudiciales para los competidores entrantes, por ello el órgano regulador debe incorporar a la regulación

an explanation of the changed or new matter, the reasons for the filing, the basis of ratemaking employed, and economic information to support the changed or new matter". Documento visible en la página de internet del National Archives and Records Administration, dirección: www.access.gpo.gov.

especifica un factor de productividad en las tarifas reguladas de la canasta básica e instrumentar un índice de precios tope de manera independiente para cada servicio.⁶⁷

La regulación adicional debe, además, integrar al Índice Nacional de Precios al Consumidor elementos que consideren: la evolución del tipo de cambio, el costo de producción y provisión de los servicios, los índices de protección arancelaria, etc como factores adicionales de ajuste a las tarifas.

Así mismo, debe constreñir la capacidad del operador dominante para fijar de forma discrecional la aplicación de tarifas, promociones y descuentos sobre los servicios de telefonía local y larga distancia nacional.⁶⁸

Obligaciones específicas en materia de tarifas para el servicio de larga distancia internacional: La regulación específica deberá desligar las tarifas de los servicios de larga distancia internacional del sistema de precios tope, ya que sus niveles no son determinados por condiciones inflacionarias, sino por la modificación que sufren las tarifas de liquidación internacionales y el tipo de cambio. Así mismo, deberá establecer pisos de referencia basados en costos de terminación de las llamadas de larga distancia internacional en que incurren los nuevos operadores del servicio, y deberá establecer requisitos que garanticen que la operación local del operador dominante impute el actual sobrecargo del 58% por terminación de llamadas internacionales entrantes a la operación de sus servicios de larga distancia.⁶⁹

⁶⁷ En general, un conjunto eficiente de precios para servicios de telefonía local debe satisfacer dos condiciones: Primero, el margen entre precios y costo marginal para cada uno de los servicios debe reflejar la elasticidad del servicio y, segundo, el nivel general de precios solo debe permitir que el proveedor recupere los costos totales. Se sugiere que estas condiciones pueden satisfacerse mediante un precio tope que incorpore tanto los precios finales como los de interconexión. Véase: OECD, "Reporte complementario de la Industria de Telecomunicaciones en México", Pág. 24. Paris, Francia. Agosto, 1999.

⁶⁸ Véase los artículos 61.3 *Definitions*, 61.41 *Price Cap requirements generally*, 61.42 *Price cap baskets and service categories*, 61.44 *Adjustments to the PCI for Dominant Interexchange Carriers* del Code of Federal Regulations de los Estados Unidos para mayor abundamiento sobre el tema. Documento visible en la página de internet del National Archives and Records Administration, dirección: www.access.gpo.gov.

⁶⁹ "Telmex has also benefited from a 58% surcharge on gross settlement revenues for each international call brought in by competitors-loosely intended to fund network build-out for

Obligaciones específicas en materia de tarifas para el mercado de tránsito interurbano: Los diversos concesionarios de servicios de telecomunicaciones están obligados a utilizar el servicio de tránsito interurbano provisto por el operador dominante a fin de lograr la terminación del tráfico conmutado en las poblaciones en donde no hay prescripción o cuando la red propia del competidor no llegue a dichas poblaciones. En virtud de lo anterior, la provisión del servicio de tránsito interurbano constituye un recurso esencial insustituible para enlazar a los operadores entrantes con los usuarios finales.

Por ello, las tarifas de tránsito interurbano aplicadas por el dominante deben estar sujetas a un control regulatorio específico.

Esta regulación adicional debe crear y regular una tarifa "al mayoreo" que debe aplicar el operador dominante y que refleje un beneficio por las diferencias de consumo del servicio observables entre los operadores competidores y los usuarios al menudeo. Además debe establecer esquemas de descuento por volumen para los concesionarios debiendo existir consistencia en la relación económica observable entre volúmenes de tráfico y descuentos otorgados.⁷⁰ Así mismo, se debe regular una tarifa de terminación de llamadas conmutadas en poblaciones no abiertas a prescripción.

universal service. The surcharge has not made mucho money for Telmex, but it has been very effective at nibbling at its competitor's international traffic margins..." Véase: Treston, Ileana, Gené, Eric. "Telmex: Heavyweight Champion" infonne financiero publicado por Credit Suisse/Fist Boston Corporation, Estados Unidos, Agosto 17, 1998

⁷⁰ "While resale may help potential facilities based entrants build a customer base, the FCC's further requirement that the incumbent operators offer resale of all local retail services at prices using an avoided cost methodology or alternatively at a Commission determined wholesale discount (interim range of 17% to 25%) clearly promotes retail over wholesale competition." Véase: Green R. James, Teece, David J. "Four approaches to telecommunications deregulation and competition: the U.S, U.K., Australia and New Zealand". Pág. 19. Documento CRTP-49 publicado por el Center for Research on Telecommunications Policy, Haas School of Business, University of California Berkeley. 1998. visible en la página de internet: <http://haas.berkeley.edu>

Obligaciones específicas en materia de tarifas para el mercado de acceso o interconexión: La regulación adicional debe obligar al operador dominante a realizar una asignación de activos transparente y verificada, ya sea local o larga distancia. Así mismo, se debe instrumentar un esquema transparente de separación contable con el fin de asignar costos basados en el CPILP de cada elemento de la red local utilizada para prestar servicios de interconexión con el objeto de evitar el uso de instalaciones compartidas como al coubicación en centrales telefónicas o el uso de servicios digitales integrados (RDI) sin el pago de derechos por parte del segmento de larga distancia del operador dominante, observando una igualdad de condiciones respecto del resto de los operadores competidores.⁷¹ También se debe determinar de forma transparente un margen de utilidad por encima de los CPILP en la prestación de los servicios de interconexión y aplicar un sistema de precios tope que fomente la productividad del operador dominante y que sustituya el actual sistema de tasa de retorno.⁷²

B.-Obligaciones específicas en materia de información

El operador dominante tiene la capacidad exclusiva (dado que esta integrado de forma vertical e históricamente ha sido el proveedor monopólico de los servicios) de concentrar en una sola entidad económica gran cantidad de información técnica, financiera, contable y de mercadotecnia de los productos y servicios de telecomunicaciones, lo cual le

⁷¹ El título de concesión de Teléfonos de México, S.A. de C.V. prohíbe de manera explícita cobrar precios por debajo de los incrementos en los costos marginales, pero se tiene margen para una estrategia en la que la mayor parte de la carga de costos comunes se recupera en el negocio del servicio local, mientras que se reducen los precios de las largas distancia cerca de los incrementos de los costos marginales. Desde luego se han presentado casos de comportamiento anti-competitivo y subsidios cruzados, ya que los precios de los servicios de larga distancia se han declinado fuertemente mientras que las tarifas locales se han incrementado. Véase: OECD, "Reporte complementario de la Industria de Telecomunicaciones en México", Pág. 26. Paris, Francia. Agosto, 1999.

⁷² Se debe hacer notar que los cargos por interconexión no son la única fuente de ingresos para el operador dominante para cubrir los costos de originar y terminar las llamadas de larga distancia y móviles. Además de facturarle al operador competidor de servicios de larga distancia o de servicios móviles por el servicio de interconexión, el operador dominante le cobra directamente al cliente local el precio de una llamada local. Véase: OECD, "Reporte complementario de la Industria de Telecomunicaciones en México", Pág. 20. Paris, Francia. Agosto, 1999

otorga una ventaja indiscutible respecto de cualquier otro concesionario competidor. Desde luego, es innegable que dicho proveedor dominante tiene derecho de aprovechar esa información, sin embargo, también es claro que el órgano regulador no puede tolerar que, en la forma en que la aprovecha, controla y retiene se lleven a cabo conductas discriminatorias o evasión de requisitos legales o regulatorios. Por lo tanto, es necesario que el control y manejo de dicha información se sujete a un marco regulatorio específico.

La información sujeta a esta regulación debe incidir en aspectos de separación contable, en la ejecución de los procesos de prescripción y selección de operadores de servicios locales y larga distancia, información sobre las bases de datos de la totalidad de los usuarios de las líneas telefónicas locales, información en torno a políticas comerciales que impliquen la instalación y el cobro de los servicios y, por último, información respecto de los diversos servicios que ofrece de forma exclusiva el operador dominante como son: asistencia de directorio, servicios de operadora y reparación de líneas telefónicas locales.⁷³

Obligaciones específicas respecto de separación contable: La regulación específica debe considerar que el operador dominante realiza una asignación de activos de red a las operaciones del servicio local y el servicio de larga distancia, así mismo debe prever que dicho operador haga un uso diferenciado de los activos de cada servicio y, en el caso de la utilización de los mismos activos en la provisión de ambos servicios, se haga una asignación por uso preponderante. También, debe prever que el operador dominante informe al regulador sobre el espacio disponible para la ubicación de equipo en centrales de interconexión.

⁷³ Desde luego existe una oposición de los operadores para proporcionar información al ente regulador. Cabe citar lo siguiente: "While ETNO recognizes the right of NRA's to request from operators the provision of any information they deem relevant, we believe that there should be an element of discussion between NRA and the operator regarding the practical implications of any such request, i.e. the costs and timescales. Furthermore, NRAs should not be entitled to demand commercially sensitive information, such as strategic plans" Véase: ". European Telecommunications Network Operators Association (ETNO). RD113(11/99) Reflection Document on the SagaTel Study on "The regulation of Quality of Service in voice telephony and related consumer protection issues". Bruselas, Bélgica. 1999. Visible en la pagina de internet: www.etno.be.

La regulación debe considerar la distinción de costos para centrales telefónicas de acuerdo a su jerarquía y, así mismo, debe garantizar que el operador dominante cumpla en realizar la separación contable de sus operaciones locales y de larga distancia y le proporcione la información suficientemente detallada para comprobar el cumplimiento de esta obligación.

Se necesita crear mecanismos que garanticen la separación contable en términos del artículo octavo transitorio de la LFT en el sentido de que el operador dominante esta obligado a llevar una contabilidad separada para cada uno de los servicios y que debe imputar los cargos de acceso local a su propio servicio de larga distancia de forma no discriminatoria.

Obligaciones específicas respecto del desempeño del operador dominante en el mercado relevante de servicios locales respecto del proceso de prescripción y selección de operador : La regulación específica debe garantizar de forma permanente el acceso a la información de las bases de datos de clientes a nivel local y respecto de la programación de los conmutadores locales dentro de los procesos de prescripción y de selección de operador de servicios locales y de larga distancia.

El operador dominante ha jugado un papel primordial en ambos procesos y se han detectado irregularidades que tienen como principal razón el hecho de que dicho concesionario detenta la información respecto de los usuarios del servicio local. Esta posición permite al operador dominante afectar las condiciones de competencia tanto en el mercado de servicios local, de larga distancia nacional e internacional, así como en el mercado de acceso o interconexión.

La regulación adicional debe permitir que el órgano regulador tenga acceso de forma regular a la información respecto del número total de líneas prescritas por ciudad y por central respecto de clientes comerciales, residenciales, provisión de servicios dedicados (PBX) y telefonía pública. Así mismo, para garantizar el proceso de selección de operadores, el ente dominante debe proporcionar información de confirmación sobre el número de nuevas instalaciones locales y la sincronización de sus bases de datos con la base de datos del organismo encargado de administrar el proceso de selección de operadores.

Así mismo, es recomendable que la regulación adicional prevea un control respecto de la información de los usuarios de los servicios locales del operador dominante, ya que por lo menos este tiene información que involucra el nombre de los usuarios, su domicilio, los números telefónicos contratados sujetos a facturación, niveles de consumo y definición de clase o tipo de servicio por número telefónico, entre otros. Esta información resulta sensible y sujeta a confidencialidad.

Obligaciones específicas sobre información referente a la instalación y cobranza de los servicios locales: Al tener el control de los servicios locales, el operador dominante retiene información básica respecto de comportamiento del mercado. Por ejemplo, el proveedor de servicios locales tiene de primera mano la información sobre la solvencia económica y el historial de pago de sus clientes, además tiene la prerrogativa de suspender el servicio local y al hacerlo suspende *de facto* la provisión de otros servicios proporcionados en competencia como son el servicio de larga distancia y el acceso a internet.

Por lo anterior, la regulación específica debe promover mecanismos que, cumpliendo con las condiciones de confidencialidad, seguridad y restitución del costo de administración de la información que devengue el operador dominante, permitan el acceso a dicha información que obra en su poder respecto de políticas, prácticas y resultados crediticios referentes a las líneas locales actuales y aquellas que vaya contratando, así como hacer públicas sus políticas de cobranza a los usuarios y las condiciones de suspensión y desconexión de los servicios cuando esto afecte los intereses de los proveedores de servicios de larga distancia o servicios de valor agregado.⁷⁴

⁷⁴ Esta posición encuentra apoyo (limitado y condicionado) entre los diversos operadores a nivel internacional. Citamos lo siguiente: "The fundamental principle in producing quality of service information for consumers, is that the information is clear, unambiguous and relevant, thus enabling the consumer to make an informed judgment about the operator they receive service from or about the service provides by other operators... ETNO believe that the information provided to consumers should be clear and meaningful to them. Therefore we are concerned that the publication of both the "supply time" and the "percentage of orders completed by date committed to the customer" indicators may give the consumer conflicting messages concerning the level of service which they could expect within individual member states". Véase: ". European Telecommunications Network Operators Association (ETNO). RD113(11/99) Reflection Document on the SagaTel Study on "The regulation of Quality of

Obligaciones específicas respecto de la provisión de servicios proporcionados en forma exclusiva por el operador dominante: La regulación adicional debe garantizar que aquellos servicios que proporciona en forma exclusiva el proveedor dominante estén en disposición de cualquier usuario aún cuando este usuario haya seleccionado a otro proveedor distinto del incumbente.

Por ello, la regulación asimétrica debe generar mecanismos de información que garanticen que dichos servicios se otorguen de manera no discriminatoria a todos los usuarios. Los mecanismos regulatorios deben promover el flujo de información respecto de los servicios de asistencia de directorio, números de emergencia, servicio de operadora y desde luego el reporte de fallas y daños y la recepción de solicitudes de reparación del servicio.⁷⁵

C.-Obligaciones específicas en materia de topología de red

El operador dominante puede reconocerse como un ente económico que integra en una sola empresa las operaciones de telefonía local, servicio de larga distancia nacional e internacional, servicios de acceso, interconexión y provisión de servicios de valor agregado. Gracias a su integración vertical, el

Service in voice telephony and related consumer protection issues". Bruselas, Bélgica. 1999. Visible en la pagina de internet: www.etno.be.

⁷⁵ Por ejemplo, respecto a los servicios proporcionados por France Telecom en la Republica Francesa, se ha propuesto la creación de un "directorio universal de suscriptores". Respecto a ello, se cita lo siguiente: "During the public consultation at the end of 1993, it was apparent that there is a wide consensus in favour of the production of an universal subscriber directory. This was particularly requested by consumers in order to avoid the appearance of multiple subscriber lists, which would undoubtedly be more difficult to consult...the establishment of an universal directory must be based on a few straightforward principles: -the right for all those who subscribe to a voice telephone service, to choose to be included or not in such a universal directory; - the obligation, embodied in terms o its license, of any provider of a public telephone service to allow its subscribers to exercise the above right; -the management of the universal directory in such way as to provide safeguards for business confidentiality and fair competition conditions." Vease: Ministry of Industry, Posts and Telecommunications. Republic of France. "New ground rules for telecommunications in France", Paris, Francia 1995. Documento visible en la página de internet: www.telecom.gouv.fr/english/regle-en.htm.

incumbente tiene pleno control y conocimiento sobre la topología de la red nacional.

Esta situación le permite, entre otras cosas, planificar eficientemente sus proyectos de ingeniería y la expansión y aumento de capacidad de su red en forma previsible. Tiene además la capacidad exclusiva de enrutar el tráfico que corre por red (inclusive el tráfico del resto de los competidores) de forma directa y planificada, lo que le permite asegurar bajos costos de operación y el máximo aprovechamiento de sus recursos.

Desde luego, en la operación de su red (única que tiene la característica de ser nacional y por lo tanto cubrir la totalidad de las poblaciones que cuentan con servicio telefónico) se ven comprometidos la totalidad de los mercados de servicios de telecomunicaciones, la operación de los operadores competidores y el cumplimiento de los planes técnicos fundamentales y las obligaciones contenidas en su título de concesión.

Es por ello que la regulación adicional debe considerar las obligaciones específicas relacionadas a la topología de la red.

La regulación específica debe garantizar que el operador dominante proporcione al órgano regulador información respecto de los elementos de su red, como son: ubicación exacta en coordenadas de todas sus centrales telefónicas, características tecnológicas de las central, la interdependencia jerárquica de sus centrales (centrales de interconexión y centrales de tránsito interurbano), información respecto de la numeración utilizada por los servicios 95-800 y de las traducciones de números 800 internacionales.

Así mismo, se debe proveer información respecto de las capacidades de desborde y sobre la identificación de los medios de transmisión sobre los que enruta el tráfico. Resulta necesaria la información respecto del esquema de enrutamiento de las llamadas de larga distancia nacional e internacional.

También se recomendable que el operador dominante entregue al ente regulador información respecto del número de líneas de acceso servidas por cada central telefónica y por tipo de servicio, así como la información referente a los minutos de uso (MOU) nacional e internacional por ciudad, por mes y por central telefónica diferenciados en número de minutos de uso

por originación domésticos, por terminación domésticos, por originación internacionales y por terminación internacionales. Así mismo, el incumbente deberá proporcionar reportes mensuales que contemplen la medición de indicadores de calidad del servicio de interconexión por cada operador.

Esta información debe ser administrada por el órgano regulador y la regulación adicional debe implementar procedimientos para su consulta por parte del resto de los operadores. Así mismo, la regulación debe reforzar la facultad de control y vigilancia del ente regulador a fin de que verifique y dirija el cumplimiento de las obligaciones sobre la expansión de la red.

D.-Obligaciones específicas en materia de calidad de servicio

En un entorno de apertura del sector de telecomunicaciones es claro que existe una ausencia o insuficiencia de normas que regulan los estándares de calidad, y por otro lado, resulta claro que, dada la naturaleza e importancia económica de los servicios de telecomunicaciones, estos estándares de calidad deben de ser garantizados.⁷⁶ En un mundo en que las actividades económicas dependen cada vez más de los servicios de telecomunicaciones, un detrimento o insuficiencia en la calidad de su provisión da como resultado graves consecuencias.

Efectivamente, solo basta pensar en las transacciones que realizan las instituciones bancarias, los órganos de recaudación del Estado, las grandes corporaciones industriales, etc. para tener una idea de las repercusiones que origina un control deficiente de la calidad de los servicios. Los daños y consecuencias pueden ser irreversibles y comprometer la seguridad nacional de los países.⁷⁷

⁷⁶ De acuerdo al Capítulo 4 "Operación y calidad de los Servicios" contenido en la modificación al título de concesión de Teléfonos de México, S.A. de C.V. (Telmex) del 10 de agosto de 1990, se establecen los lineamientos esenciales respecto de la calidad del servicio y el aseguramiento de su provisión. Así mismo, se imponen a Telmex diversas obligaciones que le prohíben la interrupción del servicio, la prohibición de ventas atadas, la prohibición de trato discriminatorio y la publicación de un código de prácticas comerciales que defina sus relaciones con los usuarios.

⁷⁷ Por cuanto a los sistemas que comprometen la seguridad nacional, ciertos Estados imponen obligaciones específicas al incumbente quien, históricamente, opera y da soporte a las redes

Hay aspectos que se relacionan directamente con el entorno competitivo, como son: la calidad en el servicio de interconexión, provisión de circuitos privados bajo condiciones no discriminatorias, niveles de calidad del servicio local, transmisión de señales, señalización, mantenimiento y tiempos de reparación. El operador dominante, al ser el administrador de la red nacional, es responsable de que los niveles de calidad sean suficientes para la operación de todos los mercados.⁷⁸

Es por ello que una regulación asimétrica debe considerar obligaciones específicas respecto de calidad de transmisión, señalización, abastecimiento de circuitos, mantenimiento y tiempos de reparación.

Obligaciones específicas en materia de calidad de transmisión: La regulación adicional debe garantizar que todos los aspectos que impactan la calidad de transmisión de los servicios sean satisfactorios, de forma tal que todos los enlaces que envíen señales de voz y datos y que se curse a través de la red nacional interconectada con el resto de los competidores tengan un desempeño superior.

Desde luego, la regulación asimétrica debe considerar las recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones respecto de: índices de sonoridad (recomendaciones G.111, G.112), estabilidad (recomendaciones

nacionales. En ese sentido cito lo siguiente: "Compliance with requirements relating public safety or national defense is also necessary in a competitive environment. In this regard France Telecom is at present subject to a number of specific obligations. These involve providing national defense services for the Government and will continue to be the responsibility of France Telecom. These also involve services of benefit to the general public (transmission of emergency calls, setting up of crisis management systems) which may be extended to other operators." Véase: Ministry of Industry, Posts and Telecommunications. Republic of France. "New ground rules for telecommunications in France", Paris, Francia 1995. Documento visible en la página de internet: www.telecom.gouv.fr/english/regle-en.htm.

⁷⁸ Por cuanto al sector mexicano de telecomunicaciones, la OECD ha encontrado limitaciones que impiden monitorear de forma efectiva los niveles de calidad de servicio, "dada la cantidad de variables en los índices de calidad y el tamaño del universo de usuarios, es prácticamente imposible probar el incumplimiento con los indicadores. Parámetros individuales de calidad son integrados a los índices de calidad y no son tomados en cuenta de manera independiente. El cumplimiento con los índices de calidad se evalúa en base a todo el universo de usuarios de Telmex (clientes comerciales junto con operadores de larga distancia). Véase: OECD, "Reporte complementario de la Industria de Telecomunicaciones en México", Pág. 31. Paris, Francia. Agosto, 1999

G.122, G.131), eco e instalación de mecanismos canceladores en todos los enlaces E1 de acceso a su red (recomendaciones G.122, G.131, G.165), supresión de ruido (recomendación G.123), degradación de la calidad debido a procesos digitales, los enlaces de interconexión deberán aportar cero unidades de degradación (recomendación G.113), comportamiento de errores (recomendación G. 821, G.921 y M.2100), tasa de deslizamiento la cual debe ser igual a la tasa media de deslizamientos para los enlaces de interconexión entre las redes de los operadores de larga distancia equivalente a menos/igual 1 deslizamiento en 24 horas durante el 98.9% del tiempo de operación de la red elevado a un año; ley de codificación digital para señales analógicas entre enlaces de interconexión (recomendación G.711), fluctuación de fase (recomendación G.823), retardos (recomendación G.114), indisponibilidad considerando que un enlace de 2.048 Mbps local de interconexión debe garantizar por lo menos 8 horas al trimestre con falla, es decir un 99.6% de disponibilidad elevado al año, un puerto de interconexión debe garantizar un 99.9% de disponibilidad elevado al año.⁷⁹

Obligaciones específicas en materia de señalización: La regulación adicional debe garantizar una indisponibilidad de las rutas de señalización no mayor a 10 minutos por año, según la recomendación Q.703 de la UIT, así mismo, debe prever una garantía de redundancia y diversidad en los enlaces a nivel de 64Kbps entre los puntos de señalización y los puntos de transferencia de señalización de la red del operador dominante.

Obligaciones específicas en materia de abastecimiento de circuitos: La regulación específica debe garantizar que los tiempos de entrega en la provisión de circuitos privados y enlaces de interconexión sean expeditos (no mayor a 30 días) tanto a nivel de circuitos de 64Kbps como enlaces dedicados de 2.048Mbps. La provisión debe realizarse de forma tal que pueda garantizarse la conexión tanto de enlaces locales dedicados como conmutados, así como de los enlaces conmutados y dedicados de larga distancia.

⁷⁹ Las recomendaciones de la UIT se encuentran disponibles al público dentro del catalogo de ITU-T Recommendations. International Telecommunication Union/ ITU Telecommunication Standardization Bureau, Place des Nations, CH-1211, Geneva, 20, Switzerland. Dirección de internet: www.itu.int, www.itu.ch/publication.

Obligaciones específicas en relación a mantenimiento y tiempos de reparación: La regulación adicional debe señalar claramente los tiempos de restablecimiento de los servicios conmutados y digitales, y los tiempos de respuesta del operador dominante de acuerdo a niveles o grados de afectación de los servicios. Los grados de afectación del servicio comprenden desde el servicio totalmente afectado (caída de la red), servicio parcialmente afectado (caída parcial de la red) y atención a enlaces conmutados o digitales que, aún afectados, cuentan con redundancia, es decir, con soporte para mantener el flujo de tráfico por la red.

V.- CONCLUSIONES

Capítulo Primero

1. A partir de la década de los años setenta del siglo XX, los servicios de telecomunicaciones se han convertido en el medio de integración global más eficaz que hubiese conocido el ser humano. Esta realidad está íntimamente vinculada al fenómeno de la "globalización" ya que, hoy por hoy, la integración social y comercial producto de tal fenómeno tiene su principal apoyo en las redes de telecomunicaciones mundiales y en los mejores servicios de comunicación que en ellas se soportan.
2. El avance tecnológico del sector de telecomunicaciones nos permite afirmar que conceptos como "correo electrónico", "comercio electrónico" o "servicios multimedia" eran temas propios de la especulación tecnológica en los años setenta; y que el concepto "telecomunicaciones" identifica actualmente a una gama de servicios que involucran entre otros los siguientes: la transmisión de datos, facsímil, tele conferencias, radiocomunicación incluyendo telefonía móvil celular, "paging" y "trunking", redes públicas de telecomunicaciones, comunicación vía satélite, correo electrónico, etc. Desde luego estos servicios han ido desplazando al servicio de correo y los telégrafos.
3. Toda esta gama de servicios han tenido como base fundamental la invención de la telefonía, tecnología que consiste en un sistema de transmisión de señales que se utiliza para la transmisión, en sus principios, de la voz humana y sonidos, y actualmente para el envío de señales que pueden traducirse en sonido, imágenes y datos, por acción de corrientes u ondas electromagnéticas.
4. Desde el año 1878 en que inicia la telefonía en México y hasta el presente, el sector involucrado en la provisión de los servicios de telecomunicaciones ha tenido transformaciones que han modificado tanto el concepto "telecomunicaciones" como su regulación.

5. Señalamos que existen diversas definiciones del concepto "telecomunicaciones", las que se han enriquecido por la introducción en el mercado de diversos medios interactivos que tienen como base la telefonía pero que comprenden tanto la computación y los denominados "servicios de valor agregado" dentro de los que se incluyen los servicios prestados mediante el Internet, servicios de envío simultáneo de facsímiles, servicios multimedia e interactivos, etc. Las definiciones aplicables al sector en México son las contenidas en los siguientes cuerpos normativos:

Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Telecomunicaciones = "La transmisión y recepción de señales por cualquier medio electromagnético".

Reglamento de Telecomunicaciones

Telecomunicaciones = "Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por línea física, conductora eléctrica, radioelectricidad, medios ópticos y otros sistemas electromagnéticos"

Ley Federal de Telecomunicaciones

Telecomunicaciones = "Toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, u otros sistemas electromagnéticos"

6. Se reconoce que, desde 1990, el Estado Mexicano ha hecho un esfuerzo significativo tanto en la privatización del monopolio público de telecomunicaciones como al crear el marco regulatorio que garantiza la apertura del sector a la inversión privada. Que el marco normativo paso del esquema contemplado por la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940 y el Reglamento de

Telecomunicaciones de 1990 al esquema derivado de la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995.

Además se señaló que a partir de 1993 la Ley de Inversión Extranjera permite una participación de hasta un 49% en el sector; y en agosto de 1996 se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Por último, a partir del primero de enero de 1997 se libero en México la competencia de los servicios de larga distancia que requieren interconexión.

7. Como resultado de la privatización de Teléfonos de México, S.A. de C.V. (Telmex) y la apertura del sector, hasta principios de 1999 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes había otorgado concesión para la explotación de los servicios de larga distancia a diecisiete empresas.

De esas diecisiete empresas, la primera en entrar al mercado fue Avantel, S.A. quien ha construido al momento una red de fibra óptica de gran capacidad de 5,365 kilómetros. La segunda empresa en competir fue Alestra quien comercializa en México los servicios utilizando la marca AT&T. Respecto de las restantes, ocho comercializan actualmente sus servicios al público y son a saber: Alestra, Avantel, Miditel, Marcatel, Protel, Bestel, Iusatel y RSL Com Net.

Así mismo dicha dependencia del ejecutivo federal ha otorgado concesión para ofrecer servicios locales, a las siguientes empresas: Avantel Servicios Locales, Megacable, Resetel, Unitel, Unefon, Maxcom, Axtel, Extensa y Pegaso.

Capítulo Segundo

1. Señalamos que el marco constitucional constituye un conjunto de conceptos normativos que configuran la forma y sistema de gobierno; la creación, organización y atribución de competencia de los órganos del propio gobierno, y que garantiza al individuo un

mínimo de seguridad jurídica y económica, por lo que el documento constitucional de un Estado es el vértice por el cual se plasma el programa jurídico-político que pretende concretar la voluntad del pueblo y la aplicación de los valores que servirán de guía para construir su porvenir como Nación.

2. Por cuanto al Estado Mexicano, este programa jurídico-político se plasma en el contenido de su "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", documento que es la ley suprema de la Unión y que constituye un instrumento jurídico dinámico que pretende siempre cubrir las necesidades de la sociedad.

En el cuerpo normativo de la Constitución, la relación del Estado Mexicano con los servicios de telecomunicaciones se encuentra vertida en el contenido de los artículos 5, 25, 26, 27, 28, 73 fracción XVII y 133 constitucionales.

3. Respecto a la actividad empresarial derivada de la provisión de los servicios de telecomunicaciones, señalamos que el artículo 5º constitucional dispone que a ninguna persona (física o moral) podrá impedírsele el ejercicio de actividades industriales o comerciales, siendo estas lícitas. Al ejercicio de esta libertad concurren las disposiciones constitucionales que regulan la participación de los sectores social y privado en la áreas económicas prioritarias para el desarrollo nacional.
4. Por cuanto a dichos "lineamientos de participación" se indicó que estos están contenidos en los artículos 25 y 28 constitucionales. Así mismo, se hizo notar que estas disposiciones constitucionales han ido modificándose con el fin de adecuarse a la apertura de actividades económicas que anteriormente eran exclusivas del Estado.

El artículo 25 constitucional dispone que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para asegurar que este sea integral y sustentable.

Esta responsabilidad del Estado involucra la planeación de la actividad económica, la regulación y el fomento de actividades que demande el interés general y definir la forma en que han de concurrir al desarrollo económico los sectores público, privado y social, contemplado entre otras, el sector de telecomunicaciones.

5. Se hizo especial énfasis respecto de algunas precisiones contenidas en el texto actual del artículo 28 constitucional:

La primera de ellas, consiste en señalar que el lector del texto constitucional no se encontrará el concepto "telecomunicaciones" como tal, ya que en dicho artículo solo se hace mención de los servicios de "correos, telégrafos y radiotelegrafía" tratándolos dentro del ámbito de las "áreas estratégicas", y del concepto "comunicación vía satélite" al hablar de las denominadas "áreas prioritarias".

Esta precisión resulta importante ya que bajo el concepto "telecomunicaciones" pueden encontrarse una amplia gama de servicios que incluyen, desde luego, la telegrafía, la radiotelegrafía y la comunicación vía satélite. Los servicios enumerados no son los únicos, ni los más importantes para la industria y el mercado de telecomunicaciones, sin embargo, en el texto constitucional solo se mencionan textualmente estos tres servicios.

6. Respecto de la segunda precisión y, considerando la distinción entre los conceptos "áreas estratégicas" y "áreas prioritarias" del artículo 28 constitucional, encontramos que, con la reforma al texto del párrafo cuarto del citado artículo constitucional, las comunicaciones vía satélite dejan de ser una "área estratégica" y se convierten en una "área prioritaria" del Estado Mexicano.

De acuerdo a dicha reforma, "... las comunicaciones vía satélite y los ferrocarriles son "áreas prioritarias" para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución".

Encontramos que, aún cuando en el texto constitucional la enumeración de las actividades contempladas como "áreas prioritarias" es deficiente y limitada, el sector telecomunicaciones en su conjunto se encuentra abierto a la participación de capital privado y social, quedando reservados como "áreas estratégicas" exclusivamente las comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas.

7. Se señaló que el texto del artículo 26 constitucional es importante para el sector de telecomunicaciones ya que involucra la obligación del Estado de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional en el que participen los sectores público, social y privado. Este sistema de planeación se concreta en el Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetan obligatoriamente los programas de la administración pública federal, inclusive el sector comunicaciones y transportes.

Así mismo, por cuanto a la función del Congreso de la Unión, señalamos que este cuerpo legislativo tiene facultad expresa, de acuerdo a la fracción XVII del artículo 73 constitucional, de dictar leyes sobre vías generales de comunicación.

8. Por cuanto a la Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de febrero de 1940, mencionamos que constituye el marco normativo originario de la regulación de los servicios de telecomunicaciones; que en su momento este cuerpo normativo cubrió la totalidad de los medios de comunicación, es decir, las comunicaciones terrestres, por agua, correos y telégrafos, comunicaciones eléctricas y aeronáuticas, pero que actualmente, y por cuanto al sector de telecomunicaciones, se han ido derogando diversas de sus disposiciones jurídicas para dar paso a la regulación específica.
9. Respecto del Reglamento de Telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1990, se mostró que es el ordenamiento jurídico que mejor define los diversos aspectos de provisión y explotación de los servicios de

telecomunicaciones y, que no ha sido derogado o abrogado por ninguna otra disposición normativa, por lo que resulta aplicable en todo aquello que no se oponga a la actual Ley Federal de Telecomunicaciones.

Es preciso reconocer que dicho reglamento consolidó la regulación existente hasta el mes de octubre de 1990 en materia de telecomunicaciones y que su importancia radica en el hecho de que unificó los conceptos y reglas para la concesión y provisión de los servicios públicos de telecomunicaciones distinguiéndolos en : redes de telecomunicaciones, redes y estaciones de radiocomunicación, servicios de telecomunicaciones, servicios de radiocomunicación, servicios de comunicación por satélite y gestión de frecuencias del espectro radioeléctrico.

10. Por cuanto a la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de junio de 1995, señalamos que constituye actualmente el marco normativo que regula al sector de telecomunicaciones y que en virtud de su expedición se abrogaron las diversas disposiciones sobre el sector que estaban contenidas en la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Es importante recalcar que esta ley fue promulgada bajo la premisa de que el crecimiento económico del país depende en gran parte de un adecuado desarrollo de la infraestructura que lo sustenta, y "parte fundamental de ésta reside en las telecomunicaciones, las cuales requieren del concurso de los sectores público, social y privado para su crecimiento y expansión".

Desde luego, y en virtud del tema de esta tesis, nuestro principal interés es el contenido normativo del artículo 63 de la ley, mismo que dispone que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes esta facultada para establecer condiciones específicas relacionadas con tarifas, calidad del servicio y acceso a información a aquel concesionario que de acuerdo al procedimiento establecido por la Ley Federal de Competencia Económica tenga poder sustancial en el mercado relevante.

11. Sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado por los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México el 17 de diciembre de 1992, señalamos que de sus ocho campos identificados para promover la inversión de empresas privadas, cinco de ellos contienen lineamientos para promover la libre competencia y la promoción de inversión extranjera en áreas prioritarias de la economía nacional.

Así mismo, resulta esencial tener en cuenta que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte constituye el documento definitivo por el cual el Estado Mexicano se compromete frente a sus socios comerciales a liberar el acceso al mercado de las telecomunicaciones.

En su capítulo XIII denominado "Telecomunicaciones" se regula las diversas formas de participación de las personas físicas o morales y se norma el acceso a la explotación y al uso de redes y servicios públicos de telecomunicaciones.

12. Por cuanto al control y verificación de la provisión de los servicios públicos de telecomunicaciones, señalamos que el Ejecutivo Federal dispuso la creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En lo concerniente a la aplicación y verificación del cumplimiento de la Ley Federal de Competencia Económica en todos los aspectos de la economía, incluido el mercado de las telecomunicaciones, se indicó que el Ejecutivo Federal creó la Comisión Federal de Competencia, órgano desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Ambos organismos encuentran una estrecha vinculación en la aplicación de los conceptos jurídico-económicos contenidos en la Ley Federal de Competencia Económica.

Capítulo Tercero

1. En relación a los conceptos contemplados por la Ley Federal de Competencia Económica aplicables al sector de las telecomunicaciones concluimos que el concepto de competencia, puede ser distinto si se considera desde el punto de vista económico o del jurídico, y por cuanto a la aplicación de las normas jurídicas que garantizan este fenómeno económico, es preciso hablar de una "relación de competencia".

Señalamos que, implícito en el concepto de competencia, se entiende que una entidad económica tiene la intención de fomentar su actividad en detrimento de otros miembros de la competencia. Es decir, el agente económico busca, mediante la competencia, obtener el mercado de otro y desplazarlo.

2. Así mismo, indicamos que los tres elementos integrantes del concepto jurídico de la competencia son: los competidores, la mercancía y la clientela.

En atención a dichos elementos, señalamos que "competidor" es la persona física o moral que realiza una actividad económica independiente frente a otro agente económico que también realiza una actividad independiente, en relación tal, que pueda beneficiar su propia actividad o la de un tercero en detrimento de la actividad del segundo.

La "clientela" se integra por consumidores potenciales de mercancías ofrecidas por los competidores, y por último, los bienes o servicios que los competidores ofrecen, prestan o anuncian a la clientela, se llama "mercancía".

3. Encontramos que la legislación de la materia carece de normas que definan los conceptos "libre competencia", "libertad económica" y "actividad económica", por lo cual utilizamos, en forma complementaria a la legislación mexicana, las definiciones contenidas en la *"Ley para promover y proteger el ejercicio de la libre*

competencia" de la República de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial número 34.880 del 13 de enero de 1992. Las definiciones que consideramos son las siguientes:

Libertad económica: el derecho que tienen todas las personas a dedicarse a la actividad económica de su preferencia sin más limitaciones que las derivadas de los derechos de los demás y las que establezcan la Constitución y leyes de la República.

Actividad económica: toda manifestación de producción o comercialización de bienes y de prestación de servicios dirigida a la obtención de beneficios económicos.

Libre competencia: aquella actividad en la cual existan las condiciones para que cualquier sujeto económico, sea oferente o demandante, tenga completa libertad de entrar o salir del mercado, y quienes están dentro de él, no tengan posibilidad, tanto individualmente como en colusión con otros, de imponer alguna condición en las relaciones de intercambio.

4. Respecto del sector de las telecomunicaciones, señalamos que la actividad económica que se encuentra sujeta a condiciones de libre competencia es aquella cuyo objetivo es satisfacer las necesidades de todos los usuarios (clientes) actuales o potenciales de servicios de telecomunicaciones (mercancía) que prestan las empresas (competidores) que cuentan con la autorización (concesión/regulación) del Estado en la forma y dentro de los límites geográficos establecidos en dicha autorización o en las normas específicas.

En este orden de ideas, indicamos que la libre competencia es la posibilidad, tutelada y protegida por el derecho, de que los distintos agentes económicos involucrados en el sector de telecomunicaciones puedan ingresar a los mercados y competir.

5. Se hace una exposición sobre el concepto "monopolio" y su relación con el sector de telecomunicaciones. Señalamos que el concepto "monopolio" proviene del latín *monopolium* y este a su vez proviene

del griego, *mono=uno, polein=vender*, y que, de acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano, constituye el "aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio, bien provenga de un privilegio, o bien de otra causa cualquiera"

6. Resultó interesante señalar el hecho de que, en ciertas condiciones políticas y económicas, el Estado ha relacionado el concepto "monopolio" con cualquier acción o decisión que impide, de forma dolosa, la libre competencia y la libre concurrencia a los mercados; y por otro lado, "monopolio" ha sido sinónimo de la protección del Estado de ciertas áreas económicas prioritarias para el desarrollo nacional.

Respecto de la provisión de los servicios de telecomunicaciones, esta segunda postura fue adoptada por México y otras tantas naciones que, hoy por hoy, se encuentran sujetas a procesos de apertura comercial, desregulación y liberalización de mercados.

7. En el desarrollo del capítulo tercero se muestra que los conceptos "monopolio" y "agente económico dominante" tienen en común la concentración en la provisión de ciertos bienes y servicios que ostenta una persona física o moral de forma exclusiva.

En relación al sector de telecomunicaciones, el agente económico dominante es aquel que ostenta la condición exclusiva de los monopolios: limitar el acceso a los servicios básicos necesarios para el ingreso de otros competidores al mercado y la capacidad de controlar las condiciones del mercado al ser el proveedor exclusivo de algunos o todos los servicios relacionados con el mercado de telecomunicaciones.

8. Respecto del concepto "prácticas monopólicas absolutas" señalamos que, en relación al sector de telecomunicaciones, son aquellos acuerdos o convenios entre concesionarios de servicios de telecomunicaciones cuyo objetivo u efecto en el mercado es imponer acuerdos monopólicos, de cártel, de división de mercados o manipulación en subasta públicas en perjuicio directo de otros concesionarios competidores y del público usuario.

9. Por cuanto al concepto "prácticas monopólicas relativas" (también denominadas "prácticas verticales" pues se dan entre agentes involucrados en una relación productor/proveedor/consumidor) y en relación al mercado de las telecomunicaciones, indicamos lo siguiente:

Son cometidas por el o los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones con poder sustancial en el mercado relevante que celebre contratos, convenios o combinaciones con otras empresas concesionarias y cuyo objeto o efecto sea, o pueda ser, desplazar indebidamente a otras empresas concesionarias del mercado, impedirles sustancialmente su acceso al mismo o establecer ventajas exclusivas a favor de una o varias personas.

10. Así mismo, dentro del ámbito de los servicios de telecomunicaciones, podemos señalar que el "mercado relevante" es aquel en que tienen verificativo las prácticas monopólicas relativas relacionadas exclusivamente a servicios concesionados dentro de la extensión geográfica en que se prestan y que es determinada precisamente por las concesiones correspondientes.

En este sentido, encontramos que en general, y por cuanto al sector de telecomunicaciones, el agente con poder sustancial en el mercado relevante coincide generalmente con el proveedor incumbente o histórico de los servicios, es decir, con el agente económico cuyo poder de mercado deriva de una situación previa de monopolio de Estado.

11. Por cuanto al tema de la concentración y el control de insumos esenciales, concluimos que, el control de la concentración de agentes económicos da como resultado la imposibilidad de que dos o más titulares de concesiones o licencias puedan, en un momento dado, fusionar sus activos con el consiguiente incremento en la participación de mercado.

El fenómeno que se pretende evitar es, precisamente, una concentración que tiene como objetivo implementar prácticas

anticompetitivas o impidan el acceso de otros agentes económicos a los distintos mercados relevantes derivados del sector de telecomunicaciones.

12. También resulta importante considerar que, en el sector de telecomunicaciones, nos encontramos con el hecho de que el proveedor histórico de los servicios de telecomunicaciones -el monopolio de Estado- tiene una fuerte propensión (capacidad e incentivo) para discriminar en contra de los nuevos competidores.

Por lo mismo, dicho monopolio (también denominado, el agente incumbente) adquiere la posición de agente económico con poder sustancial en el o los mercados relevantes derivados de la diversidad de servicios de telecomunicaciones.

Es decir, una sola empresa adquiere una integración vertical (monopolio con integración vertical) por la cual adquiere la ventaja de una relación asimétrica con sus competidores. En pocas palabras, el monopolio es el único poseedor y proveedor de instalaciones de acceso e interconexión, esenciales para que los nuevos concesionarios presten sus servicios.

13. Señalamos que como resultado de esta integración vertical se han identificado diversas conductas anticompetitivas, entre las cuales cabe resaltar las siguientes:

- Imposición de altas tarifas de interconexión
- Condicionamiento en la venta y entrega de enlaces privados
- Discriminación por indebida aplicación de tarifas y programas de descuento: conducta que implica el ofrecimiento, aplicación y cobro de programas tarifarios, descuentos y promociones no registradas u ofrecidas en condiciones anticompetitivas.
- Discriminación en acceso a servicios o recursos esenciales: conducta que impide el libre acceso a los servicios de otros operadores al condicionar, retrasar o impedir la interconexión en los términos y tiempos fijados por la ley.
- Discriminación por la negación de servicios de atención a clientes e información que provee de forma exclusiva el operador

incumbente: conducta que involucra la negativa, el condicionamiento o cobro de servicios gratuitos de información que proporciona de forma exclusiva el operador dominante.

14. En relación a la declaración de "poder sustancial en el mercado relevante" explicamos que, de acuerdo al contenido del artículo 13 de la Ley Federal de Competencia Económica, y de los artículos 10, 11 y 12 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica, la Comisión Federal de Competencia puede, de oficio o por denuncia de parte afectada, iniciar el procedimiento para determinar si una empresa es o no un agente económico con poder sustancial en el mercado relevante.
15. Aplicando los criterios de la Ley, la Comisión Federal de Competencia llevó a cabo una investigación *ex officio* que concluyó con una resolución dictada el 4 de diciembre de 1997 por la que se concluye que el concesionario Teléfonos de México S.A. de C.V. (Telmex) tiene poder sustancial en los cinco mercados en que se divide el sector telecomunicaciones y que son, a saber, los siguientes:
 - Mercado relevante de servicio local,
 - Mercado relevante de larga distancia nacional,
 - Mercado relevante de larga distancia internacional,
 - Mercado relevante de servicios de interconexión, y
 - Mercado relevante de servicios de transporte interurbano de señales.

Capítulo Cuarto

1. La definición de los distintos mercados relevantes realizada por la Comisión Federal de Competencia obliga a la Comisión Federal de Telecomunicaciones a realizar un análisis cuidadoso de los dichos mercados y de la capacidad para competir de las empresas titulares de permisos y concesiones otorgados por el Estado que se vayan incorporando al mercado.

Este análisis tiene como finalidad esencial generar la regulación específica (en su mayor parte, correctiva) que incentive la libre concurrencia y competencia en el sector.

2. Para el desarrollo de nuestro trabajo, incluimos la definición de "regulación asimétrica" empleada por la European Telecommunications Network Operators Association (ETNO) por considerarla clara y concisa.

De acuerdo a esta asociación, "regulación asimétrica" significa la introducción de reglas u obligaciones específicas que deben ser observadas o cumplidas *de facto* por el operador dominante o incumbente, pero no por el resto de los competidores.

3. Por cuanto al concepto "regulación asimétrica", señalamos que la aplicación de estas obligaciones o reglas puede ser explícita o implícita. Es explícita, por ejemplo, cuando a las compañías les está prohibido participar o entrar a cierto tipo de mercados, por ejemplo, la televisión por cable, o son obligadas a ofrecer determinadas condiciones de interconexión.

Esta asimetría explícita la encontramos en los términos y condiciones incluidos en los títulos de concesión o en los permisos y licencias y están generalmente dirigidas a los operadores dominantes. En su aplicación más drástica el Estado puede exigir una separación estructural de la empresa para distinguir y diferenciar ciertas áreas de negocio.

También señalamos que, una asimetría implícita, se encuentra generalmente en las normas regulatorias y es, en principio, dirigida a aquellos operadores "dominantes" fundándose en criterios como el de "participación de mercado". Por ejemplo, en el caso de la legislación mexicana, tenemos el artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

4. Mostramos que, aún cuando ciertos organismos (incluidos ETNO) se manifiestan en contra de la aplicación de obligaciones específicas a las empresas; para algunos segmentos del mercado de telecomunicaciones esta regulación adicional resultó provechosa.

Mostramos como ejemplo la apertura del servicio de larga distancia en los Estados Unidos, país en donde, la aplicación de una regulación asimétrica que, por un lado restringió al operador dominante y, por el otro, creó incentivos para los competidores, dio como resultado la oportunidad real de que diversas empresas desearan ofrecer dicho servicio a niveles competitivos.

Estos beneficios también se observan en países como Inglaterra, Australia y Nueva Zelanda.

5. El adoptar una posición que propone una regulación específica o asimétrica al operador con poder sustancial en el mercado relevante, obliga a impulsar la instrumentación del artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT).

Esta tarea impone que la Comisión Federal de Telecomunicaciones debe proponerse, como principal objetivo, que la regulación asimétrica o específica sea eficaz, transparente e imparcial, y desde luego, que de cómo resultado la implementación de los principios económicos contenidos en la Ley Federal de Competencia Económica.

6. Así mismo, debe considerar que el desarrollo del sector tiene como característica principal el ser dinámico, y por lo tanto, la instrumentación de las obligaciones específicas para el o los

operadores con poder sustancial en los mercados relevantes debe ser, también dinámica.

Es de concluirse que el proceso contenido en el artículo 63 de la LFT debe constituir un esfuerzo conjunto entre el órgano regulador del sector y la Comisión Federal de Competencia. Este esfuerzo implica un proceso abierto que pueda ser invocado y ejecutado en la medida en que se desarrollen los mercados.

7. El proceso de creación de tal regulación asimétrica debe sustentarse precisamente en el contenido normativo del artículo 63 de la LFT. Sujeto a esa disposición normativa, el órgano regulador debe aplicar obligaciones específicas en materia de tarifas, topología de red, información y calidad del servicio.

Estas obligaciones deben aplicarse en dos vertientes: las obligaciones generales, es decir, aquellas que se aplican a todos y cada uno de los mercados relevantes definidos por la Comisión Federal de Competencia y, las obligaciones específicas, o sea, aquellas que se aplican particularmente a cada uno de esos mercados relevantes.

8. Por cuanto al criterio de "calidad del servicio", la regulación específica debe establecer requerimientos adicionales que, siendo consistentes con las normas o políticas de servicio existentes, garanticen que el operador dominante los proveerá, sin limitación alguna y sin aplicar un trato discriminatorio a sus competidores, de acuerdo a los más altos niveles o estándares de calidad señalados por los organismos internacionales.
9. Así mismo, la regulación adicional debe garantizar la atención a los usuarios de los servicios e implementar mecanismos eficaces para la atención de quejas y solución de conflictos, sobre todo en aquellos casos en que el operador dominante abusa de su posición para imponer o restringir el acceso o venta de los mismos.

Esta regulación adicional debe ser complementaria y, en su caso, debe dotar de mecanismos jurídicos eficaces que garanticen la

aplicación de las obligaciones contenidas en la modificación al título de concesión de Teléfonos de México, S.A. de C.V.

10. En materia de calidad del servicio, la regulación adicional no puede ser sustituida por la Normas Oficiales Mexicanas ya que estas contemplan, en general, los requerimientos y especificaciones técnicas sobre instalación y operación de diversos sistemas involucrados en la provisión de los servicios de telecomunicaciones y las especificaciones técnicas de los elementos de conmutación y conducción de señales.
11. En relación a calidad del servicio, tampoco sustituyen a la regulación asimétrica que se desprende del artículo 63 de la LFT los criterios del International Organization for Standardization (ISO por sus siglas) aún cuando observamos que las empresas de telecomunicaciones que los han instrumentado han obtenido, como resultado de la mejora interna de sus procesos administrativos, que en forma indirecta se mejoren las condiciones y calidad de los servicios que prestan al público consumidor.
12. Por cuanto a obligaciones específicas en materia de tarifas, se deben distinguir obligaciones generales y específicas en relación a cada uno de los mercados.

La obligaciones generales deben aplicarse al operador con poder sustancial en cualquiera de los mercados relevantes definidos por la Comisión Federal de Competencia. La regulación adicional ha de señalar que el operador con poder dominante debe sujetarse sin excepción a la obligación contenida en el artículo 61 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y, por lo tanto, debe someter a registro y autorización sus tarifas.

13. El proceso de registro debe ser transparente en todas sus fases y debe considerar un periodo mínimo previo al inicio de vigencia de cada nueva tarifa o modificación a las existentes. Así mismo, es preciso que la regulación específica establezca un procedimiento de análisis, observaciones o impugnación de las tarifas del ente

dominante en el que participen los competidores. Este procedimiento deberá impedir que la aplicación de tarifas permita al dominante hacer predación de precios y desplazar indebidamente del mercado a sus competidores.

Desde luego, el órgano regulador debe, en virtud de esta regulación adicional, estar plenamente facultado para aplicar un criterio asimétrico al operador dominante e impedir que sus tarifas tengan aplicación y vigencia.

14. Así mismo, la regulación adicional debe considerar obligaciones específicas en materia de tarifas para los servicios local y de larga distancia nacional, independientemente del hecho de que dichas tarifas, actualmente, se encuentran reguladas de forma indirecta por el sistema de precios tope incluido en la canasta de servicios de telefonía básica que permite el incremento de dichas tarifas de acuerdo a los índices inflacionarios.

Por ello, el órgano regulador debe incorporar a la regulación específica un factor de productividad en las tarifas reguladas de la canasta básica e instrumentar un índice de precios tope de manera independiente para cada servicio.

15. La regulación adicional debe integrar al Índice Nacional de Precios al Consumidor elementos que consideren la evolución del tipo de cambio, el costo de producción y provisión de los servicios, los índices de protección arancelaria, etc como factores adicionales de ajuste a las tarifas. Así mismo, debe constreñir la capacidad del operador dominante para fijar de forma discrecional la aplicación de tarifas, promociones y descuentos sobre los servicios de telefonía local y larga distancia nacional.
16. La regulación adicional debe imponer obligaciones específicas en materia de tarifas para el servicio de larga distancia internacional al operador dominante. Tal regulación específica deberá desligar las tarifas de los servicios de larga distancia internacional del sistema de precios tope, ya que sus niveles no son determinados por

condiciones inflacionarias, sino por la modificación que sufren las tarifas de liquidación internacionales y el tipo de cambio.

Así mismo, se deben establecer pisos de referencia basados en costos de terminación de las llamadas de larga distancia internacional en que incurren los nuevos operadores del servicio.

17. La regulación adicional debe considerar obligaciones específicas en materia de tarifas para el mercado de tránsito interurbano y disponer que las tarifas de dicho servicio aplicadas por el dominante estén sujetas a un control que implique el cobro de tarifas al mayoreo que reflejen un beneficio por las diferencias de consumo del servicio observables entre los operadores competidores y los usuarios al menudeo.

Es conveniente que dicho esquema tarifario considere cuadros de descuento por volumen para los concesionarios debiendo existir consistencia en la relación económica observable entre volúmenes de tráfico y descuentos otorgados; y por último, se debe regular una tarifa de terminación de llamadas conmutadas en poblaciones no abiertas a prescripción.

18. La regulación adicional debe integrar obligaciones específicas en materia de tarifas para el mercado de acceso o interconexión que obliguen al operador dominante a realizar una asignación de activos transparente y verificada, ya sea local o larga distancia. Debe instrumentar un esquema transparente de separación contable con el fin evitar el uso de instalaciones compartidas como la coubicación en centrales telefónicas o el uso de servicios digitales integrados (RDI) sin el pago de derechos por parte del segmento de larga distancia del operador dominante, observando una igualdad de condiciones respecto del resto de los operadores competidores.

También debe determinar de forma transparente un margen de utilidad en la prestación de los servicios de interconexión y aplicar un sistema de precios tope que fomente la productividad del operador dominante y que sustituya el actual sistema de tasa de retorno.

19. Por cuanto a obligaciones específicas en materia de información, la regulación adicional debe tener presente que dichas obligaciones deben incidir en información respecto de: separación contable; información respecto a la correcta ejecución de los procesos de prescripción y selección de operadores de servicios locales y larga distancia; e información sobre las bases de datos de los usuarios de las líneas telefónicas locales.

Así también, la regulación adicional debe considerar obligaciones específicas respecto a información en torno a políticas comerciales que impliquen la instalación y el cobro de los servicios y, por último, información respecto de los diversos servicios que ofrece de forma exclusiva el operador dominante como son: asistencia de directorio, servicios de operadora y reparación de líneas telefónicas locales.

20. Respecto a las obligaciones específicas en materia de topología de red, la regulación adicional debe garantizar que el operador dominante informe periódicamente al órgano regulador la estructura y los elementos de conmutación que conforman su red como son: ubicación exacta en coordenadas de todas sus centrales telefónicas, características tecnológicas de las central, la interdependencia jerárquica de sus centrales (centrales de interconexión y centrales de tránsito interurbano), la numeración utilizada por los servicios 01-800 y de las traducciones de números 800 internacionales.

Así mismo, se debe informar respecto de las capacidades de desborde, la identificación de los medios de transmisión sobre los que enruta el tráfico, y respecto del esquema de enrutamiento de las llamadas de larga distancia nacional e internacional. Además de estas obligaciones, el incumbente deberá proporcionar al órgano regulador reportes mensuales que contemplen la medición de indicadores de calidad del servicio de interconexión por cada operador.

21. La regulación adicional debe establecer obligaciones específicas en materia de calidad de servicio bajo la premisa de que existen

aspectos en la provisión de los servicios de telecomunicaciones que se relacionan directamente con el entorno competitivo.

La regulación asimétrica debe establecer obligaciones específicas al operador dominante que garanticen: la calidad en el servicio de interconexión, la provisión de circuitos privados bajo condiciones no discriminatorias, niveles de calidad del servicio local, en transmisión de señales, señalización, mantenimiento y tiempos de reparación de la red a su cargo.

22. Los parámetros de calidad en el servicio deben considerar las especificaciones técnicas suministradas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y el International Organization for Standardization (ISO).

Sin embargo, estos parámetros de calidad en el servicio no deben constituirse en regulación específica aplicable al operador dominante, ya que estos le son exigidos por los organismos internacionales con el fin de certificar su operación y permitir su interconexión con las redes de telecomunicaciones de otros países. Es decir, los parámetros de UIT y de ISO son requisito *sine quanon* para que el operador dominante pueda recibir y terminar las señales que ingresan a su red del exterior.

23. Por último, se hace énfasis en que el órgano regulador, al emitir las obligaciones específicas, debe considerar la situación asimétrica del operador dominante frente a sus competidores.

El operador dominante, en su condición de administrador y controlador absoluto de la red nacional, debe ser considerado como principal responsable de que los niveles de calidad sean suficientes para la operación de todos los mercados.

VI.-BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa. México, D.F. 1992.
2. Andere , Eduardo y Georgina Kessel. *México y el Tratado Trilateral de Libre Comercio. Impacto Sectorial*. ITAM-McGraw Hill/Interamericana, México, D.F. 1992.
3. Arriola, Carlos. *Testimonios sobre el TLC*. Editorial Porrúa, México, D.F. 1994
4. Ballarin, Eduard. *Análisis sectorial y decisiones estratégicas*. Biblioteca IESE de Gestión de Empresas, IESE Universidad de Navarra. Ediciones Folio, S.A. Barcelona, España 1997
5. Barrera Graf, Jorge. *Instituciones de Derecho Mercantil*, Editorial Porrúa, México, D.F.
6. Cárdenas de la Peña, Enrique. *Historia de las comunicaciones y transportes*. SCT, México, D.F.
7. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, D.F. 1994.
8. Fraguas, Rafael/Ricart, Joan Enric. *Análisis de Competidores*. Biblioteca IESE de Gestión de Empresas, IESE Universidad de Navarra. Ediciones Folio, S.A. Barcelona, España 1997
9. Frisch Philipp, Walter. *Competencia Desleal*. Biblioteca de Derecho Mercantil, volumen 2. Oxford University Press. México, D.F. 1999
10. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa. México, D.F. 1995
11. Instituto Mexicano de Estrategias, S.C. *La Política Completa de Telecomunicaciones*. México, D.F. 1996.

12. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD). *Reporte Complementario de la Industria de las Telecomunicaciones en México*. OECD Paris, Francia. 1999
13. Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, D.F. 1995
14. Román Medina, Freddy. *Las Telecomunicaciones en México, a través del caso de Teléfonos de México*. Estudios Monográficos de la ENEP Aragón. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón. México, D.F. 1988.
15. Sánchez Ugarte, Fernando, Manuel Fernández Pérez y Eduardo Pérez Motta. *La Política Industrial ante la Apertura*. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1994.
16. Székely, Gabriel. *Telmex: una empresa privada*. Grupo Editorial Planeta, México, D.F., 1995.
17. Teléfonos de México, S.A. de C.V. *Historia de la Telefonía en México*. Distribución y Servicios Editoriales, S.A. de C.V. México, D.F. 1991.
18. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 18ava. Edición. Porrúa Hns. México, D.F. 1993.
19. Treston, Ileana/Gené, Eric. "Telmex: Heavyweight Champion". Informe publicado por Credit Suisse/First Boston Corporation. Boston, Estados Unidos. 1998.
20. Universidad Autónoma de México. *Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie I: Estudios Económicos, número 24. IJ México, D.F. 1994.
21. Vázquez Pando, Fernando A. Y Loreta Ortiz Ahlf. *Aspectos Jurídicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Editorial Themis, México, D.F. 1994.

22. Unión Internacional de Telecomunicaciones. *La Nueva Función del Estado en una era de liberalización de las Telecomunicaciones*. Informe del Segundo Coloquio sobre reglamentación celebrado en la Sede de la UIT. UIT/Ginebra, 1994.
23. World Trade Organization (WTO). "The WTO Telecom Agreement: Engineering the Global Information Highway". Documento publicado por el International Communications Studies Program, Center for Strategic & International Studies. Washington, D.C. 1997

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley de Vías Generales de Comunicación.
3. Reglamento de Telecomunicaciones
4. Reglamento de Telecomunicaciones Internacionales
5. Reglamento del Servicio de Telefonía Pública
6. Ley Federal de Telecomunicaciones
7. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
8. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
9. Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes
10. Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones
11. Reglamento Interior de la Comisión Federal de Telecomunicaciones
12. Ley Federal de Competencia Económica
13. Reglamento Interno de la Comisión Federal de Competencia Económica
14. Ley Federal del Procedimiento Administrativo
15. Ley Federal de Protección al Consumidor
16. Reglas del Servicio de Larga Distancia
17. Reglas del Servicio de Larga Distancia Internacional que deberán aplicar los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones autorizados para prestar este servicio.
18. Resolución sobre el Plan de Interconexión con Redes Públicas de Larga Distancia.

19. Acuerdo por el que se establece lineamientos para la contratación de los servicios de telefonía de larga distancia por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
20. Reglas del Servicio Local
21. Acuerdo por el que se establece el procedimiento para obtener concesión para la instalación, operación o explotación de redes públicas de telecomunicaciones locales al amparo de la LFT.
22. Reglamento del servicio de telefonía pública.
23. Telecommunications Act 1996 (Estados Unidos de América)

DOCUMENTOS PUBLICADOS EN INTERNET

1. Ayalón, Ángel. "La Relación entre Estado, Mercado y Regulación: Viejo debate, nuevas ideas" Documento presentado en el foro "Instituciones, Regulación y Nueva Economía", IESA. Documento publicado por la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia de Venezuela, Caracas, Venezuela. 1998.

Dirección:

www.procompetencia.gov.ve/informeselectelecomunicaciones.htm
l

2. Badell & Grau, Despacho de Abogados. "El Abuso de posición de dominio y la ley para promover y proteger el ejercicio de la libre competencia".

Dirección: www.gadellgrau.com/apilibrecom.html

3. Barbour, Emily S. "Privatization and Strategic Alliances in Latin American Telecommunications: Legal and Contractual Issues that Impact the Business Plan" Documento publicado por el National Law Center for Inter-American Free Trade. Estados Unidos. 1995.

Dirección: www.natlaw.com/pubs/spmxcn5.htm

4. Code of Federal Regulations. "Title 47 Telecommunications, Part 61-Tariffs". Documento publicado por el National Archives and Records Administration.

Dirección: www.access.gpo.gov

5. Coordinación de Comunicación Social de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. "Capítulo de la Reforma Regulatoria en la Industria de las Telecomunicaciones Mexicanas elaborado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico".

Dirección:

www.cft.gob.mx/html/1_cft/bol99/ago99/bol32_4ago.html

6. European Telecommunications Network Operators (ETNO). "Reflection document on Asymmetric Regulation". Documento RD47(10/96). Bruselas, Bélgica. 1996.

Dirección: www.etno.be

7. European Telecommunications Network Operators (ETNO). "Reflection document on the SagaTel Study on The regulation of Quality of Service in voice telephony and related consumer protection issues". Documento RD113(11/99). Bruselas, Bélgica. 1999.

Dirección: www.etno.be

8. Fernández, José Joaquín. "Libre Competencia y desarrollo económico". Artículo publicado en el Diario Extra, diciembre de 1997 de Costa Rica.

Dirección: www.libertario.org/ComuPrensa/librecompetencia.htm.

9. García, Cesar Enrique y Jehan Said David. "Telefonía celular en Colombia: Una Exploración del Esquema Regulatorio". Colombia.

Dirección:

<http://info.telecom-co.net/unidadtrans/gruposint/aspectos/articulos/tel-celular.htm>

10. Green, R. James/Teece, David J. "Four approaches to telecommunications deregulation and competition: the U.S., U.K., Australia and New Zealand". Documento CRTP-49 publicado por el Center for Research on Telecommunications Policy, Hass School of Business, University of California Berkeley. 1998.

Dirección: <http://haas.berkeley.edu>

11. Hanley, Adrienne C. "Mexico's Commitment to Open Telecom Markets to Competition, An Analysis from an American Observer". Documento publicado por el National Law Center for Inter-American Free Trade. Estados Unidos. November 20, 1995.

Dirección: www.natlaw.com

12. "Informe de Políticas Públicas en el sector de Telecomunicaciones". Documento publicado por la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia de Venezuela, Caracas, Venezuela. 1998.

Dirección:

www.procompetencia.gov.ve/informeselectoretelecomunicaciones.htm

13. Katz, Michael L./Woroch, Glenn A. "Symposium introduction: Convergence, competition and regulation". Documento publicado por el Center for Research on Telecommunications Policy, Hass School of Business, University of California Berkeley. 1998.

Dirección: <http://haas.berkeley.edu>

14. Kelley Drye & Warren. "Telecommunications in Mexico: Recent Developments." Documento publicado por el National Law Center for Inter-American Free Trade. Estados Unidos. November 20, 1995.

Dirección: www.natlaw.com/pubs/spmxcml.htm

15. Ley 16/1989, de 17 de julio, Normas reguladoras de la Defensa de la Competencia. España.

Dirección:

www.cmt.es/demosema1dir/Serv/document/legislacion/leg-basic/.../B-LE-89-07-18.htm

16. Ministry of Industry, Posts and Telecommunications-Republic of France. "New grounds rules for telecommunications in France". Paris, Francia. 1995.

Dirección: www.telecom.gouv.fr/english/regle-en.htm

17. Nicolín, Jorge. Discurso pronunciado el día 12 de noviembre de 1999 con motivo de la XX Convención Anual de la CANIETI. Documento publicado por la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Dirección: www.cft.gob.mx

18. Office of Telecommunications (OFTEL). "Effective Competition: Framework for Action", Londres, Inglaterra. July 1995

Dirección: www.oftel.gov.uk/consumer/compet.htm

19. Office of Telecommunications (OFTEL). "Draft Guidelines on the application of the Competition Act in the Telecommunications Sector-Consultation". Londres, Inglaterra. January, 1999.

Dirección: www.oftel.gov.uk/competition/cact0199.htm

20. Telecomunicaciones en la Argentina.

Dirección:

www.secom.gov.ar/prensa/informes/telecom_en_argentina.html.

PAGINAS DE CONSULTA EN INTERNET

www.aca.gov.au/legal/index.htm

Australian Communications
Authority Act.

www.avantel.com.mx

Avantel S.A. de C.V.

www.crtc.gc.ca

Canadian Radio and
Telecommunications
Commission.

www.cft.gob.mx

Comisión Federal de
Telecomunicaciones.
México.

www.ctc.cl

Compañía de
Telecomunicaciones de
Chile, S.A.

www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/

European Union's Telecom
Policy.

www.etno.be

European
Telecommunications
Network Operators (ETNO)

<http://haas.berkeley.edu>

Haas School of Business.
University of California
Bekerley

www.itu.int/treg/queries/z_leg.idc

International
Telecommunication Union/
Telecommunications
Legislation.

www.fcc.gov

Federal Communications
Commission. (FCC).
Estados Unidos

www.oftel.gov.uk

Office of
Telecommunications,
Reino Unido.

www.telecom.gouv.fr

Ministerio de Industria,
Correos y
Telecomunicaciones.
República Francesa

www.natlaw.com

National Law Center for
Inter-American Free Trade
(Natlaw)

www.telmex.com.mx

Teléfonos de México, S.A.
de C.V. México.

www.trai.gov.in/Gazette.html

**Telecom Regulatory
Authority of India.**

www.fcc.gov/telecom.html

**Telecommunications Act of
1996. FCC/USA**