

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
“ACATLÁN”**

**“LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DE DOMINANCIA EN  
TELECOMUNICACIONES”**

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :**

**EVA PICHARDO HERNÁNDEZ**

**Asesor: Lic. Juan Francisco González Núñez**

**Santa Cruz Acatlán, Estado de México, Septiembre de 2008.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## **DEDICATORIAS:**

### **Con Amor Agradezco y Bendigo:**

A **Dios** primeramente, creador del universo y dador de la vida, quien me permite la realización de este logro terrenal.

A **José mi Esposo**, por todo su amor, apoyo, paciencia y comprensión, elementos indispensables para que pudiera cumplir esta gran meta. Por su ejemplo que de forma natural me ha dado como ser humano, como cabeza de familia y como profesionalista, lo que me llena de orgullo y me mueve a corresponderle de la misma manera.

A **José Antonio mi amado Hijo**, quien desde su llegada a este mundo, me dio un motivo más para ser una mejor persona, una mejor mujer y una mejor profesionalista.

A **mis Madre**, por todo su cariño, apoyo y fortaleza a lo largo de mis estudios, por su ejemplo intachable que en todo momento me dio, y quien por el hecho de haber estado siempre a mi lado, hizo su mejor tarea.

A **mi Padre**, quien aunque no estuvo físicamente presente durante mi formación profesional, el poco tiempo que estuvo a mi lado, tuvo una vida de gran impacto en la mía.

A **mi Hermano Ricardo y mis Hermanas Martha, Cristina y Juana**, de quienes sin duda recibí un gran ejemplo a seguir, siendo parte fundamental en mi formación personal y profesional, quienes en todo momento me brindaron su cariño y apoyo moral y económico, aliciente para la culminación de este logro.

**Al Lic. Arturo Galván Pérez**, por su amistad, confianza, impulso y apoyo incondicional desde los inicios de mi carrera profesional, hasta la culminación de este logro; quien además siempre tuvo el carácter para corregirme, enseñarme y aconsejarme.

**Al Lic. Ricardo A. Berruecos Trujillo**, por haber sido más que un jefe, un amigo de quien recibí apoyo incondicional, tanto en lo profesional como en lo personal, y de quien orgullosamente aprendí gran parte de lo que hoy forma parte de mi acervo profesional.

**A mi Asesor Lic. Juan Francisco González Núñez**, por su invaluable apoyo y ayuda incondicional en la elaboración de este trabajo, quien en todo momento estuvo dispuesto a resolver dudas y compartir conocimientos.

**A la UNAM y a la FES Acatlán**, por haberme forjado con los conocimientos necesarios en la materia del Derecho, así como permitirme conocer los valores de una buena y especial educación académica y cultural.

**A todos y cada uno de los Profesores** que contribuyeron a mi desarrollo profesional durante mi carrera, ya que sin su conocimiento y vocación de enseñanza estaría cumpliendo este logro.

A todos aquellos a quienes tengo la dicha de llamarles amigos y amigas.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>I</b>
---------------------------	----------

## **CAPÍTULO 1**

### **LAS TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO**

<b>1.1 El Estado y las Telecomunicaciones .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Antecedentes de las Telecomunicaciones en México .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2.1 El Telégrafo.....</b>	<b>8</b>
<b>1.2.2 El Teléfono.....</b>	<b>10</b>
<b>1.2.3 El Telégrafo Inalámbrico .....</b>	<b>11</b>
<b>1.2.4 La Radiodifusión (radio y televisión) .....</b>	<b>12</b>
<b>1.2.5 Los Satélites .....</b>	<b>13</b>
<b>1.2.6 Internet .....</b>	<b>14</b>
<b>1.2.7 La Electrónica y la Digitalización.....</b>	<b>15</b>
<b>1.3 Importancia del Sector Telecomunicaciones en el desarrollo del País .....</b>	<b>17</b>
<b>1.3.1 Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 .....</b>	<b>20</b>
<b>1.3.2 Programa de Trabajo del Sector Comunicaciones y Transportes 2007 .....</b>	<b>22</b>

## **CAPÍTULO 2**

### **MARCO JURÍDICO DE LAS TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO**

<b>2.1 Derecho de las Telecomunicaciones .....</b>	<b>26</b>
<b>2.1.1 Concepto y naturaleza jurídica .....</b>	<b>26</b>
<b>2.1.2 Relación con el derecho administrativo .....</b>	<b>28</b>
<b>2.1.3 Principios en el derecho de las telecomunicaciones .....</b>	<b>29</b>
<b>2.2 Regulación de las Telecomunicaciones .....</b>	<b>29</b>
<b>2.2.1 Sistema Monopólico .....</b>	<b>31</b>
<b>2.2.2 Sistema de Competencia .....</b>	<b>33</b>
<b>2.3 Reforma Regulatoria del Sector Telecomunicaciones en México .....</b>	<b>35</b>
<b>2.3.1 Modificación al Título de Concesión de TELMEX .....</b>	<b>36</b>
<b>2.3.2 Promulgación de la Ley Federal de Telecomunicaciones .....</b>	<b>39</b>
<b>2.3.3 Órgano Regulador (Comisión Federal de Telecomunicaciones) .....</b>	<b>41</b>
<b>2.4 Composición y Regulación de la Industria de Telecomunicaciones .....</b>	<b>44</b>

<b>2.4.1</b>	Concesionarios .....	44
<b>2.4.1.1</b>	Redes Públicas de Telecomunicaciones.....	45
<b>2.4.1.2</b>	Bandas de Frecuencia del Espectro Radioeléctrico.....	47
<b>2.4.1.3</b>	Satélites .....	48
<b>2.4.2</b>	Permisos .....	50
<b>2.4.3</b>	Registratarios .....	51

### **CAPÍTULO 3**

#### **ANÁLISIS DE LA DOMINANCIA EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES**

<b>3.1</b>	<b>Dominancia</b> .....	53
<b>3.1.1</b>	Concepto. ....	54
<b>3.1.2</b>	Fundamento Constitucional .....	55
<b>3.1.3</b>	Alcances de la Regulación .....	56
<b>3.2</b>	<b>Bien jurídico tutelado en el Sector Telecomunicaciones</b> .....	59
<b>3.2.1</b>	Importancia de la Regulación en Materia de Telecomunicaciones .....	60
<b>3.2.2</b>	Retos del Sector .....	61
<b>3.2.3</b>	Interés Social .....	62
<b>3.3</b>	<b>Supuesto para una regulación asimétrica</b> .....	63
<b>3.3.1</b>	Elementos del Supuesto .....	64
<b>3.3.2</b>	Mercado Relevante .....	64
<b>3.3.3</b>	Poder Substancial .....	68
<b>3.4</b>	<b>Regulación Asimétrica en otras disposiciones</b> .....	68

### **CAPÍTULO 4**

#### **IMPORTANCIA DE LA RESOLUCIÓN DE DOMINANCIA POR LA COFECO.**

<b>4.1</b>	<b>Caso Concreto: La Resolución Administrativa que declara Dominante a TELMEX en cinco mercados relevantes de Telecomunicaciones</b> .....	75
<b>4.2</b>	<b>Análisis del Caso concreto y crítica al sistema actual</b> .....	88
<b>4.2.1</b>	Legislación Aplicable .....	91
<b>4.2.2</b>	Vicios de Procedimiento .....	94
<b>4.2.2.1</b>	Fundamento Legal.....	94
<b>4.2.2.2</b>	Conflicto de Competencias.....	95
<b>4.2.2.3</b>	Retroactividad de la Ley .....	97
<b>4.2.3</b>	Interés Público .....	101
<b>4.2.4</b>	Intervención Estatal .....	103
<b>4.2.5</b>	Procedimiento .....	109

<b>CONCLUSIONES</b> .....	113
<b>GLOSARIO</b> .....	118
<b>ABREVIATURAS</b> .....	121
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	122

## INTRODUCCIÓN

Las Telecomunicaciones en México tienen un papel de suma importancia en el desarrollo del país. Es por ello que el Estado tiene la gran tarea de promover su desarrollo eficiente, ejercer la rectoría en la materia a fin de garantizar la soberanía nacional, fomentar una *sana competencia* entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones, y promover una adecuada cobertura social.

Para tal efecto, el H. Congreso de la Unión, ha conferido a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, integrante de la administración pública centralizada, las atribuciones necesarias tendientes al logro de estos objetivos, quien a su vez las ejerce a través de un órgano desconcentrado de ésta: la Comisión Federal de Telecomunicaciones, autoridad reguladora ágil y eficiente, con autonomía técnica y operativa, cuyo objetivo primordial es llevar a cabo las políticas y programas tendientes a regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país.

Por lo que a la “sana competencia” se refiere, la Comisión Federal de Competencia, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, tiene a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios y prácticas monopólicas, resolviendo sobre condiciones de competencia, competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otras cuestiones relativas al proceso de competencia o libre concurrencia.

No obstante lo anterior, en México ha sido imposible evitar se presenten ciertas prácticas monopólicas y anticompetitivas en el sector telecomunicaciones. Ante ello, el objetivo de esta tesis es analizar la manera en que las autoridades competentes puedan eliminar dichas prácticas, declarando la existencia de agentes económicos con poder sustancial en los mercados de telecomunicaciones, y les establezcan obligaciones específicas de tarifas, calidad de servicio e información, siempre y cuando se lleve a cabo mediante un procedimiento legal y transparente.



En concreto, el presente trabajo trata acerca de la *Resolución Administrativa de Dominancia en Telecomunicaciones*, limitándose el objeto de la investigación a la normatividad contenida en la *Ley Federal de Telecomunicaciones en coordinación con la Ley Federal de Competencia Económica y su Reglamento*, con el propósito de determinar las reglas generales contenidas en los mencionados ordenamientos así como la sistematización de las mismas que permitan formarse una noción rápida de los alcances y limitaciones de la llamada *Dominancia en el mercado de las Telecomunicaciones*.

La investigación se parte de la discusión respecto a la existencia de operadores dominantes en los mercados de telecomunicaciones, sin que a la fecha las autoridades correspondientes puedan declararles legalmente tal carácter y en consecuencia aplicarles las reglas específicas contempladas en la Ley Federa de Telecomunicaciones, siendo de gran importancia por tratarse de un sector que representa un rubro indispensable en el desarrollo del País.

El desarrollo de la investigación será en líneas generales la siguiente: en el capítulo primero, una exploración de la bibliografía existente sobre la historia de las telecomunicaciones en México; en el segundo capítulo, el estudio de su marco regulatorio vigente; en el capítulo tercero, el análisis de lo que en materia económica implica el concepto dominancia; concluyendo en el último capítulo con el análisis del caso concreto de un intento fallido de declaración de dominancia en el sector telecomunicaciones en México.

# CAPÍTULO 1

## LAS TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO

### 1.1 El Estado y las Telecomunicaciones.

Las telecomunicaciones modernas son un catalizador del desarrollo de las naciones, representan un elemento indispensable para el funcionamiento adecuado de las empresas e instituciones y forman parte de la vida cotidiana de una gran parte de los habitantes de este planeta.<sup>1</sup>

Por principio, es importante definir el término “telecomunicaciones”, para los autores Federico Kuhlmann y Antonio Alonso, los vocablos “comunicación” e “información” son su base. Desde el punto de vista etimológico, la palabra “comunicación” proviene de la raíz latina *comunicare*, es decir, “hacer común” algo. Por otra parte, “información” tiene su origen en las palabras *in* y *formare*, es decir, “instruir hacia adentro”. De estos dos vocablos, y debido a la importancia que en épocas recientes han cobrado, se ha generado una enorme cantidad de variantes, cada una con un significado muy preciso, aplicable a ciertas situaciones, por ejemplo “telecomunicaciones” significa comunicación a distancia.<sup>2</sup>

De acuerdo con el artículo 3, fracción XIV de la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT), 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 hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, u otros sistemas electromagnéticos.

La fracción VIII del mismo artículo, define a una **red de telecomunicaciones** como un sistema integrado por medios de transmisión, tales como canales o circuitos que utilicen

---

<sup>1</sup> Kuhlmann, Federico/ Alonso, Antonio, “Información y Telecomunicaciones”, 1ª Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 7

<sup>2</sup> Idem.

bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, enlaces satelitales, cableados, redes de transmisión eléctrica o cualquier otro medio de transmisión, así como, en su caso, centrales, dispositivos de conmutación o cualquier equipo necesario. La infraestructura o instalación que establece una red de canales o circuitos para conducir señales de voz, sonidos, datos, textos, imágenes u otras señales de cualquier naturaleza, entre dos o más puntos definidos por medio de un conjunto de líneas físicas, enlaces radioeléctricos, ópticos o de cualquier otro tipo, así como por los dispositivos o equipos de conmutación asociados para tal efecto.

Las Telecomunicaciones juegan un papel crucial en el desarrollo de todos los países, y México no es la excepción; no sólo en términos económicos, sino también en otros ámbitos como el político y el social. En la actualidad, a través de las redes de telecomunicaciones se pueden proveer diferentes tipos de servicios, por medio de aplicaciones como el correo electrónico, las bases de datos en línea y el comercio electrónico; todo ello a través de una misma línea y bajo el protocolo IP. Aquellos miembros de la sociedad que no tienen acceso a estos sistemas de información, se encuentran en desventaja frente a los que sí lo tienen, lo que provoca a su vez una mayor desigualdad en otros ámbitos, por ejemplo, en el grado de desarrollo económico y político de los diversos segmentos que conforman la sociedad, y en consecuencia su potencial para contribuir al desarrollo del país se verá mermado.

De conformidad con nuestra Carta Magna, corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional. Para ello el artículo 25 dice que el Estado planea, conduce, coordina y orienta la actividad económica nacional, y lleva al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurren no solo el sector público, sino también el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tiene de manera exclusiva a su cargo las **áreas estratégicas** que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución Federal. Asimismo participa para el impulso y organización de las **áreas prioritarias** del desarrollo, por sí o en conjunto con los sectores social y privado.

*“Artículo 28. 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. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.*

*No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del 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.”*

Cabe señalar la distinción entre área estratégica y área prioritaria; la primera, es el conjunto de actividades económicas, de producción y distribución de bienes y servicios que exclusivamente realiza el gobierno federal a través de organismos públicos descentralizados y unidades de administración pública por imperativos de seguridad nacional, interés general o beneficio social para el desarrollo nacional; y, la segunda, es el conjunto de actividades económicas, de producción y distribución de bienes y servicios,

que el gobierno federal, mediante empresas públicas, realiza o por sí o en concurrencia con los sectores social y privado, a fin de impulsarlas con antelación a otras razones de interés general, proveyendo de esta forma el desarrollo nacional.

Gran parte de las telecomunicaciones constituyen un área prioritaria para el desarrollo nacional, en la que hoy día participa en su impulso el sector privado. Ante esto, corresponde al Estado establecer las condiciones que permitan la concurrencia e invasión de los particulares, bajo un marco regulatorio claro y seguro, lo que dará como consecuencia una rectoría eficaz de este sector.

Originalmente, la tecnología en telecomunicaciones en la mayoría de los países constituía una actividad monopólica propiedad del Estado, o al menos un monopolio estrictamente regulado. En nuestro país este monopolio fue atacado, mediante la apertura de los mercados de las telecomunicaciones, representados principalmente por dos grandes momentos, mismos que se establecen a continuación:

**1.** Consiente el Estado de la impostergable necesidad de avanzar en el desarrollo de la infraestructura de los sistemas de comunicaciones, el 2 de marzo de 1995, dio el primer gran paso, con la publicación de la reforma al artículo 28 constitucional, por virtud de la cual la comunicación vía satélite se convierte en un área prioritaria para el desarrollo nacional.<sup>3</sup> Esta reforma representa una acción de autodesregulación, por medio de la cual el gobierno restringe sus atribuciones, al establecer que se reserva sólo el derecho de determinar los criterios de orientación y promoción de las actividades económicas.

**2.** El segundo paso, lo constituye la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT), que como efecto de la reforma al artículo 28 constitucional fue expedida y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de junio de 1995, la cual otorga el carácter de vías

---

<sup>3</sup> Esta reforma coloca a la comunicación vía satélite como un área prioritaria (antes era considerada área estratégica).

generales de comunicación, sujetas a jurisdicción federal, al propio espectro radioeléctrico, a las redes de telecomunicaciones y a los sistemas de comunicación vía satélite.<sup>4</sup>

Cabe señalar que esta ley, primera en su especie en el derecho nacional, reitera la rectoría del Estado sobre las telecomunicaciones, la que ejerce a través del otorgamiento de permisos y concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de servicios de telecomunicaciones, así como la instalación y explotación de redes públicas de telecomunicaciones.

Como resultado de este momento de transición hacia la apertura de los mercados, el papel del Estado deber ser, principalmente, el de promover la sana competencia en las telecomunicaciones, tema central de este trabajo.

Esta gran tarea del Estado queda materializada en la ley antes citada, en cuyo contenido quedan definidas con claridad las facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en la materia, a fin de contar con los instrumentos necesarios para la ordenada evolución del sector, estimular una sana competencia entre los prestadores de estos servicios, y propiciar el logro de los objetivos de cobertura social, entre otros.

Asimismo, la propia ley señala la facultad de la SCT de establecer obligaciones específicas para los concesionarios que operen en condiciones adversas a la libre competencia, a fin de proteger a la sociedad usuaria de estos servicios.

Es importante resaltar que en el tema de la cobertura social, la LFT señala que la SCT velará por la adecuada provisión de servicios de telecomunicaciones en todo el

---

<sup>4</sup> Podría interpretarse que la LFT se excede en la regulación de dichos servicios, ya que el art. 28 constitucional sólo hace mención a la comunicación vía satélite como un área prioritaria. ...“La presente iniciativa regula el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones y los servicios que en ellas se prestan, así como de la comunicación vía satélite. De conformidad con el precepto constitucional recientemente reformado, el Estado mantendrá, en todo momento, el dominio sobre el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas al país. Para los efectos de la propia ley, otorga el carácter de vías generales de comunicación, sujetas a jurisdicción federal, al propio espectro radioeléctrico, a las redes de telecomunicaciones y a los sistemas de comunicación vía satélite”... Exposición de motivos de la LFT.

territorio nacional, mediante mecanismos transparentes, con el propósito de que exista acceso a las redes públicas para atención de servicios públicos y sociales, unidades de producción y la población en general.

Por otra parte, en la LFT se establecen las disposiciones necesarias para garantizar a la autoridad las adecuadas atribuciones para la verificación del cumplimiento de la ley, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables. Se incluyen también las sanciones a las que se harán acreedores quienes infrinjan lo dispuesto en la ley, que van desde la imposición de multas, las pérdidas en beneficio de la Nación de los bienes, instalaciones y equipos empleados en la comisión de infracciones; y la revocación de las concesiones o permisos. Estas sanciones se aplican sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que resulte.

Estando consiente el Estado de que la inversión privada en el sector de telecomunicaciones es a largo plazo, y la dinámica evolución del sector, se creó la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) como autoridad reguladora, ágil y eficiente. Un órgano desconcentrado de la SCT, con autonomía técnica y operativa, que tiene como finalidad la creación de los instrumentos para llevar a cabo las políticas y programas tendientes a regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país.

Retomando el compromiso del Estado contenido en la LFT respecto a la evolución del sector, la sana competencia, y la cobertura social, el Ejecutivo Federal en la presente administración, refrendó este compromiso cuando en octubre de 2006 anuncia las “CCC” (3C’s) para el sector comunicaciones: Cobertura, Convergencia y Competencia.

Sin lugar a dudas se requieren en México, sin embargo ¿cómo es posible hacerlas una realidad? Más aún considerando que en octubre mismo le fue otorgado a Teléfonos de México, S.A. de C.V. (TELMEX) un amparo en contra de la resolución de la Comisión Federal de Competencia (COFECO) que lo declaraba dominante en cinco mercados de

telecomunicaciones. Efectivamente, se necesitan las “CCC” para un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en México.

Para cumplir con Cobertura considero que se puede determinar las zonas y los grupos que requieren de servicios de telecomunicaciones y diseñar un plan para su cumplimiento efectivo durante esta administración, ejerciendo los recursos del Fondo de Cobertura Social.

En cuanto a Convergencia, la LFT es convergente desde su publicación en 1995, ya que bajo su amparo la SCT, a través de la COFETEL, emite disposiciones administrativas de carácter general en materia de telecomunicaciones a fin de regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones. Dichas disposiciones administrativas buscan hacer frente a las necesidades de una industria dinámica por excelencia, en la que los desarrollos tecnológicos permiten, por una parte, que se presten diversos servicios a través de los mismos medios (convergencia tecnológica)<sup>5</sup> y, por otra, que los servicios sean de mejor calidad.

El reto más grande es la Competencia. El caso de dominancia de TELMEX en casi nueve años de litigio es un ejemplo de la dificultad para tener un nivel de sana competencia y de cuya experiencia se sugerirán más adelante acciones concretas.

## **1.2 Antecedentes de las Telecomunicaciones en México.**

En años recientes, los avances tecnológicos han ido modificando el mercado económico de las telecomunicaciones y, con ello, el régimen jurídico que las regula. En la actualidad, la eficiencia del sector depende principalmente del marco regulatorio que garantice la sana competencia, más que del tamaño y espíritu empresarial que en el mismo exista.

---

<sup>5</sup> Un ejemplo de la convergencia tecnológica es el que a través de la infraestructura y cableado del servicio de televisión por cable (televisión restringida), actualmente a nivel tecnológico es posible prestar el servicio de transmisión de datos (por ejemplo, Internet bidireccional) y el servicio de telefonía básica.



Desde la primera concesión del servicio público telegráfico otorgada en 1849 hasta las redes con infraestructura de banda ancha y aquellas que operan con el protocolo IP, la historia de las telecomunicaciones en México ha estado íntimamente vinculada con el desarrollo económico y político nacional.

### **1.2.1 El telégrafo.**

Puede decirse que el telégrafo es el servicio de telecomunicación más antiguo, y que desde el siglo XVIII fueron muchos los personajes relevantes que participaron en la historia de la telegrafía.

En efecto, las primeras referencias documentadas que constituyen los antecedentes tecnológicos más remotos datan de 1750, cuando un grupo de entusiastas monjes cartujos, encabezados por el eclesiástico y físico francés Jean Antoine Nollet, llevaron a cabo novedosos experimentos sobre la conducción de la electricidad. Al descargar una rudimentaria batería sobre una cadena humana de monjes enlazados por las manos, observaron que el último de la cadena recibía el golpe eléctrico, casi instantáneamente, al igual que los demás.

Nollet y sus correligionarios entendieron con ello que el “fluido eléctrico” se propagaba a una muy alta velocidad a través de los cuerpos. Años más tarde, comprenderían también que ese fluido o corriente eléctrica se propaga mejor y a mayor distancia si transita por un cable metálico, preferentemente de cobre.

Cincuenta años después, ya en 1832, el inglés Charles Wheatstone desarrolló las primeras “redes”, al estudiar y descubrir que colocando baterías “en paralelo” se generan mayores corrientes eléctricas y creó entonces el conocido “Puente de Wheatstone” que

hasta nuestros días permite calcular el valor de la "resistencia" al paso de la corriente de un alambre de cobre de cualquier longitud.

Se sabía, pues, que era posible enviar descargas eléctricas a cierta distancia a través de un alambre de cobre, pero faltaba conocer el mecanismo de recepción para observarlas e interpretarlas para los fines de una comunicación.

Las investigaciones de dos científicos, Maxwell y Faraday, condujeron al reconocimiento y adopción de las leyes de la propagación electromagnética, que relacionan los “campos eléctricos” con los “campos magnéticos”, fundamento matemático de los actuales motores eléctricos: toda corriente eléctrica, al circular por un alambre, provoca un campo magnético de atracción o rechazo cuya intensidad y dirección es dependiente del valor y sentido de la corriente.

De acuerdo con este principio, se diseñaron los primeros “galvanómetros” que consistían en hacer circular la corriente eléctrica mediante una pequeña espiral de alambre de cobre, lo que producía un campo magnético que impulsaba la flexión de una aguja sobre una carátula circular, en un ángulo proporcional a la intensidad de la corriente y en el sentido de las manecillas de un reloj -o en el otro-, dependiendo del propio sentido de la corriente eléctrica a medir o detectar.

El transmitir mensajes a cierta distancia implicó entonces la “codificación” de cada letra del alfabeto en combinaciones de corriente y dirección. Los primeros sistemas requerían de hasta ocho distintas líneas eléctricas para identificar los 26 símbolos del alfabeto inglés.

El mayor cambio se debe a Samuel Morse, un pintor con espíritu científico, que en 1836 durante una travesía transatlántica concibió un sistema de codificación, basado en “puntos” y “rayas”, que permitía transmitir, a través de un solo circuito eléctrico, el texto

de un mensaje transmitiendo cada letra de forma secuencial, de la misma manera en que se escribe.

Gracias a Morse, surgió el primer telégrafo viable. Y así, entre 1860 y 1880 el telégrafo se desarrolló tecnológicamente.

El interés militar por este sistema de comunicación ayudó notablemente a su expansión en Europa, en tanto que para Norteamérica se presentó como una oportunidad para acortar distancias y mantener en contacto a diversas comunidades en un inmenso territorio.

En 1866 se instaló el primer cable submarino entre Europa y Estados Unidos para la telegrafía interoceánica comercial.

Con la visión de nuestro mundo actual, resulta curioso revisar la documentación de aquella época, y comparar los grandes encabezados periodísticos sobre el telégrafo con lo que hoy en día se dice sobre el Internet.

Por ejemplo, del telégrafo se decía que “al acortarse las distancias se crearía un verdadero mercado internacional, ya que podía ser posible conocer instantáneamente el valor de los productos en otros mercados lejanos y proceder a su envío al lugar de mayor valor en ese momento”.

Los símiles son extraordinarios y hay quien ha denominado al telégrafo como "el Internet victoriano": en su inicio, hubo matrimonios por telégrafo y por supuesto existieron igualmente hackers que interceptaban los mensajes telegráficos para cometer fraudes y fechorías.

### **1.2.2 El teléfono.**

En 1875, el científico escocés Alexander Graham Bell descubrió que la corriente eléctrica puede modularse en intensidad para parecerse a las vibraciones de la voz, inventando así el teléfono. De esta analogía o similitud es que fue denominado a los sistemas "analógicos" de comunicación de voz.

Y así, en 1877, Bell, Watson, Hubbard y Sanders fundaron la Bell Telephone Company, con lo cual el sistema telefónico comenzó su impresionante expansión por el mundo. Trece años más tarde, en 1890, en Estados Unidos había más de 230,000 teléfonos operando.

Curiosamente, Thomas Alva Edison, considerado como otro de los grandes genios de su tiempo en la Unión Americana, también había diseñado un aparato de telefonía; sin embargo, su invención no logró tener la misma viabilidad industrial que su lámpara eléctrica incandescente y quedó relegado. Sin embargo, los análisis y experimentos que realizó Edison para el teléfono lo condujeron a otro gran invento: el fonógrafo, claro precedente de los actuales reproductores de discos.

### **1.2.3 El telégrafo inalámbrico.**

Si América contribuyó notablemente a la telefonía, Europa aportó los principales conceptos para la telegrafía inalámbrica.

En efecto, la teoría sobre la propagación electromagnética del célebre escocés James Clerck Maxwell sentó las bases teóricas para predecir el comportamiento de las "ondas" electromagnéticas y su potencial empleo en las transmisiones inalámbricas.

Por su parte, el científico alemán Heinrich Hertz logró llevar a cabo exitosos experimentos de transmisión y recepción a distancia de ondas electromagnéticas. En su honor, el valor de las frecuencias o ciclos por segundo de esas ondas electromagnéticas que viajan a la velocidad de la luz, llevan su nombre, expresado en kilohertz (miles de ciclos por segundo), megahertz (millones de ciclos por segundo) o gigahertz (miles de millones de ciclos por segundo).

Pero le corresponde al italiano Guglielmo Marconi el mérito de haber creado el primer sistema inalámbrico de comunicaciones telegráficas en 1897, cuya producción y comercialización se inició de inmediato. Para 1907, todos los grandes buques transatlánticos estaban equipados con sistemas Marconi. El equipo del Titánic fue considerado en 1912 como el más avanzado, ya que poseía una serie de tonos telegráficos particulares y por los cuales fue posible identificar sin asomo de duda la procedencia de los mensajes de auxilio enviados por la nave en su trágica primera y última travesía.

#### **1.2.4 La radiodifusión (radio y televisión).**

Al terminar la Primera Guerra Mundial en todo el mundo surgió la radiodifusión, como una lógica evolución de los avances tecnológicos alcanzados por la telegrafía inalámbrica, la telefonía y el fonógrafo.

Su potencial cobertura sobre toda la extensión de poblaciones y regiones y su valor informativo, que hoy llamaríamos su poder mediático, condujo a una rápida expansión de la radiodifusión, controlada en su mayoría por los gobiernos.

En 1930, sólo en Estados Unidos se contaban ya 14 millones de hogares con un aparato de radio. La invención en 1924 de las bocinas electro-acústicas había transformado al aparato de radio de un sistema de escucha personal por audífonos a centro de reunión

familiar en torno al mismo, para escuchar noticias, comentarios, novelas y anuncios comerciales.

Recientemente, se ha descubierto que el genio Graham Bell había depositado en 1880 sus planos secretos para un nuevo invento: el photcifone. Con este invento, dijo, “se podrá ver por telegrafía”. Hoy en día, 127 años después, se habla de “ver por Internet” o de Televisión por Internet como uno de los actuales servicios en convergencia.

Sin embargo, la televisión tuvo que esperar dos guerras mundiales para realmente entrar de lleno en los hogares del mundo. Las principales aportaciones tecnológicas para la pantalla chica se generaron durante la Segunda Guerra Mundial con la aparición de los sistemas de radar y su despliegue sobre pantallas fluorescentes de rayos catódicos.

La llegada de la televisión coincidió con los años cincuenta, y en aquel tiempo se convirtió en uno de los símbolos de las nuevas generaciones, principalmente estadounidenses. Contrariamente a lo que sucedió con la telefonía, con la aparición de la televisión comenzaron de inmediato las batallas por el mercado de aparatos y sistemas, lo que dio como resultado un antagonismo de normas entre Estados Unidos y Europa que subsiste en nuestros días.

La televisión en color llegó a México hacia finales de los años sesenta, con la norma NTSC estadounidense, sin haber reconocido cabalmente las perspectivas de la invención de un notable ingeniero mexicano, Guillermo González Camarena, que pudieron haber transformado a la industria nacional.

### **1.2.5 Los Satélites.**

El 4 de octubre de 1957, el mundo entero amanecía con una espectacular noticia. La entonces poderosa Unión Soviética sorprendía a los gobiernos de todos los países al lanzar

al espacio el primer satélite artificial de la historia: el Sputnik. Aun cuando su vida en órbita fue corta, el Sputnik demostró la posibilidad de tener sistemas de comunicación desde el espacio, basados en las antiguas y precisas leyes de Kepler y Newton sobre el movimiento de los astros y la gravitación universal. La carrera espacial se había iniciado.

Al poder alcanzar mayores alturas en las órbitas satelitales, se lograron periodos de rotación del satélite de 24 horas alrededor de la tierra, lo que dio lugar al concepto de órbitas geoestacionarias, en las que el satélite parece estar fijo en un punto del espacio ante la mirada de un observador sobre la superficie terrestre.

Se abrió así la posibilidad de crear verdaderos enlaces de comunicación punto a punto, usando el satélite como repetidor en el espacio.

En julio de 1962 apareció primera vez en las pantallas de televisión el cintillo “en vivo por satélite”, con una señal desde Londres hacia nuestro continente, utilizando experimentalmente el satélite intercontinental estadounidense Telstar I.

Dos años más tarde, en 1964, se fundó Intelsat, organización internacional para la administración de una red global de satélites de telecomunicación, organización a la que México fuera uno de los primeros países en adherirse.

El primer satélite comercial, el Intelsat-1 también llamado Early Bird se lanzó en órbita geoestacionaria en 1965. Tenía una capacidad de 240 circuitos telefónicos y un canal de televisión.

### **1.2.6 Internet.**

Aun cuando sus primeros desarrollos universitarios datan de los años setenta, el Internet se abrió paso mundialmente en la última década del siglo XX como el fenómeno tecnológico de los últimos tiempos.

Dos nombres probablemente destacan entre los muchos ingenieros, matemáticos y científicos vinculados con la historia del Internet: Vint Cerf, un joven profesor de Stanford que en 1974 desarrolló el protocolo TCP/IP, el cual permite la intercomunicación entre las computadoras en red y el fundamento del actual sistema mundial de Internet. A Vint Cerf se le reconoce hoy en día como el padre del Internet.

A su lado, destaca también la imaginación y perseverancia de Tim Berners-Lee, científico de Oxford que en 1989 inventó el World Wide Web (www). Su idea de crear un "proyecto mundial de hipertexto" culminó en 1990 transformando al Internet, que se mantenía a nivel de intercambio de mensajes de texto, en lo que conocemos hoy como páginas web, ricas en imágenes, color, texto, audio y video.

El Internet, se trata probablemente del efecto tecnológico más relevante en la historia de las telecomunicaciones.

### **1.2.7 La Electrónica y la Digitalización.**

La historia de las telecomunicaciones no podría estar completa sin reconocer el aporte tecnológico que ha tenido y que seguirá teniendo la industria de los componentes electrónicos. Por ello mismo, cabe mencionar que, en 1947, William Shockley, John Bardeen y Walter Brattain, de los Bell Labs inventaron el transistor, pequeña pieza de material semi conductor que multiplica o amplifica a voluntad la corriente eléctrica que circula por él.

Los transistores sustituyeron rápidamente a los “bulbos al vacío”, característicos de los radios y de los sistemas de comunicación de la época. Más tarde se descubrió que los transistores podían ser miniaturizados y producidos en serie en grandes cantidades, lo que dio vida a los modernos chips de la revolución digital.



Por otro lado, cabe mencionar la digitalización, que es resultado de otro gran aporte tecnológico recíproco entre la computación y las telecomunicaciones. Para comprender mejor esta asociación es importante señalar que la computación se convirtió en el instrumento detonador del avance científico y tecnológico de nuestro tiempo. Sin embargo, muchos nombres famosos están ligados a la historia y evolución de la computación digital.

Entre los más notables están Charles Babbage, precursor indiscutible, y Herman Hollerit o Howard Aiken, diseñador en 1940 de la primera computadora digital Mark 1. En 1945, en plena Segunda Guerra Mundial, Eckert y Mauchly diseñaron y construyeron la Eniac, la primera computadora enteramente electrónica.

Sin embargo, los principales conceptos de las computadoras modernas, como el programa almacenado o el código binario de 1 y 0, fueron introducidos en los años sesenta por John Von Neumann y Alan Turing.

Claude Shannon, admirador de los trabajos del visionario matemático inglés George Boole, estableció la lógica de decisión en la computación y contribuyó sustancialmente al concepto de digitalización de señales analógicas.

De acuerdo con el teorema de Shannon cualquier señal analógica, es decir, el símil eléctrico de la voz, de la música o de una imagen en movimiento, puede ser reconstruida sin error, si se toman muestras de su valor a intervalos de tiempo cuya cadencia de muestreo sea por lo menos igual o superior al doble de la más alta frecuencia comprendida en dicha señal.

Al darse cuenta de que toda señal analógica puede ser susceptible de transformarse en un tren de valores numéricos discretos en secuencia, Shannon abrió la posibilidad de manejar, almacenar y procesar en una computadora digital imágenes, voz, audio y video; y de poder reconstruidos en forma tal que podamos verlos u oírlos nuevamente.

Este concepto de digitalización, recordando que los valores numéricos resultantes del muestreo de la señal analógica se codifican en forma binaria con ceros y unos, simplificó notablemente las infraestructuras de transmisión y recepción de los sistemas de telecomunicaciones.

No importa si se trata de telefonía, o de audio, o de imágenes fijas o en movimiento, su presentación binaria tiene la misma forma de un tren de pulsos eléctricos que en una secuencia representa ceros y unos.

Por otra parte, cabe destacar que la digitalización de las telecomunicaciones permitió lo que hoy se conoce como la convergencia de servicios, al consentir infraestructuras comunes de manejo y conducción de diversas señales, correspondientes a esos servicios.

### **1.3 Importancia del Sector Telecomunicaciones en el desarrollo del País.**

Para poder comprender la importancia de este sector en el desarrollo del país, es menester resaltarlo en cifras. Durante el segundo trimestre del año, el sector de las telecomunicaciones registró una tasa de crecimiento de 21.5 por ciento con relación al mismo periodo del año anterior, de acuerdo con el **Índice de Producción del Sector Telecomunicaciones (ITEL)**. Sin embargo, esta tasa representa una leve caída con relación a la observada en el trimestre inmediato anterior que fue de 22.4 por ciento.

El ITEL revela que al término del primer semestre del año, el sector de las telecomunicaciones tuvo un crecimiento anual de 22 por ciento que se compara favorablemente con el registrado en el periodo enero a junio de 2006 que fue de 17.7 por ciento.

Como parte del comportamiento del sector destaca la fortaleza permanente de segmentos como la Telefonía Celular y el Trunking, el repunte del tráfico de Larga Distancia Nacional e Internacional de salida y el reciente dinamismo de la Provisión Satelital.

La Telefonía Celular se mantiene como uno de los segmentos más dinámicos del sector telecomunicaciones.

Trunking es otro de los segmentos que conservan su proceso de aceleración, gracias a la agresividad de sus paquetes comerciales y al aumento de la población en cobertura nacional.

El segmento de la Provisión Satelital ha revertido la tendencia negativa de los últimos años al crecer 30.9 por ciento anual con respecto al segundo trimestre de 2006, comportamiento no observado desde finales de 1999. Dicho comportamiento coloca a este subsector como el tercero más dinámico, después de trunking y telefonía celular.

El tráfico de Larga Distancia Nacional, tuvo un incremento en su cifra más alta desde el tercer trimestre de 2001. Lo cual fue motivado en buena medida por la reducción de las tarifas en términos reales y por la incorporación del tráfico del servicio “El que llama paga nacional”.

El segmento de Larga Distancia Internacional presentó resultados positivos en sus crecimientos anuales, aunque con leves disminuciones con respecto a los periodos inmediatos anteriores, reflejo de un el efecto negativo de la implantación del programa “El que llama paga nacional” a principios de noviembre de 2006.

El segmento de la Televisión Restringida muestra crecimientos constantes aunque con una desaceleración en el rubro de vía satélite.

Dentro de los subsectores que experimentaron un comportamiento negativo en el segundo trimestre de 2007 está el de Telefonía Fija que tuvo un decremento de 0.9 por ciento respecto al mismo periodo del año anterior, lo que se traduce en la primera caída anual para este rubro desde que se elabora el ITEL. Tan sólo en este periodo se desactivaron mil 885 líneas de telefonía fija.

Este proceso de desaceleración se explica entre otras causas por la estrategia de aseguramiento de rentabilidad de líneas que ha implementado TELMEX, la desactivación de líneas troncales asociadas con servicios de Internet por marcación, así como la intensa competencia de los operadores de telefonía celular.

Al cierre de junio de este año existían en México 19,891,252 líneas. En términos de teledensidad, México registra 18.8 líneas por cada 100 habitantes.

Paging mantiene la tendencia negativa registrada en los últimos años y que ha sido ocasionada por la introducción de otras alternativas de comunicación como el envío de mensajes cortos. La caída anual ocurrida en el periodo de análisis, significa la tasa más baja de ese sector desde finales de 2000.

En cuanto a tarifas, el ITEL destaca que los concesionarios de todos los servicios de telecomunicaciones mantienen en el mercado paquetes y ofertas atractivos, lo que implica que las tarifas conservan la tendencia a la baja tanto en términos reales como nominales, hecho que las ha caracterizado desde la entrada de la competencia en el sector, lo que ha permitido la introducción de nuevos servicios y tecnologías.

En materia regulatoria es importante destacar el reciente anuncio del Programa de Licitaciones de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico elaborado por la COFETEL. La implementación de este programa supone el desarrollo de más infraestructura a lo largo de todo el país, lo que a su vez provocará un mayor acceso y

demanda de servicios de telecomunicaciones, especialmente los fijos, móviles, de banda ancha inalámbrica y de enlaces cortos.

A pesar de la ligera disminución con relación al trimestre anterior, el sector telecomunicaciones mantiene importantes tasas de crecimiento impulsado, entre otros factores, por un entorno macroeconómico estable, por la presencia de paquetes tarifarios atractivos para los usuarios, las alianzas anunciadas entre los diferentes concesionarios y la introducción de nuevos servicios, lo que a su vez permite suponer un efecto positivo en el mediano plazo sobre el número de usuarios, el tráfico y señales de los servicios.<sup>6</sup>

### **1.3.1 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.**

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 reconoce que el sector comunicaciones y transportes, especialmente las telecomunicaciones, ha sido muy dinámico durante la última década en México, dinamismo que se ha derivado principalmente de la aplicación de nuevas tecnologías y servicios, así como de otros factores como la reducción de tarifas de la mayoría de dichos servicios. Sin embargo, no obstante el incremento significativo en los recursos invertidos en las telecomunicaciones durante el periodo 1997-2001, a partir de entonces se ha observado un menor dinamismo.

La inversión en infraestructura telefónica y la apertura a la competencia del servicio de larga distancia y de telefonía pública permitieron que durante el periodo de 1997 a 2006 el número de líneas fijas creciera considerablemente.

Por otro lado, en la última década, la telefonía móvil ha tenido un gran desarrollo y un fuerte crecimiento durante el periodo de 1997 a 2006.

---

<sup>6</sup> Comunicado de prensa No. 39/2007 de fecha 29 de agosto de 2007, Coordinación General de Comunicación Social de la COFETEL, disponible en [www.cft.gob.mx](http://www.cft.gob.mx). Fecha de consulta, 3 de septiembre de 2007.

Asimismo, la teledensidad ha crecido sobrepasando a la telefonía fija como el servicio con mayor penetración. Sin embargo, ésta, tanto fija como móvil, es menor a la observada en otros países con niveles similares de desarrollo económico.

Por otra parte, el acceso a la tecnología de la información e Internet ha permitido, a los países que lo han aprovechado de manera integral, acceso a fuentes de información, a nuevos mercados, a la realización de operaciones de compra-venta y financieras y, en general, a la reducción de los costos de transacción de tal forma que se han traducido en ganancias significativas en productividad. México ha incrementado a más del doble el número de usuarios de Internet de 2001 a 2006, sin embargo es imperativo proceder con una agenda activa que aumente el acceso a estos servicios.

Para aumentar el acceso a los servicios de telecomunicaciones a un número cada vez mayor de mexicanos, el gobierno federal contempla en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 la implementación de seis estrategias, encabezando la lista, aquélla que contempla la sana competencia entre prestadores de servicios de telecomunicaciones, tema central de estudio en este trabajo, y que a continuación describo:

***ESTRATEGIA 14.1** Incrementar la **competencia** entre concesionarios con la finalidad de aumentar la cobertura de los servicios en el país y contribuir a que las tarifas permitan el acceso de un mayor número de usuarios al servicio.*

***ESTRATEGIA 14.2** Promover la adhesión de actores en todos los niveles de gobierno y de la sociedad para el diseño y desarrollo de estrategias que faciliten el uso de las tecnologías de información y comunicación.*

***ESTRATEGIA 14.3** Promover el desarrollo de infraestructura tecnológica de conectividad que permita alcanzar una penetración*

*superior al 60 % de la población, consolidando el uso de la tecnología de los servicios en cualquier lugar, desarrollando contenidos de interés y de alto impacto para la población*

***ESTRATEGIA 14.4*** *Modernizar el marco normativo que permita el crecimiento de las telecomunicaciones, el uso y desarrollo de nuevas tecnologías y la seguridad sobre el uso de la información, los servicios y las transacciones electrónicas.*

***ESTRATEGIA 14.5*** *Proponer esquemas de financiamiento y autosustentabilidad para fomentar la aplicación y desarrollo de proyectos en el uso de las tecnologías de la información y su continuidad operativa.*

***ESTRATEGIA 14.6*** *Desarrollar mecanismos y las condiciones necesarias a fin de incentivar una mayor inversión en la creación de Infraestructura y en la prestación de servicios de telecomunicaciones.*

### **1.3.2 Programa de Trabajo del Sector Comunicaciones y Transportes 2007.**

El Programa de Trabajo 2007 del Sector Comunicaciones y Transportes, que elabora la SCT, lo hace con fundamento en los artículos 16 párrafo V, y 27 de la Ley de Planeación, teniendo como marco de referencia el Plan Nacional de Desarrollo 2007–20012 y el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007–20012, con el propósito de establecer las acciones a realizar en el corto plazo para contribuir en el logro de los objetivos propuestos por el Ejecutivo Federal.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Programa de Trabajo del Sector Comunicaciones y Transportes 2007. Disponible en

El Programa Sectorial identifica que el reto del Sector Comunicaciones y Transportes es robustecer su papel como promotor de un desarrollo económico y social incluyente, para lo cual debe incrementar la utilidad social directa de sus actividades.

Para ello, se debe procurar que aumenten las oportunidades efectivas de contacto entre los mexicanos y con el resto del mundo, que se expanda su infraestructura priorizando la incorporación de localidades aisladas a la dinámica del resto del país, y que se facilite cada vez más el acceso de la población a los servicios.

Para realizar el proceso de planeación estratégica y afrontar este reto, la SCT ha establecido una visión, misión y objetivos sectoriales y subsectoriales que dan la orientación a las acciones en el corto plazo que se incluyen en el Programa de Trabajo 2007.

***Misión.***

*Promover sistemas de transporte y comunicaciones seguros, eficientes y competitivos, mediante el fortalecimiento del marco jurídico, la definición de políticas públicas y el diseño de estrategias que contribuyan al crecimiento sostenido de la economía y el desarrollo social equilibrado del país; ampliando la cobertura y accesibilidad de los servicios, logrando la integración de los mexicanos y respetando el medio ambiente.*

***Visión.***

*Ser una dependencia eficiente en su gestión rectora del Sector, que garantice al país infraestructura de comunicaciones y transportes moderna y suficiente, que permita la prestación de servicios de calidad y competitivos, que responda a las expectativas de la ciudadanía y a las tendencias de la globalización, contribuyendo con ello al desarrollo sustentable del país, preservando el medio ambiente y la seguridad.*



Con base en los objetivos de política pública y metas 2012 delineadas en el PND y a partir del diagnóstico del Sector, se formularon los siguientes cuatro objetivos sectoriales de Comunicaciones y Transportes:

### **1. Cobertura**

*Ampliar la cobertura geográfica y social de la infraestructura y los servicios que ofrece el sector, con el fin de que los mexicanos puedan comunicarse, trasladarse y transportar mercancías de manera ágil, oportuna y a precios competitivos, dentro del país y con el mundo.*

### **2. Calidad**

*Promover el desarrollo de la infraestructura y los servicios de comunicaciones y transportes con altos niveles de confiabilidad, oportunidad, eficiencia y cuidado del medio ambiente, para contribuir a elevar la productividad del sector y el desarrollo económico y social del país.*

### **3. Seguridad**

*Incrementar los niveles de seguridad asociados a la infraestructura y los servicios del sector, mediante acciones para mejorar la calificación del factor humano, la infraestructura, los sistemas y equipamientos, así como la supervisión y cultura de seguridad, a fin de prevenir la ocurrencia de ilícitos, accidentes, pérdidas de vidas humanas y materiales dentro del sistema de comunicaciones y transportes.*

### **4. Competitividad**

*Constituir al país en una de las principales plataformas logísticas competitivas del mundo que aproveche sus ventajas geográficas y comerciales e incorpore de manera continua las nuevas tecnologías en el desarrollo del sector para detonar el comercio exterior e interior y el crecimiento económico del país.*

Por lo que a “Comunicaciones” se refiere, y en específico en el sector telecomunicaciones, se establece como objetivo para los próximos años, aprovechando el cambio tecnológico y la convergencia de servicios, la apertura de oportunidades para abaratar los servicios y que los usuarios tengan acceso a más y mejores servicios.

Para tal efecto, la Subsecretaría de Comunicaciones se enfocará a conceptualizar proyectos e implementar acciones refrendando las tres “C” que el Presidente Felipe Calderón ha identificado como los pilares de la política pública en materia de telecomunicaciones: Convergencia, Cobertura y Competencia.

En cuanto a la *convergencia*, lograr la convergencia de servicios de voz, video y datos, tanto en redes fijas como en móviles. Consecuencia de la demanda de los usuarios por tener movilidad y ubicuidad.

Por lo que se refiere a la *cobertura*, promover el despliegue de infraestructura telefónica y de banda ancha a las personas de zonas rurales o urbanas de escasos recursos. En virtud de que el acceso a banda ancha es clave, ya que las actividades económicas y sociales se han vuelto crecientemente intensivas en el uso y producción de información y contenidos.

En materia de *competencia*, hacer de las telecomunicaciones un instrumento de desarrollo que responda a las nuevas realidades y necesidades del país a través de la calidad y mejores precios.

## **CAPÍTULO 2**

### **MARCO JURÍDICO DE LAS TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO**

#### **2.1 Derecho de las Telecomunicaciones.**

Entendiendo al Derecho como el conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta del los individuos en una sociedad<sup>1</sup>, éstas se han visto en la necesidad de avanzar y evolucionar paralelamente a los fenómenos tecnológicos de la industria de las telecomunicaciones, que es extraordinariamente dinámica y experimenta una rápida evolución tecnológica.

##### **2.1.1 Concepto y Naturaleza Jurídica.**

No es posible dar un concepto general de derecho de las telecomunicaciones que tenga validez universal, ya que éste cambia necesariamente de nación en nación y de época en época, de acuerdo con las leyes y costumbres respectivas. Así pues, para dar una connotación que pueda ser aplicable justamente, debemos partir en primera instancia de lo que entendemos gramaticalmente por “concepto”; según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia de la Lengua Española es: “como idea que concibe o forma el entendimiento”;<sup>2</sup> es decir, un pensamiento expresado con palabras.

En virtud de lo anterior, puede señalarse que el derecho de las telecomunicaciones está constituido por aquella rama del ordenamiento jurídico que tiene por objeto específico la regulación u ordenación de las telecomunicaciones en su conjunto.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> García Maynez, Eduardo, “Introducción al estudio del Derecho”, 59ª Ed., Porrúa, México, 2006, p. 36

<sup>2</sup> V. “concepto”, en [www.rae.es/busador/](http://www.rae.es/busador/)

<sup>3</sup> González Luna Bueno, Federico, et al. “La regulación de las telecomunicaciones”, 1ª Ed., Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 81

La Ley Federal de Telecomunicaciones constituye la única fuente para la formación de este concepto, ya que delimita su alcance en torno a la definición de las telecomunicaciones,<sup>4</sup> entendiéndose, según la fórmula estereotipada de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), transcrita en casi todos los ordenamientos jurídicos, como “toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos”.

La naturaleza jurídica del derecho de las telecomunicaciones podría concluirse como una rama autónoma del derecho y como rama atípica del mismo, ya que está enmarcada tanto en el ámbito del derecho público como del privado. Esto en virtud de que tiene una base constitucional y un ordenamiento específico para su aplicación, así como reglas que atienden a criterios de la autoridad que las regula, y a usos y costumbres que la tecnología va dando día con día.<sup>5</sup>

El derecho de las telecomunicaciones revela autonomía jurídica, en virtud de que tiene principios doctrinales propios, distintos a los del derecho tradicional, que complementan y sirven de fundamento a las normas positivas; éste comprende un régimen legal autónomo de normas jurídicas propias derivada de la especialidad del sector, de esencial importancia no sólo por su relativa y reciente aparición, sino principalmente porque el nuevo derecho de las telecomunicaciones es la base fundamental para el desarrollo de la sociedad, y para la creación y consolidación de la sociedad de la información.

El concepto de autonomía en la actualidad, constituye un principio básico en el derecho público y privado, que parte de la necesidad de que el ordenamiento jurídico capacite a los individuos para establecer relaciones jurídicas acorde a su libre voluntad. La autonomía de una rama del derecho nace de la incertidumbre propias de un nuevo modelo,

---

<sup>4</sup> V. *Infra*. Cap. 1

<sup>5</sup> González Luna Bueno, Federico. *op. cit.* Loc. cit.

pero en realidad, como en el caso de las telecomunicaciones, se trata simplemente de una nueva realidad de prestación de servicios en competencia, que permite nuevas oportunidades, y que dependiendo de su implementación y de la claridad que tenga el órgano regulador y la sociedad sobre los objetivos buscados, se obtendrán o no los resultados esperados.

### **2.1.2 Relación con el derecho administrativo.**

El derecho administrativo puede considerarse la principal fuente de creación del derecho de las telecomunicaciones. Esto obedece a que originalmente el Estado era el único facultado para la prestación de servicios públicos como el de telecomunicaciones, siendo éstos objeto de estudio y regulación del derecho administrativo a través de la administración pública en su tarea de organizar, prestar, conservar y vigilar los servicios públicos derecho administrativo; y, posteriormente el Estado pasó de ser único regulador de servicios públicos a ser un órgano rector de servicios. En consecuencia, el derecho administrativo tuvo que abrirse a nuevas áreas, percibiendo que la administración pública no se da sola ni de manera aislada, sino frente a particulares que necesitan autorizaciones, permisos, concesiones o licencias para llevar a cabo las diversas actividades que ahora el Estado ya no puede realizar.

Ahora bien, la relación del derecho administrativo con el derecho de las telecomunicaciones, se da en razón de que el primero analiza y estudia conceptos fundamentales como lo son el servicio público, el acto administrativo, el procedimiento administrativo, etc., así como teorías o doctrinas que buscan la esencia de lo jurídico administrativo; y, el segundo, pretende regular un servicio público mediante una serie de actos de tipo administrativo, los cuales son procedimientos que están regulados en su marco normativo.

### 2.1.3 Principios en el derecho de las telecomunicaciones.

El derecho de las telecomunicaciones es un ordenamiento principal y fuertemente vertebrado por principios de carácter estructural y técnico que le dan sentido, inspiran y constituyen parámetros para la interpretación y aplicación de las normas en él contenidas.

a) **Principio de continuidad:** El servicio debe prestarse sin interrupciones injustificadas.

b) **Principio de generalidad:** El servicio debe prestarse en el área de concesión, a quien lo requiera y esté en condiciones reglamentarias, técnicas y económicas de acceder a él.

c) **Principio de igualdad:** El servicio debe prestarse sin discriminaciones de precio y calidad al público en general. Las categorizaciones de los usuarios que se hagan, deberán tener fundamento razonable y no ser arbitrarias a criterio del órgano regulador.

d) **Principio de neutralidad:** El servicio debe prestarse teniendo en cuenta sus propios condicionamientos, sin distorsionar mediante discriminación o arbitrariedad el funcionamiento de otros mercados.

e) **Principio de transparencia:** El que las operadoras ofrezcan servicios en condicionales tales, que todos los posibles usuarios puedan tener conocimiento previo de todas y cada una de las condiciones técnicas y económicas relacionadas con sus prestaciones.

## 2.2 Regulación de las Telecomunicaciones.

En los últimos 15 años y en diversos países del mundo, las compañías de telecomunicaciones, tradicionalmente instituidas en monopolios estatales o privados, han

participado en un proceso de creciente liberalización. Este proceso comprende por un lado, la apertura del mercado de las telecomunicaciones al capital privado (privatización) y por otro la entrada de nuevos competidores. La *privatización* consiste en la separación parcial o total de la participación de los gobiernos en las compañías de telecomunicaciones, ya sea como propietarios o inversionistas. La *competencia* se basa en la reducción de las barreras a la entrada a nuevas compañías que quieren integrarse en los diferentes segmentos del mercado, por ejemplo, telefonía local, celular, larga distancia nacional, larga distancia internacional, entre otros<sup>6</sup>.

Los argumentos en favor de la privatización y la competencia presuponen que ambos procesos arrojan considerables beneficios tanto a los consumidores como a la economía en general. Entre las razones principales por las cuales los gobiernos se han comprometido con estos procesos, además de la maximización de las ganancias por la venta de las empresas, se encuentran: primero, los precios de los servicios tienden a disminuir al tiempo que su calidad tiende a mejorar; segundo, los clientes son libres de escoger entre una gama más amplia de compañías y servicios; y tercero, existe una mayor innovación y difusión de nuevas tecnologías y servicios. Algunos autores argumentan que con la entrada de la competencia se presentan incentivos en favor de la expansión del mercado, lo que permite que un mayor número de personas tengan acceso a los servicios de telecomunicaciones<sup>7</sup>.

A continuación se presenta el proceso mediante el cual la industria de las telecomunicaciones pasó de una estructura de mercado basada en el monopolio a una de tipo competitiva.

---

<sup>6</sup> Witker, Jorge y Varela, Angélica, “Derecho de la Competencia Económica en México”, [en línea] México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, Serie Doctrina Jurídica, p.114

<sup>7</sup> Petrazzini, Benn A. y Clark, Theodore H., “Costs and Benefits of Telecommunications Liberalization in Developing Countries”, Conferencia impartida en el institute for international economics, Washington, D.C., enero de 1996.

### **2.2.1 Sistema Monopólico.**

Por mucho tiempo y hasta la década de los ochenta, la industria de las telecomunicaciones fue considerada en su conjunto como un monopolio natural. En la lógica de los monopolios naturales una sola empresa (y no varias) es la única capaz de satisfacer de manera eficiente la demanda de un producto o servicio en el mercado. Esto sucede debido a la presencia de economías de escala y/o economías de alcance<sup>8</sup>. Las primeras ocurren cuando el costo por unidad producida disminuye al incrementarse la escala de la producción. Las segundas ocurren cuando se pueden producir nuevos servicios dentro de la misma compañía a un costo menor que fabricarlos en una nueva.

En el caso de las telecomunicaciones, se generaban economías de escala porque el costo de añadir a un nuevo cliente a la red era menor que los costos que servían para añadir a los clientes anteriores (costos marginales decrecientes), ya que gran parte del equipo instalado era usado en común por todos los clientes. Si una nueva compañía quería competir con otra que ya tenía su equipo instalado, en principio debía duplicar la infraestructura de ésta y, por lo tanto, el costo para servir al nuevo cliente era mayor. Asimismo, una compañía de telecomunicaciones incurría en economías de alcance cuando podía diversificar sus productos de manera económica utilizando su misma capacidad instalada. Una nueva compañía que quisiera introducir estos servicios al mercado incurría en mayores costos puesto que debía hacerse de equipo y de clientes.

El problema de los monopolios naturales es que generalmente operan de manera ineficiente. Por un lado, si la compañía decide producir la cantidad donde el precio se ajusta al costo marginal, ésta no llegaría a cubrir sus costos totales. Por otro lado, si la compañía produjera la cantidad donde sus beneficios fueran máximos, cubriría los costos pero sería ineficiente ya que se provocaría una pérdida social. Esta pérdida resulta proporcional a los beneficios que obtiene el monopolio, pero a costa de los consumidores. En otras palabras, los consumidores pagarían un precio mayor con relación al precio que

---

<sup>8</sup> Witker, Jorge y Varela, Angélica, op. cit. Loc. cit.



podrían pagar si el sistema fuera competitivo; de hecho, en competencia se ofrecería una mayor cantidad a un menor precio<sup>9</sup>.

Frente al problema de los monopolios naturales existen dos posibles soluciones. La primera es la regulación. Bajo este sistema, un monopolio privado es reconocido como tal bajo la condición de que mantenga su precio por debajo del nivel de maximización de las utilidades. En otras palabras, se le permite al monopolio recuperar sus costos pero no más. Sin embargo, existen muchas formas de interpretar la recuperación de los costos: si se deben tomar en cuenta los costos históricos o los incrementales en el largo plazo; si deben ser actuales o suponer eficiencia teórica; si deben o no recuperarse los costos compartidos y de oportunidad; etc.<sup>10</sup> De cualquier manera, un operador monopólico al cual le es permitido recuperar sus costos tiene pocos incentivos a disminuirlos, lo cual desfavorece la inversión y la innovación.

La segunda solución es operarlo como una facilidad del gobierno. Éste puede hacer que la compañía sea eficiente, cobrando un precio igual al costo marginal y cubriendo las pérdidas con ingresos obtenidos de los impuestos. Además de la eficiencia, otros factores también pueden ser considerados, como la maximización del beneficio social. En este sentido, el Estado puede fijar tarifas asequibles para extender el acceso a las telecomunicaciones a un segmento más amplio de la población, aunque éstas no sean del todo eficientes desde el punto de vista económico.

En la práctica, sin embargo, muchos gobiernos han usado los monopolios naturales para proveerse de dinero, operando al nivel de máximos beneficios. El resultado ha sido la provisión de un servicio de baja calidad a un precio elevado. También se establece que los monopolios estatales, por su estructura vertical y burocrática, difícilmente logran adaptarse con la suficiente rapidez a los cambios tecnológicos, conformándose así en máquinas

---

<sup>9</sup> Apuntes William-king. [www.drexel.edu](http://www.drexel.edu)

<sup>10</sup> Witker, Jorge y Varela, Angélica, op. cit. Loc. cit.

corporativistas adversas a la inversión y a la innovación. Esto explica el creciente rechazo a nivel mundial que en los últimos años se ha manejado en contra de las paraestatales.

Actualmente se considera que la privatización y la competencia, a diferencia de la estructura de monopolio tradicional, arrojan considerables beneficios tanto a los consumidores como a la economía en general. Cuando están en manos privadas, las compañías tienden a cuidar más los recursos, invertir más en tecnología, dar un mejor servicio a los clientes y ser más competitivas internacionalmente. Asimismo, se establece que en un ambiente competitivo, los precios de los servicios tienden a disminuir al tiempo que su calidad tiende a mejorar; los clientes son libres de escoger entre una gama más amplia de productos y compañías y; finalmente, se presentan incentivos en favor de la expansión del mercado, lo que permite que un mayor número de personas tengan acceso a los servicios de telecomunicaciones.

### **2.2.2 Sistema de Competencia.**

Aunado a la creciente censura internacional, cambios importantes en la tecnología han ayudado a que cada vez sea menos claro el argumento en favor de los monopolios. La reciente introducción de sistemas avanzados de telecomunicaciones basados en la microelectrónica, tales como la conmutación digital, las fibras ópticas y las transmisiones inalámbricas por ondas de radio y vía satélite, además de ofrecer un vasto arreglo de nuevos servicios, han provocado dramáticas reducciones en los costos. Esto ha puesto en duda la persistencia de los monopolios naturales y ha favorecido la entrada de nuevas firmas en diferentes segmentos del mercado.

En la actualidad, casi todos los segmentos de la industria de las telecomunicaciones pueden aceptar múltiples operadores, salvo quizás el servicio telefónico local. La red local, conocida también como “*local loop*” o “la última milla”, es la porción de la red pública de telecomunicaciones que conecta directamente a los usuarios finales con los centros de

conmutación; también, es la que se encarga (en muchos casos) de proveer el acceso a las redes de datos, por lo que es la que determina el “ancho de banda” disponible. La operación y la provisión del acceso a la red local es para algunos autores considerada todavía como un monopolio natural. La razón obedece a que no es económicamente razonable que dos o más compañías rivales provean los cables que llegan hasta los hogares y los negocios, siendo innecesaria la duplicación de las facilidades que ya han sido construidas por el monopolio.

El hecho es que la tradición monopolista que prevalece en las redes locales ha hecho que el tránsito hacia la competencia de toda la industria de las telecomunicaciones sea muy complicado. La red local presenta un cuello de botella para el desarrollo de la competencia porque es una infraestructura esencial; es decir, constituye un insumo para todo aquel que quiera prestar cualquier servicio, incluso en otros segmentos diferentes al local. El control de estos insumos por parte de una sola compañía, le confiere a ésta ventajas por un lado, sobre la custodia de los clientes y por otro, para escalar hacia otros segmentos del mercado (economías de alcance). En virtud de estas ventajas, es muy poco probable que de manera voluntaria, el operador con el monopolio de la red local llegue a permitir que nuevas compañías dispongan de su infraestructura, a pesar de que éstas se encuentren dispuestas a pagar por la interconexión.

El problema se dificulta cuando el único operador local también tiene el monopolio sobre otros servicios, como el de la larga distancia. En este caso, el operador puede hacerle la vida imposible a los nuevos entrantes ya que tiene la capacidad para generar subsidios cruzados, es decir, puede financiar un precio más bajo en uno de los servicios mediante el aumento del precio en otro. Por ejemplo, el operador con el monopolio del servicio de larga distancia puede mantener tarifas muy superiores al costo de las llamadas e invertir el excedente en la red local. De esta manera, el servicio local es financiado por la elevación del precio en el servicio de larga distancia. Cualquier compañía con intenciones de entrar al mercado de las redes locales será disuadida por la capacidad del monopolio para dar mejores precios, los cuales estarán subsidiados por un precio excesivo en el servicio de

larga distancia. Esto mismo puede suceder si la red local sirve para financiar el servicio de la larga distancia.

### **2.3 Reforma Regulatoria del Sector Telecomunicaciones en México.**

En México, el impulso de la evolución tecnológica, la liberalización de los mercados y la globalización de las economías ha traído consigo cambios importantes en la evolución del sector de las telecomunicaciones, para lo cual resultó indispensable reformar el marco regulatorio aplicable a la materia.

En su momento, el ordenamiento aplicable vigente era la Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC) publicada el 19 de febrero de 1940 en el Diario Oficial de la Federación, y constituyó, durante cuarenta y cinco años, el único marco jurídico disponible de las telecomunicaciones; y no fue sino hasta 1990, bajo la estrategia económica del gobierno salinista de globalización, que se publicó el Reglamento de Telecomunicaciones.

En la década pasada, el gobierno mexicano comenzó un proceso de reforma regulatoria en el sector de las telecomunicaciones cuyos dos pilares fundamentales fueron la privatización y la entrada de la competencia. Las acciones más importantes del gobierno en este sentido se resumen básicamente en tres: la primera fue la modificación del Título de Concesión de Teléfonos de México en 1990; la segunda, la promulgación de una nueva Ley Federal de Telecomunicaciones en 1995 y, la última, la creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en 1996.

La modificación del Título de Concesión de Teléfonos de México respondió al hecho de que, dentro del ámbito de la administración pública y sujeta a las restricciones presupuestales existentes, esta empresa no podía desarrollar la infraestructura telefónica de acuerdo al ritmo que demandaba la sociedad. Frente a este problema, el 10 de agosto de 1990 el gobierno se decidió en favor de la desincorporación, de manera que TELMEX

dejaba de ser un monopolio estatal para pasar a manos de un consorcio privado dirigido por el conglomerado mexicano Grupo Carso y que incluía también a los socios extranjeros Southwestern Bell y France Telecom.

El nuevo Título de Concesión otorgó a TELMEX un periodo de seis años de exclusividad en la prestación de los servicios de larga distancia nacional e internacional a cambio del cumplimiento de ciertas metas relacionadas con el crecimiento de la red, la satisfacción de la demanda y la calidad del servicio. Lo anterior respondía a dos necesidades: primero, la de darle tiempo a TELMEX para modernizar y expandir su red de telecomunicaciones y segundo la de establecer un proceso de rebalanceo de las tarifas locales y de larga distancia con el fin de eliminar de manera gradual los subsidios cruzados. Esto último se pensaba lograr por medio de un sistema de precios tope tendiente a ajustar los precios de los servicios a los niveles internacionales.

Según lo establecido en el Título de Concesión, el período de exclusividad en la prestación del servicio de larga distancia que se otorgó a TELMEX terminaba el 10 de agosto de 1996. La urgencia de condiciones de certidumbre jurídica por parte de los nuevos inversionistas que entrarían al mercado hizo que el establecimiento de una nueva ley de telecomunicaciones fuera inaplazable. La nueva Ley Federal de Telecomunicaciones entró en vigor el 6 de junio de 1995 y aseguró el marco normativo para abrir los diferentes sectores de la industria a la competencia, por lo que tuvo una gran trascendencia dentro del proceso de reforma regulatoria en México.

### **2.3.1 Modificación al Título de Concesión de TELMEX.**

La privatización de Teléfonos de México, S.A. de C.V. (TELMEX) fue convenida en la modificación de su Título de Concesión, aprobada por decreto presidencial y publicada en el Diario Oficial el 10 de diciembre de 1990. En esta modificación se le otorgó una concesión de carácter nacional hasta el año 2026, para explotar y operar una red telefónica

pública a través de la cual podía prestar los servicios de voz, datos, textos e imágenes. Un elemento central de la concesión es la garantía que se le otorgó a la empresa para mantener el monopolio de los servicios de larga distancia, cuyo vencimiento fue en 1996, a cambio de cumplir con ciertos compromisos de cobertura, calidad y precios de los servicios. La racionalidad detrás de la exclusividad del servicio de larga distancia fue doble: por un lado incentivar la expansión de la red y, por otro, permitir el rebalanceo de las tarifas, es decir, reducir los subsidios cruzados entre la larga distancia y el servicio local. Si bien la reestructuración tarifaria era necesaria, fue también políticamente impopular en el corto plazo<sup>11</sup>.

El Título de Concesión incorpora el mandato de la eliminación de subsidios cruzados y prohíbe las prácticas discriminatorias. Asimismo, le obliga a interconectarse con otras redes públicas y provee reglas de separación contable. De igual manera, se establecieron mecanismos de precios tope en la prestación de los servicios de telefonía local residencial donde sus tarifas no pueden ser mayores a los costos incrementales promedio de largo plazo. En cuanto a las obligaciones relacionadas con la cobertura, se le impusieron los siguientes requisitos:

- Entre 1990 y 1994 el crecimiento del número de líneas tendría que crecer en un promedio del 12% anual.
- Para 1995, el plazo máximo de espera para la instalación de una nueva línea en las ciudades que contaban con servicio telefónico básico con conmutación automática, debía reducirse a 6 meses después de recibida la solicitud. Este plazo debía disminuir en un mes por cada año sucesivo hasta el año 2000, a partir del cual el plazo máximo debía ser de un mes.
- La densidad de la telefonía pública debía aumentar del 0.5 a 2 casetas públicas por cada mil habitantes en 1994 y a 5 por cada mil habitantes a más tardar el 31 de diciembre de 1998.

---

<sup>11</sup> TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A. DE C.V., *Histotia de la Telefonía en México (1887-1991)*. México, Telmex 1990.

- Todas las comunidades que tuvieran arriba de 5,000 habitantes (de acuerdo al Censo General de Población y Vivienda de 1990 del INEGI) debían ser provistas con el servicio telefónico.
- Todas las comunidades con más de 500 habitantes debían tener acceso al servicio telefónico.
- Para 1994 debían sustituirse 500,000 líneas obsoletas y el nivel de digitalización debía llegar al 58%.

A finales de 1994, debido a la crisis desatada por la devaluación del peso, el gobierno tuvo que renegociar los términos de la Concesión a TELMEX, de manera que se redujeron las exigencias al desempeño a cambio de posponer el rebalanceo de las tarifas. La decisión de posponer el rebalanceo de las tarifas respondía a las presiones macroeconómicas que hacían difícil que las personas pagaran sus cuentas de teléfono. De hecho, algunos suscriptores tuvieron que cancelar el servicio. En este sentido, cumplió con las políticas de estabilización del gobierno, pero la expansión de la red disminuyó notablemente, al grado que ni siquiera pudo mantenerse al ritmo del crecimiento de la población.

El Título de Concesión permitía la competencia en el ámbito local bajo el único requisito de tener una autorización por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Sin embargo, para 1995 la dicha Secretaría no tenía ningún mecanismo formal para autorizar la entrada de nuevos prestadores de servicio local. En 1996 publicó el procedimiento para solicitar nuevas concesiones para redes locales y hasta 1997 se establecieron las normas de interconexión. Hasta ese momento, no ingresó en el mercado local mexicano ninguna compañía de telecomunicaciones, a pesar de que dicho ingreso estuviera autorizado.

### **2.3.2 Promulgación de la Ley Federal de Telecomunicaciones.**

La Ley Federal de Telecomunicaciones fue aprobada por el Congreso el 18 de mayo de 1995 y promulgada por decreto presidencial el 6 de junio del mismo año, poco antes de la fecha de vencimiento de la exclusividad de TELMEX sobre la prestación del servicio de larga distancia. Tanto ésta como la LVGC que data desde 1940 (y que en algunos aspectos fue reemplazada por la LFT), se pueden considerar como los pilares de la regulación de las telecomunicaciones en México. Los principales objetivos de esta Ley son: incentivar el desarrollo del mercado de las telecomunicaciones por medio de la apertura a la competencia y a la inversión privada; establecer un nuevo papel para el Estado como regulador del sector; y mejorar la calidad, acceso, eficiencia e integración de las telecomunicaciones con el uso de tecnologías de punta.

En la ley se establecen los procedimientos para otorgar concesiones, permisos y registros en tres áreas: **1)** redes públicas de telecomunicaciones; **2)** concesiones del espectro radioeléctrico; **3)** comunicaciones satelitales. Las concesiones se requieren para proveer los servicios que utilizan frecuencias o que operan en una red fija de telecomunicaciones y son otorgadas por 20 años en el primer caso y por 30 años en el segundo, ambas con posibilidad de ser renovadas. Los permisos se otorgan a los operadores de otros servicios comerciales de telecomunicaciones. El registro es para los proveedores de los servicios de valor agregado. Asimismo, la LFT incorpora disposiciones para una competencia efectiva.

Se redujeron las barreras a la entrada para la instalación de redes públicas de telecomunicaciones cableadas. Para obtener una concesión, las compañías interesadas únicamente deben acreditar su capacidad jurídica, técnica, financiera y administrativa. Para ello deben presentar programas y compromisos de inversión, cobertura y calidad de cada servicio que pretendan prestar, así como un plan de negocios. Asimismo, fueron removidas las restricciones para que los concesionarios con infraestructura cableada



puedan ofrecer todo tipo de servicios de telecomunicaciones, no sólo de voz, sino también de datos o imágenes.

La nueva ley eliminó la discrecionalidad en el otorgamiento de concesiones que existía en el antiguo marco regulatorio y establece que serán usadas para aprovechar o explotar una banda de frecuencia de uso determinado. Estas frecuencias deben otorgarse mediante licitación pública. Asimismo, el Estado deberá asegurar la disponibilidad de bandas de frecuencias para los proyectos de cobertura social, a cuyo efecto se podrá negociar con los concesionarios la utilización de las bandas de frecuencias que no estén aprovechando, o bien, otorgar nuevas bandas de frecuencia.

Abrió los satélites a la participación de la inversión privada, ya que anteriormente estaban reservados al Estado. Bajo la nueva ley, las concesiones para ocupar y explotar posiciones orbitales geoestacionarias u órbitas satelitales asignadas al país, con sus respectivas bandas de frecuencias y derechos de emisión y recepción de señales, serán otorgadas mediante licitación pública. Asimismo, se establece la posibilidad de que se presten en territorio nacional servicios satelitales a través de satélites extranjeros, con el requisito de contar con una concesión para la explotación de los servicios.

La Ley Federal de Telecomunicaciones contempla una serie de disposiciones para promover la efectiva competencia. Entre ellas destacan dos: las que se refieren a la interconexión y las que establecen la posibilidad de imponer obligaciones específicas para el operador dominante.

**“Artículo 41 de la LFT:** Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán adoptar diseños de arquitectura abierta de red para permitir la interconexión e interoperabilidad de sus redes. A tal efecto, la Secretaría [de Comunicaciones y Transportes] elaborará y administrará los planes técnicos fundamentales de numeración, conmutación, señalización, transmisión, tarifación y sincronización, entre otros, a los que deberán sujetarse los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones.”

**“Artículo 42 de la LFT:** Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán interconectar sus redes, y a tal efecto suscribirán un convenio en un plazo no mayor de 60 días naturales contados a partir de que alguno de ellos lo solicite. Transcurrido dicho plazo sin que las partes hayan celebrado el convenio, o antes si así lo solicitan ambas partes, la Secretaría, dentro de los 60 días naturales siguientes, resolverá sobre las condiciones que no hayan podido convenirse.”

Bajo esta ley, los concesionarios están obligados a interconectar sus redes, de tal manera que éstas operen en forma transparente para sus suscriptores, permitiendo con ello que los servicios se presten en un entorno de múltiples operadores. Los acuerdos de interconexión deben ser no-discriminatorios y estar disponibles para cualquier participante en el mercado. En el caso de no llegar a un acuerdo, el regulador decidirá las condiciones en que la interconexión tendrá lugar. La ley específica que las tarifas de interconexión deberán estar orientadas a costos, es decir, permitirán la recuperación, al menos, de los costos incrementales promedio de largo plazo.

Por otro lado la LFT en su Artículo 63 señala: “La Secretaría (de Comunicaciones y Transportes, a través de la COFETEL) estará facultada para establecer al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones, que tenga poder sustancial en el mercado relevante de acuerdo a la Ley Federal de Competencia Económica, obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información”, tema medular de este trabajo, cuyo análisis a detalle se presenta en los capítulos posteriores.

### **2.3.3 Órgano Regulador (Comisión Federal de Telecomunicaciones).**

La Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) fue creada por el Ejecutivo Federal por mandato del Congreso de la Unión para regular y promover el desarrollo

eficiente de las telecomunicaciones en el país<sup>12</sup>, mediante Decreto de fecha 8 de agosto de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 del mismo mes y año.

A fin de cumplir con su objeto, la COFETEL tiene –entre otras facultades-, las de (i) expedir disposiciones administrativas, planes técnicos fundamentales y normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones, (ii) opinar a la SCT respecto a concesiones y permisos de telecomunicaciones, (iii) elaborar el programa de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, (iv) coordinar los procesos de licitación de bandas de frecuencias y posiciones orbitales satelitales asignadas a los Estados Unidos Mexicanos, (v) determinar las condiciones que, en materia de interconexión, no hayan podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, y (vi) verificar el cumplimiento de lo dispuesto en los títulos de concesión, permisos y disposiciones aplicables, obligaciones de los prestadores de servicios de telecomunicaciones disposiciones aplicables.

Merece especial atención la facultad de esta Comisión consistente en expedir disposiciones administrativas en materia de telecomunicaciones, toda vez que a través de esta facultad regula el mercado de las telecomunicaciones. La regulación ha adoptado, desde la creación de este órgano desconcentrado, diversas formas en disposiciones de carácter general como las reglas de un servicio en particular, así como disposiciones de carácter particular como las resoluciones sobre controversias de prestadores de servicios de telecomunicaciones.

Sirve de apoyo a la facultad referida en el párrafo anterior, la jurisprudencia publicada en el Seminario Judicial de la Federación y Gaceta, Tomo XVI, de diciembre de 2002, en la página 239, Tesis 2ª./J. 143/2002, bajo el rubro "DIVISIÓN DE PODERES. LA FACULTAD CONFERIDA EN UNA LEY A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EMITIR DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL, NO CONLLEVA UNA VIOLACIÓN A ESE PRINCIPIO

---

<sup>12</sup> Op. Cit. Nota Artículo Undécimo Transitorio.

CONSTITUCIONAL." estableció en la parte relevante que "[...] el Constituyente y el Poder Revisor de la Constitución no reservaron al Poder Legislativo la emisión de la totalidad de los actos de autoridad materialmente legislativos, y al Presidente de la República le otorgaron en la propia Constitución la facultad para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia de la ley, con el fin de que tal potestad pudiera ejercerse sin necesidad de que el propio Legislativo le confiriera tal atribución, *debe concluirse que no existe disposición constitucional alguna que impida al Congreso de la Unión otorgar a las autoridades que orgánicamente se ubican en los Poderes Ejecutivo o Judicial, la facultad necesaria para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia o primacía de la ley, [...]*".

Cobra especial importancia las resoluciones que la COFETEL realiza a los desacuerdos en materia de interconexión entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones. La interconexión entre redes públicas de telecomunicaciones permite que, por ejemplo, la llamada de un usuario que tiene contratado el servicio de telefonía con el concesionario "A", pueda llegar a su destino final en el teléfono de otra persona que tiene el servicio contratado con el concesionario "B".

Este órgano regulador de las telecomunicaciones, para emitir sus actos administrativos requiere en muchas ocasiones de información que en algunos casos solamente los concesionarios y permisionarios tienen. De ahí que la facultad para requerir información a los prestadores de servicios de telecomunicaciones sea esencial en el cumplimiento de los objetivos de la LFT.

Tiene facultad para interpretar para efectos administrativos y dentro del ámbito de su competencia, las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas. Al ejercer esta facultad a través de diversos actos administrativos, asimismo ejerce su función de autoridad en materia de telecomunicaciones.

Su facultad de verificar el cumplimiento de la LFT, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables es fundamental para el cumplimiento de su objeto.

Finalmente, es interesante resaltar que a nivel internacional, dentro de la Organización Mundial del Comercio se hace referencia a que los reguladores como la COFETEL, deberán ser independientes de todo proveedor de servicios de telecomunicaciones y no deben responder ante él<sup>13</sup>.

## **2.4 Composición y Regulación de la Industria.**

Con base en lo previsto por la propia ley de la materia, los prestadores de servicios de telecomunicaciones actualmente pueden ser (i) concesionarios, (ii) permisionarios, (iii) registratarios de servicios de valor agregado, y (iv) otros prestadores de servicios con autorizaciones previas a la expedición de la LFT.

### **2.4.1 Concesionarios.**

El maestro Gabino Fraga,<sup>14</sup> al analizar en su obra las principales características del “régimen de concesión del servicio público”, toma como uno de los ordenamientos modelo la Ley de Vías Generales de Comunicación. De acuerdo con Fraga, la concesión administrativa puede definirse como “el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado”. Este acto administrativo es de naturaleza mixta porque contiene rasgos reglamentarios, lineamientos o condiciones y características de un contrato.

---

<sup>13</sup> México. Lista de Compromisos Específicos. Suplemento 2. Organización Mundial del Comercio. GATS/SC/56/Suppl.2, 11 de abril de 1997."5. Reguladores Independientes. La entidad reguladora será independiente de todo proveedor de servicios básicos de telecomunicaciones y no responderá ante él. Las decisiones y los procedimientos empleados por los reguladores serán imparciales con respecto a todos los participantes en el mercado."

<sup>14</sup> Fraga, Gabino, “Derecho Administrativo”, México 1994, Editorial Porrúa, pp. 242-254

La concesión administrativa en materia de telecomunicaciones, es un acto que confiere derechos personalísimos a un individuo o persona moral de solvencia probada, por virtud del cual el Estado le permite llevar a cabo actividades de interés general que originariamente le corresponderían a dicho ente y donde se obliga al concesionario, generalmente, a aportar todos los recursos económicos y/o infraestructura necesaria para establecer y mantener la explotación del bien o servicio determinado.<sup>15</sup>

La Ley establece que se otorgarán concesiones para (i) instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones, (ii) el uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados y para el usos experimentales, (iii) ocupar posiciones orbitales geoestacionarias y satelitales, y explotar sus respectivas bandas de frecuencias, y (iv) explotar derechos de emisión y recepción de señales de bandas de frecuencias asociadas a sistemas satelitales extranjeros que cubran y puedan prestar servicios en el territorio nacional.

#### **2.4.1.1 Redes Públicas de Telecomunicaciones.**

Antes de la Ley, las concesiones se otorgaban para prestar un servicio específico. Por ejemplo, para instalar, operar y explotar una red pública del servicio de radiolocalización móvil de personas; para instalar, operar y explotar el servicio público de televisión restringida; para instalar, operar y explotar una red pública del servicio móvil de radiocomunicación especializada de flotillas; para instalar, operar y explotar una red pública del servicio de radiolocalización de vehículos.

Conforme a la LFT, las concesiones ahora se otorgan para redes públicas de telecomunicaciones. En la práctica, dichas concesiones se otorgan señalando el o los

---

<sup>15</sup> González Luna Bueno, Federico. op. cit. Loc. cit.

servicios que se autorizan a prestar a través de dicha red. Si un concesionario quiere prestar un servicio adicional, lo puede solicitar a la SCT quien, en su caso, autorizará el servicio adicional en el propio título de concesión de red pública de telecomunicaciones. Por ejemplo, la persona ABC puede solicitar una concesión de red pública de telecomunicaciones para prestar el servicio de telefonía local. La SCT otorga el título de concesión de red pública de telecomunicaciones a ABC, autorizando la prestación del servicio de telefonía local. Tras instalar su infraestructura, ABC se da cuenta que tiene capacidad en su red que no utiliza. ABC decide solicitar la autorización para prestar el servicio adicional de provisión de capacidad a otras personas, con ello puede utilizar más eficientemente su red. Una vez que la SCT autorice el servicio adicional, el título de concesión será de red pública de telecomunicaciones, teniendo como servicios autorizados, la prestación del servicio de telefonía local y de provisión de capacidad.

Asimismo, la ley en comento reconoce que el desarrollo de las telecomunicaciones está dando origen a la convergencia tecnológica, lo que se traduce en que en una red pública de telecomunicaciones se puedan prestar diversos servicios. Un caso de convergencia tecnológica es el de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones autorizados para prestar el servicio de televisión restringida que, gracias a la evolución tecnológica, pueden técnicamente prestar el servicio de transmisión de datos a través de la propia red,<sup>16</sup> así como el servicio de transporte de señales de telefonía básica,<sup>17</sup> y a partir del 3 de octubre de 2006, en virtud de la publicación del ACUERDO de convergencia de servicios fijos de telefonía local y televisión y/o audio restringidos que se proporcionan a través de redes públicas alámbricas e inalámbricas, servicios de telefonía básica directamente.

---

<sup>16</sup> Acuerdos Secretariales publicados el 7 de octubre y 18 de diciembre de 2003, en el Diario Oficial de la Federación que permiten a los concesionarios del servicio de televisión restringida a través de redes cableadas y a los concesionarios de los servicios de televisión y/o audio restringidos por microondas terrenal a través de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para uso determinado, prestar el servicio fijo de transmisión bidireccional de datos.

<sup>17</sup> Acuerdos Secretariales de fechas 17 de noviembre de 2004 y 5 de enero de 2005, publicados en el DOF que permiten a los concesionarios del servicio de televisión restringida a través de redes cableadas y a los concesionarios de los servicios de televisión y/o audio restringidos por microondas terrenal a través de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para uso determinado, prestar el servicio de transporte de señales del servicio local.

### **2.4.1.2 Bandas de Frecuencias del Espectro Radioeléctrico.**

El espectro electromagnético está formado por ondas (ondas electromagnéticas) que se producen en la naturaleza y que efectúan diferente número de ciclos por segundo (frecuencias). El espectro electromagnético incluye ondas emitidas al hablar y la electricidad. Una parte del espectro electromagnético es el espectro radioeléctrico (electricidad radiada) que es el espacio que permite la propagación sin guía artificial (por ejemplo, sin cable) de ondas electromagnéticas cuyas frecuencias están debajo de los 3,000 gigahertz<sup>18</sup>.

Dependiendo de las características de las frecuencias, se realiza convencionalmente un fraccionamiento del espectro electromagnético al que se le denomina “bandas de frecuencias” en las que las características de éstas permiten que se presten determinados servicios. Las características de las frecuencias pueden ser, entre otras, el si las ondas pueden atravesar muros (por ejemplo, las frecuencias del radio FM “Frecuencia Modulada”, o las frecuencias utilizadas para la telefonía celular); si requiere tener línea de vista, es decir, si el equipo transmisor debe estar sin obstáculo alguno entre dicho equipo y la antena receptora (por ejemplo, las estaciones transmisoras a satélite o microondas punto a punto para prestar servicios dedicados para transmisión de datos, entre otros); el alcance que tiene (en general entre menos frecuencias, menos distancia pueden recorrer las ondas sin que se distorsionen); etcétera.

La Unión Internacional de Telecomunicaciones<sup>19</sup> (UIT) establece convencionalmente qué servicios se pueden prestar en qué bandas de frecuencias. Los proveedores de equipo de telecomunicaciones, siguiendo lo establecido, desarrollan éste para que pueda utilizarse en cualquier parte del mundo, reduciendo los costos de los

---

<sup>18</sup> LFT Artículo 3, Fracción I, II y IV.

<sup>19</sup> La Unión Internacional de Telecomunicaciones fue creada por 20 estados miembros-fundadores en 1865 en París como la Unión Telegráfica Internacional. En 1934 cambia su nombre al actual de Unión Internacional de Telecomunicaciones y en 1947 se convirtió en organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas.



equipos por economías de escala. Cada país es libre de optar por incluir en su legislación y regulación las recomendaciones de dicho organismo internacional. México ha adoptado las recomendaciones de radiocomunicación a través del Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones que desde 1947 se ha venido modificando conforme al desarrollo de las telecomunicaciones.

El espectro radioeléctrico es un recurso natural limitado, por ello, es de interés público que el Estado Mexicano regule su eficiente utilización. Las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico se otorgaban mediante adjudicación directa de acuerdo con la LVGC. La LFT vigente establece que se otorgarán bandas de frecuencias para usos determinados mediante licitación pública.

#### **2.4.1.3 Satélites.**

Las concesiones en materia satelital pueden ser para ocupar órbitas satelitales, sean geoestacionarias (órbita circular sobre el Ecuador que permite al satélite girar a la velocidad de rotación de la Tierra<sup>20</sup>) o no lo sean. La UIT a través de su Sector de Radiocomunicaciones (UIT-R) desempeña un papel fundamental en la gestión del espectro de frecuencias radioeléctricas y de las órbitas satelitales. Dichos recursos limitados son demandados por operadores de los servicios fijos, móviles, de radiodifusión, de radioaficionados, de investigación espacial y de meteorología, así como por sistemas mundiales de posicionamiento, de observación del medio ambiente y de servicios de comunicaciones de seguridad en el mar y en el aire.

La UIT-R tiene a su cargo, entre otras actividades, efectuar la atribución, adjudicación y registro de las asignaciones de las posiciones orbitales asociadas en la órbita de los satélites geoestacionarios, así como coordinar los esfuerzos para eliminar las interferencias perjudiciales entre las estaciones de radiocomunicación de los diferentes

---

<sup>20</sup> Artículo 3, Fracción VII Ley Federal de Telecomunicaciones.

países. Este Sector lleva a cabo los procedimientos de coordinación e inscripción de los sistemas espaciales y las estaciones terrenas. Además se encarga de la recopilación, procesamiento y publicación de los datos y lleva a cabo exámenes de las notificaciones de asignaciones de frecuencias presentadas por las administraciones nacionales para su inclusión en los procedimientos de coordinación formales o su inscripción en el Registro Internacional de Frecuencias (MIFR). También es responsable de controlar los procedimientos de los planes de asignaciones espaciales o aquellos de adjudicaciones espaciales. La asignación espacial ocurre cuando la solicitud de la posición orbital se apoya en los planes espaciales, los cuales tienen “preasignadas” determinadas posiciones orbitales. La adjudicación espacial acontece cuando la posición orbital no está comprendida en dichos planes espaciales.

Los anteriores procedimientos de asignaciones o adjudicaciones espaciales tienen básicamente cuatro fases: Publicación Anticipada, Coordinación, Notificación y Registro. En la primera etapa, la administración nacional solicita la asignación o adjudicación de la posición orbital y exhibe diversa información de carácter técnico. La UIT-R publica un aviso sobre dicha solicitud de manera que las administraciones nacionales tengan conocimiento de la misma y para que puedan presentar, en su caso, objeciones a la asignación o adjudicación. El siguiente paso consiste en que la administración solicitante se coordina con la UIT-R para definir con precisión los detalles técnicos de la solicitud o, en su caso, llevar a efecto modificaciones a la misma. En esta etapa la UIT-R lleva a cabo estudios de afectación para determinar si existe la posibilidad de que ocurran interferencias perjudiciales. Terminada la etapa de coordinación, se procede a notificar la asignación o adjudicación espacial. El procedimiento concluye con el registro de la asignación o adjudicación en el Registro Internacional de Frecuencias.

Una vez obtenida la asignación o adjudicación espacial, conforme a la LFT, las concesiones para ocupar y explotar posiciones orbitales se otorgan mediante el procedimiento de licitación pública.

Existen satélites extranjeros cuyas órbitas han sido asignadas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones a otro país, que pueden cubrir y prestar servicios en territorio nacional. Para que una persona pueda explotar derechos de emisión y recepción de señales de las bandas de frecuencias asociadas a sistemas satelitales extranjeros, deben obtener concesión del Gobierno Mexicano. Para ello, deben ser personas constituidas conforme a las leyes mexicanas y debe existir un tratado con el país donde se origine la señal en el que se establezca el principio de reciprocidad.

#### **2.4.2 Permisionarios.**

Los permisos son actos de autoridad con una naturaleza similar al de las concesiones, sin embargo, tienen una jerarquía jurídica inferior, por lo que normalmente regulan actividades secundarias en algún mercado o bien actividades no lucrativas.

La SCT otorga permisos conforme a la LFT a (i) las comercializadoras de servicios, y (ii) estaciones terrenas transmisoras.

Se considera una comercializadora de servicios a la “[...] persona que, sin ser propietaria o poseedora de medios de transmisión, proporciona a terceros servicios de telecomunicaciones mediante el uso de capacidad de un concesionario de redes públicas de telecomunicaciones<sup>21</sup>.” La propia ley establece que el establecimiento y operación de las comercializadoras de servicios deberá sujetarse a las disposiciones reglamentarias. Dicha disposición fue reflejada también en la Lista de Compromisos Específicos Suplemento 2 (GATS/SC/56/Suppl.2) de 11 de abril de 1997 de la Organización Mundial de Comercio (OMC) firmado por México. A la fecha, el Reglamento del Servicio de Telefonía Pública y el Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos disponen que los permisionarios autorizados para establecer y operar o explotar una comercializadora podrán prestar los servicios regulados por los propios ordenamientos mencionados.

---

<sup>21</sup> Artículo 52, Ley Federal de Telecomunicaciones.

Para la instalación y operación de estaciones terrenas transmisoras se requiere de permiso otorgado por la SCT, salvo que no ocasionen interferencia perjudicial en otros sistemas de telecomunicaciones. La comunicación vía satélite está regulada específicamente por el Reglamento de Comunicación Vía Satélite, publicado en el DOF el 1° de agosto de 1998. Las estaciones terrenas maestras están destinadas a controlar los servicios de comunicación desde, hacia o entre las demás estaciones terrenas de la red de telecomunicaciones. Los permisionarios autorizados para instalar y operar estaciones terrenas transmisoras pueden prestar servicios de transmisión de datos, voz, servicios de valor agregado y cualquier otro servicio que se les haya autorizado a través de enlaces satelitales.

### **2.4.3 Registratarios.**

El registro representa la máxima expresión de la desregulación de un ambiente de actividades económicas reguladas. Con la expedición de la LFT, la prestación de servicios de valor agregado, antes sujetos a obtención de permiso, y en algunos casos de una concesión, se sometió exclusivamente al requisito de registro previo.

Los servicios que (i) emplean una red pública de telecomunicaciones y (ii) tienen efecto en el formato, contenido, código, protocolo, almacenaje o aspectos similares de la información transmitida por algún usuario y, (iii) comercializan a los usuarios información adicional, diferente o reestructurada, o implican interacción del usuario con la información almacenada, son servicios de valor agregado. Siempre y cuando el servicio que se pretende prestar encuadre en la definición anterior del Art. 3, fracción XII de la LFT, la COFETEL registrará el servicio.

Ejemplos de servicios de valor agregado son acceso a Internet, correo de voz, correo electrónico, facsímil en algunas modalidades, audiotexto, videotexto, teletexto, consulta remota a bases de datos y procesamiento remoto de datos.

# CAPÍTULO 3

## ANÁLISIS DE LA DOMINANCIA

### EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES

#### 3.1 Dominancia.

El presente capítulo tiene como objetivo explicar la figura de poder de mercado o mejor conocido como “*Dominancia*”<sup>1</sup> en los mercados de servicios de telecomunicaciones, desde un punto de vista de competencia económica, enfatizando la necesidad y forma de regular la conducta de agentes económicos dominantes en dichos mercados. Esto, a la luz del bien jurídico tutelado, entendiéndose por éste los mercados de prestación de servicios de telecomunicaciones que, como se puntualizó en el capítulo 1, tienen una gran importancia en el desarrollo del país, lo que constituye la razón de ser de su regulación, y en consecuencia, proteger tanto a la sociedad usuaria de estos servicios como a los inversionistas.<sup>2</sup>

En materia de telecomunicaciones, existe un amplio marco jurídico que prevé la facultad de actualizar el supuesto para imponer una regulación asimétrica al operador con poder sustancial en el mercado relevante, en materia de tarifas, calidad de servicio e información. Sin embargo, existen múltiples vicios e inconsistencias entre dichos ordenamientos, los cuales serán analizados en el siguiente capítulo.

---

<sup>1</sup> El término correcto de acuerdo con la legislación aplicable es el de poder sustancial en el mercado relevante, no obstante, en el argot de la industria mexicana de las telecomunicaciones se utiliza el término “dominancia”. Al respecto hago referencia a la definición que Max Weber da a poder “[...] la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social [...]” y a la situación de dominancia “[...] la probabilidad de mandar eficazmente a otro [...]”. Lo anterior puede aplicarse análogamente en materia de competencia económica. Weber, Max, Esbozo de sociología comprensiva, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p.43.

<sup>2</sup> Exposición de motivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

### 3.1.1 Concepto.

Para efectos de analizar el término “dominancia” en este capítulo, se abordará el supuesto bajo el cual un agente con poder sustancial en el mercado es objeto de una regulación asimétrica y lo que significa.

El concepto de poder sustancial en el mercado relevante o de operador dominante no está definido claramente en la legislación mexicana, ésta únicamente señala los elementos que lo hacen manifiesto, y en la legislación específica sólo se menciona como un supuesto, objeto de una regulación asimétrica. Consecuencia de ello, ha sido la incertidumbre jurídica sobre los alcances del concepto.

En los Estados Unidos de América la autoridad reguladora utiliza el término de *dominante*,<sup>3</sup> bajo el principio de que un operador será considerado como dominante en todos los mercados relevantes en tanto no se compruebe lo contrario<sup>4</sup>. En la Unión Europea el término que se utiliza es el de *poder de mercado significativo*. En este caso, el operador de telecomunicaciones con poder de mercado significativo, es aquél que detente más de un 25% del mercado en una determinada área geográfica, y por lo tanto, es sujeto de obligaciones adicionales, teniendo el regulador de cada país, la facultad discrecional suficiente de emitir, según cada caso concreto, la regulación asimétrica.<sup>5</sup>

En nuestro caso (México), entendemos por dominancia, como el poder económico para controlar unilateralmente el precio o abasto de un bien o servicio en un mercado determinado (mercado relevante), sin que exista la posibilidad de que dicho poder sea contrarrestado por otro u otros competidores.

---

<sup>3</sup> Traducción de inglés *dominant* o *incumbent*.

<sup>4</sup> Ejemplo de ello es el caso de AT&T, que cuando redujo su posición de mercado hasta un 50%, logró comprobar ante la FCC que había dejado de tener poder sustancial en el mercado de Larga Distancia, y así dejó de ser sujeto de la regulación asimétrica que le había sido impuesta.

<sup>5</sup> Lewin, David y Kee, Richard, “Curbing Dominante: The different definitions of dominante”, *OVUM, Interconnect, a Global Guide of Effective Telecommunications*, OVUM, Inglaterra, 1997, p. 57

### **3.1.2 Fundamento Constitucional.**

Desde 1857 la Constitución prohíbe los monopolios y las prácticas monopólicas. El artículo 28 de la Constitución de 1917 prohíbe expresamente los monopolios y las prácticas monopólicas, y establece que se “evitarán las concentraciones contrarias al interés público en la concesión de servicios públicos y de bienes del dominio federal”.

Con el fin de cumplir con el mandato Constitucional contenido en su artículo 28, la autoridad debe regular la conducta del agente dominante para prevenir que abuse de su poder de mercado y afecte al bien jurídico primordial que se quiere proteger: el beneficio que otorga la competencia y libre concurrencia al “público en general o alguna clase social”. Esto es, el abuso del poder de un agente dominante que se traduce en una ventaja excesiva e indebida del mismo.

Por ello, para prevenir el abuso de ese poder, se debe establecer una regulación precisa y clara al agente dominante, en aquellos sectores que tengan una importancia trascendental para la vida del País y así se prevea en la ley secundaria, como sucede en los mercados de los servicios de telecomunicaciones y otros servicios conexo a éstos, en el beneficio de la sociedad y no del agente dominante, ya que su debida actuación genera beneficios sociales de particular importancia para la sociedad y para él.

Lo anterior resulta lógico en el contexto histórico de la apertura de los sectores económicos a la competencia en nuestro país. El marco regulatorio de sectores económicos importantes para México, como las telecomunicaciones, transporte ferrocarrilero, gas natural y el sistema de ahorro para el retiro, han experimentado cambios sustanciales desde 1993. Estos sectores tienen mucho más en común que, en su momento, la sola sujeción a un régimen monopólico. Todos encuadran dentro de la política económica actual del país, la cual busca el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados a través de cuatro estrategias fundamentales: privatización, desregulación, liberalización y competencia. La transición regulatoria entre cada una de las estrategias antes mencionadas, ha sido difícil,



ya que existen delimitaciones muy finas entre los derechos y obligaciones de cada una de las partes involucradas: Estado, industria y sociedad, en su carácter de usuario final, las cuales adquieren una connotación distinta en cada una de las etapas referidas. Sin embargo, la función reguladora ejercida por parte del Estado prevalece, en el entendido de que corresponde a éste la rectoría del desarrollo y el fomento del crecimiento económico, así como la planeación, la conducción, coordinación, orientación y regulación de la actividad económica nacional. En este sentido, una de las vías para garantizar la eficiencia en el mercado de las telecomunicaciones, radica en que todos los operadores tengan condiciones equitativas de acceso al mercado, lo cual implica la imposición de una regulación antimonopolio al operador dominante con el objeto de impedir que éste abuse del poder sustancial adquirido.<sup>6</sup>

### **3.1.3 Alcances de la Regulación.**

En México, la Ley Federal de Telecomunicaciones en su artículo 63, establece lo siguiente:

*Artículo 63. La Secretaría (SCT) estará facultada para establecer al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones, que tenga poder sustancial en el mercado relevante de acuerdo a la Ley Federal de Competencia Económica, obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información.*

*La regulación tarifaria que se aplique buscará que las tarifas de cada servicio, capacidad o función, incluyendo las de interconexión, permitan recuperar, al menos, el costo incremental promedio de largo plazo.*

La intención del legislador proviene del interés del Estado como rector de la economía y promotor del desarrollo, en establecer las condiciones que permitan una competencia no discriminatoria bajo un marco regulatorio supuestamente claro y seguro. Así, en caso de que dicha estructura competitiva se encuentre amenazada por un operador dominante capaz de desplazar al resto de los competidores, retirándolos del mercado, el

---

<sup>6</sup> Lewin, David y Kee, Richard; op. Cit., p. 56.

Estado se reserva el derecho, a través de la SCT, de establecer obligaciones específicas para los concesionarios que operen en condiciones adversas a la libre competencia, a fin de proteger tanto a la sociedad usuaria de estos servicios, como a los inversionistas<sup>7</sup>.

Sin embargo, dicho precepto no indica quien es la autoridad competente para determinar que un agente tiene poder sustancial en el mercado relevante, ni mucho menos que esa autoridad sea la COFECO, como en el artículo 35 de la LFT. Además sólo habla de concesionarios de redes públicas (no concesionarios satelitales; permisionarios o prestadores de servicios de valor agregado). Tampoco establece un procedimiento para el establecimiento de las obligaciones, por lo que es necesario aplicar de manera supletoria la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como se analizará en el siguiente capítulo.

Debe quedar claro que el régimen de dominancia no busca lesionar al dominante y buscar un beneficio correlativo a los competidores, sino asegurar que la sociedad y dichos competidores, en sus respectivos papeles de consumidores y productores, concurren al mercado de manera justa y sin desventaja alguna (interés difuso). Es decir, reconociendo que en ciertos mercados puede existir un agente dominante que está en posibilidad de dañar la estructura del mercado, es necesaria la intervención preventiva de la autoridad para evitar que se lesionen las condiciones de libre competencia.

La regulación de dominancia debe evitar ser proteccionista de agentes económicos deficientes, que busquen tomar una participación de mercado del dominante por el único y exclusivo hecho de que sea dominante, ya que ello es contrario a las garantías y la libre competencia y comercio. Lo anterior desalentaría la inversión y causaría un daño a la sociedad, mismo que tiene dos aspectos:

- A) Los bienes y servicios que se ofrezcan por los no dominantes no serán de precio y calidad competitiva, y

---

<sup>7</sup> Exposición de Motivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, *op. cit.*

B) Socialmente se desperdician recursos del dominante para proveer mejor al mercado.

En apoyo de lo anterior, se debe considerar que el agente dominante, para llegar a esa posición, ha invertido y arriesgado recursos económicos y humanos y destinado tiempo, y así ha puesto en juego uno de los mayores atributos del hombre: su creatividad. Por ello, no merece ser sancionado por ser más eficiente, sino al contrario, debe gozar del régimen que un Estado de Derecho le puede garantizar para seguir desarrollándose.

Es importante señalar que en la transición de un régimen monopólico hacia la privatización, suele otorgarse un periodo de exclusividad a la empresa privatizada con el objeto de que tan solo dicha empresa proveerá los bienes y servicios objeto del mercado, con el propósito de garantizar a la misma, las ganancias que cubran la inversión inicial para pasar de un monopolio público a uno privado, así como para supuestamente estabilizar el mercado en el ámbito de competencia privada. En este sentido, los privilegios adquiridos durante el régimen de monopolio público, y posteriormente de los derivados del monopolio privado afectan considerablemente la actividad económica del país y al desarrollo del sector del que se trate. Lo anterior se debe principalmente a que los beneficios obtenidos por el operador dominante resultan en una ventaja comparativa frente a los posibles competidores, lo que se traduce en barreras a la entrada del mercado y desincentivos a la competencia a través de prácticas predatorias.

Con el objetivo de regular lo anterior, se creó la Comisión Federal de Competencia (COFECO), facultada para prohibir toda práctica monopólica, absoluta o relativa, colusión o concentración que afecte contra el desarrollo eficiente de cualquier industria en México. Por otro lado, en materia específica de cada mercado, se creó un supuesto en la legislación secundaria para imponer a la empresa dominante obligaciones específicas, es decir, una regulación asimétrica frente al resto de las empresas competidoras<sup>8</sup>. En términos generales,

---

<sup>8</sup> Los artículos específicos de legislación secundaria de cada materia que contemplan la posibilidad de imponer obligaciones específicas al operador dominante son: art. 63 de la LFT; art. 47 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; art. 43 de la Ley de Aviación Civil; arts. 67, 68 y 70 de la Ley de Aeropuertos; y, art. 8º fracc. XVI de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos.

el propósito de una regulación asimétrica es imponer obligaciones específicas tan solo al operador con poder sustancial en el mercado relevante para que éste no pueda realizar prácticas predatorias ni abusar del poder dominante con el que cuenta<sup>9</sup>.

Resulta importante no imponer dicha regulación específica al resto de los operadores (no dominantes), ya que esto representaría una carga obligacional demasiado grande y causaría los siguientes efectos negativos:

- Desincentivación indeseable de los nuevos operadores en su interés de entrar al mercado. Esto igualmente reduce la capacidad de los nuevos operadores de competir, invertir recursos eficientemente e innovar.
- Crea una carga funcional innecesaria al ente regulador, el cual debe vigilar que tanto operadores dominantes como los no dominantes, cumplan con obligaciones específicas.<sup>10</sup>

### **3.2 Bien Jurídico Tutelado en el Sector Telecomunicaciones.**

Hemos partido del bien jurídico tutelado en materia de competencia económica para sugerir una regulación apropiada que comprenda entre otros aspectos: (i) la estructura y competencia de la autoridad especializada (por así requerirlo la materia) encargada de protegerlo; (ii) las normas sustantivas; y (iii) las normas procesales que establecen las instituciones jurídicas que sirvan para tal efecto.

El bien jurídico tutelado es **el mercado de los servicios de telecomunicaciones y servicios conexos** y no un agente económico en particular. Los agentes económicos no

---

<sup>9</sup> La European Network Operators Association define la regulación asimétrica como la introducción de reglas u obligaciones específicas que deben ser observadas o cumplidas tan solo por el operador dominante. *Vid.*, [www.etno.be](http://www.etno.be)

<sup>10</sup> Lewin, David y Kee, Richardo, op. Cit., p. 58.

tienen un interés jurídico específico en la regulación (preventiva) de Dominancia porque aún no habrían sufrido un daño o perjuicio que indebidamente les hubiera causado el agente dominante. Si esto llegare a suceder, los afectados tendrán dos vías para proteger sus derechos: (i) la denuncia de una infracción administrativa que dé como resultado que la autoridad haga cesar la conducta indebida; y (ii) la vía judicial para reclamar daños y perjuicios que hubiesen sufrido por la comisión de un ilícito.

### **3.2.1 Importancia de la Regulación en Materia de Telecomunicaciones.**

En diversos planes y documentos gubernamentales se ha destacado la importancia del sector y mercados que comprende las telecomunicaciones. Así, en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 y en el Programa de Desarrollo del Sector de Comunicaciones y Transportes para ese periodo se consideró como un objetivo prioritario el desarrollo de las telecomunicaciones en un ambiente de sana competencia. Ello implica que el Estado proporcione seguridad y certeza jurídica para competidores (incluyendo al Dominante) y para los consumidores.

Podemos abundar en la importancia de la debida regulación de los mercados de telecomunicaciones y servicios conexos, así como el régimen de excepción que para estos casos se analiza, diciendo que de la sana estructura de esos mercados depende promover el desarrollo de la soberanía nacional, al tener mejores instrumentos para la información del gobierno y ciudadanos. Esto repercute en todos los sectores de la sociedad quienes podrían tomar decisiones apoyándose en mejor información. En la actualidad, difícilmente se puede concebir una actividad sin apoyarse en el sector de telecomunicaciones de donde se aprecia que estas son esenciales para toda actividad.

Así pues, este sector ocupa un lugar especial en el Orden Público del Estado. Por ello, se le debe dar ese lugar, y asegurar el uso de servicios de telecomunicaciones de calidad, bajo criterios de competitividad en beneficio del Estado Mexicano, por lo que en

el caso se justifica la regulación de Dominancia

### 3.2.2 Retos del Sector.

Fácil es decir lo anterior, sin embargo, su regulación enfrenta retos particulares:

- A) La dinámica en el desarrollo del sector, lo cual debido a los veloces avances tecnológicos puede impactar los mercados involucrados en forma muy rápida, provocando la obsolescencia a la regulación sobre una gente dominante.
- B) Frente a la vertiginosa velocidad del desarrollo del sector, se debe tener un procedimiento ágil, flexible y expedito, mismo que permita a los agentes que se involucran en estos mercados conocer, de antemano, la forma en que la autoridad actuará para regular el sector con la **debida oportunidad**, lo que dará como resultado un régimen de seguridad jurídica para invertir en el sector.

Así, se requiere conciliar la velocidad de los cambios y su impacto en los respectivos mercados con la necesidad de normas legales precisas que eliminen la arbitrariedad de la autoridad (fuente de incertidumbre) que resulta ser un antivalor social.

Subrayo el reto y responsabilidad que esa H. Soberanía tiene para crear esas normas, mediante el siguiente texto traducido de una comunicación sobre telecomunicaciones emitida por la Comisión de la Comunidades Europeas y que dice:

*"Con el fin de asegurar un ambiente que conduzca a la inversión y competencia en el sector privado, el orden de regulación debe ser predecible y ofrecer un alto grado de seguridad jurídica a los jugadores del mercado. Esta previsibilidad es importante para la operación efectiva de mercados competitivos en los que los riesgos asociados con*

*la incertidumbre de decisiones regulatorias y administrativas así como sus tiempos son críticos para las decisiones comerciales. La falta de seguridad jurídica y la inconsistencia de decisiones regulatorias obstaculizan la inversión y crecimiento y, finalmente, reducen las alternativas para el consumidor y la competitividad".<sup>11</sup>*

### **3.2.3 Interés Social.**

Conforme a lo anterior, queda claro que la satisfacción de la demanda de los servicios de telecomunicaciones y conexos es el bien primordial a ser protegido, de tal suerte que el interés particular ocupa un lugar de coadyuvancia en la satisfacción de estas necesidades, por lo que no puede quedar sometido al yugo de una regulación específica dada a un agente económico que no contemple la problemática actual del sector, y la forma como se vaya desarrollando.

Por contra, es de vital interés del o de los agentes dominantes en el sector que no se les imponga una regulación obsoleta que les impida competir en condiciones equitativas. Con una regulación obsoleta no se logra la protección del bien jurídico tutelado, y por el contrario las necesidades sociales pueden quedar insatisfechas

No vemos legitimidad para pedir que el País se quede anclado por esas concesiones pasadas, pero tampoco vemos justificación para afectar a los agentes dominantes del sector de manera arbitraria e impredecible, y repartir sus participaciones de mercado conforme a limitaciones normativas que no correspondan a una sana y efectiva competencia

Lo anterior, en mi opinión, ha sido fuente de innumerables e interminables

---

<sup>11</sup> COM (1999) "Towards a new framework for electronic communications infrastructure and associated services. The 1999 Communications Review". Citada por Andrew Tarrant; "Signmcant Market Power and Dominance in the Regulation of Telecommunication Markets", [2000] E.C.L.R., p.325.

procedimientos legales entre la autoridad y los particulares. Estos procedimientos han implicado un gasto innecesario de recursos y esfuerzos en detrimento de obtener una debida regulación de la industria para su sano crecimiento de acuerdo a las necesidades del País, que concilie ambos sectores.

El enfoque del problema de dar su lugar a cada interés en juego debe ser que, si se da un gasto de recursos, que sea para lograr una regulación que armonice intereses de la sociedad y los inversionistas, y no que los contraponga.

### **3.3 Supuesto para una regulación Asimétrica.**

En materia de telecomunicaciones, el supuesto bajo el cual un agente puede ser objeto de una regulación asimétrica, se encuentra específicamente en el artículo 63 de la LFT. La actualización de dicha norma requiere de que el operador tenga un poder sustancial en el mercado, “de acuerdo con la Ley Federal de Competencia Económica”, lo cual no es claro, ya que simplemente establece como condiciones para que un operador de redes públicas de telecomunicaciones se le impongan obligaciones específicas: i) el que tenga un poder sustancial en el mercado relevante, y ii) que esto sea de conformidad con lo establecido en la ley específica en la materia, o sea, la Ley Federal de Competencia Económica. Sin embargo, no precisa quien es la autoridad competente para calificar la existencia de dicho poder, en caso de que dicha calificación sea necesaria, o bien, si basta con la simple actualización de lo previsto en el artículo 13 de la LFCE. Independientemente de que en el siguiente capítulo se analicen las normas de procedimiento para la formación de la resolución de dominancia, resulta importante señalar los parámetros contenidos en la LFCE para que una empresa sea considerada con poder sustancial en el mercado relevante<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Cabe destacar que en cada una de las industrias en las que existe expresamente la posibilidad de imponer regulación antimonopolio, se establece expresamente la facultad de la COFECO para emitir opinión respecto del poder sustancial en el mercado relevante, excepto en materia de telecomunicaciones.



### **3.3.1 Elementos del supuesto.**

El supuesto bajo el cual un agente puede ser objeto de una regulación asimétrica implica la conjunción de dos elementos:

1. Definición del mercado relevante.
2. Determinación de poder de mercado o poder sustancial en el mercado relevante<sup>13</sup>.

### **3.3.2 Mercado Relevante.**

La LFCE en su artículo 10, considera como prácticas monopólicas relativas los actos, contratos, convenios, procedimientos o combinaciones cuyo objeto o efecto sea o pueda ser desplazar indebidamente a otros agentes del mercado; impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de una o varias personas. Lo anterior se encuentra sujeto a que se compruebe: i) que el presunto responsable tiene poder sustancial sobre el mercado relevante; y ii) que se realicen respecto de bienes o servicios que correspondan al mercado relevante de que se trate<sup>14</sup>.

En este sentido, en materia de telecomunicaciones el mercado relevante es aquél en el que la provisión de los servicios concesionados, tanto al que ejerce la práctica monopólica, como al que resulta afectado por el ejercicio de la misma, se encuentra alterado de manera significativa por la realización de las mismas dentro del área geográfica a que hace referencia el título de concesión correspondiente. El mercado relevante no equivale a cualquier mercado, la connotación de *relevante* implica que dicho mercado puede resultar indispensable respecto a la satisfactoria, continua y eficiente

---

<sup>13</sup> Cabe aclarar que el Poder Substancial o la Posición Dominante no han sido instituciones idénticas, sino que guardan diferencias, producto de las distintas visiones que del poder *controlar un mercado* pueden tener distintas culturas.

<sup>14</sup> *Vid.* Art. 11 de la LFCE

provisión del servicio correspondiente.

Tradicionalmente, el mercado relevante se ha definido a través de dos variables: (i) los productos o servicios que pueden rivalizar entre sí para atraer la preferencia del consumidor para ser utilizados como satisfactores de necesidades, esto es, el mercado relevante por producto o servicios; y (ii) el espacio geográfico o territorio en el cual los productos o servicios en cuestión son ofrecidos y adquiridos por los consumidores.

Los criterios para definir los mercados bajo la teoría económica se encuentran recogidos en la LFCE (artículo 12), pero únicamente de manera conceptual. Sin embargo, ninguno de los criterios indicados fue vinculado por el legislador a un procedimiento técnico-económico que contuviera los elementos esenciales para su aplicación a fin de que cualquier agente económico pudiera determinar si se encuentra o no en un determinado mercado.

Esta laguna legal deja que la autoridad, de manera totalmente arbitraria, aplique los criterios sin que pueda preverse su resultado lo que genera incertidumbre jurídica, permitiendo aplicaciones inconsistentes de la ley que tienden a beneficiar a quien la autoridad quiera.

Esta clase de disposiciones deben ser evitadas ya que constituyen un atentado grave al estado de derecho cuya reparación puede tardarse años debido a la lentitud de los procedimientos judiciales y a la novedad de la materia.

Por lo anterior, solo una legislación eficaz y precisa puede dar la solución a los problemas de la arbitrariedad de los otros dos poderes.

En efecto, como puede observarse de la disposición legal citada, el artículo 12 fracción I de la LFCE habla de la posibilidad de sustituir el bien o servicio de que se trate por otros, tanto de origen nacional como extranjero. Lo que busca esta disposición es

determinar cuáles son las posibilidades reales o potenciales que tienen los consumidores para obtener productos o servicios que sean sustitutos, esto es, que sean intercambiables de una manera oportuna para satisfacer sus necesidades.

En otros países, como lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se deben realizar pruebas de elasticidad precio cruzada de demanda. No obstante lo anterior, el legislador no estableció los elementos necesarios para poder aplicar tales pruebas, es decir, los parámetros esenciales de las mismas.

Dicha prueba económica consiste en encontrar que si al incrementar el precio de un bien en un 5%, el consumidor se dirige a buscar otro bien debido a esa alza de precio para satisfacer la misma necesidad, lo que implica que el producto que en segundo lugar adquirió el consumidor es un producto sustituto y por tanto, forma parte del mismo mercado. El parámetro de 5% que se ha utilizado en Estados Unidos de América se debe a que tiene una economía con un nivel de inflación muy bajo y de un tamaño mucho mayor que la nuestra, por lo que cabría preguntarnos si ese mismo parámetro debe aplicarse en nuestro País.

Como este ejemplo de los elementos de la prueba de elasticidad precio cruzada de demanda podemos encontrar otros elementos de la misma prueba que pueden estar ausentes, como por ejemplo, su extensión, es decir, geografía en la que se aplica, tipo de establecimientos en los que se desarrollará, etc.

Adicionalmente a esta prueba, existen otras pruebas que tienden a identificar a los productos o servicios sustitutos, como puede ser características físicas, calidad, uso, percepción que tengan tanto los consumidores como los productores de los bienes o productos, entre otras.

Asimismo, el propio artículo 12 de la LFCE establece tres criterios adicionales, que siendo conceptualmente útiles, indirectamente se refieren a sustitutos:

**Artículo 12.-** *Para la determinación del mercado relevante, deberán considerarse los siguientes criterios:*

**I.-** *Las posibilidades de sustituir el bien o servicio de que se trate por otros, tanto de origen nacional como extranjero, considerando las posibilidades tecnológicas, en qué medida los consumidores cuentan con sustitutos y el tiempo requerido para tal sustitución;*

**II.-** *Los costos de distribución del bien mismo; de sus insumos relevantes; de sus complementos y de sustitutos desde otras regiones y del extranjero, teniendo en cuenta fletes, seguros, aranceles y restricciones no arancelarias, las restricciones impuestas por los agentes económicos o por sus asociaciones y el tiempo requerido para abastecer el mercado desde esas regiones;*

**III.-** *Los costos y las probabilidades que tienen los usuarios o consumidores para acudir a otros mercados; y*

**IV.-** *Las restricciones normativas de carácter federal, local o internacional que limiten el acceso de usuarios o consumidores a fuentes de abasto alternativas, o el acceso de los proveedores a clientes alternativos.*

Sin embargo, sufren del mismo vicio de falta de definición de los elementos, y de procedimientos técnico-económicos que sirvan para su aplicación. Lo anterior implica que en ausencia de tales procedimientos que sirvan para dar contenido a estos criterios, la autoridad lo pueda hacer a su arbitrio.

### **3.3.3 Poder Substancial.**

El objetivo de definir un Mercado es precisamente encontrar si un agente económico tiene poder en él.

Como se mencionó anteriormente, Dominancia o Poder Sustancial consiste en la fuerza económica que tiene un competidor para imponer precios y controlar el abasto de productos en el mercado relevante, de tal suerte que dicho poder no pueda ser contrarrestado de manera actual o potencial por otros agentes.

La forma tradicional de llegar a la determinación de que un agente económico goza de poder substancial en el mercado relevante consiste en el análisis de diversos criterios económicos que contiene la propia LFCE en su artículo 13 que a la letra dice:

*Artículo 13.- Para determinar si un agente económico tiene poder sustancial en el mercado relevante, deberá considerarse:*

*I.- Su participación en dicho mercado y si puede fijar precios unilateralmente o restringir el abasto en el mercado relevante sin que los agentes competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder;*

*II.- La existencia de barreras a la entrada y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores;*

*III.- La existencia y poder de sus competidores;*

*IV.- Las posibilidades de acceso del agente económico y sus competidores a fuentes de insumos;*

*V.- Su comportamiento reciente; y*

*VI.- Los demás criterios que se establezcan en el reglamento de esta ley.*

En estos términos, la carga de la prueba para determinar cada uno de los supuestos antes mencionados, corresponde a la Comisión Federal de Competencia.

### **3.4 Regulación Asimétrica en otras Disposiciones.**

- **Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (D.O.F. 12/05/95).**

*Artículo 47.* Cuando la Secretaría, por sí o a petición de parte afectada, considere que no existe competencia efectiva, solicitará la opinión de la Comisión Federal de Competencia para que, en su caso, la Secretaría establezca bases tarifarias. Dicha regulación se mantendrá sólo mientras subsistan las condiciones que la motivaron.

*Los concesionarios sujetos a tal regulación podrán solicitar a la Comisión Federal de Competencia que emita opinión sobre la subsistencia de tales condiciones.*

*Se considera que existe competencia efectiva cuando haya por lo menos dos prestadores de servicio ferroviario o dos modos de transporte en la misma ruta o por rutas alternativas, siempre y cuando puedan ser considerados como alternativa viable.*

- **Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte (D.O.F. 22/12/93).**

*Artículo 19.-* En caso de que la Secretaría considere que en alguna o en algunas rutas no exista competencia efectiva en la explotación del servicio de autotransporte federal de pasajeros solicitará la opinión de

*la Comisión Federal de Competencia para que, en caso de resultar favorable se establezcan las bases tarifarias respectivas. Dicha regulación se mantendrá sólo mientras subsisten las condiciones que la motivaron.*

**Artículo 20.-** *La Secretaría podrá establecer las tarifas aplicables para la operación de las Unidades de Verificación, así como las bases de regulación tarifaria de los servicios de arrastre, arrastre y salvamento y depósito de vehículos.*

*En los supuestos a que se refieren este artículo y el anterior en los que se fijen tarifas, éstas deberán ser máximas e incluir mecanismos de ajuste que permitan la prestación de servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad y permanencia.*

**Artículo 21.-** *Cuando un permisionario sujeto a regulación tarifaria considere que no se cumplen las condiciones señaladas en este capítulo, podrá solicitar opinión de la Comisión Federal de Competencia.*

*Si dicha Comisión opina que las condiciones de competencia hacen improcedente en todo o en parte la regulación, se deberán hacer las modificaciones o supresiones que procedan.*

- **Ley de Navegación y Comercio Marítimos (D.O.F. 01/06/06).**

**Artículo 130.-** *Las tarifas de fletes para los servicios regulares en navegación de altura y los recargos serán libremente pactados por los transportistas y los usuarios de conformidad con lo dispuesto en la Convención sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas.*

*Los fletes correspondientes a otros servicios de transporte marítimo de mercancías, serán pactados libremente por los transportistas y los usuarios del servicio.*

*La Secretaría estará facultada para establecer la base de regulación de tarifas en la prestación de los servicios de transporte marítimo de mercancías cuando en opinión de la Comisión Federal de Competencia no existan condiciones de competencia efectiva.*

*La regulación tarifaria se suprimirá cuando la Comisión Federal de Competencia, a solicitud de la Secretaría, de parte interesada o de*

*oficio, opine que las condiciones que le dieron origen han dejado de existir.*

*La Secretaría estará facultada para solicitar la opinión de la Comisión Federal de Competencia con el objeto de determinar la aplicación de los lineamientos de regulación de tarifas que deberá permitir la prestación del servicio en condiciones satisfactorias de calidad y eficiencia.*

**Artículo 140.-** *La Secretaría estará facultada para establecer la base de regulación de tarifas en la prestación de los servicios de transporte marítimo de pasajeros cuando en opinión de la Comisión Federal de Competencia no existan condiciones de competencia efectiva.*

*La regulación tarifaria se suprimirá cuando la Comisión Federal de Competencia, a solicitud de la Secretaría, de parte interesada o de oficio, opine que las condiciones que le dieron origen han dejado de existir.*

*La Secretaría estará facultada para solicitar la opinión de la Comisión Federal de Competencia, con el objeto de determinar la aplicación de los lineamientos de regulación de tarifas que deberá permitir la prestación del servicio en condiciones satisfactorias de calidad y eficiencia.*

**Artículo 151.-** *La Secretaría estará facultada para establecer la base de regulación de tarifas en la prestación de los servicios de remolque transporte, cuando en opinión de la Comisión Federal de Competencia no existan condiciones de competencia efectiva.*

*La regulación de tarifas se suprimirá cuando la Comisión Federal de Competencia, a solicitud de la Secretaría, de parte interesada o de oficio, opine que las condiciones que le dieron origen han dejado de existir.*

*La Secretaría estará facultada para solicitar la opinión de la Comisión Federal de Competencia con el objeto de determinar la aplicación de los lineamientos de regulación de tarifas que deberá permitir la prestación del servicio en condiciones satisfactorias de calidad y eficiencia.*



- **Ley de Puertos (D.O.F. 19/07/93).**

***ARTICULO 60.-** La Secretaría podrá establecer en los títulos de concesión y en los permisos las bases de regulación tarifaria y de precios para el uso de determinados bienes en puertos, terminales, marinas y para la prestación de los servicios cuando no existan opciones portuarias o de otros modos de transporte que propicien un ambiente de competencia razonable. Dicha regulación se mantendrá sólo mientras subsistan las condiciones que la motivaron.*

*Los administradores portuarios, de conformidad con lo que la Secretaría establezca en sus títulos de concesión, podrán determinar las bases tarifarias y de precios a que se sujetarán los operadores de terminales, marinas e instalaciones portuarias y los prestadores de servicios con quienes tengan celebrados contratos.*

***ARTICULO 61.-** En la regulación se podrán establecer tarifas y precios máximos por el uso de bienes o la prestación de servicios específicos o conjuntos de éstos, así como mecanismos de ajuste y periodos de vigencia. Esta deberá permitir la prestación de los servicios y la explotación de los bienes en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad y permanencia.*

***ARTICULO 62.-** Cuando los sujetos a regulación de precios o tarifaria consideren que no se cumplen las condiciones señaladas en el artículo anterior, podrán solicitar a la Comisión Federal de Competencia un dictamen sobre el particular. Si dicha Comisión dictamina que las condiciones de competencia hacen improcedente la regulación en todo o en parte se deberá suprimir o modificar en el sentido correspondiente, dentro de los treinta días siguientes a la expedición de la resolución.*

- **Ley de Aviación Civil (D.O.F. 12/05/95).**

***Artículo 43.** Cuando la Secretaría, por sí o a petición de la parte afectada, considere que no existe competencia efectiva entre los diferentes concesionarios o permisionarios, solicitará la opinión de la Comisión Federal de Competencia para que, en su caso, la Secretaría establezca bases de regulación tarifaria. Dicha regulación se mantendrá sólo mientras subsistan las condiciones que la motivaron.*

*En la regulación, la Secretaría podrá establecer tarifas específicas para la prestación de los servicios, así como mecanismos de ajuste y periodos de vigencia.*

*Los concesionarios y permisionarios sujetos a tal regulación podrán solicitar a la Comisión Federal de Competencia que emita opinión sobre la aplicación y subsistencia de tales condiciones.*

- **Ley de Aeropuertos (D.O.F. 22/12/95).**

***ARTICULO 67.** La Secretaría podrá establecer bases de regulación tarifaria y de precios para la prestación de los servicios aeroportuarios, y para los arrendamientos y contraprestaciones relacionadas con los contratos que los concesionarios o permisionarios celebren con los prestadores de servicios complementarios, cuando no existan condiciones razonables de competencia, de acuerdo con la opinión de la Comisión Federal de Competencia.*

***ARTICULO 68.** Cuando la Secretaría, por sí o a petición de la parte afectada, considere que los servicios complementarios no reflejan condiciones adecuadas de competencia, solicitará la opinión de la Comisión Federal de Competencia para que, en su caso, se establezca regulación tarifaria o de precios.*

***ARTICULO 70.** La regulación tarifaria o de precios que llegue a aplicarse, se mantendrá sólo mientras subsistan las condiciones que la motivaron. Los prestadores de servicios sujetos a regulación podrán solicitar a la Comisión Federal de Competencia que emita su opinión sobre la subsistencia de tales condiciones.*

*En la regulación se podrán establecer tarifas y precios máximos por el uso de bienes o la prestación de servicios específicos o conjuntos de éstos, así como mecanismos de ajuste y períodos de vigencia.*

*Esta regulación deberá permitir la prestación de los servicios y la explotación de los bienes en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad y permanencia.*

- **Reglamento del Gas Natural.**

*Artículo 81.- La Comisión expedirá, mediante directivas, la metodología para el cálculo de las tarifas iniciales y para su ajuste.*

*La metodología deberá permitir a los permisionarios que utilicen racionalmente los recursos, en el caso de las tarifas iniciales, y a los permisionarios eficientes, en el caso de su ajuste, obtener ingresos suficientes para cubrir los costos adecuados de operación y mantenimiento aplicables al servicio, los impuestos, la depreciación y una rentabilidad razonable.*

*La aplicación de esta metodología no garantizará los ingresos, costos o rentabilidad esperada del permisionario.*

*Dicha metodología no será obligatoria cuando existan condiciones de competencia efectiva, a juicio de la Comisión Federal de Competencia. Los permisionarios podrán solicitar a ésta que declare la existencia de condiciones de competencia efectiva.*

*Artículo 82.- Las tarifas para la prestación de los servicios serán tarifas máximas y deberán ser propuestas por los interesados en obtener un permiso.*

*Las partes podrán pactar libremente un precio distinto a la tarifa máxima para un servicio determinado, siempre y cuando la tarifa convencional no sea inferior al costo variable de proveer el servicio establecido, determinado conforme a la metodología a que se refiere el artículo anterior. Los permisionarios no podrán condicionar la prestación del servicio al establecimiento de tarifas convencionales.*

*La Comisión deberá asegurar que las tarifas permitan que los usuarios tengan acceso a los servicios en condiciones de confiabilidad, seguridad y calidad.*

Es claro ver que, a diferencia de la Ley Federal de Telecomunicaciones, los ordenamientos antes señalados, especifican el procedimiento a seguir para la imposición de obligaciones específicas a los entes dominantes en los mercados respectivos, otorgando expresamente a la Comisión Federal de Competencia la facultad de emitir la declaratoria de “dominancia” de dichos entes.

## **CAPÍTULO 4**

### **IMPORTANCIA DE LA RESOLUCIÓN DE DOMINANCIA POR LA COFECO.**

#### **4.1 Caso Concreto: La Resolución Administrativa que declara Dominante a TELMEX en cinco mercados relevantes de Telecomunicaciones.**

El caso de dominancia de TELMEX en casi nueve años de litigio es un ejemplo de la dificultad para tener un nivel de sana competencia y de cuya experiencia se sugerirán más adelante acciones concretas.

Al día de hoy, México tiene once años de competencia en el mercado del servicio de telefonía de larga distancia y nueve años en el de telefonía local, sin embargo, a pesar de las políticas de liberación económica, de los esfuerzos de la industria y de la regulación por parte de la autoridad, no existe una competencia real y efectiva en estos y otros mercados. Las razones son muchas, pero una de las más importantes es la existencia de un operador dominante que realiza prácticas predatorias y discriminatorias, haciendo a un lado al resto de los competidores del mercado. En virtud de lo anterior, y en términos de lo establecido en el artículo 63 de la LFT, la COFECO inició un procedimiento de investigación sobre la supuesta calificación de TEMEX como un operador con poder sustancial en el mercado.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica, la COFECO podrá realizar una investigación cuando tenga conocimientos de prácticas monopólicas, ya sea que dicho conocimiento sea consecuencia de la denuncia de un tercero, o bien de oficio. A declaratoria de TELMEX como operador dominante surgió precisamente de una investigación iniciada el 6 de octubre de 1997, cuando dicha empresa solicitó la opinión favorable de la COFECO para participar en una licitación para el otorgamiento de concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, para

la prestación de servicio inalámbrico fijo o móvil. Al respecto, la COFECO emitió el 12 de noviembre de dicho año, una resolución mediante la cual determina que TELMEX, en su carácter de único proveedor de servicio de telefonía básica local a través de su red alámbrica, tiene poder sustancial en el mercado de acceso fijo o de servicio básico local.

De lo anterior se inició un procedimiento que culminó el 4 de diciembre de 1997 cuando la Comisión Federal de Competencia notificó a TELMEX su resolución preliminar en la que ésta se consideraba un agente económico con poder sustancial en cinco mercados:

1. Mercado de servicios de telefonía local.
2. Mercado de servicios de acceso.
3. Mercado de servicios de transporte interurbano.
4. Mercado de servicios de larga distancia nacional.
5. Mercado de servicios de larga distancia internacional.

En dicha resolución se le otorgó a TEMEX un plazo de 30 días para manifestar lo que a su derecho conviniera y ofreciera pruebas. Al respecto, TELMEX manifestó hasta el 10 de febrero de 1998 que se inconformaba frente a dicha resolución, alegando lisa y llanamente que se le violentaba su garantía de audiencia, interponiendo un recurso de reconsideración, sin ofrecer pruebas para desvirtuar lo establecido en la pre-declaratoria, ante lo cual COFECO el 19 de febrero de 1998, ratificó la resolución preliminar de fecha 4 de diciembre de 1997.

Al respecto, cabe señalar que no fue sino hasta una vez emitida la primera declaratoria de dominancia cuando se notificó a TELMEX y se le otorgó la garantía de audiencia, para que manifestara lo que a su derecho conviniera. De igual manera, fue tres meses después cuando se notificó a la COFETEL –órgano competente en la materia- sobre la declaratoria emitida y ratificada por la COFECO, junto con dicha notificación se le instruye aplicar el artículo 63 de la LFT.

Con fecha 24 de abril de 1998. TELMEX interpuso recurso de reconsideración en contra de la declaratoria emitida por la COFECO, el cual fue tramitado bajo el índice RA-15-98 y admitido por a COFECO mediante acuerdo del 29 de abril de 1998. Durante el desarrollo de este procedimiento fueron admitidas las pruebas ofrecidas y comparecieron los peritos nombrados por la recurrente, a quienes se les otorgó un plazo de quince días para que rindieran dictamen, plazo que fue prorrogado por quince días más, a petición de los interesados.

Considerando la COFECO que lo expresado por TELMEX como agravios eran simples manifestaciones teóricas e hipotéticas sin fundamento, además de que el recurso no presentaba, a su juicio, un razonamiento lógico-jurídico que, derivado de la resolución recurrida, implicara causación de perjuicios o daños en su esfera jurídica, desechó los agravios presentados por tenerlos como inoperantes e insuficientes.

Respecto a la aplicación retroactiva, que más adelante se analizará<sup>1</sup>, la COFECO manifestó que por la naturaleza propia de la resolución, la declaratoria no contenía, en sí misma, privación alguna de derechos, propiedades o posesiones protegidos por el artículo 14 Constitucional.

Asimismo, la COFECO argumentó que respetó la garantía de audiencia consagrada en la Constitución, ya que en la resolución del 4 de diciembre de 1997, misma que fue notificada personalmente a la recurrente, textualmente se estableció que “... se otorga a TELMEX un plazo de 30 días hábiles a partir de que surta efectos la notificación del presente, para que manifieste lo que a su derecho convenga...y presente los medios de prueba que estime conducentes, para que hecho lo anterior o transcurrido el citado plazo ... esta Comisión resuelva en definitiva...” sobre el pronunciamiento realizado en relación al poder sustancial de TELMEX.

---

<sup>1</sup> *Infra*.

En virtud de lo anterior, la COFECO emitió segunda resolución el 17 de julio de 1998, en la que se resuelve como “procedente pero infundado el recurso de reconsideración interpuesto por TELMEX” y “confirma en sus términos la resolución recurrida”.

A partir de ese momento los juicios de amparo dejaron de ser un recurso del gobernado para convertirse en una táctica dilatoria para aplazar el cumplimiento de la resolución de COFECO.

Inconforme, TELMEX promovió juicio de garantías en contra de la resolución antes mencionada, radicándose éste en el H. Primer Juzgado de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal bajo el número 533/98. Dictada la sentencia en el citado juicio de garantías, las partes interpusieron recurso de revisión en su contra, los cuales fueron admitidos por el H. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito bajo el número de toca RA. 721/2000. En sesión de 11 de mayo de 2001, el citado H. Tribunal Colegiado resolvió el recurso de reconsideración, resolviendo, entre otros, otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a TELMEX contra la resolución de 17 de julio de 1998, dictada en el expediente RA- 15-98 (recurso de reconsideración de fecha 24 de abril de 1998).

Entre tanto, la COFETEL resolvió en marzo de 2000 iniciar el procedimiento administrativo para imponer a TELMEX obligaciones específicas en cuanto a tarifas, calidad e información, notificándosele el día 27 del mismo mes y año, acompañándole de un “Proyecto de Obligaciones Específicas”. Esta última contestó *ad cautelam* el 17 de abril de 2000, presentando un total de 168 pruebas (peritajes, informes, documentales, visitas de verificación, entre otras), interponiendo simultáneamente demanda de amparo contra el inicio de dicho procedimiento, juicio que fue sobreseído. La COFETEL el 4 de mayo de 2000 tuvo por presentado en tiempo y forma el escrito de TELMEX, señalando las pruebas admitidas y desechadas, acuerdo contra el cual nuevamente presentó demanda de amparo, misma que de la misma manera fue sobreseída.

El 6 de julio de 2000, se tuvieron por desahogadas la totalidad de las pruebas ofrecidas y finalmente, tras el procedimiento de COFETEL, ésta emitió su resolución en septiembre de 2000 estableciendo 18 obligaciones específicas en relación con tarifas, 12 de calidad de servicios y ocho de información. En materia de *tarifas*, la resolución estableció para TELMEX criterios basados en costos. También, determinó que las tarifas que cobra TELMEX en el servicio local deberán ser las mismas en todo el país hasta el 1o de enero de 2003. A partir de esa fecha existe la posibilidad de que TELMEX aplique tarifas diferenciadas geográficamente para el servicio local. En materia de *calidad* de los servicios, se obligó a TELMEX a elaborar índices desagregados de calidad en cada uno de los servicios que presta a los usuarios y a otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones. En materia de *información*, TELMEX deberá establecer una base de datos técnicos que faciliten la interoperabilidad de las redes de telecomunicaciones, así como permitir el acceso de otros concesionarios a dicha información.<sup>2</sup>

En cumplimiento a sentencia del 11 de mayo de 2001, en sesión del día 21 del mismo mes y año, el Pleno de la COFECO emitió resolución al recurso de reconsideración (RA-15-98) interpuesto por TELMEX, declarándolo fundado, y por lo tanto dejando sin efectos la resolución definitiva de fecha 19 de febrero de 1998 dictada por la COFECO en el procedimiento administrativo seguido bajo el expediente AD-41-97, ordenando reponer el procedimiento en los términos establecidos en la propia resolución.

Paralelamente, y en estricto cumplimiento a la misma sentencia, el mismo día 21 de mayo de 2001, la COFECO dictó resolución en el procedimiento AD-41-97, con los mismos elementos y datos de diciembre de 1997, declarando nuevamente a TELMEX como agente económico con poder sustancial en los mercados relevantes de telefonía

---

<sup>2</sup> Resolución de fecha 12 de septiembre de 2000, Mediante la cual COFETEL Establece Obligaciones Específicas a TELMEX en su Carácter de Operador Dominante en Cinco Mercados Relevantes de Servicios de Telecomunicaciones, disponible en:  
[http://www.cft.gob.mx/cofetel/html/9\\_publica/resoluciones/resolucion.zip](http://www.cft.gob.mx/cofetel/html/9_publica/resoluciones/resolucion.zip)



básica local, acceso, larga distancia nacional, transporte interurbano y larga distancia internacional.

Inconforme TELMEX, el 4 de Julio de 2001 nuevamente interpuso recurso de reconsideración en contra de la resolución referida anteriormente, el cual fue tramitado bajo el índice RA-36-2001, y admitido mediante acuerdo del 6 de agosto de 2001. Al respecto, la COFECO el 23 de agosto de 2001 resolvió que era inatendible dicho recurso interpuesto por TELMEX, ratificando en todos sus términos la resolución de fecha 21 de mayo de 2001 dictada en el expediente AD-41-97.

Una vez más, inconforme TELMEX promovió juicio de garantías en contra de dicha resolución, el cual se radicó en el H. Primer Juzgado de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal bajo el número 907/2001. Dictada la sentencia en el citado juicio de garantías el 21 de Julio de 2003, la COFECO interpuso recurso de revisión en su contra, el cual fue admitido por el H. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito bajo el número de toca RA 493/2003-6368. En sesión de 30 de abril de 2004, el citado H. Tribunal Colegiado resolvió, entre otros, otorgar amparo y protección la Justicia de la Unión a TELMEX, en contra de la resolución de 23 de agosto de 2001 dictada por la COFECO.

En cumplimiento a sentencia del 30 de abril de 2004, el 2 de julio de 2004, el Pleno de la COFECO emitió la resolución por medio de la cual resolvió infundado el recurso de reconsideración (RA-36-2001) interpuesto por TELMEX, confirmando en sus términos la resolución del 21 de mayo de 2001 dictada en el expediente AD-41-97.

Estimando el H. Primer Juzgado de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal que el fallo protector de fecha 30 de abril de 2004 no había quedado cumplido, requirió al Presidente y al Secretario Ejecutivo para que remitieran las constancias que acreditaran el cumplimiento dado a la ejecutoria de amparo bajo los lineamientos que a continuación se transcriben:

*"(...) el amparo y protección de la Justicia Federal le fue otorgado a la parte quejosa para el efecto de que las responsables dejaran insubsistente la resolución de veintitrés de agosto de dos mil uno, ello en atención a que la autoridad responsable omitió entrar al estudio del sexto agravio que hiciera valer dentro del recurso de reconsideración la ahora quejosa, y de las constancias que obran en autos, se advierte que el Pleno de la Comisión Federal de Competencia, el dos de julio del presente año (...) dictó una nueva resolución enderezando su estudio al tomar en consideración exclusivamente los argumentos vertidos por la recurrente (...) por cuanto se refiere a la clasificación de mercados y la determinación de poder sustancial, haciendo el correspondiente análisis del sexto agravio ( ...) sin embargo, ello no es suficiente para considerar que el fallo protector ha quedado cumplido, toda vez que la obligación de la autoridad responsable estriba en emitir una sola resolución en la cual contenga el análisis de todos y cada uno de los agravios esgrimidos por la aquí quejosa dentro del recurso de reconsideración, ya que no es factible que prevalezcan dos resoluciones sobre una misma litis .*

*En consecuencia, para dar cumplimiento al fallo protector la autoridad responsable debe dejar insubsistente en su totalidad la resolución de veintitrés de agosto de dos mil uno, dentro del expediente RA-36-2001, así como la diversa resolución de dos de julio de dos mil cuatro dictada en los mismos autos, y emitir otra, en la que se refiera al análisis de todos y cada uno de los agravios hechos valer por la parte quejosa en el recurso de reconsideración, haciendo referencia que en la nueva resolución que dicte tiene la posibilidad de reiterar los argumentos de derecho que otro hiciera valer y sobre los cuales la superioridad se ha pronunciado con anterioridad, y estudiar las nuevas consideraciones*

*relativas al sexto agravio ( . . . ) efecto para el cual le fue otorgado a la sociedad quejosa el amparo federal (...)" [énfasis añadido]*

En términos y en cumplimiento de la sentencia referida allí mismo, el 14 de septiembre de 2004, el Pleno de la COFECO emitió resolución por medio de la cual resolvió dejar sin efectos la resolución emitida el 23 de agosto de 2001, dejar sin efectos la resolución de 2 de julio de 2004, declara infundado el recurso de reconsideración interpuesto por TELMEX, y confirma en sus términos la resolución del 21 de mayo de 2001 dictada en el expediente AD-41-97.

Una vez más, inconforme TELMEX promovió juicio de garantías en contra de la resolución mencionada en el párrafo anterior, el cual se radicó en el H. Primer Juzgado de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal bajo el número 1120/2004. Dictada la sentencia en el citado juicio de garantías el 21 de julio de 2006, se interpusieron sendos recursos de revisión en su contra, los cuales fueron admitidos por el H. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito bajo el número de toca RA 473/2006-6546. En sesión de 12 de enero de 2007, el citado H. Tribunal Colegiado resolvió al respecto:

*"( .. .) PRIMERO.- En la materia del recurso, se MODIFICA la sentencia recurrida.*

*SEGUNDO.- Se SOBRESEE en el juicio contra los artículos 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, 12 y 13 de la Ley Federal de Competencia Económica, segundo, fracción XI, del decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones ; 37 bis, fracción XV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (sic); 15, fracción XIII, 21, apartado A, fracción II, apartado B, fracción V y apartado C, fracción IX, del Reglamento Interno de la*

*Comisión Federal de Telecomunicaciones ; y contra las reglas trigésimo primera y trigésimo segunda del Servicio Local.*

*TERCERO.- La Justicia de la Unión AMPARA Y PROTEGE a TELEFONOS DE MÉXICO, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, contra la resolución emitida por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia el catorce de septiembre del dos mil cuatro en autos del expediente número RA-36-2001 ( . . . )”*

Después de una intensa y muy profesional labor de COFETEL tanto en el desarrollo del procedimiento de obligaciones específicas como en la defensa del sinfín de recursos legales y juicios interpuestos por TELMEX, COFETEL, en acato a una orden judicial, se vio obligada en julio de 2002 a dejar sin efectos su resolución de obligaciones específicas.<sup>3</sup>

Consecuencia de ello, el Pleno de la COFECO, en sus sesiones de 15 y 22 de febrero de 2007, en estricto cumplimiento de lo ordenado por el Poder Judicial Federal, resolvió dejar sin efectos la resolución de fecha 14 de septiembre de 2004; declarar fundado el recurso de reconsideración; revocar la resolución dictada en agosto de 2001 y ordenar el cierre total de tal expediente.

Se puede desprender que la historia de declarar a TELMEX dominante fue un laberinto de resoluciones de las autoridades, impugnaciones de la telefónica y juicios de amparo. Independientemente de lo enmarañado del asunto, lo real es que aun cuando existe legislación de competencia económica y de telecomunicaciones para nivelar el

---

<sup>3</sup> Resolución administrativa, de fecha 12 de julio de 2002, por la que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en estricto cumplimiento a la sentencia de fecha 11 de mayo de 2001 del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y de acuerdo a lo ordenado por dicho Tribunal Colegiado mediante resolución del 27 de mayo de 2002, deja sin efectos la diversa por la que se establecieron a Teléfonos de México, S.A. de C.V. ("TELMEX"), obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información, así como distintos actos relacionados con la misma, disponible en:

[http://www.cft.gob.mx/cofetel/html/9\\_publica/resoluciones/12jul2002.shtml](http://www.cft.gob.mx/cofetel/html/9_publica/resoluciones/12jul2002.shtml)

terreno de juego de los competidores, ésta ha sido simple teoría por la imposibilidad de hacer efectivos los instrumentos legales. Al respecto, a continuación se analizan los vicios procedimentales y de acción jurídica que trajeron como consecuencia la imposibilidad de declarar a TELMEX como *dominante*.

La resolución inicial de fecha 4 de diciembre de 1997, alude como **fundamento** los artículos 28 y 90 constitucionales; el primero, relativo a la prohibición de los monopolios; y, el segundo, en cuanto a la “*competencia*” de la COFECO como parte de la Administración Pública Federal. También hace referencia a los artículos 63 y quinto transitorio de la LFT, en los que se establece la posibilidad de que la COFETEL imponga una regulación asimétrica al operador que, conforme a la LFCE, tenga poder sustancial en el mercado relevante (sin establecer la competencia de la COFECO); y, el respeto a las concesiones y permisos en todos sus términos y condiciones, en tanto éstos hayan sido otorgados con anterioridad a la entrada en vigor de la LFT, respectivamente, sin embargo pretende aplicar retroactivamente el artículo 63 de la LFT, siendo que el título de concesión de TELMEX es anterior a la entrada en vigor de esta ley.

Asimismo, se menciona la regla trigésima primera de las Reglas del Servicio Local (RSL), que contempla el procedimiento para establecer obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información al concesionario de servicio local, sin embargo, se trata de una regla que no puede considerarse válida, toda vez que atenta contra lo establecido en el artículo 89, fracción I Constitucional, relativo a la facultad reglamentaria, la cual corresponde tan solo al presidente de la república mexicana y no, como en este caso, a la COFETEL, órgano desconcentrado de la SCT que expide dicho ordenamiento, siendo, por lo tanto, la inclusión de esta regla en la primera declaratoria de TELMEX como operador dominante, un atentado contra el principio de legalidad. Además, resulta evidente que la intención de esta regla es subsanar la laguna contenida en el artículo 63 de la LFT, en virtud de que éste no establece de manera expresa y clara la competencia de la COFECO para conocer de la materia de poder sustancial en el mercado relevante de las telecomunicaciones, ni tampoco señala el procedimiento para la

imposición de obligaciones específicas. Ahora bien, suponiendo que las RSL son, en cierta manera reglamentarias de la LFT, podría entenderse que esta regla pretende ir más allá de lo establecido en la propia ley.

En virtud de lo anterior, puede establecerse que la declaratoria emitida el 4 de diciembre de 1997 carece de fundamentación, toda vez que no existe norma legítima que otorgue facultades específicas para tales efectos. A este respecto, la fundamentación consiste en que el acto debe apoyarse en una norma jurídica general y abstracta que sea exactamente aplicable al caso, la cual debe ser claramente expresada en el texto del documento en que conste el acto.<sup>4</sup>

Por lo que a *motivación* se refiere, y entendiendo por ésta la expresión en el texto del documento en que consta el acto del razonamiento que se formuló la autoridad, según el cual llegó a la conclusión de que la situación concreta a la cual se dirige se ajusta exactamente a la hipótesis normativa en que se apoya el acto,<sup>5</sup> dicha declaratoria carece de motivación, en virtud de que la emisora no expresa suficientes argumentos veraces y acordes con la legislación aplicable. Si bien es cierto que la COFECO es un órgano especializado en materia de competencia económica, prácticas monopólicas, poder sustancial y mercado relevante, también es cierto que la COFETEL es el órgano especializado en materia de telecomunicaciones y sus mercados, los cuales la primera pretende dividir e identificar como relevantes para la determinación del poder sustancial de TELMEX. Al respecto, por ejemplo, como argumentos para determinar la existencia de sustitutos, de conformidad con el artículo 12 de la LFCE, la COFECO estableció en su momento que “a través de los teléfonos celulares no se pueden brindar servicios de Internet”, sin haber tomado en cuenta el entorno del sector telecomunicaciones, el cual es dinámico, reduciendo barreras entre unos servicios y otros, generando sustitutos entre sí y convergencias entre servicios y equipos. Lo anterior refleja un análisis de un momento

---

<sup>4</sup> RODRÍGUEZ Lobato Raúl, *Derecho Fiscal*, UNAM, 2da edición, editorial Oxford Colección de Textos Jurídicos Universitarios. Abril 2004, pagina 230.

<sup>5</sup> RODRÍGUEZ Lobato Raúl, Op. Cit.

estático, del momento histórico del sector en nuestro país, traducándose así en que la COFECO utilizó razonamientos meramente económicos distintos de la legislación aplicable en nuestro país.

Por otro lado la declaratoria en análisis, va en contra de lo establecido en el artículo 3° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que al respecto establece:

***Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:***

***I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;***

***II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;***

***V. Estar fundado y motivado;***

***VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;***

***XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;***

***XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.***

En virtud de lo anterior, el acto emitido por la COFECO atenta contra la garantía de legalidad consignada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, el cual establece que todos los actos de las autoridades administrativas deben basarse en las disposiciones legales, partiendo del principio de que éstas sólo pueden hacer lo que la ley expresamente les autoriza. Este principio de legalidad se encuentra integrado por cuatro aspectos fundamentales:<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, 2ª Ed. Porrúa, México, 1997.

- **Normatividad jurídica.-** La actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas.
- **Jerarquía normativa.-** El sometimiento de la Administración Pública debe hacerse respetando la orden jerárquica de las normas.
- **Igualdad jurídica.-** La actuación administrativa no debe establecer excepciones que excluyan a unos de lo que en igualdad de condiciones se conceda a otros.
- **Razonabilidad.-** La Administración en su actuación debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos, en cuanto su decisión debe manifestarse razonablemente.

La segunda resolución emitida por la COFECO con fecha 17 de julio de 1998, al igual que la primera, careció de fundamentación y motivación, ya que ratifica en todos sus términos la primera. Un ejemplo de ello, es que ratifica su criterio de que una de las causas del poder sustancial en el mercado relevante de telefonía de larga distancia radica en que “el proceso de prescripción tiene fallas”<sup>7</sup>, cuando la existencia de las mismas son atribuibles al mercado y resultado de la inconsistente regulación con la realidad. Lo que refleja, nuevamente, la falta de cuidado y criterio por parte de dicha autoridad para emitir sus resoluciones.

Este proceso se estableció en las reglas 6 y 7 transitorias de las Reglas del Servicio de Larga Distancia y en el Plan de Interconexión como un proceso gradual, consistente en la apertura en bloques a la prescripción, el cual concluiría en el año 2001 con la apertura de todas las ciudades. Esta apertura implica un esquema lógico, sin embargo no se previó que para la apertura de una ciudad, ésta debía contar con una Central Telefónica con Capacidad de Enrutamiento, centrales que eran propiedad de TELMEX. Luego entonces, la “falla” argumentada en el proceso de prescripción radicaba en que la autoridad no contaba con la información total y real de qué y cuáles eran las centrales telefónicas de

---

<sup>7</sup> El proceso de prescripción, es aquél mediante el cual un usuario final puede seleccionar al operador de larga distancia que mejor satisfaga sus necesidades de servicio, expectativas de precio y calidad, a través de la selección de dicho operador mediante una boleta de prescripción.



TELMEX, no por las “fallas” en sí mismas. Es decir, el argumento de la COFECO estuvo mal planteado, el poder sustancial de TELMEX en el mercado de larga distancia radicaba en la información privilegiada que poseía respecto a sus competidores e incluso respecto del órgano regulador y porque era la única que contaba con dichas centrales, no por que “el proceso de prescripción tuviera fallas”, lo cual evidencia lo cuestionable de la competencia de dicha autoridad para conocer de la materia y confirmar la declaratoria de dominancia.

Finalmente, la tercera resolución emitida por la COFECO con fecha 21 de mayo de 2001 y ratificada en todos sus términos el 23 de agosto del mismo año y el 30 de abril de 2004, adoleció de fundamentación y motivación al igual que las resoluciones anteriores, ya que resolvió basándose en los mismos datos y elementos de éstas, anticipándose necesariamente a su improcedencia como finalmente se resolvió en 2007, ya que finalmente ante la serie de vicios procedimentales y de acción jurídica en la “resolución de dominancia”, no le fue imposible al operador dominante debatir y echar abajo dicha resolución y sus consecuencias.

En virtud de lo anterior, el propósito de esta tesis consiste en analizar los elementos jurídicos, económicos y sociales que intervienen en la emisión de la resolución administrativa de dominancia, es decir, analizar con detalle la legislación aplicable, su validez y las consecuencias jurídicas y económicas que de su aplicación podían derivarse, con el propósito de proponer una certidumbre jurídica en los procesos administrativos que resuelven lo relativo a cuestiones de competencia en el sector telecomunicaciones.

#### **4.2 Crítica al sistema actual.**

En la actualidad para que la COFETEL emita resolución mediante el cual se impongan obligaciones específicas al agente dominante, en términos de lo establecido por el artículo 63 de la LFT, se requiere que en primer lugar y en un procedimiento por separado, la

COFECO resuelva la posición de dominante de un agente económico.

En este caso, se ha interpretado que la COFECO tiene la facultad para declarar el poder sustancial o poder dominante de un concesionario en un mercado de telecomunicaciones o en un mercado conexo, no obstante que el artículo 63 de la LFT no establece expresamente dicha facultad; seguido de un procedimiento establecido en una regla cuya legalidad es cuestionable.

Aunado a lo anterior, la LFCE, norma sustantiva en materia de competencia, no prevé un proceso para la obtención de información del agente dominante sujeto a una investigación que desarrolla la autoridad, investigación que puede afectarlo y sujetarlo a un proceso y en el cuál él tendría la facultad de participar con pleno conocimiento de causa para evitar que la autoridad actúe a sus espaldas, e inclusive que la autoridad obtenga información a sus espaldas y sin saber que esa información puede ser utilizada en su contra.

De establecerse una presunta Dominancia, el procedimiento que prevé la LFCE en su artículo 33 es muy limitado y tendría al Código Federal de Procedimientos Civiles como ordenamiento supletorio que resulta inaplicable a estos casos, ya que este ordenamiento se aplica a la resolución de controversias, y no fue diseñado para un procedimiento unilateral donde un agente dominante desvirtúe o intente desvirtuar<sup>8</sup>. Por lo tanto, prever disposiciones legales claras que no dejen lugar a duda que éste es un procedimiento en el cual se desvirtúa lo dictado por la autoridad, es decir, a un acto administrativo que sometiera al agente dominante a un régimen legal para competir y que tiene como contrapartida el beneficio de la sociedad de un clase social pero no así un agente económico en particular.

Por otro lado, una vez declarada la Dominancia, la COFETEL debe seguir otro procedimiento para el establecimiento de obligaciones específicas al agente dominante,

---

<sup>8</sup> Artículo 34 bis Ley Federal de Competencia Económica.

bajo las reglas que prevé la propia LFT y especialmente como supletoria la Ley Federal de Procedimiento Administrativo<sup>9</sup>.

Como se puede apreciar en el sistema actual el mismo presenta serios inconvenientes:

- a) La participación de dos autoridades con conocimiento y visiones distintas de los mercados que se pretenden regular.
- b) La existencia de dos procedimientos para lograr el fin último que consiste en llegar a establecer reglas para que el agente dominante no abuse de su poder en el mercado.
- c) La falta de coordinación de los procedimientos entre ambas autoridades, lo que origina un consumo importante de tiempo, que se concreta con el seguimiento de dos procesos.

Estos tres problemas han provocado defensas importantes de los agentes económicos, las cuales impiden el establecimiento de la regulación de dominancia.

Por si fuera poco, ahora hay que considerar las implicaciones de las reformas a la LFT, ya que éstas restringieron la facultad que COFETEL tenía para imponer obligaciones específicas, al incluir que debe considerar “criterios sociales” y “estándares internacionales”. Llama fuertemente la atención que se incorporaran criterios sociales, si éstos son independientes a los servicios de telecomunicaciones que se prestan en competencia y además están implícitos en una sección específica de cobertura social<sup>10</sup> en la LFT. En lo relativo a estándares internacionales, es incongruente establecer esta

---

<sup>9</sup> Art. 8º, fracción II, Ley Federal de Telecomunicaciones,

<sup>10</sup> La LFT reconoció que existirían ciertas zonas que no serían rentables para los actores de un mercado en competencia, de tal suerte que en esos casos es el gobierno federal quien diseña programas de cobertura social y rural. Esencialmente la cobertura social y rural (también conocida como "acceso universal") se refiere a que la población en toda la República Mexicana pueda disponer de servicios de telecomunicaciones.

referencia si se tienen que considerar las características particulares del mercado mexicano (no del de EU, ni de la Unión Europea), para determinar qué obligaciones se requieren para que exista un nivel de competencia equitativo y sano en México. Todo esto lleva a concluir que las reformas introdujeron dos criterios inadecuados que ahora tendrá COFETEL que considerar forzosamente y que ciertamente dan más argumentos para los litigios.

#### **4.2.1 Legislación Aplicable.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLC); el Reglamento de Telecomunicaciones (RT); la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT); el Decreto de creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL); el Reglamento Interno de la COFETEL; las Reglas del Servicio Local (RSL); la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE); el Reglamento de la LFCE; e incluso el título de concesión de TELMEX, prevén la posibilidad de imponer un regulación asimétrica al operador dominante respecto a tarifas, información y calidad de servicio, sin embargo, existen diversas inconsistencias en dichos ordenamientos, así como cuestiones de validez jurídica en algunos. No obstante lo anterior, la posibilidad de imponer dicha regulación antimonopólica es jurídicamente válida, además de benéfica y necesaria, tanto económica como tecnológicamente, bastando solamente precisarse el procedimiento para que la misma debe llevarse a cabo.

Por ejemplo, las RSL, el Reglamento de Comunicación Vía Satélite (RCVS) en su artículo 23 y el Reglamento Interno de la COFETEL en su artículo 9, fracción X, pretenden subsanar la laguna contenida en el artículo 63 de la LFT, al designar a la COFECO como el órgano competente para declarar al operador con poder sustancial en el mercado y, asimismo, establecen el procedimiento a seguir. Al respecto, cabe mencionar que en materia de reglamentos, la doctrina contempla los *reglamentos delegados* como aquéllos que contienen normas dictadas por órganos administrativos con base en una

autorización dada por el Poder Legislativo, a través de una habilitación legal. A diferencia de los reglamentos comunes, éstos no regulan ciertas situaciones en la ley correspondiente, sino que facultan a los órganos administrativos para que éstos complementen o integren el ordenamiento jurídico positivo.<sup>11</sup>

En nuestro país tales reglamentos denominados “de integración” no se encuentran autorizados por la Constitución, sin embargo, en varias leyes puede observarse la autorización de la delegación reglamentaria en favor de las autoridades administrativas. Cabe mencionar que la inconstitucionalidad de estos reglamentos no radica tan sólo en que no son producto de la facultad reglamentaria conferida al Ejecutivo Federal, sino que además, pueden afectar a los derechos de los gobernados, en el entendido de que el Congreso de la Unión estaría legando sus facultades legislativas en los órganos de la Administración Pública, lo que atenta contra el principio de reserva de ley.

El principio de reserva de ley consiste en que ciertas materias de la Constitución establece no son susceptibles de regulación normativa por parte de la administración pública, ya que sólo el Poder Legislativo podrá regularlas a través de leyes. Este principio tiene su fundamento constitucional en los artículos 1º y 14. El primero establece que las garantías consagradas sólo pueden ser restringidas o suspendidas en los casos y con las condiciones que misma establece, y además, dichas garantías únicamente pueden ser reguladas por medio de leyes. Por otro lado, el artículo 14 establece que, para que los gobernados puedan ser privados de sus derechos fundamentales, deben cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. En este sentido, las RSL y el RCVS no cumplen con las formalidades esenciales del procedimiento legislativo que debe seguir todo reglamento.

---

<sup>11</sup> Podría considerarse a las RSL y el RCVS, como un reflejo de las funciones de la COFETEL, ya que éstos no reglamentan una ley específicamente determinada, sino que complementan un ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, y son creados y emitidos por el propio órgano desconcentrado, además, ni siquiera podrían considerarse que reglamentan la LFT, ya que estos reglamentos van mucho más allá del contenido de la misma.

Por otro lado, el Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 1996, establece, en su artículo segundo que “con sujeción a criterios de competencia, eficiencia, seguridad jurídica y acceso no discriminatorio a los servicios por parte de los usuarios, la COFETEL tendrá a su cargo el establecer obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado relevante, de conformidad con la LFCE”. Este ordenamiento es válido en tanto cumple con las formalidades necesarias; es un decreto emitido por el Ejecutivo, mediante el cual se crea la Comisión en comento y se delimitan algunas de sus funciones. Así, de conformidad con lo establecido en el artículo 63 de la LFT, corresponde a la SCT establecer una regulación asimétrica al operador dominante, que otorga expresamente a dicha Comisión, de acuerdo con lo establecido tanto en el artículo segundo del decreto antes referido, como lo dispuesto por los artículos 17 y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En este sentido, la Comisión se encuentra debidamente facultada para imponer una regulación específica al operador dominante que así sea declarado conforme a lo establecido en la LFCE. Al respecto, cabe mencionar la tesis jurisprudencial número 398, que señala atinadamente la constitucionalidad de los decretos de creación emitidos por el presidente de la República.

Por otro lado, el TLC, es un tratado internacional que obliga al gobierno de México a dar cumplimiento a lo pactado frente a las otras partes miembro, e incluso respecto al interior del país, conforme a lo establecido en el artículo 133 constitucional, mediante el cual los tratados se consideran ley suprema, por lo que sus disposiciones deben ser cumplidas al igual que las leyes federales. Los principales objetivos del tratado consisten en eliminar los obstáculos al comercio y promover condiciones de competencia. El artículo 1501 de dicho tratado, relativo a legislación en materia de competencia, establece que “cada una de las partes adoptará o mantendrá medidas que prohíban prácticas de negocios contrarias a la competencia y emprenderá las acciones que procedan al respecto, reconociendo que estas medidas coadyuvarán a lograr los objetivos de este tratado”.

La no regulación de las prácticas discriminatorias y desleales que el operador dominante realice en los mercados relevantes de telecomunicaciones atentan a lo pactado en el tratado internacional antes referido.

En virtud de lo anterior, el gobierno de México se encuentra obligado a garantizar una sana competencia, no sólo por los compromisos internacionales adoptados por el país, sino también por lo establecido en la propia Constitución y la legislación específica.

#### **4.2.2 Vicios de Procedimiento**

Hoy día existen inconsistencia que vician los procedimientos que tienen como objetivo emitir declaratoria de dominancia e imposición de obligaciones específicas a agentes dominantes, que traen como consecuencia precisamente la imposibilidad de declarar legalmente tal calidad respecto de los agentes económicos con poder sustancial en los mercados de telecomunicaciones. Tales vicios consisten básicamente en la falta de fundamentación legal y conflicto de competencias, y en el caso concreto que nos atañe, a la aplicación retroactiva de la ley.

##### **4.2.2.1 Fundamento legal.**

Como se analizó con anterioridad, el artículo 63 de la LFT contiene varias inconsistencias, tales como no identificar al Órgano de la Administración Pública Federal que deberá revisar los supuestos contenidos en el artículo 12 de la LFCE para designar al operador con poder sustancial en el mercado relevante correspondiente en materia de telecomunicaciones. Asimismo, dicho artículo no indica los límites y alcances de la regulación asimétrica a ser impuesta al operador dominante. Al respecto, cabe aclarar que como único límite establece que la regulación específica deberá estar relacionada con 1) tarifas, 2) información y 3) calidad de servicio. Sin embargo, cabría la posibilidad de

aumentar este alcance bajo la justificación del interés público, lo cual será analizado más adelante.

#### **4.2.2.2 Conflicto de Competencias.**

Existe un conflicto de competencias entre la COFETEL y la COFECO respecto a las facultades correspondientes a cada uno de estos órganos especializados relacionadas con la posibilidad de imponer una regulación asimétrica al operador con poder sustancial en el mercado relevante de las telecomunicaciones. Es decir, por un lado, la primera es un órgano perito en la materia de telecomunicaciones, el cual fue creado específicamente para regular dicha industria; y, por el otro, la segunda es un ente de la administración pública Federal, también perito, pero en materia de competencia económica. Sin embargo, ambos organismos coinciden en un objetivo: promover y garantizar una sana competencia en la industria de las telecomunicaciones. La diferencia radica básicamente en el ámbito de aplicación de sus facultades.

Por un lado, la COFETEL está facultada, conforme a lo establecido en los artículos 63 de la LFT y 17 de la LOAPF, para imponer una regulación asimétrica al operador dominante en materia de tarifas, información y calidad de servicio, es decir, se encuentra facultada para emitir la regulación asimétrica e imponerla a través del procedimiento que la misma designe. Por otro lado, podría interpretarse que la COFECO, por ser el órgano especializado en materia de competencia económica, prácticas monopólicas relativas y respecto a la propia LFCE, es el ente administrativo facultado para declarar al operador con poder sustancial en el mercado de las telecomunicaciones. Se utiliza el término interpretar, ya que, como se analizó con anterioridad, el artículo 63 de la LFTC tan sólo establece que se impondrá una regulación antimonopólica al operador que tenga poder sustancial en el mercado “de acuerdo con la Ley Federal de Competencia Económica”, sin establecer en ningún momento la facultad de la COFECO para conocer de la materia. Facultad que sí se otorga de manera expresa en el artículo 35 de la LFT, cuando se



establece que podrán cederse los derechos de una concesión a otro concesionario que preste servicios similares dentro de la misma zona geográfica, siempre y cuando “*exista opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia*”. Si bien la disposición citada se podría interpretar solamente como una facultad limitada y específica de esta comisión, en lo que se refiere a la cesión de derechos entre concesionarios de telecomunicaciones, parecería que, el legislador no cometió omisión alguna en el artículo 63 del mismo ordenamiento, por lo que podría interpretarse que existe una duplicidad de atribuciones entre ambas Comisiones.

En la declaratoria de dominancia, se evidencia que la COFECO pretende no sólo conocer en materia de prácticas anticompetitivas y segmentar los mercados en los que considera a TELMEX con poder sustancial, sino que utiliza razonamientos en materia de telecomunicaciones que no son congruentes con el sector, las circunstancias tecnológicas ni jurídicas, que tan sólo la COFETEL conoce por la especialidad de las mismas y respecto a las cuáles sólo ésta última puede proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Cabe definir el concepto de competencia como el conjunto de funciones atribuido a un órgano administrativo o la medida de potestad atribuida a cada órgano,<sup>12</sup> es decir, dicha función faculta a cada órgano administrativo a realizar determinados actos. Esta expresa atribución de funciones no sólo atiende a la eficiencia de la administración Pública en su conjunto, sino que principalmente atiende a que los órganos de la misma cumplan con el principio de legalidad y no se excedan en la esfera de sus facultades y atribuciones. De lo anterior se desprende la existencia de un conflicto de competencias entre dichas comisiones, el cual consiste en la extralimitación de la COFECO sus funciones al declarar al operador dominante sin apegarse tan solo a cuestiones de competencia económica y prácticas monopólicas relativas. Sin embargo, la COFETEL no es el órgano facultado para conocer sobre la LFCE ni sobre prácticas monopólicas relativas, aun cuando dentro de sus

---

<sup>12</sup> MARIENHOFF, S. Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, T. I, Teoría General, 4ª Edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1994, p. 570.

atribuciones sí se encuentra la de *"promover un eficiente desarrollo de las telecomunicaciones y fomentar una sana competencia"*, sino que, a su vez, por motivos de especialidad la COFECO es el órgano competente para declarar al operador dominante en mercado de las telecomunicaciones.

Cabe distinguir una línea muy tenue en lo anteriormente expuesto; las atribuciones de la COFECO corresponden tan sólo a reconocer el poder sustancial en determinado mercado ejercido por la empresa correspondiente, mientras que la COFETEL cuenta con la competencia necesaria y suficiente para: a) determinar la temporalidad de dicho poder sustancial en los mercados determinados por la COFECO; b) establecer los alcances y límites de la regulación específica antimonopólica; c) imponer dicha regulación a través del procedimiento que la misma designe de conformidad con sus atribuciones, y d) segmentar los mercados de telecomunicaciones, ya que estos, aun cuando se consideran como relevantes en materia de competencia económica para determinar el poder sustancial, tienen características altamente especializadas y dinámicas, que tan sólo el órgano perito en la materia, la COFETEL, puede conocer.

#### **4.2.2.3 Retroactividad de la Ley.**

Podría considerarse preliminarmente que la resolución emitida por la COFECO pretende aplicar retroactivamente las disposiciones contenidas tanto en la LFCE como aquéllas propias de la LFT, bajo el argumento de que ambas leyes son posteriores al título de concesión otorgado y modificado en favor de TELMEX, el 10 de agosto de 1990. Incluso, como se señaló con anterioridad la LFTC establece en su propio texto, la obligación de las autoridades de abstenerse de una aplicación retroactiva de la misma, al disponer en su artículo quinto transitorio que "las concesiones y permisos otorgados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, se respetarán en los términos y condiciones consignados en los respectivos título; hasta su término". En virtud de lo anterior, la LFT pareciera acorde con el principio consagrado en el artículo 14 constitucional, relativo a que

ninguna ley tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. A su vez, la COFECO reconoció en su informe anual 1993-1994 que no sería justo ni eficiente aplicar nuevos criterios con retroactividad.

La garantía consagrada en el artículo 14 constitucional constituye una garantía de seguridad jurídica del gobernado. Básicamente, la irretroactividad de la ley constituye un problema de vigencia de normas en el tiempo, la cual se produce cuando “la aplicación de una norma afecta derechos o situaciones jurídicas que surgieron con apoyo en disposiciones normativas anteriores o de hecho”.<sup>13</sup> Suponiendo, sin conceder, que la imposición de una, regulación asimétrica a TELMEX implique la aplicación retroactiva de la LFT y la LFCE, vale la pena analizar con mayor detenimiento la naturaleza jurídica de la concesión otorgada a favor de TELMEX.

El título de concesión de TELMEX modificado en 1990, con una vigencia de 50 años, consistió, en su momento, en la punta de lanza para privatizar la empresa y establecer las bases para la competencia venidera. Sin embargo, dicho título de concesión no constituye en sí mismo un contrato mediante el cual TELMEX adquiere y pacta derechos. Por lo general, un título de concesión no implica la transferencia de la titularidad de una actividad del Estado a un particular, sino que esta continúa siendo del Estado, que indirectamente la ejerce a través del particular a quien le concede realizarla. Es evidente que una concesión no tiene el carácter de contrato, en el cual ambas partes pactan derechos y obligaciones, sino que un título de concesión lo otorga, no lo pacta, el Estado a un particular. Al respecto, cabe puntualizar que las concesiones otorgadas por el gobierno federal a favor de empresas particulares para la prestación de un servicio público, no son propiamente contratos, sino reglamentaciones de esos servicios. En el entendido de que dentro de los servicios de telecomunicaciones, el servicio público de telefonía básica puede ser clasificado como un servicio público impropio, la mayoría de las concesiones a través de las cuales se concede su prestación no constituyen derechos reales ni adquiridos,

---

<sup>13</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, 2ª ed., Porrúa, México, 1997, p. 80.

inclusive no son concesiones en el sentido doctrinal de la palabra, sino que realmente son lineamientos para la debida prestación de los servicios a que se refieren. Cabe aclarar que la telefonía es un servicio público impropio en tanto sea ha atribuido la satisfacción de este servicio al Estado por costumbre o por una falta de certeza jurídica respecto su régimen regulatorio y la función del Estado, y que en realidad se debe tratar de un servicio que el particular preste directamente debido principalmente, a que su titularidad no corresponde al Estado. Para distinguir entre servicios públicos propios e impropios, el criterio determinante es la titularidad del Estado atribuida expresamente por ley, en este sentido, es la titularidad la que justifica a la concesión y no la concesión, la que justifica a la titularidad.

Respecto los derechos que TELMEX pudiera alegar haber adquirido en razón de su título de concesión, mismos que pudieran verse afectados por la imposición de una regulación asimétrica, cabe mencionar que su propio título de concesión establece, en su condición número 2-4, *“la Secretaría se reserva el derecho de otorgar otra u otras concesiones a favor de terceras personas para que exploten sin igualdad de circunstancias, dentro de la misma área geográfica o en otra diferente, servicios idénticos o similares a los que son materia de esta Concesión”*, evidente advertencia de que TELMEX no adquiere o tiene derecho o exclusividad alguna respecto la prestación de un servicio público, que incluso otros pueden satisfacer.

Además no puede sostenerse el argumento de que, al imponer una regulación asimétrica a TELMEX, está aplicándose retroactivamente dichas leyes, ya que el mismo título de concesión otorgado a favor de la empresa mencionada establece en su condición número 2- relativa a la legislación aplicable, que *“el servicio público concesionado se rige por ...] toda aquella legislación que se emita aplicable a la materia; por los convenios, acuerdos y tratados internacionales suscritos y en los que en un futuro suscriba en la materia el Gobierno Mexicano, y por los términos mismos de esta concesión”*. Esta condición establece el ámbito de regulación al que deberá apegarse el título de concesión otorgado, el cual, evidentemente se debe apegar a disposiciones emitidas con posterioridad

al mismo. Esto conlleva a analizar la temporalidad inherente al concepto de retroactividad. Es decir, cuando se aplica una ley, que de manera retroactiva afecte derechos otorgados a favor de un particular con anterioridad, estamos en presencia de un acto inconstitucional. Sin embargo, cuando la nueva ley pretende aplicarse respecto a los hechos en curso o presentes, no se actualiza el supuesto de retroactividad de la misma; inclusive los derechos del particular se limitan a los otorgados bajo la nueva ley. Por último, existe otro elemento respecto a la retroactividad, el cual consiste en que, si se emite una ley u ordenamiento que regule una situación hasta ese entonces imprevista legislativamente el caso concreto de la competencia en materia de telecomunicaciones, entonces, esta ley podrá aplicarse para el futuro, sin que esto implique una violación a la garantía constitucional referida. Incluso, el propio título de concesión de TELMEX indica, en su condición número 8.1, que el mismo será revisable por cuando fuere necesario. Así que, en caso de que se alegara la improcedencia de establecer una regulación asimétrica a dicha empresa por la supuesta aplicación retroactiva de dichas leyes, podría revisarse dicho título y modificarse, para adecuarlo a las nuevas circunstancias del sector tan dinámico de las telecomunicaciones y del interés público (tanto de la industria competidora como de los usuarios finales) y, a través de dichas reformas, establecer una regulación específica antimonopólica acorde con el momento histórico presente.

Para concluir este punto, no se puede argumentar que la LFT atenta contra su artículo quinto transitorio al pretender imponer la regulación asimétrica contenida en su artículo 63, en el entendido que la actualización de éste afectaría los derechos otorgados a TELMEX. El hecho de que la COFETEL emita una resolución para establecer obligaciones específicas a TELMEX en su carácter de operador con poder sustancial en el mercado no afecta ningún derecho adquirido por dicha empresa a través de su título de concesión, ya que: **a)** las obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información que pretenden imponerse a TELMEX obedecen a su carácter de operador dominante en el mercado y no atentan contra el objeto mismo de la concesión, ya que ésta sigue respetándose en lo conducente; principalmente, en cuanto a su vigencia y los servicios que le fueron autorizados; **b)** el título de concesión no otorgó en ningún

momento derechos adquiridos a TELMEX para no regularlo en el futuro, incluso expresamente se establece lo contrario en la condición 2-1 del título respectivo; y, c) en caso extremo, resulta más importante el interés público que los derechos de un particular.

#### **4.2.3 Interés Público.**

La imposición de una regulación asimétrica a TELMEX atiende, además del objetivo del Estado de garantizar una sana competencia en materia de telecomunicaciones, a la satisfacción del interés público. En tal entendido, la ley administrativa debe ser oportuna y debe estar acorde con las necesidades de la colectividad, pues, de lo contrario, no se justificaría su formulación y se expondría a su desuso o eliminación. Lo anterior se fundamenta en que *"la función administrativa tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades colectivas, en forma inmediata, continua, concreta y espontánea"*.<sup>14</sup> La satisfacción de necesidades colectivas equivale a la satisfacción del interés público. En el caso concreto de las telecomunicaciones, es de interés público el que el servicio se preste continuamente con mayores niveles de calidad, a tarifas más bajas y accesibles para un mayor número de usuarios, bajo un esquema de competencia eficiente, que permita una convergencia tecnológica y económica.

Bajo el mismo argumento, podría imponerse una regulación asimétrica a TELMEX que no verse tan sólo respecto calidad de servicio, tarifas e información, tal y como se estableció en el artículo 63 LFT. El alcance de la regulación específica podría abarcar otros temas de interés público a través del ejercicio de las facultades discrecionales de la autoridad competente. Al respecto, existe una regla básica que consiste en que el límite de las facultades está donde termina su expresa enumeración. Por un lado, podría interpretarse que "la ampliación de la facultad así ejercida significaría en realidad o un contenido diverso en la facultad ya existente, o la creación de una nueva facultad: en ambos casos el interprete sustituiría indebidamente al legislador [constituyente], que es el único que puede

---

<sup>14</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *op. Cit.*, p.72

invertir de facultades a los Poderes Federales”. Sin embargo, lo anterior no resulta del todo exacto. Los órganos administrativos cuentan con facultades discrecionales para ejercer sus funciones. Bajo tal concepto, la autoridad cuenta con mayor libertad respecto a su ámbito de decisión. Como requisito necesario, el ejercicio de las facultades discrecionales deben estar debidamente fundamentadas y motivadas. El ejercicio de tal facultad se encuentra subordinado a la garantía consagrada en el artículo 16 constitucional, con el objeto de evitar un acto de molestia a la posesión y los derechos de un particular. En nuestro sistema legal, no existe la facultad discrecional absoluta, que permita a las autoridades actuar o tomar decisiones sin mediar aplicación alguna de dichos actos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que el uso de las facultades discrecionales deberá ser razonado adecuadamente, y ese uso puede ser revisado por los tribunales, en cuanto a que los razonamientos que lo apoyan deben invocar correctamente las circunstancias del caso. En este sentido, facultad discrecional de la COFETEL se encuentra contemplada en el artículo 7º, fracción XII, de la LFTC y en su obligación de garantizar la sana competencia. Lo anterior se debe a que no basta imponer una regulación asimétrica al operador dominante en materia de tarifas, calidad de servicio e información para que se garantice el establecimiento de una competencia no discriminatoria y real. Hay dos rubros que necesitan ser regulados para evitar que el operador con poder sustancial en el mercado no realice prácticas discriminatorias que repercutan en la afectación del interés público.

Un ejemplo consiste en regular el servicio de facturación y cobranza, el cual resulta indispensable para los competidores del operador dominante. Así como TELMEX está obligado mediante lo establecido en la condición 6-15 de su título de concesión a facturar a los suscriptores el importe por el consumo de los servicios básicos y adicionales contratados, desglosando por tipo de servicio y detallando en el caso de los servicios medidos el tiempo utilizado y en el servicio de larga distancia, el destino de cada llamada, debería imponerse similar obligación respecto a sus competidores. Los servicios de facturación y cobranza, por su naturaleza, son indispensables para la adecuada interconexión e interoperabilidad de redes públicas de telecomunicaciones, toda vez que exigir a todos los operadores duplicar las importantes inversiones necesarias para el

desarrollo y mantenimiento de los mismos constituiría una significativa barrera a la entrada que puede inhibir el desarrollo de la competencia en el sector, por lo que resulta necesario que el operador dominante esté obligado a proveer estos elementos de interoperabilidad, en condiciones competitivas y no discriminatorias.

Incluso, con base en la experiencia internacional de apertura a la competencia local y la experiencia en nuestro país en la apertura a la competencia en el servicio de larga distancia, se ha advertido que la provisión de los servicios de facturación y cobranza a tarifas adecuadas es indispensable para conseguir los propósitos de lograr una eficiente operación de las redes locales y de larga distancia; asegurar la viabilidad financiera de los concesionarios de larga distancia, e introducir de manera satisfactoria el mecanismo de selección por marcación.

Otro ejemplo es que se ofrezcan de forma suficiente, bajo condiciones no discriminatorias, y a tarifas que únicamente le permitan a TELMEX recuperar los costos asociados a la prestación del servicio, incluyendo costo de capital, aquellos espacios físicos para el establecimiento de puertos y para la coubicación, ya que estos últimos, son indispensables para llevar a cabo una eficiente interconexión e interoperabilidad de las redes públicas de telecomunicaciones, que, en el corto plazo, no serán sustituibles por los servicios que presten otros operadores.

#### **4.2.4 Intervención estatal.**

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, el fomento del crecimiento económico y una justa distribución del ingreso y la riqueza, de conformidad con lo establecido en la garantía individual consagrada en el artículo 25 constitucional. Es precisamente el Estado el que debe planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional. Al ser el sector telecomunicaciones un rubro muy importante de la economía nacional y al representar el impulso real, continuo y eficiente de este sector



mayores oportunidades para la sociedad en general en materia de comunicaciones, información, negocios, educación, medicina y otros, resulta evidente que el Estado debe garantizar una competencia sana y no discriminatoria en el sector telecomunicaciones. No sólo es cuestión de interés público, sino que los mexicanos, tanto como usuarios finales de este tipo de servicios, como inversionistas y empresarios de este sector, nos veremos atentados en contra de nuestro derecho de tener un Estado que cumpla con sus obligaciones como la establecida en el artículo 25 constitucional.

Por otro lado, en México se encuentran prohibidos los monopolios y las prácticas monopólicas en materia de telecomunicaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de nuestra carta magna, y en concordancia con lo señalado en la legislación secundaria. Ahora bien, en el entendido de que, aun cuando se ha probado que ciertos ordenamientos de dicha legislación secundaria; **a)** contienen lagunas respecto al procedimiento para imponer una regulación asimétrica que controle tales prácticas monopólicas; **b)** sean inconstitucionales; **c)** sean inválidos; y, **d)** atenten contra las garantías constitucionales y los principios generales de derecho, está claro que el Estado debe cumplir con sus funciones y garantizar el fomento del crecimiento económico y una justa distribución del ingreso y la riqueza. Asimismo, debe garantizarse que aquellos inversionistas y empresarios, concesionarios de los servicios de telecomunicaciones considerados como mercados relevantes para efectos de la declaratoria de dominancia de TELMEX, y que en virtud de las prácticas discriminatorias y monopólicas de este último han sido desplazados de dichos mercados y afectados en su derecho de dedicarse a la “profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos”. En este sentido, para que el Estado ejerza sus facultades, debe imponer una regulación específica en materia de información, tarifas y calidad de servicio a TELMEX a través del organismo competente para hacerla, siendo éste la COFETEL. La justificación de la intervención estatal no sólo atiende a respetar los derechos consagrados en la Constitución, sino también a garantizar el bien común. La teoría clásica del interés público establece que éste es asegurado “a través de la intervención del Estado en la economía mediante la sanción de regulaciones, corrigiendo ineficiencias resultantes del libre juego de la oferta y la demanda

(externalidades, monopolios, etc.)”. Es decir, como consecuencia de la privatización. y liberalización de sectores económicos antes exclusivos del Estado, se ha vuelto indispensable defender el interés público ante el riesgo de abuso monopólico, producto natural de tales economías de gran escala, que ahora objeto de un margen competitivo deben ser reguladas para garantizar la eficiencia en la provisión de los servicios. En sí, la propuesta consiste en imponer una regulación asimétrica TELMEX frente a un esquema paralelo de desregulación y liberalización el mercado de las telecomunicaciones. Esta regulación es una forma de intervención del poder público sobre sectores económicos privatizados, compatible con el mantenimiento de las reglas de mercado, que evita los abusos y desviaciones de las mismas y asegura, en fin, que los intereses generales, incluidas las misiones de servicio público, serán atendidos.

Asimismo, la justificación de la intervención estatal se encuentra establecida en el interior del país, además de la Constitución Federal, en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012; y al exterior, de conformidad con los compromisos adquiridos ante la OMC y la OCDE. Si no se cumple con los lineamientos establecidos a nivel constitucional y con lo pactado con los distintos organismos internacionales, el gobierno de México estará incumpliendo con sus obligaciones.

Por otro lado, la legislación específica de la materia señala que el crecimiento económico no puede concebirse sin un adecuado desarrollo en la infraestructura por lo que corresponde al Estado: **1)** establecer las condiciones que permitan la concurrencia de la iniciativa e inversión de los particulares bajo un marco regulatorio claro y seguro; **2)** coadyuvar a que los diversos agentes económicos tengan acceso a servicios de telecomunicaciones de alta calidad y bajo costo; **3)** formular y conducir las políticas y programas para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; **4)** estimular una sana competencia entre los prestadores de estos servicios; y, **5)** proporcionar el logro de los objetivos de cobertura social. Tales obligaciones estatales deberán ser ejecutadas y vigiladas en su cabal cumplimiento por la SCT, de conformidad con lo establecido en los artículos 90 de la Constitución y 36 de la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal. En tal entendido de competencias y facultades, la Secretaría se “reserva el derecho de establecer obligaciones específicas para los concesionarios que operen en condiciones adversas a la libre competencia, a fin de proteger a la sociedad usuaria de estos servicios”. Lo anterior se cumple a través del ejercicio de facultades de la COFETEL contenidas en los artículos 16 y 17 de la LOAPF, y 37 bis del Reglamento Interno de la SCT; segundo, fracción XI, del Decreto por el que se crea la COFETEL; 9, fracción X, de su Reglamento Interno, corresponderá el Pleno de la COFETEL establecer obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información a los concesionarios que tengan poder sustancial en el mercado relevante de acuerdo con la LFCE.

Una vez que se ha justificado la intervención estatal, para que el órgano competente, es decir, la COFETEL, garantice una sana competencia en el sector telecomunicaciones a través de la imposición de obligaciones específicas, se analizarán los alcances de la misma. Con el propósito de analizar la dificultad de definir los alcances y límites sobre la imposición de una regulación asimétrica a TELMEX, que en la legislación secundaria aplicable no se establecen, enunciaré los principios de la teoría económica fundamentada en Stigler. En primer lugar, toda regulación tiene un costo, tanto respecto del operador que debe transferir determinados beneficios, como en cuanto a la asignación de recursos que debe realizar el Estado para verificar el cumplimiento de dicha regulación. En segundo lugar, la regulación se puede regir conforme al análisis económico de la oferta y la demanda. Lo anterior puede reducirse a una regla tan simple como reconocer que "las reglas restringen el comportamiento; en el caso en concreto de TELMEX, la regulación asimétrica pretende restringir el poder sustancial de dicho concesionario para evitar que éste realice prácticas anticompetitivas que desplacen a los operadores integrantes el mercado en cuestión. Al no existir costos de transacción viables entre la propia industria para llegar a un acuerdo y evitar prácticas discriminatorias provenientes de una de las partes, el Estado debe intervenir, asumiendo el costo de vigilar el cumplimiento de sus disposiciones.

En este entendido, el poder público deberá identificar en primer lugar el poder sustancial del operador dominante, el cual se manifiesta en: **a)** su posibilidad de desplazar a otros del mercado y de establecer barreras de entrada al mismo; **b)** el nivel de participación de mercado; **c)** la existencia o no de posibles sustitutos; **d)** el dominio sobre los insumos esenciales para la prestación de servicios públicos; **e)** la integración vertical de mercados; **f)** el control de información privilegiada; **g)** existencia de competidores reales y potenciales; y, **h)** el poder para realizar prácticas anticompetitivas como fijar unilateralmente los precios por la provisión de servicios, ventas atadas, trato exclusivo, denegación de trato, precios predatorios, trato privilegiado y exclusivo a subsidiarias y filiales, subsidios cruzados. Una vez determinado que TELMEX tiene poder sustancial en determinados mercados relevantes, de conformidad con lo establecido en la LFCE, resulta sumamente difícil delimitar los alcances y límites de las obligaciones específicas que van a ser impuestas. Lo anterior atiende a que el proceso regulatorio está expuesto a grandes dificultades técnicas, originadas en asimetrías de información, que afectan los resultados del mismo. Todas aquellas cuestiones que no pudieron haber sido negociadas, previstas o acordadas ante la generación de supuestos derechos producto del monopolio natural, deberán ser resueltas a través de una regulación específica. En este caso, los límites de la regulación específica que podrá imponer la COFETEL a TELMEX atienden a lo establecido en el mismo artículo 63 de la LFT; es decir, se limita a establecer obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información. No obstante, podría argumentarse el interés público para aumentar la imposición de obligaciones específicas, como, por ejemplo, en materia de facturación y cobranza, un servicio que no es considerado de telecomunicaciones, pero que lo monopoliza TELMEX y representa un recurso esencial para la negociación, y la prestación de determinados servicios. En este caso, lo único cuestionable sería el ejercicio de facultades discrecionales para determinar el alcance de dicho interés público. Las facultades discrecionales son producto de la interpretación de las leyes, y surgen cuando el ordenamiento jurídico no define con precisión, cuando, como y en que sentido deben aplicarse las mismas, es decir, cuando los términos de las leyes son demasiado amplios o inexactos, o no existe una disposición expresa aplicable, surge la necesidad de llenar esas lagunas a través de facultades

discrecionales. La mención expresa, condición necesaria para el ejercicio de toda facultad discrecional, de las facultades discrecionales con que cuenta la COFETEL, se encuentra establecida en los artículos 7º, fr. XII y 8º. Este último señala la posibilidad de aplicar supletoriamente otros ordenamientos de carácter general a falta de disposición expresa, tales como la LFPA y el Código Civil. Al respecto, cabe señalar que este último dispone, en su artículo 18, que no puede dejar de resolverse una controversia “por silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley”, así que los alcances de la imposición de obligaciones específicas deberán resolverse conforme a la letra de la ley o su interpretación jurídica, o bien, conforme los principios generales de derecho, según lo señalado en el artículo 19 de dicho ordenamiento. En este sentido, queda justificada la intervención del poder público, tanto en el mercado de las telecomunicaciones, como en los derechos correspondientes al título de concesión del operador dominante, a través de la imposición de una regulación asimétrica.

La imposición de dicha regulación específica no sólo corresponde a una intervención pública justificada, sino que es obligación del Estado hacerlo para cumplir con sus funciones consagradas en la Constitución, legislación secundaria y específica, planes generales y convenios internacionales; incluso respecto a su deber de garantizar la prestación de estos servicios públicos de telecomunicaciones impropios. En este sentido, Duguit atinadamente señaló en su momento que los gobernantes están jurídicamente obligados a asegurar la organización y el funcionamiento de los servicios públicos, aun cuando no es directamente el Estado el que los está suministrando, éste debe garantizar que los operadores a los que concesionó el uso, aprovechamiento y explotación de los mismos los presten de manera continúa, con los mejores niveles de calidad y a tarifas accesibles, bajo un marco de competencia eficiente y no discriminatorio. En virtud de todo lo expuesto anteriormente, considero que no sólo procede, sino que resulta necesaria, la imposición de una regulación específica a TELMEX, en su carácter de operador dominante, en materia de tarifas, información y calidad de servicio.

#### **4.2.5 Procedimiento.**

Una vez que se ha justificado la intervención estatal para la imposición de una regulación antimonopolio, se propone un procedimiento válido para llevar a cabo el ejercicio de dicha justificación, distinto al establecido en la regla trigésima primera de las RSL considerada como inconstitucional. El artículo 63 de la LFT establece la posibilidad de que la COFETEL imponga al operador que cuente con poder sustancial en el mercado una regulación específica. Ahora bien, como se analizó con anterioridad, dicho ordenamiento contiene una laguna y no establece quién debe calificar que un operador cuente con un poder sustancial en algún mercado relevante, ni tampoco el procedimiento que seguir para imponer dicha regulación simétrica ni los alcances de la misma. Ante este vacío, cabe invocar el artículo 8° de la LFT que establece:

*A falta de disposición expresa en esta Ley y en sus reglamentos o en los tratados internacionales, se aplicarán:*

- I. La Ley de Vías Generales de Comunicación;*
- II. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo;*
- III. El Código de Comercio;*
- IV. El Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal;*
- V. El Código Federal de Procedimientos Civiles;*
- VI. La Ley General de Bienes Nacionales; y*
- VII. La Ley Federal de Radio y Televisión*

En este sentido, considero que, en vez de haber creado la regla trigésima primera de las RSL para justificar la facultad de la COFECO y para determinar el procedimiento que seguir, debió haberse utilizado el artículo 8° de la LFT y aplicar supletoriamente la LFPA, en el entendido que este último ordenamiento establece claramente los requisitos y formalidades que debe seguir todo procedimiento administrativo. Posteriormente, se

analizará el tipo de procedimiento, que, de acuerdo a la LFPA, debe imponerse; pero antes cabe deslindar la competencia para imponer este tipo de regulación asimétrica. La competencia de las autoridades estatales es uno de los elementos esenciales del acto administrativo, el cual encuentra su fundamento constitucional en el artículo 16. Entre sus características más importantes, destacan las siguientes: a) requiere siempre un texto expreso de la ley para poder existir; b) su ejercicio es obligatorio para el órgano a quien se le atribuye; esto es, no es un derecho del titular del propio órgano. Por otro lado, las características de la competencia encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual las autoridades del Estado solo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y los términos en que la misma determina. En efecto, si el Estado solo puede tomar determinaciones respecto a casos concretos cuando haya una autorización de la ley, está implícita en esa idea la de que la propia ley sea la que determine el órgano competente para efectuar los actos que autoriza.

De conformidad con el artículo 63 de la LFT, la competencia para imponer una regulación específica tan sólo se establece expresamente a la SCT. La COFETEL no cuenta con facultades para poder expedir reglas de carácter general, abstracto y obligatorio, ya que este tipo de normas sólo pueden ser emitidas por el Congreso de la Unión (en caso de leyes) y por el Ejecutivo (en caso reglamentos). La SCT puede delegar esta facultad al órgano regulador perito en la materia, es decir, a la COFETEL, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la LOAPF y lo establecido en el decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Por el otro lado, en materia de competencia económica, para establecer si un operador cuenta o no con poder sustancial en el mercado, el artículo 63 de la LFT tan sólo establece que éste deberá ser de acuerdo con la LFCE. No se designa en ningún lugar de la LFT la competencia de la COFECO para realizar la declaratoria correspondiente; sin embargo, no es el propósito llegar al absurdo; existe una laguna en la LFT y los reglamentos que han pretendido cubrirla son inválidos. Aun cuando la COFECO tan sólo puede emitir su opinión al respecto, sin que esto le otorgue facultades ejecutorias, se acepta que es el órgano encargado para determinar si el poder sustancial en el mercado detectado está de acuerdo a

lo establecido en LFCE. Sin embargo, cabe aclarar que ésta debería allegarse de los órganos peritos en los mercados relevantes para que los criterios económicos sean acordes con la naturaleza específica del sector y del mercado relevante que pretenda segmentarse.

Respecto a la posibilidad de aplicar la LFPA, existen argumentos que sustentan su viabilidad y legalidad, y otros que resulta necesario desarmar para justificar su correcta aplicación. En primer lugar, la LFT, en su artículo 8°, establece que le será supletoriamente aplicable la LFPA, y, en el caso concreto, estaría aplicándose esta ley en virtud de que el establecimiento de obligaciones específicas se prevé en el artículo 63 de la LFT. Si lo anterior pretendiere ser rebatido, en virtud de que el artículo 1° de la LFPA prevé que ésta no puede ser aplicable a la materia de competencia económica, y en el caso se trata de establecer un régimen preventivo al agente económico dominante titular de la red pública de telecomunicaciones para que no incurra en conductas anticompetitivas, tal argumentación no sería válida, ya que los artículos 8° y 63 de la LFT establecen un caso de excepción a la excepción que a su vez se prevé en el artículo 1° de la LFPA. Es decir, la LFPA, al excluir su aplicación en ciertas materias, lo hace en virtud de que existen regulaciones específicas para ellas, sin que en este momento vayamos a profundizar en sostener lo anterior, además de que, en el caso, la propia LFCE ni su reglamento prevén procedimiento alguno que deba seguirse para establecer obligaciones específicas a un agente económico dominante en cierto mercado, y, en especial, respecto a la red pública de telecomunicaciones.

Si no se aplicara la LFPA, no existiría ordenamiento alguno que fuera exactamente aplicable al caso, o válido, ya que las RSL y el RCVS son inconstitucionales; en caso contrario, tendría que llegarse hasta el extremo de la aplicación del Código de Procedimientos Civiles, lo que presentaría muy serios problemas, ya que este ordenamiento no prevé procedimientos inquisitivos para la creación de normas específicas, sino que los procedimientos que contiene se refieren a los casos en que deba resolverse alguna controversia. Además, procede la aplicación de la LFPA y no del RLFCE, que en materia de competencia económica debiera ser el que se aplicara, ya que dicho reglamento



aún cuando fue emitido por el Presidente de la República en el ejercicio de sus facultades establecidas en el arte 89, fracción I, de la constitución, no contiene el procedimiento para imponer obligaciones específicas a través de una regulación asimétrica al operador que sea considerado como dominante.

Es por ello que de seguir aplicándose normas ilegítimas en el procedimiento que resuelva declarar a un agente económico como “dominante”, atentando contra el principio de legalidad consignado en el artículo 16 Constitucional, permanecerá latente la imposibilidad de imponer una regulación asimétrica al operador dominante en el mercado de las telecomunicaciones, y por lo tanto la imposibilidad de garantizar una sana competencia en los mismos.

## **C O N C L U S I O N E S**

**PRIMERA.-** Las telecomunicaciones juegan un papel decisivo en el desarrollo de las naciones, y representan un elemento indispensable para el funcionamiento adecuado de las empresas e instituciones, ya que forman parte de la vida cotidiana de una gran parte de los habitantes de este planeta, en ámbitos como el económico, el político y el social.

**SEGUNDA.-** Los avances tecnológicos han ido modificando el mercado económico de las telecomunicaciones, y consecuentemente el régimen jurídico que las regula, por lo que la eficiencia del sector depende principalmente de que exista un marco regulatorio válido y eficaz que así lo prevea.

**TERCERA.-** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, mediante la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, correspondiéndole particularmente la rectoría en materia de telecomunicaciones, con lo que a su vez protege la seguridad y la soberanía de la Nación.

**CUARTA.-** La industria de las telecomunicaciones en la mayoría de los países fue considerada en su conjunto como un monopolio propiedad del Estado. En México este monopolio fue extinguido mediante un proceso de reforma regulatoria del sector, que implicó tres principales acciones: a) la modificación del Título de Concesión de Teléfonos de México en 1990; b) la promulgación de una nueva Ley Federal de Telecomunicaciones en 1995; y, c) la creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en 1996.

**QUINTA.-** La Ley Federal de Telecomunicaciones tiene la gran tarea de promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia, para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social.

**SEXTA.-** El reto más grande en el sector telecomunicaciones, ha sido hasta ahora la sana competencia; y tratándose de un sector tan importante como éste, que en su momento estuvo sujeto a un régimen monopólico, y por ser parte de la base de la política económica actual del país, debe contemplar en sus disposiciones regulatorias, el desarrollo eficiente y competitivo del mercado, a través de la imposición de obligaciones específicas al operador dominante que atente contra dicho desarrollo.

**SÉPTIMA.-** El derecho de las telecomunicaciones puede concebirse como aquella rama del ordenamiento jurídico que tiene por objeto específico la regulación u ordenación de las telecomunicaciones en su conjunto, siendo la Ley Federal de Telecomunicaciones la única fuente para la formación de este concepto, ya que delimita su alcance en torno a la definición de las telecomunicaciones.

**OCTAVA.-** El derecho de las telecomunicaciones no puede concebirse separado del derecho administrativo, ya que este último analiza y estudia conceptos fundamentales como lo son el servicio público, el acto administrativo, el procedimiento administrativo, etc., así como teorías o doctrinas que buscan la esencia de lo jurídico administrativo; mientras que el primero pretende regular un servicio público mediante una serie de actos de tipo administrativo, los cuales son procedimientos que están regulados en su marco normativo, que van desde el trámite para la obtención de concesiones, permisos y registros, hasta los actos jurídicos tendientes al cumplimiento de las obligaciones en ellos consignadas.

**NOVENA.-**El término *dominancia* se refiere al poder económico que tiene un agente para controlar unilateralmente el precio o el abasto de un bien o servicio en un mercado determinado (relevante), sin que exista la posibilidad de que dicho poder sea contrarrestado por otro u otros competidores, sino que sea objeto de una regulación asimétrica.

**DÉCIMA.-** Dada la importancia del sector telecomunicaciones en el desarrollo del país, el Estado ha buscado la posibilidad de establecer una regulación asimétrica con el objeto de imponer obligaciones específicas al operador dominante, con el fin de proteger tanto la estructura del mercado mencionado, como el que éste no pueda realizar prácticas predatorias ni abusar del poder sustancial con el que cuenta.

**DÉCIMA PRIMERA.-** El artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones faculta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para establecer al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones, que tenga poder sustancial en el mercado relevante de acuerdo a la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información, lo cual no es claro, ya que simplemente establece como condiciones para que a un operador se le impongan obligaciones específicas: 1) *que tenga poder sustancial en el mercado relevante*, y 2) *que esto sea de conformidad con lo establecido en la LFCE*, sin precisar quien es la autoridad competente para calificar la existencia de dicho poder, o bien, si basta la simple actualización de lo previsto en el artículo 13 de la LFCE.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** La Ley Federal de Competencia Económica, reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, es de observancia general en toda la República Mexicana, y aplicable a todas las áreas de actividad económica y tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia a través de su órgano regulador: la Comisión Federal de Competencia (COFECO), el cual es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, que cuenta con autonomía técnica y operativa para dictar sus resoluciones. Sin embargo, la COFECO, en tal carácter, carece de facultades de autoridad para hacer efectivas e imponer sus propias resoluciones, e incluso en materia de telecomunicaciones, carece legalmente de facultades de autoridad para hacer efectiva e imponer mediante la fuerza estatal su resolución mediante la cual declara a TELMEX como dominante en cinco mercados relevantes. Lo anterior, debido a que la COFECO debe considerarse como un órgano meramente consultor y de opinión, nunca como ejecutor. En este sentido, sólo le

corresponde resolver sobre condiciones de competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante o cualesquiera otras cuestiones sobre competencia o libre concurrencia cuando sean requeridas por otros ordenamientos, lo cual no es el caso de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

**DÉCIMA TERCERA.-** El órgano competente para conocer de la materia es la Comisión Federal de Telecomunicaciones, quien puede establecer mecanismos de coordinación con dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, u otros organismos públicos y privados, para la consecución de sus objetos y para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en materia de telecomunicaciones. En este sentido cabe la interacción entre la COFETEL y la COFECO, ya que se reconoce que esta última es un órgano especializado en materia de competencia económica, prácticas monopólicas relativas, poder sustancial y mercado relevante; sin embargo, la primera, es el órgano especializado en la materia de los mercados de telecomunicaciones.

**DÉCIMA CUARTA.-** La declaratoria de *dominancia* emitida por la Comisión Federal de Competencia, el 4 de diciembre de 1997, y en las resoluciones subsecuentes de fechas 17 de julio de 1998 y 21 de mayo de 2001, han carecido de fundamentación, toda vez que no existe norma legítima que le otorgue las facultades necesarias para tales efectos, a su vez que carece de motivación, en virtud de no expresar suficientes argumentos veraces y acordes con la legislación aplicable; atentando a sí contra el principio de legalidad y de competencia establecido por el artículo 3° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en relación con la garantía de legalidad consignada en el artículo 16 Constitucional. Motivos por los cuales, finalmente, la autoridad judicial ordenó la revocación de la última resolución en la que se declara a TELMEX agente dominante, lo que se traduce en la imposibilidad de imponer una regulación asimétrica al operador dominante en el mercado de las telecomunicaciones.

**DÉCIMA QUINTA.-** El procedimiento que concluye con la resolución que declara dominante a un agente económico, debe llevarse a cabo con apego a las normas vigentes establecidas en la Ley Federal de Telecomunicaciones, de lo contrario, esta Ley debe ser reformada, a fin de establecer de manera clara, precisa y exhaustiva las facultades del órgano o los órganos especializados para declarar la dominancia de los agentes económicos en los mercados de telecomunicaciones e imponerles una regulación específica, estableciendo asimismo los límites de dichas facultades con el fin de impedir arbitrariedades al hacer predecible su actuación; mediando todas las formalidades jurídicas que garantice la efectiva imposición de la misma y la plena satisfacción de sus objetivos.

## G L O S A R I O

**Banda de Frecuencias.-** Porción del espectro radioeléctrico que contiene un conjunto de frecuencias determinadas.

**Conmutación.-** Función que permite el enrutamiento de tráfico público conmutado entre usuarios conectados en la misma central o entre dicha central y otras centrales, mediante la utilización de numeración local asignada y administrada por la Comisión, de conformidad con el Plan de Numeración. Proceso consistente en la interconexión de unidades funcionales, canales de transmisión o circuitos de telecomunicación por el tiempo necesario para conducir señales

**Coubicación.-** Colocación de equipos y dispositivos de transmisión necesarios para la interconexión, mediante equipos pertenecientes a un concesionario en los espacios físicos abiertos o cerrados de otro concesionario de red pública de telecomunicaciones, con el que se tiene celebrado un convenio de interconexión. Incluye el suministro de energía, aire acondicionado y demás facilidades necesarias para su adecuada operación, así como el acceso a los espacios físicos mencionados durante las 24 horas del día, todos los días del año.

**Espectro Radioeléctrico.-** El espacio que permite la propagación sin guía artificial de ondas electromagnéticas cuyas bandas de frecuencias se fijan convencionalmente por debajo de los 3,000 gigahertz.

**Hacker.-** Es el neologismo utilizado para referirse a un experto en varias o alguna rama técnica relacionada con la informática: programación, redes de computadoras, sistemas operativos, hardware de red/voz, etc.

**Interconexión.-** Conexión física y lógica entre dos redes públicas de telecomunicaciones, que permite cursar tráfico público conmutado entre las centrales de ambas redes. La

interconexión permite a los usuarios de una de las redes conectarse y cursar tráfico público conmutado a los usuarios de la otra y viceversa, o utilizar servicios proporcionados por la otra red

**Internet.-** La vasta colección de redes interconectadas que emplean en general protocolos que emergen del ARPANET a finales de los 60's y principios de los 90's. Internet es ahora (Julio 1995) una gran conexión que tiene aproximadamente un mínimo de 60,000 redes independientes en todo el mundo creando una gran red global.

**Local loop o última milla.-** Tramo que va de la central del operador de telecomunicación al domicilio del usuario final.

**Órbita Satelital.-** Trayectoria que recorre un satélite al girar alrededor de la tierra.

**Paging.-** Es un sistema de telecomunicación que tiene como meta principal la transmisión inalámbrica de breves mensajes a una terminal portátil.

**Presuscripción.-** Selección que hace un operador del servicio de telefonía pública, mediante el mecanismo general previsto en las Reglas del Servicio de Larga Distancia, para que un determinado concesionario de larga distancia, curse el tráfico de cualquiera de sus aparatos sin necesidad de que el usuario marque un código de identificación de operador de larga distancia.

**TCP/IP.-** (Transmission Control Protocol/Internet Protocol) El protocolo que mejor describe a internet. Originalmente diseñado para sistemas operativos UNIX, el software TCP/IP es ahora disponible para cualquier sistema operativo mayor. Para poder tener una conexión a Internet una computadora requiere TCP/IP.

Medios de transmisión



**Teledensidad.-** Refiere a la existencia de cierto número de líneas de telefonía básica por un determinado número habitantes en cierto territorio. Relativo al acceso a la telefonía fija.

**Trunking.-** Sistemas de radiocomunicaciones móviles para aplicaciones privadas, formando grupos y subgrupos de usuarios (p.e. Servicios de Nextel).

**WWW.-** (World Wide Web) Dos significados- Primero, no muy común: la constelación entera de recursos que pueden ser accesados empleando Gopher, FTP,HTTP,telnet, USENET, WAIS y otras herramientas. Segundo, el universo de servidores hypertext (servidores HTTP) que son los servidores que permiten mezclar texto, gráficos, archivos de sonido, etc

## ABREVIATURAS

<b>COFECO.</b>	Comisión Federal de Competencia.
<b>COFETEL.</b>	Comisión Federal de Telecomunicaciones.
<b>DOF.</b>	Diario Oficial de la Federación.
<b>ITEL.</b>	Índice de Producción del Sector Telecomunicaciones.
<b>INEGI.</b>	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.
<b>LFCE.</b>	Ley Federal de Competencia Económica.
<b>LFPA.</b>	Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
<b>LFT.</b>	Ley Federal de Telecomunicaciones.
<b>LIE.</b>	Ley de Inversión Extranjera.
<b>LOAPF.</b>	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
<b>LVGC.</b>	Ley de Vías Generales de Comunicación.
<b>OCDE.</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
<b>OMC.</b>	Organización Mundial de Comercio.
<b>PIB.</b>	Producto Interno Bruto.
<b>PND.</b>	Plan Nacional de Desarrollo.
<b>RCVS.</b>	Reglamento de Comunicación Vía Satélite.
<b>RLFCE.</b>	Reglamento de la Ley de Competencia Económica.
<b>RSL.</b>	Reglas del Servicio Local.
<b>RT.</b>	Reglamento de Telecomunicaciones.
<b>SCT.</b>	Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
<b>TELMEX.</b>	Teléfonos de México, S.A. de C.V.
<b>TLC.</b>	Tratado de Libre comercio con América del Norte.
<b>UIT.</b>	Unión Internacional de Telecomunicaciones.
<b>UIT-R.</b>	Sector de Radiocomunicaciones de la UIT.

## BIBLIOGRAFIA

- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, 2ª Ed. Porrúa, México, 1997.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1994.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. 59ª Edición, Porrúa México. 2006.
- GONZÁLEZ LUNA BUENO, Federico, et al. *La regulación de las telecomunicaciones*, 1ª Ed., Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.
- KUHLMANN, Federico / Alonso, Antonio. *Información y Telecomunicaciones*, Primera Edición 1996, Fondo de Cultura Económica.
- LEWIN, David y Kee, Richard, *Curbing Dominante: The different definitions of dominante*, OVUM, Interconnect, a Global Guide of Effective Telecommunications, OVUM, Inglaterra, 1997.
- MARIENHOFF, S. Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. I, Teoría General, 4ª Edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1994.
- PETRAZZINI, Benn A. y Clark, Theodore H., *Costs and Benefits of Telecommunications Liberalization in Developing Countries*, Conferencia impartida en el institute for international economics, Washington, D.C., enero de 1996.
- RODRÍGUEZ LOBATO Raúl, *Derecho Fiscal*, UNAM, 2da edición, editorial Oxford Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Abril 2004.
- TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A. de C.V., *Historia de la Telefonía en México (1887-1991)*, México, Telmex 1990.
- WITKER, Jorge y Varela, Angélica, *Derecho de la Competencia Económica en México*, [en línea] México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, Serie Doctrina Jurídica (Núm. 157), Formato html, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1151>, ISBN 970-32-1052-X

## **LEGISLACIÓN**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Telecomunicaciones.
- Ley Federal de Competencia Económica.
- Ley de Inversión Extranjera.
- Ley de Vías Generales de Comunicación.
- Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Planeación.
- Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.
- Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte.
- Ley de Navegación y Comercio Marítimos.
- Ley de Puertos.
- Ley de Aviación Civil.
- Ley de Aeropuertos.

## **REGLAMENTOS**

- Reglamento de Telecomunicaciones.
- Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.
- Reglamento del Servicio de Telefonía Pública.
- Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos.

- Reglamento de Comunicación Vía Satélite.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.
- Reglamento del Gas Natural.
- Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica.

## **FUENTES ELECTRÓNICAS**

- KING, William, Apuntes [www.drexel.edu](http://www.drexel.edu)
- Glosario de Telecomunicaciones.  
[http://www.cofotel.gob.mx/wb/Cofotel\\_2008/glosario\\_general\\_tomado\\_de\\_las\\_publicaciones\\_de\\_la\\_ley](http://www.cofotel.gob.mx/wb/Cofotel_2008/glosario_general_tomado_de_las_publicaciones_de_la_ley)