

## **Comisión Federal de Competencia**

### **Combate a los Monopolios en Materia de Telecomunicaciones**

Auditoría de Desempeño: 12-0-10A00-07-0224

DE-095

#### ***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

#### ***Objetivo***

Fiscalizar el desempeño de la Comisión Federal de Competencia en lo relativo a la eficacia en el cumplimiento de su objetivo de prevenir, investigar y combatir prácticas monopólicas en el sector de las Telecomunicaciones, y la eficiencia de sus actividades mediante las cuales cumplió dicho objetivo.

#### ***Alcance***

La auditoría comprendió la revisión de la eficacia de la Comisión Federal de Competencia en el cumplimiento del objetivo de combatir prácticas monopólicas, orientándose específicamente al sector telecomunicaciones mediante: el logro de las metas establecidas para la prevención, investigación y eliminación de prácticas monopólicas; el impacto de las acciones de prevención, investigación y eliminación de prácticas monopólicas en materia de telecomunicaciones, y la emisión de resoluciones de las concentraciones investigadas y el sentido de dichas resoluciones en materia de telecomunicaciones; así como la eficiencia en la utilización de índices o parámetros nacionales e internacionales, a fin de medir la concentración de los mercados en México, y en específico, en el sector de las telecomunicaciones; las multas impuestas derivadas de prácticas monopólicas o concentraciones en materia de telecomunicaciones; los mecanismos de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales; los tratados internacionales en materia de combate a las prácticas monopólicas, en telecomunicaciones, y las investigaciones de oficio y las derivadas de denuncias por prácticas monopólicas y concentraciones en materia de telecomunicaciones.

#### ***Antecedentes***

En 1986 México suscribió el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) e implementó, de forma unilateral, la reducción de las barreras comerciales. El cambio a una economía orientada hacia el exterior implicó una transformación de las relaciones con el sector privado; los segmentos del empresariado que ganaron en importancia fueron los exportadores y los grupos financieros.

La economía mexicana y la transición política requerían el apoyo de grupos clave, el cambio hacia una economía abierta a la competencia internacional y a la propiedad privada dependía crucialmente del apoyo del sector privado.

La reforma económica en sí misma se constituyó en el medio para la construcción de una nueva coalición social y política, y fue el mecanismo básico de recuperación económica. Esta evolución constituyó el contexto de política en que tuvo lugar la reforma de las telecomunicaciones.

De acuerdo con los antecedentes históricos de la Ley Federal de Competencia Económica, antes de la apertura de México al exterior, el combate de los monopolios no tenía mucho sentido, pues el sistema de gobierno propiciaba los monopolios públicos e intervenía en la fijación de precios oficiales de muchos productos. Los precios entonces se determinaban en reuniones entre productores y el gobierno, por lo que la aplicación de una ley de combate de las colusiones y abusos de dominancia no era viable.

La negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se convirtió en la principal causa para la expedición de una nueva Ley de Competencia. México no podía constituirse en parte integral del bloque económico sin actualizar su derecho económico y una pieza importante lo constituía una ley de competencia que reflejara la nueva visión económica del Estado mexicano.

En el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones en los términos que fijan las leyes.

El 24 de diciembre de 1992 fue publicada la Ley Federal de Competencia Económica en el Diario Oficial de la Federación, con objeto de proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios. Están sujetos a esa ley todos los agentes económicos, ya sean personas físicas o morales, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal o municipal; asociaciones, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos o cualquier otra forma de participación en la actividad económica.

En 1993 se constituyó la CFC como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía (SE). De acuerdo con la Ley Federal de Competencia Económica, la comisión cuenta con autonomía técnica y operativa para dictaminar sus resoluciones; y su misión es prevenir, investigar y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones.

En abril de 2011, las dos cámaras del Congreso de la Unión aprobaron por unanimidad la reforma a la Ley Federal de Competencia Económica con el propósito de adecuarla a las mejores prácticas internacionales. La ley reformada eleva el nivel máximo de las multas por violar las disposiciones anti monopólicas (hasta el 10.0% de las utilidades anuales en México de la empresa infractora). Asimismo, fortalece las facultades de investigación de la CFC y aumenta la transparencia y la certidumbre jurídica; por ejemplo, exige a la CFC que publique directrices y realice audiencias orales.

Según el estudio “México, Mejores Políticas para un Desarrollo Incluyente” realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en septiembre de 2012, el país tenía la infraestructura de telecomunicaciones menos desarrollada de los países que integran a esa organización y uno de los niveles de precios más altos en el sector, debido a la falta de competencia. La falta de competencia y la regulación excesiva han representado una carga para la economía mexicana durante muchos años.

El estudio señala que parte del problema de los monopolios del sector público en México es su estructura corporativa. Los análisis de la OCDE indican que la falta de competencia en el sector de las telecomunicaciones en México genera precios elevados para los consumidores y las empresas, y frena la oferta de nuevos servicios. Las deficiencias de los marcos de políticas y de regulación del sector han provocado que los servicios de telecomunicaciones tengan una escasa penetración y, por lo tanto, mayores costos y una alta concentración del mercado.

El 11 de marzo de 2013 el Consejo Rector del Pacto por México, encabezado por el Titular del Ejecutivo Federal, dio a conocer la iniciativa de reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, en la cual se señalaron los desafíos para las empresas del sector y las oportunidades que tendrán de crecimiento, para lo que, de acuerdo con la iniciativa, deberán invertir recursos, mejorar sus tarifas y elevar la calidad de sus servicios.

El 11 de junio de 2013 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, que creó al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL), como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto es el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, y ser autoridad en materia de competencia económica en dichos sectores.

En su Estatuto Orgánico se estableció, entre otros aspectos, que el IFETEL es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que el artículo 28 constitucional y las leyes establecían para la CFC.

Es importante señalar que la CFC continuará teniendo por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones del funcionamiento eficiente de los mercados, excepto en los sectores ya mencionados.

### **Resultados**

#### **1. Evaluación del diseño del Sistema de Control Interno**

Con la revisión del “Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional 2012 en la Comisión Federal de Competencia”; del “Informe de Resultados de la Evaluación del Titular del Órgano Interno de Control al Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional 2012”, y de la información y documentación que soportan las respuestas proporcionadas con motivo de la aplicación del Cuestionario de Control Interno al personal encargado de la operación de las actividades de prevención, investigación y combate a monopolios de la CFC, se constató que el diseño del Sistema de Control Interno de la CFC proporciona una seguridad razonable para el logro de los objetivos y metas institucionales, en relación con la prevención, investigación y combate de monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones.

#### **2. Matriz de Indicadores para Resultados**

Se verificó que el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2012 del Programa Presupuestario G006 “Prevención y eliminación de prácticas y concentraciones monopólicas y demás restricciones a la competencia y libre concurrencia”, es adecuado, ya

que muestra los objetivos de los indicadores para los cuatro niveles de fin, propósito, componente y actividad. Se determinó que existe una secuencia lógica vertical, ya que permite identificar la relación causa-efecto entre los objetivos de cada nivel y los indicadores. En la lógica horizontal, se constató que los indicadores son adecuados, presentan métodos de cálculo, unidad de medida, metas propuestas y la frecuencia de medición, y son consistentes con lo que se pretende medir, por lo que se concluye que la MIR 2012 del Programa Presupuestario G006 contiene los elementos necesarios para medir la contribución del programa en el cumplimiento de los objetivos estratégicos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y en el Programa Sectorial de Economía 2007-2012.

**3. Cumplimiento de metas para las actividades de prevención, investigación y combate a monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones en materia de telecomunicaciones**

Se comprobó que en el indicador del nivel de fin “Beneficio que recibe la población como resultado de las acciones de la CFC”, incluido en la MIR 2012, se programó una meta de 600,000.0 miles de pesos para el ejercicio fiscal de 2012, que representa la estimación que realiza la comisión de la contribución de sus acciones, y del impacto económico en la población; dicha cifra se superó en 81.3%, al registrar al cierre del año, un valor de 1,087,964.3 miles de pesos. Con el análisis del expediente núm. CNT-031-2011 y de la “Estimación de beneficios generados a la población por la intervención de la CFC”, se verificó que, de ese monto, 327,525.0 miles de pesos correspondieron a un caso del sector de las telecomunicaciones, y representaron el 30.0% del total del cumplimiento de la meta del indicador.

En el indicador “Número de casos donde se incluyeron criterios de competencia” del nivel de componente, también incluido en la MIR 2012, se estableció una meta de 5 casos, y con el análisis de las opiniones de la CFC en el ejercicio de 2012, se constató que al cierre del ejercicio fiscal 2012 se registraron 14 opiniones sobre marcos regulatorios y políticas públicas que impactaron el resultado del indicador, cifra que superó en 180.0% la meta programada. De las 14 opiniones registradas, 4 estuvieron relacionadas con el sector de las telecomunicaciones, las cuales representaron el 28.6% del cumplimiento de la meta del indicador.

En el indicador “Promoción de la inclusión de criterios de competencia en regulación”, establecido en la MIR 2012, se programó una meta de 19 opiniones para 2012, y con el análisis de las opiniones de la CFC en el ejercicio fiscal de 2012, se constató que la meta se cumplió al 100.0%; de esas opiniones, 5 se relacionaron con el sector de las telecomunicaciones, y representaron el 26.3% de las opiniones emitidas en dicho año.

Se determinó que en 2012, si bien la CFC no diseñó metas particulares sobre la prevención, investigación y combate de monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones para un sector específico, como las telecomunicaciones, realizó actividades relacionadas con dicho sector que se reflejaron en sus indicadores, las cuales contribuyeron al cumplimiento de sus metas y al logro del objetivo de prevenir, investigar y combatir los monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones.

**4. Impacto de las acciones de prevención, investigación y combate a monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, en materia de telecomunicaciones**

Se constató que en 2012 la CFC realizó 8 evaluaciones: 1 ex post y 7 ex ante del impacto que tienen sus acciones en el bienestar de los consumidores; de las evaluaciones, sólo una ex ante correspondió al sector de las telecomunicaciones, la cual originó un beneficio a la población de 327,525.0 miles de pesos, que fue el monto estimado del beneficio que se generó al evitar el sobreprecio en el mercado de publicidad en televisión.

**5. Resoluciones emitidas en relación con las concentraciones en materia de telecomunicaciones**

Se constató que en 2012 la CFC atendió los 118 casos de concentraciones presentados en los sectores económicos, de los cuales 6 fueron en materia de telecomunicaciones: una involucró empresas concesionarias, cuya operación fue una reestructura sin efectos reales en los mercados; 3 fueron adquisiciones de activos (torres de transmisiones y equipo), sin que significaran adquisición de acciones o partes sociales de empresas concesionarias o permisionarias; una más se refirió a una consulta del expediente de una investigación de concentración, y el caso restante fue el único que significó una concentración de una empresa concesionaria o permisionaria de servicios de telecomunicaciones, que el Pleno de la CFC resolvió autorizar sujeta a condicionamientos.

Se determinó que en 2012, la CFC al emitir resoluciones relativas a concentraciones, contribuyó al cumplimiento del objetivo de prevenir, investigar y combatir los monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones.

**6. Índices o parámetros nacionales e internacionales para medir la concentración de los mercados en México, y en específico, en el sector de las telecomunicaciones**

Se constató que la CFC cuenta con dos índices para determinar el grado de concentración en los mercados relevantes denominados Herfindahl y de Dominancia, y tiene establecida una metodología para su cálculo; además, en el periodo 2007-2012, aplicó los índices en seis casos de concentraciones en el sector de las telecomunicaciones, de los cuales dos se efectuaron en el ejercicio fiscal de 2012 relacionados con el arrendamiento de espacios en torres de transmisión de señales de telecomunicación. De la aplicación de los índices en ambos casos, la CFC realizó las evaluaciones de los efectos de las concentraciones y los análisis de la situación de los mercados, y resolvió que las operaciones no tenían efectos adversos sobre la competencia y libre concurrencia, por lo que se concluye que la CFC al utilizar los índices para medir la concentración de los mercados ejerció su autoridad y contribuyó al cumplimiento del objetivo de prevenir, investigar y combatir los monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones en el ejercicio fiscal de 2012.

**7. Multas impuestas por la CFC con motivo de prácticas monopólicas y concentraciones, en materia de telecomunicaciones**

Se constató que en 2012, en materia de telecomunicaciones, la CFC impuso 8 multas: 4 por sanción a 3 agentes económicos, a causa de incumplimiento a las condiciones con las que fue aceptada una concentración; y 4 multas como medidas de apremio a 4 personas físicas, correspondientes a casos en los que estuvieron involucradas posibles prácticas monopólicas absolutas, de lo que se desprende que la CFC al sancionar a 3 agentes económicos y 4 personas físicas por incumplir sus resoluciones y por encontrarse involucradas en supuestas

prácticas monopólicas ejerció su autoridad y contribuyó al cumplimiento del objetivo de prevenir, investigar y combatir los monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones.

**8. Mecanismos de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales**

Se constató que la CFC implementó mecanismos de coordinación con autoridades federales, estatales y municipales en materia de compra pública, cuya finalidad fue la de aplicar lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en los procedimientos de contratación de bienes, arrendamientos y servicios, por lo que se concluye que la CFC al contar con dichos mecanismos en materia de compra pública ejerció su autoridad y contribuyó al cumplimiento del objetivo de prevenir, investigar y combatir los monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones.

**9. Tratados internacionales en materia de regulación o políticas de competencia y libre concurrencia en el sector de telecomunicaciones**

Se constató que en 2012 la CFC suscribió 3 convenios de cooperación internacional (ninguno específico en materia de telecomunicaciones) con Colombia, Ecuador y República Dominicana, en materia de regulación, y de políticas de competencia y libre concurrencia, los cuales tuvieron por objetivo establecer las bases de cooperación para el fortalecimiento y desarrollo de actividades de cooperación técnica e intercambio de información sobre la aplicación de la legislación y políticas de competencia y de abogacía de la competencia en sus respectivas jurisdicciones, por lo que se concluye que al contar con dichos tratados internacionales contribuyó al cumplimiento del objetivo de prevenir, investigar y combatir los monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones.

**10. Investigaciones realizadas por oficio y derivadas de denuncias por prácticas monopólicas y concentraciones en materia de telecomunicaciones**

Se constató que la CFC realizó 12 investigaciones sobre la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos o concentraciones en materia de telecomunicaciones en 2012, de las cuales, 11 se derivaron de denuncias y una de oficio, por lo que se concluye que la CFC al realizar dichas investigaciones por oficio y derivadas de denuncias ejerció su autoridad y contribuyó al cumplimiento del objetivo de prevenir, investigar y combatir los monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones.

***Consecuencias Sociales***

La Comisión Federal de Competencia es responsable de proteger los mercados económicos para que sean eficientes, por lo que promueve la competencia en los sectores económicos del país. Esta competencia incentiva a las empresas a innovar y a desarrollar nuevas estrategias en beneficio de sus consumidores.

Muchas de las concentraciones entre empresas se realizan con el objetivo de expandir sus actividades hacia otros mercados, generar eficiencias en la producción o abaratar sus costos, lo cual, en la mayoría de los casos, beneficia a los consumidores en términos de menores precios o mayores opciones de bienes y servicios. Sin embargo, algunas concentraciones pueden reducir la competencia y dañar a los consumidores cuando su resultado es la creación o consolidación de poder de mercado, por lo que la función de la CFC es aplicar las herramientas disponibles para evaluar dichas acciones, a fin de determinar el riesgo para los consumidores de bienes y servicios por la existencia de prácticas

monopólicas que afecten el proceso de competencia y libre concurrencia, y en consecuencia su poder adquisitivo.

***Dictamen: limpio***

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que la Comisión Federal de Competencia (CFC) cumplió razonablemente con el objetivo de prevenir, investigar y combatir los monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones. Midió el impacto de sus acciones en el beneficio a la población; emitió opiniones sobre marcos regulatorios y políticas públicas de competencia y libre concurrencia, y sobre la promoción de la cultura de competencia en México y la inclusión de criterios de competencia en materia de regulación; intervino en casos de concentraciones; realizó el cálculo de los índices de concentración en los mercados relevantes con el fin de conocer el riesgo que representaron estas actividades en la competencia y libre concurrencia; impuso multas como sanción y medidas de apremio, y realizó investigaciones sobre la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, o concentraciones, todo relacionado con el sector de las telecomunicaciones.

***Apéndices***

*Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Evaluar el diseño del Sistema de Control Interno de la CFC, respecto de las actividades relacionadas con la prevención, investigación y combate a monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, en materia de telecomunicaciones en 2012.
2. Analizar la Matriz de Indicadores para Resultados 2012 del Programa Presupuestario G006 ¿Prevención y eliminación de prácticas y concentraciones monopólicas y demás restricciones a la competencia y libre concurrencia?, a fin de evaluar las acciones para combatir a los monopolios en materia de telecomunicaciones.
3. Comprobar que la CFC cumplió las metas establecidas para las actividades de prevención, investigación y combate a monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, en materia de telecomunicaciones.
4. Verificar el impacto que tuvieron las acciones de la CFC en la prevención, investigación y combate a monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, en el sector de telecomunicaciones.
5. Verificar que la CFC emitió resoluciones en relación con la investigación de concentraciones, en materia de telecomunicaciones, y que las mismas se emitieron en los términos previstos.
6. Comprobar que la CFC utilizó índices o parámetros nacionales e internacionales para medir la concentración de los mercados en México y, en específico, en el sector de las telecomunicaciones.

7. Verificar que la CFC impuso multas como resultado de prácticas monopólicas o concentraciones, determinadas en el sector de telecomunicaciones.
8. Comprobar que la CFC implementó mecanismos de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales.
9. Comprobar que la CFC participó en la firma de tratados internacionales en materia de regulación o política de competencia y libre concurrencia, en el sector de telecomunicaciones.
10. Comprobar que la CFC realizó investigaciones de oficio, y derivadas de denuncias, por prácticas monopólicas y concentraciones contrarias a la ley, en materia de telecomunicaciones.

#### *Áreas Revisadas*

Las direcciones generales de Concentraciones (DGC), de Investigaciones de Prácticas Monopólicas Relativas (DGIPMR), y de Investigaciones de Prácticas Monopólicas Absolutas y Restricciones al Comercio Interestatal (DGIPMARCI), de la Comisión Federal de Competencia.

#### *Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.