



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE ESTUDIOS SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR

"ANALISIS JURIDICO DE LA COMPETENCIA  
ECONOMICA EN MATERIA DE  
TELECOMUNICACIONES"

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

**TORRES DIAZ JORGE RICARDO**

ASESOR: JORGE WITKER. V.



CIUDAD UNIVERSITARIA

2632

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

# Paginación Discontinua



**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE ESTUDIOS SOBRE  
EL COMERCIO EXTERIOR**

**OFICIO APROBATORIO No. L .01/2002.**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA UNAM  
P R E S E N T E**

Me permito informarle que la tesis para optar por el grado de licenciatura, elaborada por el pasante en Derecho, **TORRES DIAZ JORGE RICARDO** con el número de cuenta 9338467-2 en este Seminario, bajo la dirección del **DR. JORGE WITKER VELASQUEZ** denominada "ANÁLISIS JURÍDICO DE LA COMPETENCIA ECONOMICA EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES" satisface los requisitos reglamentarios respectivos, por lo que con fundamento en la fracción VIII del artículo 10 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de esta Facultad de Derecho, otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

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.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Ciudad Universitaria, D.F., 9 de enero de 2001.

**DR. LUIS MALPICA DE LAMADRID**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO DE COMERCIO EXTERIOR**

*A Dios, por todas las bendiciones que me ha otorgado.*

*A Jovita, mi madre, por guiar el sendero de mi vida y por su apoyo incondicional.*

*A mi hermana, abuelos y tíos, por la confianza en mi depositada.*

*A Anzibé, por su amor y apoyo. Nadie como tú.*

*A mi querida UNAM, a la Facultad de Derecho y al Instituto de Investigaciones Jurídicas, a amigos y maestros y en especial al Dr. Jorge Witker y Dra. Laura Hernández, por su profesionalismo, pero sobre todo, por su humanismo.*

**ANALISIS JURIDICO DE LA COMPETENCIA  
ECONOMICA EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES**

**INDICE**

<b>SIGLAS Y ABREVIATURAS EMPLEADAS</b>	<b>i</b>
<b>INTRODUCCION</b>	<b>ii</b>
<b>CAPITULO I: MARCO CONCEPTUAL</b>	
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>A. DERECHO DE LA COMPETENCIA</b>	<b>1</b>
I. Concepto	2
II. Sujetos	3
III. Bien jurídico tutelado	4
<b>B. TELECOMUNICACIONES</b>	<b>7</b>
I. Concepto técnico	10
II. Concepto Jurídico	11
a) Ley Federal de Telecomunicaciones	11
b) Anexo sobre Telecomunicaciones de la Organización Mundial del Comercio	11
<b>C. DERECHO DE LA COMPETENCIA Y TELECOMUNICACIONES</b>	<b>19</b>
<b>CAPITULO II: ACUERDOS INTERNACIONALES APLICABLES</b>	
<b>INTRDUCCION</b>	<b>24</b>
<b>A. ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS</b>	<b>28</b>
I. Anexo Sobre Telecomunicaciones	36
II. Documento de Referencia	39
a) Definición	41
b) Salvaguardas de competencia	42
c) Interconexión	43
d) Servicio Universal	44
e) Otros aspectos	45

### CAPITULO III: LEGISLACION NACIONAL APLICABLE

INTRODUCCIÓN	46
A. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	47
B. LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES	53
a) Disposiciones generales	56
b) Del espectro radioeléctrico	58
c) De las concesiones y permisos	59
d) De la operación del servicio de Telecomunicaciones	63
e) De las tarifas de operación	64
f) Del registro de telecomunicaciones	65
g) De la requisa	66
h) De la verificación e información	67
i) Infracciones y sanciones	68
C. REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISION FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES	69
a) Comisión Federal de Telecomunicaciones	71
D. LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA	75
a) Prácticas monopólicas	77
b) Comisión Federal de Competencia	79

### CAPITULO IV: REGULACIÓN JURÍDICA DE LA COMPETENCIA ECONOMICA DE LAS TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO

INTRODUCCIÓN	81
A. EL ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS Y LA ACTIVIDAD REGLAMENTARIA DE SUS MIEMBROS	82
B. LAS AUTORIDADES REGULATORIAS EN EL DOCUMENTO DE REFERENCIA	85
C. TIPOS DE REGULADORES EN EL DERECHO COMPARADO	88
a) Regulador independiente	88
b) Fondo del proceso regulatorio	89
c) Reguladores individuales y comisiones colegiales	90
d) Regulador multi-sector	91
e) Organización del personal regulador	92

<b>D. ATRIBUCIONES DE LA COMISION FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y LA COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA EN INVESTIGACIONES DE PRACTICAS MONOPOLICAS</b>	<b>94</b>
I. Facultades de la Comisión Federal de Telecomunicaciones	94
II. Facultades de la Comisión Federal de Competencia	97
III. Caso práctico	100
IV. Aplicación de sanciones por parte de la Comisión Federal de Telecomunicaciones	102
V. Propuestas	104
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>106</b>
<b>ANEXO A: Anexo sobre Telecomunicaciones</b>	<b>112</b>
<b>ANEXO B: Documento de Referencia</b>	<b>116</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>119</b>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AOMC	Acuerdo por el que se establece la OMC
AT	Anexo sobre Telecomunicaciones
Cofeco	Comisión Federal de Competencia
Cofetel	Comisión Federal de Telecomunicaciones
DR	Documento de Referencia
DRPT	Dirección General de Política de Telecomunicaciones
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio ( <i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> )
GATS	Acuerdo General sobre Comercio de Servicios ( <i>General Agreement on Trade in Services</i> )
GBT	Grupo sobre Telecomunicaciones Básicas ( <i>Group on Basic Telecommunications</i> )
LFT	Ley Federal de Telecomunicaciones
NMF	Nación más favorecida
NGBT	Grupo de Negociación sobre Telecomunicaciones Básicas ( <i>Negotiating Group on Basic Telecommunications</i> )
OMC	Organización Mundial de Comercio
párr(s).	Párrafo(s)
PI(s)	Proveedor(es) importante(s)
RSPTT	Redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
TRIPS	Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionadas con el Comercio ( <i>Trade-Related Intellectual Property Rights</i> )
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo ( <i>United Nations Conference on Trade and Development</i> )
WTO	Organización Mundial de Comercio ( <i>World Trade Organization</i> )

## INTRODUCCION

El comercio y la inversión en servicios han venido creciendo de manera significativa en México en la última década. La importancia de las telecomunicaciones para la economía de nuestro país se ha incrementado en los últimos años a través de la apertura y liberalización del comercio e inversión. Este sector de la economía fue responsable de aproximadamente un 30% en promedio del total de flujos de inversiones extranjeras directas recibidos por las mayores economías de América Latina en los años noventa.

La privatización de las empresas de telecomunicaciones constituyó el principal vehículo de la apertura y liberalización. El esquema normativo diseñado para la privatización no incluía objetivos de eficiencia y desarrollo del sector y, en el caso específico de Telmex, que era propiedad del gobierno mexicano, se otorgaron reservas de mercado que restringían la entrada de nuevos competidores.

Sin embargo, a pesar de los cambios regulatorios experimentados en los últimos años en materia de telecomunicaciones, México es calificado como un mercado de bajo nivel de competencia y poco atractivo para la inversión, pues Telmex concentra el 98% de usuarios del servicio de telefonía local, el 80% de larga distancia, el 75% de telefonía móvil y el 65% de Internet.

Es de destacar que el desarrollo reciente de la industria de las telecomunicaciones se explican en gran medida por los avances tecnológicos y el intenso proceso de internacionalización. Así, resulta un tanto abstracto el hablar solo de telecomunicaciones, para lo cual debemos decir que en este trabajo encontramos que dicho concepto esta integrado por lo que es la telefonía, la televisión, el radio, la radiolocalización, el

internet, etc. Los avances más notables se concretan en la posibilidad de prestar servicios a través de múltiples redes (terrestres, inalámbricas, internet) que compiten entre sí, y la convergencia hacia industrias antes diferenciadas como la computación, la televisión por cable y el entretenimiento.

En los organismos de regulación creados *a posteriori* (junto al marco legal) se separaron las funciones de regulación sectorial (monitoreo y vigilancia de la dinámica del mercado, la Comisión Federal de Telecomunicaciones) y las de competencia (concentración de empresas, control de fusiones y adquisiciones, la Comisión Federal de Competencia).

Este trabajo de investigación, tu elaborado con el objetivo de conocer y evaluar la legislación mexicana en materia de telecomunicaciones en su ámbito de competencia económica, haciendo un análisis de las leyes nacionales así como los acuerdos que se tienen celebrados en la materia a nivel internacional ante la OMC, con base en la siguiente hipótesis:

*En México existe un organismo regulador de las telecomunicaciones, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, así como un organismo para la vigilancia de la sana competencia entre empresas competidoras, la Comisión Federal de Competencia:*

*¿Están las facultades de estos organismos bien delimitadas en la ley?*

*¿Tienen estos organismos facultad coactiva para hacer cumplir sus resoluciones?*

*¿En los Acuerdos celebrados por México se contempla la existencia de este tipo de organismos reguladores?*

Acorde con el objetivo e hipótesis planteados, se formuló el siguiente esquema temático dividiendo el trabajo en cuatro capítulos:

Capítulo I, denominado Marco Conceptual, en el cual encontramos en primer lugar el concepto de Derecho de la Competencia, así como los sujetos que en él intervienen y el bien jurídico tutelado. Adelante se hace un análisis del concepto, tanto técnico como jurídico, de las telecomunicaciones. Para comprender el objeto de estudio del presente trabajo se hace un análisis de la relación existente entre el derecho de la competencia y las telecomunicaciones,

En el Capítulo II, Acuerdos Internacionales Aplicables, se estudian los acuerdos a los cuales se ha adherido México ante la Organización Mundial del Comercio, así tenemos que se ha firmado un Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. Este Acuerdo es de gran trascendencia, en virtud de que antes de él, solo se regulaba sobre mercancías exclusivamente, y ahora se regula sobre los servicios, los cuales tienen características especiales como veremos en este capítulo.

En este mismo Capítulo se analiza también el Documento de Referencia. Este es el instrumento más importante a nivel internacional sobre el sector de telecomunicaciones debido a su contenido.

Capítulo II, Legislación Nacional Aplicable, en él se analizan los ordenamientos jurídicos de nuestro país que tratan sobre las telecomunicaciones y la competencia económica, así, en primer lugar se analiza nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, después la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley de Competencia Económica.

Es de destacar de este capítulo el análisis que se hace respecto a la supremacía constitucional en relación al criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de nuestro país poniendo a los tratados internacionales por encima de las leyes federales emanadas del Congreso de la Unión.

El último capítulo, denominado Regulación Jurídica de la Competencia Económica e las Telecomunicaciones en México, se integra por cuatro apartados. En primer lugar se analiza la facultad reglamentaria establecida en el GATS para los miembros de la OMC.

Posteriormente revisamos el Documento de Referencia con respecto a la autoridad regulatoria en materia de telecomunicaciones. Se hace un estudio sobre los reguladores en el derecho comparado.

Finalmente se estudian las facultades de la Cofetel y de la Cofeco en la legislación, para de esta forma revisar si la Cofetel tiene facultades coactivas para hacer exigibles sus resoluciones y recomendaciones.

# CAPITULO I

## MARCO CONCEPTUAL

### Introducción

En el presente capítulo se analizarán y delimitarán los conceptos claves para un mejor entendimiento del estudio a desarrollar en el presente trabajo. El primer tema que se estudia es el relativo a la definición y objeto de Derecho de la Competencia, así como también su clasificación y sujetos que integran este Derecho.

En la segunda parte analizaremos el concepto de telecomunicaciones, primero en una definición técnica y después pasaremos a la definición jurídica, es decir, aquella que nos da la Ley respectiva y la que se da de acuerdo a la OMC.

### A. Derecho de la Competencia<sup>1</sup>

Este Derecho es de reciente creación y a partir de los últimos años a tomado un gran auge principalmente debido al movimiento globalizador que esta viviendo la humanidad, toda vez que actualmente existen empresas que con su gran poder económico llegan a invertir a otros países con

---

<sup>1</sup> Competencia, en términos generales es la aptitud de las empresas en un mercado de bienes y servicios, para influir con su actividad en la condiciones de mercado, es decir en la oferta y la demanda de determinados bienes y servicios. De acuerdo con Anibal Etcheverry, esa influencia significa lograr una buena oferta en el mercado que permita efectos económicos y sociales beneficiosos, como los de la mejora constante de la calidad, multiplicidad de ofertas, baja de precios, aumento de capital, eficiencia constante, perfeccionamiento permanente, mayor satisfacción y utilidad para el consumidor. Anibal Etcheverry, Raúl, "Apuntes sobre el concepto del Derecho de la Competencia y su relación con la Propiedad Industrial y el Derecho del Consumidor" en *Revista jurídica de Buenos Aires*, I-II-III, Ed. La Ley, Argentina, 1997, p. 113

grandes ventajas sobre la industria nacional, además de que a partir de la liberalización de varios sectores, entre ellos las telecomunicaciones, los gobiernos se han visto en la necesidad de regular al respecto. "Publicar e implantar una norma, equivale a establecer y operar un pacto plasmado en un documento técnico, mediante el cual los fabricantes, los distribuidores, los usuarios o consumidores y la Administración Pública, acuerdan las características que deberán reunir los productos o servicios involucrados. Luego entonces, el grado de facilidad para lograr dicho pacto, esto es, para normalizar, dependerá de que tan rápido se pueden armonizar los intereses de los que producen con los de consumen y, a final de cuentas, con los intereses de la sociedad en que están inmersos."<sup>2</sup>

Se debe señalar también que en la actualidad en el mundo se vive un proceso de fusiones de empresas, de las cuales su poderío no se encuentra en un solo mercado (es decir, en un solo país), sino que se afectan o se ven involucrados los mercados de varios países, asumiendo posiciones de mercado relevante por ejemplo, por lo cual es importante el nacimiento del Derecho de la Competencia.

Este Derecho de la Competencia encuentra sus límites en los llamados monopolios naturales (empresas del Estado), y en la presencia de conglomerados transnacionales.

## I. Concepto

Jorge Witker nos dice que "el Derecho de la Competencia es una rama del derecho económico que regula y ordena los mercados sancionando las prácticas mercantiles anticompetitivas atentatorias a la libre competencia y concurrencia, premisas básicas de las economías de

---

<sup>2</sup> Díaz Cerón, Enrique, y Topete Corral, Raúl, *La normalización de las telecomunicaciones en*

mercado. Es una reglamentación específica que recae sobre ciertos comportamientos de los agentes económicos".<sup>3</sup>

## II. Sujetos

El Derecho de la competencia es aplicable a cualquier persona física o moral, que realice funciones de producción, distribución, adquisición u asignación de satisfactores, es decir, aquellas que participen en las actividades que engloba el proceso económico.

El Estado, como regulador, participa como agente económico. El tiene la facultad exclusiva de regular y vigilar estas actividades. La política de competencia es generalmente aplicada a través de dos formas de intervención gubernamental:

El primer tipo es conductamental. En este tipo de intervención, la autoridad intenta modificar la conducta de una empresa en particular o un grupo de empresas a través de la regulación de esa conducta. La regulación de precios es un ejemplo de intervención conductamental.

Una segunda forma de intervención es estructural. Esta intervención afecta la estructura de mercado de la industria. Por ejemplo, los gobiernos pueden intervenir para prevenir una fusión de las dos mayores operadores de redes de telecomunicaciones en un mercado. De igual forma, una empresa dominante, puede ser requerida para separa sus operaciones en dos entidades distintas.<sup>4</sup>

---

México en [www.cofotel.gob.mx](http://www.cofotel.gob.mx)

<sup>3</sup> Wilker Velásquez, Jorge, *Derecho de la Competencia en América*, FCE, Chile, 2000.

<sup>4</sup> *Telecommunications Regulation Handbook*, en [www.infodev.org](http://www.infodev.org)

En cuanto a los sujetos nos dice Raúl Anibal Etcheverry que "hay que analizar cual es el beneficiario de un sistema de libre competencia."

"Los que se benefician con la competencia, son:

- Quienes compiten.
- Los consumidores, es decir, el público en general,
- Los intereses generales.

Si estos son los beneficiarios parece obvio que quien ejerce la dirección de la economía debe:

- a) Crear un sistema de competencia 'practicable'
- b) Admitir ciertas prácticas 'de exclusiva'
- c) Admitir ciertas prácticas como excepciones basadas en el bien común por un periodo temporalmente acotado.
- d) Sancionar o corregir las desviaciones del sistema."<sup>5</sup>

### III. Bien jurídico tutelado

La intervención de los gobiernos en estas operaciones en una economía de mercado se explica en función de varias razones. En el caso de la política y el derecho de la competencia, los principales objetivos de la intervención gubernamental son el responder a los fracasos del mercado,

---

<sup>5</sup> Op. cit. p. 112-113

limitar abusos del poder mercantil e incrementar la eficiencia económica. Pero también puede tener otros objetivos, por ejemplo, que un gobierno adopte medidas y políticas que limiten la participación de capital extranjero o compañías, en razón de crear o promover una industria doméstica o nacional.

Jorge Witker nos dice que "como instrumento de las políticas públicas, la legislación de competencia en el derecho comparado persigue los siguientes objetivos:

- a) Promover una asignación eficiente de los recursos.
- b) Proteger el bienestar de los consumidores
- c) Prevenir / sancionar niveles de concentración empresarial excesivos.
- d) Regular las prácticas anticompetitivas de las empresas que poseen dimensión comercial y que afectan la competencia de los países en desarrollo."<sup>6</sup>

Sobre lo anterior podemos decir que se debe concebir a este Derecho más como un instrumento de protección al consumidor, que como institución para regular o llevar a cabo las políticas económicas que los gobiernos adopten. Por ello, nosotros clasificaríamos los objetivos de la siguiente manera: a) promover el bienestar del consumidor; b) fomentar la eficiencia económica; y, c) proteger el proceso competitivo.

- a) Promover el bienestar del consumidor. Esto significa que el objetivo principal de este derecho, siempre sean

---

<sup>6</sup> Op.cit. p. 21

los consumidores, esto considerando que los efectos en los productores sean considerados en la magnitud que afectan a los consumidores.

Este bienestar de los consumidores se ve reflejado a través de un precio menor de los productos, una mayor variedad y mejor calidad. Esto en términos económicos lo podemos explicar diciendo que el "costo de oportunidad" sea igual a cero en la obtención de los bienes y servicios.

*"El bienestar de los consumidores se mide a través de las ventajas proporcionadas a los individuos por el consumo de bienes y servicios. En teoría, el bienestar individual se define mediante la evaluación por parte del individuo de su propia satisfacción, teniendo en cuenta su renta y el nivel de precios de los bienes y servicios. Para medir con exactitud el bienestar de los consumidores, es preciso conocer pues las preferencias de los individuos. En la práctica, la economía aplicada del bienestar recurre a la noción de excedente de los consumidores para medir el bienestar de estos últimos. El excedente de los consumidores es un indicador del bienestar total de los consumidores."*<sup>7</sup>

b) Fomentar la eficiencia económica. La competencia en los mercados promueve la eficiencia gracias a que: 1. Conduce los precios a los costos marginales; 2. Consigue que las empresas produzcan el menor costo posible; y 3. Proporciona incentivos para las actividades de investigación y desarrollo de las empresas y la introducción por éstas de nuevos productos y métodos de producción en los mercados.

c) La protección del proceso competitivo. Mediante las políticas de competencia económica se busca hacer eficiente el proceso productivo, impidiendo conductas de los agentes económicos que entorpezcan el desempeño y actividad del resto de los agentes productivos.

## B. Telecomunicaciones

Antes de abordar el estudio competencial en el ámbito de las telecomunicaciones conviene acotar suficientemente su propio concepto. Esta delimitación conceptual no tiene una finalidad puramente dogmática o académica, sino que, en este caso, muchas de las dificultades que la cuestión de la distribución de competencias plantea tienen su origen en lo complejo del objeto telecomunicaciones y en la consiguiente dificultad de ajustar su concepto.

Para comenzar este tema, debemos señalar que etimológicamente toda comunicación a distancia es telecomunicación.

El concepto de telecomunicaciones es relativamente nuevo, pues se empieza a incluir en los diccionarios hasta mediados de la década de los setenta. Cabe destacar que este concepto durante el transcurso del tiempo se ha visto ampliado en virtud del avance de la tecnología y la ciencia.

Debemos tomar en cuenta que las telecomunicaciones son un servicio<sup>B</sup>, y de acuerdo con Laura Hernández Ramírez, "los servicios son

---

<sup>B</sup> OCDE, *Glosario de Economía Industrial y Derecho de la Competencia*. Ed. Mundt- Prensa. Madrid, 1995, p. 18

<sup>A</sup> Durante las negociaciones del GATS se optó por no elaborar una definición de "servicio". En su lugar se definió lo que se entiende por "comercio de servicios". Al hacerlo los negociadores tuvieron que enfrentar un asunto complejo: cualquiera reglamentación sobre las transacciones

*actividades económicas que dan origen a intangibles o inmateriales de distintos grados de complejidad, determinados por el contenido de conocimientos que impliquen o envuelvan que no son generados por la agricultura, minería o industria y que participan directa o indirectamente en la producción o consumo de bienes físicos o manufacturas.*"<sup>9</sup>

Una vez que hemos definido lo que es servicios, para complementar nuestro estudio a continuación se darán algunas de las características de los mismos:

- **Intangibilidad**, los servicios no son materiales, al respecto Laura Hernández manifiesta que ésta característica es fundamental para el *marketing* de productos además de proporcionar una explicación o descripción del producto en venta este se puede mostrar para convencer al cliente, en tanto que el *marketing* de servicios, al ser estos intangibles o inmateriales es imposible mostrarlos al público en consecuencia en este ámbito es fundamental la comunicación, es decir la explicación o descripción que se realice del servicio en venta.
- **No son almacenables**, en general los servicios no se pueden reunir o guardar en un depósito, por la naturaleza de los mismos, de esta

---

internacionales de servicios debe contener normas con un alcance distinto al de los instrumentos comerciales tradicionales. Tales normas deben regular la movilidad, a través de las fronteras, de los factores de producción presentes en el suministro de los servicios. En efecto, los casos de comercio de servicios propiamente tal, esto es, aquellos en que los servicios son prestados a través de las fronteras, sin que el suministrador y el receptor abandonen sus respectivos países (servicios "separados" o "no factoriales"), no constituyen la forma habitual de suministro. La mayoría de las veces será necesario o aconsejable que el receptor se desplace hasta el país de residencia del suministrador, o que este se desplace hacia la residencia de aquél, con el consiguiente movimiento de factores de producción (capital y trabajo). Son los llamados servicios "factoriales". De esta manera, se introdujeron en las discusiones consideraciones ajenas al ámbito estrictamente comercial. Es así que el GATS contiene una definición amplia del comercio internacional de servicios, que atiende a la manera en que éstos son prestados: sus modos de suministro. El comercio de servicios se define, entonces, como el suministro de un servicio a través de alguno de los siguientes modos: i) transfronterizo, ii) a través del consumo en el extranjero, iii) a través de una presencia comercial, y iv) a través del desplazamiento de personas físicas (art. I:2).

<sup>9</sup> Hernández Ramírez, Laura, *Comercialización Internacional de los servicios en México. Marco Jurídico*, Ed. Mc Graw Hill, México 1998.

forma ¿cómo se podría almacenar una constancia jurídica?, por ejemplo, sin embargo algunos servicios pueden almacenarse como es el caso de los software a la telemática, lo anterior debido a que los servicios generalmente son actividades consumibles al momento de producirse.

- **No son transportables**, tanto Jorge Witker como Laura Hernández cuando se refieren a esta característica manifiestan que "Las aduanas registran solo mercancías y objetos físicos transportables, que se clasifican en un código merciológico que ordena y sistematiza todos los objetos susceptibles de comercializarse y por ende transportables entre los países "<sup>10</sup> al respecto se entiende que los servicios al no ser tangibles, no son transportables y consecuentemente no se lleva algún registro de los mismos en comercio internacional, sin embargo los servicios tienen elementos de inversión, como es el caso de las comunicaciones, la construcción, la ingeniería, las franquicias, las maquiladoras, la salud, los seguros, el turismo, entre otros, casos en los que se lleva algún tipo de registro de la inversión que genera el servicio correspondiente.
- **Simultaneidad**, los servicios se consumen y producen al mismo tiempo, y por eso se encuentran vinculados a las inversiones.
- **Conocimiento**, este rasgo se presenta en virtud de que todo servicio lleva inmerso el conocimiento de la persona que lo presta, y que en todo momento es este conocimiento el que le da valor al servicio; en virtud de que los servicios no existirían sin la intervención del hombre y sus conocimientos, la comercialización de servicios implica la comercialización del conocimiento razón por la cual en la actualidad es

---

<sup>10</sup> Ambos citando "El Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías fue creado por el Consejo de Cooperación Aduanera y el GATT en 1980, y aprobado por México en 1988 e incorporado a sus tarifas de importación y exportación.

necesario que los nacionales de cada parte estén cada día mejor preparados y capacitados.<sup>11</sup>

Establecidas las características de los servicios se pueden entender a estos como aquellas actividades intangibles, que no son transportables, almacenables ni registrables, y que como característica fundamental éstos implican un conocimiento, el cual le da un valor en el mercado internacional, ya que estas actividades no son producto de la agricultura, la ganadería o la industria, sino que del intelecto humano.

## I. Concepto técnico

Ana Luz Ruelas, escribe que "en un sentido amplio, las telecomunicaciones comprenden los medios para transmitir, emitir o recibir signos, señales, escritos, imágenes fijas o en movimiento, sonidos o datos de indistinta naturaleza, entre dos o más puntos geográficos a cualquier distancia por medio de cables, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos.<sup>12</sup>

Por su parte la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) ha proporcionado distintas concepciones entre las que destaca la siguiente. "...toda comunicación telegráfica o telefónica de signos, señales, imágenes y sonidos de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad u otro sistema o procedimiento de señalización eléctrica o visual."<sup>13</sup>

Como lo señalamos anteriormente, el significado cambia constantemente, por lo cual, actualmente la UIT ha definido a las

---

<sup>11</sup> Características manejadas por Laura Hernández, Op. Cit.

<sup>12</sup> Ruelas, Ana Luz, *México y Estados Unidos en la revolución Mundial de las telecomunicaciones*. UAS y UNAM, México, 1996.

<sup>13</sup> Conferencia de Madrid de 1932 (XIII Telegrafía y IV Radiotelegrafía)

telecomunicaciones de la siguiente forma: "toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos o imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilos, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos."<sup>14</sup>

## II. Concepto Jurídico

### a) Ley Federal de Telecomunicaciones

Esta Ley establece que se entiende por telecomunicaciones toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de la luz, radioelectricidad, medios ópticos, físicos u otros sistemas de comunicación vía satélite.<sup>15</sup>

Se trata pues, de una definición excesivamente amplia, que pretende responder a la extrema complejidad del concepto y evitar su rápida caducidad, debida a la continua evolución tecnológica que caracteriza a este sector. Así pues, con una fórmula abierta, se intenta abarcar todas las posibles manifestaciones, sean presentes o futuras, de telecomunicación.

### b) Anexo Sobre Telecomunicaciones de la OMC

De acuerdo al apartado 3.1, este Anexo establece lo siguiente: Se entiende por *telecomunicaciones*, la transmisión y recepción de señales por cualquier medio electromagnético.

---

<sup>14</sup> Convenio Internacional de Telecomunicaciones (CIT) Málaga-Torremolinos, versión oficial española, publicada por la Secretaría General de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, Ginebra, 1974.

<sup>15</sup> Art. 3º. Fracc. XIV

Como podemos observar, las telecomunicaciones son definidas técnica y legalmente, como la actividad mediante la cual se puede enviar, transmitir o recibir todo tipo de información, incluyendo voz, sonido, imagen, escritura, etc., a través de sistemas electromagnéticos, los cuales pueden ser hilos, radioelectricidad, medios ópticos, entre otros.

Debemos señalar en este apartado que las telecomunicaciones en la actualidad principalmente se llevan a cabo por tres grandes medios de transmisión, a saber: cables, radio y satélites.

Las transmisiones por cable se refieren al traslado de señales eléctricas a través de distintos tipos de líneas; entre las redes de cable más conocidas encontramos las redes de cable metálicos, elaborados con los siguientes materiales: cobre, hierro galvanizado, aluminio, coaxiales y las redes de fibra óptica. Los cables metálicos se tienden en torres o postes formando líneas aéreas, o bien en conductos subterráneos y submarinos, donde se colocan también las fibras ópticas.

Para las transmisiones de radio se utilizan señales eléctricas por aire o el espacio de bandas de frecuencia relativamente angostas.

Las comunicaciones por satélites se realizan mediante el uso de satélites artificiales situados en la órbita terrestre para facilitar las telecomunicaciones entre puntos geográficos previamente determinados.<sup>16</sup>

Una vez definido el término, podemos percatarnos que en la definición se encuentran una serie de términos que son los distintos subsectores del sector<sup>17</sup> de servicios telecomunicaciones y que a continuación definiremos para una mejor comprensión del tema.

<sup>16</sup> Ver Ana Luz Ruelas, supra.

<sup>17</sup> Establece el Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios (GATS) en el artículo XXVIII, *Definiciones*, inciso e) que "sector de un servicio significa:

*Telefonía.* Sistema de telecomunicaciones para la transmisión de la palabra. Transmisión de la palabra utilizando las propiedades de las ondas electromagnéticas. Transmisión de sonidos de larga distancia mediante hilos conductores.

*Telegrafía.* Sistema que sirve para transmitir despachos con rapidez y a larga distancia en forma de señales de cualquier índole. Sistema de telecomunicaciones para la transmisión de mensajes escritos o documentos por medio de un código de señales o por otros medios adecuados.

*Telex.* Deriva de la expresión Teleprinter Exchange, que significa intercambio entre teleimpresores; es un servicio transmisor de mensajes mediante teletipos, este sistema consta de un transmisor, un receptor y una central dotada de una computadora. El teletipo o teleimpresor es un telégrafo que realiza la transmisión de señales por teclado y la recepción de caracteres tipográficos; existen dos sistemas de teletipos: uno que utiliza el código morse normal (de tres posiciones) y otro que emplea un código de cinco posiciones, por lo que se reduce la velocidad y la banda de transmisión. Con el uso del teletipo los textos pulsados en un teclado, aparecen automática y simultáneamente escritos en el otro extremo de la línea.

*Radiotelecomunicaciones.* Técnica para establecer comunicación entre dos o más puntos terrestres o no mediante ondas electromagnéticas; las más importantes son: radiotelefonía, radiodifusión, y televisión.<sup>18</sup>

---

i) con referencia a un compromiso específico, uno o varios subsectores de ese servicio, o la totalidad de ellos, según se especifique en la lista de un miembro, y  
ii) en otro caso, la totalidad de ese sector de servicios, incluidos todos los subsectores."

<sup>18</sup> Conceptos obtenidos en el curso "Telecomunicaciones una visión integral" impartido por el UNIVERSUM del 5 de octubre al 5 de noviembre de 1998.

La *radiotelegrafía* y la *radiotelefonía* son aquellas transmisiones de escritos y de voz y sonidos respectivamente, que se realiza sin hilos (sin cable), sino que mediante ondas electromagnéticas.

*Televisión.* Transmisión de imágenes ópticas a distancia, valiéndose de ondas hertzianas.

*Radiodifusión.* Transmisión y difusión de programas radiados desde una emisora utilizando frecuencias fijas y potencias muy elevadas.

Entre los subsectores del sector telecomunicaciones, se negociaron dentro del marco de la OMC de acuerdo con el GATS, los siguientes:

- Servicio de telefonía local
- Servicios de transmisión de datos con comunicación de paquetes<sup>19</sup> y de circuitos.
- Servicio de telex
- Servicios de telégrafos
- Servicios de facsímil
- Servicios de circuitos privados arrendados<sup>20</sup>
- Servicios de telefonía móvil, celular analógica, digital<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> La transmisión de datos con comunicación de paquetes es un servicio de comunicación de datos en el que un flujo de datos se divide en unidades denominadas paquetes, las cuales son encaminadas por separado a un destino donde el mensaje original es reconstituido. (<http://www.wto.org/spanish/servicsp/servicsp.htm>)

<sup>20</sup> Es un servicio de conexión de prestación mediante transmisión permanente entre las instalaciones de dos abonados para uso exclusivo de un abonado. Este servicio puede proporcionarse a través de la infraestructura propiedad de un operador o explotada por éste o la capacidad de transmisión vendida o arrendada por un proveedor de servicios de telecomunicaciones sin infraestructura propia o revendedor, y que puede utilizar instalaciones terrenales o por satélite (<http://www.wto.org/spanish/servicsp/servicsp.htm>)

<sup>21</sup> Servicios móviles: servicios de radiocomunicaciones entre buques, aeronaves, vehículos de transporte por carretera o estaciones terminales portátiles para su utilización en movimiento o entre y puntos fijos terrestres.

Servicio celular: un servicio radioeléctrico terminal que proporciona comunicaciones bidireccionales dividiendo la zona de servicio en un esquema regular de subzonas o células, cada una de ellas con una estación de base con un transmisor y receptor de base de baja potencia. Si bien los servicios radioeléctricos celulares son principalmente un medio de proporcionar servicios

- Servicios móviles de datos
- Servicios de radiobúsqueda<sup>22</sup>
- Servicios de comunicaciones personales<sup>23</sup>
- Servicios móviles por satélite, incluidos telefonía, datos, radiobúsqueda y comunicaciones personales
- Servicios fijos por satélite
- Servicios de terminales de muy pequeña apertura
- Servicios de estación terrena de cabecera
- Servicios de teleconferencia<sup>24</sup>
- Servicios de transporte de video
- Servicios de sistemas radioeléctricos troncales

Por lo que respecta al internet, debemos decir que aunque es considerado como parte de las telecomunicaciones, su regulación queda fuera de la regulación de la OMC por estar clasificado como un servicio de valor agregado. No obstante esto, haremos una breve reseña al respecto a continuación.

---

telefónicos móviles, también se utilizan para proporcionar servicios de datos y servicios vocales privados, y como alternativa a los servicios telefónicos fijos alámbricos cuando es necesario, como en los países en desarrollo. <http://www.wto.org/spanish/services/servicesp.htm>

<sup>22</sup> Servicios buscaperonas: un servicio que permite la transmisión, por lo general solo un tono de alarma, a través de servicios radioeléctricos desde cualquier teléfono en la red de conmutación pública hasta un mecanismo portátil receptor en una zona de explotación definida. Los sistemas más complejos permiten el envío de mensajes con indicación visual o audible.

<http://www.wto.org/spanish/services/servicesp.htm>

<sup>23</sup> Servicios de comunicaciones personales: un servicio de acceso a servicios de telecomunicaciones permitiendo la movilidad personal. Este sistema permite a cada usuario participar en un conjunto de servicios de abonado definidos por el usuario así como iniciar y recibir llamadas basándose en un número único, personal e independiente de la red. Este puede utilizarse en múltiples redes, en cualquier terminal fija, portátil o móvil, con independencia de su ubicación geográfica. <http://www.wto.org/spanish/services/servicesp.htm>

<sup>24</sup> Los servicios de telecomunicaciones de valor agregado son agregados por medio de los cuales los proveedores "añaden valor" a la información que prestan a los clientes, mejorando su forma, contenido o bien mediante almacenamiento y búsqueda, como ejemplos podemos mencionar proceso de datos en línea, así como el almacenamiento y búsqueda de base de datos, el intercambio de datos vía electrónica, el correo electrónico (e-mail), el correo vocal, entre otros.

"El surgimiento de *Internet* es atribuido a Al Gore entonces vicepresidente de los Estados Unidos, quien al inicio de la década de los noventa, visualizo en los albores de la informática la conexión exponencial con las telecomunicaciones y predijo lo que actualmente es el máximo exponente de la comunicación, el medio más democrático que haya existido jamás en la historia del mundo. Nada más ejemplificativo es el nombre que ha tenido la *supercarretera de información o Internet*"<sup>25</sup>

En la actualidad esta forma de comunicación se ha desarrollado a tal magnitud que tanto los gobiernos como instituciones internacionales se están preocupando por la forma en que debe regularse, cabe destacar lo que nos dice Marcia Muñoz de Alba: "No podemos olvidar que nos hallamos en una sociedad donde la informática y su principal vehículo, la computadora, se ha convertido en el símbolo emblemático de nuestra cultura, hasta el punto en que para designar el marco de nuestra convivencia cotidiana son utilizadas expresiones tales como 'la sociedad informatizada'. Internet es precisamente el máximo exponente de esta sociedad de la información. que sus virtudes y sus reproches ha venido a poner en crisis importantes principios públicos que van desde el concepto de la soberanía estatal, hasta el respeto de la privacidad del individuo."<sup>26</sup>

Para regular el internet, en 1996, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRA, por sus siglas en inglés) propuso una Ley Modelo para el Comercio Electrónico<sup>27</sup>. Esta Ley tiene el propósito de establecer criterios generales, internacionalmente aceptados, que norman las disposiciones legales emitidas en cada país sobre el comercio electrónico. La Ley Modelo busca establecer la igualdad

<sup>25</sup> MUNOZ DE ALBA Medrano, Marcia, La vida "en línea"! Un esbozo sobre el derecho de la comunicación telemática, en *Derecho a la información y derechos humanos*, IJ-UNAM, México, 2000, p. 355

<sup>26</sup> *Ibid.* p. 351

<sup>27</sup> Véase ONU, 85a Asamblea General, Resolución 51/162, 16 de diciembre de 1996.

de trato tanto a los usuarios de mensaje consignados sobre un soporte informático como a los usuarios de documentación consignada en papel.

Los criterios de la Ley son aplicables a todo tipo de información en forma de mensaje de datos; mensajes transmitidos y almacenados en medios electrónicos, ópticos u otros como el intercambio electrónico de datos, el correo electrónico, el telegrama, el telex o el telefax. Esta definición amplia considera varios medios electrónicos debido a que un mensaje puede ser transmitido a través de un medio, por ejemplo con el sistema EDI, y concluir en otro medio diferente como puede ser el fax.

El Internet permite la globalización, el acceso a gran velocidad y bajo costo, la información ilimitada e interactividad multimedios a la masa de consumidores y de empresas.

"La autorregulación y buenos modales cibernéticos: Internet se caracteriza por crear normas voluntarias estándar, esto es, al no existir una normatividad propiamente dicha, los participantes determinan de manera espontánea las normas a las cuales se someterán, por ejemplo, la NSFnet ha establecido algunas políticas de uso aceptable que estipulan las reglas de uso aplicable a la red, o cuando se lleve a cabo un foro de discusión en Internet casi siempre los fundadores establecen algunas reglas voluntarias de autorregulación que los participantes deberán cumplir.

La inobservancia de las reglas de autorregulación tienen poder, ya que de no cumplirlas el participante puede ser sancionado o quedar excluido del grupo al cual le interesa pertenecer, todas estas reglas provienen de la comunidad y se aplican exclusivamente a los miembros. Estas reglas pueden también integrarse a la normatividad vigente de

cualquier país, o al ser la costumbre fuente de derecho podrían tener relevancia las prácticas comunes en la red o en un foro específico."<sup>28</sup>

Siguiendo a Muñoz de Alba, "*Status jurídico de los bienes informáticos*: en la medida en que la informática hace aparecer cierto tipo de instrumentos, que hemos denominado bienes informáticos –*hardware* y *software*–, donde éstos han de ser novedosos y originales, el primer aspecto a resolver es ¿qué tipo de protección tendrán estos bienes? En este rubro el derecho de la comunicación telemática se involucre con los aspectos de la propiedad intelectual y aquellos de las telecomunicaciones. Los puntos críticos en este renglón son:

- a) Los derechos de autor sobre la información expuesta en línea;
- b) Los derechos de marcas sobre los denominados 'nombres de dominio' que distinguen las direcciones de hojas de Internet, y
- c) Relacionado con las telecomunicaciones, destacan los aspectos relativos al flujo transfronterizo de datos o *electronic data exchange* EDI, o 'mensaje de datos' término que ha sido utilizado por la legislación nacional.

*Status comercial de los bienes informáticos*: Una vez resuelta la cuestión de su protección jurídica, estos bienes ingresarán al comercio, en este nivel es necesario distinguir dos figuras que se han manejado en la doctrina:

- a) En primer lugar, los llamados '*contratos informáticos*' cuando son los bienes informáticos objeto de una transacción comercial, en este punto es necesario determinar la naturaleza de las normas, es decir, si el contrato es de tipo civil, mercantil o de propiedad intelectual.

---

<sup>28</sup> Dávila Peña, Alvaro, Derecho de la Información e Internet, en *Derechos a la Información y*

- b) En segundo lugar, el ámbito del 'comercio electrónico' incorporado recientemente en nuestro marco jurídico nacional."<sup>29</sup>

### C. Derecho de la competencia y telecomunicaciones

En este apartado trataremos de establecer la relación que existe entre el Derecho de la Competencia y las telecomunicaciones. Esta relación comienza a partir de la privatización de las empresas de telecomunicaciones, ya que hasta hace algunos años estas eran administrados en la mayoría de los casos exclusivamente por el Estado, es decir, había un monopolio estatal.

Pero a partir de la privatización del sector, se da la apertura y liberalización del mismo. Para este caso los esquemas normativos diseñados por los estados para la privatización no incluían objetivos de eficiencia y desarrollo del sector y, en muchos casos, se otorgaron reservas de mercado que restringían la entrada de nuevos competidores.

"La creciente contribución del sector de telecomunicaciones al desarrollo económico se debe al impresionante ritmo de innovaciones tecnológicas que este sector experimenta desde la década de los años ochenta. La llamada "revolución microelectrónica" trajo importantes cambios en las relaciones entre la tecnología para el proceso de la información y la tecnología para la comunicación...

---

*Derechos Humanos*, IJ-UNAM, México, 2000. p. 345-346

<sup>29</sup> Op. cit. p. 357-358 Es importante destacar que en nuestra legislación nacional se han realizado reformas en fechas recientes en el sentido de regular distintos hechos relativos al internet, entre estas destacan el Código Civil Federal, el Código de Comercio, la Ley de Protección al Consumidor y el Código Penal.

...La noción de telefonía como una industria con características de monopolio natural se ha visto desplazada, a medida que competidores provenientes de las industrias de cómputo, televisión, aeroespacial y de semiconductores ingresan al mercado telefónico... Los países que han favorecido la competencia de este sector han alcanzado una mayor teledensidad y crecimiento más rápidos de sus redes telefónicas.<sup>30</sup>

Es decir, que de acuerdo a lo anterior, de un servicio único y estándar como el teléfono se ha pasado a una multitud de servicios y medios de transmisión, que responden a necesidades muy particulares. En este entorno se ha considerado que el monopolio no está capacitado para realizar las opciones tecnológicas de servicios y medios de transmisión, sin retrasar la introducción de nuevas tecnologías: *los monopolios nacionales mostraron su incapacidad para adaptarse a este nuevo marco.*

Además, fueron creados organismos de regulación al mismo tiempo o en fecha posterior a las privatizaciones. Por lo general se separó la regulación de competencia (concentraciones, control de fusiones y adquisiciones) de la regulación sectorial. Muchos de estos organismos presentaron errores de diseño institucional en su creación: subordinación a la administración tanto en materia de recursos como de funciones, las autoridades no eran designadas de manera transparente, y las legislaciones no les otorgaban los instrumentos necesarios para establecer las regulaciones adecuadas a la situación del mercado y el comportamiento de las empresas.

Las transformaciones experimentadas por las telecomunicaciones durante las últimas décadas, han fomentado la actividad reglamentaria de los gobiernos, como manera de arbitrar en los conflictos de interés

---

<sup>30</sup> Mariscal Aviles, Judith, "Telecomunicaciones en el TLCAN: una oportunidad perdida" en *Para evaluar al TLCAN*. Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 2001, p. 220-221

originados en los procesos de apertura de los mercados y de introducción de capitales privados y mayor competencia en la industria<sup>31</sup>.

El proceso de internacionalización de las empresas de servicios condujo a la intensificación de las negociaciones en el pleno multilateral, casi todos los países de América (entre ellos México), participaron en las negociaciones de un acuerdo multilateral en servicios en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En dichos acuerdos de la OMC se vincula apertura con competencia en los mercados al exigir acceso a los mercados y la creación de organismos de regulación idóneos.

Esto le da un giro a la reforma regulatoria en el plano nacional al exponerlas al escrutinio y arbitraje internacional, al tiempo que deben perseguir objetivos de desarrollo de los mercados. A este respecto nos dice Carlon Ruiz que "como consecuencia natural del perfeccionamiento y desarrollo de un sistema de telecomunicación, nos encontramos con el traslado de su regulación a la esfera internacional, a través de la creación de organizaciones internacionales específicas, o de la remisión a organizaciones con fines más generales de los intereses nacionales relacionados con las telecomunicaciones".<sup>32</sup>

Cabe destacar lo que nos dicen Montero y Souto al respecto: "La profunda transformación de los mercados de telecomunicaciones en la

---

<sup>31</sup> En la medida que se ha dado a los operadores una orientación comercial y mayor autonomía, y que se ha introducido la competencia en distintos segmentos del mercado, la actividad regulatoria en el sector de las telecomunicaciones se ha centrado en reconciliar dos objetivos: la consecución de las metas privadas de las empresas y el aumento del bienestar social, representado éste último a través de fines tales como el correcto funcionamiento del sistema competitivo, el acceso universal a las telecomunicaciones, la seguridad nacional, etc.; ver NULTY, Timothy E. y SCHNEIDEWIND, Eric. "Regulatory Policy for Telecommunications". en Bjorn Wellenius, Peter A. Stern, Timothy E. Nulty y Richard D. Stern (eds.), *Restructuring and Managing the Telecommunications Sector*, The World Bank, Washington, D.C., Reimpresión (1990), pp 28-39, pp.29-30.

<sup>32</sup> Carlon Ruiz, Matilde. *Régimen jurídico de las telecomunicaciones. Una perspectiva convergente en el Estado de las autonomías*. Ed. La Ley, España, 2000. p. 61

última década, tanto en la Unión Europea, y por tanto en España, como en los EE. UU., (y en México) ha sido fruto importante, de la aplicación de las normas de la competencia. El Derecho de la competencia no solo ha sido un instrumento decisivo en el proceso de eliminación de los derechos exclusivos y especiales del sector (desmonopolización), sino que todavía esta por desempeñar su función más importante: favorecer el desarrollo de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones<sup>33</sup>

Siguiendo a los mismos autores, nos dicen que la aplicación del Derecho de la Competencia en el sector de la telecomunicaciones alcanza incluso mayor importancia tras la desmonopolización. Las normas de la competencia tienen la nueva misión de fomentar el desarrollo del mercado hasta alcanzar un régimen de competencia efectiva en el mismo. Es decir, un mercado con libertad de entrada, en el que un número significativo de empresas compiten, de acuerdo con las leyes del mercado y en igualdad de condiciones, por satisfacer la demanda.

La desmonopolización ha supuesto el desmantelamiento del principal mecanismo de funcionamiento del sector (intervención pública a través del monopolista), con el fin de sustituirlo por las leyes de oferta y demanda del mercado. Si no se desarrolla una competencia efectiva, esos mecanismos no funcionarán, y el monopolio público será sustituido por un monopolio privado incontrolado. *La consecución de un marco competitivo efectivo requiere una aplicación firme del Derecho de la competencia que evite, principalmente abusos de las posiciones de dominio de los antiguos monopolistas, pero también comportamientos colusorios, o concentraciones ilegítimas de las empresas del sector, e incluso intervenciones anticompetitivas de las autoridades públicas.*<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> MONTERO, Juan José y SOLTO, Luis. *La liberalización de las telecomunicaciones en un mundo global*. Ed. La Ley-Actualidad S.A. España, 1999. p. 391-392

<sup>34</sup> *Ibid.* p. 394

Debemos señalar también que las medidas regulatorias varían de país a país, sin embargo podemos señalar que en las legislaciones de regulación de las telecomunicaciones los principales objetivos son siempre los mismos, entre ellos:

- Promover el acceso universal a los servicios de telecomunicaciones básicas

- Alentar mercados competitivos para promover:

- a) Una fuente eficiente de l servicio de telecomunicaciones

- b) Buena calidad de servicios

- c) Servicios avanzados, y

- d) Precios eficientes

- Donde no existen mercados competitivos o estos fallan, existe abusos de dominancia de mercado así como excesivos precios y conductas anticompetitivas por las empresas dominantes.

- Crear un clima favorable para promover la inversión y así expandir las redes de telecomunicaciones.

- Promover la confianza pública en los mercados de telecomunicaciones mediante una transparente regulación y procesos de otorgamiento de licencias o concesiones.

- Proteger los derechos de los consumidores, incluyendo derechos particulares.

- Promover el incremento de conexiones en telecomunicaciones para todos los usuarios mediante eficiente s convenios de interconexión entre los prestadores del servicio

## CAPITULO II

### ACUERDOS INTERNACIONALES APLICABLES

#### Introducción

En el presente capítulo analizaremos los distintos acuerdos que México ha celebrado a nivel internacional en la materia de telecomunicaciones, acuerdos suscritos ante la OMC.

México, a partir de noviembre de 1986, se adhiere al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés),<sup>35</sup> con lo cual adquiere una serie de compromisos en el comercio de bienes. No es sino hasta 1994 cuando se regulan los servicios en el GATT-OMC, cuando se elabora el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. La OMC se encuentra en la cúspide del nuevo esquema multilateral de comercio y sus pilares los constituyen el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT 1994)<sup>36</sup>, el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS)<sup>37</sup> y Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS)<sup>38</sup>. Todos ellos son denominados "Acuerdos Comerciales Multilaterales"<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Protocolo de adhesión publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de noviembre de 1986.

<sup>36</sup> Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (*GATT 1994 General Agreement on Tariffs and Trade 1994*), Anexo 1A del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio (AOMC)

<sup>37</sup> Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (*GATS General Agreement on Trade in Services*), Anexo 1B del AOMC

<sup>38</sup> Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (*TRIPS Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*), Anexo 1C del AOMC

<sup>39</sup> Son también Acuerdos Comerciales Multilaterales el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD) y el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC). Por otro lado, la OMC comprende a los llamados "Acuerdos Comerciales Plurilaterales", los que se encuentran en el Anexo 4 del AOMC y se refieren al

Antes de iniciar un análisis de los acuerdos que en la materia se han suscrito, es necesario establecer primero una diferenciación entre lo que se entiende por *servicios básicos de telecomunicaciones* y *servicios de valor agregado*, en virtud de que estos términos serán usados a lo largo del presente trabajo.

La noción de telecomunicaciones "básicas" (*basic telecommunications*), como servicios distintos a las telecomunicaciones "de valor agregado" o "mejoradas" (*value-added* o *enhanced telecommunications*), son propias de la legislación estadounidense<sup>40</sup>, y no siempre encuentran su equivalente en los ordenamientos de otros países<sup>41</sup>.

En ninguna de sus partes, el GATS contiene una definición de las telecomunicaciones básicas o de las de valor agregado. La Decisión Ministerial que convocó a las negociaciones sobre las telecomunicaciones básicas se refirió a éstas a propósito de sus dos componentes: las redes y

---

comercio de aeronaves civiles, las compras del sector público, los productos lácteos y la carne de bovino.

<sup>40</sup> Ambas categorías nacieron en los Estados Unidos en 1980, durante la Segunda de las Investigaciones de Informática (*Second Computer Inquiry*), llevada adelante por la Comisión Federal de Telecomunicaciones (FCC). Pipe señala que los servicios básicos fueron definidos como, "esencialmente, telefonía vocal que se ofrece al público general", en tanto que los servicios ampliados (de valor agregado) fueron definidos como "aquellos que utilizan aplicaciones de la elaboración por computadores que afectan al formato, el mensaje, el protocolo o aspectos similares de la información transmitida de un abonado, ofrecen al abonado información adicional diferente o reestructurada, o suponen la interacción del abonado con información almacenada", ver PIPE, G. Russell, "Los servicios de telecomunicaciones: consideraciones para los países en desarrollo en las negociaciones de la Ronda Uruguay", en UNCTAD, *Comercio de servicios: problemas sectoriales*, UNCTAD/ITP/26 (1991), p 62-63

<sup>41</sup> En las Comunidades Europeas, por ejemplo, la distinción entre los servicios de telecomunicaciones se da entre aquellos servicios para cuya prestación los Estados Miembros pueden conceder derechos especiales y exclusivos (servicios "reservados"), y aquellos servicios abiertos a la competencia. Los servicios "reservados" -restringidos a los servicios públicos conmutados de telefonía de voz- mantuvieron ese carácter hasta el 1° de enero de 1998, fecha en que los Estados Miembros los abrieron a la competencia (fecha que fue prorrogada en el caso de algunos Estados). En Japón, por otro lado, la industria de telecomunicaciones puede ser dividida en dos categorías principales, según si los operadores prestan sus servicios sobre instalaciones propias (negocios tipo I), o si lo hacen a través de circuitos arrendados (negocios tipo II). ver LONG, Colin (ed.), *Telecommunications - Law and Practice*, Beck, Munchen, 2ª Edición (1995)

los servicios de transporte de telecomunicaciones<sup>42</sup>. El AT, por otra parte, se encarga de definir lo que se entiende por "servicio público de transporte de telecomunicaciones" (servicio público básico) y por "red pública de transporte de telecomunicaciones" (infraestructura o red pública básica) (párrs.3(b) y (c), AT). Sobre la base de lo dispuesto en el Anexo, podemos definir los "servicios de telecomunicaciones básicas" como todo servicio de transporte de telecomunicaciones, cuya característica principal es la transmisión de información entre dos o más puntos, sin que la forma o el contenido de dicha información sufra algún cambio de un extremo a otro.

La categoría de "servicios de telecomunicaciones de valor agregado" no ha sido recogida en ninguno de los instrumentos del GATS<sup>43</sup>, sino que siempre ha recibido un trato residual: son aquellos servicios de telecomunicaciones no-básicos. En rigor, podemos señalar que lo distintivo de los servicios de valor agregado es que comprenden la transmisión de información entre dos o más puntos, al tiempo que conllevan el cambio, en la forma o el contenido, del mensaje.

Lista de clasificación sectorial de los servicios de telecomunicaciones (básicos y de valor agregado)

Sectores y subsectores correspondiente<sup>44</sup>

## 2. Servicios de Comunicaciones

### A. Servicios postales

<sup>42</sup> Párr. 1, *Decisión relativa a las negociaciones sobre telecomunicaciones básicas*, Acta Final de la Ronda Uruguay (1994)

<sup>43</sup> Es de destacar que en la fracción XII del artículo 3º de la LFT se establece que se entiende por *servicios de valor agregado* "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 algún usuario y que comercializan a los usuarios información adicional, diferente o reestructurada, o que implican alteración del usuario con información almacenada."

<sup>44</sup> Documento GATT.MTN.GNS/W/120 (1991) en OMC, *Reducción de listas de compromisos sobre el comercio de telecomunicaciones - Documentación de base para los funcionarios públicos*, dossier preparado en la OMC, mimeo, sin fecha de impresión.

## B. Servicios de Correos

## C. Servicios de telecomunicaciones

- a. Servicios de teléfono
- b. Servicios de transmisión de datos con conmutación de paquetes
- c. Servicios de transmisión de datos con conmutación de circuitos
- d. Servicios de télex
- e. Servicios de telégrafo
- f. Servicios de facsímil
- g. Servicios de circuitos privados arrendados
- h. Correo electrónico
- i. Correo vocal
- j. Extracción de información en línea y de bases de datos
- k. Servicios de intercambio electrónico de datos(IED)
- l. Servicios de facsímil ampliados/de valor añadido, incluidos los de almacenamiento y retransmisión y los de almacenamiento y recuperación
- m. Conversión de códigos y protocolos
- n. Procesamiento de datos y/o información en línea (con inclusión del procesamiento de transacción)
- o. Otros

La anterior es la lista de clasificación sectorial de servicios de telecomunicaciones utilizada durante las negociaciones de la Ronda Uruguay. Al finalizar ésta, la mayoría de los compromisos contraídos lo eran respecto de servicios correspondientes a la categoría de los servicios "de valor agregado" o "añadido", es decir, de la letra h) a la letra o) en la lista que comentamos.

Durante las negociaciones sobre telecomunicaciones básicas, se siguió trabajando con esa lista de clasificación sectorial como base de las listas de compromisos. En la lista modelo los rubros considerados como

telecomunicaciones básicas corresponden a los ítems comprendidos entre la letra (a) y la letra (g) inclusive: desde los servicios de telefonía hasta los servicios de circuitos privados arrendados. En atención a que el rápido avance tecnológico hacía difícil mantener una lista actualizada con los distintos tipos de servicios, en las negociaciones ante el NGBT y el GBT se utilizó la categoría "otros" (letra (o)) para incorporar nuevos servicios no considerados anteriormente. Los ejemplos más comunes de "otros" servicios negociados en este grupo son: a) servicios de telefonía móvil/celular analógica/digital; b) servicios móviles de datos; c) servicios de radiobúsqueda; d) servicios de comunicaciones personales; e) servicios móviles por satélites (incluidos los de telefonía, datos, radiobúsqueda y/o comunicaciones personales); f) servicios fijos por satélites; g) servicios de terminales de muy pequeña apertura (VSAT); h) servicios de estación terrena de cabecera; i) servicios de teleconferencia; j) servicios de transporte de video; k) servicios de sistemas radioeléctricos troncales<sup>45</sup>.

## 1. Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios (GATS)

Casi todos los países de América participaron en las negociaciones de un acuerdo multilateral en servicios en el marco de la Organización Mundial del Comercio. En este Acuerdo nuestro país se comprometió a permitir el acceso a sus mercados a empresas de los países miembros de la OMC en determinadas actividades de servicios.

Las negociaciones multilaterales en materia de servicios se han llevado a cabo en el seno de la OMC a través del Acuerdo General del

---

<sup>45</sup> Ibid.

Comercio de Servicios<sup>46</sup>. Las características más importantes de este acuerdo firmado en 1995 por 69 países son:

- Tiene similitudes con un acuerdo de inversión ya que dos de las seis condiciones básicas para el comercio de servicios se refieren a la *presencia comercial* (tipos de persona jurídica y limitaciones en la participación de capital extranjero) que son típicos de la Inversión extranjera directa.

- El acceso a mercado y el trato nacional se limitan a los sectores que se incluyen en las listas y deben ser negociados caso a caso

- El acuerdo es multilateral y vinculante

- Trata de temas de competencia entre otros en el desarrollo de la regulación doméstica<sup>47</sup> y la transparencia en el comportamiento de las empresas.<sup>48</sup>

Resulta importante el hecho de que el GATS defina que es "comercio de servicios" como el suministro de un servicio a través de alguno de los siguientes modos: i) transfronterizo, ii) a través del consumo en el extranjero, iii) a través de una presencia comercial, y iv) a través del desplazamiento de personas físicas (art. 1:2). Esto lo explicamos con el siguiente cuadro:

---

<sup>46</sup> El GATS es un tratado multilateral de alcance universal. Esta universalidad del GATS se manifiesta de dos maneras: se aplica a todos los sectores de servicios y a todas las medidas adoptadas por los Miembros que "afecten" al comercio de servicios (art. 1).

<sup>47</sup> Artículo VI

<sup>48</sup> Artículo VIII y IX

## Los modos de suministro

Presencia del proveedor	Otros criterios	Modo
<p>El proveedor del servicio <u>no se encuentra presente</u> en el territorio del Miembro</p>	<p>El servicio se presta <u>dentro</u> del territorio del Miembro, desde el territorio de otro Miembro</p> <hr/> <p>El servicio se presta a un consumidor del Miembro, <u>fuera</u> de su territorio, en el territorio de otro Miembro</p>	<p>SUMINISTRO TRANSFRONTE RIZO</p> <hr/> <p>CONSUMO EN EL EXTRANJERO</p>
<p>El proveedor del servicio <u>se encuentra presente</u> en el territorio del Miembro</p>	<p>El servicio se presta dentro del territorio del Miembro por conducto de la presencia comercial del proveedor</p> <hr/> <p>El servicio se presta dentro del territorio del Miembro y el proveedor se encuentra presente como persona física</p>	<p>PRESENCIA COMERCIAL</p> <hr/> <p>PRESENCIA DE PERSONAS FÍSICAS</p>

En el suministro transfronterizo (modo (1)) se produce un desplazamiento del objeto mismo de la prestación (el servicio) desde el territorio del proveedor al del consumidor; el proveedor no se encuentra presente en el territorio donde se presta el servicio. Debido a que la mayoría de los servicios no son ni "tangibles" ni "almacenables", el

suministro transfronterizo ha representado tradicionalmente un modo de menor importancia. Su uso cada vez más generalizado, durante los últimos años, representa una verdadera revolución para las transacciones internacionales en esos sectores. Esto ha sido posible gracias al uso intensivo de las tecnologías de la información, las cuales utilizan a las telecomunicaciones como infraestructura o medios para la provisión de otros servicios<sup>49</sup>.

En lo que respecta al sector de las telecomunicaciones internacionales, este es el modo de suministro más importante, la forma en que se prestan la mayoría de los servicios de telecomunicaciones actualmente y en que se suministra el más importante de ellos: los servicios de telefonía internacional<sup>50</sup>. En el modelo tradicional (modelo "cooperativo"), los carriers u operadores de telecomunicaciones de distintos Miembros se relacionan a través de acuerdos internacionales que determinan las cuestiones relacionadas con los pagos de los servicios. En forma muy básica se puede explicar la relación entre los operadores de la siguiente manera: el operador del territorio donde se originó la llamada telefónica debe cancelar una cierta tasa al operador del territorio de destino por la terminación de la llamada<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> "The possibility of transporting, and hence of trading, many services is limited, and foreign direct investment or labor movements are often required to bring them to foreign markets. The situation is changing fundamentally as the increased application of data services made possible through the merger of telecommunications and computer technologies permits a number of services (especially business services) to be produced in one location and simultaneously consumed elsewhere" SAUVANT, Karl P., "The Tradability of Services", en Patrick A. Messerlin y Karl P. Sauvant (eds) *The Uruguay Round - Services in the World Economy*, Banco Mundial y UNCTC (1990), pp. 114-122, p. 114.

<sup>50</sup> Como ejemplo de la magnitud de estos servicios podemos señalar que las el tráfico de llamadas internacionales ha aumentado de 4 billones de minutos, en 1975, a más de 60 billones de minutos en 1995, con una tasa de crecimiento de un 15% anual. Otro dato: los ingresos generados por las llamadas internacionales en 1995 alcanzan los US\$ 53 billones, cifra que representa un 8,7% del mercado global de los servicios de telecomunicaciones. Cifras extraídas de UIT, *World Telecommunications Development Report: Trade in Telecommunications and World Telecommunications Indicators 1996-1997*, Ginebra (1997), p. 30.

<sup>51</sup> Como destaca la UIT, este mecanismo es contrario al concepto tradicional del comercio: en el caso de los servicios de telecomunicaciones internacionales el país que "exporta" las llamadas debe pagarle al país que las "importa", UIT, *World Telecommunications Development Report: Trade in Telecommunications and World Telecommunications Indicators 1996-1997*, Ginebra (1997), p. 30.

El modo de suministro consumo en el extranjero (modo (2)) supone que un servicio es prestado en el territorio de un Miembro a un nacional de otro Miembro. Lo característico de este modo es que el servicio se presta fuera del territorio del Miembro que ha contraído el compromiso<sup>52</sup>. En muchos casos es necesario el desplazamiento del consumidor al territorio donde se proveerá el servicio; sin embargo, en algunos casos basta con el desplazamiento de un bien propiedad del consumidor, por ejemplo, una embarcación que es reparada en el extranjero.

En la medida que las empresas han internacionalizado sus actividades y que las industrias de servicios de transporte de pasajeros y las de turismo han registrado un importante crecimiento, ha surgido un importante mercado para las empresas operadoras de telecomunicaciones, las que se ven estimuladas a "seguir" a sus nacionales al extranjero y ofrecerles servicios que luego cancelan en sus monedas y tarifas nacionales. En este escenario se destacan por su creciente importancia los servicios de telecomunicaciones internacionales ofrecidos a través de los sistemas globales de comunicaciones móviles (GSM), y los recientes sistemas globales de comunicaciones personales móviles por satélite (GMPCS). Estos sistemas, basados en acuerdos bilaterales entre operadores, permiten que un proveedor ofrezca un servicio ininterrumpido a sus clientes durante sus desplazamientos en el extranjero, sin necesidad de que ellos

---

<sup>52</sup> Existen numerosos errores y confusiones acerca del alcance que tiene este modo de suministro en el GATS. Lo normal sería que este modo comprendiera compromisos adoptados por un Miembro respecto de consumidores de otro Miembro ubicados en su territorio (UNCTAD y BANCO MUNDIAL). Sin embargo, los compromisos específicos que contrae un Miembro respecto a este modo deben "referirse únicamente a las medidas que afecten a los consumidores de ese Miembro, y no a las medidas que afecten a los consumidores de otro Miembro en el territorio del Miembro que aplica la limitación" (que contrae los compromisos): GATT MTN/GNS W/164/Add.1, 30 de noviembre de 1993, Dossier de la ONIC. Esta disposición debe interpretarse dentro de la regla general que señala que "sea cual fuere el modo de suministro, las obligaciones y compromisos dimanantes del Acuerdo se refieren directamente al trato dispensado a los servicios y a los proveedores de servicios. Únicamente se refieren a los consumidores de servicios en cuanto afecte a los servicios o proveedores de servicios de otros Miembros. Cabe observar que un Miembro únicamente puede imponer medidas restrictivas que afecten a sus propios consumidores, no a los de otros Miembros, con respecto a actividades que tengan lugar fuera de su jurisdicción"

deban recurrir a los proveedores locales de los países en que temporalmente se encuentran<sup>53</sup>.

En el tercer modo de suministro, un proveedor se instala a través de una presencia comercial (modo (3)) en el territorio de otro Miembro para prestar un servicio. Si bien ha aumentado la cantidad de servicios que tecnológicamente pueden ser prestados internacionalmente a través del modo transfronterizo –por ejemplo, a través de las redes de telecomunicaciones–, en muchos casos será más factible y conveniente, e incluso puede ser obligatorio, que el proveedor se desplace al mercado donde suministrará el servicio y se establezca allí, con el consiguiente flujo de inversiones<sup>54</sup>. Por otro lado, establecerse en el extranjero no debe ser visto como una estrategia excluyente del suministro transfronterizo, sino que ambas pueden ser complementarias<sup>55</sup>. A pesar de la férrea oposición inicial que despertó este tema, el GATS finalmente considera la *presencia*

<sup>53</sup> Podría pensarse que sistemas como el GSM no constituyen formas de comercio internacional, debido a que no hay un traspaso de divisas desde el usuario del servicio a los operadores locales de telecomunicaciones del lugar donde se encuentra. Lo que sucede es que el sistema se basa en acuerdos bilaterales de *roaming*, a través de los cuales el operador del país de origen del usuario y el operador del lugar donde se encuentran comparten los ingresos por la llamada. Otras modalidades bastante frecuentes de servicios ofrecidos para consumo en el extranjero, son los servicios *calling cards* y *country-direct*. Estos casos se regulan por acuerdos bilaterales, donde el operador del lugar desde donde se hizo la llamada recibe un pago, pues el sentido de la llamada es inverso y él termina siendo el receptor. Ver más detalles en UIT (n.37), pp. 33 y ss.

<sup>54</sup> “El Departamento de Comercio de los Estados Unidos sólo consiguió identificar dos industrias de servicios, entre dieciocho otras, en las que los flujos de comercio predominan sobre los de inversión directa (transportes aéreo y marítimo). En ocho industrias, los flujos de inversión eran el único modo de prestación internacional: servicios de contabilidad, publicidad, alquiler de automóviles y camiones, bancos, agencias de colocaciones, alquiler de equipamiento, hoteles y moteles, y servicios legales. En otras ocho, las inversiones y los flujos de comercio estaban asociados: comunicaciones, servicios de computación, construcción e ingeniería, servicios educativos, franquicias, servicios médicos y hospitalarios, seguros y películas”: Hindley, Brian y Smith, Alasdair, “Comparative Advantage and Trade in Services”, *ITF*, vol. 7, núm. 4 (1984), p. 374 (citado en CEPAL *El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios: retos y oportunidades para América Latina y el Caribe*, LC/R 1588 (1995), p.7.

<sup>55</sup> “In the case of goods, FDI [foreign direct investment] and cross-border trade are usually viewed as substitute modes of supply. For services, however, the relationship among the different modes of supply tends to be one of complementary. In most circumstances, service providers can only compete effectively in a foreign market if they are able to combine cross-border information flows with movement of personnel and some form of commercial presence (usually achieved via FDI)”: UNCTAD y BANCO MUNDIAL, p.10.

comercial como modo de suministro de servicios<sup>56</sup>, extendiendo el alcance de las normas comerciales al tema de la inversión extranjera<sup>57</sup>. La presencia comercial es definida como todo tipo de establecimiento comercial o profesional a través, entre otros medios, de: i) la constitución, adquisición o mantenimiento de una persona jurídica, o ii) la creación o mantenimiento de una sucursal o una oficina de representación, dentro del territorio de un Miembro con el fin de suministrar un servicio (art. XXVIII:d)<sup>58</sup>.

En el sector de las telecomunicaciones, este modo de suministro está llamado a tener una gran importancia. Por un lado, a nivel mundial se asiste a una ola creciente de privatizaciones de las empresas públicas de telecomunicaciones, con los consiguientes flujos de inversión extranjera<sup>59</sup>. Por otro lado, los operadores internacionales que desean tener un alcance global están interesados en que se les reconozca el derecho a establecer

---

<sup>56</sup> En la búsqueda de una posición intermedia, entre un Acuerdo que abarcara sólo los flujos de comercio (demasiado restrictivo), y uno que abarcara los flujos de inversión extranjera: derecho de establecimiento (demasiado amplio), se encontró una solución intermedia que comprende un "establecimiento relacionado con el comercio". Así, se llegó a la noción de "presencia comercial". Como señalan Drake y Nicolaidis: "[The Group on Negotiations on Services] specified that only foreign providers present in a market for a limited duration and specific purpose could be considered as services 'traders'. They could render for an agreed period only those services with a country opened to competition". ver DRAKE, William J. y NICOLAIDIS, Kalypto, "Ideas, interests, and institutionalization 'trade in services' and the Uruguay Round", *International Organization* 46, 1 (1992), p.72.

<sup>57</sup> "When one examines the actual text of the GATS, it is easy to see a number of clauses which in fact relate to investment, to the extent that sometimes persons have suggested that the agreement is actually an 'investors' agreement". This is particularly true for investment which is related to service providers. JACKSON, John H., *The World Trading System...*, pp.309-310. En este mismo sentido, Sauvé señala "Acknowledging a number of the defining characteristics of trade in services (1) the GATS contains the single largest number of investment-related provisions in the Final Act of the Uruguay Round". SAUVÉ, Pierre, "Qs and As on Trade, Investment and the WTO", 31 *W' 4* (1997), pp 55-79, p.64.

<sup>58</sup> En el GATS se define, además, lo que se entiende por "persona jurídica" y "persona jurídica de otro Miembro" (ver art. XXVIII, letras (l) y (m)).

<sup>59</sup> Desde 1984 a 1996 se han privatizado 44 operadores públicos de telecomunicaciones, lo que ha generado ingresos por US\$ 159 billones. Alrededor de un tercio de esta inversión procede de fuera del país del operador privatizado; ver UIT.

una presencia comercial en el territorio de otro Miembro y conectarse con su red y sus servicios públicos de transporte de telecomunicaciones<sup>60</sup>.

El último modo consiste en la presencia *temporal* de la persona física del proveedor de un Miembro en el territorio de otro Miembro (modo (4)). La liberalización del factor "trabajo" debe entenderse como una concesión otorgada a los países con industrias de servicios intensivas en el uso de mano de obra, por parte de los países interesados en la liberalización de los flujos de inversiones<sup>61</sup>. Respecto al alcance de esta medida, el texto del GATS se encarga de restringirlo a las personas físicas proveedoras de servicios, y a las personas físicas empleadas por un proveedor para el suministro de un servicio, respecto del cual se hayan contraído compromisos específicos relativos a la entrada y estadia *temporal* en el territorio de un Miembro<sup>62</sup>. Este tratamiento restrictivo refleja el deseo de muchos Miembros de no mezclar temas propiamente comerciales con las políticas de los distintos Miembros en materia de ciudadanía, residencia o empleo permanente<sup>63</sup>.

Este no es un modo de suministro particularmente importante para el sector de los servicios de telecomunicaciones. Lo es únicamente en aquellos casos en que sirve de complemento a la presencia comercial de un proveedor en territorio extranjero; por ejemplo, si dentro de una firma se

---

<sup>60</sup> Entre los resultados más importantes de las negociaciones sobre telecomunicaciones básicas - incorporadas al Cuarto Protocolo del GATS - debemos destacar los compromisos que garantizan la inversión extranjera en el sector, y los que reconocen el suministro a través de instalaciones propias o arrendadas.

<sup>61</sup> "In the GNS, LDCs [less developed countries] now demanded 'symmetry' in treating factors of production: either capital flows and labor flows should both be covered by the agreement or they should both be left out": DRAKE, William J. y NICOLAÏDIS, Kalypso (n.42), p. 73.

<sup>62</sup> Párr.1, *Anexo sobre movimiento de personas físicas proveedoras de servicios en el marco del Acuerdo*.

<sup>63</sup> Párr.2, *idem*. En otra parte del Anexo se establece que "el Acuerdo no impedirá que un Miembro aplique medidas para regular la entrada o la estancia temporal de personas físicas en su territorio, incluidas las medidas necesarias para proteger la integridad de sus fronteras y garantizar el movimiento ordenado de personas físicas a través de las mismas, siempre que esas medidas no se apliquen de una manera que anule o menoscabe las ventajas resultantes para un Miembro de los términos de los compromisos específicos" (párr.4, *Anexo*).

desplaza el personal administrativo y técnico calificado al lugar donde se presta el servicio.

Sin embargo el carácter general de los temas de competencia y el fuerte sesgo que han tenido las negociaciones hacia la presencia comercial como modalidad del acceso a mercado, han conducido a la negociación de acuerdos específicos en materia de telecomunicaciones. En dicho acuerdo se abre la actividad a la competencia internacional de las empresas de todos los países miembros de la OMC y se vincula esa apertura con disciplinas de competencia.

## 2. Anexo sobre Telecomunicaciones

La inclusión de Anexos en el GATS se debió a que algunos sectores de servicios presentaban marcadas particularidades, lo que hacía necesario desarrollar y adaptar las normas del Acuerdo General según sus realidades específicas. El Acuerdo dispone expresamente que los Anexos forman parte integrante del mismo (art. XXIX). De los ocho Anexos del GATS<sup>64</sup>, dos se refieren al sector de las telecomunicaciones: el Anexo sobre Telecomunicaciones (AT) y el Anexo relativo a las Negociaciones sobre Telecomunicaciones Básicas. El primero establece las normas dirigidas a garantizar el acceso y uso de las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones. El segundo señala las condiciones transitorias para la aplicación del trato de la nación más favorecida (NMF) al sector de las telecomunicaciones básicas.

---

<sup>64</sup> Tres de los Anexos del GATS se refieren a sectores de servicios (el *Anexo sobre Telecomunicaciones*, el *Anexo sobre Servicios Financieros* y el *Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo*); tres contienen disposiciones transitorias aplicables a sectores donde se prorrogaron las negociaciones (*Anexo relativo a las Negociaciones sobre Telecomunicaciones Básicas*, *Segundo Anexo sobre Servicios Financieros* y *Anexo relativo a las Negociaciones sobre Servicios de Transporte Marítimo*); otro es el *Anexo sobre movimiento de personas físicas proveedoras de servicios en el marco del Acuerdo*; y el otro es el *Anexo sobre Exenciones de las Obligaciones del Artículo II*.

Basándose en el reconocimiento de las características específicas de las telecomunicaciones y, "en particular, su doble función como sector independiente de actividad económica y medio fundamental de transporte de otras actividades económicas", el objetivo del AT es desarrollar las disposiciones del Acuerdo General "en lo que se refiere a las medidas que afecten al acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y a la utilización de los mismos" (párr. 1, AT). Este Anexo forma parte integrante del GATS (art. XXIX).

En su párr. 2, el AT fija su alcance al señalar que se aplicará "a todas las medidas de un Miembro que afecten el acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y a la utilización de los mismos" (párr. 2(a), AT). La perspectiva con que los negociadores comerciales enfrentaron la tarea de regular el sector de las telecomunicaciones (como servicios "intermedios"), determinó que el AT muestre una característica particular: sus obligaciones y disciplinas regulan el acceso y uso de las redes y servicios que comprende, pero no tratan lo relativo al suministro de esas redes y servicios, sino sólo indirectamente, en función del acceso y uso garantizados. En otras palabras, el AT se dirige a los usuarios de las RSPTT, no a los suministradores de tales redes y servicios<sup>65</sup>.

El AT define a la *red pública de transporte de telecomunicaciones* como "la infraestructura pública de telecomunicaciones que permite las telecomunicaciones entre dos o más puntos terminales definidos de una red" (párr.3(c), AT). En cuanto al *servicio público de transporte de telecomunicaciones*, éste es definido como "todo servicio de transporte de telecomunicaciones que un Miembro prescriba, expresamente o de hecho,

---

<sup>65</sup> Esta característica del AT ha sido destacada por Pipe. Comparando al AT con los otros Anexos del GATS, este autor señala: "los anexos sobre transporte aéreo y los servicios financieros, por ejemplo, no tratan de los clientes o usuarios sino de los abastecedores de esos servicios"; ver PIPE, G. Russell, *Acuerdo comercial de la Ronda Uruguay - Disposiciones que influyen en las telecomunicaciones*, Unidad de Planificación Estratégica, UIT, mimeo, Ginebra (1994), p.13.

que se ofrezca al público en general". Como ejemplos de estos servicios, se menciona a los servicios telefónicos, telegráficos, de télex y algunos servicios de transmisión de datos<sup>66</sup> (párr.3(b), AT). El carácter de "transporte" de las redes y los servicios comprendidos por el Anexo se relaciona con la idea de infraestructura: son redes y servicios "básicos"<sup>67</sup>. Por otro lado, el adjetivo de "públicos", no se refiere a la propiedad estatal de dichas redes y servicios, sino a la calidad de "servicios públicos" que ostentan en las reglamentaciones de los Miembros (se ofrecen a la generalidad de la población), con el consiguiente estatuto especial, por ejemplo en cuanto a exigencias de servicio universal, en materia de interconexión, etc.<sup>68</sup>

El párr. 5 del AT dispone que "cada Miembro se asegurará de que se conceda a todo proveedor de servicios de otro Miembro, en términos y condiciones razonables y no discriminatorios, el acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y la utilización de los mismos, para el suministro de cualquier servicio consignado en su Lista" (párr.5(a), AT).

El AT adopta una fórmula amplia: se debe asegurar el acceso y uso de cualquier RSPTT ofrecida por un Miembro, tanto dentro de sus fronteras como a través de ellas, incluidos los circuitos privados arrendados (párr. 5(b), AT). En cuanto a la forma de hacer efectivo el acceso y uso

---

<sup>66</sup> Los servicios de transmisión de datos están comprendidos en el AT, en la medida que correspondan a aquellos "que habitualmente entrañan la transmisión en tiempo real de información facilitada por los clientes entre dos o más puntos sin ningún cambio de extremo a extremo en la forma o contenido de dicha información" (párr.3(b), AT).

<sup>67</sup> Recordemos que el concepto de "telecomunicaciones básicas" con que comenzaron los trabajos en el NGBT se basaba en la definición de RSPTT del AT, el que fue ampliado para incluir tanto a las redes y servicios públicos, como a las redes y servicios privadas. Más adelante, en el GBT, se siguió ampliando y precisando el alcance de este concepto.

<sup>68</sup> En el AT se dispone: "ninguna disposición del presente Anexo se interpretará en el sentido de que: (...) ii) obligue a un Miembro (o exija a un Miembro que obligue a los proveedores de servicios que se hallen bajo su jurisdicción) a establecer, instalar, adquirir, arrendar, explotar o suministrar redes o servicios públicos de transporte de telecomunicaciones que no se ofrezcan al público en general" (párr.2(c)(ii), AT).

garantizados, el AT dispone cada Miembro asegurará a los proveedores de servicios de otros Miembros, la facultad de:

- i) "comprar o arrendar y conectar el equipo terminal u otro equipo que esté en interfaz con la red y sea necesario para suministrar los servicios del proveedor;
- ii) interconectar circuitos privados, arrendados o propios, con redes o servicios públicos de transporte de telecomunicaciones o con circuitos arrendados por otro proveedor de servicios o de su propiedad; y
- iii) utilizar los protocolos de explotación que elija el proveedor de servicios para suministro de cualquier servicio, salvo en lo necesario para asegurar la disponibilidad de las redes y servicios de transporte de telecomunicaciones para el público en general" (párr. 5(b), AT).

### 3. DOCUMENTO DE REFERENCIA

Las negociaciones multilaterales sobre telecomunicaciones tienen dos antecedentes que vale la pena citar. En la Ronda de Uruguay, en la cual se enfatizó la importancia que tenía la industria para el crecimiento de las economías. Más tarde, en 1994, 57 países miembros de la OMC acuerdan en Marrakesh liberalizar los servicios de valor agregado de telecomunicaciones. A pesar de la importancia de este acuerdo, se dejaba de lado el mercado de más rápido crecimiento y mayores inversiones de la industria: el mercado básico. Por ello los países miembros, continúan las negociaciones sobre telecomunicaciones y en 1996 deciden crear un grupo de negociación especial sobre el mercado básico el cual se denomina Nuevo Grupo de Telecomunicaciones Básicas (NGBT, por sus siglas en inglés).

Finalmente, un conjunto significativo de países miembros de la OMC firmó en febrero de 1997, el documento conocido como Documento de Referencia (DR) para la apertura y liberalización de los mercados básicos de telecomunicaciones. La importancia de este Documento radica en vincular en el marco de la OMC apertura de mercados a las inversiones extranjeras con principios básicos en materia de competencia y regulación para el desarrollo de los mercados de telecomunicaciones básicas. Este acuerdo sería el primero que se alcanzó en el sector servicios.

En cuanto a su función —sin entrar todavía a los temas que regula— el DR surgió para servir de guía a los participantes de las negociaciones en la tarea de consignar sus compromisos “regulatorios”. Estos compromisos se incorporaron a las listas de cada Miembro, en la columna correspondiente a los compromisos adicionales (art. XVIII). El DR es un instrumento de naturaleza extraoficial y sin fuerza obligatoria: ningún compromiso obligatorio se desprende del DR *per se*, sino en la medida en que sus disposiciones sean recogidas por las listas de compromisos<sup>69</sup>.

La importancia del DR puede ser analizada a dos niveles: a nivel de compromisos y de contenido. En cuanto a los compromisos, el DR es importante, pues al culminar las negociaciones del GBT la mayoría de los participantes —63 de un total de 69— consignaron en sus listas alguna disciplina en materia reglamentaria. De los 63, 57 gobiernos se comprometieron a someterse a las disposiciones del DR, en forma plena o con algunas pequeñas modificaciones. Por consiguiente, este instrumento de origen extraoficial es jurídicamente obligatorio para cada una de las economías más importantes del mundo, por estar incluido en sus listas de compromisos, y en las condiciones allí señaladas<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Las listas de compromisos de los Miembros que suscribieron el DR contienen, en la columna de “compromisos adicionales”, una frase, más o menos estándar, que dispone: “el Miembro (X) asume las obligaciones contenidas en el documento de referencia adjunto”.

<sup>70</sup> Los países que contrajeron compromisos respecto a las disciplinas reglamentarias del DR, en forma íntegra o con algunas modificaciones, representan el 99% del mercado de

El DR es el primer instrumento suscrito por Miembros de la OMC en que se tratan, para un sector específico de servicios, aspectos relacionados con el efecto de las reglamentaciones nacionales, y donde se establecen disciplinas pro-competitivas<sup>71</sup>.

Cabe destacar que de los países de América Latina que adoptaron el Documento de Referencia, México fue el único país en aceptar su inmediata aplicación<sup>72</sup>, mientras que los demás que lo adoptaron, en su mayoría se comprometieron a liberalizar el mercado básico a partir del año 2000.<sup>73</sup>

### a) Definición

El objeto del Documento de Referencia son los servicios básicos de telecomunicaciones, es decir, servicios conmutados de voz y datos local, y de larga distancia nacional e internacional. La escogencia de este mercado se debió a tres factores:

- Liberalizar el mercado más protegido y regulado de la industria de las telecomunicaciones.

---

telecomunicaciones de la OMC, y el 97% de los minutos de tráfico internacional (en cifras de 1995); ver ARONSON, Jonathan D., "Telecom Agreement Tops Expectations", en Gary Clyde Hufbauer y Erika Wada (eds.) *Unfinished Business: Telecommunications after the Uruguay Round*, Institute for International Economics (1997), pp. 15-26.

<sup>71</sup> "I must also call attention to the fact that never before have we had a multilateral trade agreement that incorporated as many elements of competition policy as the WTO Basic Telecom Agreement's Reference Paper on pro-competitive regulatory principles. This presents a great opportunity and also a great challenge": *WTO Basic Telecom Agreement*, testimonio de la Embajadora Charlene Barshefsky, Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR), ante el Comité de Comercio de la Cámara de Representantes, Subcomité de Telecomunicaciones, Comercio y Protección del Consumidor, 19 de marzo de 1997, [http://www.ustr.gov/barshefsky\\_10.pdf](http://www.ustr.gov/barshefsky_10.pdf).

<sup>72</sup> No obstante que dicho DR impone algunas obligaciones no compatibles con el artículo 28 constitucional

<sup>73</sup> Ocho fueron los países de América Latina que no adoptaron el documento de referencia sobre telecomunicaciones básicas: Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay

- Las altas inversiones esperadas debido a los requerimientos de inversión para la construcción de la red fija conmutada y las redes de larga distancia nacional e internacional.

- La internacionalización de las empresas de telecomunicaciones que en una primera fase se centra en la búsqueda de acceso a los mercados y crecimiento de su base clientes.

Además, en virtud de que este acuerdo vincula *inversiones con competencia*, en el mercado el operador establecido suele tener ventajas frente a sus competidores debido a las significativas economías de escala. Como se desea introducir competencia en este segmento, se trata de atraer inversiones y de establecer un ambiente competitivo que facilite la instalación de estas nuevas empresas.

En efecto, se define a un operador dominante (OD) como la empresa proveedora de servicios básicos que, por sí misma o en alianza con otra empresa, tiene control sobre la red básica (infraestructura esencial, es el término utilizado) o utilice su posición en el mercado para fijar precios o cantidades.

#### **b) Salvaguardias de competencia**

Las prácticas anticompetitivas que aplican al operador dominante que por su cuenta o de acuerdo con otra(s) empresa(s) asume determinadas conductas que resulten en menoscabo o impedimento de la competencia.

---

y Uruguay y cinco no formularon ningún compromiso en el AGCS: Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay.

Más concretamente, se trata de impedir que la empresa instalada, el operador dominante, por su cuenta o a través de acuerdos, abuse de lo que se define como *poder de mercado* mediante:

- la fijación de subsidios cruzados
- uso de información de los competidores con fines de restricción de la competencia o,
- no suministrar a tiempo la información técnica requerida sobre la infraestructura esencial necesaria para que los competidores presten sus servicios.

La descripción del poder de mercado que asume el Documento de Referencia es el típico de un mercado bajo situación de monopolio en tránsito hacia la competencia. En esta situación el operador dominante podría intentar asumir una práctica como alguna de las descritas haciendo uso de su posición dominante con el objetivo de impedir a los nuevos entrantes proveer servicios de forma competitiva. En los términos del documento de referencia el poder de mercado del operador dominante es condición necesaria pero no suficiente para impedir la competencia. El operador dominante tendría que llevar a cabo alguna de las conductas clasificadas para que su poder de mercado se convirtiera en condición necesaria y suficiente de menoscabo de la competencia en los mercados básicos.

### c) Interconexión

Este es uno de los temas centrales en materia de regulación de telecomunicaciones, debido a la presencia de externalidades en las redes.

La *interconexión* se define en el Documento de Referencia como el vínculo entre proveedores de servicios básicos a través de una red de manera tal que los usuarios de un proveedor puedan comunicarse con los usuarios de otro proveedor.<sup>74</sup>

En la interconexión hay que distinguir entre los costos de interconexión de las condiciones físicas y tecnológicas necesarias para que esta se verifique. En cuanto a costos el Documento menciona que estos deben reflejar los costos.

En cuanto a los aspectos técnicos, el Documento señala que debe garantizarse la calidad técnica de la interconexión, que esta debe realizarse a tiempo y que no se le exija a las empresas entrantes el uso de segmentos no requeridos en la red. Estos aspectos son tan importantes como los de costos para garantizar efectivamente el requerimiento de interconexión.

#### d) Servicio universal

En el Documento de Referencia no se define el servicio universal pero sí se establece en cambio condiciones de transparencia y de neutralidad competitiva para las políticas de servicio universal. Esta posición del Documento parece asumir el estado actual del debate sobre la provisión universal de servicios de telecomunicaciones.

---

<sup>74</sup> Esta definición, de acuerdo con varios autores, garantiza que los proveedores de servicios de telecomunicaciones puedan conectarse en cualquier punto de la red e intercambiar y ofrecer distintos tipos de servicios.

## e) Otros aspectos

El Documento de Referencia desarrolla otros compromisos relativos a las licencias y concesiones para la operación de los servicios, la independencia de la autoridad regulatoria<sup>75</sup>, y el uso y asignación de frecuencia, numeración, derechos de paso.

El Documento presenta un grado de avance significativo hacia una definición de temas centrales en la liberalización de la industria de las telecomunicaciones al establecer principios generales que vinculan apertura con competencia. El margen de maniobra que deja a las legislaciones es significativo en todo aquello que tiene que ver con la fijación de metas de desarrollo de la industria, y solo excluye situaciones de monopolio.

Este Documento compromete a los gobiernos con una política de regulación leve en el entendido que el objetivo de esta es guiar el proceso hacia un grado de competencia razonable tal que las regulaciones per se desaparezcan y tomen su lugar normas generales de competencia en el largo plazo. En la red fija promueve la eliminación de monopolios y el abuso de poder dominante como modelo de gestión y organización.

---

<sup>75</sup> De esta autoridad nos referiremos en el capítulo cuarto.

## CAPITULO III

### LEGISLACION NACIONAL APLICABLE

#### Introducción

En el presente capítulo analizaremos la legislación aplicable, tanto la nacional como la internacional, comenzando por la "ley suprema" de nuestro país que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Enseguida se revisará la legislación secundaria que es la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Competencia Económica.

Debemos tomar en cuenta que en nuestro sistema jurídico la Constitución Política, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de la Unión.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Artículo 133 constitucional

## A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La regulación jurídica de las comunicaciones a distancia en nuestro país fue un tema que se incluyó desde la elaboración de nuestra Carta Magna (1917). Para ese entonces nuestros legisladores no imaginaron la trascendencia que a lo largo del siglo XX tendrían los medios electrónicos de comunicación en los aspectos sociales, económicos y políticos, razón por la cual no ocuparon demasiado tiempo en la discusión sobre la forma en que habrían de legislarse los medios de comunicación electrónicos.

De acuerdo al párrafo cuarto del artículo 28 constitucional "no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: *correos, telégrafos y radiotelegrafía*;...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"<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> De acuerdo con Eduardo Andrade se entiende por "*áreas estratégicas de la economía* las actividades económicas que representan particular importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de la producción de bienes o servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos, o son recursos no renovables, básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado para ciertos fines, como el petróleo o el uranio, cuyo control por potencias extranjeras pone en riesgo la independencia del país al que pertenecen. Por lo tanto son fundamentales para salvaguardar la soberanía nacional.

En tanto, que las *áreas prioritarias de la economía* son aquellas que de acuerdo con las circunstancias, resulta más conveniente fomentar, en función de necesidades específicas del desarrollo nacional. No son estas como las estratégicas necesariamente fundamentales o básicas para el desarrollo económico o para salvaguardar la soberanía nacional pero sí pueden constituir esferas que, por las particulares circunstancias imperantes, sea necesario atender con antelación a otras. Por ello las áreas prioritarias tienen como característica, el ser susceptibles de que en su explotación participen los actores social y privado en conjunción con el sector público." CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. COMENTADA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985, p.64

Debemos señalar que la principal preocupación de los legisladores sobre este precepto fue garantizar explícitamente que la reforma constitucional no pudiera interpretarse como un permiso de la transmisión de la propiedad de dichas vías de comunicación a los particulares, ya que éstos sólo podrán operar por medio de concesiones cuando se trate de explotación directa de las mismas. Esto lo corroboramos con la exposición de motivos del precepto en comento que define que el papel del Estado en materia de telecomunicaciones es:

- Alentar la inversión privada en el sector y asegurar, mediante un margen regulatorio claro y moderno, la prestación eficiente de los servicios.
  
- La rectoría estatal en el control y conducción de estas actividades.
  
- La salvaguarda de los intereses de nuestro país frente al exterior.

Por otra parte, es el mismo artículo 28 el que constituye la norma fundamental en materia de protección y defensa de la competencia económica, pues comienza estableciendo que "en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes".

Es el mismo párrafo el que establece que esta prohibición constitucional no es de ningún modo absoluta, sino que está subordinada a "los términos y condiciones" que dispongan o establezcan las leyes secundarias, en este caso, la Ley de Competencia Económica.

Este artículo también es fundamento de la libertad de concurrencia y de las atribuciones de la autoridad para establecer sanciones contra las conductas que se oponen a dicha libertad. Asimismo, da las bases conforme a las cuales se fijan y regulan los precios, estableciendo una serie de excepciones a la aplicación de la legislación de competencia (excepciones que se establecen como destinadas a ser ejercidas exclusivamente por el gobierno federal, y que son denominadas por algunos autores como monopolios estatales).

La libre concurrencia implica la prohibición de que una persona física o moral tenga el privilegio o la prerrogativa de desplegar una cierta actividad sin que esta sea susceptible de ejercitarse por otros individuos.<sup>78</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 133 establece la Supremacía Constitucional en nuestro orden jurídico de la siguiente manera:

*"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión..."*

Sobre este artículo constitucional Burgoa Orihuela nos dice que "La fundamentalidad denota una cualidad de la Constitución jurídico-positiva que, lógicamente, hace que esta se califique como '*ley Fundamental del Estado*'. Entraña, por ende, que dicha Constitución sea el ordenamiento básico de toda la estructura jurídica estatal, es decir, el cimiento sobre el que se asienta el sistema normativo de derecho en su integridad. Consiguientemente, el concepto de

---

<sup>78</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, Ed. Porrúa, México, 1995, p. 410

fundamentalidad equivale al de *primariedad*, o sea, que si la Constitución es la 'Ley Fundamental', al mismo tiempo es la 'Ley Primaria'."

"Ahora bien, si la Constitución es la 'Ley Fundamental' en los términos antes expresados, al mismo tiempo y por modo inescindible es la 'ley suprema' del Estado. *Fundamentalidad y supremacía, por ende, son dos conceptos inseparables que denotan dos cualidades concurrentes en toda Constitución jurídico-positiva*, o sea, que ésta es suprema por ser fundamental y es fundamental porque es suprema."

"..."

"Parece ser que la *primera parte* del propio artículo otorga el carácter de supremacía no solo a la Constitución, sino también a las leyes dadas por el Congreso Federal que emanen de ella y a los tratados internacionales que celebre el presidente de la República con aprobación del Senado. No obstante, a pesar de esta declaración, la supremacía se reserva al ordenamiento constitucional, pues tanto dichas leyes como las mencionados tratados, en cuanto a su carácter supremo, están sujetos a la condición de que *no sean contrarios a la Constitución*."

"La hegemonía de la Constitución, es decir, del derecho fundamental interno de México, sobre los convenios y tratados en que se manifiesta el Derecho Internacional Público, se corrobora por lo que establece el artículo 15 de nuestra Ley Suprema, en el sentido de que no son autorizables, o sea, concertables, tales como tratados o convenios si en estos se alteran las garantías y los derechos establecidos constitucionalmente para el hombre y el

ciudadano. La mencionada hegemonía confirma, pues, el proverbio iglesista que proclama que *'sobre la Constitución nada ni nadie'*. En conclusión, reservándose el principio de supremacía a la Constitución Federal, frente al régimen que instituye *no tiene validez formal ni aplicabilidad las convenciones internacionales que la contravengan.*<sup>79</sup>

Una vez que ha quedado clara la *superioridad* de nuestra Ley Fundamental, debemos analizar la jerarquía que guardan las leyes federales con respecto a los tratados internacionales.

Es de destacar al respecto que hasta hace poco la Suprema Corte de la Justicia de la Nación tenía el criterio de que las leyes federales y los tratados internacionales se encontraban en un mismo plano de jerarquía por debajo de nuestra Constitución, criterio que actualmente fue modificado por la misma Corte, quien ahora establece que los tratados internacionales se colocan por encima de las leyes federales emanadas del Congreso de la Unión y sólo por debajo de lo establecido por nuestra Constitución.

A continuación pasamos a citar la tesis jurisprudencial establecida sobre este tema:

**TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre

---

<sup>79</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 10ª. ed., México, 1996, p. 357-364

las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencias. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.".

Novena Época

Instancia Pleno

Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Noviembre de 1999

Tesis: P. LXXVII/99

Página: 46

En este sentido, los tratados celebrados por nuestro país en el tema que nos ocupa en el presente trabajo y siempre y cuando no contradigan lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, predominarán sobre lo que dicten las leyes federales, en este caso la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Competencia Económica.

## B. Ley Federal de Telecomunicaciones

La iniciativa de la Ley Reglamentaria del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional o Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) fue enviada por el presidente Ernesto Zedillo a la Cámara de Senadores para su discusión y análisis el 24 de abril de 1995.

En la sesión celebrada el 18 de mayo en la Cámara de Diputados fue aprobada la Ley en lo general y en lo particular por 336 votos. Se publicó el día 7 de junio de 1995 en el Diario Oficial de la Federación.<sup>60</sup>

Spindola Yañez determina que "la Ley precisa doce objetivos: la apertura económica, competitividad, desarrollo tecnológico, estímulos a la inversión productiva, generación de empleo y libre concurrencia, son los de orden eminentemente económico... El resto de los objetivos son de orden social y político: cobertura social, derecho a la información, preservación de la soberanía, nacional, rectoría del Estado y elevación del nivel cultural de la población."<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> De acuerdo con el artículo primero transitorio de la propia Ley entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, excepto por lo que hace a las fracciones III del Apartado B y IV del Apartado C del artículo 71, los cuales entraron en vigor 180 días naturales después del inicio de vigencia de esta Ley.

<sup>61</sup> Spindola Yañez, Alejandro, *La nueva política mexicana de las telecomunicaciones*, Revista Mercado de Valores, Año LV No. 10 Octubre, 1995, México D. F.

Cabe destacar que el dictamen presentado por la Comisión de Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Diputados, se señalan como objetivos de la Ley en comento los siguientes:

"Salvaguardar, mediante la rectoría del Estado, la seguridad y los intereses soberanos de nuestra nación.

Promover que los servicios de telecomunicaciones sean un insumo competitivo, moderno, eficaz y accesible para el resto de las actividades económicas, así como su disponibilidad en todo el territorio nacional, con alta calidad y a precios internacionalmente competitivos.

Impulsar la participación competitiva de empresas y empresarios mexicanos en la prestación de servicios de telecomunicaciones. Su participación en el establecimiento, operación y explotación de satélites deberá realizarse a través de concesiones del Gobierno Federal, quedando bajo el dominio del Estado las posiciones orbitales y las Frecuencias correspondientes.

Desarrollar una infraestructura de telecomunicaciones que fortalezca la calidad de vida de los mexicanos y nuestra identidad cultural, así como la unidad nacional y la competitividad de nuestra economía.

Promover que el desarrollo de las telecomunicaciones dependa en forma creciente del mercado. Cuando sea necesaria la regulación, ésta debe ser eficaz.

Estimular la investigación y desarrollo mexicanos en el campo de las telecomunicaciones.<sup>82</sup>

En términos generales dicha Comisión precisó que: "...esta iniciativa sienta las bases para avanzar hacia una mayor competencia; se encamina a transparentar los procesos para otorgar concesiones; da mayor certeza jurídica a los inversionistas que participan en la industria y ofrece más opciones y mejores servicios a los consumidores."<sup>83</sup>

Esta Ley está integrada por 74 artículos que se dividen en nueve capítulos:

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

---

<sup>82</sup> Dictamen de la Comisión de Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Diputados, con proyecto de Decreto de la Ley Federal de Telecomunicaciones; Año I No. 3 Cámara de Diputados, 17 de mayo de 1995, Biblioteca del H. Congreso de la Unión.

<sup>83</sup> Ibid.

## a) Disposiciones generales

En este capítulo de disposiciones generales como principales puntos se señalan:

El objeto de la Ley Federal de Telecomunicaciones, es cual es "regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones, y de la comunicación vía satélite"<sup>84</sup>

*Corresponde al Estado la rectoría en materia de telecomunicaciones, a cuyo efecto protegerá, la seguridad y la soberanía de la nación.*<sup>85</sup>

Además, esta Ley le da la categoría de vías generales de comunicación al espectro radioeléctrico, redes de telecomunicaciones y comunicaciones vía satélite. Apunta que las vías generales de comunicación materia de esta ley, y los servicios que en ella se presten serán de jurisdicción federal y se considerarán de interés público.

En todo momento el Estado mantendrá el dominio sobre el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas al país.

El artículo 7º establece los objetivos de la Ley, que son los siguientes:

- Promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones
  
- Ejercer la rectoría del Estado en la materia para garantizar la soberanía nacional

---

<sup>84</sup> Artículo 1º de la LFT

- Fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones para que estos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios.

- Promover una adecuada cobertura social.

Cabe señalar que de acuerdo con la misma Ley, nos establece ciertos conceptos de lo que debemos entender por lo siguiente:

*Banda de frecuencia:* porción del espectro radioeléctrico que contiene un conjunto de frecuencias determinadas.

*Espectro radioeléctrico:* es el espacio que permite la propagación sin guía artificial de ondas electromagnéticas cuyas bandas de frecuencia se fijan convencionalmente por debajo de los 3,000 gigahertz.

*Frecuencia:* número de ciclos que por segundos efectúa una onda del espectro radioeléctrico.

*Red de telecomunicaciones:* es el sistema integrado por medios de transmisión, tales como canales o circuitos que utilicen bandas de frecuencia 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 a cualquier equipo necesario.

*Sistema de comunicación vía satélite:* el que permite el envío de señales de microondas a través de una estación transmisora a un satélite

---

<sup>85</sup> Artículo 2º de la LFT

que las recibe, amplifica o envía de regreso a la tierra para ser captadas por una estación receptora.

**b) Del espectro radioeléctrico<sup>86</sup>**

La Ley clasifica las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico en cinco tipos, en atención a sus objetivos, (entre los que se encuentran los sociales, culturales, investigación, económicos y de desarrollo de la nación), y son los siguientes:

♦ **Espectro de uso libre.-** son aquellas bandas de frecuencias que pueden ser utilizadas por el público en general sin necesidad de concesión, permiso o registro.

♦ **Espectro para uso determinado.-** son aquellas bandas de frecuencia otorgadas mediante concesión y que pueden ser utilizadas para los servicios que autorice la Secretaría en el título correspondiente, estas son las bandas concesionadas a particulares para su explotación comercial.

♦ **Espectro de uso oficial.-** son aquellas bandas de frecuencia destinadas para el uso exclusivo de la Administración Pública Federal, Gobiernos Estatales y Municipales, otorgadas mediante asignación.

♦ **Espectro para usos experimentales.-** son aquellas bandas de frecuencia que podrá otorgar la Secretaría, mediante concesión directa e intransferible, para comprobar la viabilidad

---

<sup>86</sup> Artículo 10 de la LFT

técnica y económica de tecnologías en desarrollo, tanto en el país como en el extranjero, para fines científicos o pruebas temporales de equipo.

♦ **Espectro reservado.**- son aquellas bandas de frecuencia no asignadas ni concesionadas por la Secretaría, estas son aquellas que se reservan para no agotar el espectro radioeléctrico asignado al Estado Mexicano.

De lo anterior podemos percatarnos de las tres formas de aprovechamiento, uso y explotación del espectro radioeléctrico a través de la asignación, concesión y permiso, así como también se plantean los procesos para el otorgamiento, cuando se trate de uso, explotación y aprovechamiento de bienes del dominio público, se lleve a cabo mediante licitación pública, y por un plazo de hasta 20 años sujeto a renovación. Tal principio tiene como excepción, las frecuencias experimentales<sup>B7</sup> y las de uso oficial, estas últimas referidas a la administración pública federal y a los gobiernos estatales y municipales, con objeto de facilitar la prestación directa de servicios de telecomunicaciones por parte del Estado.

### ***c) De las concesiones y permisos***

En este capítulo la Ley Federal de Telecomunicaciones señala los casos y condiciones para usar, explotar y aprovechar el espectro radioeléctrico, ya sea mediante concesión, asignación o permiso.

La concesión es definida como "el acto administrativo a través del cual la administración pública, concedente, otorga a los particulares,

concesionarios, el derecho de explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público.<sup>88</sup>

Por su parte Andrés Serra Rojas define a la concesión como "una acto administrativo por medio del cual la administración pública federal confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial."<sup>89</sup>

La concesión constituye un acto administrativo discrecional, del órgano de la Administración Pública, que aplica en un caso concreto las disposiciones que regulan la materia de la concesión.

La Ley Federal de Telecomunicaciones regula tres tipos de concesión, a saber:

Al espectro radioeléctrico, en este caso solamente se concesiona el espectro radioeléctrico para uso determinado.

A las redes públicas de telecomunicaciones; red 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 de los usuarios ni las redes de telecomunicaciones que se encuentran más allá del punto de conexión terminal.

---

<sup>87</sup> Las concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de este tipo de bandas de frecuencia es de 2 años en términos del artículo 21 de la misma Ley Federal de Telecomunicaciones.

<sup>88</sup> DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, IJJ-Porrúa, México 1998.

<sup>89</sup> DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO

A la comunicación vía satélite, se concesiona en tres vertientes, las posiciones orbitales geoestacionarias, órbitas satelitales y de derechos de emisión o transmisión de señales de satélites extranjeros respetando las ordenamientos legales en materia de propiedad y derechos de autos.

Ahora bien, para poder obtener una concesión, el procedimiento a que se deberán sujetar para la licitación pública donde se señalará las modalidades de uso y cobertura geográfica, el Gobierno Federal, tendrá derecho a una contraprestación para el otorgamiento, dicha convocatoria deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, con todas las modalidades de ley, para que cualquier interesado obtenga las bases correspondientes.

Cabe señalar que el otorgamiento de la concesión es facultad indelegable del Secretario de Comunicaciones y Transportes en términos de la Fracción XI del artículo 5o del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Las bases de licitación pública deberán incluir como mínimo:

- a) Los programas y compromisos de inversión, de cobertura y calidad de los servicios que se pretenda prestar
- b) El plan de negocios
- c) Las especificaciones técnicas

Asimismo deberá señalar el periodo de vigencia de la concesión que como lo señalamos anteriormente, puede ser de 20 años prorrogables hasta por un periodo igual, las bandas de frecuencias objeto de la sollicitación y los criterios para seleccionar al ganador.

De la misma manera en este capítulo se reglamenta para que casos será necesario que la Secretaría de Comunicaciones Transportes otorgue permisos:

El permiso se puede definir como el reconocimiento, a cargo de la autoridad competente, de un derecho en particular, que allana la vía para el ejercicio de una actividad especial reglamentada por el Estado, o la realización de actos que ensanchan la esfera jurídica de su circunstancia.<sup>90</sup>

En el permiso se reconoce al particular el derecho preestablecido cuyo ejercicio está sujeto a modalidades y limitaciones; para su ejercicio el particular necesita cumplir con una serie de requisitos señalados en el régimen jurídico.

Gabino Fraga lo define como "el acto administrativo, por el cual se levanta un remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho en particular".<sup>91</sup>

Olivera del Toro explica que el permiso "tiene el mérito de actualizar un derecho en potencia del particular, dado que exista la libertad de actuar con sujeción a determinadas concesiones."<sup>92</sup>

De tal forma, para establecer y operar o explotar una comercializadora de servicios de telecomunicaciones sin tener el carácter de red pública y para instalar, operar o explotar estaciones terrenas transmisoras, se requiere permiso de la SCT, en términos de la Sección IV, del Capítulo III de la Ley.

---

<sup>90</sup> DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, op. cit., Tomo P-Z p. 2388

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Ibidem.

Por otra parte, en este capítulo se examina la terminación y revocación de las concesiones y los permisos, y de acuerdo con la misma Ley, estos son los casos en que concluyen:

- Vencimiento por el plazo establecido en el título o, en su caso, en el permiso respectivo;
- Renuncia del concesionario o permisionario;
- Revocación;
- Rescate; y
- Liquidación o quiebra del concesionario o permisionario.

#### ***d) De la operación del servicios de telecomunicaciones***

Una vez obtenida la concesión en los términos establecidos por el capítulo tercero de la Ley, para el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, redes de telecomunicaciones y comunicación vía satélite, en este capítulo se regulan las condiciones a que estará sujeta su operación.

a) La operación e interconexión<sup>93</sup> de servicios de telecomunicaciones.

Se establece la obligación de los concesionarios, quienes deberán contar y adaptar diseños de arquitectura abierta a red para permitir la interconexión e interoperabilidad de sus redes, asimismo impone la obligación a los concesionarios a interconectar sus redes, suscribiendo convenios para tal efecto.

c) De la cobertura social de las redes.

---

<sup>93</sup> Es la conexión en lace de un concesionario de una red a la de otro concesionario.

En este sentido la Ley Federal de Telecomunicaciones impone la obligación a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de elaborar programas de cobertura social y rural procurando la adecuada provisión de servicio de telecomunicaciones en todo el territorio nacional, con el propósito de que exista acceso a las redes públicas de telecomunicaciones para la atención de servicios públicos y sociales, los cuales podrán ser prestados por cualquier concesionario.

#### c) De las comunicaciones vía satélite

A los concesionarios de posiciones orbitales geoestacionarias y orbitales satelitales, les señala la obligación, en términos de la concesión otorgada, a poner en órbita un satélite a más tardar 5 años después de obtenida esta, asimismo a los concesionarios que distribuyan señales en el país (televisión por cable), deberán respetar los derechos de propiedad intelectual de los programas cuya señal transmitan.

#### e) *De las tarifas de operación*

En este capítulo se faculta a los concesionarios a fijar libremente las tarifas en el servicio. El concepto de tarifa se encuentra íntimamente ligado a la figura de concesión, en virtud de que el Estado otorga a los particulares, como lo hemos apuntado, la realización de aquellos servicios públicos que no pueden atender en forma directa y como contraprestación se establece una cuota general que servirá para pagar el importe del servicio otorgado.

Se define a las tarifas como las tablas o catálogos de precios o derechos o impuestos que se deben pagar por algún servicio o trabajo que

se realice, existen diversos tipos de tarifas y las definiciones se desprenden de diversas disposiciones jurídicas.<sup>94</sup>

En este orden de ideas, los concesionarios fijan libremente las tarifas de los servicios de telecomunicaciones en términos que permitan la prestación de dichos servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia;<sup>95</sup> estas tarifas deberán registrarse ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, previa su puesta en vigor, sin adoptar prácticas discriminatorias en su aplicación.<sup>96</sup>

Por otra parte faculta a la Secretaría de Comunicaciones y transportes, para establecer al agente económico o concesionario de redes publicas de telecomunicaciones, que tenga poder sustancial en el mercado relevante.

#### *f) Del Registro de telecomunicaciones*

La Ley federal de Telecomunicaciones indica que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con el objeto de coadyuvar a la certidumbre jurídica de los actos relacionados con las telecomunicaciones del país, deberá de elaborar un Registro de telecomunicaciones, misma que podrá ser consultada por el publico en general, salvo aquella que por su naturaleza la autoridad la considere de carácter confidencial, en el citado Registro se deberá de inscribir los siguientes datos:

- Los títulos de concesión, los permisos y las asignaciones otorgadas y, en su caso, las modificaciones autorizadas a los mismos;

---

<sup>94</sup> DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, op. cit., Tomo P-Z, pag. 3355

<sup>95</sup> Artículo 60 de la LFT

<sup>96</sup> Artículo 61 de la LFT

- Los Servicios de Valor Agregado;<sup>97</sup>
- Los gravámenes impuestos a las concesiones y permisos;
- La concesión de derechos y obligaciones a que se refiere esta ley;
- Las bandas de frecuencias otorgadas en las distintas zonas del país;
- Los convenios de interconexión con otras redes;
- Las tarifas al público de los servicios de telecomunicaciones; y
- Cualquier otro documento relativo a las operaciones de los concesionarios o permisionarios; cuando los reglamentos de esta Ley exija dicha formalidad.

#### *g) De la requisa*

La Ley Federal de Telecomunicaciones contempla la requisa en caso de desastre natural, de grave alteración del orden público, cuando se prevea algún peligro inminente para la seguridad nacional, la paz interior del país o para la economía nacional, de las vías generales de comunicación, los bienes muebles e inmuebles necesarios para operarlas e incluso del personal que estuviere al servicio de las vías requisada, quedando a salvo los derechos de los trabajadores conforme a la ley de la materia.

El Gobierno Federal, salvo en caso de guerra, indemnizará a los interesados, pagando daños y perjuicios a su valor real.

Se entiende por requisa "el acto unilateral de la Administración Pública consistente en posesionarse de bienes de particulares o a exigirles

---

<sup>97</sup> 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.

la prestación de algún trabajo para asegurar el cumplimiento de algún servicio público, en casos extraordinarios y urgentes."<sup>98</sup>

La requisición es la "demanda imperiosa hecha por el gobierno, para poner a su disposición las personas o las cosas que se necesiten con urgencia para un servicio público... Jurídicamente requisición es la expropiación de bienes o el uso forzoso de muebles o inmuebles, e incluso la incorporación transitoria de personas en determinados servicios, dictada por la autoridad competente, para poder satisfacer o realizar algo que se exige de inmediato la tranquilidad o el orden público y con fundamento en la legislación aplicable. La requisición puede ser hecha en tiempo de guerra o en tiempo de paz... No debe confundirse la requisición que siempre lleva aparejado el pago, la indemnización o emolumentos correspondientes, con el despojo, la confiscación, el decomiso o el saqueo."<sup>99</sup>

#### *h) De la verificación e información*

En este capítulo se faculta a la autoridad competente para llevar a cabo las verificaciones en las instalaciones de los concesionarios y permisionarios, cuando sea necesario.

Asimismo exige a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones el proporcionar la información contable por servicio, región, función y componentes de sus redes, de acuerdo a la metodología y periodicidad que para tal efecto establezca la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, así como aquella que permita conocer la operación y explotación de los servicios de telecomunicaciones.

---

<sup>98</sup> DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Ed. Trillas, México 1981, pag. 423

## *l) Infracciones y sanciones*

En este capítulo se limita la actuación de los particulares y regula las infracciones y sanciones, así como la declaración de revocación de concesiones y permisos, los cuales se sujetaran a lo previsto en la Ley de Procedimientos Administrativos, en los casos de interposición de recurso administrativo de revisión.

Se percibe como infracción la contravención a normas de carácter administrativo derivada de una acción u omisión.<sup>100</sup>

Se entiende por sanción el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo.<sup>101</sup>

La ley señala que el prestar servicio de telecomunicaciones sin contar con la conexión respectiva, sin el cumplimiento de las obligaciones en materia de operación que hace referencia el capítulo IV de la Ley, el no llevar la contabilidad por los servicios, interceptar información, interrumpir sin causa justificada la prestación total de servicios y contravenir las disposiciones tarifarias, se harán acreedores a la imposición de una sanción pecuniaria, consistente en el pago de una cantidad de dinero al Estado.

---

<sup>99</sup> DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, op. cit. Tomo P-Z, p. 2808

<sup>100</sup> Ibid. Tomo I-O p. 1710

<sup>101</sup> Ibidem. Tomo P-Z p. 2872

## C. Reglamento Interior de la Comisión Federal de Telecomunicaciones

El 10 de agosto de 1996 se expidió el decreto por el que se creó la Comisión Federal de Telecomunicaciones. La COFETEL se creó como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Es un organismo con autonomía técnica y operativa, según se determina en dicho decreto, que se fundamenta en el artículo transitorio décimo primero de la Ley Federal de Telecomunicaciones que a la letra dice: "A más tardar el 10 de agosto de 1996, el Ejecutivo Federal constituirá 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 en el país, de acuerdo a lo que establezca su decreto de creación".

Para entender su naturaleza jurídica es necesario revisar el concepto mismo de "desconcentración". Esta "implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores; en donde en realidad existe... una variedad de estructuras...:

- 1.- Desconcentración funcional
- 2.- Desconcentración vertical.
- 3.- Desconcentración horizontal.
- 4.- Desconcentración regional."

La desconcentración en estricto sentido o funcional, "consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como

tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior."

Desconcentración vertical "consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior; en este caso, el superior delega las facultades que considera necesarias al inferior para que este actúe con mayor eficacia y flexibilidad."

La desconcentración regional es una variante de la desconcentración vertical, "pero, además de existir la delegación de facultades a los órganos inferiores, éstos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina un área superficial de este, que demande la acción regional."

La desconcentración horizontal "consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas."

Las características de los órganos desconcentrados son las siguientes:

1. Son creados por una ley o reglamento
2. Dependen siempre de la Presidencia o de una Secretaría de Estado
3. Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central
4. Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede tener presupuesto propio.
5. Las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del que dependen
6. Tienen autonomía técnica
7. En ocasiones tienen personalidad jurídica propia.<sup>102</sup>

Por otra parte el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) establece que "para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados, y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

De este precepto legal podemos obtener dos elementos: por un lado, la existencia de órganos administrativos que si bien no tienen personalidad jurídica propia, si cuentan con algunas de las facultades específicas de aquellas que correspondían de manera originaria y directa a la Secretaría de Estado (en el caso que nos ocupa la Secretaría de Comunicaciones y Transportes) conforme a la LOAPF y a otras de leyes de materias concretas (Ley Federal de Telecomunicaciones), y de ahí que se trate de entes jerárquicamente subordinados a la dependencia

#### a) Comisión Federal de Telecomunicaciones

Esta Comisión cuenta con las Unidades Administrativas necesarias para el ejercicio de sus atribuciones. Cuenta también con un Consejo Consultivo como órgano propositivo y de opinión que realiza estudios en materia de telecomunicaciones, en este Consejo puede participar como invitados del Secretario de Comunicaciones y Transportes los representantes de instituciones académicas, cámaras de la industria y personas de reconocido prestigio en la materia.

---

<sup>102</sup> ACOSTA Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa. 11ª. ed. México, 1993. pp. 421, 422, 425, 426 y 429.

Las atribuciones de este organismo se determinan en el artículo segundo del decreto de creación del mismo en el que se establece: "la Comisión a que se refiere el artículo anterior tendrá a su cargo el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Expedir disposiciones administrativas; elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales; y expedir las normas oficiales mexicanas, en materia de telecomunicaciones;
- II. Realizar estudios e investigaciones en materia de telecomunicaciones; así como elaborar anteproyectos de adecuación, modificación y actualización de las disposiciones legales y reglamentarias que resulten pertinentes.
- III. Promover, en coordinación con las dependencias y entidades competentes, así como con las instituciones académicas y los particulares, el desarrollo de las actividades académicas a la formación de recursos humanos en materia de telecomunicaciones, así como el desarrollo tecnológico en el sector.
- IV. Opinar respecto de las solicitudes para el otorgamiento, modificación, prórroga y cesión de concesiones y permisos en materia de telecomunicaciones, así como de revocación;
- V. Someter a la aprobación de la Secretaría, el programa sobre bandas de frecuencias de espectro radioeléctrico para usos determinados, con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas geográficas que serán materia de licitación pública; así como coordinar los procesos de licitación correspondiente;

- VI. Coordinar los procesos de licitación para ocupar y explotar posiciones orbitales geoestacionarias, y órbitas satelitales asignadas al país, con sus respectivas bandas de frecuencias y derechos de emisión y recepción de señales;
- VII. Establecer los procedimientos para la adecuada homologación de equipos, así como otorgar la certificación correspondiente o autorizar a terceros para que emitan dicha certificación, y acreditar peritos y unidades de verificación en materia de telecomunicaciones;
- VIII. Administrar el espectro radioeléctrico y promover su uso eficiente, y elaborar y mantener actualizado el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias;
- IX. Llevar el registro de telecomunicaciones, previsto en el Capítulo VI de la Ley Federal de Telecomunicaciones;
- X. Promover y vigilar la eficiente interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones incluyendo la que se realice con las redes extranjeras, y determinar las condiciones que, en materia de interconexión, no hayan podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones;
- XI. Registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, y establecer obligaciones específicas, relacionadas con tarifas, calidad de servicios 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;

XII. Recibir el pago por concepto de derechos, productos o aprovechamientos, que procedan en materia de telecomunicaciones, conforme a las disposiciones legales aplicables;

XIII. Vigilar la debida observancia a lo dispuesto en los títulos de concesión y permisos otorgados en la materia, y ejercer las facultades de supervisión y verificación a fin de asegurar que la prestación de los servicios de telecomunicaciones, se realice con apego a las disposiciones legales reglamentarias y administrativas aplicables;

XIV. Intervenir en asuntos internacionales en el ámbito de su competencia;

XV. Proponer al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

XVI. Las demás que le confieran otras leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables.

La COFETEL al ser un órgano administrativo desconcentrado cumple con las siguientes características:

- Es un órgano subordinado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- La competencia de la COFETEL deriva de las funciones que la LFT concede a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- La COFETEL goza de autonomía técnica y operativa, sin embargo para la toma de decisiones requiere de la aprobación del órgano del

que depende, es decir de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

- La COFETEL dispone de patrimonio propio, esto de acuerdo con el artículo séptimo del Decreto de creación del órgano desconcentrado en comento, en el que se establece: "El presupuesto de la Comisión y los lineamientos para su ejercicio se sujetarán a la normatividad que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece para las unidades de gasto autónomo. El presupuesto que se autorice para la Comisión no podrá ser objeto de transferencia a otras unidades administrativas de la Secretaría."

#### D. Ley Federal de Competencia Económica<sup>103</sup>

En diciembre de 1992 fue aprobada la Ley Federal de Competencia Económica. Esta Ley derogó a la Ley Orgánica de Monopolio de 1934, ya obsoleta, y puso en vigor un régimen de prohibiciones antimonopólicas sustantivas con una nueva estructura ejecutiva a cargo de una Comisión Federal de Competencia.

La Ley de Competencia Económica representa un paso importante dentro de un proceso continúa de apertura de la economía mexicana a la competencia económica interna e internacional. Después de casi cuarenta y cinco años de seguir un modelo introspectivo y estatal de desarrollo económico, México emprende un camino totalmente diferente de economía orientada hacia el mercado.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> Publicada en el DOF el 24 de diciembre de 1992, entrando en vigor 180 días después de su publicación, es decir, el 23 de junio de 1993 y reformada mediante decreto publicado en el DOF el 23 de enero de 1998.

<sup>104</sup> Newberg, Joshua A., *La Nueva Ley de Competencia Económica de México: Hacia el desarrollo de una ley mexicana antimonopolios*, en *Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica*. UNAM, México, 1994, p. 50-51

Por su parte Leonel Pereznieto nos dice que "la LFCE, es un instrumento de la política económica del Estado que tiene por objeto contribuir a que las empresas mexicanas productoras de servicios o productos sean más eficientes. Dicho en palabras más generales, se trata que en un mercado competitivo como lo empieza a ser el mercado mexicano, los precios y la calidad de los productos sean la clave dentro de las fuerzas de mercado -demanda y oferta- de manera tal que el productor pueda incrementar sus ventas o utilidades solo a través de lograr mejores costos de producción o alguna mejora en la calidad del producto que vende. Así, en un mercado más competitivo y sobretodo, *abierto a la competencia internacional*, la única vía de progreso es mejorar los precios productivos y tecnológicos..."<sup>105</sup>

Esta Ley esta integrada por 39 artículos que se dividen en siete capítulos:

- Capítulo I. Disposiciones generales
- Capítulo II. De los monopolios y las prácticas monopólicas
- Capítulo III. De las concentraciones
- Capítulo IV. De la comisión Federal de Competencia
- Capítulo V. De los procedimientos
- Capítulo VI. De las sanciones
- Capítulo VII. Del recurso de reconsideración

El objeto de esta ley es "proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios.

---

<sup>105</sup> Pereznieto Castro, Leonel. *La Ley Federal de Competencia Económica. un Nuevo Instrumento para una Nueva Economía*. en Estudios en Torno a la Ley Federal de Competencia Económica. Op. Cit. p. 126-127

prácticas monopólicas, y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios."<sup>106</sup>

Importante también es señalar que se establece en el artículo 8° la prohibición de los monopolios y los estancos, así como de las prácticas que disminuyan, dañen o impidan la competencia y la libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios.

Es de resaltar que en esta Ley no se definen ni el monopolio ni los estancos que, conforme a la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios,... se definían como: 'toda concentración o acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente creada, que permiten a una o varias personas determinadas imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios, con perjuicio del público general o de alguna clase social'<sup>107</sup> y 'como el monopolio constituido a favor del Estado para procurar provecho al fisco',<sup>108</sup> respectivamente.

### **a) Prácticas monopólicas**

Dentro de las prácticas anticompetitivas se distinguen dos grandes grupos, las prácticas monopólicas absolutas y prácticas monopólicas relativas, las primeras son conocidas como restricciones horizontales porque se realizan entre empresas que se encuentran en el mismo nivel dentro de la cadena productiva, mientras las segundas se denominan prácticas verticales debido a que se dan entre empresas de diferentes niveles de la cadena productiva.

---

<sup>106</sup> Artículo 2° de la LFCE

<sup>107</sup> Artículo 3° de la Ley Orgánica

<sup>108</sup> Artículo 4° de la Ley Orgánica

Las prácticas monopólicas absolutas que califica la Ley incluyen los convenios entre competidores para la fijación de precios,<sup>109</sup> la asignación de mercado,<sup>110</sup> el amarre de ofertas,<sup>111</sup> o la reducción colectiva de la producción de bienes o servicios.<sup>112</sup>

Las principales prácticas relativas que se incluyen en la Ley incluyen los convenios verticales de asignación de mercado, mantenimiento de precios de reventa y limitaciones verticales que no tienen que ver con los precios y que se aplican a los distribuidores de bienes o servicios, operaciones de exclusividad, y negativas unilaterales para negociar. Cabe señalar que de acuerdo con la misma ley, no se considera que una práctica anticompetitiva relativa viola la Ley a menos que 1. El propósito o efectos de la limitación fuera excluir a otros agentes económicos del mercado, impedir de manera sustantiva su acceso al mercado, o establecer ventajas exclusivas a favor de una o más empresas, y 2. Que la práctica la llevaran a cabo una persona o grupo de personas que tuvieran poder considerable dentro del mercado en cuestión.<sup>113</sup>

Otra práctica anticompetitiva regulada en la Ley son las concentraciones, las cuales son 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. La Comisión impugnará y sancionará aquellas

---

<sup>109</sup> Artículo 9 fr. I (los competidores no podrán por sí mismos decidir por sí mismos "fijar, aumentar, acordar o manipular la compra o venta de bienes o servicios")

<sup>110</sup> Artículo 9 fr. III (los competidores no podrán decidir entre ellos mismos "dividir, distribuir, asignar o colocar segmentos de un mercado real o potencial")

<sup>111</sup> Artículo 9 fr. IV (que impide realizar acuerdos para "establecer, fijar o coordinar ofertas, incluyendo acuerdos para abstenerse de participar")

<sup>112</sup> Artículo 9 fr. II (que prohíbe acuerdos entre competidores "para producir, procesar, distribuir o vender solo una cantidad limitada de artículos, o para restringir el número, volumen o frecuencia de los servicios que se ofrecen")

<sup>113</sup> Artículo 10º

concentraciones cuyo objeto o efecto sea disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia respecto de bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados.<sup>114</sup>

#### **b) Comisión Federal de Competencia**

La Comisión Federal de Competencia, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, y es la autoridad en materia de competencia. Esta Comisión contará con autonomía técnica y operativa y tendrá a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de la Ley, y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones.<sup>115</sup>

Cabe aclarar que la relación entre la Comisión Federal de Competencia y la Secretaría de Economía es fundamentalmente para efectos contables, ya que el presupuesto de la Comisión Federal de Competencia pasará por la Secretaría de Economía.

Esta Comisión estará integrada por cinco comisionados, incluyendo al presidente de la misma. Estos comisionados son nombrados directamente por el Presidente de la República, durando en su encargo diez años, renovables, y solo podrán ser removidos de sus cargos por causa grave debidamente justificada. La Comisión deliberará en forma colegiada y decidirá los casos por mayoría de votos, teniendo el presidente voto de calidad.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Artículo 16 de la LFCE

<sup>115</sup> Artículo 23 de la LFCE

<sup>116</sup> Artículos 25, 26 y 27 de la LFCE

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

Por lo que respecta al procedimiento, este puede ser iniciado de oficio por la misma Comisión, o a petición de parte.<sup>117</sup> Este es un procedimiento administrativo en el cual la Comisión emplazará al presunto responsable, recibirá y desahogará las pruebas que se le presenten, otorgará plazos a las partes para contestar las denuncias, y una vez integrado el expediente, dictará la resolución correspondiente.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Artículo 30 de la LFCE

<sup>118</sup> Artículo 33 de la LFCE

## CAPITULO IV

### REGULACION JURIDICA DE LA COMPETENCIA ECONOMICA DE LAS TELECOMUNICACIONES EN MEXICO

#### Introducción

En el presente capítulo analizaremos la regulación de la competencia económica en telecomunicaciones en el marco legal de nuestro país. Resulta importante reflexionar en primer lugar si la legislación mexicana en materia de telecomunicaciones acata los compromisos que se han firmado en el ámbito internacional de la materia que nos ocupa.

En segundo lugar veremos si nuestra legislación sectorial (Ley Federal de Telecomunicaciones) y la específica de competencia (Ley Federal de Competencia Económica) son complementarias o, por el contrario, incurren en contradicciones, sobre todo en lo referente a la autoridad que cada una de ellas crea en su articulado.

En efecto, la primera crea a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) y la otra ley establece la creación de la Comisión Federal de Competencia (Cofeco), y a ambas se les otorga una serie de facultades, las cuales, según veremos, puede para algunos ser contradictorias y para otros ser complementarias.

Empíricamente se define a la *regulación* como el control administrativo emanado de un órgano técnico de la Administración Pública, el cual debe ajustar su actuación a los principios de legalidad y certeza jurídica para incidir en el desempeño económico de un mercado y en el agente económico con poder sustancial. La regulación también se capta como las normas impuestas por la intervención directa del Estado.

En la aplicación del Derecho es un principio y una convicción de que al actualizarse el supuesto previsto en la norma de *iure o de facto* se producen sus consecuencias; sin embargo en el desempeño de una economía que constantemente varía, los supuestos jurídicos que motivaron el acto administrativo cambian y por ende, la autoridad tiene que reconsiderar los términos en que fue emitido para tener vigencia. Podemos valorar la efectividad de la regulación considerando lo que todo sistema normativo debiera pretender, además de incorporar a la justicia como valor supremo y determinando funciones como certeza y seguridad, cambio progresivo, resolución de conflicto de intereses, y por lo que toca a las relaciones entre la regulación y el poder, su organización, legitimación y limitación.<sup>119</sup>

#### A. El GATS y la actividad reglamentaria de sus Miembros

En el preámbulo del GATS se encuentra garantizada la autonomía y libertad regulatoria de sus Miembros, para darse un ordenamiento jurídico en forma soberana y para regular sus sectores de servicios de la manera que estimen conveniente<sup>120</sup>. No obstante ello, el objetivo de "establecer un marco multilateral de principios y normas para el comercio de servicios (...)

---

<sup>119</sup> Recasens Siches, Luis, *Tratado General de Filosofía del Derecho*, Ed. Porrúa, México, 1991

<sup>120</sup> "Reconociendo el derecho de los Miembros a reglamentar el suministro de servicios en su territorio, y a establecer nuevas reglamentaciones al respecto, con el fin de realizar los objetivos de su política nacional, y la especial necesidad de los países en desarrollo de ejercer este derecho, dadas las asimetrías existentes en cuanto al grado de desarrollo de las reglamentaciones sobre

en condiciones de transparencia y liberalización progresiva<sup>121</sup>, justifica que la función reglamentaria de los Miembros esté sometida a algunas obligaciones que garanticen que tales regulaciones no se transformen en obstáculos innecesarios al comercio internacional.

Dentro del Acuerdo General una de las obligaciones más importantes es el art. VI, que se refiere precisamente a la "reglamentación nacional". Esta norma dispone, como principio básico que "en los sectores en que se contraigan compromisos específicos, cada Miembro se asegurará de que todas las medidas de aplicación general que afecten al comercio de servicios sean administradas de manera razonable, objetiva e imparcial" (art.VI:1).

El Anexo sobre Telecomunicaciones tiene como objetivo establecer un marco jurídico de principios acerca del acceso y el uso a las RSPTT, de manera de asegurar que las reglamentaciones nacionales no establezcan restricciones indebidas a esas redes y servicios. El AT obliga a los gobiernos de los Miembros –y con ellos a sus autoridades regulatorias- a conceder dichos acceso y uso "en términos y condiciones razonables y no discriminatorias" (párr. 5(a), AT)<sup>122</sup>. En este mismo sentido, se asigna un alcance amplio a la obligación del párr. 5 –que comprende a cualquier RSPTT, incluidos los circuitos privados arrendados- y se señalan algunos ejemplos de garantías o "derechos" de los proveedores usuarios de las redes y servicios de telecomunicaciones (párr. 5(b), AT)<sup>123</sup>. Por otro lado, el

---

servicios en los distintos países" (preámbulo del GATS, párr 5º)

<sup>121</sup> Preámbulo del GATS, párr.3º.

<sup>122</sup> Del mismo modo, las reglamentaciones de cada Miembro deberán asegurar el uso de las RSPTT para la transferencia de información, tanto interna como transfronteriza, las comunicaciones intraempresariales y el acceso a la información contenida en bases de datos u otras formas en el territorio de otro Miembro (párr.5(c), AT)

<sup>123</sup> Cada Miembro deberá velar por que se permita a los proveedores de servicios de otros Miembros: "i) comprar o arrendar y conectar el equipo terminal u otro equipo que esté en interfaz con la red y sea necesario para suministrar los servicios del proveedor; ii) interconectar circuitos privados, arrendados o propios, con redes o servicios públicos de transporte de telecomunicaciones o con circuitos arrendados por otro proveedor de servicios o de su propiedad; y iii) utilizar los

Anexo señala que las medidas adoptadas por los Miembros no pueden significar restricciones al acceso y uso de las RSPTT que vayan más allá de: i) salvaguardar las responsabilidades de los proveedores de las RSPTT, en particular las que dicen relación con la obligación de servicios universal; ii) proteger la integridad técnica de las RSPTT; o iii) velar por que los proveedores de otros Miembros suministren sólo los servicios a los que han sido autorizados (párr. 5(e), AT). Asimismo, si bien se contempla la posibilidad de que un Miembro limite el uso que se hace de sus RSPTT para el movimiento de información, las comunicaciones intraempresariales y para el acceso a la información ubicada en el territorio de otro Miembro – con la finalidad de garantizar la seguridad y confidencialidad de los mensajes-, se dispone que tales restricciones no deben constituir “un medio de discriminación arbitrario o injustificable o una restricción encubierta del comercio de servicios” (párr. 5(d), AT). El AT permite, entonces, que las autoridades de cada Miembro, en ejercicio de su autonomía regulatoria, ordenen la forma en que se cumple la obligación del párr. 5(a). Al mismo tiempo, sin embargo, fija límites a los “derechos de los reguladores”, en particular en las letras (d) y (e) del párr. 5, las que consagran algunos “objetivos regulatorios legítimos”: en la medida que ellos sean respetados las reglamentaciones sobre telecomunicaciones se encontrarán amparadas por el AT y por el GATS<sup>124</sup>. Un criterio que mitiga las restricciones impuestas a los reguladores nacionales dice relación con el nivel de desarrollo de los Miembros (párr. 5(g), AT).

---

protocolos de explotación que elija el proveedor de servicios para el suministro de cualquier servicio (...)” (párr.5(b), AT).

<sup>121</sup> “Siempre que se satisfagan los criterios establecidos en el párrafo e), las condiciones para el acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y para la utilización de los mismos podrán incluir las siguientes” i) restricciones a la reventa o a la utilización compartida de tales servicios; ii) la prescripción de utilizar interfaces técnicas específicas; iii) prescripciones para asegurar la interoperabilidad de los servicios; iv) la homologación de equipos y las prescripciones técnicas que se refieran a la conexión de equipos a las redes; v) restricciones a los distintos tipos de interconexiones; y vi) exigencias de notificación, registro y licencias (párr.5(f), AT)

## B. Las autoridades regulatorias en el DR

La regulación internacional de la competencia es uno de los asuntos que, al interior de la OMC, mayor interés ha despertado el último tiempo. En primer lugar, ningunos de los acuerdos comerciales administrados por la Organización contiene disciplinas internacionales sobre la competencia *per se*. En segundo lugar, no obstante las políticas comerciales y las pro-competitivas persiguen el aumento del bienestar general de los ciudadanos de cada Estado, cada una de ellas opera sobre supuestos teóricos distintos, con objetivos no siempre coincidentes<sup>125</sup>. El objetivo de las legislaciones sobre la competencia es la preservación y protección de ésta, como el medio más apropiado para asegurar la distribución eficiente de los recursos. Se refieren, en su mayoría, a actos y acuerdos de privados, y su ejecución corresponde a las autoridades administrativas o judiciales del Estado de donde emanan<sup>126</sup>. Las normas comerciales internacionales, en cambio, tienen como objetivo asegurar la apertura de los mercados, a través de "la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de los demás obstáculos al comercio, así como la eliminación del trato discriminatorio en las relaciones comerciales internacionales" (párr. 4, preámbulo AOMC)<sup>127</sup>. Aquéllas sólo obligan a Estados, y cualquier controversia que se suscite sobre su aplicación puede ser resuelta mediante la aplicación del mecanismo de solución de diferencias de la OMC.

---

<sup>125</sup> MAVROIDIS, Petros C. y VAN SICLEN, Sally J., "The Application of the GATT/WTO Dispute Resolution System to Competition Issues", 31 *JIT*. 5 (1997), pp.5-45, especialmente secciones I.A y I.B.

<sup>126</sup> *Ibid.* pp.12 y ss

<sup>127</sup> Mavroidis y Van Sclen destacan que la finalidad de disminuir las barreras de entrada a los mercados no es *siempre* consistente con aquel de la eficiencia económica; en otras palabras, el primero no es un objetivo de las políticas de competencia, sino sólo un medio en ocasiones útil para alcanzar otro fin (la eficiencia). Por ejemplo –señalan estos autores–, la teoría de las ventajas comparativas, sobre la que se construyen las disposiciones básicas de los acuerdos de la OMC, ignora las fuentes de ineficiencia no relacionadas con las restricciones de entradas. En los casos que tales restricciones no son la fuente de ineficiencia, su reducción no promoverá el óptimo uso de los

Durante las negociaciones sobre telecomunicaciones básicas, una de las preocupaciones de los participantes fue la forma en que se encontraban organizadas las autoridades del sector en la mayoría de los Miembros: las mismas autoridades encargadas de aplicar las regulaciones de telecomunicaciones –y en muchos casos, de adoptarlas- estaban a cargo de la explotación de los operadores públicos. ¿Cómo pueden esas autoridades dar garantías de una actuación independiente e imparcial si ellas intervienen en el mercado en calidad de partes? De la lectura de las disposiciones del Acuerdo General y del AT podemos concluir que, en la medida que un Miembro adopta un ordenamiento compatible con las obligaciones generales, en particular con el art. VI, puede darse la estructura de reglamentación que considere más conveniente y mejor responda a su realidad política, jurídica, social y económica. En tal sentido, a ese Miembro no le está prohibido tener órganos reguladores que funcionen al mismo tiempo como operadores, ya sea en un ambiente monopólico o en uno competitivo. Tales entidades deben: i) adoptar y administrar sus resoluciones de manera que sean razonables, objetivas e imparciales, en aquellos sectores en que se han contraído compromisos específicos; ii) dar las garantías del debido proceso en la resolución de las diferencias planteadas por los proveedores<sup>128</sup>; iii) someterse a las disciplinas de los párrafos 4 y 5 del art. VI, en cuanto participen en los procedimientos de concesión de licencias; iv) ajustar su actuación a lo dispuesto en el art. VIII, en la medida que intervengan en el mercado de servicios de telecomunicaciones como proveedores monopolistas; y v) asegurar a todo proveedor de servicios el acceso y uso de las RSPTT, en los términos y condiciones señaladas en el AT.

---

recursos; *Ibidem.*, pp.13-14.

<sup>128</sup> Mientras los procedimientos establecidos para tal efecto, ya sean judiciales, arbitrales o administrativos, no sean independientes del órgano que dictó la decisión contra la que se recurre, cada Miembro procurará que se permita una revisión objetiva e imparcial (art. VI:2(a)).

Ante esta situación, uno de los objetivos de las negociaciones fue la elaboración de normas destinadas a impedir que las autoridades de cada Miembro utilizaran sus atribuciones protegiendo al operador público de la competencia, restringiendo así el acceso a los mercados. El DR dispone que "el órgano de reglamentación será independiente de todo proveedor de servicios de telecomunicaciones básicas, y no responderá ante él" (párr. 5, DR). Reforzando el principio del debido proceso, se señala que "las decisiones del órgano de reglamentación y los procedimientos aplicados serán imparciales con respecto a todos los participantes en el mercado" (párr. 5, DR). Debido a la importancia de este tema, sería recomendable avanzar en la elaboración de reglas generales acerca de la presentación de recursos contra las decisiones y los procedimientos de tales órganos. Dichas reglas podrían aplicarse, por ejemplo, en materia de licencias, sobre asignación de frecuencias, numeración, etc. La única referencia a este tema la encontramos a propósito de las diferencias que puedan surgir entre un proveedor de servicios y un "proveedor importante" en materia de interconexión (párr. 2.5, DR). En los restantes casos, la actuación de las autoridades deberá ser imparcial y ajustarse a los principios generales señalados en el art. VI:<sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> Bronckers y Larouche desearían ver reglamentada, además, las presentaciones de recursos, y solicitudes en general, de los operadores foráneos ante la autoridad regulatoria de un Miembro; ver BRONCKERS, Marco C.E.J y LAROUCHE, Pierre, "Telecommunications Services and the World Trade Organization", 31 *J.I.T.* 3 (1997), p.31.

### C. Tipos de reguladores en el derecho comparado

En el derecho comparado encontramos distintas estructuras institucionales para regular el sector de las telecomunicaciones. Las cinco principales formas de regularlo con las siguientes:<sup>130</sup>

- a) Regulador independiente
- b) Fondo para el Proceso Regulatorio
- c) Regulador Individual y Comisiones Colegiales
- d) Regulador multi-sector
- e) Organización del personal regulador

A continuación analizaremos de manera breve estas formas en que se regula el sector telecomunicaciones.

#### a) *Regulador independiente.*

Es importante la separación entre la entidad reguladora y los operadores de las telecomunicaciones en el mercado. Esta separación inspira confianza en el mercado y promueve el cumplimiento con las obligaciones de los tratados internacionales.<sup>131</sup>

Igualmente importante para los expertos en las telecomunicaciones, es la independencia del regulador respecto al gobierno. En la práctica el grado de independencia varía considerablemente de país a país, dependiendo de la estructura legal, política e institucional de cada país.

---

<sup>130</sup> *Telecommunications Regulation Handbook...* p. 1-5/1-11

<sup>131</sup> Véase Capítulo Segundo respecto al Documento de Referencia

Pocos reguladores tienen completa independencia de los gobiernos. La mayoría de los órganos reguladores reciben su presupuesto de los gobiernos, mismos que controlan sus gastos.

Los operadores e inversionistas de las telecomunicaciones tienen una gran confianza en que los órganos reguladores independientes regularan el mercado objetiva y transparentemente. Esto puede llegar a incrementar la inversión en el sector y generar beneficios para la economía. Además estos órganos han demostrado la capacidad de regular de una forma profesional e imparcial.

Debe quedar claro que la "independencia" de estos reguladores no significa independencia de las leyes y de la política de un país. Las facultades de un órgano regulador independiente deben ser establecidas claramente en las leyes internas de cada país. Estos órganos rinden informes anuales a las legislaturas u otros cuerpos gubernamentales para demostrar la transparencia de su administración.

#### ***b) Fondo del Proceso Regulatorio***

Es esencial proveer adecuadamente un fondo para el proceso regulatorio. Ese Fondo es necesario para contratar un buen equipo profesional y consultores que puedan implementar los objetivos regulatorios. Sin un adecuado fondo, la regulación puede no ser efectiva y los objetivos regulatorios relacionados con la apertura de mercados competitivos y el establecimiento de un buen nivel regulatorio difícilmente serán alcanzados.

### ***c) Reguladores Individuales y comisiones colegiales***

Los primeros reguladores surgieron en Estados Unidos y Canadá hacia el final del siglo XIX fueron estructurados como consejos cuasi judiciales o comisiones. Las decisiones eran típicamente tomadas por consenso o, en caso de controversia, por un voto mayoritario. Cuando los nuevos reguladores de telecomunicaciones fueron establecidos alrededor del mundo en los noventas, muchos fueron encabezados por un director general (unipersonal) u otro oficial. Esta estructura fue similar a otros modelos organizacionales de gobierno usados en algunos países donde los nuevos reguladores fueron establecidos.

Hacia el final de los noventas las Comisiones llegaron a ser nuevamente populares. En 1999 la UIT indico que 6 de los 9 nuevos reguladores establecidos entre julio de 1998 y agosto de 1999 fueron cuerpos colegiados, compuestos de entre 5 y 11 miembros.

Hay ventajas y desventajas en ambos sistemas de reguladores y es difícil decir si alguno es superior en todos los casos. En consecuencia varias observaciones pueden ser hechas:

1. Los reguladores individuales pueden actuar y decidir mas rápidamente que los cuerpos colegiados.
2. Los cuerpos colegiados rinden cuentas, balances y soporte colegiado para las decisiones, mismas que pueden ser mas debatidas y concensadas.
3. Los cuerpos colegiados grandes pueden llevar a una menor cohesión y consistencia que los pequeños o los reguladores individuales.

4. Los cuerpos colegiados son un poco menos susceptibles a ser "capturados" por las compañías reguladas.

En la practica tanto los reguladores individuales como las comisiones colegiadas ofrecen verdadera abundancia en apoyo profesional y de consulta para alcanzar análisis y recomendaciones.

#### *d) Regulador multi-sector*

Los reguladores de telecomunicaciones usualmente tienen funciones regulatorias sobre un sector específico. En la mayoría de los casos ellas son responsables para regular solamente los mercados de telecomunicaciones. En algunos casos, también tienen funciones regulatorias en mercados adyacentes como son la radiodifusión (v. g. Estados Unidos y Canadá) y los servicios de informaciones general (Singapur y Malasia).

Un acercamiento diferente que es digno de considerar envuelve el establecimiento de un regulador multi-sector. Estas agencias típicamente regulan las telecomunicaciones tan bien como a otros sectores de la industria con características económicas y legales similares. Ejemplos de tales sectores incluyen la generación y distribución de energía eléctrica, oleoductos de petróleo y gas, servicio postal, transportes y usos de agua.

En varios países la reforma ocurrió en distintos tiempos y en diferentes sectores industriales, tales como las telecomunicaciones, energía y agua. Puede no ser práctico establecer agencias reguladoras multi-sectores, por ejemplo donde la industria de las telecomunicaciones ha

sido privatizada, pero los servicios de energía y agua continúan siendo suministrados por administraciones gubernamentales.

Finalmente, algunas variaciones son posibles sobre el tema de la regulación multi-sector y la elección no es simple. La CRTC de Canadá regula dos sectores similares y convergentes: las telecomunicaciones y la radiodifusión, pero no otros sectores. El antecedente de la CRTC, la Comisión Canadiense de Transportación, regulaba una variedad de industrias, incluyendo las telecomunicaciones (pero no la radiodifusión), transportación aérea y terrestre.

#### ***e) Organización de personal regulador***

Hay varias formas de organizar las decisiones de mercado: directivos, personal y asesores de una agencia reguladora. Mucho depende de la estructura institucional y la cultura de trabajo de un país. La estructura de un regulador jugará también un papel importante.

Los factores principales que determinan las diferencias organizacionales son las funciones y los objetivos de las diferentes agencias reguladoras. Algunos reguladores de las telecomunicaciones son responsables del manejo del espectro, licencias a nuevos operadores y de la regulación de la radiodifusión y otros servicios. Algunos deben regular activamente los precios. Otros son responsables simplemente de verificar la complacencia con el régimen de precios prescrito en una licencia de término largo o ajustar algún factor en el régimen de precios cada cierto tiempo. Diferentes funciones y objetivos requieren diferentes tipos y niveles de asistencia profesional.

Por estas razones, es difícil establecer un modelo ideal para una organización regulatoria. Sin embargo, algunas observaciones generales pueden hacerse:

- La toma de decisiones en la regulación requiere de distintas habilidades. Tipos específicos de decisiones regulatorias requieren de personal calificado como son economistas, ingenieros, abogados, contadores y analistas financieros
- El desarrollo de las telecomunicaciones es rápidamente cambiante, por ello, las organizaciones reguladoras no deben establecer estructuras rígidas; deben ser flexibles y capaces.

## **D. Atribuciones de la Cofetel y la Cofeco en investigaciones de prácticas monopólicas**

Un agente económico puede llegar a tener poder sustancial en el mercado relevante determinado, conforme a los artículos 12 y 13 de la Ley Federal de Competencia Económica. Por otra parte, la Ley Federal de Telecomunicaciones incorpora en sus disposiciones el principio de la libre competencia en mercados considerados tradicionalmente monopólicos, imponiendo algunas condiciones u obligaciones para generar cierto grado de competencia, como exigir la interconexión, prohibir los subsidios cruzados entre servicios y aplicar restricciones respecto a la arquitectura de las redes públicas de telecomunicaciones para permitir la interoperabilidad y la interconexión entre ellas.

### **I. Facultades de la Comisión Federal de Telecomunicaciones**

Las medidas y los procedimientos específicos se establecen en el artículo 63 de la LFT, que faculta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para establecer obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones con poder sustancial en el mercado relevante, cuando *previamente* la Comisión Federal de Competencia ha emitido la declaratoria de que un agente económico tiene poder sustancial en el mercado. El artículo 63 de la LFT establece lo siguiente:

*"ARTICULO 63.- La Secretaría estará facultada para establecer al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones, que tenga poder sustancial en el mercado relevante de acuerdo con la Ley*

*Federal de Competencia Económica, obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información".*

A raíz de este artículo citado se han dado una serie de interpretaciones tanto por parte de la autoridad como de los concesionarios mismos, en el sentido de cual es la autoridad facultada para realizar las investigaciones sobre dominancia en el mercado. En tal virtud, los concesionarios (en específico TELMEX, de acuerdo al caso que mencionaremos más adelante) dicen que la Comisión Federal de Telecomunicaciones debe ser la autoridad encargada de llevar a cabo la investigación sobre la dominancia en el mercado relevante, y además, esta misma autoridad es la que va a dictar las obligaciones para el caso de que si se encuentren conductas tipificadas en la Ley Federal de Competencia Económica.

Por su parte, la autoridad ha seguido el criterio de que la Comisión Federal de Competencia es la autoridad encargada de realizar la investigación y la Comisión Federal de Telecomunicaciones la que dicte solo las obligaciones para subsanar las conductas ilegales en materia de relevancia en el mercado.

Nuestro criterio al respecto es el mismo que tiene la autoridad por las razones que a continuación pasaremos a exponer.

En este sentido, en cumplimiento a lo ordenado por el artículo transitorio undécimo de la Ley Federal de Telecomunicaciones, como vimos líneas arriba, el Ejecutivo Federal emitió un Decreto de creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en cuyo artículo Segundo fracción XI se establece que dicha Comisión esta facultada para establecer las obligaciones específicas a que se refiere el artículo 63 de la Ley, en los siguientes términos:

**ARTICULO SEGUNDO.-** Con sujeción a criterios de competencia, eficiencia, seguridad jurídica, y acceso no discriminatorio a los servicios por parte de los usuarios, la Comisión a que se refiere el artículo anterior tendrá a su cargo el ejercicio de las siguientes atribuciones:

...

XI. Registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, y establecer obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicios de 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.

En concordancia con lo anterior, el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, establece en el artículo 37 Bis fracción XV la facultad de este órgano desconcentrado para establecer las obligaciones específicas antes referidas, de la siguiente manera:

**ARTICULO 37 BIS.-** Corresponde a la Comisión Federal de Telecomunicaciones:

...

XV. Registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones; establecer obligaciones relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información, a los concesionarios que tengan poder sustancial en el mercado relevante, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica .

Del análisis de los preceptos legales citados se deduce que la Cofetel tiene competencia, en virtud de estar facultada por la Ley Federal de Telecomunicaciones para establecer obligaciones específicas, claro está que siempre y cuando previamente se haya declarado que un concesionario tenga poder sustancial en el mercado relevante de

conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica y declarado por la Cofeco.

Así, la Comisión, en su carácter de órgano regulador de las telecomunicaciones, y con base en las atribuciones que le fueron conferidas por el artículo Décimo Primero transitorio de la Ley; así como a través del artículo Segundo fracción XI, de su Decreto de creación, y de lo dispuesto por el artículo 37 Bis., fracción XV, del Reglamento Interior de la Secretaría, y en relación con el artículo 63 de la Ley, está facultada para establecer al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones que tenga poder sustancial en el mercado relevante, obligaciones específicas en materia de tarifas, calidad de servicio e información.

## II. Facultades de la Comisión Federal de Competencia

Ahora bien, la Cofeco es el órgano competente para aplicar la Ley de Competencia de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1, 2, 3, 8, 12, 13, 23, 24 fracciones I, II, III y IX, 25 y 29 de dicho ordenamiento, así como por lo dispuesto por los artículos 1, 3, 8 fracciones I y III, 14, 16, 20 fracciones I y XII y 25 fracción IV del Reglamento Interior de la Cofeco, lo cual además se confirma con el artículo 50 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica. Así tenemos que dicho artículo establece lo siguiente:

"Artículo 50.- Cuando las disposiciones legales o reglamentarias prevengan expresamente que deberá resolverse sobre cuestiones de competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante, u otras cuestiones sobre competencia o libre concurrencia, corresponderá a la Comisión, salvo disposición en contrario, emitir la resolución

correspondiente. Para tal efecto, la Comisión, de oficio o a solicitud de la autoridad respectiva o de algún agente económico interesado, emitirá resolución conforme a lo siguiente:

I. De ser necesario, requerirá los informes y documentos relevantes y citará a declarar a quienes tengan relación con el caso de que se trate;

II. Con base en el análisis realizado, emitirá un dictamen preliminar y lo notificará al afectado, al promovente y a los demás agentes económicos interesados;

III. En un plazo no menor de quince días, ni mayor de cuarenta y cinco días, escuchará al afectado, al promovente y a los demás agentes económicos interesados, y

IV. Turnará la resolución a la autoridad competente para los efectos a que haya lugar, sin perjuicio de las gestiones que ante la misma pudieran promover los interesados.

Cuando la resolución haya de emitirse a solicitud de la autoridad u otro interesado, la Comisión deberá emitir el dictamen preliminar a que se refiere la fracción II anterior en un plazo máximo de treinta días contados a partir de la presentación de aquélla. Este plazo y el señalado en la fracción III del presente artículo podrán ser prorrogados por el Presidente de la Comisión, cuando así se justifique, hasta por el número máximo de días previsto para cada uno de ellos.

No obstante los plazos máximos previstos en este artículo, la Comisión deberá resolver con la prontitud debida, a efecto de que la autoridad que deba considerar la resolución que se emita conforme a

*este artículo, esté en posibilidad de aplicar oportunamente las disposiciones de que se trate".*

En efecto, la Ley de Competencia encomendó a la Cofeco la aplicación de dicho ordenamiento, dentro del cual se encuentra la determinación del poder sustancial en un mercado relevante cuando dicha situación está prevista en un estatuto legal distinto a la propia Ley de Competencia, y es el propio artículo arriba citado que establece que corresponde a la Cofeco emitir la resolución correspondiente sobre investigaciones de existencia de poder sustancial en el mercado relevante, "*salvo disposición en contrario*".

Si bien es cierto que el artículo 63 de la LFT no establece una remisión expresa a que la determinación respecto a la existencia de un concesionario con poder sustancial en el mercado relevante, deba ser analizada por la Cofeco, dicha remisión es innecesaria, ya que el propio artículo 63 remite expresamente a la Ley de Competencia, la cual establece, como ya vimos, que la Cofeco es la única autoridad que tiene a su cargo la aplicación de la misma, de conformidad con los artículos 11, 12 y 13, en donde se prevén las reglas que deben ser analizadas para realizar dicha determinación, lo cual además se confirma con el artículo 50 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica. Una vez dictado por la Cofeco la determinación sobre la existencia de poder sustancial del concesionario respectivo, nace la posibilidad de que la comisión ejerza sus facultades previstas en el artículo 63 de la LFT.

Por los motivos señalados, podemos decir que *el objeto del procedimiento seguido ante la Comisión Federal de Competencia es un presupuesto para el establecimiento de obligaciones por parte de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, además de que estos*

*procedimientos constituyen actos administrativos cuya emisión se regula por distintas leyes.*

De acuerdo con las Reglas del Servicio Local, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 1997, con objeto de que la Comisión Federal de Telecomunicaciones deje sin efecto las obligaciones específicas que se hayan establecido, el concesionario del servicio local podrá solicitar a la Comisión Federal de Competencia, cuando lo estime oportuno, que resuelva que han concluido las circunstancias por las cuales se consideró que tenía poder sustancial en el mercado relevante.<sup>132</sup>

### III. Caso práctico<sup>133</sup>

En ejercicio de estas facultades compartidas, la CFC inició durante 1997 un procedimiento tendiente a determinar las condiciones de competencia imperantes en la industria telefónica en México sobre la situación de Telmex.

El 4 de diciembre de 1997, la Comisión Federal de Competencia, declaró a TELMEX agente económico con poder sustancial en los mercados relevantes de:

- a) Servicio de telefonía básica
- b) Acceso
- c) Larga distancia nacional
- d) Transporte interurbano
- e) Larga distancia Internacional

---

<sup>132</sup> Regla trigésima primera, fracción VI.

<sup>133</sup> Aguilar Álvarez de Alba, Javier B. *La libre competencia*, Ed. Oxford, México, 2000, P. 29-34.

Telmex interpuso recurso de reconsideración ante la misma Cofeco. En julio de 1998, el Pleno de la Cofeco confirmó en todos sus términos esa resolución. La Cofetel prosiguió el procedimiento, pero previamente debió determinar el que era aplicable, ya que la Ley Federal de Telecomunicaciones no considera un procedimiento administrativo para la imposición de obligaciones específicas al concesionario con poder sustancial en el mercado relevante, a pesar de que está previsto en el artículo V de las Reglas 31 y 32 del Servicio Local, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 23 de octubre de 1997, pero estas solo se referían a uno de los mercados; por tanto, se concluyó que se debían aplicar las disposiciones conducentes de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con fundamento en el artículo 8º de la LFT, en donde se prevé la supletoriedad de otras leyes, entre ellas el procedimiento administrativo.

La Cofetel estableció obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información a Telmex a partir de la Declaratoria que hizo la Cofeco a ese agente económico como concesionario a una red pública de telecomunicaciones con poder sustancial en cinco mercados relevantes.

En este caso en concreto, es importante señalar que contra la resolución de la Cofeco, Telmex intentó un juicio de amparo, con el que se le concedió la suspensión definitiva, pero ya en la revisión de dicho amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó que los actos de la autoridad eran constitucionales.

#### IV. Aplicación de sanciones por parte de la Cofetel

Respecto a la autonomía de la autoridad sectorial, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, es importante señalar que no tiene facultad legal de aplicar sanciones por faltas o violaciones al marco legal vigente en la materia. Se trata de uno de los asuntos en los cuales la ley es imperfecta y a partir de la cual nosotros proponemos una mayor autonomía y fortalecimiento de dicha autoridad.

Actualmente, de acuerdo con la legislación vigente, la Cofetel propone la aplicación de sanciones, la ejecución de la medida y la decisión misma recae en la Dirección General de Política de Telecomunicaciones, dependiente de la Subsecretaría de Comunicaciones. Esto tiene como fundamento lo dispuesto en el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y por el propio decreto de creación de la Cofetel.

De acuerdo con estos ordenamientos, todas las facultades para la aplicación de la Ley Federal de Telecomunicaciones, incluidas las de imposición de sanciones, se otorga a la SCT, sin que se haga distinción alguna respecto de las unidades administrativas que tendrán a su cargo la ejecución concreta de tales atribuciones, es decir, dichos ordenamientos hablan de la *Secretaría* y no de la Cofetel.

De acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (expedido el 24 de octubre de 1996), en el artículo 37 bis establece las facultades de la Cofetel como una unidad administrativa más dentro de la Secretaría. Así, en la fracción XXI dispone que corresponde a la Comisión *"evaluar los resultados de las inspecciones efectuadas y, en su caso, proponer a la Subsecretaría de Comunicaciones*

*la imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables”.*

De igual manera, dicho Reglamento establece en su artículo 23, fracción XII, que corresponde a la Dirección General de Política de Telecomunicaciones (DGPT) *“imponer sanciones considerando, en su caso, las propuestas hechas por la Comisión Federal de Telecomunicaciones, por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de telecomunicaciones, o a lo dispuesto en las concesiones, permisos o autorizaciones”.*

Como se puede ver de lo anterior, las atribuciones en materia de sanciones se confieren, en forma concurrente, a la Cofetel y a la DGPT. Esta última, empero, podría aplicar sanciones de *motu proprio*, sin necesidad de escuchar primero la recomendación de la Cofetel. Sin embargo, la Comisión no puede en ningún caso, imponer sanciones en forma directa, sino que su labor concluye, de acuerdo a la redacción del Reglamento, en el momento en que se turna su recomendación a la DGPT.<sup>134</sup>

---

<sup>134</sup> “Al menos un ciento de recomendaciones de sanciones emitidas por la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) quedaron sin aplicarse al llegar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), denunció Emilio Goicoechea, secretario de la Comisión de Comunicaciones de la Cámara de Diputados”. Necesaria, una Ley en telecomunicaciones: Goicoechea, EL FINANCIERO, 26 de noviembre de 2001, p. 60

## PROPUESTAS

I. Se debe dotar de mayor autonomía a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para que esta autoridad aplique las sanciones que establece sin necesidad de que solicite dicha aplicación a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Este cambio se puede realizar sin necesidad de modificar la LFT, sino que solo debe modificarse el artículo 37 Bis, en la fracción XXI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para señalar que corresponde a la Cofetel no solo evaluar los resultados de las inspecciones efectuadas y, en su caso, proponer a la Subsecretaría la imposición de sanciones, sino que, en lo sucesivo, sería la propia Comisión la que llevaría a cabo dicha aplicación de sanciones. Además, en concordancia con esto, tendría que derogarse la fracción XII del Reglamento Interior para desaparecer dicha facultad punitiva que hasta ahora se ha conferido a la Dirección General de Política de Telecomunicaciones de la Subsecretaría de Comunicaciones.

Para llevar a cabo esta modificación al Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en términos del artículo quinto del mismo, correspondería al titular del ramo proponer al Presidente de la República el anteproyecto correspondiente para que sea el propio Ejecutivo, sin injerencia alguna del Congreso, quien dicte esa modificación reglamentaria, en virtud de las atribuciones que le son conferidas por el artículo 89 de nuestra Ley Fundamental, fracción primera, así como también el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

“Se debe promover una rendición de cuentas (*accountability*) e independencia regulatoria. Esto se logra al desarrollar estatutos que sean claros, los cuales determinen las responsabilidades en materia de regulación de la Cofetel y que, al mismo tiempo, dividan y especifiquen responsabilidades entre la Cofetel y la SCT. Si aumenta el poder de decisión de Cofetel y se regula la conducta de la firma dominante, se promueve la competencia en la estructura del mercado.”<sup>135</sup>

II. Se debe otorgar mayor certeza al Presidente de la Cofetel en cuanto a su nombramiento, toda vez que puede ser destituido de su cargo en cualquier momento y sin justificar tal acción al no establecerse en los ordenamientos legales un periodo de tiempo durante el cual será inamovible, salvo por ciertas conductas que la misma ley señale.

Refuerza nuestro argumento anterior el hecho de que por ejemplo la Comisión Federal de Competencia, la fuerza de sus resoluciones tiene mucho que ver con la inamovilidad de sus comisionados y con el arreglo institucional que le caracteriza, que por lo que hace a su naturaleza jurídica, la cual es autónoma y no independiente, al igual que la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

---

<sup>135</sup> Valdés-Ugaldé, José Luis, Coordinador, *Análisis de los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la economía mexicana: Una visión sectorial a cinco años de distancia*. Edición del Senado de la república, México, 2000, p. 211

## CONCLUSIONES

- El Derecho de la Competencia es una rama del Derecho de reciente creación y se encarga de regular y ordenar los mercados sancionando las prácticas mercantiles anticompetitivas atentatorias a la libre competencia y concurrencia.

- Los objetivos del Derecho de la Competencia son a) promover el bienestar del consumidor; b) fomentar la eficiencia económica; y, c) protección del proceso competitivo.

- De acuerdo con la Ley Federal de Telecomunicaciones y el Anexo sobre Telecomunicaciones de la OMC, entendemos por telecomunicaciones la actividad mediante la cual se puede enviar, transmitir, o recibir todo tipo de información, incluyendo la voz, sonidos, imagen, escritura, etc., a través de sistemas electromagnéticos, los cuales pueden ser hilos, radioelectricidad, medios ópticos, entre otros. Dicho concepto es amplio y no limitativo, toda vez que no establece un límite en cuanto al tipo de señales que se pueden enviar, transmitir o recibir, por otro lado al hablar de cualquier medio electromagnético nos deja un espacio para que dichas señales que pueden ser sonido, voz e incluso imágenes sean enviadas por señales eléctricas, aire, bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, enlaces satelitales, o cableados (que pueden ser de materias metálicas o fibra óptica, redes de transmisión eléctrica).

- Los servicios negociados por México ante la OMC de acuerdo con el GATS son: telefonía vocal transmisión de datos con comunicación en paquetes y de servicios, servicio de telex, telégrafos, facsímil, circuitos privados arrendados, telefonía móvil, celular analógica, digital, servicios móviles de datos, radiobúsqueda, comunicaciones personales, servicios

móviles de satélite, servicios fijos de satélite, teleconferencia, transporte de vídeo y sistemas radioeléctricos troncales.

- Además de que no se contempla el internet por ser un servicio de valor agregado, pero nuestra legislación actualmente se encuentra ya regulándolo. Importante de esto resulta el comercio electrónico, el cual abarca los productos que se adquieren y pagan a través del internet, pero que se entregan materialmente, y los productos que se entregan como información digitalizada a través de la red.

- A partir de la liberalización del servicio de telecomunicaciones se empieza a fomentar la creación de organismos reguladores de este sector. Esto trae como consecuencia el incremento de la facultad reglamentaria en esta materia y la firma de un Acuerdo por parte de México ante la OMC para regular los servicios (además de los bienes), incluidos entre ellos el de las telecomunicaciones.

- En 1994 se elabora el Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios, el cual forma un nuevo marco jurídico para el comercio internacional de servicios de telecomunicaciones. Especialmente importantes resultan las autorizaciones para la instalación de presencia comercial de proveedores extranjeros, a través de instalaciones propias o ajenas. Además, se establecen una serie de principios que resultan esenciales para facilitar la expansión del comercio de servicios, como son, por ejemplo, la no discriminación, la transparencia, la liberalización progresiva, etc.

- Los instrumentos del GATS que se refieren específicamente a los servicios de telecomunicaciones (Anexo sobre Telecomunicaciones y Documento de Referencia) recogen los principios generales señalados en el propio GATS, a la vez que ponen especial atención en el acceso y uso

de la RSPTT necesarios para el suministro de otros servicios, y la liberalización de las redes y servicios básicos. En vista a este objetivo, se encuentran compromisos sobre acceso a los mercados y trato nacional. Destacan también las salvaguardias que persiguen asegurar el correcto funcionamiento de la competencia en los mercados de telecomunicaciones básicas, e impedir los abusos de aquellos proveedores considerados "importantes".

- El fundamento constitucional de la regulación de la telecomunicaciones lo encontramos en el artículo 28 de nuestra ley fundamental, toda vez que este determina cuales son las áreas estratégicas y las áreas prioritarias, en la política económica de México, las primeras solo pueden ser explotadas por el Estado, en este caso encontramos a la telegrafía y la radiotelegrafía, en tanto que como áreas prioritarias encontramos a las comunicaciones via satélite, las cuales pueden ser explotadas por particulares: personas físicas o morales. Asimismo, la misma Constitución establece la supremacía constitucional en el artículo 133; la Corte ha establecido el criterio de que los tratados internacionales se encuentran jerárquicamente por encima de las leyes federales emanadas del Congreso.

- La Ley Federal de Telecomunicaciones regula básicamente el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico de las redes de telecomunicaciones y de las comunicaciones vía satélite. Sus objetivos son: a) Promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; b) Ejercer la rectoría del Estado en la materia para garantizar la soberanía nacional; c) Fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones para que estos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios; y d) Promover una adecuada cobertura social.

- La Ley Federal de Telecomunicaciones prevé la creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la cual se creó como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Es un organismo con autonomía técnica y operativa.

- La Ley Federal de Competencia Económica 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. En su articulado se crea la Comisión Federal de Competencia, organismo desconcentrado de la Secretaría de Economía y es la autoridad en materia de competencia. Esta Comisión contará con autonomía técnica y operativa y tendrá a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones.

- El GATS garantiza la autonomía y libertad regulatoria de sus miembros, para darse un ordenamiento jurídico en forma soberana y para regular sus sectores de servicios de la manera que estimen convenientes.

- El Documento de Referencia establece que el órgano de reglamentación será independiente de todo proveedor de servicios de telecomunicaciones básicas, es decir, debe ser autónomo respecto a los operadores en el país miembro de que se trate.

- La Comisión Federal de Telecomunicaciones esta facultada de acuerdo al artículo 37 Bis, fracción XV del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, para establecer al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones que tenga poder sustancial en el mercado relevante,

obligaciones específicas en materia de tarifas, calidad de servicio e información.

- A pesar de que algunas concesionarias, (en especial TELMEX) dicen que la Comisión Federal de Telecomunicaciones debe ser la autoridad encargada de llevar a cabo la investigación sobre dominancia en el mercado relevante, además de ser esa misma autoridad la que dicte las obligaciones para el caso de que si se encuentran conductas tipificadas en la Ley Federal de Competencia Económica, concluimos que la autoridad encargada de la aplicación de dicha Ley de Competencia es la Comisión Federal de Competencia Económica.

- La Comisión Federal de Competencia es el órgano encargado de la aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica, por la tanto, el objeto del procedimiento seguido ante dicho órgano, es un presupuesto para el establecimiento de obligaciones por parte de la Comisión Federal de Telecomunicaciones de acuerdo con el artículo 63 de la LFT.

- Actualmente la Cofetel carece de facultades para hacer valer sus recomendaciones, ya que el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes establece que será la Dirección General de Política de Telecomunicaciones de la Subsecretaría de Comunicaciones la encargada de aplicar y ejecutar las sanciones, por lo tanto, debe reformarse dicho reglamento para que sea la propia Cofetel la que pueda aplicar las sanciones correspondientes.

- El Derecho de la Competencia es un instrumento útil para evitar conductas colusorias y abusos del monopolista, entre ellos el reforzamiento de su posición dominante, pero su eficacia es limitada cuando el objetivo es fomentar activamente el desarrollo veloz de competencia efectiva en el sector. Así pues, el éxito de la liberalización depende de la firmeza de la

aplicación del Derecho de la Competencia, pero este debe ser complementado.

## ANEXO A

### ANEXO SOBRE TELECOMUNICACIONES (AT) DEL GATS

#### 1. *Objetivos*

Reconociendo las características específicas del sector de los servicios de telecomunicaciones y, en particular, su doble función como sector independiente de actividad económica y medio fundamental de transporte de otras actividades económicas, los Miembros, con el fin de desarrollar las disposiciones del Acuerdo en lo que se refiere a las medidas que afecten al acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y a la utilización de los mismos, convienen en el Anexo que sigue. En este Anexo se recogen, en consecuencia, notas y disposiciones complementarias del Acuerdo.

#### 2. *Alcance*

a) El presente Anexo se aplicará a todas las medidas de un Miembro que afecten al acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y a la utilización de los mismos.<sup>136</sup>

b) El presente Anexo no se aplicará a las medidas que afecten a la distribución por cable o radiodifusión de programas de radio o de televisión.

c) Ninguna disposición del presente Anexo se interpretará en el sentido de que:

i) obligue a un Miembro a autorizar a un proveedor de servicios de otro Miembro a establecer, instalar, adquirir, arrendar, explotar o suministrar redes o servicios de transporte de telecomunicaciones distintos de los previstos en su Lista; o

ii) obligue a un Miembro (o exija a un Miembro que obligue a los proveedores de servicios que se hallen bajo su jurisdicción) a establecer, instalar, adquirir, arrendar, explotar o suministrar redes o servicios públicos de transporte de telecomunicaciones que no se ofrezcan al público en general.

#### 3. *Definiciones*

A los efectos del presente Anexo:

a) Se entiende por "telecomunicaciones" la transmisión y recepción de señales por cualquier medio electromagnético.

b) Se entiende por "servicio público de transporte de telecomunicaciones" todo servicio de transporte de telecomunicaciones que un Miembro prescriba, expresamente o de hecho, que se ofrezca al público en general. Tales servicios pueden incluir, entre otros: telégrafo, teléfono, telex y transmisión de datos caracterizada por la transmisión en tiempo real de información facilitada por los clientes entre dos o más puntos sin ningún cambio de extremo a extremo en la forma o contenido de dicha información.

c) Se entiende por "red pública de transporte de telecomunicaciones" la infraestructura pública de telecomunicaciones que permite las telecomunicaciones entre dos o más puntos terminales definidos de una red.

d) Se entiende por "comunicaciones intraempresariales" las telecomunicaciones mediante las cuales una sociedad se comunica internamente o

<sup>136</sup> Se entiende que este párrafo significa que cada Miembro se asegurará que las obligaciones del presente Anexo se apliquen con respecto a los proveedores de redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones a través de cualesquiera medidas que sean necesarias.

con sus filiales, sucursales y, a reserva de las leyes y reglamentos internos de cada Miembro, afiliadas, o éstas se comunican entre sí. A tales efectos, los términos "filiales", "sucursales" y, en su caso, "afiliadas" se interpretarán con arreglo a la definición del Miembro de que se trate. Las "comunicaciones intraempresariales" a que se refiere el presente Anexo no incluyen los servicios comerciales o no comerciales suministrados a sociedades que no sean filiales, sucursales o afiliadas vinculadas, o que se ofrezcan a clientes o posibles clientes.

e) Toda referencia a un párrafo o apartado del presente Anexo abarca todas las subdivisiones del mismo.

#### 4. *Transparencia*

Al aplicar el artículo III del Acuerdo, cada Miembro se asegurará de que esté a disposición del público la información pertinente sobre las condiciones que afecten al acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y a la utilización de los mismos, con inclusión de: tarifas y demás términos y condiciones del servicio; especificaciones de las interfaces técnicas con esas redes y servicios; información sobre los órganos encargados de la preparación y adopción de normas que afecten a tales acceso y utilización; condiciones aplicables a la conexión de equipo terminal u otro equipo; y prescripciones en materia de notificación, registro o licencias, si las hubiere.

#### 5. *Acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y utilización de los mismos*

a) Cada Miembro se asegurará de que se conceda a todo proveedor de servicios de otro Miembro, en términos y condiciones razonables y no discriminatorios, el acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y a la utilización de los mismos, para el suministro de cualquier servicio consignado en su Lista. Esta obligación se cumplirá, entre otras formas, mediante la aplicación de los párrafos b) a f).<sup>137</sup>

b) Cada Miembro se asegurará de que los proveedores de servicios de otros Miembros tengan acceso a cualquier red o servicio público de transporte de telecomunicaciones ofrecido dentro de sus fronteras o a través de ellas, incluidos los circuitos privados arrendados, y puedan utilizar tal red o servicio, y, a esos efectos, se asegurará, sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos e) y f), de que se permita a dichos proveedores:

i) comprar o arrendar y conectar el equipo terminal u otro equipo que esté en interfaz con la red y sea necesario para suministrar los servicios del proveedor;

ii) interconectar circuitos privados, arrendados o propios, con redes o servicios públicos de transporte de telecomunicaciones o con circuitos arrendados por otro proveedor de servicios o de su propiedad; y

iii) utilizar los protocolos de explotación que elija el proveedor de servicios para el suministro de cualquier servicio, salvo en lo necesario para asegurar la disponibilidad de las redes y servicios de transporte de telecomunicaciones para el público en general.

---

<sup>137</sup> Se entiende que la expresión "no discriminatorios" se refiere al trato de la nación más favorecida y al trato nacional, tal como se definen en el Acuerdo, y que, utilizada con relación a este sector específico, significa "términos y condiciones no menos favorables que los concedidos en circunstancias similares a cualquier otro usuario de redes o servicios públicos de transporte de telecomunicaciones similares".

c) Cada Miembro se asegurará de que los proveedores de servicios de otros Miembros puedan utilizar las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones para el movimiento de información dentro de las fronteras y a través de ellas, incluidas las comunicaciones intraempresariales de dichos proveedores de servicios, y para el acceso a la información contenida en bases de datos o almacenada de otro modo en forma legible por máquina en el territorio de cualquier Miembro. Toda medida nueva o modificada de un Miembro que afecte significativamente a esa utilización será notificada y será objeto de consultas, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Acuerdo.

d) No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, un Miembro podrá adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar la seguridad y la confidencialidad de los mensajes, a reserva de que tales medidas no se apliquen de forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable o una restricción encubierta del comercio de servicios.

e) Cada Miembro se asegurará de que no se impongan al acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y a la utilización de los mismos más condiciones que las necesarias para:

i) salvaguardar las responsabilidades de los proveedores de las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones en cuanto servicios públicos, en particular su capacidad para poner sus redes o servicios a disposición del público en general;

ii) proteger la integridad técnica de las redes o servicios públicos de transporte de telecomunicaciones; o

iii) asegurarse de que los proveedores de servicios de otros Miembros no suministren servicios sino cuando les esté permitido con arreglo a los compromisos consignados en la Lista del Miembro de que se trate.

f) Siempre que satisfagan los criterios establecidos en el párrafo e), las condiciones para el acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y para la utilización de los mismos podrán incluir las siguientes:

i) restricciones a la reventa o utilización compartida de tales servicios;

ii) la prescripción de utilizar interfaces técnicas especificadas, con inclusión de protocolos de interfaz, para la interconexión con tales redes y servicios;

iii) prescripciones, cuando sea necesario, para la interoperabilidad de tales servicios y para promover el logro de los objetivos enunciados en el párrafo 7 a);

iv) la homologación del equipo terminal u otro equipo que esté en interfaz con la red y prescripciones técnicas relativas a la conexión de tal equipo a esas redes;

v) restricciones a la interconexión de circuitos privados, arrendados o propios, con esas redes o servicios o con circuitos arrendados por otro proveedor de servicios o de su propiedad; o

vi) notificación, registro y licencias.

g) No obstante lo dispuesto en los párrafos anteriores de la presente sección, un país en desarrollo Miembro podrá, con arreglo a su nivel de desarrollo, imponer condiciones razonables al acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y a la utilización de los mismos que sean necesarias para fortalecer su infraestructura interna de telecomunicaciones y su capacidad en materia de servicios de telecomunicaciones y para incrementar su participación en el comercio internacional de dichos servicios. Tales condiciones se especificarán en la Lista de dicho Miembro.

## 6. *Cooperación técnica*

a) Los Miembros reconocen que la existencia de una infraestructura de telecomunicaciones eficiente y avanzada en los países, especialmente en los países en desarrollo, es esencial para la expansión de su comercio de servicios. A tal fin, los Miembros apoyan y fomentan la participación, en la mayor medida que sea factible, de los países tanto desarrollados como en desarrollo y de sus proveedores de redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y otras entidades en los programas de desarrollo de las organizaciones internacionales y regionales, entre ellas la Unión Internacional de Telecomunicaciones, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

b) Los Miembros fomentarán y apoyarán la cooperación en materia de telecomunicaciones entre los países en desarrollo, a nivel internacional, regional y subregional.

c) En colaboración con las organizaciones internacionales competentes, los Miembros facilitarán a los países en desarrollo, cuando sea factible, información relativa a los servicios de telecomunicaciones y a la evolución de la tecnología de las telecomunicaciones y de la información, con objeto de contribuir al fortalecimiento del sector de servicios de telecomunicaciones de dichos países.

d) Los Miembros prestarán especial consideración a las oportunidades de los países menos adelantados de animar a los proveedores extranjeros de servicios de telecomunicaciones a ayudarles en la transferencia de tecnología, la formación y otras actividades que favorezcan el desarrollo de su infraestructura de telecomunicaciones y la expansión de su comercio de servicios de telecomunicaciones.

## 7. *Relación con las organizaciones y acuerdos internacionales*

a) Los Miembros reconocen la importancia de las normas internacionales para la compatibilidad e interoperabilidad mundiales de las redes y servicios de telecomunicaciones y se comprometen a promover tales normas a través de los trabajos de los organismos internacionales competentes, entre ellos la Unión Internacional de Telecomunicaciones y la Organización Internacional de Normalización.

b) Los Miembros reconocen la función que desempeñan las organizaciones y los acuerdos intergubernamentales y no gubernamentales para el logro del funcionamiento eficiente de los servicios nacionales y mundiales de telecomunicaciones, en particular la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Cuando proceda, los Miembros adoptarán las disposiciones adecuadas para la celebración de consultas con esas organizaciones sobre cuestiones derivadas de la aplicación del presente Anexo.

## ANEXO B DOCUMENTO DE REFERENCIA

### Alcance

A continuación figuran definiciones y principios relativos al marco reglamentario de los servicios de telecomunicaciones básicas.

### Definiciones

Por **usuarios** se entiende los consumidores de servicios y los proveedores de servicios.

Por **instalaciones esenciales** se entiende toda instalación de una red o servicio públicos de transporte de telecomunicaciones que:

- a) sea suministrada exclusivamente o de manera predominante por un solo proveedor o por un número limitado de proveedores; y
- b) cuya sustitución con miras al suministro de un servicio no sea factible en lo económico o en lo técnico.

Un **proveedor importante** es un proveedor que tenga la capacidad de afectar de manera importante las condiciones de participación (desde el punto de vista de los precios y del suministro) en un mercado dado de servicios de telecomunicaciones básicas como resultado de:

- a) el control de las instalaciones esenciales; o
- b) la utilización de su posición en el mercado.

### 1. Salvaguardias de la competencia

#### 1.1 Prevención de las prácticas anticompetitivas en la esfera de las telecomunicaciones

Se mantendrán medidas adecuadas con el fin de impedir que aquellos proveedores que, individual o conjuntamente, sean un proveedor importante empleen o sigan empleando prácticas anticompetitivas.

#### 1.2 Salvaguardias

Las prácticas anticompetitivas a las que se hace referencia *supra* incluirán, en particular, las siguientes:

- a) realizar actividades anticompetitivas de subvención cruzada;
- b) utilizar información obtenida de competidores con resultados anticompetitivos; y
- c) no poner oportunamente a disposición de los demás proveedores de servicios la información técnica sobre las instalaciones esenciales y la información comercialmente pertinente que éstos necesiten para suministrar servicios.

### 2. Interconexión

2.1 Este artículo se refiere al enlace con los proveedores que suministran redes o servicios públicos de transporte de telecomunicaciones, con objeto de que los usuarios de un proveedor puedan comunicarse con los usuarios de otro proveedor y tener acceso a los servicios suministrados por otro proveedor, respecto de los que se contraigan compromisos específicos.

#### 2.2 Interconexión que se ha de asegurar

La interconexión con un proveedor importante quedará asegurada en cualquier punto técnicamente viable de la red. Esta interconexión se facilitará:

- a) en términos y condiciones (incluidas las normas y especificaciones técnicas) y con tarifas que no sean discriminatorios, y será de una calidad no

menos favorable que la facilitada para sus propios servicios similares o para servicios similares de proveedores de servicios no afiliados o para sus filiales u otras sociedades afiliadas;

b) en una forma oportuna, en términos y condiciones (incluidas las normas y especificaciones técnicas) y con tarifas basadas en el costo que sean transparentes y razonables, tengan en cuenta la viabilidad económica, y estén suficientemente desagregados para que el proveedor no deba pagar por componentes o instalaciones de la red que no necesite para el suministro del servicio; y

c) previa solicitud, en puntos adicionales a los puntos de terminación de la red ofrecidos a la mayoría de los usuarios, a un precio que refleje el costo de construcción de las instalaciones adicionales necesarias.

### **2.3 Disponibilidad pública de los procedimientos de negociación de interconexiones**

Se pondrán a disposición del público los procedimientos aplicables a la interconexión con un proveedor importante.

#### **2.4 Transparencia de los acuerdos de interconexión**

Se garantiza que todo proveedor importante pondrá a disposición del público sus acuerdos de interconexión o una oferta de interconexión de referencia.

#### **2.5 Interconexión: solución de diferencias**

Todo proveedor de servicios que solicite la interconexión con un proveedor importante podrá presentar recurso:

a) en cualquier momento, o

b) después de un plazo razonable que se haya dado a conocer públicamente ante un órgano nacional independiente, que podrá ser el órgano de reglamentación al que se hace referencia en el párrafo 5 *infra*, para resolver dentro de un plazo razonable las diferencias con respecto a los términos, condiciones y tarifas apropiados de interconexión, siempre que éstos no hayan sido establecidos previamente.

### **3. Servicio universal**

Todo Miembro tiene derecho a definir el tipo de obligación de servicio universal que desee mantener. No se considerará que las obligaciones de esa naturaleza son anticompetitivas *per se*, a condición de que sean administradas de manera transparente y no discriminatoria y con neutralidad en la competencia y no sean más gravosas de lo necesario para el tipo de servicio universal definido por el Miembro.

### **4. Disponibilidad pública de los criterios de concesión de licencias**

Cuando se exija una licencia, se pondrán a disposición del público:

a) todos los criterios de concesión de licencias y los plazos normalmente requeridos para tomar una decisión relativa a una solicitud de licencia y

b) los términos y condiciones de las licencias individuales.

A solicitud del interesado le serán comunicadas las razones de la denegación de la licencia.

### **5. Independencia de la entidad de reglamentación**

El órgano de reglamentación será independiente de todo proveedor de servicios de telecomunicaciones básicas, y no responderá ante él. Las decisiones del órgano de reglamentación y los procedimientos aplicados serán imparciales con respecto a todos los participantes en el mercado.

## **6. Asignación y utilización de recursos escasos**

Todo procedimiento para la asignación y utilización de recursos escasos, como las frecuencias, los números y los derechos de paso, se llevará a la práctica de manera objetiva, oportuna, transparente y no discriminatoria. Se pondrá a disposición del público el estado actual de las bandas de frecuencia asignadas, pero no es preciso identificar detalladamente las frecuencias asignadas a usos oficiales específicos.

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

1. ACOSTA Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa. 11ª. ed. México, 1993
2. AGUILAR Álvarez de Alba, Javier B. *La libre competencia*, Ed. Oxford, México, 2000
3. ANIBAL Etcheverry, Raúl, "Apuntes sobre el concepto del Derecho de la Competencia y su relación con l Propiedad Industrial y el Derecho del Consumidor" en *Revista jurídica de Buenos Aires*, I-II-III, Ed. La Ley, Argentina, 1997
4. ARONSON, Jonathan D., "Telecom Agreement Tops Expectations", en Gary Clyde Hufbauer y Erika Wada (eds.) *Unfinished Business: Telecommunications after the Uruguay Round*, Institute for International Economics (1997)
5. BURGOA Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 10ª. ed., México, 1996
6. BURGOA Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, Ed. Porrúa, México, 1995
7. CARLON Ruiz, Matilde, *Régimen jurídico de las telecomunicaciones. Una perspectiva convergente en el Estado de las autonomías*, Ed. La Ley, España, 2000
8. DAVILA Peña, Alvaro, *Derecho de la Información e Internet, en Derechos a la Información y Derechos Humanos*, IJ-UNAM, México, 2000
9. DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Ed. Trillas, México 1981
10. DIAZ Cerón, Enrique, y Topete Corral, Raúl, *La normalización de las telecomunicaciones en México*, en [www.cofetel.gob.mx](http://www.cofetel.gob.mx)
11. DRAKE, William J. y NICOLAÏDIS, Kalypso, "Ideas, interests, and institutionalization: 'trade in services' and the Uruguay Round", *International Organization* 46, 1 (1992)
12. HERNANDEZ Ramírez, Laura, *Comercialización Internacional de los servicios en México. Marco Jurídico*, Ed. Mc Graw Hill, México 1998

13. MARISCAL Avilés, Judith, *Para evaluar al TLCAN*, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 2001
14. MONTERO, Juan José y SOUTO, Luis. *La liberalización de las telecomunicaciones en un mundo global*, Ed. La Ley-Actualidad S.A. España, 1999
15. MUÑOZ DE ALBA Medrano, Marcia, La vida "en línea"?! Un esbozo sobre el derecho de la comunicación telemática, en *Derecho a la información y derechos humanos*, IJ-UNAM, México, 2000
16. PIPE, G. Russell, *Acuerdo comercial de la Ronda Uruguay - Disposiciones que influyen en las telecomunicaciones*, Unidad de Planificación Estratégica, UIT, mimeo, Ginebra (1994),
17. PIPE, G. Russell, "Los servicios de telecomunicaciones: consideraciones para los países en desarrollo en las negociaciones de la Ronda Uruguay", en UNCTAD, *Comercio de servicios: problemas sectoriales*, UNCTAD/ITP/26 (1991),
18. RECASENS Siches, Luis, *Tratado General de Filosofía del Derecho*, Ed. Porrúa. México, 1991
19. RUELAS, Ana luz, *México y Estados Unidos en la revolución Mundial de las telecomunicaciones*, UAS y UNAM. México, 1996
20. SAUVANT. Karl P., "The Tradability of Services", en Patrick A. Messerlin y Karl P. Sauvart (eds.) *The Uruguay Round - Services in the World Economy*, Banco Mundial y UNCTC (1990)
21. TIMOTHY E. y SCHNEIDEWIND. Eric, "Regulatory Policy for Telecommunications", en Björn Wellenius, Peter A. Stern, Timothy E. Nulty y Richard D. Stern (eds.). *Restructuring and Managing the Telecommunications Sector*, The World Bank, Washington, D.C., Reimpresión 1990.
22. VALDÉS-UGALDE, José Luis, Coordinador, *Análisis de los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la economía mexicana: Una visión sectorial a cinco años de distancia*. Edición del Senado de la república, México. 2000
23. VARIOS, *Estudios en Torno a la Ley Federal de Competencia Económica*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.

24. WITKER Velásquez, Jorge, *Derecho de la Competencia en América*, FCE, Chile, 2000.
25. WITKER Velásquez, Jorge, *Introducción al derecho económico*, 4ª ed., Ed. Mc Graw Hill, México 1999.

## REVISTAS

1. BRONCKERS, Marco C.E.J y LAROUCHE, Pierre, "Telecommunications Services and the World Trade Organization", 31 *J.W.T.* 3 (1997)
2. MAVROIDIS, Petros C. y VAN SICLEN, Sally J., "The Application of the GATT/WTO Dispute Resolution System to Competition Issues", 31 *JWT.* 5 (1997),
3. SPIDOLA Yañez, Alejandro, *La nueva política mexicana de las telecomunicaciones*, Revista Mercado de Valores, Año LV No. 10 Octubre, 1995, México D. F

## LEGISLACION

4. *Telecommunications Regulation Handbok*, en [www.infodev.org](http://www.infodev.org)
5. OCDE, *Glosario de Economía Industrial y Derecho de la Competencia*, Ed. Mundi- Prensa, Madrid, 1995,
6. Convenio Internacional de Telecomunicaciones (CIT) Malaga-Torremolinos, versión oficial española, publicada por la Secretaría General de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, Ginebra, 1974.
7. <http://www.wto.org/spanish>
8. Documento GATT.MTN.GNS/W/120 (1991) en OMC, *Redacción de listas de compromisos sobre el comercio de telecomunicaciones - Documentación de base para los funcionarios públicos*, dossier preparado en la OMC, mimeo, sin fecha de impresión
9. UIT, *World Telecommunications Development Report: Trade in Telecommunications and World Telecommunications Indicators 1996-1997*, Ginebra (1997)
10. CEPAL *El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios: retos y oportunidades para América Latina y el Caribe*, LC/R. 1588 (1995)

11. [http://www.ustr.gov/barshefsky\\_10.pdf](http://www.ustr.gov/barshefsky_10.pdf).
12. CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. COMENTADA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985,
13. Dictamen de la Comisión de Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Diputados, con proyecto de Decreto de la Ley Federal de Telecomunicaciones; Año I No. 3 Cámara de Diputados, 17 de mayo de 1995, Biblioteca del H. Congreso de la Unión
14. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, IJJ-Porrúa, México 1998.
15. . EL FINANCIERO, 26 de noviembre de 2001