



INSTITUTO FEDERAL DE  
TELECOMUNICACIONES

# LINEAMIENTOS Y CONTROLES DE LA COMPETENCIA EN MÉXICO

*El Nuevo modelo  
económico mexicano*

Comisionada María Elena Estavillo Flores

19 de Noviembre de 2014

Ciudad de México

## **1. Reforma en Telecomunicaciones**

## **2. Prácticas potencialmente anticompetitivas:**

**2.1 Subsidios cruzados**

**2.2 Negativa de trato**

**2.3 Estrechamiento de márgenes**

**2.4 Depredación de precios**

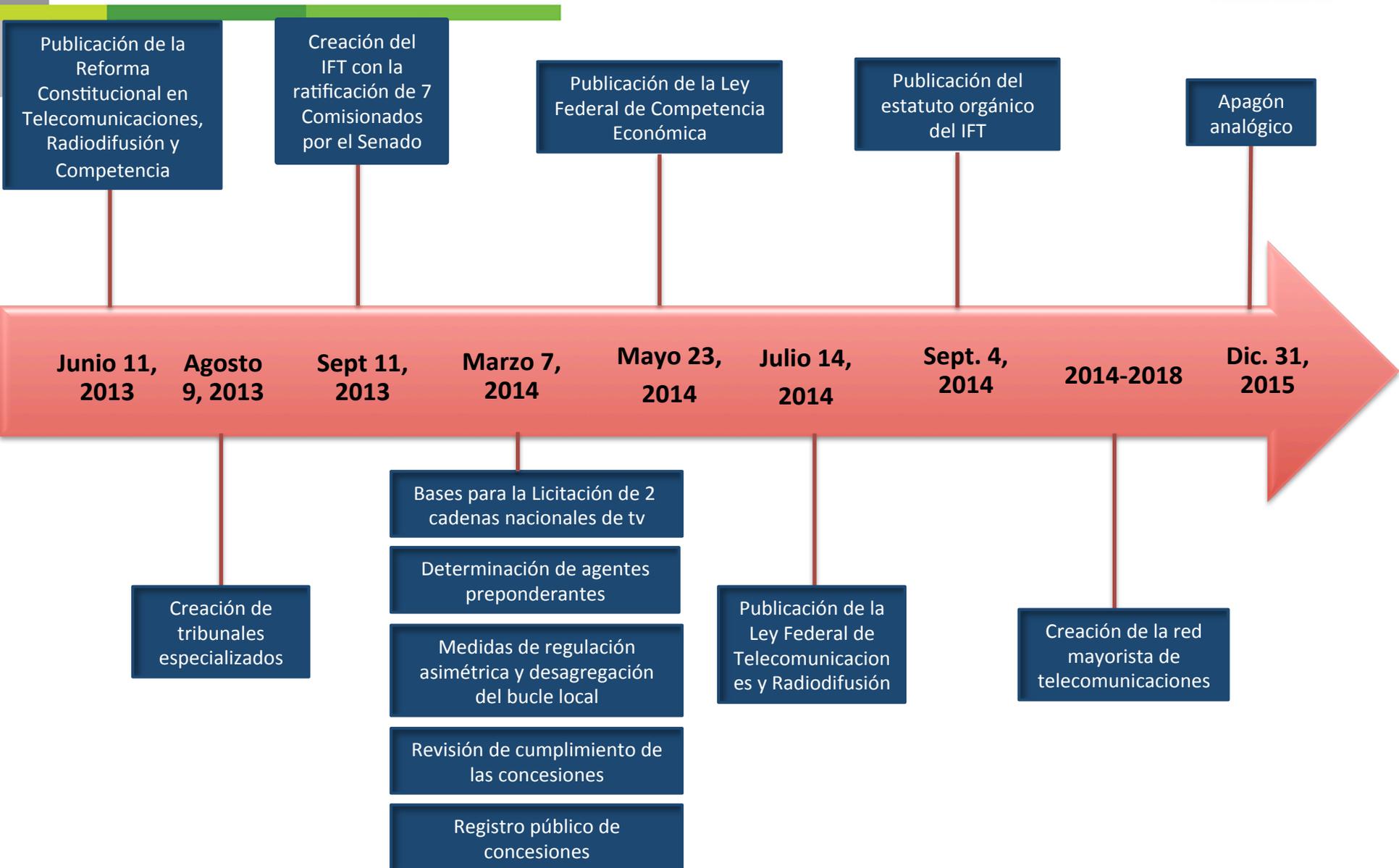
**2.5 Ventas atadas**

**2.6 Clientes cautivos**

## **3. Insumos esenciales y Barreras a la competencia**

# 1. Reforma en telecomunicaciones

# Cronología





## Instituto Federal de Telecomunicaciones

- ✓ Órgano regulador con autonomía constitucional, viabilidad financiera garantizada por el Congreso, y **facultades exclusivas en materia de competencia para telecomunicaciones y radiodifusión.**
- ✓ El IFT tiene a su cargo la **regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales.**

## Autoridad de competencia

- ✓ El IFT es la **autoridad de competencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, y ejercerá en éstos las facultades y leyes establecidas para la COFECE.**
- ✓ Autoridad de competencia con conocimiento especializado en telecomunicaciones y regulador sectorial especializado en competencia económica
- ✓ El Instituto regulará de forma asimétrica a los participantes en los mercados con el objeto de **eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada** que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y **ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias** para asegurar el cumplimiento de estos límites (art. 28 Constitucional).
- ✓ Nueva atribución para regular ex ante el acceso a insumos esenciales, y ordenar o recomendar eliminar barreras a la competencia.

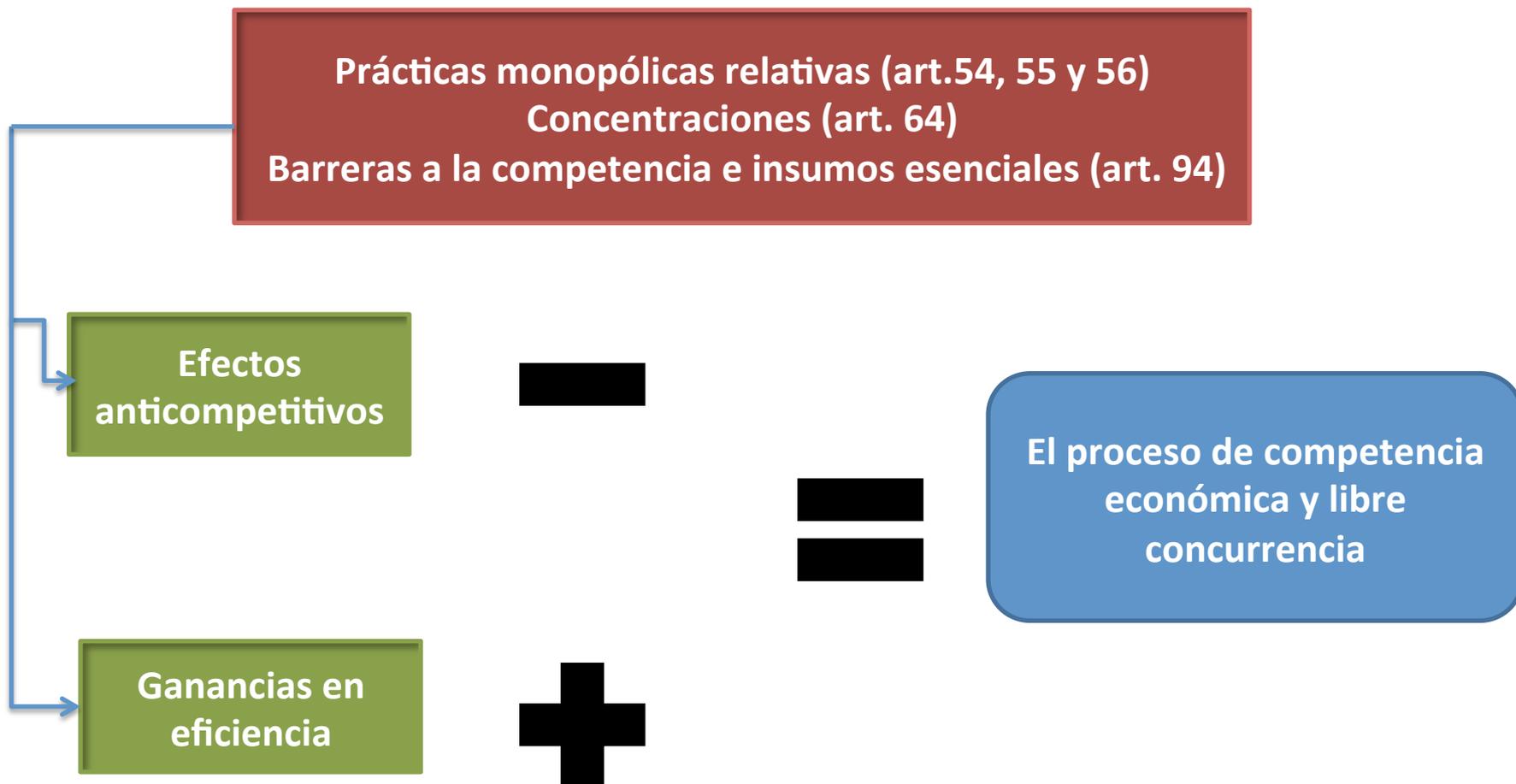
## Autoridad Investigadora

- ✓ La Reforma ordena la **separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos en forma de juicio.**
- ✓ **Principales atribuciones:** realizar investigaciones para sustentar notificaciones de sElaboración de dictámenes de probable responsabilidad por violaciones a la LFCE; elaboración de dictámenes preliminares en materia de condiciones de competencia efectiva o existencia de poder sustancial en el mercado relevante; y dictámenes preliminares relacionados con la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales.

## Otros:

- ✓ **No suspensión:** Las normas generales, actos u omisiones del IFT únicamente pueden ser impugnados mediante **juicio de amparo indirecto**, y no son susceptibles de suspenderse en los juicios de amparo.
- ✓ **Eliminación del recurso de reconsideración:** Al ser el amparo indirecto la única vía de impugnación, **sólo se puede combatir la resolución que pongan fin al procedimiento** (no las determinaciones intraprocesales); por tanto, se elimina el Recurso de Revisión (LFPA), así como el recurso de reconsideración (abrogada LFCE).
- ✓ El 9 de agosto de 2013 se crean los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de distrito especializados en competencia, telecomunicaciones y radiodifusión.

En la LFCE se contempla el análisis razonado de los efectos anticompetitivos y las posibles eficiencias económicas generadas:



## **2. Prácticas monopólicas relativas**

## LFCE

**Artículo 54.** *Se consideran prácticas monopólicas relativas, las consistentes en cualquier acto, contrato, convenio, procedimiento o combinación que [encuadren en los supuestos del art. 56]:*

### **Fracción IX, Art. 56:**

*El uso de las ganancias que un Agente Económico obtenga de la venta, comercialización o prestación de un bien o servicio para financiar las pérdidas con motivo de la venta, comercialización o prestación de otro bien o servicio;*

## **Objetivos en el uso de Subsidios Cruzados:**

- i. **Financiar un servicio público.** Los subsidios cruzados han sido usados para homogeneizar las condiciones de prestación de un servicio. Sin embargo, esta política **genera distorsiones en la competencia**, disminuye los incentivos a la inversión y propicia la asignación ineficiente de recursos. Para evitar estos resultados, se recomienda que cualquier subsidio sea directo, explícito y transitorio.
- ii. **Perjudicar a los competidores.** En un mercado sujeto a la libre competencia donde operan varias empresas, los subsidios cruzados pueden utilizarse para afectar a los competidores. Una empresa puede **fijar temporalmente precios por debajo de los costos para algunos servicios y financiar sus pérdidas** con los beneficios obtenidos en la venta de otros productos.

**LFTR:**

**Artículo 267.** *En lo que respecta al sector de telecomunicaciones el Instituto podrá imponer las siguientes medidas al agente económico preponderante:*

[...]

*II. Presentar para la autorización del Instituto las tarifas que aplica: [...] iii) a su operación de manera desagregada e individual a efecto de impedir **subsidijs cruzados** entre servicios o esquemas que desplacen a la competencia. A tal efecto:*

[...]

*b) [para la autorización de tarifas de servicios intermedios] El Instituto **emitirá un dictamen a fin de evitar subsidijs cruzados**, depredación de precios o prácticas anticompetitivas;*

*IX. Proporcionar al Instituto información contable separada por servicio, de forma detallada, que contendrá el desglose del catálogo de cuentas de todas las empresas del agente, en la que se reflejarán, en su caso, los descuentos implícitos y los **subsidijs cruzados**.*

En la industria de las telecomunicaciones, los **subsidijs cruzados pueden ser aplicados a través de dos mecanismos básicos:**

- ✓ La oferta de un servicio a un precio que no cubre los verdaderos costos de producirlo, ya sea porque hay una subimputación de costos, porque no existe una adecuada separación contable o porque la empresa absorbe abiertamente las pérdidas.
- ✓ La venta de paquetes que incluyen servicios vendidos a un margen positivo y otros a un margen negativo.
- ✓ En ambas circunstancias, las ganancias obtenidas en la venta de un servicio se utilizan para financiar las pérdidas incurridas en otro. Generalmente, el servicio superavitario se encuentra en un mercado donde hay poder sustancial y genera rentas monopólicas.

# Negativa de Trato

## LFCE

**Art. 56.** [Se considera PMR]:

*V. La acción unilateral consistente en **rehusarse a vender, comercializar o proporcionar a personas determinadas** bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros;*

*VI. **La concertación entre varios Agentes Económicos o la invitación a éstos** para ejercer presión contra algún Agente Económico o **para rehusarse a vender, comercializar o adquirir bienes o servicios a dicho Agente Económico**, con el propósito de disuadirlo de una determinada conducta, aplicar represalias u obligarlo a actuar en un sentido determinado.*

*XII. La denegación, restricción de acceso o acceso en términos y condiciones discriminatorias a un insumo esencial por parte de uno o varios Agentes Económicos*

## LFTR

**Artículo 130.** *En el caso de que exista **negativa de algún concesionario** de red pública de telecomunicaciones para llevar a cabo negociaciones de interconexión de su red con otro concesionario, el Instituto determinará la forma, términos y condiciones bajo las cuales se llevará a cabo dicha interconexión, sin perjuicio de las sanciones previstas en la presente Ley....*

- Algunas empresas dominantes defienden su posición de mercado haciendo **uso de los marcos legales de regulación para retrasar el mayor tiempo posible u obstaculizar** definitivamente el acceso de los nuevos competidores a servicios, funciones o elementos de red importantes o esenciales para competir.
- La negativa de acceso puede ser abierta o indirecta a través de:
  - precios excesivos
  - condiciones desventajosas en calidad y oportunidad
  - requisitos técnicos que generen costos prohibitivos
  - La saturación de recursos escasos y/o la subinversión en el incremento de capacidad
- La negativa de acceso a un insumo esencial es particularmente grave, porque se trata de un recurso que es indispensable para una actividad económica, para el cual no existen sustitutos y cuya duplicación resulta inviable técnica o económicamente.
- Ante la existencia de un insumo esencial, la medida regulatoria adecuada es el establecimiento ex ante de la obligación de acceso y los términos en que se ofrezca.

## LFCE

**Artículo 56.** *[Se considera PMR]:*

*XIII. El estrechamiento de márgenes, consistente en **reducir el margen existente entre el precio de acceso a un insumo esencial provisto por uno o varios agentes económicos y el precio del bien o servicio ofrecido al consumidor final por esos mismos agentes económicos, utilizando para su producción el mismo insumo.***

- ✓ Para que ocurra, se requiere que el agente económico con poder sustancial esté integrado verticalmente y que ofrezca un insumo esencial a sus competidores.
- ✓ Si el agente tiene poder sustancial en el insumo esencial, puede ofrecerlo a precios excesivos, descontando al mismo tiempo el servicio final a sus propios clientes. Como resultado, los competidores enfrentan una disminución en el margen que pueden obtener si igualan el precio del servicio final y al mismo tiempo pagan la tarifa excesiva por el servicio intermedio. Este margen podría incluso llegar a ser negativo.
- ✓ Si la tarifa del servicio intermedio está regulada a costos, el estrechamiento de márgenes sólo es posible mediante depredación de precios.
- ✓ El estrechamiento de márgenes puede ocurrir simultáneamente con trato discriminatorio, depredación de precios, subsidios cruzados y precios excesivos (aunque esta última en México no se considera práctica monopólica).

## LFCE

**Art. 56:** [Se considera PMR]

*VII. La venta por debajo de su costo medio variable o la venta por debajo de su costo medio total, pero por arriba de su costo medio variable, si existen elementos para presumir que le permitirá al Agente Económico recuperar sus pérdidas mediante incrementos futuros de precios, en los términos de las Disposiciones Regulatorias.*

La fijación de precios por debajo de los costos marginales durante un período prolongado tiene como efectos:

- i. La posible salida de competidores eficientes y de aquellos que podrían llegar a serlo pero que todavía no han alcanzado el punto de equilibrio en su nivel de producción.
- ii. Mantener la posición dominante de un agente económico ante la entrada de nuevos competidores.
- iii. Generar barreras de entrada al constituirse en una amenaza creíble de comportamiento del agente dominante.
- iv. El debilitamiento de competidores que se ven impedidos para hacer inversiones que les permitirían entrar a nuevos mercados geográficos o de servicios.

**LFTR:**

**Artículo 267.** *En lo que respecta al sector de telecomunicaciones el Instituto podrá imponer las siguientes medidas al agente económico preponderante:*

*[...]*

*II. Presentar para la autorización del Instituto las tarifas que aplica: [...] iii) a su operación de manera desagregada e individual a efecto de impedir subsidios cruzados entre servicios o esquemas que desplacen a la competencia. A tal efecto:*

*[...]*

*b) [para la autorización de tarifas de servicios intermedios] El Instituto emitirá un dictamen a fin de evitar subsidios cruzados, **depredación de precios** o prácticas anticompetitivas.*

## LFCE

**Art. 56** [Se considera PMR]

*III. La venta o transacción condicionada a comprar, adquirir, vender o proporcionar otro bien o servicio, normalmente distinto o distinguible o sobre bases de reciprocidad.*

Esta figura está constituida por el **condicionamiento de la venta de un bien sobre el cual existe poder de mercado (bien principal) a la compra de un bien sujeto a competencia actual o potencial (bien atado)**; sus elementos constitutivos son los siguientes:

- La existencia de al menos dos bienes diferentes.
- La venta del bien principal condicionada a la compra conjunta del bien atado.
- La posición de dominio de la empresa respecto del bien principal.

Las ventas atadas pueden tener **efectos positivos** como:

- ✓ Asegurar que funcionen adecuadamente elementos complementarios cuando no existe completa compatibilidad con otros bienes distintos (por ejemplo, una fotocopiadora y la tinta que utiliza). No obstante, debe cuidarse que la falta de compatibilidad no sea intencional.
- ✓ Reducir costos (economías de alcance, ahorros en costos de transacción y de búsqueda).

Posibles **efectos anticompetitivos**:

- ✓ El traslado del poder de mercado del bien principal al bien atado.
- ✓ La generación de barreras de entrada al disminuir el mercado potencial que quedaría disponible del bien atado para nuevos entrantes.
- ✓ La pérdida de bienestar del consumidor al limitarse su posibilidad de elección, verse obligados a consumir bienes que no satisfacen sus preferencias o a pagar precios excesivos por un bien donde existe competencia potencial (bien atado).

Consiste en la generación de condiciones que hagan a un cliente dependiente de un solo proveedor de productos y servicios, de tal forma que no es posible cambiar de proveedor sin incurrir en costos de salida o de cambio (*switching costs*) significativos:

- Incompatibilidad entre equipo, aditamentos y sistemas ya adquiridos, con el nuevo servicio, lo cual genera la necesidad de hacer nuevas inversiones en elementos complementarios.
- Imposibilidad o dificultad para portar números, información, perfiles, etc.
- Exclusividad en equipo, sistemas o contenidos altamente preferidos por los consumidores.

Se puede lograr clientes cautivos a través de distintas prácticas monopólicas relativas (exclusividad, ventas atadas, transacción condicionada a no comerciar con un tercero) o absolutas (segmentación por clientela).

## LFCE

**Art. 56.** [Se considera PMR]:

*IV. La venta, compra o transacción sujeta a la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero.*

# **3. Insumos esenciales y barreras a la competencia**

## LFCE

**Artículo 94.** *La Comisión iniciará de oficio o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, el procedimiento de **investigación cuando existan elementos que hagan suponer que no existen condiciones de competencia efectiva en un mercado y con el fin de determinar la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos...***

**Fracción V c).** *[La resolución de la comisión podrá incluir]  
La determinación sobre la existencia de insumos esenciales y **lineamientos para regular,** según sea el caso, las modalidades de acceso, precios o tarifas, condiciones técnicas y calidad, así como el calendario de aplicación,*

## Decreto de Reforma Constitucional

**Transitorio Octavo, fracción IV. ...** *[Las medidas que permitan la desagregación efectiva de la red local del agente preponderante en telecomunicaciones ] deberán considerar **como insumo esencial todos los elementos necesarios para la desagregación efectiva de la red local.***

## LFRyT

**Art. 7.** ....El Instituto tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes públicas de telecomunicaciones y la prestación de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones, **así como del acceso a la infraestructura activa y pasiva y otros insumos esenciales**, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a otras autoridades en los términos de la legislación correspondiente.

**Art. 287.** Para la imposición de **límites a propiedad cruzada**, el Instituto considerará:  
**III.** Las posibilidades de acceso del o de los agentes económicos y sus competidores a insumos esenciales que les permitan ofrecer servicios similares o equivalentes;

La Unión Internacional de Telecomunicaciones define un **insumo esencial** atendiendo a las siguientes características<sup>1</sup>:

- a) Lo ofrece un monopolio o está sujeto en alguna medida a control monopolístico;
- b) Es imprescindible si los competidores desean competir;
- c) No es viable sustituirlo, por razones técnicas o económicas.

→ El acceso al insumo debe ser indispensable y no meramente conveniente, para que se considere esencial

### Insumos esenciales en telecomunicaciones y radiodifusión:

- 1) **Interconexión:** Sin interconexión los usuarios sólo podrían comunicarse con los suscriptores de su compañía telefónica.
- 2) **Elementos de red:** Cuando una empresa no tiene la posibilidad técnica o económica de duplicar un elemento esencial de la red (red acceso, conmutador), este elemento podría ser un insumo esencial.
- 3) **Contenidos Audiovisuales:** Dada la preferencia por la TV abierta, para la TV restringida es indispensable poder incorporar estas señales dentro de sus ofertas comerciales a fin de que sean viables y puedan sostenerse de manera rentable en el tiempo. La obligación de ofrecer las señales (*must offer*) asegura el acceso a estos insumos esenciales.
- 4) **Redes de transmisión:** Para acceder a los suscriptores de tv restringida, estas redes pueden ser un insumo esencial para los productores de señales de tv abierta. La obligación de transmitir señales abiertas (*must carry*), asegura el acceso a estos servicios.

## LFCE.

**Art. 3, fr. IV:** *Barreras a la Competencia y la Libre Concurrencia: Cualquier **característica estructural del mercado, hecho o acto** de los Agentes Económicos que tenga por objeto o efecto impedir el acceso de competidores o limitar su capacidad para competir en los mercados; que impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia, así como **las disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno** que indebidamente impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia;*

### i. Barreras estructurales:

- Proceden de las características fundamentales de las actividades económicas analizadas, tales como:
  - Características del proceso de producción → economías de escala, de alcance y de red.
  - Características de la demanda → inelasticidad, lealtad de los consumidores.
- Ejemplos: Costos financieros o de desarrollar canales alternativos, el acceso limitado al financiamiento, a la tecnología o a canales de distribución eficientes; la inversión en publicidad requerida para que una marca o nombre comercial adquiriera una presencia que le permita competir con marcas o nombres ya establecidos.

## **ii. Conductas de los agentes económicos**

- Podría tratarse de conductas cometidas por agentes que no tienen poder sustancial, pero que están suficientemente extendidas en el mercado, o de acuerdos entre competidores que no caen en los supuestos de las prácticas absolutas.
- Ejemplos: Integración vertical generalizada; desarrollo de tecnologías propietarias incompatibles (ej. consolas de videojuegos); acuerdos de colaboración en investigación y desarrollo entre empresas, que no están abiertos a todos los competidores ni a nuevos entrantes; derechos de propiedad intelectual tales como derechos de autor y patentes (utilizados indebidamente); publicidad engañosa.

## **iii. Disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno**

- Ejemplos: Generar incertidumbre sobre la obtención de permisos y autorizaciones, favorecer artificialmente un estándar tecnológico, favorecer un método de producción o una variedad específica de productos o servicios, crear escasez artificial de los recursos productivos, establecer condiciones distintas para quienes compiten en los mismos mercados.

## LFRT

### **Art. 103.** [sobre la autorización de arrendamiento de espectro]

El Instituto impulsará el mercado secundario de espectro, observando los principios de fomento a la competencia, eliminación de barreras a la entrada de nuevos competidores y del uso eficiente del espectro.

### **Art. 118.** Los concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones deberán: (...)

**IX.** Abstenerse de establecer barreras contractuales o de cualquier otra naturaleza que impidan que otros concesionarios instalen o accedan a infraestructura de telecomunicaciones en edificios, centros comerciales, fraccionamientos, hoteles o cualquier otro inmueble para uso compartido.

**Art. 266 (radiodifusión) y 267 (telecomunicaciones).** El Instituto podrá imponer las siguientes medidas al agente económico preponderante:

**(266) XIX.** Abstenerse de establecer barreras técnicas, contractuales o de cualquier naturaleza, que impidan u obstaculicen a otros concesionarios competir en el mercado

**(267) XVI.** Abstenerse de establecer barreras técnicas o de cualquier naturaleza, que impidan el establecimiento de infraestructura de telecomunicaciones o el suministro de servicios de telecomunicaciones de otros concesionarios con redes públicas de telecomunicaciones;

**Artículo 287.** [Para la imposición de los límites a la concentración de espectro destinado a radiodifusión y a la propiedad cruzada de medios de comunicación] el Instituto considerará:

**I.** Las restricciones o limitaciones al acceso a la información plural, la existencia de barreras a la entrada de nuevos agentes y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores en ese mercado o zona de cobertura;



INSTITUTO FEDERAL DE  
TELECOMUNICACIONES

# Gracias

[elena.estavillo@ift.org.mx](mailto:elena.estavillo@ift.org.mx)

[www.ift.org.mx](http://www.ift.org.mx)