

# IMPOSICION DE OBLIGACIONES ESPECIFICAS AL OPERADOR DOMINANTE UNA PROPUESTA PARA EL CASO MEXICANO

LUIS MANCERA DE ARRIGUNAGA

*A mi esposa María Teresa y a mis hijos María y  
Luis Jerónimo por su constante e incondicional  
apoyo.*

*Agradezco a Germán Saldivar y Manuel Guerrero  
por su valiosa colaboración y comentarios en el  
desarrollo de este ensayo.*

**SUMARIO: 1. INTRODUCCION. 2. ANTECEDENTES. 2.1. Compromisos en el Marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). 2.2. El Servicio Universal en México. 3. CONCEPTO DE SERVICIO UNIVERSAL. 4. EXPERIENCIA INTERNACIONAL. 4.1. La Comunidad Europea. 4.2. Estados Unidos de América. 4.3. Reino Unido. 5. JUSTIFICACION. 6. PROPUESTA. 7. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES QUE SE ENCUENTRA ACTUALMENTE EN ANALISIS EN EL SENADO DE LA REPUBLICA. 8. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFIA.**

## 1. INTRODUCCION

En vista de que actualmente existen diversas propuestas para modificar la legislación vigente relativa a la regulación del sector de telecomunicaciones en México, resulta oportuno abordar uno de los temas que más ha limitado la creación de un verdadero ambiente competitivo en éste mercado y que ha obstaculizado que los beneficios de la liberalización y desregulación de la industria alcancen al público en general: la imposición de obligaciones específicas al operador dominante o con poder sustancial en el mercado.

La correcta regulación respecto a dicho tema es una preocupación que se encuentra presente en la agenda de una gran cantidad de países que han compartido con México, antecedentes donde existía un solo operador participante en el mercado, constituyéndose en un monopolio *de facto*. La búsqueda de medidas que logren equilibrar la relación entre los nuevos participantes en el mercado y el operador dominante ha constituido una de las tareas más complicadas para los reguladores de dicho mercado.

En los últimos años, se ha generado una gran cantidad de investigación respecto a este tema, el cual se encuentra íntimamente relacionado con el de las políticas de competencia económica. Académicos y reguladores se han dado a la tarea de buscar en que tópicos y de que forma se deben establecer limitaciones y obligaciones específicas a estos participantes con poder sustancial en el mercado, sin ocasionar una sobrerregulación o desincentivar el desarrollo de esta importante industria.

Es por lo anterior que resulta pertinente discutir alternativas que permitan mayores oportunidades de competencia efectiva en el mercado de telecomunicaciones en México, y que incentiven su incipiente desarrollo permitiendo que los beneficios propios de este tipo de políticas económicas alcancen a los usuarios de los servicios<sup>1</sup>.

## **2. ANTECEDENTES**

### **2.1 Compromisos en el Marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC).**

Reunión Ministerial de Marrakech. El 15 de abril de 1994, plenipotenciarios de diversos países, entre ellos el de México, firmaron el Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, en la que se adoptaron diversos acuerdos y decisiones ministeriales, entre las que destacan, el Acuerdo que Establece la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Acuerdo General sobre Comercio en Servicios, y la Decisión Relativa a las Negociaciones sobre Telecomunicaciones Básicas.

La citada Acta Final fue aprobada por la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión el 13 de julio de 1994, y el instrumento de ratificación correspondiente fue depositado ante el Director General del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio el 31 de agosto de 1994. Dicha Acta Final, junto con los Acuerdos y Decisiones Ministeriales fue promulgada por el Presidente de la República mediante decreto del 27 de diciembre de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994.

Decisión Relativa a las Negociaciones sobre Telecomunicaciones Básicas. Diversos países, entre ellos México, se comprometieron a continuar las negociaciones con el objeto de alcanzar una mayor liberalización en dicho sector<sup>2</sup>. El resultado se plasmaría en un Cuarto Protocolo al Acuerdo General de Comercio en Servicios junto con las listas de compromisos asumidos por cada país. En las listas de compromisos, cada país debía señalar sus excepciones o compromisos específicos adoptados en este nuevo esfuerzo liberalizador.

Documento de Referencia. Al finalizar las negociaciones se acordaron una serie de principios relativos al marco regulatorio que debe adoptar cada país sobre los servicios básicos de telecomunicaciones. Este nuevo marco regulatorio quedó plasmado en un documento llamado "Documento de Referencia"<sup>3</sup> (Ver Anexo A).

---

<sup>1</sup> Como lo observan en su estudio Bayland, O. y Niccoletti, G. "Regulation, Market Structure and Performance in Telecommunications", OECD Economic Studies No. 32, 2001/1, p. 135.

<sup>2</sup> Report of the Group on Basic Telecommunications, World Trade Organization

<sup>3</sup> México, Lista de Compromisos Específicos, Suplemento 2, Comercio de Servicios, Organización Mundial de Comercio, 11 de abril de 1997.

México, dentro de sus listas de compromisos, para el caso del sector de servicios de telecomunicaciones proporcionados por una red pública de telecomunicaciones, adoptó las obligaciones contenidas en el citado Documento de Referencia. El mencionado Cuarto Protocolo, que incluye el Documento de Referencia, entró en vigor el 5 de febrero de 1998. El protocolo en cuestión, no requirió de aprobación adicional alguna por parte del Senado ya que forma parte del Acta Final de la Ronda Uruguay, que junto con el Documento de Referencia son obligatorios para nuestro país desde el 5 de febrero de 1998, sin que para ello sea necesaria su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 133 constitucional establece que, “la Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados o que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de Toda la Unión...”; el Protocolo en cuestión, es ley suprema de toda la Unión y, por consiguiente, por imperativo constitucional, debe ser respetado en todos sus Términos.

Entre los principios contenidos en el Documento de Referencia destacan, la obligación de adoptar medidas (leyes, reglamentos, etc.) que:

- Prevengan las prácticas anticompetitivas por parte de un proveedor principal que controle recursos esenciales o use su posición de mercado de manera que afecte a otros competidores.
- Garanticen la interconexión con el proveedor principal, bajo términos, condiciones y tarifas no discriminatorias y de manera oportuna.
- Garanticen que las citadas tarifas se basen en costos transparentes, razonables y económicamente factibles.
- Establezcan un procedimiento ágil y transparente para la solución de controversias entre los operadores.
- Garanticen la imparcialidad e independencia de las entidades reguladoras respecto de todo proveedor de servicios básicos de telecomunicaciones.
- Garanticen la transparencia en la asignación de recursos escasos como las frecuencias, números, y derechos de vía.

Recientemente, México ha manifestado su interés en negociar, dentro del marco de la OMC, una profundización de los compromisos relativos al sector de las telecomunicaciones<sup>4</sup>, considerando que las condiciones de mercado han cambiado en los últimos 5 años, cuando se establecieron los compromisos que se encuentran vigentes. No obstante, en relación al tema de principios competitivos,

---

<sup>4</sup> Comunicación de México, Servicios de Telecomunicaciones, Consejo de Comercio en Servicios: Serie de Reuniones Extraordinarias, Organización Mundial del Comercio, 10 de Julio de 2001, S/CSS/W/101.

México considera que dichos principios “no deben ser parte de las negociaciones de acceso a mercados en materia de servicios o de ciertos sectores de interés para algunos Miembros, sino de una negociación mucho más amplia y general que involucre los intereses de todas las partes y reconozca los diferentes niveles de desarrollo”<sup>5</sup>.

Al respecto, vale la pena considerar que recientemente el Órgano de Solución de Diferencia de la OMC estableció un grupo especial a solicitud de los Estados Unidos relativo a medidas que afectan los servicios de telecomunicaciones<sup>6</sup>.

México ha reiterado que ha cumplido con los compromisos contenidos en el Documento de Referencia que se estableció en 1997 y que su legislación interna es “absolutamente compatible” con dichos principios<sup>7</sup>. Sin embargo, en el tema relativo a obligaciones específicas aplicables al operador dominante, se considera que varios requerimientos no han sido del todo adoptados. Por lo anterior se propone, como se verá más adelante, incorporarlos de manera clara en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

## **2.2 El operador dominante: Telmex**

En septiembre de 1989, el Gobierno Federal anunció su intención de privatizar Teléfonos de México (Telmex). El proceso correspondiente concluyó hasta diciembre de 1990. Posterior a la privatización de esta empresa, muchos consideran que las mejoras en la calidad del servicio han sido lentas y no ha sido evidente el aumento de líneas telefónicas, no obstante las tasas de crecimiento de la empresa en algunas variables significativas demuestra que ha sido altamente rentable<sup>8</sup>. Asimismo, las tarifas de interconexión que Telmex ha cobrado desde la apertura en 1997 han rebasado los niveles internacionales<sup>9</sup>, y están muy lejos de aproximarse a su costo verdadero.

En marzo de 1998, Telmex fue declarado operador dominante por la Comisión Federal de Competencia (CFC). Dicho órgano determinó que sería la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), la encargada de establecer la segmentación definitiva de los mercados en los que existía dicha situación. Mediante resolución administrativa número P/EXT/080900/005 del 8 de septiembre de 2000, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Cofetel, estableció a Telmex, obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información, en su carácter de concesionario de una red pública de telecomunicaciones con poder sustancial en cinco mercados

---

<sup>5</sup> Idem, p. 3.

<sup>6</sup> Nota de la Secretaría, Constitución de un Grupo Especial establecido a solicitud de los Estados Unidos, Organización Mundial del Comercio, 30 de agosto de 2002, WT/DS204/4.

<sup>7</sup> Comunicación de México, Servicios de Telecomunicaciones, Consejo de Comercio en Servicios: Serie de Reuniones Extraordinarias, Organización Mundial del Comercio, 10 de Julio de 2001, S/CSS/W/101, p. 3.

<sup>8</sup> Limón Rodríguez, Mario Alberto “Las Telecomunicaciones en México – Análisis de la Regulación de Precios de Interconexión a la Red”. Tesis de Maestría en Economía, CIDE, México 1998.

<sup>9</sup> Ver OECD (2001) Interconnection and Local Competition. Working Party on telecommunication and Information Services Policies. DSTI/ICCP/TISP(2000)3/FINAL. Febrero, p. 19.

relevantes, de acuerdo con el artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

No obstante lo anterior, el 8 de julio de 2002 la Cofetel determinó con base en la sentencia del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, dejar sin efectos la resolución administrativa a la que hace referencia el párrafo anterior.

### **3. CONCEPTO DE PODER SUBSTANCIAL**

El concepto de poder substancial en el mercado es comúnmente utilizado en la doctrina de competencia económica. Asimismo, y en el caso específico de las telecomunicaciones, el concepto se identifica con el de operador dominante, el cual es materia de regulación en diversos países que compartieron con México un proceso similar de liberalización.

Actualmente, la Ley Federal de Competencia Económica previene los requisitos que deben considerarse para determinar si un agente económico tiene poder substancial en el mercado relevante<sup>10</sup>:

- 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;
- La existencia de barreras a la entrada y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores;
- La existencia y poder de sus competidores;
- Las posibilidades de acceso del agente económico y sus competidores a fuentes de insumos;
- Su comportamiento reciente; y
- Otros que establezca el reglamento de la Ley.

El propósito de la regulación para un agente económico con poder substancial de mercado (operador dominante) consiste en limitar el probable uso de su poder de mercado en detrimento del proceso de competencia y de los consumidores. En el ámbito internacional de las telecomunicaciones la regulación al dominante es una práctica común, particularmente cuando los mercados son de reciente apertura. Países como Australia, Canadá, Chile, La República Checa, de la Unión Europea, Hong-Kong, Hungría, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Panamá, Perú, Filipinas, Polonia, Portugal, Singapur, Sudáfrica, Taiwán y Venezuela han adoptado este tipo de esquemas regulatorios. En todos los casos se ha concluido que sin dichas

---

<sup>10</sup> Ley Federal de Competencia Económica, artículo 13.

medidas el operador dominante ejercerá su capacidad e incentivos para minar las condiciones del mercado, y desplazar así a los competidores e impedir que los beneficios de la competencia alcancen a los usuarios finales de los servicios.

Debido a lo anterior y para asegurar que la competencia se desarrolle correctamente, es necesario “clasificar al operador dominante en el mercado como tal aplicándole reglas más restrictivas”<sup>11</sup>. Dichas medidas pueden versar sobre requerimientos tarifarios, de calidad y de información, entre otros. De éstos los cargos por interconexión han sido algunos de los más polémicos y complejos temas a los que ha sido necesario discutir.

“El nivel de los cargos por interconexión determinan la estructura del mercado de las telecomunicaciones”<sup>12</sup>, ya que si son muy altos, inhiben a las compañías a entrar a competir al sector, y si son muy bajos, la compañía dominante no podrá recuperar su inversión en las redes y desincentivará cualquier inversión en infraestructura en el futuro. Por lo que resulta necesario establecer cargos por interconexión que consideren los costos correspondientes para garantizar una competencia efectiva.

## **4. EXPERIENCIA INTERNACIONAL**

### **4.1 La Comunidad Europea**

#### Directiva Marco de la Comunidad Europea

A principios de 2002, el Parlamento y el Consejo Europeos emitieron la Directiva 2002/21/CE (Directiva Marco), en la que se establece un marco regulatorio común para las redes y los servicios de telecomunicación electrónica. Dicho marco también incluye las siguientes Directivas específicas:

- a) Directiva 2002/20/CE, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.
- b) Directiva 2002/19/CE, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión.
- c) Directiva 2002/22/CE, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.
- d) Directiva 97/66/CE, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las telecomunicaciones electrónicas.

---

<sup>11</sup> Limón Rodríguez, Mario Alberto “Las Telecomunicaciones en México – Análisis de la Regulación de Precios de Interconexión a la Red”. Tesis de Maestría en Economía, CIDE, México 1998. p. 40.

<sup>12</sup> OECD (2001) Interconnection and Local Competition. Working Party on Telecommunication and Information Services Policies. DSTI/ICCP/TISP(2000)3/FINAL. Febrero, p. 4.

Las más recientes directivas hablan de “servicios de comunicaciones electrónicas” en vez de “servicios de comunicaciones” y “redes de comunicaciones” que eran los términos previamente utilizados. Dicha modificación responde a la política de convergencia en cuanto a la regulación de transmisión relativa a los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información. El nuevo concepto agrupa todos los servicios y redes de comunicaciones electrónicas relacionadas con el transporte de señales mediante cables, ondas hertzianas, medios ópticos u otros medios electromagnéticos. En este orden de ideas, se ratifica la obligación de los Estados miembros de poner fin a los derechos exclusivos y especiales de suministro de servicios de comunicaciones electrónicas y han de garantizar el derecho de las empresas a prestar tales servicios. No obstante lo anterior, es importante considerar que la regulación de los contenidos de éste tipo de servicios se mantiene de forma separada.

En su artículo 14, la Directiva Marco establece lo que se entiende por empresas con peso específico en el mercado: “si, individual o conjuntamente con otras, disfruta de una posición equivalente a una posición dominante, esto es, una posición de fuerza económica que permite que su comportamiento sea, en medida apreciable, independiente de los competidores, los clientes y, en última instancia, los consumidores”. Asimismo, dicha Directiva Marco establece el procedimiento y los criterios aplicables para determinar si se está ante dicho supuesto.

Una vez que se ha determinado la calidad de “empresa con peso específico en el mercado” y si tras un análisis del mercado pertinente se concluye que éste no es realmente competitivo, se les impondrán a dichas empresas las obligaciones específicas correspondientes conforme a las Directivas 2002/19/CE y 2002/22/CE, relativas a interconexión y acceso, y a servicio universal.

Las obligaciones reglamentarias específicas a las que hace referencia el párrafo anterior, relativas a la Directiva 2002/19/CE conforme a los artículos 9, 11, 12 y 13, pueden ser:

- a) Obligaciones de transparencia.- conforme a las cuales los operadores deberán hacer público determinado tipo de información, como la relativa a la contabilidad, especificaciones técnicas, características de las redes, condiciones de suministro y utilización, y precios.
- b) Obligaciones de no discriminación.- las que buscarán garantizarán que el operador aplique condiciones equivalentes en circunstancias semejantes a otras empresas que presten servicios equivalentes, y proporcione a terceros servicios e información de la misma calidad que los que proporcione para sus propios servicios o los de sus filiales o asociados, en las mismas condiciones.
- c) Obligaciones de mantener cuentas separadas.- las que tienen por objeto exigir a una empresa integrada verticalmente que ponga de manifiesto de manera transparente, los precios al por mayor y los precios de transferencia

que practica, entre otras cosas para garantizar el cumplimiento de un requisito de no discriminación o, cuando proceda, para impedir los subsidios cruzados de carácter desleal. Las autoridades nacionales podrán especificar el formato y la metodología contable que deberá emplearse.

- d) Obligaciones relativas al acceso a recursos específicos de las redes y a su utilización.- mediante las cuales se puede exigir a los operadores que satisfagan las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados, así como las relativas a su utilización, entre otros casos en aquellas situaciones en las que las autoridades consideren que la denegación del acceso o las condiciones no razonables de efecto análogo, pueden constituir un obstáculo al desarrollo de un mercado competitivo sostenible a escala minorista o que no benefician a los usuarios finales. Entre dichas obligaciones se puede imponer a los operadores que:

- 1) Concedan acceso a terceros a elementos y/o recursos específicos de las redes, incluido el acceso desagregado al bucle local;
- 2) Negocien de buena fe con las empresas que soliciten el acceso;
- 3) No revoquen una autorización de acceso a recursos previamente concedida;
- 4) Presten servicios específicos en régimen de venta al por mayor para su reventa a terceros;
- 5) Concedan libre acceso a interfaces técnicas, protocolos u otras tecnologías clave que sean indispensables para la interoperabilidad de los servicios o de servicios de redes virtuales;
- 6) Faciliten la ubicación u otras modalidades de compartición de instalaciones, como conductos, edificios y mástiles;
- 7) Presten determinados servicios necesarios para garantizar la interoperabilidad de servicios de extremo a extremo ofrecidos a los usuarios, con inclusión de los recursos necesarios para los servicios de red inteligente o la itinerancia en redes móviles;
- 8) Proporcionen acceso a sistemas de apoyo operativos o a sistemas informáticos similares necesarios para garantizar condiciones equitativas de competencia en la prestación de servicios; y
- 9) Interconecten redes o los recursos de éstas.

Las autoridades nacionales podrán acompañar dichas obligaciones de condiciones en materia de equidad, racionalidad y oportunidad. Además, al establecerlas deberán considerar si son coherentes con los objetivos contenidos en el artículo 8 de la Directiva Marco, conforme a los siguientes elementos:

- 1) la viabilidad técnica y económica de utilizar o instalar recursos que compitan entre sí, a la vista del ritmo de desarrollo del mercado, tomando en cuenta la naturaleza y el tipo de interconexión y acceso de que se trate;



- 2) la posibilidad de proporcionar el acceso propuesto, en relación con la capacidad disponible;
  - 3) la inversión inicial del propietario del recurso, teniendo presentes los riesgos incurridos al efectuarla;
  - 4) la necesidad de salvaguardar la competencia a largo plazo;
  - 5) cuando proceda, los derechos pertinentes en materia de propiedad intelectual;
  - 6) el suministro de servicios paneuropeos.
- e) Obligaciones de control de precios y contabilidad de costos.- las que incluyen tanto a la orientación de los precios en función de los costos como a los sistemas de contabilidad de costos, en relación con determinados tipos de interconexión o acceso, en los casos en que el análisis del mercado ponga de manifiesto que una ausencia de competencia efectiva permitiría al operador en cuestión mantener precios excesivos o la compresión de los precios, en detrimento de los usuarios finales.

Al establecer dichas obligaciones, las autoridades considerarán la inversión efectuada por el operador y le permitirán una tasa razonable de rendimiento en relación con el capital correspondiente invertido habida cuenta de los riesgos afrontados por éste. Asimismo, velarán por que el mecanismo de recuperación de costos o el método de fijación de precios que se imponga sirva para fomentar la eficacia y la competencia sostenible y potencialice al máximo los beneficios para los consumidores. En ese sentido, podrán tener en cuenta los precios en mercados competidores comparables.

Con el objeto de facilitar la comprobación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia y no discriminación, las autoridades nacionales estarán facultadas para exigir que se les proporcionen, cuando así lo soliciten, documentos contables, incluida información relativa a ingresos percibidos de terceros. Dichas autoridades podrán publicar tal información en la medida en que contribuya a la consecución de un mercado abierto y competitivo, y con arreglo a lo establecido en la normativa nacional y comunitaria en materia de confidencialidad comercial.

## **4.2 Estados Unidos de América**

Un enfoque distinto respecto al problema que implica el operador dominante en el mercado de las telecomunicaciones, fue el llevado a cabo por los Estados Unidos en 1984. A diferencia de los enfoques tradicionales relativos a establecer obligaciones específicas al operador dominante, en este país se realizó la separación<sup>13</sup> de AT&T de las compañías operativas regionales Bell. Fueron separadas estructuralmente tanto las operaciones locales de AT&T de sus

---

<sup>13</sup> Se utiliza la palabra "separación" refiriéndose al término "divestiture" en inglés.

operaciones de larga distancia e internacionales, como la tenencia accionaria de ambos grupos de compañías a través de un *swap* de acciones<sup>14</sup>.

A través de dicha separación se logró eliminar los incentivos de las compañías Bell para favorecer a AT&T sobre competidores de larga distancia como MCI y Sprint, accediendo en igualdad de circunstancias al servicio de telecomunicaciones local. Dicha estrategia también eliminó la posibilidad de subsidios cruzados entre las operaciones locales y de larga distancia de AT&T.

Aunque extrema, la estrategia de separación resultó apropiada para el caso norteamericano debido a la enorme dominancia que ejercía sobre el mercado de las telecomunicaciones. Dicha enfoque no es comúnmente utilizado debido a los costos que puede implicar.

### 4.3 Reino Unido

Oftel, el órgano regulador de las telecomunicaciones en este país, tiene autoridad concurrente para decidir en cuanto a los asuntos que emerjan respecto al “Competition Act” relacionados con el sector de las telecomunicaciones. En este caso, dicha entidad coordina sus esfuerzos con el Director General de “Fair Trading” quien es el encargado en principio de aplicar dicha regulación.

En 1999, la Oftel publicó las “Directrices para la Aplicación de la Ley de Competencia en el Sector de las Telecomunicaciones”<sup>15</sup>, las cuales contienen disposiciones relativas a definición de mercado, formas de medir el poder de mercado de los participantes y métodos de evaluación de acuerdos individuales y conducta de los mismos (entre lo que está previsto el caso de los participantes con poder significativo de mercado). Dichas directrices hacen referencia a la aplicación de las reglas de competencia de distintas fuentes y jurisdicciones, y establecen como estos principios generales serán aplicados al sector de telecomunicaciones<sup>16</sup>.

Los participantes que son declarados con poder significativo en el mercado tendrán que cumplir con ciertas obligaciones específicas referidas a detalle en las “Directrices sobre la Determinación de Influencia en el Mercado”<sup>17</sup> publicadas en marzo de 2000. En dichas directrices se establece las siguientes obligaciones:

- a) Proveer información a Oftel que le permita vigilar la conducta del operador para garantizar que no abusa de su influencia de mercado.
- b) Publicar información respecto a tarifas, términos y condiciones si así se lo exige Oftel.
- c) Evitar la discriminación indebida hacia otros operadores y preferir sus propios negocios.

---

<sup>14</sup> World Bank (2000) Telecommunications Regulation Handbook, infoDev, November.

<sup>15</sup> Guidelines on the Application of the Competition Act in the Telecommunications Sector.

<sup>16</sup> World Bank (2000) Telecommunications Regulation Handbook, infoDev, November.

<sup>17</sup> Guidelines on Market Influence Determinations.

- d) Evitar subsidios cruzados (para el caso de British Telecom y Kingston).
- e) Suministro de telecomunicaciones de radio móviles a los proveedores de servicios, separación de actividades de negocios y emisión de contabilidad separada respecto a sus servicios de telecomunicaciones (aplicable solamente a los operadores dominantes en el mercado de telefonía móvil).

## **5. TEXTO LEGAL VIGENTE Y JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA**

### **5.1. Texto Vigente**

El artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones establece la posibilidad de que la autoridad imponga obligaciones específicas a operadores de redes públicas de telecomunicaciones con poder sustancial de mercado.

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

*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.”*

Como puede observarse, para entender e interpretar debidamente este artículo es necesario tener presente los artículos conducentes de la Ley Federal de Competencia Económica en lo que se refiere al concepto de poder sustancial en el mercado relevante.

La reforma o adición que se propone mediante el presente documento, más que pretender reformar dicho concepto, busca integrar el contenido del citado Documento de Referencia que forma parte del AGCS aceptado en el marco de la OMC. Dicha disposición debe considerarse Ley Suprema de la Unión por los argumentos ya mencionados en la sección de antecedentes de este estudio.

### **5.2 Justificación**

Resulta del mayor interés para el desarrollo de una competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones en México que la legislación mexicana integre, con claridad y suficiencia, los conceptos de “operador dominante o con poder sustancial en el mercado” y el de “recursos esenciales”. En la medida en que se cumpla este requisito será más transparente la declaración de dominancia que realice la autoridad sobre un operador específico.

Como se mencionó anteriormente, el operador dominante tiene tal calificación debido a que detenta el control de los recursos esenciales o participa a tal grado

en el mercado, que le permite influir de manera sustancial en el mercado. A éste respecto, la integración vertical de un operador al prestar diversos servicios en distintos mercados puede constituir otra fuente de dominancia en el sector.

Por su parte, los recursos esenciales son los elementos de una red pública de transporte o de servicio, que suministra exclusiva o predominantemente un sólo proveedor o un número limitado de ellos, o aquellos que no pueden ser fácilmente sustituidos económica o técnicamente por otros proveedores. El recurso esencial por excelencia en la telecomunicaciones es el acceso local a los usuarios (i.e. interconexión para originar y terminar tráfico público conmutado; el servicio de tránsito local; puertos, enlaces y coubicaciones; reventa, entre otros).

De lo anterior se desprende que debido a su poder e influencia en el mercado, el operador dominante puede realizar prácticas de discriminación indebidas a través de los precios que establece, la calidad de los servicios que surte y del manejo de la información que posee. Es por ello que una regulación integral sobre el tema debe normar los tres ámbitos.

### **5.2.1. Regulación en materia tarifaria**

Las tarifas que el operador dominante establece constituyen uno de los elementos más efectivos que puede utilizar para discriminar y afectar a la competencia. Al respecto, existen tres tipos de tarifas:

- a. Las tarifas de los recursos esenciales, que el dominante provee a la competencia para que ésta pueda ofrecer sus servicios a los usuarios finales.
- b. Las tarifas de los servicios finales que el propio operador dominante ofrece en el mercado en competencia con otros proveedores.
- c. Las tarifas de los servicios finales que el operador dominante provee de forma exclusiva o preponderante.

#### **a. Tarifas de recursos esenciales**

Al tratarse de recursos esenciales, el operador dominante puede afectar a sus competidores limitando el acceso a los consumidores finales, quienes tendrán menos opciones de servicio, afectando los beneficios de la competencia en el mercado correspondiente. Dicho operador dominante puede diferenciar los precios de servicios esenciales, imputándose una cantidad inferior a la que impone a sus competidores.

La experiencia mexicana en torno al asunto refleja el comportamiento esperado de un operador dominante desregulado en materia de precios de recursos esenciales. Éste, verticalmente integrado, se imputa costos de acceso inferiores a los que impone a sus competidores.

Lo anterior, no permite el sano desarrollo de la competencia sobre bases no discriminatorias y ocasiona que el margen de operación del operador dominante sea más amplio que el de sus competidores, lo que a su vez afecta los precios finales de servicios competitivos.

b. Tarifas de servicios finales provistos en competencia

El operador dominante posee una considerable influencia para determinar los precios en el mercado debido a su mayor participación en el mismo, lo que a su vez afecta los niveles de precios de sus competidores. Asimismo y considerando que no se imputan los mismos costos de interconexión, enlaces, cobunicaciones, reventa, entre otros, que los que impone a sus competidores, se podrían presentar subsidios cruzados.

Otra posibilidad es que el dominante fije los precios de los servicios al usuario final con base en se estructura de costos que, como ya se mencionó anteriormente, tiende a ser menor que la que impone a sus competidores, implicando con ello el uso de precios depredatorios.

Como consecuencia de lo anterior, los competidores deben alinear sus precios con respecto a los del dominante, de manera que sus ofertas sean competitivas a pesar de que sus estructuras de costos son más onerosas, resultando en un “estrangulamiento de márgenes” de los competidores.

c. Tarifas de servicios finales provistos de forma exclusiva o preponderante

En este apartado, la política de precios del operador dominante suele tender a lo siguiente:

- Aumento de los precios para derivar rentas cuasi-monopólicas.
- Falta de transparencia en el uso de los ingresos extra normales.
- Rentabilidad corporativa similar a la que se experimentaba cuando la entidad era un monopolio de estado o privado.
- Presunto uso indebido de los recursos para financiar estrategias de precios depredatorios en segmentos de mercado competitivos mediante subsidios cruzados.

## **5.2.2. Regulación en materia de calidad de servicio**

La necesidad de interconexión entre las redes de los distintos competidores para acceder a los consumidores finales, implica que la calidad de los servicios finales de los competidores depende, en buena medida, de la calidad de los servicios de interconexión que la red local les brinda. Si el proveedor del acceso local es un operador dominante y verticalmente integrado, tendrá los incentivos y la capacidad de afectar la calidad de los servicios finales de la red que interconecta mediante afectaciones a la calidad del servicio de interconexión.

En este caso, la regulación debe enfocarse a garantizar que los servicios que ofrece la red local tengan la misma calidad para todas las redes interconectadas a la misma. Por ello, los estándares de calidad aplicables a los servicios de telecomunicaciones deben ser establecidos por la autoridad competente con base en las necesidades y problemas reales de nuestro país, considerando las referencias internacionales. La observancia de dichos estándares de calidad debe estar sujeta a una verificación permanente e independiente. Estos estándares deben reflejar el dinamismo propio del sector, de modo que sus valores deben estar en permanente revisión y mejoría, y deben versar sobre:

- a. Los servicios de interconexión para tráfico público conmutado y de troncales digitales para servicios como el Internet por marcación.
  - b. La prestación de los servicios de acceso de otro tipo, como los accesos dedicados y de Internet.
- a. Los servicios de interconexión para tráfico público conmutado y de troncales digitales para servicios como el Internet por marcación

Su falta de regulación puede permitir las siguientes prácticas:

- Retrasos en la provisión de infraestructura de interconexión. Si el operador dominante es capaz de retrasar la entrega de enlaces de interconexión, los operadores competitivos no serán capaces de originar ni terminar tráfico público conmutado. En México, el operador dominante ha retrasado la entrega de esta infraestructura dejando como alternativa su oneroso servicio de reventa para la terminación del tráfico. Las quejas por estos retrasos se han documentado en Cofetel por parte de diversos operadores, sin ningún éxito o acción correctiva por parte de la autoridad.
  - El retraso o la negativa de proveer servicios de troncales digitales implica que se restringe la oferta de servicios de voz o de acceso a Internet en el mercado, situación que ha generado una disminución del crecimiento de Internet en nuestro país. Sin embargo el servicio de Internet del dominante nunca ha sufrido problemas de abasto supuestamente por causa técnica.
  - Afectaciones a la calidad de interoperabilidad de las redes interconectadas. El dominante puede afectar la calidad de los servicios finales mediante interrupciones de tráfico, retrasos en el establecimiento de llamadas, mala calidad de transmisión o señalización, entre otras. En México existen diversas denuncias ante la Cofetel y SCT respecto al tema.
- b. La prestación de los servicios de acceso de otro tipo, como los accesos dedicados y de Internet

Los servicios dedicados consisten en la provisión de medios de transmisión y servicios asociados surtidos a usuarios de consumo relativamente alto. Estos

servicios finales son provistos por diversos competidores, mediante medios de transmisión local que vinculan los establecimientos de los clientes finales con las empresas de telecomunicaciones que ofrecen los servicios finales (operador dominante). El dominante puede incurrir en las siguientes prácticas:

- Retrasar la entrega de servicios dedicados ocasionando cancelaciones de servicio para los competidores, para posteriormente ofrecer el servicio directamente de forma expedita.
- Manipular los precios de los servicios dedicados aprovechando su posición para ofrecer mejores precios, términos y condiciones para los usuarios que opten por contratarlo para los servicios finales que se transmitirán a través de dicho acceso.

### **5.2.3. Regulación en materia de información**

En el mercado de las telecomunicaciones es necesario que la información fluya para la toma de decisiones, tanto al interior de los negocios (planes de negocio, decisiones de inversión, planeación, etc.) como en el ámbito del consumo (qué adquirir, los atributos de los bienes, su calidad, precio, etc.). Al impedir el flujo de la información al mercado o utilizar la información de los clientes de sus competidores en beneficio propio, el operador dominante se encuentra en ventaja indebidamente, afectando los requisitos de competencia del sector.

En el caso mexicano, la falta de información representa una de las principales barreras para el desarrollo y consolidación del sector. El operador dominante, aún después de la apertura del sector, continúa controlando la información pertinente (información comercial, de costos, técnica, de red, etc.), debido a que:

- Controla toda la información de los usuarios del servicio telefónico (nombre, dirección, sus patrones de consumo y de pago, etc.), sin la cual, comercialmente los competidores no pueden competir de manera efectiva.
- Cuenta con la información técnica de la red (ubicación y tipo de centrales), la cual es indispensable para que las demás redes se interconecten adecuadamente a la suya.
- Es el único que conoce el costo verdadero de proveer el servicio, conforme a lo cual deben ser fijadas las tarifas de los recursos esenciales. Además, cuenta con la información contable que permite localizar subsidios cruzados. Sin acceso a dicha información, ni las autoridades, ni los competidores pueden verificar la no comisión de prácticas indebidas según las leyes de competencia.
- Cuando se encuentra verticalmente integrado, cuenta con información comercial y técnica de sus competidores, debido a que sus redes se encuentran interconectadas a la suya.

## 6. PROPUESTA DE TEXTO LEGAL

La propuesta de reforma o en su caso adición radica básicamente en retomar los principios a que se refiere el Documento de Referencia en el texto de la propia Ley Federal de Telecomunicaciones, lo cual se lograría si por lo menos se incorporaran los conceptos con sus definiciones de “proveedor principal o dominante” y de “recursos esenciales” y se establecieran expresamente las condiciones mínimas para garantizar la interconexión y sus elementos.

La propuesta de definiciones es:

*“Operador con poder sustancial en el mercado relevante u Operador Dominante: Es aquel concesionario de redes públicas de telecomunicaciones que tiene capacidad de afectar significativamente los términos de participación en mercados relevantes particulares de servicios básicos de telecomunicaciones, mediante el uso de su poder de mercado en perjuicio de la sana competencia y libre concurrencia o aquel que tenga control sobre los recursos esenciales, conforme lo determine la Comisión Federal de Competencia.*

*Recursos esenciales: significan los recursos de una red pública de telecomunicaciones de transporte o de servicios que:*

- (a) son exclusivamente o predominantemente suministradas por un solo proveedor o por un número limitado de proveedores; y*
- (b) no pueden ser fácilmente sustituidos económica o técnicamente para poder suministrar un servicio.”*

Además de las definiciones mencionadas, con el objeto de incorporar de forma clara y expresa los principios que deben prevalecer en materia de dominancia e interconexión garantizada sería conveniente incorporar ciertos cambios en los artículos siguientes:

*“Artículo 42. Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que dispongan de recursos esenciales deberán otorgar interconexión oportuna y basada en costos a todos aquellos concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que se lo requieran, y a tal efecto suscribirán el o los convenios en un plazo no mayor de 60 días naturales contados a partir de que alguno de ellos lo solicite.*

*La Secretaría determinará en cada caso concreto cuáles son recursos esenciales, así como los concesionarios que los detentan.*



*Sin perjuicio de lo anterior, se consideran recursos esenciales:*

- 1. El acceso local, la originación y la terminación de tráfico de la red local;*
- 2. El tráfico de tránsito,*
- 3. La originación y terminación de tráfico público conmutado de larga distancia nacional y enlaces de interconexión de larga distancia nacional (incluyendo su parte local), en áreas locales no abiertas a la prescripción o donde un sólo operador dispone predominantemente de infraestructura.*
- 4. Los puertos*
- 5. La ubicación*
- 6. Los servicios de información, de directorio y de emergencias, etc.*
- 7. Los servicios de facturación y cobranza donde sólo un operador dispone de la información para realizar la facturación y cobranza, entre otros, llamadas por cobrar o de cobro revertido y a números 900s.*
- 8. Otros, que señale el reglamento de esta ley.*

*Los concesionarios deberán celebrar convenios de interconexión, 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 o los convenios, 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.*

*El servicio de interconexión podrá prestarse directamente por enlaces de interconexión o indirectamente a través del servicio de tráfico en tránsito utilizando las redes públicas de telecomunicaciones de cualquier otro concesionario.*

*En el caso del tráfico de tránsito, el operador con poder sustancial en el mercado relevante garantizará la interconexión indirecta a los demás operadores.*

*Los concesionarios no estarán obligados a celebrar contratos de interconexión en cualquiera de los siguientes casos:*

- a) Cuando en opinión de los concesionarios pudiera ponerse en peligro la vida o la seguridad de las personas o se causaren daños a su propiedad o a la calidad de cualquiera de los servicios de telecomunicaciones provistos a través de sus redes, siempre y cuando la Secretaría no hubiera expresado opinión en contrario.*

b) Cuando en opinión de los concesionarios no fuere fundado en la práctica pedirle la conexión o permitir que fuere hecha en el tiempo y la manera requerida tomando en cuenta el estado de desarrollo técnico de sus redes o cualquier otro aspecto que parezca relevante, y la Secretaría no hubiese expresado opinión en contrario.

Cuando por virtud del desacuerdo a que se refiere este artículo la Secretaría fije una tarifa por cualquier servicio de la interconexión o recursos esenciales, se sujetará a lo siguiente:

I.- Será igual a los Costos Incrementales Promedio de Largo Plazo incurridos por dicho concesionario en proporcionar ese servicio, más un margen que permita recuperar los Costos Comunes incluyendo el costo de capital y en su caso imputaciones aplicables.

II. Deberá ser aplicada de manera no discriminatoria a todos los concesionarios, y

III. Deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que la Secretaría emita la resolución respectiva.

La Secretaría, determinará los Costos Incrementales Promedio de Largo Plazo de los concesionarios de redes de telecomunicaciones, con la Metodología de separación contable e imputaciones que se establecerá en el reglamento respectivo.

La tarifa de interconexión para originación o terminación de tráfico, comprenderá, todos los costos, elementos y funciones, servicios directos e indirectos entre los cuales se incluyen los puertos de interconexión, conmutación, transmisión, sistemas de administración y monitoreo, los servicios de facturación y cobranzas, elementos y funciones de la red, necesarios para originar o terminar una llamada y cualquier otro cargo adicional relacionado con dicho servicio.

El mecanismo para hacerlos disponibles oportunamente a los concesionarios y permisionarios se incluirán en el reglamento de esta Ley.

En cualquiera de los supuestos, la interconexión se considerará de interés público, se regirá por el reglamento de interconexión respectivo, por lo que su prestación se sujetará a los términos y condiciones que establece esta ley.”

“Artículo 61. Las tarifas deberán registrarse ante la Secretaría previamente a su puesta en vigor.

*Las tarifas materia de registro deberán especificar:*

- a) Fecha de inicio de vigencia;*
- b) Cuotas por modalidad, tipo de servicio, plan o paquete tarifario;*
- c) Reglas de aplicación de las tarifas;*
- d) En su caso, tablas de descuento, y*
- e) En su caso, penalidades o políticas de comercialización.*

*En el caso de operadores dominantes, deberán registrar sus tarifas 45 días antes de ponerlas en vigencia y especificar el efecto económico por unidad de los descuentos derivado de empaquetamientos que involucren varios servicios simultáneamente. Así mismo deberán registrar las tarifas imputadas entre sus propios servicios y a empresas filiales, afiliadas y subsidiarias.*

*Los operadores no podrán adoptar prácticas discriminatorias en la aplicación de sus tarifas.”*

*“Artículo 62. Los concesionarios con poder sustancial no deberán otorgar subsidios cruzados a los servicios que proporcionan en competencia por sí, o a través de sus empresas subsidiarias o filiales*

*Se entiende que existe un subsidio cruzado cuando una empresa preste un servicio con una tarifa insuficiente para cubrir los Costos Incrementales Promedio de Largo Plazo resultando en una pérdida para un producto o servicio determinado y cubra dicha pérdida con uno o más productos o servicios en los cuales simultáneamente preste otro servicio con una tarifa superior a sus costos incrementales promedio de largo plazo que le permita obtener ganancias.”*

*“Artículo 63. La Secretaría estará facultada para establecer al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones, que sea el único proveedor de un producto o servicio, controle un recurso esencial o 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, se basen en el Costo Incremental Promedio de Largo Plazo.*

*La Comisión Federal de Competencia deberá emitir cada año una evaluación de los principales mercados de servicios de telecomunicaciones señalando el operador con poder sustancial en dichos mercados.*

*De acuerdo a la determinación que haga la Comisión Federal de Competencia, conforme al procedimiento que establece su Ley, la Secretaría establecerá las obligaciones específicas de conformidad con el procedimiento siguiente:*

- a) *Recibida la opinión de la Comisión Federal de Competencia en que se determina que un agente económico tiene poder sustancial en mercado o mercados relevantes, en un plazo de cuarenta y cinco días hábiles se dará vista los agentes económicos a quienes se hubiera hecho esta determinación de las obligaciones específicas que se pretendan imponer.*
- b) *El agente económico, que se haya determinado con poder sustancial, tendrá un plazo de quince días hábiles, para manifestar lo que a su derecho convenga respecto a las obligaciones específicas en tarifas, calidad de servicio e información que no le permitan realizar prácticas contrarias a la competencia, acompañado de las pruebas documentales que considere necesario.*
- c) *Recibidas las pruebas y defensas del agente económico la Secretaría, en un plazo de 20 días hábiles, emitirá la resolución respectiva, la cual deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación.*

*La regulación tarifaria que se aplique buscará que las tarifas de cada servicio, capacidad o función que se preste a otros operadores, se basen en el costo incremental promedio de largo plazo;*

*La regulación tarifaria estará vigente en tanto no existan condiciones efectivas de competencia. La Comisión Federal de Competencia determinará los casos en que se alcancen condiciones efectivas de competencia, dependiendo del mercado relevante.*

*La resolución que se emita para imponer obligaciones específicas, deberá contener cuando menos lo siguiente:*

- I. *Las tarifas que cobre el operador con poder sustancial en el mercado relevante por el uso de recursos esenciales tales como puertos, enlaces, ubicación, tránsito, tráfico interurbano, interconexión de origen y terminación, facturación y cobranza, acceso desagregado al bucle local y cualquier otro elemento necesario para prestar un servicio de telecomunicación, deberán basarse en los costos incrementales de largo plazo incurridos en proporcionar el servicio, más un margen que permita recuperar los costos comunes e imputaciones conforme a la metodología que publique la Comisión.*
- II. *Las tarifas al público usuario que establezca el operador con poder sustancial en el mercado relevante no deberán constituir prácticas depredatorias en perjuicio de la libre competencia y deben permitir el sano desarrollo de la industria y las telecomunicaciones en el país, por lo que cualquier tarifa de un servicio final deberá permitir al*

*menos la recuperación de todos los costos medios en que se incurre para su prestación, así como las imputaciones aplicables.*

- III. Tendrá la obligación de asignar y proporcionar un espacio físico dentro de sus instalaciones para permitir a otros concesionarios la instalación de su equipo. En dicho espacio, el titular de las instalaciones deberá permitir la libre operación de los servicios de telecomunicaciones de los distintos concesionarios;*
- IV. No podrá otorgar subsidios cruzados a los servicios que preste en competencia, por sí o a través de personas con las que tengan un nexo patrimonial.*
- V. Deberá llevar contabilidad separada por servicios y atribuirse a sí mismo y a las empresas con que tenga un nexo patrimonial, tarifas desagregadas y no discriminatorias por los diferentes servicios de interconexión;*

*Se entiende por nexo patrimonial el que tenga una persona física o moral, que directa o indirectamente a través de la participación en el capital social o por cualquier otro título o mecanismo, tenga la facultad de determinar el manejo de una sociedad.*

- VI. Se abstendrá de condicionar la venta de servicios de telecomunicaciones a la contratación de otros servicios o bienes, incluidos los bienes o servicios proveídos por el propio concesionario dominante o por otras con las que tenga un nexo patrimonial;*
- VII. No podrá ofrecer bienes o servicios ajenos a los servicios de telecomunicaciones, por sí mismo ni por empresas con las que tenga un nexo patrimonial, de tal forma que la oferta en su conjunto implique que los servicios de telecomunicaciones se ofrezcan por debajo de la tarifa autorizada;*
- VIII. Deberá someter sus tarifas a registro y autorización de la Secretaría, respecto de los servicios que preste en los mercados relevantes donde fue declarado dominante;*
- IX. Se abstendrá de realizar prácticas que impliquen el empaquetamiento de servicios o la agregación de tráfico, de líneas o de otros servicios. Se entiende por agregación de tráfico todo descuento que se ofrezca a un conjunto de usuarios agrupados en un organismo de cualquier naturaleza que implique que los servicios de telecomunicaciones se ofrezcan a un precio por debajo de las tarifas publicadas; en caso de que el Concesionario Principal incurra en esta práctica quedará impedido para prestar sus servicios a los clientes a los cuales les haya ofrecido el descuento en los términos a*

que se refiere este artículo y quedará impedido para prestarles servicios durante tres años;

- X. *Deberá actuar sobre bases no discriminatorias al proporcionar información de carácter comercial respecto de sus suscriptores, a filiales, afiliadas, subsidiarias o terceros;*
- XI. *Deberá otorgar, directa o indirectamente, un trato no menos favorable al cliente que decida cambiar de concesionario al que otorga a sus propios clientes, incluyendo en lo referente a cargos extraordinarios o la provocación de fallas técnicas. La simple amenaza o persuasión de un trato no menos favorable se sancionará en términos de esta ley;*
- XII. *Deberá otorgar un trato no menos favorable a todos los demás concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que el que otorgue una empresa de servicios de telecomunicaciones con la cual tenga un nexo patrimonial o a algún concesionario de red pública de Telecomunicaciones en lo relativo a descuentos para el tránsito y la terminación de tráfico en las ciudades no abiertas a la prescripción en función de la cobertura en infraestructura del concesionario-cliente;*
- XIII. *Deberá realizar las inversiones necesarias en centrales telefónicas de modo que los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones de larga distancia puedan ofrecer servicios de valor agregado a través de números de longitud variable, y*
- XIV. *Deberá ofrecer los elementos en forma desagregada de su red a fin de que el resto de operadores puedan ofrecer servicios de acceso con nuevas tecnologías.*

*Para la imposición de obligaciones específicas, la Secretaría recabará la opinión y documentación que, en su caso, le provean los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones.*

*La Secretaría deberá contratar los servicios de un auditor a fin de verificar que el operador con poder sustancial en el mercado relevante, cumpla con las obligaciones previstas por la Comisión.”*

*“Artículo 68. El concesionario de redes públicas de telecomunicaciones, que tenga poder sustancial en el mercado relevante deberá proporcionar información contable por servicio, región, función y componentes de sus redes, de acuerdo a la metodología y periodicidad que para tal efecto establezca la Secretaría, así como aquélla que permita conocer la operación y explotación de los servicios de telecomunicaciones. Dicha información deberá hacerse del conocimiento público.*

*La Secretaría vigilará que los concesionarios y permisionarios proporcionen al público información completa y veraz sobre los servicios de telecomunicaciones que presten.”*

## **7. ANALISIS DE LA PROPUESTA DE LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES QUE SE ENCUENTRA ACTUALMENTE EN ANÁLISIS EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA**

El 20 de marzo del 2001, la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado y la Comisión de Comunicaciones de la Cámara de Diputados constituyeron la Conferencia Parlamentaria de Telecomunicaciones (CPT), con el objeto de revisar de forma integral la Ley Federal de Telecomunicaciones vigente. El 21 de agosto de 2002 y como consecuencia de los trabajos realizados en dicha Conferencia, se presentó ante la Comisión Permanente del Senado de la República, la iniciativa que con proyecto de decreto de una nueva Ley Federal de Telecomunicaciones.

En la propuesta se establece un capítulo específico de “Dominancia en Materia de Telecomunicaciones” en el que se define como operador dominante aquel que reúna cualquiera de dos características:

- a. Que sea el único oferente o demandante de un servicio de telecomunicaciones en el mercado revelante.
- b. Que en el año anterior haya obtenido una participación de mercado mayor al 25 por ciento, medida conforme a sus ingresos brutos globales generados por la utilización de redes o por la prestación de servicios.

No obstante lo anterior, se considera que sería conveniente prever que también se considerará operador dominante aquel que utilice su poder de mercado en perjuicio de la sana competencia y libre concurrencia. Además, a pesar de que en las definiciones generales de la Ley se contempla una definición de “recursos esenciales” idéntica a la establecida en el Documento de Referencia de la OMC, ésta no se utiliza en el concepto de operador dominante.

La propuesta establece que será la Comisión Federal de Competencia (CFC) quien determinará, escuchando la opinión de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, si una empresa debe considerarse un prestador servicios de telecomunicaciones dominante. Asimismo, la misma CFC será encargada de retirar, en su caso, dicha declaración una vez que haya determinado que el operador ya no cumple con los requisitos y características de dominancia.

El proyecto establece que entre los elementos que la CFC valorará para determinar el mercado relevante, además de los que se establecen en el artículo 12 de la Ley Federal de Competencia Económica, deberá incluir el área geográfica en la que se ofrecen o demandan los servicios de telecomunicaciones y los programas y proyectos de cobertura social de telecomunicaciones que establezca la SCT.

La propuesta incluye, en su artículo 117, una lista de obligaciones específicas una vez que se ha declarado como operador dominante. No obstante se consideran viables dichas obligaciones, resultaría necesaria agregar las siguientes:

- 1) Limitar las tarifas que cobre por puertos, enlaces, ubicación, tránsito, tráfico interurbano, interconexión de origen y terminación, facturación y cobranza, acceso desagregado al bucle local y cualquier otro elemento necesario para prestar un servicio de telecomunicación, con el objeto de que se basen en los costos incrementales de largo plazo incurridos en proporcionar el servicio, más un margen que permita recuperar los costos comunes e imputaciones aplicables.
- 2) Establecer que las tarifas al público usuario que establezca el operador con poder sustancial en el mercado relevante no sean prácticas depredatorias en perjuicio de la libre competencia y deben permitir el sano desarrollo de la industria y las telecomunicaciones en el país, por lo que cualquier tarifa de un servicio final deberá permitir al menos la recuperación de todos los costos medios en que se incurre para su prestación, así como las imputaciones aplicables.
- 3) Obligar al operador dominante a asignar y proporcionar un espacio físico dentro de sus instalaciones para permitir a otros concesionarios la instalación de su equipo. En dicho espacio, el titular de las instalaciones deberá permitir la libre operación de los servicios de telecomunicaciones de los distintos concesionarios;
- 4) Limitar al operador dominante a no ofrecer bienes o servicios ajenos a los servicios de telecomunicaciones, por sí mismo ni por empresas con las que tenga un nexo patrimonial, de tal forma que la oferta en su conjunto implique que los servicios de telecomunicaciones se ofrezcan por debajo de la tarifa autorizada.
- 5) Obligar al operador dominante a abstenerse de realizar prácticas que impliquen el empaquetamiento o la agregación de tráfico, de líneas o de otros servicios; entendiéndose por agregación de tráfico todo descuento que se ofrezca a un conjunto de usuarios agrupados en un organismo de cualquier naturaleza que implique que los servicios de telecomunicaciones se ofrezcan a un precio por debajo de las tarifas publicadas; en caso de que el operador dominante incurriera en esta práctica quedaría impedido para prestar sus servicios a los clientes a los cuales les haya ofrecido el



descuento en los términos a que se refiere este artículo y para prestarles servicios durante tres años;

- 6) Establecer que el operador dominante deberá actuar sobre bases no discriminatorias al proporcionar información de carácter comercial respecto de sus suscriptores, a filiales, afiliadas, subsidiarias o terceros;
- 7) Prever que el operador dominante deberá otorgar, directa o indirectamente, un trato no menos favorable al cliente que decida cambiar de concesionario al que otorga a sus propios clientes, incluyendo en lo referente a cargos extraordinarios o la provocación de fallas técnicas. La simple amenaza o persuasión de un trato no menos favorable se sancionará en términos de esta ley;
- 8) Establecer que dicho operador deberá realizar las inversiones necesarias en centrales telefónicas de modo que los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones de larga distancia puedan ofrecer servicios de valor agregado a través de números de longitud variable, y
- 9) Prever que el operador dominante deberá ofrecer los elementos en forma desagregada de su red a fin de que el resto de operadores puedan ofrecer servicios de acceso con nuevas tecnologías.

Asimismo se sugiere ampliar el ámbito de aplicación de las fracciones IV, VII y VIII a todas aquellas empresas que tengan un nexo patrimonial con el operador dominante y no solamente respecto a sus filiales y subsidiarias.

El proyecto establece que además de las obligaciones específicas contempladas en el artículo 117, la COFETEL podrá establecer otras obligaciones relativas a tarifas, facturación, cobranza, información, condiciones y calidad bajo las cuales se ofrecen los servicios. Al respecto se establece que la COFETEL deberá procurar evitar que el operador dominante impida la participación equitativa y eficaz de los demás prestadores de servicios de telecomunicaciones en el mercado relevante.

La iniciativa prevé un procedimiento para el establecimiento de las obligaciones específicas adicionales que establezca la COFETEL, el cual respeta el derecho de audiencia y de defensa del operador dominante en cuestión. Sin embargo, se considera que los plazos que se establecen en dicho procedimiento son demasiado extensos, lo podría ocasionar un retraso considerable en la aplicación de las obligaciones específicas al operador dominante.

## **8. CONCLUSIONES**

La regulación adecuada al operador dominante en el sector de las telecomunicaciones en México es indispensable para poder lograr una eficaz

competencia en este importante mercado para el desarrollo de México. La legislación actual en este apartado no es suficiente y deja a discreción de la autoridad gran parte de las medidas relativas al tema.

Es por lo anterior, que en el presente documento se proponen modificaciones a las regulación vigente en las que se integran disposiciones relativas principalmente a la definición de operador dominante y recursos esenciales; las obligaciones específicas aplicables al operador dominante en los temas relativos a tarifas, calidad e información; y los procedimientos necesarios para la actuación de la autoridad y los intermediarios respecto a la declaración de dominancia.

La propuesta que se encuentra actualmente en análisis en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión es un excelente esfuerzo para mejorar de manera global, la legislación aplicable al sector de las telecomunicaciones. No obstante que en las disposiciones relativas a dominancia se integran diversas de la preocupaciones vertidas en el presente documento, dicha iniciativa puede aún ser mejorada con algunas de las recomendaciones aquí contenidas, sobre todo, en lo relativo a la definición de operador dominante y las obligaciones específicas aplicables al mismo.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Bayland, O. y Niccoletti, G. (2001) Regulation, Market Structure and Performance in Telecommunications, OECD Economic Studies No. 32, 2001/1.
- Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.
- Directiva 2002/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión.
- Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.
- Directiva 97/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las telecomunicaciones electrónicas.
- Laffont, Jean-Jacques and Tirole, Jean (2000) Competition in Telecommunications. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

- Limón Rodríguez, Mario Alberto (1998) Las Telecomunicaciones en México – Análisis de la Regulación de Precios de Interconexión a la Red. Tesis de Maestría en Economía, CIDE, México.
- OECD (2001) Interconnection and Local Competition. Working Party on Telecommunication and Information Services Policies. DSTI/ICCP/TISP(2000)3/FINAL. February.
- OECD (2002) Competition and Regulation Issues in Telecommunications. Competitive Committee DAFPE/COMP(2002)6. February.
- OECD (2002) The Theory of Access Pricing. Working Party on Telecommunication and Information Services Policies. DSTI/ICCP/TISP(2002)6. May.
- World Bank (2000) Telecommunications Regulation Handbook, infoDev, November.

## Anexo A

### DOCUMENTO DE REFERENCIA

#### Alcance

A continuación se presentan definiciones y principios relativos al marco regulatorio de los servicios básicos de telecomunicaciones.

#### Definiciones

Usuarios, significa consumidores del servicio y proveedores del servicio.

Recursos esenciales, significa los recursos de una red pública de telecomunicaciones de transporte o de servicios que:

- (a) son exclusivamente o predominantemente suministradas por un solo proveedor o por un número limitado de proveedores; y
- (b) no pueden ser fácilmente sustituidas económica o técnicamente para poder suministrar un servicio.

Proveedor principal, es aquel proveedor que tiene la capacidad de afectar materialmente los términos de participación en el mercado relevante de servicios básicos de telecomunicaciones (teniendo en cuenta el precio y la oferta), como resultado del:

- (a) control sobre los recursos esenciales; o
- (b) uso de su posición en el mercado.

#### 1. Salvaguardas Competitivas

##### 1.1 Prevención de prácticas anticompetitivas en telecomunicaciones:

Se mantendrán las medidas apropiadas, con el propósito de prevenir que, los proveedores que se constituyan, de manera individual o conjunta, como proveedor principal, se involucren en, o continúen con prácticas anticompetitivas.

##### 1.2 Salvaguardas:

Las prácticas anticompetitivas a las que se refiere el párrafo anterior incluirán en particular:

- (a) incurrir en subsidios cruzados anticompetitivos;
- (b) utilizar información obtenida de la competencia con resultados anticompetitivos; y
- (c) no poner a disposición de otros proveedores de servicios, de manera oportuna, información técnica relativa a recursos esenciales e información comercialmente relevante que les sea necesaria para suministrar servicios.

## 2. Interconexión

2.1 Esta sección es aplicable a la conexión con los proveedores de redes públicas de telecomunicaciones de transporte o de servicios a fin de permitir a los usuarios de un proveedor comunicarse con los usuarios de otro proveedor y tener acceso a los servicios suministrados por algún otro proveedor, respecto de los cuales se contraigan compromisos específicos.

### 2.2 Interconexión a ser garantizada

La interconexión con un proveedor principal quedará asegurada en cualquier punto técnicamente factible de la red. Tal interconexión se llevará a cabo:

- (a) bajo términos, condiciones, (incluyendo normas técnicas y especificaciones) y tarifas no discriminatorios y con calidad no menos favorable que la proporcionada para servicios similares propios, o para servicios similares de proveedores de servicios no afiliados o para sus subsidiarias u otras filiales:
- (b) de manera oportuna, en términos, condiciones (incluyendo normas técnicas y especificaciones) y tarifas basadas en costos que sean transparentes, razonables, económicamente factibles y que sean lo suficientemente desagregadas para que el proveedor no necesite pagar por componentes o recursos de la red que no se requieran para que el servicio sea suministrado; y
- (c) previa solicitud, en puntos adicionales a los puntos terminales de la red ofrecidos a la mayoría de los usuarios, sujeta a un precio que refleje el costo de la construcción de las instalaciones adicionales necesarias.

### 2.3 Disponibilidad pública de procedimientos para las negociaciones de interconexión

Los procedimientos aplicables para la Interconexión a un proveedor principal deberán estar a disposición del público.

## 2.4 Transparencia de los acuerdos de interconexión

Garantizar que el proveedor principal hará públicamente disponibles sus acuerdos de interconexión o una oferta de interconexión de referencia.

## 2.5 Interconexión: Solución de controversias

Un proveedor de servicios que solicite la interconexión con un proveedor principal podrá interponer recurso:

- (a) en cualquier momento, o
- (b) después de un periodo razonable de tiempo que se haya dado a conocer públicamente

a una entidad nacional independiente, la cual puede ser un órgano regulador al que se hace referencia en el párrafo 5, para resolver las disputas relacionadas con los términos, condiciones y tasas apropiados para la interconexión dentro de un plazo razonable, en la medida en que éstos no hayan sido establecidos previamente.

## 3. Servicio universal

Cualquier Miembro tiene el derecho de definir el tipo de obligación de servicio universal que desee mantener. Tales obligaciones no serán consideradas como anticompetitivas *per se* siempre y cuando sean administradas de manera transparente, no discriminatoria y competitivamente neutrales y no sean mas onerosas de lo necesario para el tipo de servicio universal definido por el Miembro.

## 4. Disponibilidad pública de los criterios de licenciamiento

Donde se requiera una licencia lo siguiente deberá ser públicamente disponible:

- (a) todos los criterios para el licenciamiento y los plazos normalmente requeridos para llegar a una decisión concerniente a la solicitud de una licencia, y
- (b) los términos y condiciones para licencias individuales.

Las razones para la negativa a una solicitud de licencia deberá hacerse del conocimiento del solicitante a petición del mismo.

## 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.

6. Atribución y uso de recursos escasos

Cualquier procedimiento para la atribución y el uso de recursos escasos, incluyendo frecuencias, números y derechos de vía será llevado a cabo de manera objetiva, oportuna, transparente y no discriminatoria. La situación actual de las bandas de frecuencia atribuidas, deberá hacerse públicamente disponible no requiriéndose la identificación detallada de frecuencias atribuidas para propósitos gubernamentales.