

DIPLOMADO DERECHO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Política de Competencia

WWW.COMPETENCIAECONOMICA.COM.MX

Miguel Flores Bernés

Abril, 2010

La Política de Competencia en el sector de las telecomunicaciones

- 1.- Situación del sector de las telecomunicaciones y estructura de mercados
- 2.- Facultades de la Comisión Federal de Competencia
- 3.- Mercado relevante y Poder Sustancial de Mercado
- 4.- Concentraciones
- 5.- Prácticas monopólicas (Relativas y Absolutas)
- 6.- Casos de Dominancia en Telecomunicaciones
- 7.- Participación en Licitaciones
- 8.- Retos en el sector

La Política de Competencia en el sector de las telecomunicaciones

- 1 Situación del sector de las telecomunicaciones y estructura de mercados

www.competenciaeconomica.com.mx



“Los servicios de telecomunicaciones en México son caros y poco efectivos; el monopolio Telmex y A móvil hace que las tarifas sean elevadas y no haya competencia. (...) De los 30 países que integran la OCDE, México es el país con más baja penetración en banda ancha y con mayor costo en este servicio (...) No existe competencia y hay que resolverlo, hay dominio de Telmex y Telcel en telefonía fija y móvil, y las autoridades deben buscar la forma de generar mayores condiciones de competencia”.

“El problema de fondo en la industria de las telecomunicaciones en México es la falta de competencia, lo que implica precios altos y un servicio limitado a pocos sectores de la población



USTR: “Las prácticas de Telmex son uno de los pendientes comerciales con México. (...) Hay incapacidad de los reguladores mexicanos de consolidar áreas telefónicas regionales. (...) Telmex cobra tarifas hasta 10 veces de la tasa de interconexión regulada en una de esas zonas telefónicas”.

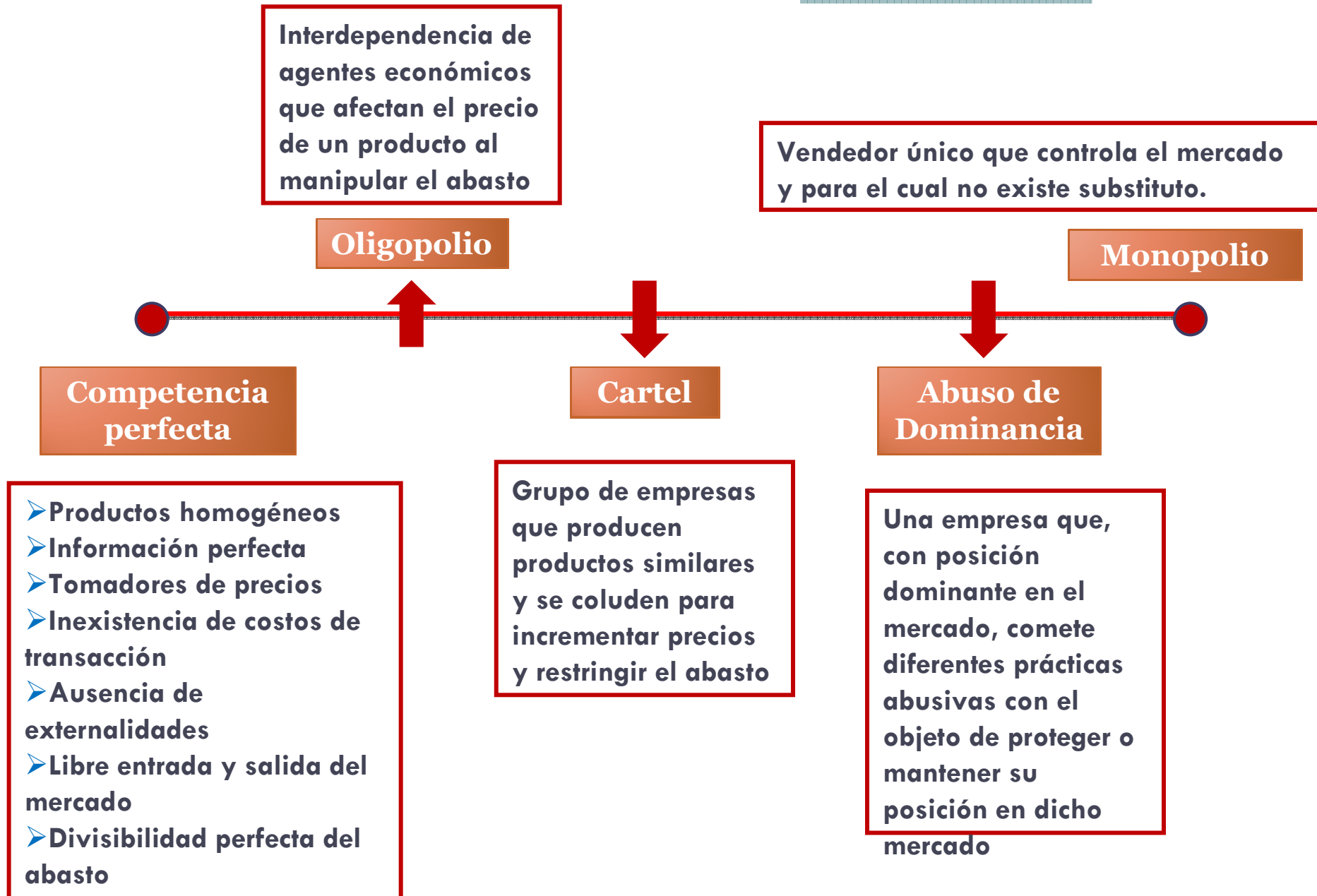
“México registra el índice de concentración de los medios más altos del mundo”.



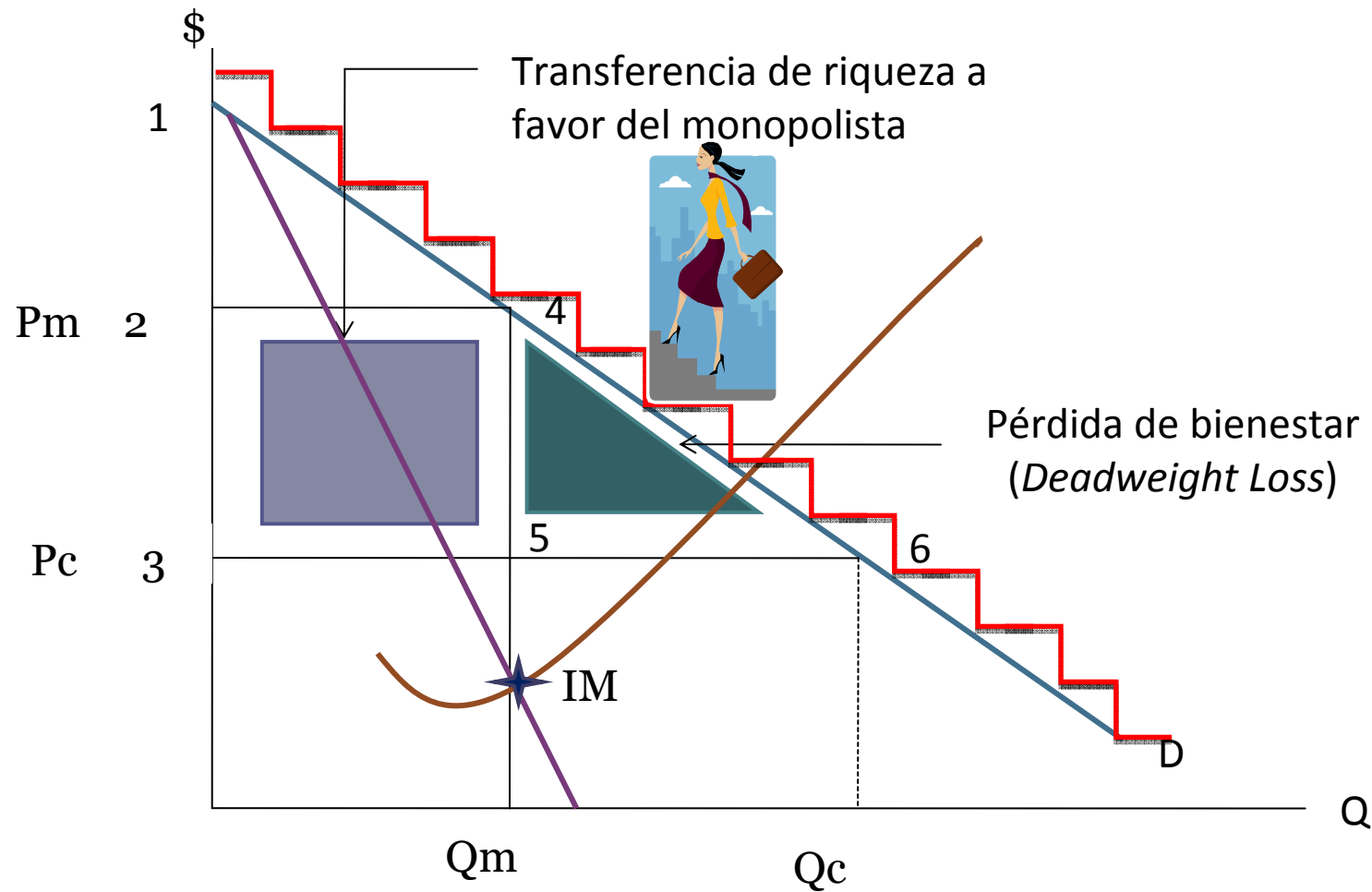
“Mientras que a nivel mundial las tarifas de los servicios de telecomunicaciones bajaron, en promedio, 80%; en México se redujeron 40 % (...) **somos un país de baja calidad de servicio en todo y más en telecomunicaciones**, en este sector el usuario vive en la indefinición porque mientras habla como potencial cliente lo tratan muy bien pero una vez que soltó el dinero cae en la indefinición (...) Tenemos **niveles tarifarios muy altos**, por lo que **México registra una baja menor en los precios con relación a otros países** de América Latina e incluso de Europa

Más de 70% de las quejas que recibe y la conciliaciones que realiza pertenecen al sector de las telecomunicaciones; por encima del inmobiliario y electricidad.





¿Cómo funciona un monopolio?



P_m =Precio monopolio Q_m =Cantidad monopolio IM =Ingreso marginal
 P_c =Precio competencia Q_c =Cantidad competencia

¿Porqué es malo el monopolio?

1. Pérdida de bienestar

- ❖ Genera un precio artificial supra-competitivo que impedirá que ciertos compradores compren el producto
- ❖ Mayor costo para la sociedad al tener que producir otro bien sustituto, como una segunda opción
- ❖ Clara transferencia de riqueza al monopolista
- ❖ Pérdida de oportunidad

2. Mantenimiento de rentas



El monopolista destinará parte de sus ganancias para conservar su poder y no para producir más, para ser más eficiente o para mejorar el producto.

3. Evita la existencia de otros competidores



El monopolista canalizará recursos para excluir competidores potenciales y éstos mejor optarán por evitar participar en el mercado.

La Política de Competencia en el sector de las telecomunicaciones

2 Facultades de la Comisión Federal de Competencia

www.competenciaeconomica.com.mx

LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

Ley reglamentaria del artículo 28 constitucional

Objetivo: Proteger el proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención y eliminación de:

- Monopolios
- Practicas monopólicas
- Demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios

1. Sancionar prácticas monopólicas

ABSOLUTAS

Son acuerdos entre competidores (conocidos como carteles) que tienen como objetivo:

- Fijar precios
- Dividir mercados
- Coordinar posturas en licitaciones
- Restringir el abasto
- Intercambiar información para manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios

RELATIVAS

Prácticas comerciales nocivas para la competencia ejercidas por un competidor con poder sustancial. Ejemplos:

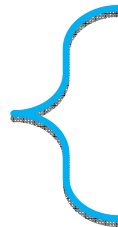
- Segmentación de mercado por territorio o clientes
- Fijar precio de reventa
- Exclusivas
- Ventas atadas
- Boicot
- Depredación de precios
- Subsidios cruzados
- Discriminación de precios
- Denegación de trato
- Subir el costo a rivales

2. Autorizar concentraciones



Evitar concentraciones cuyo objeto o efecto sea disminuir, dañar o impedir la competencia y libre concurrencia

3. Medidas de protección a la competencia



- concesiones
- licitaciones

4. Opiniones



- ajustes a programas y políticas, consultas de agentes económicos
- iniciativas de leyes y anteproyectos de reglamentos y decretos

5. Emitir declaratorias



Previo a la determinación de un precio oficial, la CFC debe emitir una declaratoria en el sentido de que no existe competencia efectiva en el mercado de que se trate.

La Política de Competencia en el sector de las telecomunicaciones

3 Mercado relevante y poder sustancial de mercado

www.competenciaeconomica.com.mx

MERCADO RELEVANTE y PODER SUSTANCIAL DE MERCADO

Conceptos básicos de competencia para identificar problemas de competencia para casos relativos a:

- Concentraciones
- Prácticas monopólicas relativas (abuso de dominancia)
- Definición de la existencia de dominancia

Mercado Relevante

Producto o Servicio Relevante: Se busca los sustitutos en razón de si dan disciplina de precios si cuando sube precio de A la gente compra B, B es sustituto de A y el mercado es A + B.

Se toma en cuenta precio, calidad, uso, tiempo requerido, restricciones impuestas por empresas, restricciones normativas.

Se analiza sustitución por parte de la demanda (consumidor) y de la oferta (proveedores que pueden surtir cambiando producción)

Área geográfica: Se determina tomando en cuenta los costos (de distribución, transporte, pagos de aranceles, cuotas, seguros) para determinar de dónde puede venir el abasto, o si los consumidores pueden desplazarse para buscar proveedores.

El Poder Sustancial

Teoría:

Capacidad de una empresa para mantener o incrementar precios, de manera rentable, por encima del nivel competitivo durante un periodo de tiempo sustancial

Ley:

a.- Tenga capacidad de un agente económico para fijar precios unilateralmente o restringir el abasto en el mercado relevante sin que los agentes competidores (y los compradores) puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder.

b.- La existencia de **barreras a la entrada** y el poder de sus competidores y compradores;

- Costos financieros (canales alternativos, financiamiento, tecnología, canales de distribución)
- Costos hundidos
- Autorizaciones gubernamentales (concesiones, licencias, permisos)
- Restricciones normativas y subsidios
- Acceso a importaciones y costos de internación

c.- La existencia y poder de sus competidores (proxy % mercado y rivalidad)

d.- Posibilidades de acceso a fuentes de insumo

e.- Comportamiento reciente

f.- Grado de posicionamiento de los bienes, falta de acceso a importaciones costo altos para acudir a otros mercados

La Política de Competencia en el sector de las telecomunicaciones

4 Concentraciones

www.competenciaeconomica.com.mx

¿Qué es una concentración para efectos de la LFCE?

Se entiende por concentración **la fusión, adquisición del control o cualquier acto** por virtud del cual se **concentren sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general** que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos.

¿Cuándo debe notificarse una concentración ante la CFC? (umbrales)

I. Cuando el acto o sucesión de actos impliquen un monto superior al equivalente a \$1 034, 280,000.00 (18 millones de veces el SMGVDF);

II. Cuando el acto o sucesión de actos que les den origen, impliquen la acumulación del 35% o más de los activos o acciones de un agente económico, cuyos activos anuales en México importen más del equivalente a \$1 034, 280,000.00 (18 millones de veces el SMGVDF); o

III. Cuando el acto o sucesión de actos que les den origen impliquen una acumulación en México de activos o capital social superior a \$482,664,000.00 (8.4 millones de veces el SMGVDF) y participen agentes económicos cuyos activos o volumen de ventas anuales sumen \$2 758, 080,000.00 (48 millones de veces el SMGVDF).

¿En qué casos las CFC puede impugnar (no autorizar) y sancionar una concentración?

Cuando el objeto o efecto de la concentración sea disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia

- Confiera o pueda conferir a los agentes económicos involucrados poder sustancial;
- Tenga o pueda tener por objeto indebidamente desplazar a competidores, o impedirles el acceso al mercado relevante; y
- Tenga por objeto o efecto facilitar sustancialmente a los participantes en dicho acto o tentativa el ejercicio de las prácticas monopólicas a que se refiere el capítulo segundo de esta ley.

Es posible ordenar la no ejecución de la concentración hasta que no se emita resolución favorable.

¿Qué elementos debe considerar la CFC para determinar si una concentración debe ser impugnada o sancionada?

- El mercado relevante
- La identificación de los agentes económicos que abastecen el mercado relevante y su grado de concentración (índice Herfindahl)
- Los efectos en competidores y adquirentes del bien o servicio, así como en otros mercados y agentes económicos relacionados
- La participación de los involucrados en la concentración en otros agentes económicos
- Las ganancias en eficiencia

¿Qué son las ganancias en eficiencia?

Demostrar que los beneficios al bienestar del consumidor serán mayores que los efectos anticompetitivos de la concentración.

Ejemplos:

- Ahorros en recursos que permitan producir la misma cantidad del bien a menor costo
- Economías de alcance
- La disminución de gastos administrativos
- La transferencia de tecnología de producción o conocimiento de mercado
- La disminución del costo de producción o comercialización derivada de la expansión de una red de infraestructura o distribución.

¿Qué medidas puede adoptar la CFC si determina que la concentración disminuye, daña o impide la competencia?

- Sujetar la realización de la concentración al cumplimiento de **condiciones**; u
- Ordenar la desconcentración parcial o total de lo que se hubiera concentrado indebidamente, la terminación del control o la supresión de los actos

¿Qué tipo de condiciones puede imponer la CFC?

Deben estar vinculados con el daño previsto.

Pueden consistir en:

- Llevar a cabo una determinada conducta, o abstenerse de realizarla;
- Enajenar a terceros determinados activos, derechos, partes sociales o acciones;
- Eliminar una determinada línea de producción;
- Modificar o eliminar términos o condiciones de los actos que pretendan celebrar;
- Fomentar la participación de los competidores en el mercado, así como dar acceso o vender bienes o servicios a éstos

¿Qué concentraciones no son susceptibles de ser investigadas?

- Concentraciones que hayan obtenido resolución favorable (excepto si se resolvieron con base en información falsa o bien cuando la resolución haya quedado sujeta a condiciones posteriores y éstas no se hayan cumplido).
- Concentraciones que no requieran ser previamente notificadas, una vez transcurrido un año de su realización.

Concentraciones recientes en el sector:

1. Televisa-Nextel

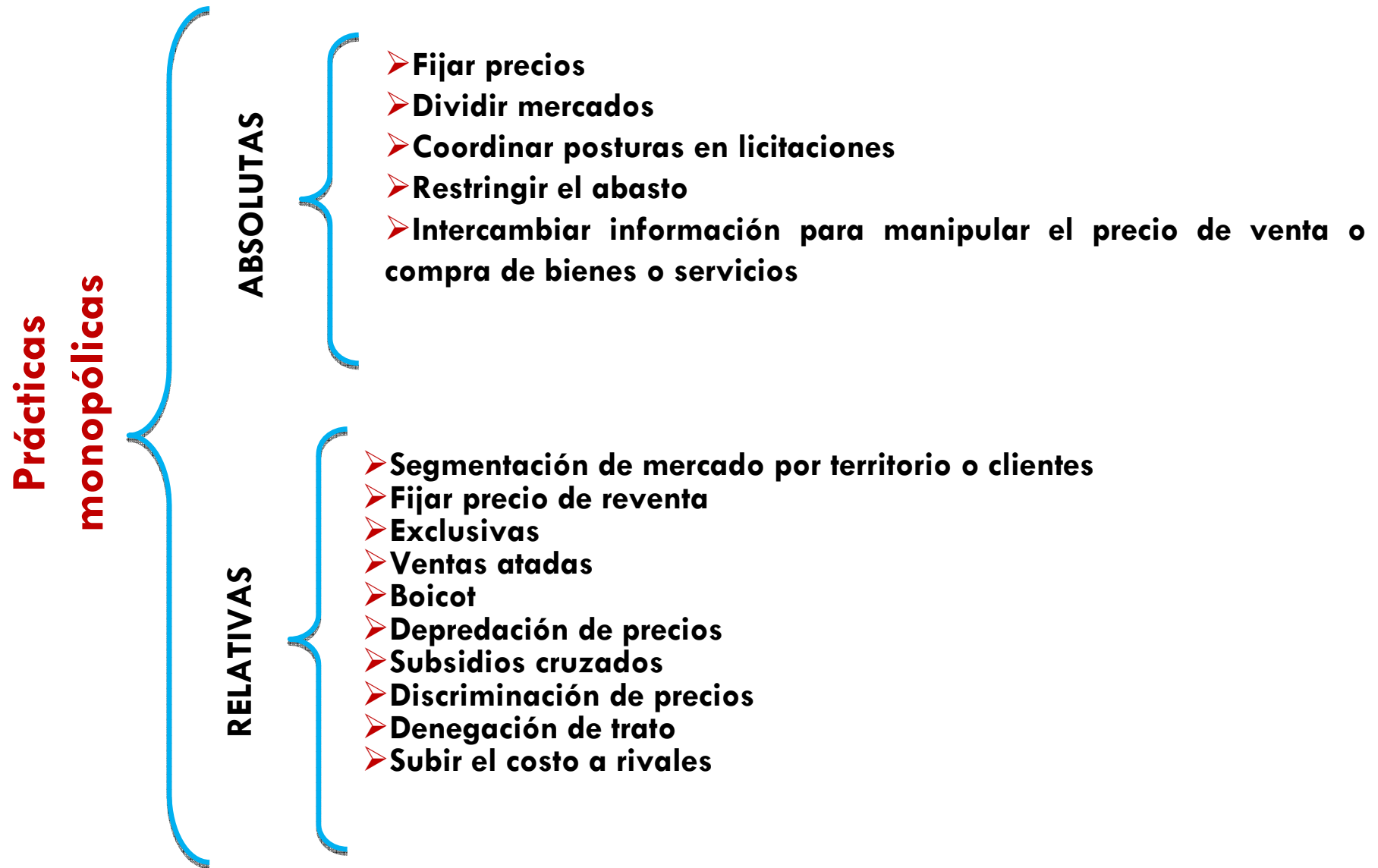
2. Televisa-Cablemás/Vasco de Quiroga

3. América Móvil-Telcel

La Política de Competencia en el sector de las telecomunicaciones

5 Prácticas monopólicas (Relativas y Absolutas)

www.competenciaeconomica.com.mx





Las PMA son acuerdos entre competidores que tienen por objeto o efecto:

- Fijar precios
- Restringir abasto
- Segmentar mercados
- Acordar posturas en licitaciones


Este tipo de prácticas se castigan *per se*, ya que por sí solas generan efectos contrarios a la competencia, sin que sea necesario analizar sus posibles efectos competitivos, al no derivar en beneficios al consumidor.

Pueden ser sancionadas penalmente, conforme al artículo 253 del Código Penal Federal



Casos de PMA en telecomunicaciones:

- PCTV
- Se previene en licitaciones de espectro y fibra oscura (bases de licitación)



Las PMR son sancionadas siempre y cuando se realicen por agentes económicos con poder sustancial de mercado y cuyo objeto o efecto sea o pueda ser desplazar indebidamente a otros agentes del mercado, impedirles sustancialmente su acceso, o establecer ventajas exclusivas, sin que se acrediten ganancias en eficiencia:

- Segmentación de mercado por territorio o clientes
- Fijar precio de reventa
- Exclusivas
- Ventas atadas
- Boicot
- Depredación de precios
- Subsidios cruzados
- Discriminación de precios
- Denegación de trato
- Subir el costo a rivales

Casos de PMR en telecomunicaciones

Resueltos:

➤ **Venta atada**

Agente económico involucrado: *Telmex*

Mercado relevante: prestación del servicio de larga distancia nacional a través de teléfonos públicos. (2000)

➤ **Negativa de trato**

Agente económico involucrado: *Telmex*

Mercados relevantes: servicios de telefonía celular, servicios de acceso telefonía local básica y servicios de telefonía de larga distancia nacional e internacional (2001)

Agente económico involucrado: *Televisa*

Mercado relevante: comercialización al mayoreo de señales de televisión abierta para su transmisión en sistemas de televisión restringida, con una dimensión geográfica nacional. (2010)

➤ **Subsidios cruzados**

Agente económico involucrado: *Telmex-Telcel*

Mercados relevantes: servicios de telefonía celular, servicios de acceso telefonía local básica y servicios de telefonía de larga distancia nacional e internacional (2001)

➤ **Discriminación de precios**

Agente económico involucrado: *Telmex*

Mercados relevantes: servicios de acceso a la red local de telefonía fija, los servicios de telefonía fija de larga distancia nacional y los servicios de telefonía fija de larga distancia internacional. (2002)

Casos de PMR en telecomunicaciones

Investigaciones abiertas actualmente:

➤ **servicio de interconexión para la terminación de llamadas en teléfonos móviles**

PMR investigadas: depredación de precios, subsidios cruzados, discriminación de precios y elevación de costo a rivales

➤ **servicios de interconexión en redes fijas**

PMR investigada: negativa de trato

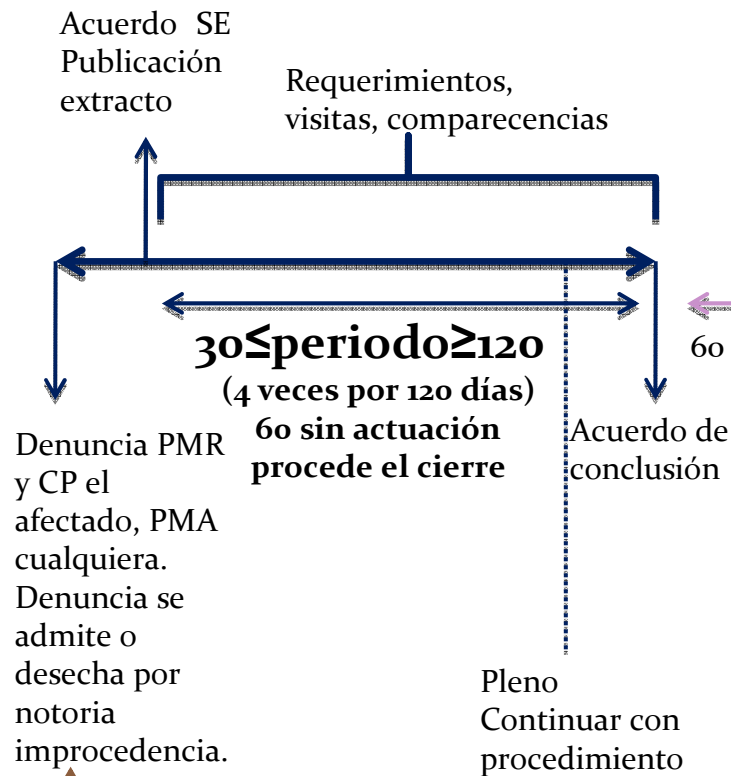
➤ **servicios de transporte interurbano para tráfico conmutado de larga distancia**

PMR investigada: discriminación de precios y elevación de costo a rivales

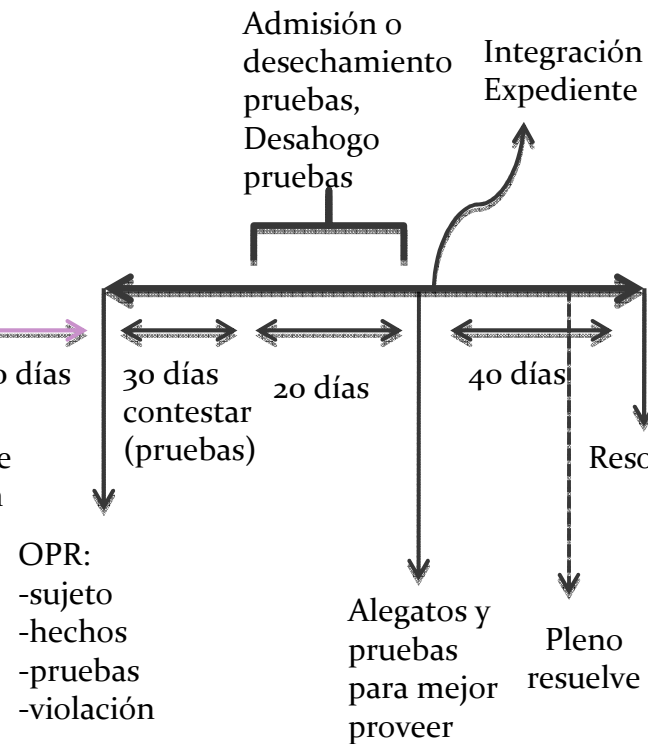
➤ **servicios de interconexión para cursar tráfico público conmutado de voz y datos en redes públicas de telecomunicaciones**

PMR investigada: negativa de trato y depredación de precios

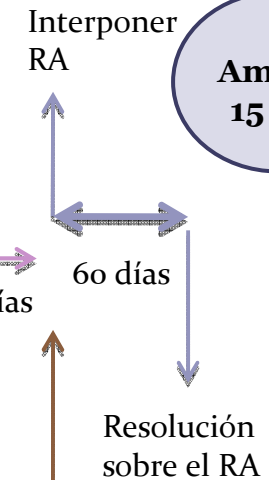
Procedimiento Investigación



Procedimiento seguido en forma de juicio



Recurso de Reconsideración



Si la denuncia es desechada, los promoventes pueden interponer recurso de reconsideración

La Política de Competencia en el sector de las telecomunicaciones

6 Casos de dominancia en telecomunicaciones

www.competenciaeconomica.com.mx

Antecedentes de dominancia

En 1998, la CFC emitió declaratoria resolviendo que **Telmex** tenía poder sustancial en los mercados relevantes de:

- servicios de telefonía básica local,
- de acceso,
- larga distancia nacional,
- transporte interurbano,
- y larga distancia internacional.

Sin embargo, sentencias emitidas por el Poder Judicial dejaron insubsistentes las determinaciones de la CFC.

Procedimiento para determinar condiciones de competencia efectiva, o existencia de poder sustancial (artículo 33-bis de la LFCE)

- Puede iniciarse de oficio o a petición de parte, pero debe establecerse expresamente en la legislación y la autoridad tiene que motivar la necesidad de la resolución
- Debe determinarse el mercado relevante y el poder sustancial
- Periodo de investigación de 45 días (prorrogable por una sola vez)
- Concluida la investigación y si existen elementos se emite un Dictamen Preliminar (DOF)
- Agentes económicos con interés pueden presentar manifestaciones y ofrecer elementos de convicción
- Integrado el expediente, se emite una resolución final (DOF) en un plazo no mayor a 30 días (prorrogable una vez por un periodo igual)

LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (LFT)

El artículo 63 de la LFT establece que la SCT estará facultada para establecer al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones, **que tenga poder sustancial en el mercado relevante de acuerdo a la LFCE, obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información.**

Aspectos a considerar al definir mercados relevantes en telecomunicaciones

- Consideración de los criterios del artículo 12 de la LFCE
- Mercados complejos y dinámicos
- Identificar las diversas relaciones entre los operadores de RPT's y sus efectos en la prestación de los servicios a los usuarios finales
- Experiencia internacional
- Analizar si el mercado de un determinado servicio es realmente competitivo en una zona geográfica en específico (nacional, regional, local)

1. DECLARATORIA DC-02-2007

Mercado relevante: servicios de arrendamiento de líneas o circuitos de transmisión dedicados de larga distancia y locales

El 25 de julio de 2009, la CFC emitió resolución final, en la que se sostuvo que Telmex y Telnor tienen poder sustancial de mercado:

- en las localidades en que efectivamente prestan los servicios relevantes en los 97 mercados mayoristas de arrendamiento de **enlaces dedicados locales**
- en las rutas en que efectivamente prestan los servicios relevantes en los 97 mercados mayoristas de arrendamiento de **enlaces dedicados de LDN**
- en el mercado mayorista de arrendamiento de **enlaces dedicados de larga distancia internacional**
- en el mercado mayorista de arrendamiento de **enlaces dedicados de interconexión**

Diagrama 3. Enlace dedicado local.

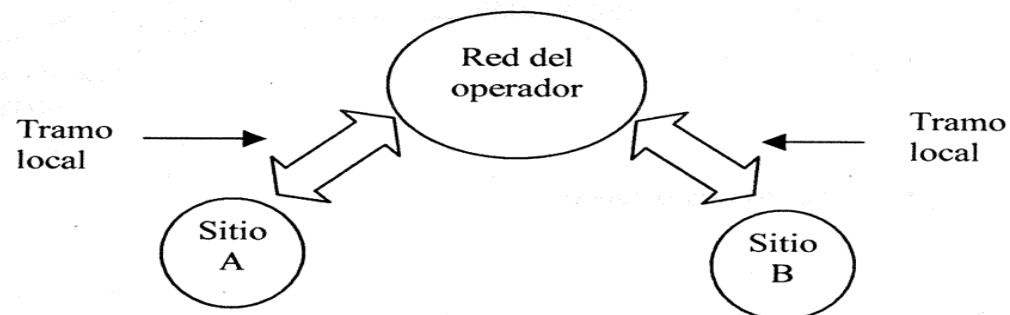


Diagrama 4. Enlace dedicado de larga distancia nacional.

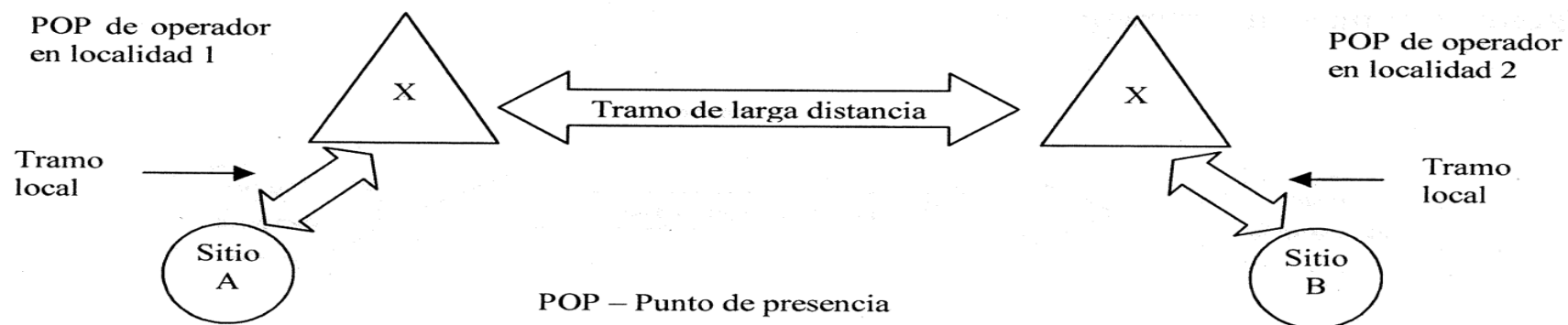


Diagrama 5. Enlace dedicado de larga distancia internacional.

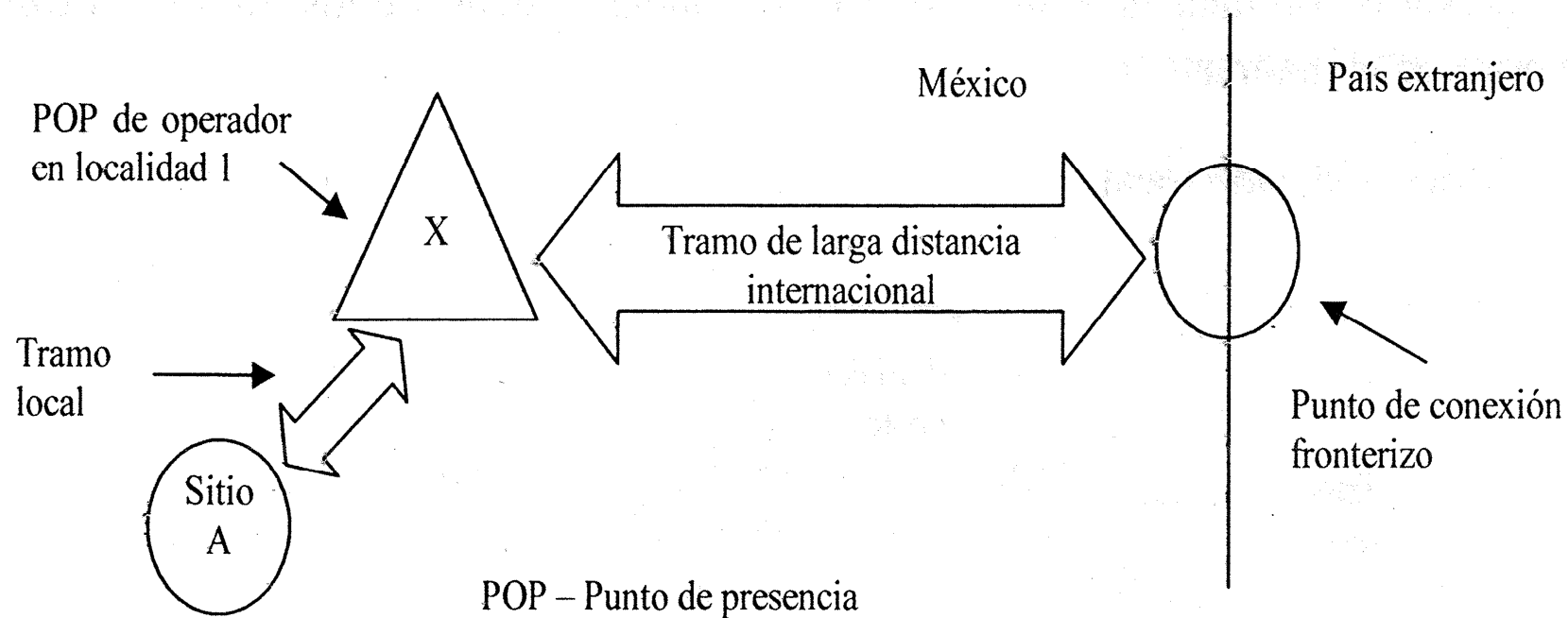
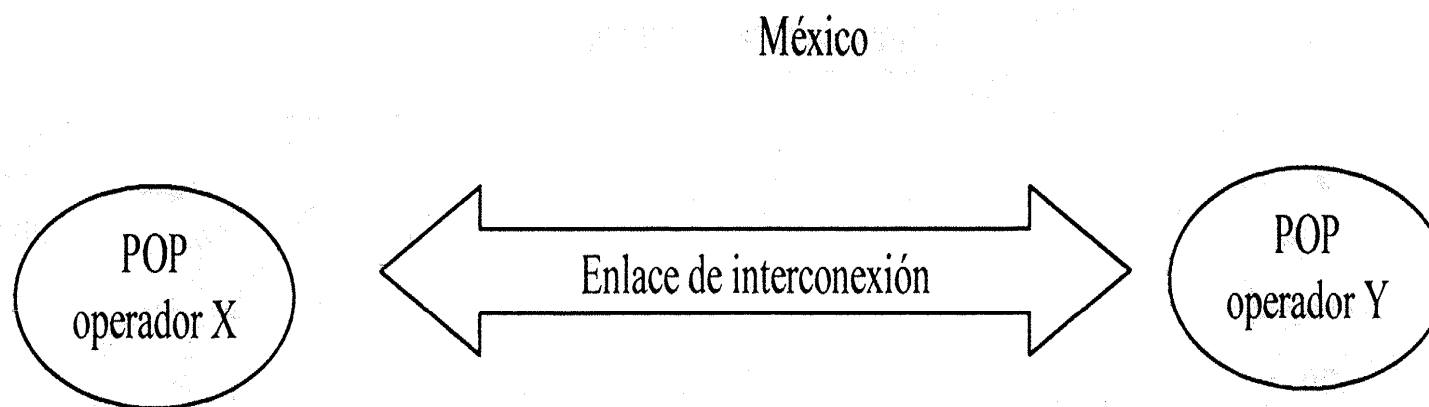


Diagrama 6. Enlace de interconexión.



POP – Punto de presencia del operador

2. Declaratoria DC-03-2007

Mercado relevante: servicios de terminación de tráfico público conmutado de voz proporcionado a concesionarios de servicios locales y de larga distancia, por redes públicas de telecomunicaciones que prestan servicios locales fijos.

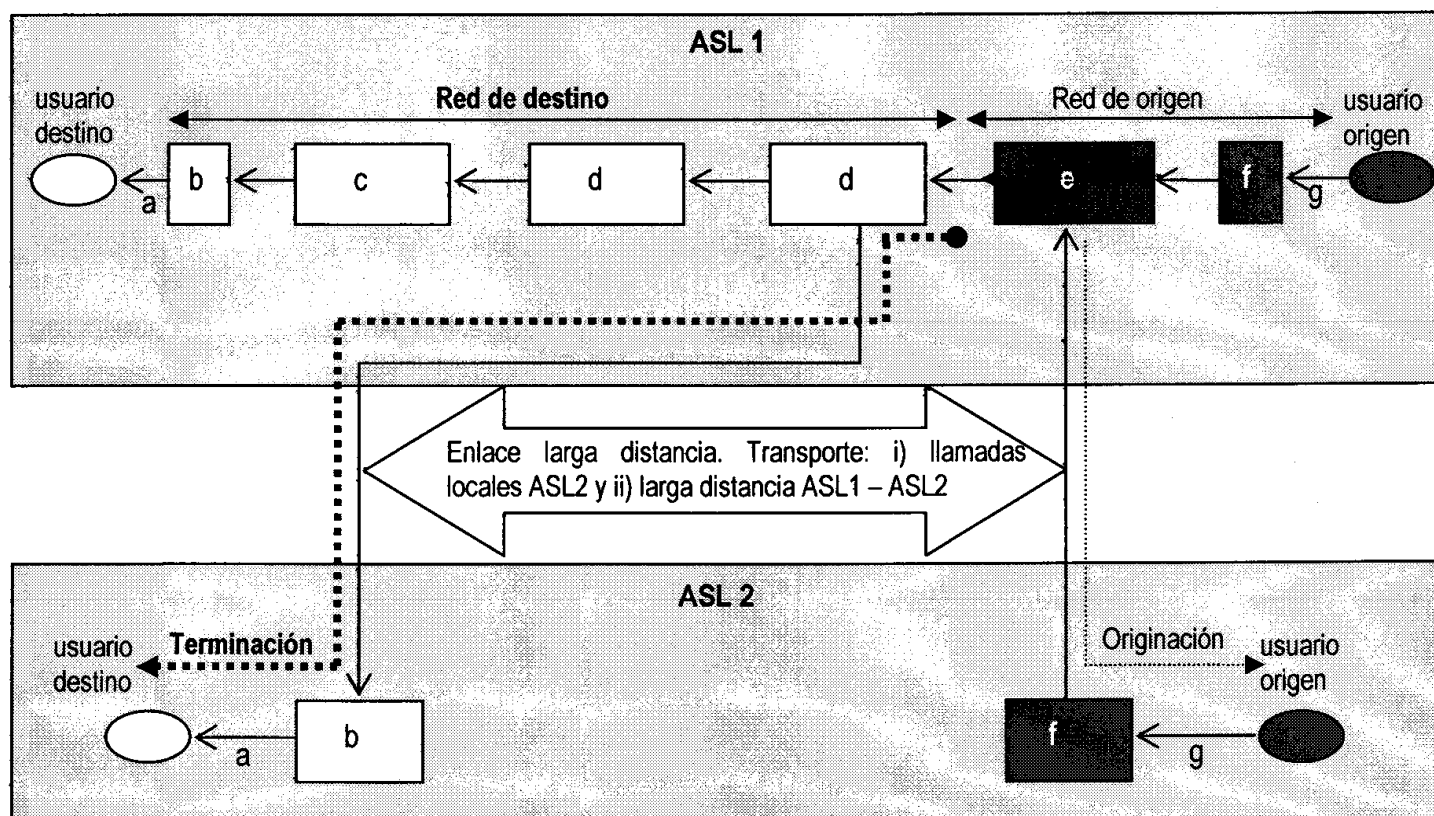
Resolución: Telmex y Telnor tienen poder sustancial en el mercado relevante en el ámbito geográfico de sus redes fijas prestados a los demás concesionarios del servicio local y a los concesionarios de larga distancia

No existen elementos para determinar la existencia de poder sustancial en el mercado relevante por parte de Axtel, Avantel, Alestra, Maxcom, Marcatel, Protel, Bestphoine, Cablevisión, Megacable, entre otros.

DC-03-2007

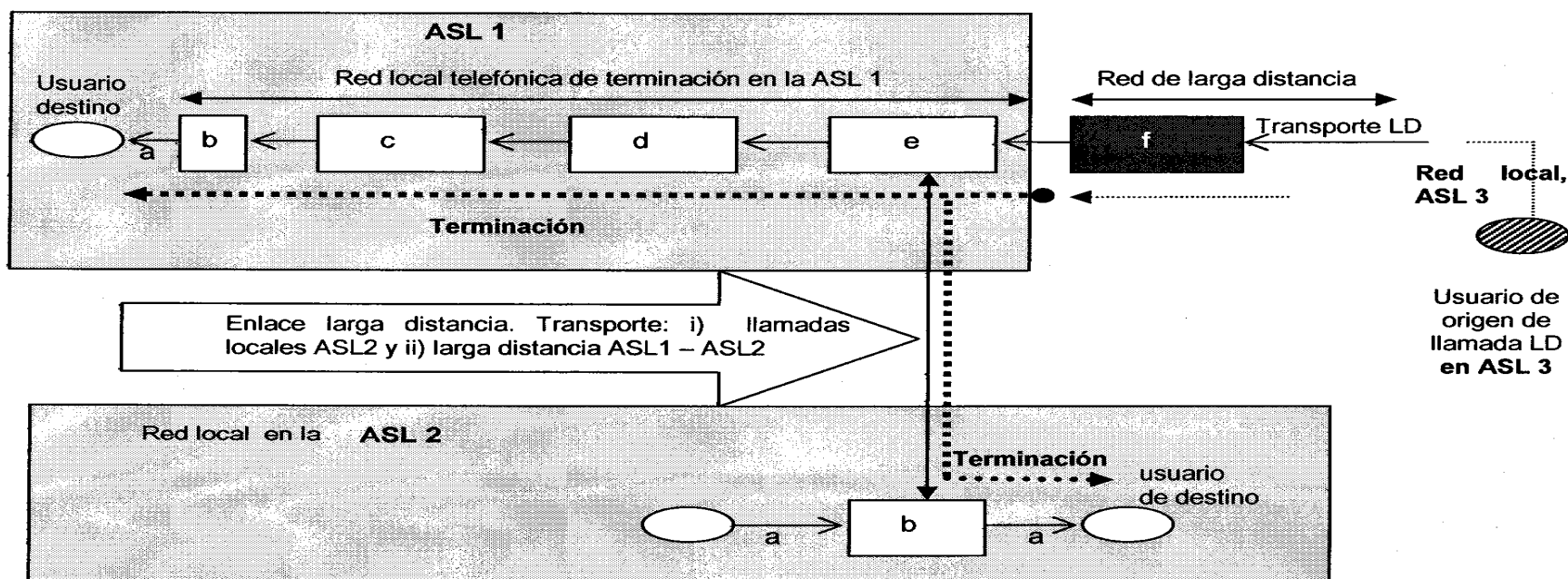
Diagrama 2

SERVICIOS LOCALES FIJOS OFF NET EN DISTINTAS ASL CON CONMUTACIÓN REMOTA
RED TELEFÓNICA FIJA



DC-03-2007

Los servicios de terminación prestados por los concesionarios de servicio local fijo a los de larga distancia se resumen así:



En donde:

- a Líneas de acceso.
- b Concentrador de líneas.
- c Central local.
- d Tadem.
- e Tandem (central mixta local y de larga distancia con funciones de concentración de tráfico).
- f Central del Concesionario SLD.

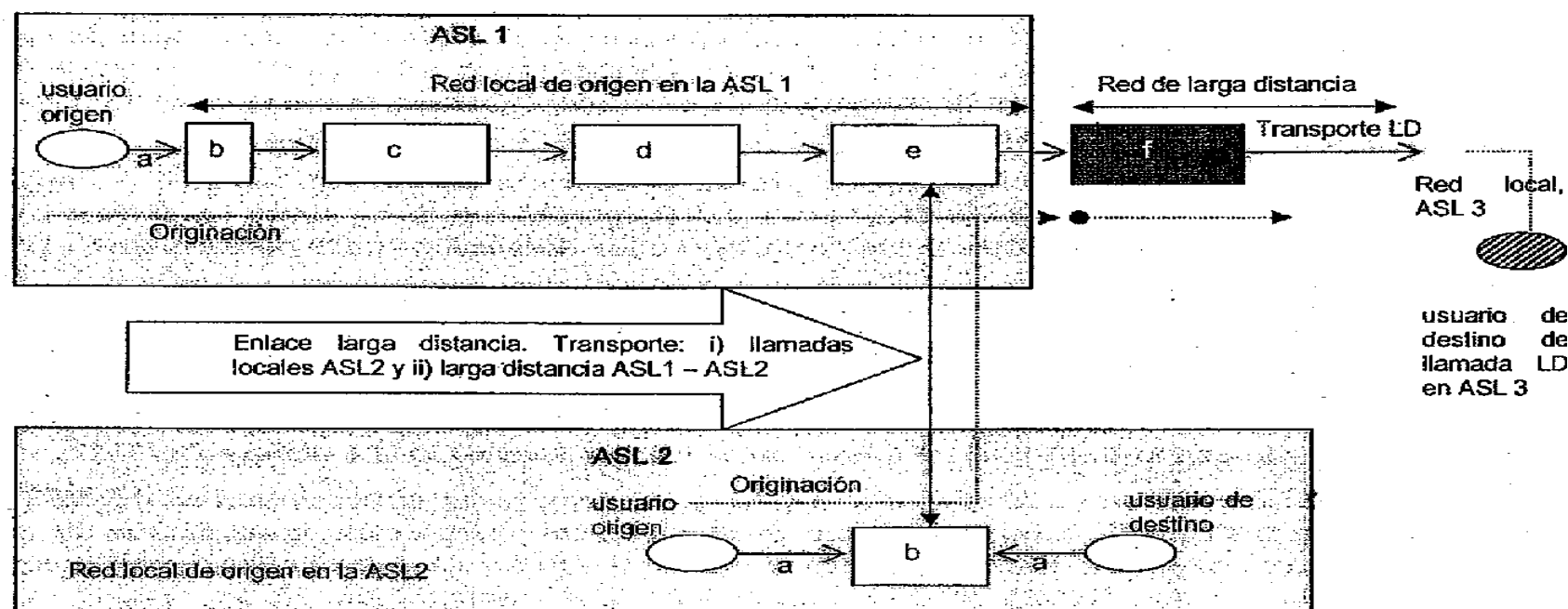
3. Declaratoria DC-04-2007

Mercado relevante: servicios de **originación de tráfico** público conmutado de voz, mediante redes públicas de telecomunicaciones que prestan el servicio local fijo

El 1 de octubre de 2009, la CFC emitió **resolución final**, determinando que Telmex y Telnor tienen poder sustancial en el mercado relevante.

DC-04-2007

Los servicios de originación prestados por los concesionarios de servicio local fijo a los de larga distancia se resumen así:



En donde:

- a Líneas de acceso.
- b Concentrador de líneas.
- c Central local.
- d Tandem.
- e Tandem (central mixta local y de larga distancia con funciones de concentración de tráfico).
- f Central.

4. DECLARATORIA DC-05-2007

Mercado relevante: servicios de **tránsito local** de tráfico conmutado de voz, mediante redes públicas de telecomunicaciones que prestan el servicio local fijo.

El 25 de junio de 2009, la CFC emitió **resolución final:**

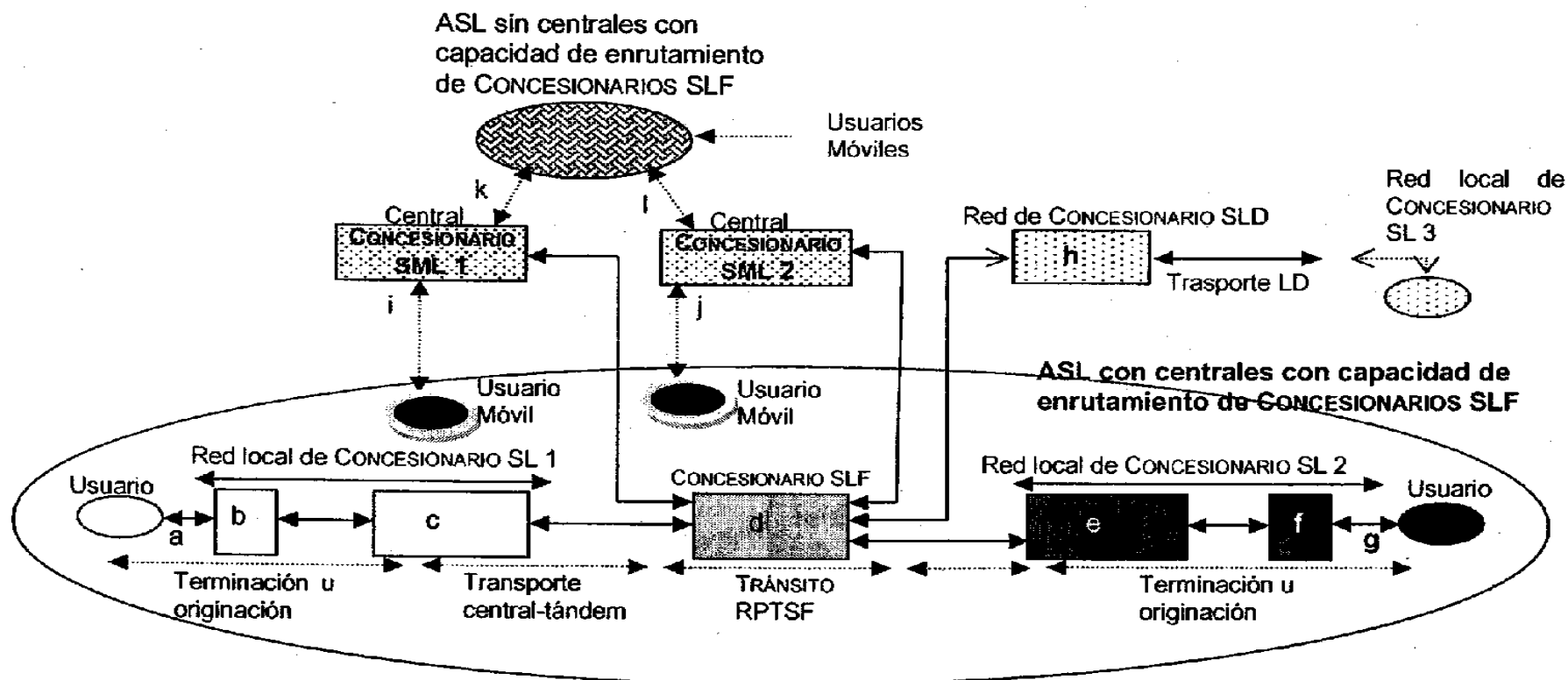
- 1.** Telmex tiene poder sustancial en 184 mercados relevantes de servicio de tránsito local de voz mediante sus redes locales fijas, correspondientes a cada una de las 184 ASL donde presta dicho servicio.
- 2.** Telmex y Telnor tienen poder sustancial en 7 mercados relevantes de servicio de tránsito local de voz mediante sus redes locales fijas, correspondientes a las 7 ASL donde prestan dicho servicio.

DC-05-2007

El servicio de tránsito local se ilustra a continuación:

Diagrama 1

SERVICIO DE TRÁNSITO LOCAL RPTSF



5. DECLARATORIA DC-07-2007

Mercado relevante: Servicios a concesionarios de RPT's, consistentes en **la terminación de tráfico público conmutado en las redes públicas de telecomunicaciones de concesionarios del servicio local móvil**, previstos para efectos de la modalidad el que llama paga y el que llama paga nacional.

El 6 de junio de 2008, la CFC emitió **DICTAMEN PRELIMINAR:**

- **Radiomóvil Dipsa, Iusacell, Pegaso tienen poder sustancial en el mercado relevante**

El expediente no ha sido integrado para emitir resolución final.

6. DECLARATORIA DC-08-2007

Mercado relevante: servicios de **telefonía móvil a nivel nacional**, comprendiendo el servicio de voz y datos que son ofrecidos por los concesionarios de radiotelefonía móvil con tecnología celular, el de acceso inalámbrico móvil, así como los concesionarios que ofrecen el servicio de trunking digital

El 21 de enero de 2010, la CFC emitió **resolución final**, resolviendo que **TELCEL tiene poder sustancial en el mercado relevante**

VOTO PARTICULAR MFB

- En México, los servicios de telefonía móvil se dividen en dos mercados distintos: **prepago y postpago**
- A finales de 2007 existían en México alrededor de **68 millones de usuarios; 92% en prepago y únicamente el 8% restante en postpago**
- No existe sustitución entre ambos servicios; ante un aumento de precios en prepago, no se puede acudir postpago (altos ingresos: tarjeta de crédito o fianzas). Dejar postpago para ir a prepago implica penalizaciones
- Postpago no impone disciplina de precios a prepago

La Política de Competencia en el sector de las telecomunicaciones

7 Participación en licitaciones

www.competenciaeconomica.com.mx

Procedimiento regulatorio (artículo 33 bis 1 de la LFCE)

- La CFC puede resolver sobre la incorporación **de medidas protectoras y promotoras en materia de competencia** en los procedimientos de asignación de concesiones y permisos
- La participación de la CFC debe **establecerse expresamente en la legislación o en disposiciones administrativas**
- La CFC participa en la conformación de las bases para las licitaciones de **espectro radioeléctrico** y de **fibra oscura**, así como en la opinión que deberán obtener los interesados en participar en dichas licitaciones

La Política de Competencia en el sector de las telecomunicaciones

8 Retos en el sector

www.competenciaeconomica.com.mx

Iniciativa de reformas a la LFCE

Tres ejes fundamentales:

- a) Facilitar el cumplimiento de la legislación de competencia por parte de los actores económicos y las autoridades competentes
- b) Mejorar la eficacia, la eficiencia y la transparencia en las operaciones de la CFC
- c) Fortalecer la política de competencia a través de instrumentos efectivos para investigar y sancionar prácticas anticompetitivas, monopólicas y oligopólicas.

A través de 10 medidas concretas:

1. Instaurar la terminación anticipada de los procesos que revisan prácticas monopólicas.
2. Introducción de la figura de audiencia oral.
3. Simplificar la notificación de concentraciones en los mercados.
4. Modificar la estructura de la CFC para darle mayor eficiencia y transparentar sus operaciones.
5. Refrendar las facultades de la CFC para revisar práctica monopólicas en actividades reservadas al Estado o en empresas, o entidades paraestatales.

6. Dar a la CFC la facultad de obligar a los agentes económicos a proporcionar información necesaria para emitir sus opiniones.
7. Fortalecer las sanciones que aplica la CFC.
8. Incorporar la alternativa para determinar poder sustancial conjunto a uno o varios agentes económicos.
9. Implementar mecanismos para que la CFC pueda realizar visitas de verificación de manera más expedita, más eficiente y más equitativa.
10. Facultar a la CFC para que pueda ordenar la práctica de medidas cautelares y su ejecución.

MUCHAS GRACIAS

Visítanos en:

WWW.COMPETENCIAECONOMICA.COM.MX