

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

División de Estudios de Posgrado



*“Efectos de la reforma regulatoria
en materia de competencia
Económica”*

Tesis

**Que para obtener el grado de Maestro en Derecho con
opción en Derecho Administrativo**

Presenta

LE. Alejandro Ortega Mena

Directora de Tesis

Dra. Perla Araceli Barbosa Muñoz

Morelia, Michoacán, febrero de 2018.

ÍNDICE DE CONTENIDO

	Pág.
RESUMEN.....	6
ABSTRACT.....	7
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I	
PRINCIPIOS CONCEPTUALES DE COMPETENCIA	
1.1 Concepto amplio de la competencia.....	11
1.2 Prácticas anticompetitivas que afectan a los consumidores.....	17
1.3 Prácticas anticompetitivas, tipología.....	20
1.4 Prácticas restrictivas reguladas.....	22
1.4.1 Monopolios.....	25
1.4.2 Prácticas monopólicas.....	30
1.4.3 Concentraciones.....	40
1.4.4 Restricciones al comercio entre entidades federativas.....	42
1.5 Reguladores económicos.....	46
CAPÍTULO II	
MARCO JURIDICO GENERAL DE LA COMPETENCIA ECONOMICA	
2.1 Antecedentes históricos.....	52
2.2 Aspecto teleológico de la Ley Federal de Competencia Económica.....	56

2.3 Origen de la Ley Federal de Competencia Económica.....	59
2.4 El derecho económico como antecedente y sustento del derecho de la competencia económica.....	62
2.5 Estructura Ley Federal de Competencia Económica.....	65
2.6 Campo de aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica.....	68

**CAPÍTULO III
NORMATIVIDAD RELACIONADA CON LA LEY
DE COMPETENCIA ECONÓMICA**

3.1 Normativa general.....	74
3.2 Normativa sectorial transporte.....	77
3.3 Normativa sectorial energía.....	82
3.4 Normativa sectorial finanzas.....	87
3.5 Normativa sectorial economía.....	91
3.6 Otra normativa relevante.....	93

**CAPÍTULO IV
LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA**

4.1 Antecedentes.....	99
4.2 Organización.....	102
4.2.1 Estructura orgánica y funcional de la COFECE.....	102
4.2.2 Objetivos de los órganos y unidades administrativas.....	107
4.3 Aplicación de la legislación de competencia. Licitaciones, concesiones y permisos.....	109
4.4 Funciones.....	113

4.4.1 Instrumentos para la aplicación de la política de competencia.....	117
4.4.2 El procedimiento.....	119
4.5 Sanciones.....	121

**CAPÍTULO V
EFECTOS DE LA REFORMA REGULATORIA EN MATERIA DE
COMPETENCIA ECONÓMICA**

5.1 Antecedentes.....	128
5.2 Motivación de una nueva Ley.....	136
5.3 Iniciativa de reforma a la Ley Federal de Competencia Económica.....	138
5.4 La Reforma Constitucional de 2013.....	142
5.5 Nueva Ley Federal de Competencia Económica.....	146
5.6 Los resultados de la reforma Constitucional.....	157
5.7 Reformas estructurales para impulsar la competitividad.....	160
5.8 Efectos de la reforma regulatoria en materia de Competencia Económica.....	164
CONCLUSIONES.....	172
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	177

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Prácticas monopólicas absolutas.....	32
Cuadro 2. Prácticas monopólicas relativas.....	35
Cuadro 3. Concentraciones.....	41
Cuadro 4. Objetivos de los órganos y unidades administrativas.....	107
Cuadro 5. Infracciones cometidas y sanciones aplicables.....	124

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Estructura Orgánica de la comisión Federal de competencia Económica.....	106
Figura 2. Los cambios legales e institucionales en materia de competencia económica.....	130
Figura 3. Disminución del rigor de la regulación del mercado de productos sectoriales.....	163
Figura 4. Procedimientos seguidos en forma de juicio.....	165
Figura 5. Concentraciones.....	166
Figura 6. Denuncias por prácticas monopólicas.....	167
Figura 7. Licitaciones, concesiones y permisos.....	168
Figura 8. Juicios de amparo indirecto.....	170
Figura 9. Investigaciones.....	171

RESUMEN

En México la regulación de la competencia, en sentido estricto de prácticas restrictivas y antimonopólicas es una materia relativamente nueva. Así, la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) de 1993, surge como una medida cuyo objetivo principal es eliminar las distorsiones que obstruyen el funcionamiento de los mercados.

A más de dos décadas de su entrada en vigor, es necesario de realizar un análisis profundo y formal, que tenga un impacto directo para la evaluación de las políticas adoptadas por el gobierno mexicano en cuanto a la regulación de prácticas restrictivas, así como de los procedimientos y recursos relacionados con el combate a las prácticas monopólicas y anticompetitivas.

Por tal motivo, se ha elegido el tema “**Efectos de la reforma regulatoria en materia de competencia Económica**”, que pretende analizar e identificar: ¿Cuáles son los efectos de la reforma regulatoria en materia de Competencia Económica, que pudieran ser relevantes en el entorno competitivo de la economía nacional?

El conocimiento de los efectos de las reformas en materia de Competencia Económica, permitirán contar con un panorama real y objetivo que favorezca la evaluación de las políticas adoptadas por el gobierno mexicano en cuanto a la regulación de prácticas restrictivas, así como de los procedimientos y recursos relacionados con el combate a las prácticas monopólicas y anticompetitivas.

Para dicha investigación se revisarán los datos históricos desde la promulgación de la LFCE en 1993, la iniciativa de Ley Federal de Competencia Económica planteada en el 2013 hasta su aprobación en el 2016. De igual forma, se revisará información de instituciones gubernamentales y no gubernamentales directamente relacionadas con el tema.

Adicionalmente se complementará el contenido teórico de la investigación con información de fuentes de investigadores expertos en temas de Economía, Derecho Económico, Derecho Mercantil, Competencia económica, Comercio Internacional y Sociología.

Palabras clave: competencia económica, reforma, efectos, prácticas restrictivas, prácticas monopólicas.

ABSTRACT

In Mexico, the regulation of competition, in the strict sense of restrictive and antitrust practices, is a relatively new matter. Thus, the Federal Law of Economic Competition (LFCE) of 1993, arises as a measure whose main objective is to eliminate the distortions that obstruct the operation of the markets.

More than two decades after its entry into force, it is necessary to carry out a thorough and formal analysis, which has a direct impact for the evaluation of the policies adopted by the Mexican government regarding the regulation of restrictive practices, as well as the procedures and resources related to the fight against monopolistic and anticompetitive practices.

For this reason, the topic "Effects of regulatory reforms in matters of economic competition" has been chosen, which aims to analyze and identify: What are the effects of regulatory reforms in the area of Economic Competition, which may be relevant in the environment competitive of the national economy?

The knowledge of the effects of the reforms in matters of Economic Competition, will allow to have a real and objective panorama that favors the evaluation of the policies adopted by the Mexican government regarding the regulation of restrictive practices, as well as the procedures and resources related to the fight against monopolistic and anticompetitive practices.

For this investigation, the historical data will be reviewed from the enactment of the LFCE in 1993, the initiative of the Federal Law of Economic Competition raised in 2013 until its approval in 2016. Likewise, information from governmental and non-governmental institutions will be reviewed directly related to the subject.

Additionally, the theoretical content of the research will be complemented with information from sources of expert researchers in Economics, Economic Law, Commercial Law, Economic Competition, International Trade and Sociology.

Key words: economic competition, reform, effects, restrictive practices, monopolistic practices.

INTRODUCCIÓN

En México, la regulación de competencia en sentido estricto (de prácticas restrictivas, antimonopólicas o antitrust) es una materia relativamente nueva, ya que a pesar de existir antecedentes de su regulación que datan desde el siglo XIX, su aplicación ineficaz fomentó la creación y existencia de monopolios.

La Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) de 1993, surge imbuida de un espíritu de renovación y cambio generalizado, propiciado por la modificación de la política económica nacional, como una medida cuyo objetivo principal es eliminar las distorsiones que obstruyen el funcionamiento de los mercados.

Hoy en día las condiciones económicas, sociales y políticas en México han cambiado, y paulatinamente se ha fomentado entre los empresarios mexicanos una cultura de competencia sin precedentes. Además, a la luz de los tratados de libre comercio suscritos por México, esta regulación se convierte en el único instrumento jurídico capaz de ordenar y regular los mercados nacionales y regionales.

Nuestra economía ha estado marcada por casos paradigmáticos de prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas y abusos de algunas empresas. En ese trayecto, los consumidores han sido los más perjudicados al tener opciones de compra restringidas, industrias con procesos de innovación estancados y tarifas de bienes y servicios más altas de las que se podrían obtener en entornos más competitivos. Por lo anterior, la discusión sobre cómo emparejar las condiciones de competencia en nuestro país, a través de la Ley Federal de Competencia, resulta relevante e indispensable.

De acuerdo a lo anterior, a través del presente proyecto de tesis, se busca analizar y determinar: ¿Cuáles son los efectos de la reforma regulatoria en materia de competencia económica, relevantes en el entorno competitivo de la economía nacional?

Asimismo, se busca que la información generada sea útil para su difusión y divulgación, lo que permitirá tener a la disposición los datos que implican los compromisos para una verdadera competitividad justa y equitativa.

Es así, que se ha decidido analizar los “Efectos de las reformas regulatorias en materia de competencia económica”, a partir de una investigación profunda y formal, que tenga un impacto directo para la evaluación de las políticas adoptadas por el gobierno mexicano en cuanto a la regulación de prácticas restrictivas, así como de los procedimientos y recursos relacionados con el combate a las prácticas monopólicas y anticompetitivas.

La presente investigación consta de cinco apartados, y para su desarrollo presenta en el Capítulo I, los fundamentos teóricos para la comprensión del concepto de la competencia económica, los tipos de prácticas anticompetitivas y la tipología de las prácticas restrictivas reguladas.

En el Capítulo II, se desarrolla un análisis de los elementos teóricos para la construcción de la Ley Federal de Competencia Económica, realizando una descripción breve de sus antecedentes históricos y constitucionales. Por su parte el Capítulo III, comprende la normativa relacionada con la materia de competencia económica en nuestro país, con el objetivo de facilitar el conocimiento de las disposiciones jurídicas en la materia.

Por su parte, el Capítulo IV, aborda los aspectos generales y particulares para el funcionamiento de la Comisión Federal de Competencia Económica. Finalmente, el Capítulo V, aborda la situación actual de la Ley Federal de Competencia Económica y las reformas efectuadas y paralelamente, mediante un análisis estadístico, se presentan los efectos de la reforma a la Ley Federal de Competencia Económica y los principales cambios en sus indicadores a través del periodo 2013-2017.

CAPÍTULO I

PRINCIPIOS CONCEPTUALES DE COMPETENCIA

Sumario. *1.1. Concepto amplio de la competencia. 1.2. Prácticas anticompetitivas que afectan a los consumidores. 1.3. Prácticas anticompetitivas, tipología. 1.4. Prácticas restrictivas reguladas. 1.5. Reguladores económicos.*

En un sistema económico globalizado, la competencia se traduce en la combinación de oferentes y demandantes de bienes o servicios en un mercado productivo, con la finalidad de obtener un bien o servicio en las mejores condiciones de utilidad y precio, dado un ambiente de rivalidad entre los competidores, para lo cual es necesario establecer normas y lineamientos que permitan la constante interacción de los actores.

El criterio para distinguir las normas de competencia tiene como base el concepto de prácticas anticompetitivas. Las facultades regulatorias del Estado pueden ser preventivas o sancionadoras, ello tipifica la esencia del derecho de la competencia, el cual gira en torno a un concepto en vías de construcción: el concepto de prácticas anticompetitivas.

En este capítulo se analizan los elementos para la delimitación del concepto de la competencia económica, incluyendo el concepto y tipos de prácticas anticompetitivas, la descripción de los sujetos, y la tipología de prácticas restrictivas reguladas; se presenta un análisis de los elementos teóricos de los fallos de competencia y concentración de mercado; finalmente se realiza el análisis de los fundamentos de los reguladores económicos y la fortaleza institucional.

1.1 Concepto amplio de la competencia

El origen del término competencia proviene del verbo latino *competere*, que significa adecuado. Así, competencia es una característica de una persona que resulta de la realización de un trabajo eficiente. De manera similar Nelson y Winter definen las competencias como “habilidades para una suave secuencia de conducta coordinada que es ordinariamente efectiva con relación a sus objetivos, dado el contexto en el cual ocurre normalmente”. Nordhaug las describe como programas que implican una secuencia de pasos.¹

El conocimiento es definido como la información específica acerca de una materia o campo. La técnica es definida como una capacidad especial para realizar tareas relacionadas con el trabajo. Las aptitudes comprenden talentos naturales que pueden ser aplicados en el trabajo de manera que constituyen una base para el desarrollo del conocimiento y las técnicas. De manera resumida, y para efectos del presente estudio, el término competencia engloba destrezas, habilidades, cualidades y conocimientos que, empleados adecuadamente, cumplen objetivos de producción y productividad en el contexto de la economía emergente.²

La competencia económica es una rama del derecho económico que se integra por el conjunto de normas que regulan conductas anticompetitivas de los agentes económicos públicos y privados, conductas que pueden tomar diversas formas: prácticas restrictivas de la competencia, prácticas desleales de comercio internacional, o actividades que lesionen los intereses de los consumidores o que vulneren la protección a la propiedad intelectual. El elemento común en estas prácticas es que lesionan o restringen la competencia en los mercados, afectando precios de bienes y servicios, y dañando a productores, distribuidores y consumidores.³

¹ Romero Morett, Miguel A. y Romero Morett, Martin G, *El Desarrollo de competencias en la nueva economía global*, México, Edit. Los Belenes: Universidad de Guadalajara. CUCEA, 1999. pp. 43.

² *Ibíd*em, p. 44.

³ *Ibíd*em, p. 45.

En un sistema económico de libre mercado, la competencia se traduce en la concurrencia o coincidencia de oferentes y demandantes de bienes o servicios en un mercado delimitado en un sentido geográfico, temporal y productivo, con la finalidad de obtener un bien o servicio (o una ganancia) en las mejores condiciones de utilidad y precio, dado un ambiente de rivalidad entre los competidores.⁴

Para que dicha competencia pueda darse de forma efectiva es necesario, en consecuencia, que en el mercado no existan condiciones que favorezcan la posición de un competidor en relación con el resto; ello se logra si existen en el mercado gran cantidad de oferentes y demandantes.

No sólo es necesario que el mercado se encuentre fragmentado, es decir, que existan múltiples oferentes y demandantes, sino además es preciso que ninguno de ellos cuente con un mismo poder económico dentro del mercado, de tal manera que sea capaz de determinar unilateralmente el precio del bien o la cantidad del mismo.

Jurídicamente conviene distinguir los conceptos de libre concurrencia y libre competencia. La libre concurrencia está referida a la existencia de sectores económicos totalmente abiertos a la participación de los agentes económicos privados o públicos. Se trata de un acceso igualitario de todos los agentes interesados en producir bienes o prestar servicios sin limitación o restricción alguna. La existencia de monopolios naturales, especialmente en materia de recursos naturales, es una limitante a la libre concurrencia. En cambio, la libre competencia supone la participación de distintos agentes económicos en el interior de un mercado específico, los cuales han superado las barreras de entrada (libre concurrencia) que eventualmente pudieran existir.⁵

Hoy en día, el mercado pone a nuestro alcance una gran variedad de bienes y servicios que además de satisfacer nuestras necesidades definen nuestros gustos. Sin embargo, tener a la mano diferentes opciones es más fácil en contextos de libertad económica. Es por esto, que para poder acceder a una multiplicidad de

⁴ Witker, Jorge y Varela, Angélica, *Derecho de la competencia económica en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003. Serie *Doctrinas Jurídicas*, Núm. 157, p. 3.

⁵ *Ibíd*em, p. 4.

bienes y servicios en diferentes combinaciones de precio y calidad, es imprescindible que las empresas proveedoras se desempeñen en ambientes competidos.

Desde el punto de vista de la teoría económica, el término competencia es entendido como una situación de mercado, que para efectos de análisis se ubica entre dos extremos: competencia perfecta y competencia monopólica. La competencia perfecta es un modelo ideal, útil para efectos de formulación de teorías y modelos —no es una situación que se presente en el mundo real—, y supone básicamente las siguientes características:

- I. Existen infinidad de agentes económicos, infinitamente pequeños, quienes maximizan su ganancia o su utilidad.
- II. No existen barreras a la entrada (libre concurrencia).
- III. No hay restricciones al comercio entre países, es decir, existe libre movilidad de factores.
- IV. No existe diferenciación por productos, ya que se trata de un producto idéntico.
- V. Existe información completa y perfecta.⁶

En términos económicos, la competencia perfecta es un término utilizado para referirse al fenómeno en el que las empresas carecen de poder para manipular los precios de mercado, propiciando una maximización del bienestar, que trae como resultado una situación ideal de los mercados de bienes y servicios en los que la interacción de oferta y demanda determinara los precio para el consumidor.

En el extremo opuesto se encuentra el monopolio, es decir, se supone la existencia de una sola empresa que produce un bien para el cual no existen sustitutos, por lo que dicha empresa puede fijar el precio o las cantidades a producir (reduciendo la oferta) de tal modo que obtenga una mayor utilidad.⁷

⁶ Witker, Jorge y Varela, Angélica, *Derecho de la competencia...*, cit., p. 4.

⁷ *Ibídem*, p. 5.

Para ejemplificar lo anterior, partimos del supuesto de una situación donde existe un único productor de un producto de primera necesidad y sin sustitutivos aparentes, lo que supondría que el poder de la empresa sería tan grande que podría abusar de su posición dominante. ¿Cómo lo haría? Pues ofreciendo su producto a unos precios muy elevados y, probablemente debido al poder que ostenta sobre los proveedores, ofreciendo un precio muy bajo por la materia prima. Esto se traduciría en que la empresa obtendría muchos beneficios a costa de los consumidores (precios altos) y de los proveedores (precios bajos). Estaríamos hablando de monopolio (un único productor y muchos consumidores; un producto sin sustitutivos).

De aquí que se considere que el monopolio es una peligrosa excepción dentro del sistema de mercado, contra la cual hay que luchar con legislaciones a fin de preservar las ventajas del libre mercado.

La postura del Estado en relación con la competencia resulta un tanto contradictoria, ya que mientras por una parte establece normas tendientes a facilitar la competencia en el mercado, por otra parte es él mismo quien desarrolla actividades monopólicas. Se admite que es inevitable la presencia de cierto grado de monopolización, por lo cual no se sanciona que una empresa posea una posición dominante sino que abuse de la misma, definiendo una serie de mecanismos de prevención y control (facultades preventivas y sancionatorias), a efecto de que no se limiten los procesos de concurrencia y competencia en el mercado.⁸

La política de competencia se ha convertido en los últimos años en una de las políticas de mayor importancia a nivel mundial, sobre todo a la luz de procesos de integración económica que expanden el tamaño de los mercados más allá de las fronteras de un país.⁹

⁸ Organización de Estados Americanos, OEA, Unidad de Comercio, *Inventario de Leyes y normas nacionales referidas a las políticas sobre competencia en el hemisferio occidental*, [en línea], 30 de agosto de 1997, p. 1, [citado 20 de mayo 2016]. Disponible en http://www.oas.org/es/centro_informacion/publicaciones.asp.

⁹ Ídem.

Según Gabriel Castañeda Gallardo, la política de competencia económica es un sistema compuesto por la legislación y su correspondiente aplicación, que busca proteger el proceso de competencia y, en forma mediata, al consumidor contra el poder monopólico y oligopólico, o el poder de dominio de mercado; presupone niveles mínimos de desregulación, privatización y apertura económica.¹⁰

Sin embargo, la realidad es muy diferente a los supuestos del modelo básico de competencia: existen empresas de grandes dimensiones que operan en los mercados mundiales ejerciendo poder monopólico, jurídicamente sancionadas por la regulación de prácticas restrictivas; la movilidad de factores es parcial y varía en los diversos procesos de integración existentes, situación que da lugar a la existencia de prácticas desleales de comercio internacional; los productos aunque puedan ser muy similares son diferenciados mediante marcas por lo que toma importancia la regulación sobre propiedad intelectual; y no existe información completa, por lo que los consumidores pueden ser objeto de engaños por productores y distribuidores de bienes y servicios.¹¹

De tal modo que para que la economía de mercado funcione eficientemente, las empresas deben conocer todos los aspectos técnicos relacionados con su industria y también los precios y las cantidades de los factores de producción que intercambian; y los consumidores conocen la cantidad, la calidad y el precio de los productos que ofrece el mercado. En cambio, si la información que ofrece el mercado es falsa, incompleta o asimétrica aparece la ineficiencia en el mercado. Es por eso que, el papel del Estado es obligar a las compañías a generar información completa, veraz y objetiva, que pueda ser de utilidad pública.

Hablando del derecho de la competencia, Sánchez Calero lo define como un sector del ordenamiento jurídico que engloba un conjunto de instituciones de distinta

¹⁰ Castañeda Gallardo, Gabriel, *Objetivos rectores de la política de competencia económica*, en Tovar Landa, Ramiro (comp.), *Lecturas en regulación económica y política de competencia*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 244.

¹¹ Witker, Jorge y Varela, Angélica, "Derecho de la competencia...", cit., p. 6.

naturaleza que, no obstante, gozan de la nota común de relacionarse con la actividad económica y la regulación de competencia.¹²

De este modo, los factores económicos que justifican la existencia del derecho de la competencia derivan de la teoría económica y de la aplicación de políticas económicas concretas que comprenden el conjunto de instrumentos mediante los cuales el Estado mantiene o modifica las relaciones económicas y comerciales de un país.

Para efectos de este análisis, el derecho de la competencia económica lo consideraremos como una rama del derecho económico que regula y ordena los mercados sancionando las prácticas mercantiles anticompetitivas atentatorias a la libre competencia y competencia, que incluye al conjunto de normas que regulan las relaciones de mercado que se susciten entre agentes económicos, mismas que pueden tener por objeto la promoción y defensa de la competencia, la eficiencia económica, la apertura de mercados, y el bienestar de los consumidores.¹³

De la reciprocidad de las facultades regulatorias del Estado y los mercados eficientes surge el derecho de la competencia económica, el cual debe normar comportamientos de diversos agentes económicos, que en su afán de conquistar el mercado, potencian acciones perjudiciales a la libre competencia.

Debemos destacar que durante las últimas décadas hemos sido testigos de una importante liberalización del comercio de mercancías y servicios. No obstante, a medida que prosigue el proceso de mundialización, reconocemos que el comportamiento comercial anticompetitivo, combinado con la falta de políticas nacionales eficaces, en materia de competencia, puede impedir el acceso a los mercados y reducir o anular así los beneficios obtenidos mediante la liberalización del comercio.

Asimismo para que pueda existir una competencia efectiva, es necesario que en el mercado no existan condiciones que favorezcan la posición de un competidor en

¹² Sánchez Calero, Fernando, *Instituciones de derecho mercantil*, 33ª Ed. Madrid, Edit. McGraw-Hill, 2010, p. 116.

¹³ Witker, Jorge, *Derecho de la competencia económica en el TLCAN*, México, Edit. Porrúa, 2003, p. 7.

relación con el resto; de tal forma que, cuanto mayor sea el número de partes que operan en un mercado, mayores tenderán a ser, por regla general, las posibilidades de que éstas actúen independientemente, y de que carezcan del poder de obstaculizar el ingreso de nuevas firmas al mercado y de imponer determinadas condiciones sobre los competidores.

En este sentido se busca que la competencia sirva para procurar la difusión del poder económico: de la misma manera que en una democracia, todos los ciudadanos tienen derecho a participar, a través de diversos medios en el poder económico.

1.2. Prácticas anticompetitivas que afectan a los consumidores

En el mercado, la competencia entre empresas se da fundamentalmente con base en los precios (caso de las prácticas monopólicas y desleales), y para la disminución de los mismos la innovación tecnológica resulta un factor determinante para poder competir.¹⁴

Incluir la regulación de protección al consumidor dentro del derecho de la competencia obedece a diversas razones:

- I. Los consumidores, ya sean personas físicas o morales,¹⁵ son los agentes que sufren las consecuencias de todas las prácticas anticompetitivas (prácticas restrictivas, desleales y violaciones a las normas de protección a la propiedad intelectual).
- II. La disponibilidad de información y la veracidad de la misma son dos factores que pueden generar daños en los consumidores al inducirlos a adquirir bienes o servicios diversos a los que se les ofrecieron.

¹⁴ Witker, Jorge y Varela, Angélica, *Derecho de la competencia...*, cit., p. 14.

¹⁵ En un sistema de economía de mercado todos somos consumidores, incluso el gobierno y las empresas, sin embargo lo somos en diferentes etapas del proceso productivo. Las normas de protección a los consumidores hacen referencia generalmente sólo al consumidor final.

- III. El ocultamiento de componentes, insumos, y en general de la denominada información comercial, etiquetado, caducidad, etc., puede otorgar ventajas ilícitas a determinados agentes económicos, constituyendo prácticas anticompetitivas que no sólo dañan la competencia sino a los consumidores en general.¹⁶

Desde una perspectiva de eficiencia y bienestar económico, dichas fallas justifican, una intervención del gobierno como regulador o supervisor para evitar que las empresas se comporten como monopolistas con poder suficiente para discriminar precios y mercados. Es por esto que se debe contar con un marco legislativo adecuado para proteger a los consumidores contra ciertas prácticas anticompetitivas que aumentan los precios y reducen la producción, para evitar que los consumidores sean víctimas del mercado.

La protección a los consumidores tiene como objeto evitar que éstos sufran las consecuencias de prácticas anticompetitivas; de hecho, el objetivo último de la política y legislación de competencia es siempre el efecto en los consumidores.

El bienestar de los consumidores se refleja a través de mayor variedad, mejor calidad y precios bajos. En este sentido lo deseable es que los consumidores no paguen ni más ni menos del costo.

El bienestar de los consumidores se mide a través de las ventajas proporcionadas a los individuos por el consumo de bienes y servicios. En teoría, el bienestar individual se define mediante la evaluación por parte del individuo de su propia satisfacción, teniendo en cuenta su renta y el nivel de precios de los bienes y servicios. Para medir con exactitud el bienestar de los consumidores, es preciso conocer pues las preferencias de los individuos.

En la práctica, la economía aplicada del bienestar recurre a la noción de excedente de los consumidores para medir el bienestar de estos últimos. El excedente de los consumidores es un indicador del bienestar total de los consumidores. Desde el punto de vista del derecho, y de la política de la competencia, las opiniones son

¹⁶ Witker, Jorge y Varela, Angélica, *Derecho de la competencia...*, cit., pp. 16 y 17.

discrepantes en cuanto al objetivo a perseguir: para algunos, es preciso maximizar el excedente de los consumidores; para otros, es preciso asimismo tener en cuenta las ventajas que se obtendrán por parte de los productores.¹⁷

Por otra parte, las nuevas tecnologías ayudan a elaborar productos a menor costo o similar pero de mejor calidad, situación que permite a su titular obtener una ganancia extraordinaria vendiendo al mismo precio que la competencia, o ampliar significativamente las ventas, percibiendo un precio menor. La tecnología tiene repercusiones positivas en la competitividad, por lo cual debe ser fomentada y estimulada a efecto de poder competir en los mercados internacionales.¹⁸

Dicho lo anterior, podemos argumentar, que la competencia es un proceso que incentiva a todas las empresas a luchar de manera independiente, con el objetivo de alcanzar la mayor clientela posible; ofreciendo así, sus productos y servicios en condiciones más atractivas. Este entorno de competencia permite que se generen más beneficios a los consumidores. Es decir, mejores precios, mejor calidad e innovación. Sin embargo, este entorno de competencia puede ser alterado nocivamente con la ejecución de prácticas anticompetitivas, que afectan al mercado y, sobre todo, al consumidor.

En un escenario de competencia perfecta, la existencia de información completa y gratuita es una de las características, es decir, no existe ninguna restricción en cuanto al conocimiento y aplicación de las nuevas tecnologías. En el mundo real, la innovación tecnológica se protege mediante derechos de propiedad intelectual que garantizan la exclusividad en el uso de la misma, por un tiempo determinado.¹⁹

Las prácticas anticompetitivas, en resumen, son acciones que limitan, disminuyen o eliminan la competencia en el mercado, estas prácticas tienen una característica y consecuencia en común: nos afectan. Porque impide que tengamos más opción de compra, que no exista innovación en los productos y que los precios sean altos

¹⁷ OCDE, *Glosario de economía industrial y derecho de la competencia*. España, Edit. Mundi-Prensa, 1995, p. 18.

¹⁸ Pérez Miranda, Rafael y Serrano Migallón, Fernando, *Tecnología y derecho económico: Régimen jurídico de la apropiación y transferencia de tecnología*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1983, p. 177.

¹⁹ Witker, Jorge y Varela, Angélica, *Derecho de la competencia...*, cit., p. 15.

y de mala calidad. Ante estas prácticas, el Estado tiene la facultad legal de imponer sanciones económicas y ordenar el cese de la práctica que está alterando la competencia en el mercado.

1.3. Prácticas anticompetitivas, tipología

En los mercados competitivos cada día surgen nuevas ideas, y nuevas empresas intentan posicionarse como líderes del mercado, desafiando de esta manera a los participantes previamente establecidos. De esta forma, y como es de esperarse, en este tipo de mercados las empresas se ven impulsadas a ser cada vez más eficientes, innovadoras, productivas, inversoras y propositivas, y se ven alentadas a alcanzar eficiencias por distintos medios para convertirse así en competidores más fuertes y reconocidos en su actividad diaria. En este entendido, puede suponerse que la competencia conlleva a un resultado de una mayor variedad de bienes y servicios, mejores condiciones en el mercado, y trae consigo beneficios para los productores y principalmente para los consumidores.

En sentido opuesto, el desarrollo de conductas que impidan o restrinjan la competencia, o que intenten desplazar a los competidores existentes en un mercado, perjudican en última instancia a los consumidores, las empresas, y por supuesto los intereses de toda la sociedad. De ahí, que dichas conductas se encuentren prohibidas por la legislación de competencia, y se consideren como prácticas lesivas a la competencia, y por lo tanto ilegales.

Las prácticas restrictivas son aquellas prácticas comerciales cuya finalidad directa es restringir o eliminar la competencia, manipulando el mercado de un producto o servicio, línea de productos o servicios, o bien, una cadena productiva o incluso una rama industrial.²⁰

²⁰ Witker, Jorge, *Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica*. México, Edit. UNAM, 1995, p. 142.

En México, el término prácticas restrictivas se emplea para hacer alusión a las diversas conductas reguladas por la Ley Federal de Competencia Económica.

El criterio para distinguir las normas de competencia tiene como base el concepto de prácticas anticompetitivas. Las facultades regulatorias del Estado pueden ser preventivas o sancionadoras, ello tipifica la esencia del derecho de la competencia, el cual gira en torno a un concepto en vías de construcción: el concepto de prácticas anticompetitivas.²¹

Dichas conductas mercantiles son ilícitas y atentan contra la determinación de los precios de mercado. Estas actividades son realizadas por empresas tanto privadas como públicas, con objeto de distorsionar los mercados. Dentro de estas prácticas, las más comunes y significativas son las prácticas monopólicas y las prácticas desleales.

Las llamadas prácticas anticompetitivas se definen como aquellas conductas mercantiles ilícitas realizadas por empresas públicas, locales o globales, que distorsionan los mercados nacionales o externos a través de precios depredatorios, discriminados o subsidiados, dañando a competidores (productores nacionales o foráneos, prestadores de servicios, agentes económicos, etc.), consumidores y al interés general.²²

Estas conductas anticompetitivas, se enmarcan en lo que comúnmente se conoce como prácticas absolutas y prácticas relativas, las cuales abordaremos brevemente con la intención de dar un marco conceptual y posteriormente se desarrollaran a cabalidad en el apartado siguiente.

Las prácticas anticompetitivas absolutas son conocidas también como acuerdos colusorios o carteles, y se configuran como cualquier tipo de acuerdo, pacto o convenio entre agentes económicos competidores entre sí.

²¹ Witker, Jorge y Varela, Angélica, *Derecho de la competencia...*, cit., p. 13.

²² González Amuchástegui, Jesús, *El análisis económico del derecho: algunas cuestiones sobre su justificación*, Revista Doxa. Cuadernos de filosofía y derecho, Madrid, vol. I, 15-16, 1994, pp. 940-941.

Este tipo de prácticas son consideradas como las más dañinas para la competencia, ya que generan repercusiones muy graves para el bienestar de los consumidores, restringiendo el buen funcionamiento del mercado, y creando condiciones desfavorables en términos de precios, disponibilidad de bienes y servicios, y afectando los aspectos de calidad.

Por otra parte, existen prácticas que también son lesivas a la competencia, y que se denominan prácticas anticompetitivas relativas. Para poder explicarlas de mejor manera, supongamos que en un entorno dinámico del mercado sea natural la existencia de empresas más eficientes que otras, con mayor tamaño, mayor porción de mercado, mejor nivel de tecnificación, entre otros; y de igual manera, podría suponerse que las empresas menos eficientes a la larga se vean desplazadas del mercado y opten por abandonarlo al no poder soportar, entre otros, las presiones vía costos que le demandaría el sostenimiento de su actividad. Aquí estaríamos entonces ante una situación de una empresa con posición de dominio en un mercado relevante en particular.

Por lo tanto, permitir que este tipo de prácticas se lleve a cabo en los mercados, conllevaría a resultados perniciosos para el buen funcionamiento de los mercados y la economía en su conjunto; entonces, es justificable desempeñar acciones de prevención y eliminación de dichas prácticas e imponer las respectivas sanciones y condiciones para los agentes económicos involucrados en tales conductas.

1.4 Prácticas restrictivas reguladas

La regulación se entiende como la emisión de reglas que norman las actividades económicas y sociales de los particulares, a fin de garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados y los derechos de propiedad; generando certeza jurídica, evitando daños inminentes o bien reduciendo los daños existentes a la salud, el

medio ambiente y la economía. En este sentido, la razón de ser de la regulación es corregir la existencia de fallas de mercado o fallas de gobierno.²³

Una falla de mercado es una situación en que las fuerzas del mercado, por sí solas, no pueden asignar los recursos de forma eficiente, toda vez que existen otras alternativas o escenarios en que la sociedad podría estar mejor. Existen varios tipos de regulación según sea el tipo de fallo al que estén orientados: la inestabilidad de los ciclos económicos, la existencia de bienes públicos, las externalidades, la competencia imperfecta y la distribución desigual de la renta. El objetivo primordial de la regulación económica es corregir los fallos de competencia que impide que los recursos económicos se asignen de una manera eficiente y que limitan o restringen la libre competencia de los productores, generando concentración de mercado.²⁴

Podemos decir entonces que, los fallos de mercado aparecen cuando un mercado es incapaz de funcionar de manera exitosa. Es decir, no puede alcanzar el equilibrio con una distribución eficiente de los recursos. La imperfección en el sistema de fijación de precios impide una distribución eficiente de los recursos y así la intervención del gobierno es considerada necesaria y justificada.

Para que un mercado sea competitivo es necesario que en este existan: a) derechos de propiedad claramente definidos; b) abundancia de bienes y servicios sustitutos; c) compradores y vendedores perfectamente informados; d) ausencia de colusión entre vendedores y compradores; y e) que no existan barreras a la entrada y salida. Cualquier ausencia de los puntos antes mencionados, es indicio de un fallo en la competencia.²⁵

El fallo de competencia origina, entre otros efectos anticompetitivos, una elevada concentración de mercado, donde pocos participantes tienen la capacidad de

²³ COFEMER, *Impacto de la Reforma en Competencia Económica*, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México, 2016, p. 5

²⁴ Stigler, George J., *The theory of economic regulation*. The bell journal of economics and management science. 1971, [en línea], 12 de septiembre de 2002, p. 3, [citado 30 de mayo 2016]. Disponible en: <http://www.rasmusen.org/zg604/readings/Stigler.1971.pdf>.

²⁵ COFEMER, *Impacto de la Reforma...*, cit., p.6.

eliminar a sus competidores y obtener mayores ganancias a costa de los consumidores, ya sea vendiendo sus bienes y servicios a un mayor precio.

Para que los mercados sean eficientes debe darse la situación de competencia perfecta, es decir, que haya un gran número de oferentes y un gran número de demandantes, y que ninguno pueda influir en el precio. Lo que ocurre es que en numerosas ocasiones no se da esta situación dando lugar a la competencia imperfecta, dando lugar a monopolios, concentraciones y competencia monopolística.

El caso extremo del fallo de competencia es el monopolio, estructura de mercado en la que sólo existe un proveedor de bienes y servicios. Regularmente, los monopolios ofrecen sus productos a precios elevados ya que tienen la capacidad de reducir la cantidad ofertada de bienes y servicios.²⁶

En este caso al existir un único suministrador del bien, y considerando que no existen bienes sustitutos en la industria, los consumidores se ven obligados a adquirir dicho bien a un precio arbitrario, sin que el productor tenga incentivos por innovar, reducir sus costos y mejorar los bienes y servicios ofrecidos.

En suma, una falla de mercado ocasiona efectos anticompetitivos, generando estructuras de mercado caracterizadas por una menor disponibilidad de bienes y servicios, junto con niveles de precios superiores a los de un mercado competitivo.

Históricamente, los distintos gobiernos han intervenido fuertemente en sus economías, con el deseo de corregir aquellas imperfecciones derivadas del funcionamiento de un mercado libre. La intervención del Estado quedaba justificada por la existencia de los denominados fallos del mercado, dando lugar a fuertes regulaciones en la economía en general.

De este modo, la intervención pública se justifica por los fallos del mercado, en tanto que los mismos impiden que el mecanismo de mercado, vía precios, asigne los recursos de forma eficiente en el sentido de Pareto, es decir cuando es imposible

²⁶ COFEMER, *Impacto de la Reforma...*, cit., p.6.

reassignar los recursos de forma que una persona mejore sin que, al mismo tiempo, otra empeore.

La legislación en materia de competencia busca eliminar barreras artificiales a la participación de nuevas empresas en los diversos sectores; sanciona conductas anticompetitivas de agentes económicos con las que indebidamente desplazan a sus competidores del mercado; elimina ventajas exclusivas; evita concentraciones que tengan como fin monopolizar los mercados; fomenta la creatividad de todos en la producción y comercialización de bienes y servicios; y, en términos más generales, crea las condiciones para que los agentes económicos exitosos sean aquéllos que produzcan con mayor eficiencia, que ofrezcan menores precios y mayor calidad, o que introduzcan nuevos y mejores productos o servicios.²⁷

Al contribuir a través de mayor competencia a alcanzar más eficiencia, la legislación de competencia fortalece el proceso de generación de empleos más productivos y mejor remunerados. Por estas razones, y a través de diversos mecanismos, la legislación de competencia contribuye a lograr equidad y asegurar la igualdad de oportunidades.²⁸

Las conductas anticompetitivas reguladas por la Ley Federal de Competencia Económica pueden clasificarse en tres rubros principales: a) monopolios y prácticas monopólicas, b) concentraciones, y c) restricciones al comercio entre entidades federativas, mismos que se analizarán en los siguientes apartados.

1.4.1 *Monopolios*

Un monopolio es una industria con una sola empresa que produce un bien o servicio para el cual no existen sustitutos cercanos, y que está protegida por una barrera que evita que otras empresas vendan dicho bien o servicio. Los monopolios surgen

²⁷ COFEMER, *Impacto de la Reforma...*, cit., p.7.

²⁸ Ídem.

básicamente por dos factores clave, el primero es porque no hay sustitutos cercanos.²⁹

Aun cuando una sola empresa produzca un bien, si dicho bien tiene un sustituto cercano, la empresa enfrenta la competencia de los productores de esos sustitutos. Un monopolio vende un bien o servicio que no tiene bienes sustitutos para competir.

El segundo factor es la existencia de barreras a la entrada de nuevas empresas a la industria. Los tres tipos de barreras a la entrada son:

- I. Natural: barrera natural a la entrada, las barreras naturales a la entrada crean un monopolio natural, es decir, una industria donde las economías de escala permiten a una empresa proveer un bien o servicio al mercado completo al costo más bajo posible.
- II. De propiedad: una barrera de propiedad a la entrada ocurre cuando una empresa posee una parte significativa de un recurso importante.
- III. Legal: las barreras legales a la entrada crean un monopolio legal. Un monopolio legal es un mercado en el que la competencia y la entrada de nuevas empresas están restringidas por la concesión de una franquicia pública, una licencia gubernamental, una patente, o por derechos de autor.³⁰

En este caso, el monopolio surge cuando hay barreras de entrada muy sólidas que protegen al único participante y que impiden la entrada de nuevos competidores, nos encontraríamos ante un mercado imperfectamente competitivo en el que habrá beneficios extraordinarios para una sola empresa. Las barreras de entrada a un mercado son obstáculos de diversos tipos que complican o dificultan el ingreso a un mercado de empresas competidoras, marcas o productos nuevos.

Sin embargo, la presencia de las barreras depende de los recursos y capacidades que tengan los nuevos entrantes. Empresas con altas competencias podrán superar

²⁹ Parkin, Michael, *Microeconomía*, Novena Edición, México, Pearson, 2010, p. 300

³⁰ Ídem.

con relativa facilidad las barreras constituyéndose como auténticas amenazas para los competidores establecidos anteriormente.

Para que una empresa pueda considerarse como monopolio debe caracterizarse por: la posibilidad de establecer unilateralmente el precio, la supresión de la libertad de elección de los consumidores y la adopción de una política industrial y de ventas por parte del monopolista independiente de las condiciones de mercado y de la conducta de los demás competidores.³¹

En definitiva, para que exista un monopolio, en el mercado no deben encontrarse otros bienes o servicios que permitan reemplazar los ofrecidos por el monopolista. Dicho producto, es el único disponible que tiene el consumidor para adquirir. No hay competencia ni posibilidad de contrastar la calidad entre productos similares, para lo cual, el monopolista buscara manipular o fijar los precios u otras condiciones de compra o venta bajo cualquier forma, que intenten fijar o limitar las cantidades de producción a ofrecer al mercado, repartirse el mercado, o coordinar posturas en licitaciones públicas o privadas.

Juan R. Cuadrado Roura, plantea que los monopolios surgen y se mantienen por tres razones, que son otros tantos tipos de barreras de entrada al mercado:

- I. Los monopolios pueden ser creados directamente por el Estado, que puede prohibir al resto de las empresas la producción de un producto o servicio, por lo que suelen denominarse monopolios legales.
- II. También pueden ser consecuencia de que en esa actividad económica existen economías de escala tan importantes que una sola, o pocas empresas, pueden producir el producto total del sector a un coste más bajo del que resultaría si hubiese más empresas produciendo menos cantidad cada una, y entonces se denominan monopolio natural.
- III. Por último, pueden resultar también de la presencia de otros factores que impiden que otras empresas puedan entrar en el mismo mercado, como pueden ser, en el caso del monopolio, el control exclusivo de un factor de

Witker, Jorge y Varela, Angélica, *Derecho de la competencia...*, cit., p. 115.

producción o de una técnica protegida por una patente, y, en el caso del oligopolio, el reconocimiento de una marca, o el acceso a los puntos de venta. Desde un punto de vista dinámico, tanto uno como otro pueden formarse como consecuencia de fusiones o adquisiciones negociadas entre las grandes empresas del sector, o pueden ser el resultado de una fuerte lucha por el control del mercado, bien a través de la competencia de precios, bien por medio de absorciones hostiles.³²

Abonando a lo planteado por Juan R. Cuadrado Roura, podemos argumentar que en nuestro país existen varias empresas que funcionan bajo la denominación de monopolios legales, y a su vez naturales, que se caracterizan por ser el Gobierno la agencia abastecedora única de un bien particular o un servicio e incluso el mismo Gobierno prohíbe la competencia por la ley y pueden funcionar por cualquier nivel del gobierno, es decir, ya sea este federal, estatal o municipal. Para el caso mexicano, la electricidad y el petróleo son empresas que le pertenecen al Gobierno de México. La electricidad generada y producida por la Comisión Nacional de Electricidad (CFE), y la extracción de gas natural y petróleo que hace Petróleos Mexicanos (PEMEX).

En cuanto a la Ley Federal de Competencia Económica vigente, sanciona los monopolios siguiendo la prohibición constitucional en los siguientes términos: “Están prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas y las barreras que, en términos de esta Ley, disminuyan, dañen, impidan o condicionen de cualquier forma la libre competencia o la competencia económica en la producción, procesamiento, distribución o comercialización de bienes o servicios.”³³ sin embargo no proporciona una definición precisa de lo que ha de entenderse por monopolio.

La derogada Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios era más precisa al definir al monopolio en su artículo 3o:

³² Cuadrado Roura, Juan R., *Política económica. Objetivos e instrumentos*, 2a. Ed., Madrid, Edit. McGraw-Hill, 2001, p. 487.

³³ Ley Federal de Competencia Económica, artículo 52.

Para los efectos de esta Ley se entiende por monopolio toda concentración o acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente creada, que permiten a una o varias personas determinadas imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios, con perjuicio del público en general o de alguna clase social.³⁴

Uno de los preceptos que facultan a los poderes federales y locales para intervenir en la economía es el artículo 28; faculta a los poderes legislativos, federales y locales, para legislar en materia de monopolios, estancos, acaparamientos y otras actividades que dificultan, gravan o impiden la libre circulación de efectos de comercio, de bienes en general o que son nocivas para ciertos sectores de la sociedad; complementa las facultades que tiene el congreso de la unión para legislar en lo relativo a comercio, y para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones, de ahí su gran importancia en la estructura de mercado.

Por su parte, la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), define el monopolio en los siguientes términos:

MONOPOLIOS. Por monopolio se entiende el aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio, bien provenga de algún privilegio, bien de otra causa cualquiera; y el artículo 28 constitucional equipara al monopolio todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industrial o comercial, y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas, con perjuicio del pueblo en general o de una clase social; de manera que cuando una Ley establece la exención de un impuesto, para los productores que acepten condiciones que les impongan instituciones privadas, indudablemente tiende a evitar la libre competencia, creando el monopolio en perjuicio de los demás.³⁵

Con lo anterior, el Estado se convierte en rector del desarrollo económico nacional y se otorga facultades para regular el ámbito económico del país, con el propósito de proteger el interés social y el de los consumidores, mediante acciones que prohíban las actividades económicas perjudiciales como monopolios, o

³⁴ Ley Reglamentaria del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3o.

³⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, Quinta Época. Apéndice de 1995. Tomo III, Pág. 75 [en línea], citado 30 de abril, 2016. Disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/390/>

acaparamientos, que provoquen insuficiencia en el abasto o el alza en los precios de mercado.

Un monopolio genera un costo en el bienestar de la sociedad derivado de que se restringe la cantidad ofrecida por debajo de lo que se ofrecería si el mercado operase en condiciones de competencia y además, el precio que pagan los demandantes es a su vez mayor. Claramente los perjudicados por una práctica monopólica son los demandantes, quienes transfieren al monopolista una parte de su excedente de bienestar.

En conclusión, ni la LFCE ni su reglamento presentan una definición de lo que ha de entenderse por monopolio, limitándose a reconocer la disposición constitucional que permite la existencia de ciertos monopolios. Sin embargo, lo que si queda claro es que uno de los elementos esenciales del monopolio es el daño o perjuicio que se causa a la sociedad.

1.4.2 Prácticas monopólicas

Las prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas, es decir, aquellas concentraciones que tengan por objeto o efecto obstaculizar, disminuir, dañar o impedir la libre competencia o la competencia económica, son aquellas conductas que realizan los Agentes Económicos (individuos, empresas, asociaciones, etcétera) para obtener beneficios indebidos, a costa de dañar o impedir el proceso de competencia y libre competencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios. La mayoría de los mercados del mundo real son competitivos, pero en ellos no hay competencia perfecta porque las empresas en estos mercados cuentan con cierto poder para fijar sus propios precios, tal como lo hacen los monopolios. A este tipo de mercado se le conoce como competencia monopolística.

Eliminar estos obstáculos en la economía mexicana es esencial para alcanzar mayores niveles de bienestar y acelerar el crecimiento. La evidencia generada por

instituciones académicas y organismos internacionales reconocidos, muestra que las naciones con una competencia económica más vigorosa tienen mercados con mayor dinamismo y mejor distribución de los beneficios de la actividad económica. Lo anterior se refleja en incrementos del Producto Interno Bruto (PIB), la productividad, el volumen del comercio y la innovación.

La competencia monopolística es una estructura de mercado en la cual:

- I. Compiten un gran número de empresas.
- II. Cada empresa produce un producto diferenciado.
- III. Las empresas compiten con base en la calidad del producto, el precio y las actividades de marketing.
- IV. Son libres de entrar y salir de la industria.³⁶

Las prácticas monopolísticas son conductas que producen los mismos beneficios del monopolio a las empresas, con la diferencia de que en ellas intervienen dos o más empresas y son clasificadas en dos tipos: prácticas monopolísticas absolutas y prácticas monopolísticas relativas. A continuación se proporcionan más detalles sobre cada una de ellas.

De acuerdo a lo estipulado en la LFCE, Las prácticas monopolísticas absolutas (también conocidas como cárteles económicos o acuerdos colusorios) se presentan entre competidores reales y pueden reducir o eliminar la competencia por medio de la fijación o manipulación de precios, restricción de oferta, segmentación de mercados, concertación de posturas e Intercambio de información.

En otras palabras, las prácticas monopolísticas absolutas son contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre Agentes Económicos competidores entre sí, es decir, cuando participan o pueden participar en el mismo mercado, cuyo objeto o efecto sea cualquiera de los mencionados anteriormente.

³⁶ COFECE, *Herramientas de competencia económica*, Comisión Federal de Competencia Económica, México, 2015, p. 15.

Prácticas monopólicas absolutas	
Fijación/ manipulación de precios	Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados.
Restricción de oferta	Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir, comercializar o adquirir sino solamente una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación o transacción de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios.
Segmentación de mercados	Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables.
Concertación de posturas	Establecer, concertar o coordinar posturas o abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas.
Intercambio de información	Intercambiar información con el objeto o efecto a que se refieren cualquiera de las cuatro conductas anteriores.

Cuadro 1. Prácticas monopólicas absolutas.

Fuente: COFECE, "Herramientas de competencia económica", Comisión Federal de Competencia Económica., México, 2015.

El proceso de competencia únicamente funciona cuando los competidores establecen los precios de sus productos de manera independiente, de tal forma que los consumidores, al comprar un bien o servicio, premian con su elección a quien es más eficiente o a quien representa la mejor opción. De tal modo que este tipo de arreglos entre competidores son un ataque directo a los principios de competencia,

ya que los competidores determinan precios o cantidades a espaldas del consumidor.³⁷

Estas prácticas son muy dañinas, ya que generan graves repercusiones sobre el bienestar de los consumidores. Por un lado, provocan precios mayores a los que prevalecerían en una situación de competencia y similares a los de un monopolio y, por otro, disminuyen la calidad y cantidad de bienes o servicios ofertados.

Además, la colusión puede tener varios efectos perjudiciales en mercados relacionados. Puede aumentar el precio de los insumos (materias primas, maquinaria, etcétera) que necesitan otras empresas, lo que incrementa sus costos y merma su competitividad. De esta manera, con el tiempo, las prácticas monopólicas absolutas también inhiben la inversión y la innovación, obstaculizando el crecimiento de la economía.

Por otra parte, el solo hecho de que una empresa tenga poder de mercado no implica por sí mismo que exista un ilícito, sin embargo, las empresas que cuentan con poder sustancial en un mercado relevante tienen la capacidad para realizar conductas anticompetitivas con el objeto o efecto de desplazar indebidamente a otros agentes del mercado, impedirles su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de una o varias personas, teniendo como fin último mantener o incrementar ese poder.³⁸

En este sentido, la LFCE considera cierto tipo de conductas como prácticas monopólicas relativas o acuerdos verticales, las cuales se realizan entre agentes económicos colocados en etapas sucesivas de un proceso productivo y sus efectos no necesariamente son anticompetitivos.

Las prácticas monopólicas relativas se realizan entre agentes económicos no competidores. Dichas prácticas se evalúan aplicando criterios económicos. Esta categoría incluye varias limitaciones verticales, tales como los territorios exclusivos, el mantenimiento de precios de reventa, las ventas condicionadas y los agentes

³⁷ COFECE, *Herramientas...*, cit., p. 18.

³⁸ COFECE, *Herramientas...*, cit., p. 21.

exclusivos, así como otras prácticas tales como los boicots de grupo, la negativa a negociar, la discriminación de precios y la fijación de precios predatorios.³⁹

Este tipo de prácticas, también denominadas acuerdos verticales, son celebradas comúnmente entre compradores y vendedores, en alguna fase de la cadena productiva, y como se ha mencionado no son considerados ilegales en sí mismos, sino que para ser sancionados requieren de un análisis detallado de competencia.

Las prácticas monopólicas relativas consisten en actos, contratos, convenios o combinaciones realizadas por agentes económicos con poder de mercado, cuyo objeto o efecto sea o pueda ser desplazar indebidamente a otros agentes del mercado, impedirle sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas a favor de una o varias personas. Estas conductas reducen significativamente el número de competidores reales y potenciales en los mercados afectados o ponen en desventaja a la mayoría de los participantes. Situaciones como estas disminuyen la competencia con impactos negativos sobre la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores: oferta inferior, menores opciones en bienes y servicios, y mayores precios con respecto a mercados competidos.⁴⁰

Sin embargo, en un entorno competitivo y dinámico, es natural que algunas empresas sean más eficientes que otras, al igual que es natural que las empresas menos eficientes salgan del mercado al no constituir un negocio costeable. En ocasiones, este proceso dinámico puede generar que las empresas que resultaron más eficientes que sus competidores (por ejemplo, para ofrecer precios más bajos) crezcan e incluso lleguen a dominar un mercado.

La LFCE establece que están prohibidas las prácticas monopólicas relativas que disminuyan, dañen o impidan la competencia y la libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios. Estas conductas pueden ocurrir: a) unilateralmente (por ejemplo una negativa de trato), b) verticalmente entre agentes que participan en distintos eslabones de una

³⁹ COFECO, *Informe de Competencia Económica, 1996*, Comisión Federal de Competencia, México, 1997, p. 68.

⁴⁰ COFECO, *Informe de Competencia...*, cit., p. 68.

cadena productiva (por ejemplo, entre productores y comercializadores, cuando los primeros imponen un precio de reventa o imponen exclusividades), o c) incluso entre empresas que compiten entre sí.⁴¹

De este modo, la LFCE considera prácticas monopólicas relativas a los actos, contratos, convenios o combinaciones cuyo objeto o efecto sea o pueda ser desplazar indebidamente a otros agentes del mercado, impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas a favor de una o varias personas, para lo cual establece trece tipos de conductas susceptibles de constituir prácticas monopólicas relativas, las cuales se describen a continuación.

Prácticas monopólicas relativas	
Segmentación de mercado	La fijación, imposición o establecimiento entre agentes económicos que no son competidores entre sí, de la comercialización o distribución exclusiva de bienes o servicios por razón de sujeto, situación geográfica o por periodos determinados.
Fijación de precios de reventa	La imposición del precio o demás condiciones que un distribuidor o proveedor deba observar al prestar, comercializar o distribuir bienes o servicios.
Ventas atadas	La venta condicionada a comprar, adquirir, vender o proporcionar otro bien o servicio normalmente distinto o sobre bases de reciprocidad.
Exclusividades	La venta o compra sujeta a la condición de no usar, adquirir o vender los bienes o servicios de un tercero.
Negativa de trato	La acción unilateral de negarse a vender a personas determinadas bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros.
Boicot	La concertación entre varios agentes económicos o la invitación a éstos para ejercer presión sobre algún

⁴¹ COFECE, *Herramientas...*, cit., p. 22.

Prácticas monopólicas relativas	
	agente económico o para rehusarse a vender o adquirir bienes o servicios a dicho agente.
Depredación de precios	La venta por debajo de costos acompañada de elementos que permiten presumir la posibilidad de recuperar las pérdidas con aumentos futuros en los precios.
Descuentos por lealtad o ventas condicionadas	El otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios a un comprador condicionado a no usar, adquirir o vender los productos o servicios de un tercero.
Subsidios cruzados	El uso de las ganancias obtenidas por la venta o prestación de un bien o servicio para financiar las pérdidas incurridas por la venta o prestación de otro bien o servicio.
Discriminación de precios	El establecimiento de distintos precios o condiciones de venta o compra para diferentes compradores o vendedores en condiciones equivalentes.
Elevación de costo a rivales	La acción de uno o varios agentes económicos cuyo objeto o efecto sea incrementar directa o indirectamente los costos, obstaculizar el proceso productivo o reducir la demanda que enfrenta otro agente económico.
Obstáculos a la adquisición de un insumo esencial	La denegación, restricción de acceso o acceso en condiciones discriminatorias a un insumo esencial.

Cuadro 2. Prácticas monopólicas relativas

Fuente: COFECE, "Herramientas de competencia económica", Comisión Federal de Competencia Económica., México, 2015.

Este tipo de prácticas pueden presentarse de manera normal en el curso de los negocios y sólo en situaciones particulares como las señaladas podrían tener como objetivo o resultado dañar el proceso de competencia. Es más, en muchas ocasiones estas prácticas, lejos de perjudicar a los consumidores, los benefician. Por esta razón, las prácticas monopólicas relativas deben evaluarse caso a caso, comparando los costos con los beneficios que producen.

Sin embargo, no todos los monopolios están prohibidos; la Constitución enumera algunos cuya existencia permite; para hacerlo recurre a la fórmula de negarles el carácter de tales. Algunos, ciertamente, en la práctica o por su naturaleza, pudieran no tener tal carácter.

De acuerdo al párrafo cuarto del artículo 28 de la CPEUM, queda estipulado que, no constituyen monopolios:

- I. Las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las Leyes que expida el Congreso de la Unión. Asimismo el párrafo séptimo, octavo y noveno agregan lo siguiente:
- II. No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes.
- III. No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad.
- IV. Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.⁴²

⁴² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 28.

De acuerdo a lo anterior, el Estado, sujetándose a las leyes, podrá regular la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan, de tal manera que actúen dentro del ámbito natural de un sistema de libre competencia y en estricto apego a lo dispuesto por la Constitución

De igual forma, los artículos 6o, 7o y 8o de la Ley Federal de Competencia Económica, señalan que:

Artículo 6.- No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas determinadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴³

Artículo 7.- No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores constituidas conforme a la legislación de la materia para la protección de sus propios intereses.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se conceden a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que se otorguen a los inventores y perfeccionadores para el uso exclusivo de sus inventos o mejoras.⁴⁴

Artículo 8.- No constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales.⁴⁵

Acorde con lo arriba expuesto, la LFCE reitera la prohibición de las prácticas monopólicas, pero distingue ciertas actividades que por razones de rectoría, es conveniente que solo el Estado las ejerza o actuando directamente como sujeto económico, con tres formas fundamentales: las empresas públicas, la posible nacionalización de empresas o actividades, y la planificación, en su caso, las concesiones.

Finalmente, debe recalcarse que la configuración de estas prácticas solo es posible si aquéllos que la llevan a cabo son competidores en el mercado, esto significa que

⁴³ Ley Federal de Competencia Económica, artículo 6o.

⁴⁴ *Ibidem*, artículo 7o.

⁴⁵ Ley Federal de Competencia Económica, artículo 8o.

deben ser agentes libres e independientes entre sí que luchan para posicionarse en la preferencia de los demandantes de un bien o servicio.

Las prácticas absolutas están orientadas a suprimir la competencia y, por lo tanto, se consideran nulas de pleno derecho e ilícitas per se. Esto significa que no producirán efecto legal alguno y que serán sancionadas por el solo hecho de cometerse.

Para sancionar estas prácticas a la autoridad le bastará probar la existencia del acuerdo entre los competidores para llevar a cabo una conducta de las anteriores, independientemente de las intenciones de estos.

Las sanciones por la comisión de este tipo de prácticas van desde una multa administrativa hasta la prisión, pues el Código Penal Federal sanciona con cinco a diez años a quien celebre, ordene o ejecute contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea alguno de los señalados.

Por otro lado, la configuración de las prácticas relativas, a diferencia de las absolutas, no exige que los agentes económicos sean competidores entre sí, sin embargo, es necesario que aquéllos que las lleven a cabo tengan, conjunta o individualmente, poder sustancial en el mismo mercado relevante.

Para que exista mercado relevante es necesario que un conjunto de bienes o servicios iguales o similares estén al alcance del consumidor en un territorio lo suficientemente extenso como para que el consumidor esté dispuesto a obtener la mercancía o servicio en algún punto de ese espacio geográfico, en el tiempo en que aquél esté dispuesto a esperar para satisfacer su necesidad.

En ese sentido, una práctica monopólica relativa se configura cuando uno o más agentes económicos con la capacidad, individual o conjunta, de fijar precios por encima del de competencia en el mismo espacio geográfico en el que se ofrecen o demandan productos o servicios similares, lleven a cabo una conducta que encuadre en alguno de los supuestos que establece la ley y cuyo objeto o efecto sea alguno de los señalados.

Las practicas relativas, por regla general, serán ilícitas y se sancionarán si son demostrados los supuestos anteriores. Sin embargo, si los agentes económicos demuestran que la práctica genera ganancias en eficiencia e incide favorablemente en el proceso de competencia económica y libre concurrencia, superando sus posibles efectos anticompetitivos y resultando en mejoras al bienestar de los consumidores, no serán consideradas como ilícitas ni serán sancionadas.

1.4.3 Concentraciones

La LFCE agrupa bajo la denominación de concentraciones: las fusiones, adquisiciones del control o “cualquier acto por virtud del cual se concentren sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realicen entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos...”⁴⁶

La Comisión Federal de Competencia sanciona sólo aquellas concentraciones que tengan el objeto o efecto de disminuir, dañar o impedir la competencia y libre concurrencia en un mercado.

Una concentración es la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se unan sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros Agentes Económicos (artículo 61 de la LFCE).⁴⁷

Generalmente, las empresas se concentran con el objetivo de expandir mercados y aumentar su eficiencia, lo que trae beneficios a los consumidores. Sin embargo, algunas concentraciones pueden generar efectos anticompetitivos. Por ello, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) tiene facultades para no autorizar o sujetar al cumplimiento de condiciones aquellas concentraciones que

⁴⁶ Ley Federal de Competencia Económica., artículo 61.

⁴⁷ COFECE, *Herramientas...*, cit., p. 12.

tengan por objeto o efecto obstaculizar, disminuir, dañar o impedir la competencia económica o la libre concurrencia.⁴⁸

Al respecto, la Comisión analiza y resuelve las concentraciones que le son notificadas por los Agentes Económicos con el fin de evitar que se generen estructuras de mercado que pudieran conferir al adquirente poder sustancial, aquellas que restrinjan la oferta, incrementen los precios o favorezcan las conductas consideradas como prácticas monopólicas.

De acuerdo al artículo 62 de la LFCE, Se consideran concentraciones ilícitas aquellas concentraciones que tengan por objeto o efecto obstaculizar, disminuir, dañar o impedir la libre concurrencia o la competencia económica.

Asimismo, la COFECE tiene facultades para condicionar o no autorizar concentraciones en las que se pueda generar un riesgo al proceso de competencia.

El artículo 64 de la LFC establece que una concentración podrá generar un riesgo a la competencia cuando:		
Confiera o pueda conferir al fusionante, al adquirente o al Agente Económico que resulte de la concentración, poder sustancial, o incremente o pueda incrementar dicho poder sustancial, con el cual se pueda obstaculizar, disminuir, dañar o impedir la libre concurrencia y la competencia económica.	Tenga o pueda tener por objeto establecer barreras a la entrada, impedir a terceros el acceso al mercado relevante, a mercados relacionados, o a insumos esenciales, o desplazar a otros Agentes Económicos.	Tenga por objeto o efecto facilitar sustancialmente a los participantes en la concentración la realización de prácticas monopólicas.

Cuadro 3. Concentraciones.

Fuente: COFECE, "Herramientas de competencia económica", Comisión Federal de Competencia Económica., México, 2015.

⁴⁸ Ídem.

En general, sólo ciertas concentraciones podrían causar un daño a los mercados. Por ello, antes de llegar a esa determinación, la Comisión debe realizar un análisis sobre los efectos que podría traer la concentración. Además, la Comisión debe determinar qué tan concentrado está ese mercado antes y después de la operación. Para ello, se analiza si las ventas o la capacidad de producción, o algún otro indicador económico adecuado, indican que uno o pocos Agentes Económicos son los principales oferentes (o demandantes) en el mercado relevante.

1.4.4. Restricciones al comercio entre entidades federativas

Dentro del apartado de los monopolios y las prácticas monopólicas, la ley, alude una forma en que los estados prohíben u obstaculizan el comercio internacional e interestatal; se trata también de una práctica que está prohibida por la constitución a los estados La fracción V del artículo 117 constitucional dispone: "Los Estados no pueden, en ningún caso: ... Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;". De acuerdo a lo previsto por el artículo 122, esas prohibiciones también son imponibles a los órganos de gobierno del Distrito Federal.

El efecto de la declaratoria de la comisión permite a los afectados por las barreras estatales ignorarlas sin incurrir en riesgo de sanciones. Las barreras estatales son ilegales per se. La comisión no necesita entrar en detalles de su efecto sobre la competencia económica para proceder a la declaratoria, sino que sólo requiere determinar su realización.⁴⁹

Aunado a lo antes citado, podemos argumentar que la fórmula de la ley es limitada e incompleta. Es limitada ya que no obstante que por virtud de lo dispuesto por el artículo 122 antes citado, no se comprende a los órganos de autoridad del Distrito

⁴⁹ Witker, Jorge y Varela, Angélica, *Derecho de la competencia...*, cit., p. 79.

Federal; ellos también pueden crear impuestos. Por otro lado, se considera incompleta debido a que sólo alude a una de las dos formas previstas en la constitución en que los estados pueden obstaculizar el tráfico de mercancías: la de prohibir y no alude a la de gravar. Se trata de actos que por ser contrarios a una prohibición constitucional expresa, deben ser estimados nulos.

Para que dichas prácticas se consideren violatorias, debe comprobarse que: a) se realice respecto de bienes o servicios que correspondan al mercado relevante de que se trate y b) que el agente económico tiene poder sustancial sobre el mercado relevante.

Por otra parte, se debe delimitar del mercado relevante. El mercado relevante es el ámbito en el cual se agrupan los productos o servicios que son sustituibles entre sí en términos de uso y precio, considerando las características de los productos, su localización geográfica y la oportunidad para acceder a los mismos. La Ley no define el mercado relevante sino que enlista criterios a considerar que deben evaluarse en cada caso.⁵⁰

La determinación del mercado relevante se realiza atendiendo a dos supuestos: el territorial y el de producto. Los criterios que deben tomarse en cuenta para la determinación del mercado relevante son:

- I. Las posibilidades de sustituir el bien o servicio de que se trate por otros
- II. Los costos de distribución del bien mismo, de sus insumos relevantes; de sus complementos y de sustitutos desde otras regiones, y del extranjero.
- III. Los costos y probabilidades que tienen los usuarios o consumidores para acudir a otros mercados.
- IV. Las restricciones normativas de carácter federal, local o internacional que limiten el acceso de usuarios o consumidores a fuentes de abasto
- V. alternativas, o el acceso de proveedores a clientes alternativos.⁵¹

Las prácticas monopólicas ocurren en un determinado tiempo, espacio y para ciertos bienes o servicios que se denomina mercado relevante. Para definirlo, es

⁵⁰ *Ibíd.* p. 128.

⁵¹ Ley Federal de Competencia Económica, artículo 12.

necesario identificar cuáles productos o servicios compiten entre sí (es decir, cuáles son sustitutos) y la o las regiones geográficas en donde se producen, distribuyen, y/o comercializan éstos (la dimensión geográfica de este mercado). En síntesis, los criterios básicos para determinar un mercado relevante son: posibilidades de sustitución del bien, costo de distribución de los sustitutos y probabilidades, y restricciones de los consumidores para acudir a otros mercados.

En el informe del segundo semestre de 1996, un estudio del Dr. Pascual García Alba describe el procedimiento usado por algunas autoridades de competencia para delimitar el mercado relevante, señalando que uno de los métodos más empleados es el que establecen los Merger Guidelines de la División del Departamento de Justicia y de la Federal Trade Commission de los Estados Unidos de Norteamérica.⁵²

De manera un tanto simplificada, los procedimientos usualmente utilizados consisten en los siguientes pasos. Primero se considera un mercado que incluye sólo al producto A y se analiza si un monopolista hipotético podría subir el precio de A de manera significativa. Si la respuesta es sí, entonces se define el mercado relevante como el que incluye sólo a A. Si es no, entonces se adiciona al mercado de A el mercado de otro producto B, donde B es el mejor sustituto en el consumo de A. En este nuevo mercado constituido por A y B se le aplica la misma prueba. Si un monopolista en A y B pudiera subir significativamente el precio de A, el mercado constituido por A y B se toma como el mercado relevante de A. Si no, se siguen adicionando mercados de productos que sean sustancialmente los mejores sustitutos del correspondiente al último grupo de productos analizados, hasta que un monopolista hipotético pudiera subir el precio de A sustancialmente por encima del de competencia, y se adopta como mercado relevante el correspondiente a la última iteración.⁵³

El inconveniente de este procedimiento es que puede desviar el análisis hacia la definición de mercados poco relevantes para el análisis de los casos concretos, situación que además de complicar el análisis innecesariamente resta seguridad jurídica a los agentes involucrados.

⁵² Witker, Jorge y Varela, Angélica, *Derecho de la competencia...*, cit., p.114.

⁵³ U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission, *Horizontal Merger Guidelines*, United States, 1992, p. 12.

En ese contexto, para que exista mercado relevante es necesario que un conjunto de bienes o servicios iguales o similares estén al alcance del consumidor en un territorio lo suficientemente extenso como para que el consumidor esté dispuesto a obtener la mercancía o servicio en algún punto de ese espacio geográfico, en el tiempo en que aquél esté dispuesto a esperar para satisfacer su necesidad.

Una vez que se ha determinado el mercado relevante, se analiza si el agente económico dentro de ese mercado tiene o puede adquirir la capacidad para fijar precios o para restringir el abasto o suministro en el mercado, desplazar a otros agentes económicos o impedirles su acceso al mismo, sin que ningún otro agente pueda contrarrestar dicho poder.⁵⁴

Se considera que un Agente Económico tiene poder sustancial cuando puede imponer precios o restringir el abasto sin que sus competidores puedan contrarrestar ese poder; por ejemplo, cuando no tiene una pérdida sustancial de clientes al incrementar sus precios. Aunque es difícil medir de forma directa el poder sustancial de una empresa, muchas veces se deduce que existe cuando hay una alta participación en el mercado, medida como porcentaje de ventas, clientes, etc., y además existen barreras o impedimentos a la entrada, salida o expansión de otros competidores que pudieran contrarrestar al o los Agentes Económicos con ese poder.

La determinación de poder sustancial en un mercado relevante debe hacerse en función de la participación de los agentes económicos, es decir, la parte que dicho agente abastece o le corresponde en dicho mercado. La participación puede ser evaluada con base en el volumen de ventas, número de clientes, capacidad de producción, etc.⁵⁵

Aunque la regulación entre entidades federativas varía, existen patrones en las restricciones a la competencia presentes en ésta. En este contexto, los esfuerzos para investigar y sancionar prácticas anticompetitivas resultan insuficientes si el

⁵⁴ Witker, Jorge y Varela, Angélica, *Derecho de la competencia...*, cit., p.118.

⁵⁵ Witker, Jorge y Varela, Angélica, *Derecho de la competencia...*, cit., p. 131.

propio Estado impone obstáculos regulatorios que restringen, de manera injustificada, la actividad económica.

La regulación implica una limitación impuesta por el Estado. Si bien ésta persigue en ciertos casos objetivos legítimos de política pública, en ocasiones restringe el funcionamiento eficiente de los mercados sin que necesariamente consiga beneficios sociales o económicos. En este caso, es necesario buscar modificaciones a la regulación para que cumplan sus objetivos, sin imponer de manera indebida obstáculos a la entrada ni restringir las decisiones de los agentes, de tal forma que las empresas puedan acceder, competir y crecer en los mercados.

La Ley Federal de Competencia Económica y su reglamento no establecen una definición conceptual de lo que es mercado relevante; sin embargo, a través de los criterios contenidos en sus preceptos, se colige que se compone de todos los productos que son razonablemente intercambiables o sustituibles, según los fines para los que fueron hechos, considerando las características de precio, uso y calidad. En forma más simple, el mercado relevante es el espacio geográfico en el que se ofrecen o demandan productos o servicios similares, lo que le otorga una doble dimensión: De productos o servicios y geográfica o territorial.

La definición de mercado relevante constituye un elemento central dentro del análisis de los casos anti monopolios. A partir de dicha definición, comúnmente se analiza la estructura de los mercados y se determina si una o más empresas tienen o no poder sustancial dentro del mercado o posición dominante en el mismo. Las consecuencias de esto último para el análisis de operaciones de concentración u otras prácticas empresariales investigadas por las autoridades de competencia, pueden ser decisivas.

1.5 Reguladores económicos

Las agencias reguladoras de tipo económico tienen como objetivo garantizar que las regulaciones sean efectivas para resolver las deficiencias del mercado que se

generan. Por ello, para lograr la eficiencia de los mercados y la efectividad en la aplicación de las regulaciones, su diseño institucional juega un papel fundamental.

Ante las diversas diferencias en el diseño institucional de las agencias reguladoras, ha surgido la necesidad de estudiar la relación entre las instituciones gubernamentales, su fortaleza institucional y el crecimiento económico.

David Landes, Douglas North y Daron Acemoglu han analizado las diferencias institucionales —entre países desarrollados y países en vías de desarrollo— y sugieren que éstas son una de las principales razones que explican el crecimiento económico y su variación entre países.⁵⁶

El argumento es que los países con instituciones mejor diseñadas, derechos de propiedad más seguros y políticas menos distorsionantes, invertirán más en capital físico y humano, y usarán estos factores de manera más eficiente para lograr un mayor nivel de ingresos; por el contrario, cuando no están bien diseñadas, pueden desempeñarse como obstáculos que limitan la actividad productiva.

Mediante el uso de datos históricos, Acemoglu, concluye que las instituciones diseñadas con el objetivo de prevalecer, perduraron a largo plazo; lo que facilitó el hallazgo de una relación entre la calidad de las instituciones y el ingreso per cápita.⁵⁷

Por su parte, David Landes, analiza qué algunos países son ricos y otros pobres y demuestra que los países que son considerados ricos tuvieron la capacidad de desarrollar un sistema económico donde el gobierno no representaba un obstáculo, sino que se enfocó en proteger y asegurar los derechos de propiedad y concluye que la riqueza implica adoptar economías de mercado, donde el gobierno y sus instituciones son fundamentales para proteger los intereses de los agentes económicos.⁵⁸

⁵⁶ North, Douglass C. y Thomas, Robert P. *The Rise of the Western World*, 14th Reprinted, United States, Cambridge University Press, 1973, p. 20.

⁵⁷ Acemoglu, Daron, et al., *The Colonial Origins of Comparative Development: An empirical Investigation*. The American Economic Review, 2001. Vol. 91, No 5, [en línea], 21 de mayo de 2009, [citado 30 de mayo 2016]. Disponible en: <https://economics.mit.edu/files/4123>.

⁵⁸ Landes, David S. *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor*. First Edition, United States, W.W. Norton & Company, Inc., 1998, pp. 3-14.

Las prácticas internacionales sugieren entonces, que un órgano regulador debe ser independiente cuando entre sus facultades se encuentre supervisar y sancionar a otras instituciones, de tal forma que la supervisión y sanción se lleve a cabo de una manera libre, objetiva y sustentada en un marco jurídico que delimite las facultades y el campo de acción. Adicionalmente, es importante mencionar que las variaciones entre independencia y responsabilidad regulatoria varían de un país a otro, ya que el diseño institucional debe coincidir con las estructuras inherentes de la nación en cuestión, sus capacidades institucionales, administrativas y legales

Asimismo, Douglas North analiza que el cambio institucional se produce cuando los agentes económicos o políticos, perciben “que podrían realizar mejor sus actividades si se modifica la estructura institucional existente”. Las reformas son importantes en la modificación del diseño institucional de los organismos públicos y de su fortaleza y éstas pueden redefinir su grado de independencia. Más aún, la fortaleza institucional suele ser de suma importancia para predecir la calidad, alcance y estabilidad de las instituciones en el largo plazo.⁵⁹

Los argumentos a favor de incrementar la independencia de los órganos reguladores señalan que, mediante la independencia, las agencias reguladoras adquieren legitimidad e imparcialidad en sus decisiones, lo que de otra forma no tendrían, pues estarían sujetas a la incertidumbre política presente en el resto de la administración pública. Además, la independencia de las agencias reguladoras propicia que sus analistas se especialicen en el sector regulado, ya que no deberían estar sujetos a nombramientos y promociones en su estructura organizacional por criterios ajenos a sus objetivos institucionales.

En este sentido, existe un debate sobre cuál es el diseño institucional más adecuado para garantizar el éxito de las agencias reguladoras económicas. Por un lado, está el argumento clásico del interés público,⁶⁰ que establece que el principal propósito de los órganos reguladores es corregir las fallas de mercado (los fallos en

⁵⁹ North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. United States, Cambridge University Press, 1990, p.55.

⁶⁰ Conocido como Teoría del Interés Público, la cual sigue un enfoque normativo; es decir, lo que debería ser.

competencia, externalidades, bienes públicos, acceso abierto, entre otros); mientras que el argumento de la escuela de Chicago,⁶¹ asegura que la práctica regulatoria está sujeta a las mismas fuerzas de oferta y demanda e intereses individuales que rigen a las actividades en un mercado.

Por esta razón, el objetivo de los reguladores podría diferir del bienestar social, generando que busquen maximizar su bienestar individual sobre el de la sociedad, de manera que estarían atentando contra el objetivo para el cual fueron creados. De este modo, por los efectos positivos que genera, la competencia económica debe ser un criterio central para favorecer el bienestar de las mayorías. Para ello, se requiere de un gran compromiso político de las instituciones del Estado, de sus autoridades elegidas por voto popular y de los partidos para hacer de la competencia eje central de la política económica, y así garantizar la existencia de mercados competidos en favor de toda la sociedad.

Contrario a lo anterior, la escuela de Chicago argumenta que la independencia regulatoria hace más factible la posibilidad de captura regulatoria, pues al no existir supervisión por parte de algún órgano superior, se eleva el riesgo moral. Así, el discurso económico sobre fallas de mercado puede ser manipulado para crear instituciones con un alto poder de coerción y cuyo fin último sea beneficiar a pequeños grupos de interés.

Esta teoría argumenta a favor de un diseño institucional que equilibre la cercanía del gobierno con la independencia del organismo. Si los reguladores están demasiado cerca del gobierno, pueden verse sometidos a intereses políticos. Caso opuesto, si se alejan demasiado incrementan las posibilidades de ser capturados, al disminuir la rendición de cuentas ante un ente superior y/o la ciudadanía.

Desde mediados de los años 60 hemos presenciado un crecimiento de la regulación económica, también ha resultado evidente que muchos modelos de regulación no han conseguido alcanzar los resultados que se proponían, es decir, la corrección de

⁶¹ También conocido como Teoría Económica de la Regulación; la cual sigue un enfoque positivo; es decir, busca explicar lo que ya es.

los fallos del mercado que justificaban la regulación; o lo hacían de manera claramente ineficiente, provocando disfunciones en otros sectores de la economía.

Para la presente investigación, adoptamos el criterio planteado por, la escuela de Chicago, ya que es un contrapunto a la idea de que la intervención pública es un problema meramente técnico, sin interferencias de la política o los grupos de interés.

La teoría de la escuela de Chicago o del mercado político, como también se le conoce, explica que las decisiones son el resultado de un doble juego de fuerzas que ofrecen y demandan tales decisiones. Entre los oferentes están los políticos y los funcionarios y entre los demandantes los grupos de intereses especiales y los votantes. Cada uno de ellos tiene sus propios intereses, una información parcial y además conviven múltiples posiciones ideológicas. De la interacción de todo ello resultan las decisiones públicas, como regular o desregular los mercados.

CAPÍTULO II

MARCO JURIDICO GENERAL DE LA COMPETENCIA ECONÓMICA

Sumario. 2.1. Antecedentes históricos. 2.2. Aspecto teleológico de la Ley Federal de Competencia Económica. 2.3. Objetivos de la Ley Federal de Competencia Económica. 2.4. El Derecho Económico como antecedente y sustento del Derecho de la Competencia Económica. 2.5. Estructura de la Ley Federal de Competencia Económica. 2.6. Campo de aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica.

La importancia de la intervención del Estado en el funcionamiento de los mercados se vio reflejada desde la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, en la que se estableció que no habría monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria, misma atención que se dio en nuestra Constitución de 1917, la cual indica la prohibición de los monopolios, las prácticas monopólicas ni los estancos, dando el mismo tratamiento a las prohibiciones a título de protección a la industria.

De este postulado, se derivaron Leyes que reglamentaban el ordenamiento constitucional: Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en materia de Monopolios publicada el 31 de agosto de 1934; Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicada el 30 de diciembre de 1950; Ley de Industrias de Transformación, publicada el 13 de mayo de 1941, y la Ley de Asociaciones de

Productores para la Distribución y Venta de sus Productos, publicada el 25 de junio de 1937.⁶²

Con el propósito de regular los accesos a los mercados y propiciar la competencia y la libre concurrencia, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Competencia Económica que se publicó el 24 de diciembre de 1992 (entrando en vigor el 22 de junio de 1993), abrogando las normas arriba mencionadas, y el 4 de marzo de 1998 fue publicado su Reglamento.⁶³

Este capítulo pretende brindar una visión panorámica y conceptual de los temas que serán desarrollados en los capítulos subsecuentes para lo cual se presenta un análisis de los elementos teóricos para su construcción realizando una descripción breve de sus antecedentes históricos y constitucionales; el estudio conceptual del derecho económico y el análisis económico del derecho y finalmente se realiza el análisis de los fundamentos del derecho de la competencia, así como el aspecto teleológico de la Ley Federal de Competencia Económica y su campo de aplicación.

2.1 Antecedentes históricos

La regulación sobre prácticas restrictivas en México tiene antecedentes que datan del siglo XIX en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, cuyo artículo 20 disponía: “No habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y los privilegios que por tiempo limitado se concedan por Ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora”.⁶⁴

⁶² COFECE, *Manual de organización institucional*. Comisión Federal de Competencia Económica, México, 2015. p.4.

⁶³ Ídem.

⁶⁴ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857. [en línea], citado 10 de febrero, 2018. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

Nuestro marco de referencia actual surge del actual artículo 28 constitucional, el cual, grosso modo, prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos, y manda en términos categóricos que se “castigue severamente” y que “las autoridades persigan con eficacia” diversas acciones que obliguen a los consumidores a pagar precios exagerados. Del mismo modo rechaza todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.⁶⁵

Antes de la entrada en vigor de la ley de 1992, la relevancia de la competencia económica en la vida pública era mucho menor. En la primera mitad del siglo pasado se promulgaron tres leyes reglamentarias del artículo 28 constitucional. La primera de ellas se limitó a combatir los monopolios que puedan afectar el suministro de bienes necesarios para el consumo. La segunda de ellas, promulgada en 1931, definió los monopolios y estancos. La tercera, de 1934, fue mucho más agresiva, al grado de contemplar acciones penales y limitar las defensas de los agentes económicos sujetos a procedimiento.⁶⁶

No obstante, las políticas públicas sostenidas hasta los años ochenta, que protegían a los productores nacionales en perjuicio del consumidor, tuvieron como resultado que el Estado no garantizara el proceso de competencia y libre concurrencia como lo hace ahora.

La política de competencia de México fue adoptada como parte de una iniciativa de reformas que tomó unos diez años a partir de mediados de los años ochenta, que estaba destinada a poner fin al control y a la protección del gobierno central de la actividad económica interna, a desarrollar en su lugar una economía con orientación de mercado. El gobierno puso fin a la mayoría de los controles de precios en el mercado interno y redujo los obstáculos al libre ingreso en el mercado. Con el fin de

⁶⁵ Diego Fernández, Mateo, *Brevísima explicación y análisis de las reformas a la Ley Federal de Competencia Económica de México*, “Revista de derecho económico internacional”, México, D.F, ITAM, 2010 p.78.

⁶⁶ González de Cossío, Francisco, *Competencia Económica. Aspectos Jurídicos y Económicos*, Porrúa, México, D.F., 2005, p. 5.

abrir la economía al comercio y a la inversión extranjeros, México eliminó la mayoría de las licencias de importación obligatorias, abolió los precios de importación oficiales, redujo los aranceles, y accedió al (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT),⁶⁷ por sus siglas en inglés.⁶⁸

El primer parteaguas surgió en 1994 con la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, donde México se comprometió a adoptar y mantener medidas que prohíban prácticas de negocios contrarias a la competencia; emprender, así como a consultar regularmente con sus socios comerciales. A pesar de estos postulados, se salvaguardaba el derecho de designar monopolios, así como de mantener empresas comerciales del Estado. Fue en esa tesitura que surgió la primera LFCE.

México suscribió el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que fue seguido por acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y gran número de países de América Latina, por lo que en la actualidad la casi totalidad del comercio exterior de México está cubierto por esos acuerdos. Después de la entrada en vigor del TLCAN el comercio con los Estados Unidos y Canadá se triplicó. Tal como se había anticipado, la liberalización de las importaciones, representó un estímulo positivo para la competencia a nivel nacional en los sectores de bienes comerciables de México.⁶⁹

El gobierno se propuso también privatizar cientos de empresas comerciales de propiedad estatal. En 1991 y 1992 fueron privatizados dieciocho bancos comerciales, se vendieron a sociedades privadas empresas públicas en los ramos del acero, refino de azúcar, líneas aéreas, teledifusión, satélites, instalaciones aeroportuarias y ferrocarriles. Se organizaron licitaciones para otorgar al sector privado licencias y concesiones de actividades que en el pasado habían estado en manos del estado, como fue el caso de los servicios portuarios y de

⁶⁷ GATT: General Agreement on Tariffs and Trade (en español, conocido como Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles).

⁶⁸ OCDE, *Políticas y Ley de Competencia Económica en México*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2004, p. 11.

⁶⁹ Ídem.

almacenamiento, transporte y distribución de gas natural y gas licuado, al igual que licencias para bandas de frecuencias asignadas a gran número de servicios de radiodifusión.⁷⁰

En algunos casos la privatización encontró complicaciones, por lo que el proceso todavía no ha llegado a su fin. La crisis del peso a mediados de los noventa y los trastornos económicos que llevó aparejados obligó al gobierno a adquirir nuevamente derechos de propiedad directos o indirectos en diversas compañías en los sectores: bancario, de transporte aéreo, operación de carreteras a peaje, y refinerías de azúcar. En los años transcurridos desde entonces se ha restablecido la propiedad privada en el sector bancario, pero todavía está pendiente de solución la situación de los otros tres sectores.⁷¹

En vista de que algunos de los sectores privatizados presentaban características típicas de los monopolios naturales, se instituyeron regímenes normativos para dar cuenta de los defectos en el funcionamiento del mercado. Surgieron dificultades en algunos sectores en que los planes de regulación no estaban lo suficientemente bien concebidos o no se habían puesto en práctica en el momento oportuno.⁷²

Un elemento capital en la reforma económica del gobierno fue la adopción de una Ley general de competencia económica. La eliminación de las barreras comerciales no bastaba para garantizar la competencia si en su lugar surgían barreras privadas, y la liberalización de las importaciones no podía garantizar la competencia en sectores que no son objeto de comercio.⁷³

Esta primera ley menciona como objeto de la ley; 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.

⁷⁰ *Ibíd*em, p. 12.

⁷¹ OCDE, *Políticas y Ley de Competencia...*, cit., p. 13

⁷² *Ídem*.

⁷³ *Ibíd*em, p. 14.

Define a los destinatarios de la misma como “agentes económicos”, es decir, Personas físicas o morales, dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos o cualquier otra forma de participación en la actividad económica.

Reproduce la lista constitucional de lo que no es un monopolio y define las prácticas monopólicas absolutas, las relativas, las concentraciones. También instaure procedimientos para investigarlas, así como para declarar la existencia de poder sustancial o ausencia de condiciones de competencia en determinados mercados regulados; instituye un medio de defensa ordinario, conocido como recurso de reconsideración y contiene las sanciones por contravenir la ley. Asimismo, se establece la CFC y se delimitan facultades y estructura básica.⁷⁴

México adoptó en 1993 la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), y creó la Comisión Federal de Competencia (CFC) encargada de velar por su aplicación. La Ley da un trato firme a los obstáculos más perjudiciales, y aplica un análisis económicamente correcto a las formas de comportamiento más ambiguas recurriendo a un análisis del poder en el mercado y permitiendo una defensa basada en ganancias en eficiencia.⁷⁵

Si bien la ley de 1992 sentó las bases para lo que denominaré la ‘política de competencia moderna’, la experiencia demostró que había muchas áreas donde se requerían mejoras sustanciales. Por ello, en 2013 tuvieron lugar una serie de reformas a la LFCE.

2.2 Aspecto teleológico de la Ley Federal de Competencia Económica

La LFCE, es un instrumento de la política económica del Estado que tiene como fin, contribuir a que las empresas mexicanas productoras de servicios y productos sean más eficientes. Dicho en palabras más generales, se trata que en un mercado

⁷⁴ Diego Fernández, Mateo, *Brevísima explicación y análisis...*, cit., p. 78.

⁷⁵ OCDE, *Políticas y Ley de Competencia...*, cit., p. 14.

competitivo, los precios y la calidad de los productos sean la clave dentro de las fuerzas del mercado, de manera tal que el productor pueda incrementar sus ventas o utilidades solo a través de lograr mejores costos de producción o alguna mejora en la calidad del producto que vende.

Toda vez que la Ley Federal de Competencia Económica sustituye a la Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, consideramos importante, a efecto de comparación, conocer las ideas y argumentaciones expresadas por ambos legisladores ordinarios expresados en las exposiciones de motivos contenidas en las iniciativas correspondientes, ya que en ellas se expresan los fines (teleología) que movieron a cada legislador, en su momento, para interpretar el artículo 28 de la Constitución.

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica se manifiesta:

La orientación general de la nueva Ley aparece francamente inspirada en la tendencia a evitar y suprimir todas aquellas situaciones económicas que redundan en perjuicio del público. Fijado así el espíritu y finalidad social que persigue el texto que se reglamenta, la caracterización de los monopolios, de los privilegios, de las prohibiciones a título de protección a la industria, de la exención de impuestos y de los demás actos que deben prevenirse y reprimirse en los términos del precepto constitucional necesariamente tenían que hacerse sobre la base de evitar perjuicios al público en general o a grupos importantes de la colectividad.⁷⁶

La primera legislación que existió en México en materia de competencia económica fue la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional, la cual se limitaba a combatir monopolios que pudieran afectar el suministro de bienes necesarios para el consumo, predominando el criterio de la protección de los intereses sociales.

La segunda ley del mismo nombre se publicó en 1931, definiendo a los monopolios y a los estancos, así como ciertas conductas anticompetitivas, tales como la fijación de precios, división de mercados, depredación de precios y otras ventajas indebidas.

La tercera ley fue publicada en 1934, y tenía como principal propósito erradicar todo tipo de conductas que perjudicaban al consumidor en general; asimismo contenía

⁷⁶ Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios.

una cuestionable definición de monopolio; y si bien es cierto que disponía sanciones penales, éstas no castigaban prácticas anticompetitivas, sino conductas de particulares tal como no entregar la información requerida por la autoridad y de autoridades tal como revelar secretos cuando estaban obligados a guardar confidencialidad.

Por su parte, el legislador de la abrogada Ley Federal de Competencia Económica de 1992, expresaba en su exposición de motivos lo siguiente:

...Es necesario desarrollar instrumentos de rectoría de la actividad económica más precisos, que permitan resolver los problemas en su origen, y que eviten el acaparamiento, el desabasto y otras distorsiones que generalmente se derivan de los controles directos. Por eso es de gran importancia ampliar la gama de instrumentos con los cuales el Estado puede incidir en el funcionamiento de los mercados, mediante acciones que directamente reduzcan los costos, que eviten el abuso del poder monopólico, que eliminen barreras artificiales a la entrada de nuevos competidores que prevengan las concentraciones monopólicas que den mayor seguridad jurídica a los particulares en el quehacer económico y que reduzcan la incertidumbre derivada de la actuación discrecional de la autoridad...⁷⁷

De este modo la Ley Federal de Competencia Económica nace con la finalidad de garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

Podemos observar que, los fines u objetivos buscados por cada legislador resultan esencialmente diferentes. En tanto el primero hace énfasis en la protección del interés social y en evitar perjuicios al interés general, el segundo se preocupa más por el correcto funcionamiento de los mercados, promover la eficiencia económica y evitar las prácticas monopólicas.

El efecto de todo esto es, en última instancia, el impacto positivo en la sociedad. Por un lado, al volver más eficiente a la economía, mayor competitividad de parte de las empresas, esta crece, ofrece más puestos de trabajos y mejor remunerados. Por el otro, favorece al consumidor porque la política de competencia se traduce en

⁷⁷ Exposición de motivos de la Ley Federal de Competencia Económica, abrogada en 1992, [en línea], citado 10 de febrero, 2018. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo>

una reducción de costos de los bienes y servicios de los que dispone incrementando su poder de adquisición.

Desde otra perspectiva, la política de competencia fomenta una democracia productiva al eliminar monopolios, barreras artificiales para que más y mejores productores entren al mercado. La eliminación de precios discriminatorios y de distribuciones y mercadeos desleales propicia un campo económico más abierto para todos los agentes económicos nacionales y abre la posibilidad para que los agentes económicos extranjeros participen ayudando con ello a enlazar la economía mexicana al resto de las economías mundiales. Esto provoca, por otra parte, que se fomente e incremente la inversión extranjera que moderniza amplios sectores de la producción y diversifica la economía nacional.

Finalmente, cabe apuntar que una política competitiva como la establecida por la LFCE vigente, establece un amplio sistema de prevención de prácticas anticompetitivas y, en su caso, de corrección de estas lo cual contribuye a un importante ahorro de recursos que de otra manera tendrían que utilizarse para atacar situaciones anticompetitivas o monopólicas y lo más costoso aun, el desagregar conglomerados industriales o de servicios que se hubieran concentrado mediante prácticas anticompetitivas o monopólicas.

2.3 Origen de la Ley Federal De Competencia Económica

La Ley Federal de Competencia Económica publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992 y abrogada a partir del 07 de junio de 2014, fungió como ley fundamental en materia de prácticas restrictivas, reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, de observancia general en toda la República y aplicable a todas las áreas de la actividad económica.

Esta ley tenía por objeto “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”.⁷⁸

Esta ley regulaba y sancionaba los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y las restricciones al comercio entre entidades federativas; establecía la Comisión Federal de Competencia, delimitando su estructura y sus funciones, así como las disposiciones generales de procedimiento ante dicho organismo y los recursos procedentes. Con una acción del Estado dividida en dos vertientes: correctiva y sancionatoria.

Dicho en otras palabras, el bien jurídicamente protegido es el proceso de la competencia y el de la libre concurrencia y al protegerlo, la ley está protegiendo que el proceso económico se desarrolle de tal manera que promueva los intereses de la sociedad: que le brinde bienes y servicios de calidad a precios justos, que se asegure su suministro, que la economía del país se amplíe y se desarrolle ofreciendo más y mejores puestos de trabajo y mejores niveles de vida.

La Ley Federal de Competencia Económica de 1992 representa un viraje importante en la concepción de la forma de intervención del gobierno. Quedando atrás las intervenciones asociadas a los controles directos, ahora reemplazadas por un enfoque que buscaba, en primera instancia, fortalecer la capacidad autoregulatoria de los mercados y, en caso necesario, la acción directa del Estado para sancionar prácticas o concentraciones monopólicas.⁷⁹

El principio organizacional fundamental de esta ley de competencia era intuitiva y teóricamente simple. Esta ley buscaba promover las condiciones de un mercado competitivo, es decir, la competencia efectiva. Por medio de provisiones generales la ley prohibía ciertas formas de conducta comercial privada y establecía un marco amplio para impulsar objetivos económicos, ayudando así a una asignación

⁷⁸ Ley Federal de Competencia Económica abrogada, artículo 2o., reformado DOF 28-06-2006.

⁷⁹ COFECO, *Informe anual 93-94*, Comisión Federal de Competencia, México, 1997, p. 9.

eficiente de los recursos en la economía. La eficiencia es la piedra angular para la aplicación de la ley.⁸⁰

Antes de esta Ley Federal de Competencia Económica, en aquellos sectores comerciales que no estaban ocupados por empresas propiedad del gobierno federal, las compañías privadas se organizaban en cámaras empresariales que fijaban precios bajo el amparo del gobierno. No debe resultar sorprendente que las cámaras empresariales mostraran una clara tendencia para continuar fijando precios incluso después de que había cesado la participación y aprobación del gobierno.

Con esta ley, se protegía a los productores (competidores) sólo en el caso de que las acciones de otros rivales pongan en riesgo el proceso de competencia, pero no lo hace si se trata de una pérdida de la participación de mercado por efecto de una falta de eficiencia en la innovación o porque fueron menos innovadores. En esencia, la LFCE fue concebida para nivelar el campo de juego para todos los agentes económicos participantes.

Sin embargo una de las preocupaciones más frecuentes en materia de competencia económica se subsume en el análisis basado en la eficiencia. Por ejemplo, no existen disposiciones en materia de equidad o de competencia leal, ni tampoco acerca de la protección de los intereses de las pequeñas empresas o la limitación de la concentración industrial. Aunque la ley forma parte de un programa destinado a desarrollar una economía más orientada al mercado, la ley no toma nota explícitamente del objetivo de promover el crecimiento económico. Esta Ley está basada en el supuesto de que el incremento de la competencia y de la eficiencia se traducirá en mayor crecimiento.⁸¹

En el “Informe de Antecedentes sobre el papel de las políticas de competencia en la reforma regulatoria”, preparado por la Organización para la Cooperación y el

⁸⁰ CEPAL, *Condiciones generales de competencia: el caso México*, México. Comisión económica para América Latina y el Caribe. 2006, p. 8.

⁸¹ Ugarte, Sánchez Fernando, *La Política de competencia en el desarrollo económico*, Comisión Federal de Competencia, CFC, México, 2002, p. 185.

Desarrollo Económicos (OCDE) en 1998, se destacaba una inquietud acerca de la impresión pública que daba la COFECE. En el Informe se señalaba que: Cierta número de factores, incluido el enfoque de la COFECE, basado en principios económicos, sus meticulosos procedimientos, que a veces eran muy lentos, y las demoras derivadas de las frecuentes impugnaciones judiciales, así como la impresión del público de que algunas de sus decisiones eran acomodaticias por lo que respecta a intereses que no favorecen la competencia, llevaron a que la población tuviera la impresión de que era un organismo carente de vigor.

2.4 El derecho económico como antecedente y sustento del derecho de la competencia económica

En la evolución histórica de la sociedad actual se ha dado una constante interacción entre los cambio económicos y las instituciones del derecho, de lo cual, el derecho económico surge como una nueva rama del derecho, abarcando el amplio campo de lo económico y lo social, consolidándose como un instrumento que regula, disciplina y sanciona la política económica y la planificación del desarrollo.

El derecho económico puede ser definido en función de los fines que los autores le asignen, desde dos perspectivas: una amplia y otra restringida. En un criterio amplio, Champaud lo define como “el derecho de la organización y del desarrollo económico, ya sea que éstos dependan del Estado, de la iniciativa privada, o del concierto de uno y otra”.⁸² Un criterio restringido del derecho económico lo encontramos en aquellas definiciones que lo vinculan exclusivamente a la intervención del Estado en cuestiones de mercado. En este sentido, Laubadere define al derecho público económico como “el derecho que rige las intervenciones de la potestad pública en el campo de la economía”.⁸³

⁸² Witker, Jorge y Varela, Angélica, *Derecho de la competencia...*, cit., p. 25.

⁸³ Laubadere, A. de, “Cours de Droit”, *Droit public économique*, París, 1969-1970, pp. 11-12. Véase en Cuadra, Héctor, *Reflexiones sobre el derecho económico, Estudios de derecho económico I*, México, UNAM, 1977,

Si bien es cierto que durante algún tiempo el derecho económico estuvo vinculado con la intervención directa del Estado en la vida económica, en la actualidad, la regulación de los agentes económicos privados es esencial para este derecho, por lo tanto resulta más adecuada la concepción amplia.

Ahora bien, al tratar de ubicarlo dentro de la clasificación tradicional que divide al derecho en público y privado, encontramos dos posturas: una que sostiene que se trata de una nueva rama del derecho, y otra que lo considera parte del derecho público. Su incorporación como rama del derecho público tiene como fundamento el origen y el objeto de sus normas. Algunos autores, observando ciertas similitudes, tratan de ubicarlo dentro de las ramas ya existentes del derecho público, tal como el derecho administrativo o el constitucional, sin embargo es indiscutible que posee rasgos distintivos que permiten considerarlo autónomo dentro del derecho público.⁸⁴

Si bien es cierto que no constituye un conjunto de normas perfectamente delimitado como algunas ramas tradicionales del derecho, el derecho económico es un orden jurídico que responde a las normas y a las necesidades de una civilización en desarrollo y a pesar de que aceptamos su incorporación al derecho público, existen normas cuya naturaleza son predominantemente de derecho privado, es decir, contiene normas de naturaleza mixta, así mismo, no creemos que pueda considerarse una tercer gran división del derecho (público, privado y económico).

En la evolución del derecho económico se distinguen claramente tres momentos: el derecho económico tradicional (intervención del Estado), el derecho económico mixto (intervienen organismos públicos y se establecen estímulos a empresas privadas) y el actual o derecho económico de la desregulación (el Estado sólo conserva facultades regulatorias). El derecho económico tiene su origen en Europa, y nace vinculado a la intervención del Estado como agente de desarrollo. Su cenit se presenta después de la Segunda Guerra Mundial cuando la planificación se

p. 25. [en línea], citado 8 de abril, 2016. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/27047/24394>

⁸⁴ Cuadra, Héctor, *Reflexiones sobre el derecho económico, Estudios de derecho económico I*, México, UNAM, 1977, p. 27. [en línea], citado 2 de abril, 2017. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/27047/24394>

convierte en la principal manifestación del derecho económico, y se basa en la premisa de que “el desarrollo es una cuestión de Estado, de gobierno y de administración pública”.⁸⁵

Actualmente, los procesos objetivos de globalización económica (comercial, financiera, productiva y tecnológica) son presentados como paradigmas arrolladores e indiscutibles, en donde los países en desarrollo deben insertarse fatalmente a la manera neoliberal, es decir, con apertura comercial, menos restricciones a la inversión extranjera y retiro del Estado de sus funciones económicas como regulador y promotor del crecimiento económico.

En consecuencia, el concepto de eficiencia se ha convertido en la antítesis de las actividades del Estado intervencionista o regulador, por lo que está abandonando diversas funciones que tradicionalmente desempeñaba, y su intervención sólo se justifica *en casos concretos y particulares*.⁸⁶ Al abandonar la función de Estado benefactor, mediante políticas de privatización y desregulación, se deja en manos del sector privado importantes atribuciones relacionadas incluso con la prestación de servicios públicos. La función que en el pasado desempeñó el Estado, y en consecuencia el derecho económico en la promoción del desarrollo, está siendo asumido por el sector privado donde el Estado sólo conserva facultades regulatorias.⁸⁷

Hoy en día la planificación ya no es desarrollada por el Estado, sino que son los particulares quienes deciden qué, cómo y para quién producir y en su función regulatoria, el Estado recurre al derecho para reglamentar las relaciones económicas, definir la organización de la sociedad y del propio Estado y crear los mecanismos que resuelvan los conflictos de intereses dentro de un contexto de paz social.

⁸⁵ Kaplan, Marcos, *Planificación y cambio social*, Estudios de derecho económico V, 1986, p. 13. [en línea], citado 20 de junio 2016. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/376/2.pdf>

⁸⁶ Galgano, Francesco, *Las instituciones de la economía capitalista*, España, Edit. Fernando Torres., 1980, p. 47.

⁸⁷ Ídem.

En este mismo sentido, podemos apreciar que el derecho económico ha sido dividido, y la función deontológica que en otra época desempeñó el Estado, es decir, las facultades del poder público que colocaban a los organismos públicos como reguladores y como agentes económicos a la vez, tiende a desaparecer, ya que éste conserva facultades regulatorias, pero los encargados de definir qué, cómo y para quién producir son las empresas privadas y éstas se rigen por normas de derecho privado y de competencia. En síntesis, la parte del derecho económico que mira hacia el mercado es el derecho de la competencia.

El derecho de la competencia económica es una rama del derecho económico que se integra por el conjunto de normas que regulan conductas anticompetitivas de los agentes económicos públicos y privados, conductas que pueden tomar diversas formas: prácticas restrictivas de la competencia, prácticas desleales de comercio internacional, o actividades que lesionen los intereses de los consumidores o que vulneren la protección a la propiedad intelectual.⁸⁸

Sin embargo, el elemento común en estas prácticas es que lesionan o restringen la competencia en los mercados, afectando precios de bienes y servicios, y dañando a productores, distribuidores y consumidores. El derecho de la competencia, como hemos afirmado, regula el desempeño de los agentes económicos en el mercado, asignando a la autoridad facultades preventivas y sancionatorias de diverso tipo. Por el objeto de este derecho es sumamente complicado delimitar con precisión las normas que contengan alguna disposición relacionada ya que existe una gran cantidad de leyes que están vinculadas de forma indirecta.

2.5 Estructura de la Ley Federal de Competencia Económica

En los últimos quince o veinte años se han realizado importantes transformaciones en la estructura jurídico-económica nacional por medio de reformas a la legislación secundaria, es decir, se ha transformado la esencia del Estado de economía mixta

⁸⁸ Witker, Jorge y Varela, Angélica, *Derecho de la competencia...*, cit., p. 2.

plasmado constitucionalmente sin la necesidad de plantear reformas constitucionales, básicamente a través de la suscripción de tratados de libre comercio y la modificación de las leyes internas. El impacto que la suscripción de dichos tratados ha generado en México, a nivel estrictamente jurídico, se ve materializado en la importante cantidad de reformas a leyes de materias específicas: aquellas relacionadas con el comercio y la competencia en los mercados.

El proceso de intervención del Estado en la actividad económica se inicia a principios del siglo XX en las economías liberales, en forma coyuntural y esencialmente supletoria ante fallas temporales de los mecanismos autorregulatorios del mercado. La intervención del Estado en la economía surge como el instrumento temporal por el cual el poder público penetra al sistema económico, para corregir las contradicciones y crisis internas del modelo económico.⁸⁹

La Ley Federal de Competencia Económica es la ley fundamental en materia de prácticas restrictivas, “es reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de libre competencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, es de orden público e interés social, aplicable a todas las áreas de la actividad económica y de observancia general en toda la República”.⁹⁰

El propósito de la Ley Federal de Competencia Económica, es proteger el proceso de competencia y libre competencia. Para esto, la LFCE sanciona las prácticas monopólicas, establece un sistema preventivo para las concentraciones y dispone la libre competencia. La ley regula y sanciona los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y las restricciones al comercio entre entidades federativas; establece la Comisión Federal de Competencia, delimitando su estructura y sus funciones, así como las disposiciones generales de procedimiento ante dicho organismo y los recursos procedentes.

En consecuencia, al entrar en vigor la Ley Federal de Competencia Económica quedaron abrogadas, conforme a su disposición transitoria tercera, la Ley Orgánica

⁸⁹ Witker, Jorge y Varela, Angélica, *Derecho de la competencia...*, cit., p. 50.

⁹⁰ Ley Federal de Competencia Económica, artículo 1o.

del artículo 28 Constitucional en materia de Monopolios; la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia Económica; la Ley de Industrias de Transformación y la Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos.

Por tratarse de una disposición que reglamenta directamente un precepto constitucional, podríamos calificarla, siguiendo al Doctor Jorge Carpizo, como una *Ley constitucional*, diferente a las Leyes federales ordinarias. Es decir, estamos frente a un precepto que, conforme a lo expresado por los insignes constitucionalistas mencionados, “es la constitución misma que se amplía, que se ramifica, que crece”.⁹¹

La ley Federal de Competencia Económica está integrada por tres libros fundamentales: El Libro Primero contiene cinco títulos, en los que instituye la organización y funcionamiento, las disposiciones generales de la Comisión Federal de Competencia Económica y su administración. Asimismo, establece un marco general en materia de libre competencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, es de orden público e interés social, aplicable a todas las áreas de la actividad económica y de observancia general en toda la República.

El Libro Segundo está orientado a apoyar el mandato constitucional en materia de conductas anticompetitivas, estableciendo la prohibición de los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas y las barreras que, en términos de esta Ley, disminuyan, dañen, impidan o condicionen de cualquier forma la libre competencia o la competencia económica en la producción, procesamiento, distribución o comercialización de bienes o servicios. Expresando la determinación de que el Estado se desempeñe como rector del desarrollo económico nacional e intervenga en la regulación del fenómeno económico.

Finalmente el Libro Tercero, a lo largo de sus diez títulos, instaura los procedimientos para la investigación de prácticas monopólicas o concentraciones

⁹¹ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, México, UNAM, 1980, p. 28.

ilícitas, del procedimiento seguido en forma de juicio y de las medidas de apremio y sanciones, derivadas de lo anterior, con la finalidad de eliminar efectos anticompetitivos y ratificar la definición constitucional de que la economía mexicana se sustenta en los principios del liberalismo económico con importante énfasis en la protección del interés social.

Para hacer realidad este mandato el propio texto constitucional faculta al Estado para que, por conducto del legislador ordinario, expida las leyes que sean necesarias a efecto de definir los instrumentos de política económica con los que cuenta el Estado mexicano para la rectoría del desarrollo económico, prohíba los monopolios y el acaparamiento de las materias y productos necesarios o de consumo popular para estabilizar los precios; establezca los lineamientos que debe seguir la política monetaria, de subsidios públicos, tributaria, de deuda pública y laboral para minimizar los desequilibrios macroeconómicos.⁹²

2.6 Campo de aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica

La LFCE es reglamentaria de las disposiciones antimonopólicas que figuran en el artículo 28 de la Constitución Mexicana, por lo que toda exposición sobre la Ley Federal de Competencia Económica de México debe comenzar haciendo referencia al texto constitucional. El artículo 28 comienza con una amplia formulación de la prohibición de los monopolios, las prácticas monopólicas y los estancos.

Sin embargo, a continuación establece que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en determinadas áreas estratégicas. Los sectores enumerados en el artículo 28 como áreas estratégicas son los correos, telégrafos y radiotelegrafía, el petróleo y los demás hidrocarburos, la petroquímica básica, los minerales radioactivos y la generación de energía nuclear, la electricidad

⁹² Patiño Manffer, Ruperto, *Breves comentarios acerca de la Ley Federal de Competencia Económica*, en Witker, Jorge (comp.) *Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica*. México, Edit. UNAM, 1995 p. 109.

y las funciones del banco central en cuanto a la acuñación de monedas y la emisión de billetes.⁹³

Esta lista puede ser restringida solamente mediante reforma de la Constitución, que requiere una mayoría de las dos terceras partes de ambas cámaras del Congreso y también la aprobación por una mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso puede ampliar esa lista simplemente aprobando legislación, siempre y cuando la base para atribuir la condición de área estratégica esté debidamente establecida.

Otras disposiciones del artículo 28 estipulan que tampoco constituyen monopolios los privilegios concedidos en materia de derechos de autor y patentes para el uso exclusivo de esos inventos; se aplica igualmente el mismo trato a las asociaciones de trabajadores y a las asociaciones o sociedades cooperativas de productores.⁹⁴

La LFCE refleja y delimita en mayor detalle los límites de las exenciones constitucionales. El artículo 6o. reafirma la exclusión de área estratégica, pero añade la importante condición de que las empresas propiedad del Estado no están sujetas a la Ley respecto de actos que no estén expresamente comprendidos dentro de las áreas estratégicas. Los artículos 7o y 8o de la LFCE reiteran que las asociaciones de trabajadores constituidas conforme a la legislación y las asociaciones o sociedades cooperativas que vendan directamente sus productos en el extranjero tampoco constituyen monopolios.⁹⁵

Dejando a un lado esas excepciones, los términos de la LFCE se aplican a todos los *agentes económicos*, lo que incluye explícitamente las dependencias o entidades de la administración pública y a todas las áreas de la actividad económica. Por consiguiente, se aplican al Estado, sus entidades y todas las empresas comerciales propiedad del Estado que no operan en áreas estratégicas.

Por otra parte, se han establecido comisiones reguladoras para varios sectores de la economía, incluidas las telecomunicaciones, la electricidad y el gas, los seguros

⁹³ OCDE, *Políticas y Ley de Competencia...*, cit., p. 17.

⁹⁴ Ídem.

⁹⁵ *Ibidem.* p. 18.

y fianzas, y los fondos de pensiones. El sector del transporte, incluidos los ferrocarriles, la aviación, el transporte por carretera, y los puertos, está regulado directamente por la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, no existiendo una comisión en este caso. Diversos aspectos del sector financiero están controlados por la Secretaría de Finanzas, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y el Banco de México.⁹⁶

Ninguna de esas entidades públicas tiene potestad para aplicar la LFCE, ni tampoco están exentos ninguno de los sectores de mercado en que actúan. Una característica distintiva de muchos de esos planes de regulación sectorial es que crean un papel explícito para la COFECE. Específicamente, la COFECE debe determinar si existe ausencia de competencia efectiva en un mercado antes de que la reguladora del sector pueda imponer controles de precios.⁹⁷

Además, en algunos sectores los agentes económicos que desean participar en una licitación organizada por una reguladora de un sector o presentar una solicitud directamente mediante un trámite administrativo para obtener una concesión, licencia, o permiso debe primeramente obtener una opinión favorable de la COFECE. Ésta puede rechazarla o, cuando así lo dispone el reglamento de la licitación, imponer condiciones que serán aplicables al licitante en caso de que sea adjudicado.

Una última forma de regulación del mercado por el gobierno es la que se deriva de otra disposición del artículo 28 de la CPEUM, la cual establece que además de prohibir los monopolios y crear *áreas estratégicas* y otras exenciones ya mencionadas, el artículo 28 faculta al gobierno federal para fijar los precios máximos en el caso de artículos o servicios que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular.⁹⁸

La aplicación de esta disposición recae en exclusiva del Ejecutivo Federal al determinar cuáles bienes y servicios podrán estar sujetos a precios máximos, los

⁹⁶ OCDE, *Políticas y Ley de Competencia...*, cit., p. 19.

⁹⁷ Ídem.

⁹⁸ OCDE, *Políticas y Ley de Competencia...*, cit., p. 19.

que son fijados por la Secretaría de Economía después de negociación con las partes interesadas.

Otro aspecto de la cobertura de la LFCE digno de mención en este punto es el campo de aplicación de la extraterritorialidad. El estatuto no establece distinción entre los actores extranjeros y nacionales, la COFECE declaró desde un inicio que la LFCE se aplica a todos los agentes económicos cuya actuación incide en los mercados en el territorio mexicano.⁹⁹

Con todo, la COFECE reconoce que la aplicación de la Ley basada en una prueba de los efectos estaría plagado de dificultades, que van desde la obtención de jurisdicción personal hasta las reacciones negativas de los países extranjeros afectados.

En lo que respecta a las cuestiones relativas a la aplicación transnacional de la Ley, se ha llegado a acuerdos de cooperación con autoridades extranjeras encargadas de la aplicación de las Leyes de defensa de la competencia, habiéndose adoptado normativas destinadas a eximir ciertas transacciones extranjeras de los requisitos impuestos a la notificación de posibles concentraciones.¹⁰⁰

Definitivamente uno de los aciertos legislativos del Estado mexicano, fue el adoptar la Ley Federal de Competencia Económica, así como haber creado la Comisión Federal de Competencia. Con esta legislación se trata, finalmente, de evitar y eliminar los efectos perniciosos que surgen con motivo de la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones a la libre competencia.

Resulta evidente la voluntad jurídica y política de hacer efectiva la aplicación del bien jurídico que tutela el artículo 28 Constitucional, la libre competencia y competencia de los agentes económicos. Se trata de una Ley que viene a reforzar el ánimo de integración y globalización económica que ha venido desencadenando nuestro país en los últimos años. Se trata, en todo caso, de un ordenamiento jurídico

⁹⁹ CFC, *Informe Anual de la CFC para 1994*, Comisión Federal de Competencia, México, 1995. p. 28.

¹⁰⁰ OCDE, *Políticas y Ley de Competencia...*, cit., p. 21.

que resulta indispensable en nuestro país; ciertamente, en él se manifiesta una clara política antimonopolio en aras de lograr una economía más libre y competitiva.

El desgastado modelo de sustitución de importaciones, la política estatizadora de la economía y el exagerado proteccionismo industrial que en su tiempo se instrumentó en nuestro país, paradójicamente propicio concentraciones, monopolios y oligopolios en la economía, no obstante la existencia de leyes antimonopolios.

La anterior legislación antimonopolios tuvo una aplicación exigua; no existían ni el interés político ni los elementos jurídicos para hacerla valer en toda su expresión, Esto, debido a nuestro pobre acervo documental y escasa experiencia jurídica en esta materia. A pesar de que tenía un lugar dentro del derecho legislado, la Ley de Competencia ha traído consigo una nueva disciplina dentro de la profesión jurídica. De ahí que tengamos pocos elementos de auxilio para poder analizar y comprender con toda su magnitud este nuevo ordenamiento jurídico.

CAPÍTULO III

NORMATIVIDAD RELACIONADA CON LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

Sumario. 3.1. Normativa general. 3.2. Normativa sectorial transporte. 3.3. Normativa sectorial energía. 3.4. Normativa sectorial finanzas. 3.5. Normativa sectorial economía. 3.6. Otra normativa relevante.

El marco normativo de la competencia económica está integrado por un conjunto de normas que regulan las conductas anticompetitivas de los agentes económicos, tanto privados como públicos, y que pueden ser en forma de prácticas restrictivas a la competencia, prácticas desleales de comercio internacional, o actividades que de alguna manera tengan un impacto negativo en los intereses de los consumidores, por mencionar algunas; siendo el factor común de éstas el restringir o dificultar la competencia en los mercados, afectar los precios de los bienes y servicios o dañar a productores, distribuidores y consumidores.

El presente capítulo comprende la normativa relacionada con la materia de competencia económica en nuestro país, con el objetivo de facilitar el conocimiento de las disposiciones jurídicas en la materia. Para efectos de esta investigación, presentamos sólo las normas en que existe una vinculación directa; se trata de un listado de Leyes y reglamentos ordenados temáticamente siguiendo la estructura de las diversas áreas que integran el derecho de la competencia.

De acuerdo a la Normativa Sectorial, se analizan las Leyes que tienen relevancia en el tema de competencia económica, las cuales están divididas en 5 grandes rubros: transporte, energía, sector financiero, economía y otra normativa relevante.

3.1 Normativa general

De acuerdo al mandato constitucional, corresponde al Estado mexicano planificar el orden económico garantizando la capacidad de competencia en los mercados, sirviendo como mecanismo de control de los monopolios y oligopolios, esto es, evitando o reduciendo la concentración de poder en los mercados, ordenando, completando y fomentando la competencia.

Las leyes de competencia regulan, prohíben y castigan las conductas catalogadas como anticompetitivas. El concepto de políticas de competencia abarca no sólo a la ley, sino también la actualización y mejora de las normas, la promoción al ingreso de nuevos participantes en los mercados con alta concentración, y la correcta privatización de empresas estatales. La fuente legal del derecho de la competencia es el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, a grandes rasgos, permite la libre concurrencia y prohíbe los monopolios, con la excepción de las actividades del Estado en ciertas áreas estratégicas.

De acuerdo a los artículos 28 y 117, la Ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las Leyes. [...]

[...] La Ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los precios.

Las Leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular. [...] ¹⁰¹

En materia de competencia económica, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en los artículos 28 y 117 las principales bases para

¹⁰¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 28.

garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

Todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social, será objeto de la Ley.

El artículo 28, señala también las actividades que no constituyen una práctica monopólica.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en: correos, telégrafos y radiotelegrafía; electricidad, petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las Leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores.¹⁰²

Lo anterior aplicara siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de las entidades federativas, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso.

¹⁰² Ídem.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos.

El Estado, sujetándose a las Leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan.

El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.¹⁰³

La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

Por su parte el artículo 117 establece límites a los actos de los Estados en relación a las facultades de la federación. Para nuestro caso de estudio señalamos lo concerniente a competencia económica.

Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor Leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras.¹⁰⁴

¹⁰³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 28.

¹⁰⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 117.

La prohibición de monopolios, la libre competencia y los límites a los actos entre los estados quedan reconocidos bajo la tutela de los artículos 28 y 117 constitucionales, respectivamente. La rectoría económica del Estado, y de manera más concreta la regulación de los mercados, se prevé como un medio para controlar, entre otros aspectos, el poder económico de ciertos grupos de empresas que pueden limitar los intereses de los consumidores, para lo cual el Estado debe crear un ambiente legal para la economía y mantener un nivel saludable de competitividad a través de medidas que adhieran o incorporen los principios de libre mercado.

Lo anterior depende de una correcta aplicación de los artículos regulatorios en materia de competencia, antes citados. En relación con esto, si el Estado no asume una posición activa para incentivar la competencia, emergerán monopolios y concentraciones que acharraran abajo las ventajas del libre mercado y la estabilidad económica.

3.2 Normativa sectorial transporte

El servicio de transporte es una actividad económica prioritaria y corresponde al Estado ser rector de su desarrollo. Al ejercer sus funciones, el Estado protegerá en todo momento la seguridad y la soberanía de la Nación y promoverá el desarrollo en condiciones que garanticen la libre competencia entre los diferentes modos de transporte.

Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario regula la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de las vías férreas cuando sean vías generales de comunicación, así como el servicio público de transporte ferroviario que en ellas opera y los servicios auxiliares para lo cual establece las directrices en los artículos 1o, 46 y 47 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

Artículo 1o.- La presente Ley es de orden público y de observancia en todo el territorio nacional, y tiene por objeto regular la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de las vías férreas cuando sean vías generales de comunicación, así como el servicio público de transporte ferroviario que en ellas opera y los servicios auxiliares. [...] ¹⁰⁵

De manera complementaria, el inciso VII del artículo 1o de la presente Ley, señala que: *No se otorgará la concesión cuando las proposiciones presentadas no aseguren las mejores condiciones de eficiencia para la prestación del servicio ferroviario.*

Por su parte los artículos 46 y 47, dejan asentados los lineamientos para establecer las bases para la regulación tarifaria que determine una competencia económica real.

Artículo 46. Los concesionarios y permisionarios fijarán libremente las tarifas, en términos que permitan la prestación de los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, eficiencia, competitividad, seguridad y permanencia. ¹⁰⁶

Artículo 47. La Agencia deberá establecer bases de regulación tarifaria, por sí o a petición de parte afectada, previa resolución de la Comisión Federal de Competencia Económica que determine que no existen condiciones de competencia efectiva. ¹⁰⁷

A su vez, la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, el Reglamento del Servicio Ferroviario, señala de manera detallada el establecimiento de bases tarifarias en condiciones de competencia efectiva, en sus artículos 170, 174 y 175.

Para la prestación de los servicios aeroportuarios, y para los arrendamientos y contraprestaciones relacionadas con los contratos que los concesionarios o permisionarios celebren con los prestadores de servicios complementarios, la Ley de Aeropuertos deja asentado en sus artículos 67, 68 y 70, las condiciones razonables de competencia, de acuerdo con la opinión de la Comisión Federal de Competencia.

¹⁰⁵ Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, artículo 1o.

¹⁰⁶ *Ibíd*em, artículo 46.

¹⁰⁷ *Ibíd*em, artículo 47.

Artículo 67. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá establecer bases de regulación tarifaria y de precios.¹⁰⁸

Artículo 68.- Cuando la Secretaría, por sí o a petición de la parte afectada, considere que los servicios complementarios no reflejan condiciones adecuadas de competencia, solicitará la opinión de la Comisión Federal de Competencia para que, en su caso, se establezca regulación tarifaria o de precios.¹⁰⁹

Artículo 70.

En la regulación se podrán establecer tarifas y precios máximos por el uso de bienes o la prestación de servicios específicos o conjuntos de éstos, así como mecanismos de ajuste y períodos de vigencia.¹¹⁰

Ley de Aeropuertos y la Ley de Aviación Civil, regulan, respectivamente, la construcción, administración, operación y explotación de los aeródromos civiles, los cuales son parte integrante de las vías generales de comunicación y la explotación, el uso o aprovechamiento del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, respecto de la prestación y desarrollo de los servicios de transporte aéreo civil y de Estado. Esta regulación deberá permitir la prestación de los servicios y la explotación de los bienes en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad y permanencia.

La Ley de Aviación Civil, señala en sus artículos 25, 42 y 43 las facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, las cuales señalan que podrá establecer tarifas específicas para la prestación de los servicios, así como mecanismos de ajuste y periodos de vigencia.

Artículo 25.- La Secretaría tomará en cuenta, según sea el caso, criterios que fomenten la competencia efectiva, la permanencia, calidad y eficiencia del servicio, así como el desarrollo de los servicios de transporte aéreo.¹¹¹

¹⁰⁸ Ley de Aeropuertos, artículo 67.

¹⁰⁹ *Ibíd*em, artículo 68.

¹¹⁰ *Ibíd*em, artículo 70.

¹¹¹ Ley de Aviación Civil, artículo 25.

Artículo 42.- Los concesionarios o permisionarios fijarán libremente las tarifas por los servicios que presten, en términos que permitan la prestación de los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia.¹¹²

Artículo 43.- Cuando la Secretaría, por sí o a petición de la parte afectada, considere que no existe competencia efectiva entre los diferentes concesionarios o permisionarios, solicitará la opinión de la Comisión Federal de Competencia para que, en su caso, la Secretaría establezca bases de regulación tarifaria.¹¹³

Suplementario a lo anterior, el Reglamento de la Ley de Aviación Civil, señala de manera detallada en su artículo 53, el establecimiento de medidas precautorias para proteger el proceso de competencia y libre concurrencia en el mercado aéreo nacional.

Artículo 53.- La Comisión Federal de Competencia, cuando considere que la inexistencia de condiciones de competencia efectiva pudiera afectar el interés público, podrá solicitar a la Secretaría que, como medida precautoria para proteger el proceso de competencia y libre concurrencia en el mercado aéreo nacional, imponga bases de regulación tarifaria, a los concesionarios que impidan la existencia de dichas condiciones.¹¹⁴

Se considera que existe competencia efectiva en una ruta determinada cuando haya dos o más prestadores del mismo servicio o sustitutos de éste en la misma ruta o por rutas alternativas, o cuando existiendo un solo prestador no existan barreras relevantes de acceso al mercado de que se trate. De este modo la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, señala los lineamientos para la realización de concesiones, permisos, rutas de transporte, establecimiento de tarifas y disposiciones en materia de competencia económica, en sus artículos 10,19 y 21.

La autoridad en materia de puertos radica en el Ejecutivo Federal, quien la ejercerá por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a la que corresponderá establecer las bases de regulación tarifaria, los títulos de concesión, permisos y autorizaciones, a través de la Ley de Puertos.

¹¹² *Ibíd*em, artículo 42.

¹¹³ *Ibíd*em, artículo 43.

¹¹⁴ Reglamento de la Ley de Aviación Civil, artículo 53.

Artículo 29.- Los títulos de concesión, permisos y autorizaciones a que se refiere esta Ley se ajustarán a las disposiciones en materia de competencia económica.¹¹⁵

Artículo 59.- Todos los actos de los concesionarios, permisionarios, operadores de terminales, marinas e instalaciones portuarias y prestadores de servicios, se sujetarán a las disposiciones aplicables en materia de competencia económica, incluidos los casos en que se fijen precios y tarifas máximos de acuerdo con lo previsto en esta Ley.¹¹⁶

Artículo 61.- En la regulación se podrán establecer tarifas y precios máximos por el uso de bienes o la prestación de servicios específicos o conjuntos de éstos, así como mecanismos de ajuste y periodos de vigencia.¹¹⁷

La Ley de Puertos y la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, tienen como objeto regular, correspondientemente, los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, su construcción, uso, aprovechamiento, explotación, operación y formas de administración, así como la prestación de los servicios portuarios; las vías generales de comunicación por agua, la navegación y los servicios que en ellas se prestan, la marina mercante mexicana, así como los actos, hechos y bienes relacionados con el comercio marítimo. Esta Ley deberá permitir la prestación de los servicios y la explotación de los bienes en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad y permanencia.

Artículo 62.- Cuando los sujetos a regulación de precios o tarifaria consideren que no se cumplen las condiciones señaladas en el artículo anterior, podrán solicitar a la Comisión Federal de Competencia un dictamen sobre el particular.¹¹⁸

Por otra parte, la Ley de Navegación y Comercio Marítimos señala en sus artículos 8o y 43, las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en dicha materia. Así mismo, los artículos 130, 140 y 151, dejan asentado que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes estará facultada para establecer la base de regulación de tarifas en la prestación de los servicios de transporte marítimo de

¹¹⁵ Ley de Puertos, artículo 29.

¹¹⁶ *Ibíd*em, artículo 59.

¹¹⁷ *Ibíd*em, artículo 61.

¹¹⁸ Ley de Puertos, artículo 62.

mercancías, de transporte marítimo de pasajeros y de remolque transporte, cuando en opinión de la Comisión Federal de Competencia no existan condiciones de competencia efectiva.

Uno de los componentes fundamentales de la competencia económica es el desarrollo de infraestructura en materia de comunicaciones y transportes. Cuya reglamentación es indispensable para la optimización de carreteras, ferrocarriles, puertos y, aeropuertos.

Infraestructura y desarrollo son conceptos inseparables. Invertir en la construcción de obras para comunicar y transportar a la población, multiplica las oportunidades de desarrollo para su bienestar al generar empleos, expandir el comercio, la industria, el turismo, dotar de servicios de comunicaciones, apoyar la modernización del campo, pero sobre todo, elevar la calidad de vida.

Por ello, la normativa sectorial de transporte, busca consolidar una infraestructura de comunicaciones y transportes fuerte y desplegada estratégicamente, que facilite el desplazamiento oportuno de bienes y personas con costos más competitivos, en el menor tiempo posible y con mayor seguridad, para tener regiones mejor conectadas y se promueva el fortalecimiento del mercado interno al tiempo de facilitar la oportunidad de competir en el mercado nacional e internacional.

De este modo, se establecen las bases jurídicas para ampliar y mejorar la infraestructura del transporte, al crear los marcos de actuación integrales para cada área, promoviendo una mayor competencia que resulte en mejores servicios para la ciudadanía.

3.3 Normativa sectorial energía

En el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se señala que tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán

concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley reglamentaria respectiva.

Asimismo, establece que corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines. No obstante, ciertas áreas se reglamentan o se abren a la competencia económica.

Con el objeto de promover el desarrollo eficiente de mercados competitivos en los sectores energéticos, la Ley de Hidrocarburos ha establecido en sus artículos 24, 80, 82 y 83 las directrices para una competencia real, efectiva y satisfactoria.

Artículo 24.- Las bases del procedimiento de licitación y adjudicación de los Contratos para la Exploración y Extracción, que se pongan a disposición de los interesados, deberán:

III. Contar con opinión previa de la Comisión Federal de Competencia Económica, la cual versará exclusivamente sobre los criterios de precalificación y el mecanismo de adjudicación a que se refiere el presente ordenamiento.¹¹⁹

Artículo 80.- Corresponde a la Secretaría de Energía:

III. Instruir, por sí misma o a propuesta de la Comisión Reguladora de Energía o de la Comisión Federal de Competencia Económica, en el ámbito de sus respectivas competencias, a las empresas productivas del Estado, sus subsidiarias y filiales que realicen las acciones necesarias para garantizar que sus actividades y operaciones no obstaculicen la competencia y el desarrollo eficiente de los mercados, así como la política pública en materia energética.¹²⁰

Artículo 82.- La regulación de contraprestaciones, precios y tarifas que establezca la Comisión Reguladora de Energía, se determinarán conforme a las condiciones de mercado.¹²¹

¹¹⁹ Ley de Hidrocarburos, artículo 24-III.

¹²⁰ Ley de Hidrocarburos, artículo 80-III.

¹²¹ *Ibíd*em, artículo 82.

La regulación para cada actividad en particular será aplicable salvo que, a juicio de la Comisión Federal de Competencia Económica, existan condiciones de competencia efectiva en dicha actividad, en cuyo caso las contraprestaciones, precios o tarifas correspondientes se determinarán por las condiciones de mercado.

Artículo 83.- La Comisión Reguladora de Energía, con la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica, establecerá las disposiciones a las que deberán sujetarse los Permisarios de Transporte, Almacenamiento, Distribución, Expendio al Público y comercialización de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos, así como los usuarios de dichos productos y servicios.¹²²

Si así lo requiriera, la Secretaría de Energía, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) o los permisionarios podrán solicitar a la Comisión Federal de Competencia Económica que evalúe la existencia de condiciones de competencia efectiva y, en su caso, que emita la declaratoria correspondiente.

Artículo 42.- La Comisión Reguladora de Energía fomentará el desarrollo eficiente de la industria, promoverá la competencia en el sector, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.¹²³

Por otro lado, el Reglamento de las Actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos, señala de manera detallada en sus artículos 68 y 77, el establecimiento de medidas precautorias para proteger el proceso de competencia y la regulación de las contraprestaciones, precios o tarifas para las actividades relacionadas con la materia.

Por su parte, de acuerdo a los artículos 4o y 6o de la Ley de la Industria Eléctrica, “el Suministro Eléctrico es un servicio de interés público. La generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia. [...] así mismo, El Estado establecerá y ejecutará la política, regulación y vigilancia de la industria eléctrica a través de la Secretaría de Energía

¹²² *Ibíd*em, artículo 83.

¹²³ Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, artículo 42.

y la CRE, en el ámbito de sus respectivas competencias”, teniendo como objetivo, Impulsar la inversión y la competencia en la industria eléctrica.

A su vez en su artículo 105, hace patentes los casos en los que se incurriría en prácticas monopólicas.

Artículo 105.- Sin perjuicio de las demás prácticas establecidas en la Ley Federal de Competencia Económica, se considerarán prácticas monopólicas cualquier convenio, arreglo o coordinación entre Participantes del Mercado con la intención o efecto de restringir el funcionamiento eficiente del Mercado Eléctrico Mayorista.¹²⁴

Cuando la Secretaría de Energía, la CRE, el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) o cualquier otra persona considere que no existen condiciones de competencia efectiva en algún mercado, solicitará a la Comisión Federal de Competencia Económica que realice el análisis correspondiente para que, en su caso, ordene las medidas necesarias para establecer las condiciones de libre competencia y concurrencia.

Artículo 108.- El CENACE está facultado para:

IV. Operar el Mercado Eléctrico Mayorista en condiciones que promuevan la competencia, eficiencia y no indebida discriminación; [...] ¹²⁵

Artículo 159.- La Secretaría de Energía, la CRE y el CENACE facilitarán la transparencia de la información en el Mercado Eléctrico Mayorista, tomando en cuenta el interés público, la integridad y funcionamiento eficiente de dicho Mercado, la competencia económica y la protección de los consumidores. [...] ¹²⁶

En cuanto al Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, nos señala en su artículo 39, [...] La regulación tomará en cuenta el grado de apertura, la concentración de participantes y demás aspectos relacionados con las condiciones de competencia en cada segmento de la industria eléctrica.

¹²⁴ Ley de la Industria Eléctrica, artículo 105.

¹²⁵ Ibídem, artículo 108-IV.

¹²⁶ Ley de la Industria Eléctrica, artículo 159.

Cuando se considere que no existen condiciones de competencia efectiva en los mercados relacionados con las actividades del sector eléctrico, el Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, atenderá a su artículo 15, fracción VII, el cual señala:

Artículo 15.- Corresponde a la Dirección General de Análisis y Vigilancia del Mercado Eléctrico el ejercicio de las facultades siguientes:

VII. Solicitar a la Comisión Federal de Competencia Económica y, en su caso, colaborar con ésta en la realización del análisis correspondiente que le permita ordene las medidas necesarias para establecer las comisiones de libre competencia y concurrencia.¹²⁷

De acuerdo al artículo 73 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, se hace patente que la Comisión Federal de Competencia Económica, analizará cada caso como si se tratara de empresas que no pertenecen al mismo grupo de interés económico.

Artículo 73.- La transferencia de Centrales Eléctricas entre empresas filiales de la Comisión Federal de Electricidad, o la fusión entre empresas filiales que controlen Centrales Eléctricas, requiere la autorización de la Comisión Federal de Competencia Económica.¹²⁸

Así mismo, en su artículo 4o, La Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos, establece que en términos de lo dispuesto en la Ley Federal de Competencia Económica, Las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, fomentarán el desarrollo del mercado incluyendo la promoción de esquemas de participación de productores y la libre competencia en las materias de la presente Ley.

De este modo, conforme a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a lo dispuesto en la normativa sectorial de energía antes mencionada, se establece la política energética del país, para ejercer los derechos de la Nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno

¹²⁷ Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, artículo 15-VII.

¹²⁸ Ley de la Comisión Federal de Electricidad, artículo 73.

sólidos, líquidos y gaseosos, de minerales radioactivos, así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público; conducir y supervisar la actividad de las entidades paraestatales sectorizadas y llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal.

El sector energético, como palanca de desarrollo industrial y regional, es de la mayor importancia para el futuro del país. Por tal motivo, además de proveer la energía que demandan actualmente las actividades productivas, también debe tener las condiciones necesarias para asegurar un abasto en cantidad y precios de mercado. En este sentido, normativa sectorial de energía es imprescindible para incrementar la competitividad nacional e impulsar la competencia económica.

Finalmente, es importante mencionar que el actual marco regulatorio, otorgó una nueva naturaleza jurídica a Petróleos Mexicanos (Pemex) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), convirtiéndolas en Empresas Productivas del Estado con autonomía presupuestal y de gestión, y libertad de asociarse con el sector privado para competir en igualdad de condiciones en los renovados mercados de hidrocarburos y de electricidad.

3.4 Normativa sectorial finanzas

La normativa sectorial del sistema financiero hace hincapié en la Ley de Instituciones de Crédito, así como en la Ley de los Sistemas de Ahorro Para el Retiro (SAR), que busca proteger los fondos de los trabajadores, por medio del desarrollo de un entorno de competencia que permita el ejercicio informado de sus derechos, para que obtengan pensiones dignas.

La Comisión Federal de Competencia Económica, cuando detecte prácticas que vulneren el proceso de competencia y libre concurrencia en materia de tasas de interés o en la prestación de servicios financieros, impondrá las sanciones que correspondan de conformidad con la Ley que la rige e informará de ello a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Banco de México, como lo establece en su artículo 4o.

Artículo 4o. La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las instituciones de crédito o las sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, podrán solicitar al Banco de México se evalúe si existen o no condiciones razonables de competencia, respecto de operaciones activas, pasivas y de servicios de las citadas entidades.

El Banco de México podrá también evaluar si existen o no condiciones razonables de competencia, respecto de operaciones activas, pasivas y de servicios por parte de las Entidades Financieras.¹²⁹

La Ley de Instituciones de Crédito, podrá solicitar la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica para que ésta, determine entre otros aspectos, si existe o no competencia efectiva y los mercados relevantes respectivos.

Artículo 27.- Para la fusión de dos o más instituciones de banca múltiple, o de cualquier sociedad o entidad financiera con una institución de banca múltiple, se requerirá autorización previa de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con aprobación de su Junta de Gobierno, previa opinión de la Comisión Federal de Competencia y opinión favorable del Banco de México, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.¹³⁰

De acuerdo a la aplicación del artículo 3o de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, la Secretaría y la Comisión deberán procurar un desarrollo equilibrado de los sistemas asegurador y afianzador, así como una competencia sana entre las instituciones que los integran.

¹²⁹ Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, artículo 4o.

¹³⁰ Ley de Instituciones de Crédito, artículo 27.

De igual forma, el artículo 198 señala que, conforme la Ley Federal de Competencia Económica, a efecto de que esta última, en el ámbito de su competencia, resuelva lo que conforme a derecho corresponda.

Artículo 198.- La Comisión y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros darán vista a la Comisión Federal de Competencia, cuando en el ejercicio de sus facultades detecten la existencia de posibles prácticas monopólicas o actos que den lugar a concentraciones.¹³¹

Por su parte el artículo 271, refiere que para la fusión de dos o más instituciones deberá observarse la compatibilidad de las operaciones y ramos conforme a lo dispuesto por esta Ley, requiriéndose la autorización previa de la Comisión, con acuerdo de su Junta de Gobierno previa opinión de la Comisión Federal de Competencia.

Señala la Ley de Fondos de Inversión que para la fusión de los fondos de inversión no requerirá de la autorización que en términos de la Ley Federal de Competencia Económica deba obtenerse, siempre y cuando la misma sociedad operadora de fondos de inversión les proporcione los servicios de administración de activos o bien, cuando dichos servicios sean proporcionados por distintas sociedades operadoras de fondos de inversión que pertenezcan a un mismo grupo financiero.

Artículo 14 BIS 4.- La fusión o escisión de los fondos de inversión requerirá de la previa autorización de la Comisión. Los fondos de inversión solo podrán fusionarse con otros fondos de inversión del mismo tipo.¹³²

En lo referente a la Ley de los Sistemas de Ahorro Para el Retiro, su artículo 25 establece lo siguiente:

Artículo 25.- La Comisión velará en todo momento porque los sistemas de ahorro para el retiro presenten condiciones adecuadas de competencia y eficiencia.¹³³

Para ello, en concordancia con la Ley Federal de Competencia Económica, la Comisión podrá establecer los mecanismos necesarios para que no se presenten

¹³¹ Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, artículo 198.

¹³² Ley de Fondos de Inversión, artículo 14 BIS 4.

¹³³ Ley de los Sistemas de Ahorro Para el Retiro, artículo 25.

prácticas monopólicas absolutas o relativas como resultado de la conducta de los participantes o por una concentración del mercado, y del Comité Consultivo y de Vigilancia. Los mecanismos señalados se aplicarán previa opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica.

Las autoridades que dirigen el sistema financiero, establecen directrices que controlan y regulan las actividades e instituciones financieras, buscan hacer eficiente el manejo del capital. Los objetivos específicos de los reguladores financieros son generalmente: hacer cumplir las normas y leyes, procesar los casos de malas prácticas en el mercado, por ejemplo el uso de información privilegiada, la licencia de los proveedores de servicios financieros, proteger a los clientes, e investigar las denuncias y mantener la confianza en el sistema financiero.

La normatividad jurídica en materia financiera, busca mantener un sistema financiero sólido, incrementar la competencia en el sector financiero; fomentar el crédito través de la banca de desarrollo; ampliar el crédito a través de las instituciones financieras privadas.

Dentro de la normativa, se integran medidas que fomentan una mayor competencia en todo el sistema financiero, se inhiben prácticas anticompetitivas y se impulsa la competencia económica. Asimismo, se fortalecen las atribuciones con que cuenta la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la CONDUSEF, a efecto de incentivar a las instituciones financieras a contar con mejores prácticas de transparencia y establecer sanciones en contra de aquellas que no presten a sus usuarios un servicio adecuado y de conformidad con la normatividad.

La normativa del sector financiero, sienta bases sólidas para que el sector financiero contribuya en mayor medida al desarrollo económico incluyente y hará del crédito un mayor detonador de crecimiento económico, se establece un marco jurídico que promueve la competencia, multiplicando y mejorando las opciones de crédito para los mexicanos. Asimismo se fortalece la regulación, la coordinación y el sano desarrollo del sector.

3.5 Normativa sectorial economía

En materia económica se busca promover la generación de empleos de calidad y el crecimiento económico del país a través de políticas públicas que detonen la competitividad y las inversiones productivas. En ese sentido, se reconoce que la economía crece mientras mayor sea el número de compradores y vendedores que participan en el mercado. Lo contrario sucede con el monopolio, es decir, bajo un mercado donde un vendedor único controla toda la producción de un determinado bien o servicio.

De acuerdo a la Ley Federal de Protección al Consumidor, los proveedores están obligados a respetar el precio máximo y las tarifas establecidas conforme a los artículos 8o y 24 de la presente Ley.

Artículo 8o.- La Procuraduría verificará que se respeten los precios máximos establecidos en términos de la Ley Federal de Competencia Económica, así como los precios y tarifas que conforme a lo dispuesto por otras disposiciones sean determinados por las autoridades competentes.¹³⁴

Artículo 24.- La Procuraduría tiene las siguientes atribuciones: [...]

XX BIS. En el caso de que en ejercicio de sus atribuciones identifique aumentos de precios, restricciones en la cantidad ofrecida o divisiones de mercados de bienes o servicios derivados de posibles prácticas monopólicas en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Competencia Económica, la Procuraduría, en representación de los consumidores, podrá presentar ante la Comisión Federal de Competencia la denuncia que corresponda; [...]¹³⁵

Por su parte el artículo 86 de la Ley de Comercio Exterior, pretende impedir y sancionar a todas aquellas empresas que recaigan en actividades comerciales monopólicas, que afecten el libre comercio entre las naciones.

¹³⁴ Ley Federal de Protección al Consumidor, artículo 8o.

¹³⁵ Ley Federal de Protección al Consumidor, artículo 24-XX BIS.

Artículo 86.- Si en el curso de los procedimientos a que se refiere este título, la Secretaría considera que existen elementos que le permitan suponer que alguna de las partes realizó prácticas monopólicas sancionadas en los términos de la Ley de la materia, dará vista a la autoridad competente.¹³⁶

Aunado a la Ley de Comercio Exterior, el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, señala de manera detallada en sus artículos 62, 69 y 74 el establecimiento de las medidas para proteger la producción nacional y el proceso de competencia en el mercado nacional.

Artículo 62.- Para los efectos del segundo párrafo del artículo 40 de la Ley, se estará a lo siguiente:

I. Los productores que puedan considerarse representativos de la producción nacional y tener calidad de solicitantes, deberán probar que la vinculación no tiene ni tendrá efectos restrictivos sobre la competencia [...] ¹³⁷

Artículo 69.- La Secretaría examinará otros factores de que tenga conocimiento, distintos de las importaciones objeto de investigación, que al mismo tiempo afecten a la producción nacional.¹³⁸

Artículo 74.- La Secretaría evaluará los factores económicos relevantes para la industria dentro del contexto del ciclo económico y las condiciones de competencia específicas a la industria afectada.¹³⁹

El uso de la marca es un elemento asociado a prácticas monopólicas, oligopólicas o de competencia desleal, que causa distorsiones graves en la producción, distribución o comercialización de determinados productos o servicios. De este modo, de acuerdo al artículo 2o, fracción VI, de la Ley de la Propiedad Industrial, se tiene por objeto:

VI. Prevenir los actos que atenten contra la propiedad industrial o que constituyan competencia desleal relacionada con la misma y establecer las sanciones y penas respecto de ellos, y [...] ¹⁴⁰

¹³⁶ Ley de Comercio Exterior, artículo 86.

¹³⁷ Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, artículo 62-I.

¹³⁸ *Ibíd*em, artículo 69.

¹³⁹ *Ibíd*em, artículo 74.

¹⁴⁰ Ley de la Propiedad Industrial, artículo 2o-VI.

Señala además, en sus artículos 129, 157 y 199 BIS 6, la protección que esta Ley concede a las denominaciones de origen y las medidas provisionales que deberán aplicarse en caso de competencia desleal.

Artículo 129.- El Instituto podrá declarar el registro y uso obligatorio de marcas en cualquier producto o servicio o prohibir o regular el uso de marcas, registradas o no, de oficio o a petición de los organismos representativos.¹⁴¹

Artículo 157.- La protección que esta Ley concede a las denominaciones de origen se inicia con la declaración que al efecto emita el Instituto. El uso ilegal de la misma será sancionado, cuando creen confusión en el consumidor o impliquen competencia desleal. [...] ¹⁴²

Artículo 199 BIS 6.- En cualquier medida provisional que se practique, deberá cuidarse que ésta no sirva como medio para violar secretos industriales o para realizar actos que constituyan competencia desleal. [...] ¹⁴³

3.6 Otra normativa relevante

Existen diferentes leyes sectoriales que otorgan facultades específicas a la CFC, sobre todo en lo que se refiere a la determinación de poder sustancial y de condiciones de competencia en mercados específicos, así como en la aprobación de participantes en los procesos de licitaciones y privatizaciones que lleva a cabo el Gobierno federal.

De manera relevante, la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su Artículo 4 que, de manera excepcional, y sólo cuando exista urgencia atendiendo al interés social o al orden público, las Cámaras del Congreso de la Unión, a través de sus presidentes, o el Ejecutivo Federal, por conducto de su Consejero Jurídico, podrán solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que un juicio de

¹⁴¹ Ibídem, artículo 129.

¹⁴² Ibídem, artículo 157.

¹⁴³ Ibídem, artículo 199 BIS 6.

amparo, incluidos los recursos o procedimientos derivados de éste, se substancien y resuelvan de manera prioritaria, sin modificar de ningún modo los plazos previstos en la ley.¹⁴⁴

Los términos de este Artículo se justificaran cuando se trate del cumplimiento de decretos, resoluciones o actos de autoridad en materia de competencia económica, monopolios y libre competencia.

Por otra parte en su Artículo 107, menciona el proceder del amparo indirecto en materia de competencia económica, contra normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

En función de la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas, la dependencia o entidad convocante a licitación, tomará en cuenta las recomendaciones previas que, en su caso, emita la Comisión Federal de Competencia, en términos de la Ley Federal de Competencia Económica.

Los actos, contratos, convenios o combinaciones que lleven a cabo los licitantes en cualquier etapa del procedimiento de licitación deberán apegarse a lo dispuesto por la Ley Federal de Competencia Económica en materia de prácticas monopólicas y concentraciones.

ARTÍCULO 31. La convocatoria a la licitación pública, en la cual se establecerán las bases en que se desarrollará el procedimiento y en las cuales se describirán los requisitos de participación, deberá contener: Para la participación, adjudicación o contratación de obras públicas o servicios relacionados con las mismas no podrán establecerse requisitos que tengan por objeto o efecto limitar el proceso de competencia y libre competencia.¹⁴⁵

Para la participación, adjudicación o contratación de adquisiciones, arrendamientos o servicios no se podrán establecer requisitos que tengan por objeto o efecto limitar el proceso de competencia y libre competencia. En ningún caso se deberán

¹⁴⁴ Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 107-IX.

¹⁴⁵ Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas, artículo 31.

establecer requisitos o condiciones imposibles de cumplir. La dependencia o entidad convocante tomará en cuenta las recomendaciones previas que, en su caso, emita la Comisión Federal de Competencia en términos de la Ley Federal de Competencia Económica.

Lo anterior queda asentado en los Artículos 29, 34 y 39 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

ARTÍCULO 29. La convocatoria a la licitación pública, en la cual se establecerán las bases en que se desarrollará el procedimiento y en las cuales se describirán los requisitos de participación, deberá contener:

V. Los requisitos que deberán cumplir los interesados en participar en el procedimiento, los cuales no deberán limitar la libre participación, concurrencia y competencia económica; [...]¹⁴⁶

ARTÍCULO 34. Los actos, contratos, convenios o combinaciones que lleven a cabo los licitantes en cualquier etapa del procedimiento de licitación deberán apegarse a lo dispuesto por la Ley Federal de Competencia Económica en materia de prácticas monopólicas y concentraciones.¹⁴⁷

ARTÍCULO 39. Las dependencias y entidades podrán utilizar el abastecimiento simultáneo a efecto de distribuir entre dos o más proveedores las partidas de bienes o servicios.¹⁴⁸

En materia de competencia económica, la Ley de Asociaciones Público Privadas se vincula a través de los Artículos 38 y 47, en los cuales quedan asentadas las bases para el desarrollo de proyectos de asociación público-privada en condiciones de igualdad de competencia. Dichos artículos son de vital importancia en el tema de la competencia económica, ya que en temas de monopolio, impiden actividades ilícitas a través de la especulación de los precios de mercado.

¹⁴⁶ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, artículo 29.

¹⁴⁷ *Ibíd*em, artículo 34.

¹⁴⁸ *Ibíd*em, artículo 39.

ARTÍCULO 38.- Las dependencias y entidades que pretendan el desarrollo de un proyecto de asociación público-privada convocarán a concurso, que deberá llevarse a cabo conforme a los principios de legalidad, libre concurrencia y competencia, objetividad e imparcialidad, transparencia y publicidad y en igualdad de condiciones para todos los participantes.¹⁴⁹

ARTÍCULO 47.- No podrán establecerse requisitos que tengan como resultado limitar el proceso de competencia y libre concurrencia.¹⁵⁰

Por su parte, el Código Civil Federal es vinculante al tema de competencia económica a través de lo expuesto en su Artículo 2267, que toca el tema de acaparamiento y control de precios de mercado.

ARTÍCULO 2267.- Son nulas las ventas que produzcan la concentración o acaparamiento, en una o en pocas manos, de Artículos de consumo necesario, y que tengan por objeto obtener el alza de los precios de esos Artículos.¹⁵¹

Podemos concluir que en los últimos años, México ha experimentado una profunda transformación en su estructura productiva, como resultado de un proceso de apertura e integración a la economía internacional, que ha puesto a prueba la capacidad del sector productivo para adaptarse a un entorno caracterizado por factores como la productividad, competitividad, competencia económica.

A fin de lograr un crecimiento elevado, sostenido y sustentable, el Estado debe promover las condiciones necesarias para que, a través de la innovación, se conjuguen el dinamismo del sector externo y el impulso de nuestra economía al interior.

La normativa sectorial economía, regula y promueve el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, así como a los emprendedores, fomenta el comercio exterior y determina los requisitos para la importación y exportación de bienes y servicios, fomenta la constitución y organización del cooperativismo, el apoyo a las empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas de consumo, norma y registra la propiedad industrial y mercantil, promueve y organiza la investigación

¹⁴⁹ Ley de Asociaciones Público Privadas, artículo 38.

¹⁵⁰ *Ibíd*em, artículo 47.

¹⁵¹ Código Civil Federal, artículo 2267.

técnicoindustrial, fomenta el aprovechamiento de los recursos minerales y lleva el catastro minero, además de regular las medidas de protección al consumidor, entre otras atribuciones.

Existen diferentes Leyes sectoriales que otorgan facultades específicas a la COFECE, sobre todo en lo que se refiere a la determinación de poder sustancial y de condiciones de competencia en mercados específicos, así como en la aprobación de participantes en los procesos de licitaciones y privatizaciones que lleva a cabo el Gobierno federal.

Por ello, uno de los pilares fundamentales de la estrategia económica es la normatividad jurídica en materia económica que contribuye al fortalecimiento de nuestro mercado interno. Esta es una condición indispensable para democratizar la productividad y ampliar los polos del desarrollo nacional, hacia más estados y regiones del país.

CAPÍTULO IV

LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

Sumario. 4.1. Antecedentes. 4.2. Organización. 4.3. Aplicación de la legislación de competencia. Licitaciones, concesiones y permisos.
4.4. Funciones. 4.5. Sanciones.

El 11 de junio de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto de reforma constitucional a partir de la cual se crea la Comisión federal de Competencia Económica (COFECE). Esta reforma le otorgó a la Comisión autonomía presupuestal y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio.

La Comisión fue creada mediante la Ley como un organismo administrativo desconcentrado con autonomía técnica y operativa para desempeñar entre otras, las atribuciones de investigar y prevenir la existencia de monopolios públicos y privados, prácticas monopólicas y concentraciones prohibidas por la Ley. Resolver lo relativo a las situaciones anteriores, sancionando las conductas delictivas en materia de competencia y libre concurrencia, asimismo establecer mecanismos de coordinación para el combate y prevención de monopolios, prácticas y concentraciones prohibidas por la Ley.

El presente capítulo aborda los aspectos generales y particulares para el funcionamiento de la Comisión federal de Competencia Económica, con el objetivo de facilitar el conocimiento de las disposiciones para garantizar la libre competencia y el funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen la Constitución, los tratados y las Leyes.

4.1 Antecedentes

La Comisión Federal de Competencia Económica es un órgano del Estado mexicano, creado en el 2013, como resultado de la Reforma al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), donde señala que la COFECE es un órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

La importancia de la intervención del Estado en el funcionamiento de los mercados se vio reflejada desde la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, en la que se estableció:

Artículo 28. No habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptúense únicamente, los relativos a la acuñación de moneda, a los correos...¹⁵²

Misma atención se dio en nuestra Constitución de 1917, la cual indica:

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las Leyes.¹⁵³

De este postulado, se derivaron Leyes que reglamentaban el ordenamiento constitucional: Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en materia de Monopolios publicada el 31 de agosto de 1934; Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicada el 30 de diciembre de 1950 y la Ley de Industrias de Transformación, publicada el 13 de mayo de 1941, y la Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos, publicada el 25 de junio de 1937.¹⁵⁴

¹⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 28.

¹⁵³ Ídem.

¹⁵⁴ COFECE, *Manual de Organización...*, cit., p. 5.

Con el objeto de evitar distorsiones en los mercados, generalmente derivadas de la realización de actos anticompetitivos, se estableció la importancia de la intervención del Estado en su funcionamiento, mediante acciones claramente establecidas que evitaran el abuso del poder monopólico, eliminando las barreras artificiales a la entrada de nuevos competidores y previniendo las concentraciones monopólicas. Ello con el propósito de ofrecer mayor seguridad jurídica a los agentes económicos participantes en tales mercados, y reducir la incertidumbre derivada de la actuación discrecional de la autoridad.¹⁵⁵

Con el propósito de regular los accesos a los mercados y propiciar la competencia y la libre concurrencia, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Competencia Económica que se publicó el 24 de diciembre de 1992, abrogando las normas arriba mencionadas, y el 4 de marzo de 1998 fue publicado su Reglamento.

En esa Ley se creó un organismo rector de la competencia denominado Comisión Federal de Competencia cuyo reglamento interior se publicó en 1998. Esa Comisión era un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ahora Secretaría de Economía, dotándosele de autonomía técnica y operativa con el fin de prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en términos de la LFCE.

A unos años de su entrada en vigor, la Ley Federal de Competencia Económica fue objeto de una reforma que se publicó el 28 de junio de 2006, a fin de fortalecer las facultades de la Comisión y adecuar su aplicación a la realidad existente en los mercados, por lo que el 27 de noviembre de 2006 se publicó la reforma al Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia.¹⁵⁶

En 2013, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue objeto de diversas reformas, de las cuales una de éstas promueve la libre competencia y concurrencia en sectores estratégicos de la economía.

¹⁵⁵ Diario Oficial de la Federación, Julio, 11 2007, México, DF. p. 62.

¹⁵⁶ COFECE, *Manual de Organización...*, cit., p. 6.

En este sentido, el 11 de junio de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o,7o, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones”, con el cual la Comisión Federal de Competencia, órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, se transforma en la Comisión Federal de Competencia Económica, órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio.¹⁵⁷

Para lograr sus objetivos, la Constitución Política otorgó a la COFECE facultades incrementales, como las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia, regular el acceso a insumos esenciales y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

En este contexto, el 23 de mayo de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), misma que entró en vigor el 7 de julio de 2014, otorgando a la COFECE nuevas atribuciones acordes con los postulados constitucionales.

El artículo cuarto transitorio de la LFCE a la letra mandata que: “El Pleno de la Comisión deberá adecuar su Estatuto Orgánico...”. Así, el 8 de julio de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto, el cual establece, entre otros puntos, los Órganos y Unidades Administrativas con los que contará la COFECE para cumplir con sus atribuciones.¹⁵⁸

La COFECE es un Órgano Autónomo, creado a partir de la reforma al artículo 28 constitucional del 11 de junio de 2013, encargado de vigilar, promover y garantizar la libre competencia y concurrencia en los mercados. La Comisión es el resultado institucional de un esfuerzo del Estado Mexicano por hacer de la competencia un instrumento para el desarrollo del país.¹⁵⁹

¹⁵⁷ COFECE, *Manual de Organización...*, cit., p. 6.

¹⁵⁸ Ídem.

¹⁵⁹ COFECE, *Manual de Organización...*, cit., p. 7.

4.2 Organización

4.2.1 Estructura orgánica y funcional de la COFECE

Con el objeto de evitar distorsiones en los mercados, generalmente derivadas de la realización de actos anticompetitivos, se estableció la importancia de la intervención del Estado en su funcionamiento, mediante acciones claramente establecidas que evitaran el abuso del poder monopólico, eliminando las barreras artificiales a la entrada de nuevos competidores y previniendo las concentraciones monopólicas. Ello con el propósito de ofrecer mayor seguridad jurídica a los agentes económicos participantes en tales mercados, y reducir la incertidumbre derivada de la actuación discrecional de la autoridad.

En este contexto, para operar las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Competencia Económica, en 1998 se publicó en el DOF el Reglamento Interior de la CFC. En este ordenamiento, se estableció la estructura orgánica, las atribuciones de las diversas unidades administrativas que constituyen la Comisión, así como las bases de operación de la misma.

De conformidad con el Plan Estratégico de la COFECE, para desarrollar su Misión y realizar su Visión, en el marco de actuación establecido por sus valores institucionales, la COFECE se ha planteado los siguientes objetivos:

- I. Cumplir con el mandato constitucional y legal en materia de competencia económica.
- II. Promover los beneficios y la cultura de la competencia entre los actores económicos y en la sociedad en general.
- III. Contribuir al crecimiento económico y al bienestar de la sociedad a través del impulso a la libre competencia en los mercados.
- IV. Ser una institución de excelencia, reconocida por su apego a la legalidad, imparcialidad, objetividad, transparencia y profesionalismo.

La naturaleza de la Comisión Federal de Competencia queda establecida en el artículo 10, de la LFCE, que cita:

La Comisión es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, imparcial en sus actuaciones y ejercerá su presupuesto de forma autónoma, misma que tiene por objeto garantizar la libre competencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.¹⁶⁰

Su visión es ser una institución autónoma y eficiente, reconocida nacional e internacionalmente por su actuación necesaria e imparcial, desarrollada por un personal altamente capacitado.

La COFECE es una institución cuya misión es proteger el proceso de competencia y libre competencia mediante la prevención y eliminación de prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, para contribuir al bienestar de la sociedad.¹⁶¹

De este modo, la COFECE supone responsabilidades para las empresas como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones, con la finalidad a que el Estado fortalezca las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial, impidiendo mediante mandato legal, la obstrucción o que se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La normatividad que se expide en lo referente a libre competencia tiene como objetivo preservar y promover mercados competitivos, teniendo en cuenta los resultados benéficos que produce para el interés general.

Como parte de la Administración Pública Federal, con base en su Reglamento Interior, la Comisión Federal de Competencia integra su Manual de Organización en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹⁶⁰ Ley Federal de Competencia Económica, artículo 10.

¹⁶¹ COFECE, *Manual de Organización...*, cit., p. 16.

El Manual de Organización tiene como propósitos, servir como instrumento de consulta y orientación a los servidores públicos de la Comisión Federal de Competencia, así como de otras instituciones públicas y entidades paraestatales; además de hacer transparente ante la ciudadanía, la estructura orgánica y atribuciones de la Comisión y sus diferentes áreas.¹⁶²

En dicho Manual se describen los antecedentes de la COFECE, el marco jurídico en el que se sustentan sus funciones, las atribuciones que la Ley le ha conferido, la estructura organizacional que tiene autorizada y la descripción de las funciones que le corresponden a sus unidades administrativas la definición de responsabilidades y especificidad de cada área, así como los puestos que las integran.

Para el ejercicio de las funciones que tiene encomendada la COFECE contará en su estructura orgánica con la siguiente estructura:

Un Órgano de Gobierno (Pleno) que estará integrado por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente. Un Órgano Interno de Control, cuyo titular será designado en los términos que disponga la Ley de la materia.¹⁶³

Es de acotar que la LFCE previó garantizar la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio, adicionándose las figuras de la Autoridad Investigadora y el órgano encargado de la instrucción.

Las cuales en el ejercicio de sus funciones estarán dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.

Titular de la Autoridad Investigadora, designado por el Pleno de la COFECE. De acuerdo con la LFCE, contará con la estructura orgánica, personal y recursos necesarios para el cumplimiento de su objeto, lo cual estará sujeto a lo establecido en el Estatuto.

¹⁶² COFECE, *Manual de Organización...*, cit., p. 62.

¹⁶³ *Ibidem.* p. 26.

Titular del Órgano Encargado de la Instrucción, quien conforme al Estatuto será el titular de la Secretaría Técnica.¹⁶⁴

La Contraloría Interna, que es un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones, y tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos de la COFECE, así como del régimen de responsabilidades de los servidores públicos.¹⁶⁵

Por otra parte, la independencia de la COFECE en cuanto a la toma de decisiones está protegida en parte por la duración del mandato de los Comisionados. El Presidente de la Comisión y seis comisionados son nombrados por períodos de diez años por el titular del Ejecutivo Federal, y pueden ser removidos de sus cargos solo por causa grave, debidamente justificada. Por consiguiente, los Comisionados no se ven afectados por la práctica corriente consistente en el reemplazo de casi todo el personal después de las elecciones presidenciales cada seis años.

Por otra parte, a diferencia de algunas entidades sectoriales, la base de la autonomía de la COFECE está reconocida por estatuto, no por reglamento ministerial, y los Comisionados son nombrados por el titular del Ejecutivo Federal y no por sus ministros.

El Presidente de la COFECE y los otros seis Comisionados forman el Pleno, que es el órgano supremo de decisión de la Comisión, tal como lo dispone la LFCE. El Pleno decide los casos de su competencia por mayoría de votos. En caso de empate, el Presidente tiene voto de calidad.

El Presidente preside las reuniones del Pleno, dirige las actividades de la COFECE, la representa públicamente, y puede nombrar y remover personal. El Secretario Ejecutivo, nombrado por el Presidente de la Comisión, tiene a su cargo la coordinación administrativa y de las operaciones. Para el ejercicio de sus funciones, la Comisión cuenta con seis direcciones generales operativas, y con cinco direcciones generales de coordinación y apoyo administrativo.

¹⁶⁴ COFECE, *Manual de Organización...*, cit., p. 26.

¹⁶⁵ Ídem.

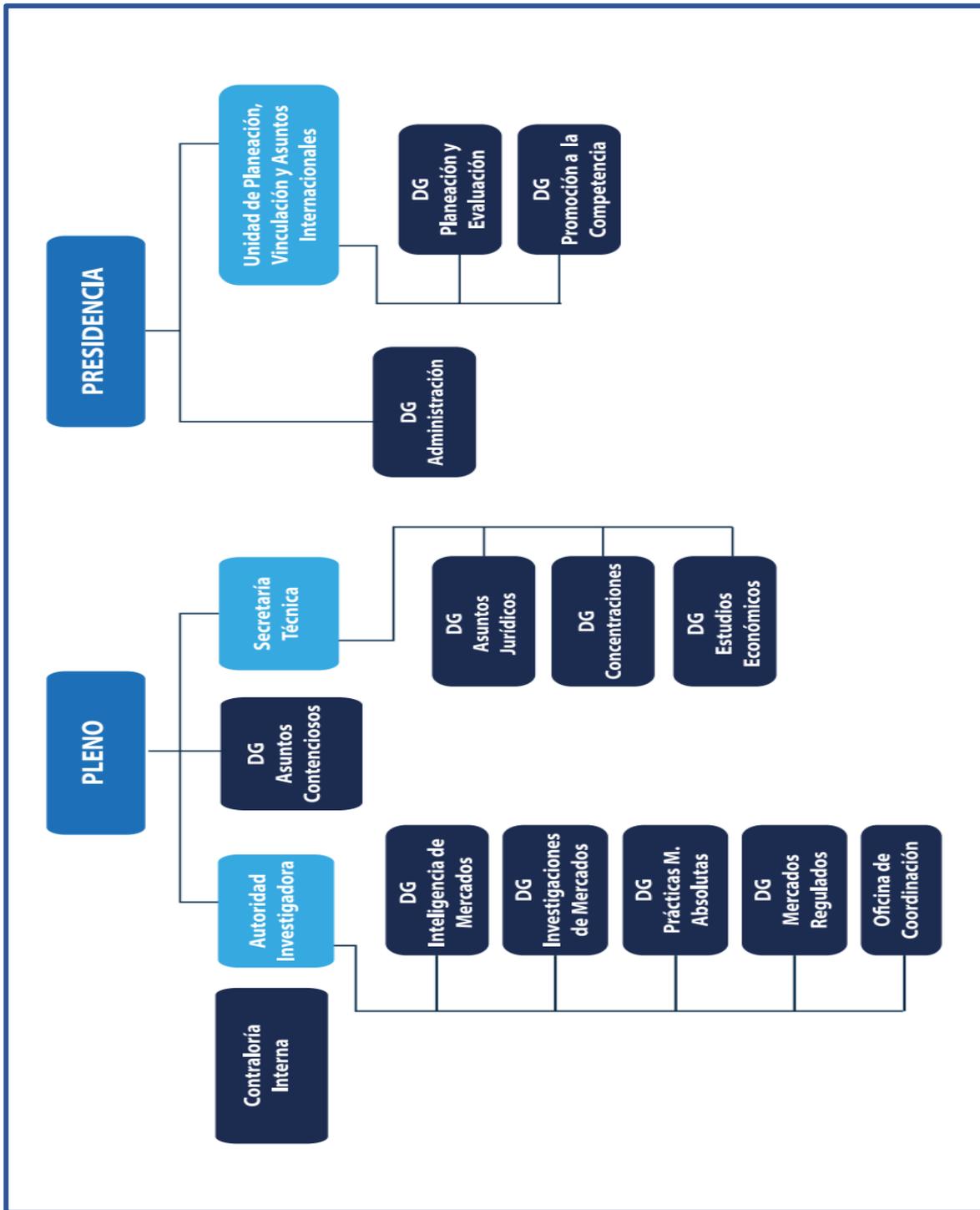


Figura 1: Estructura Orgánica de la comisión Federal de competencia Económica.

Fuente: COFECE, “Manual de organización institucional” Comisión Federal de Competencia Económica, México, 2015.

La Comisión ha firmado un acuerdo con la Secretaría de Economía por el cual funcionarios de la Secretaría en todo México sirven de puntos de contacto en las regiones, estando autorizados a recibir las quejas, solicitudes y notificaciones que guarden relación con la LFCE. La COFECE ha firmado también acuerdos de cooperación con la mayoría de los gobiernos de los estados.¹⁶⁶

El Estatuto Orgánico de la COFECE se publicó el 8 de julio de 2014 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y establece su estructura orgánica y bases de operación.

4.2.2 Objetivos de los órganos y unidades administrativas

Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, los siguientes órganos y unidades administrativas, tienen los siguientes objetivos.

Órganos y unidades administrativas	Objetivos
Pleno	Dirigir, emitir y aplicar los criterios normativos que rigen a la COFECE, con la finalidad de proteger y garantizar la libre competencia y competencia económica; prevenir y combatir las prácticas anticompetitivas.
Presidente	Presidir el Pleno y representar legalmente a la COFECE, así como coordinar el funcionamiento de la Comisión, con los integrantes del Pleno, para proteger y promover la competencia y libre competencia
Dirección General de Administración	Administrar los recursos humanos, materiales y financieros que se requieran para el desarrollo de las actividades de las Unidades Administrativas que integran la COFECE.
Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales	Promover la política de competencia y difundirla a nivel nacional e internacional; definir las metas institucionales de la COFECE y vigilar su implementación y posterior evaluación; así como coordinar la política de comunicación social de la COFECE, la vinculación con otras instituciones y su participación internacional en materia de competencia y libre competencia

¹⁶⁶ Patiño Manffer, Ruperto, *Breves comentarios...*, cit., p. 107.

Órganos y unidades administrativas	Objetivos
Dirección General de Promoción a la Competencia	Promover una cultura de la competencia en México a través de actividades de vinculación de la COFECE con instituciones y otros actores de los sectores público, privado y académico.
Dirección General de Planeación y Evaluación	Coordinar y dirigir las estrategias de planeación, evaluación y rendición de cuentas de la COFECE, con el objetivo de contribuir al cumplimiento de su mandato legal, promover la mejora continua de los procesos institucionales e impulsar la transparencia del desempeño institucional.
Autoridad Investigadora	Encargada de iniciar, sustanciar, turnar, coordinar y supervisar las investigaciones por posibles violaciones a la LFCE.
Dirección General de Inteligencia de Mercados	Proporcionar, determinar, definir e interpretar la información proveniente de las líneas de investigación en materia de inteligencia de mercados, misma que sirve para la posible identificación de prácticas anticompetitivas.
Dirección General de Investigaciones de Mercado	Determinar y autorizar las actividades de indagación y análisis necesarias para la investigación de prácticas monopólicas relativas, e investigaciones de concentraciones ilícitas.
Dirección General de Investigaciones de Prácticas Monopólicas Absolutas	Determinar y conducir la política y estrategias en materia de investigación de prácticas monopólicas absolutas, con base en lo establecido en la LFCE y sus Disposiciones Regulatorias.
Dirección General de Mercados Regulados	Coordinar y dirigir los estudios técnicos sobre condiciones de competencia efectiva y poder sustancial de mercado cuando las disposiciones legales o reglamentarias así lo prevengan. Así como coordinar y dirigir las investigaciones para determinar la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia.
Oficina de Coordinación	Contribuir y coadyuvar con la Autoridad Investigadora a través de la coordinación, análisis y asesoría jurídica-económica en el ámbito de sus atribuciones.
Secretaría Técnica	Tramitar o instruir los procedimientos a que hace referencia la LFCE, sus Disposiciones Regulatorias, el Estatuto y las disposiciones normativas aplicables.
Dirección General de Asuntos Jurídicos	Dirigir el trámite de los procedimientos a su cargo hasta ponerlos en estado de resolución y determinar la estructura y contenido de los dictámenes, opiniones y orientaciones generales que serán propuestos al Secretario Técnico.
Dirección General de Concentraciones	Prevenir las concentraciones, así como estudiar las solicitudes de opinión sobre concesiones, permisos

Órganos y unidades administrativas	Objetivos
	y desincorporación de entidades y activos públicos que presenten a la COFECE.
Dirección General de Estudios Económicos	Establecer y definir criterios y estrategias para el análisis de temas económicos que favorezcan la aplicación de la legislación en materia de competencia, así como la promoción del proceso de competencia y libre concurrencia.

Cuadro 4. Objetivos de los órganos y unidades administrativas.

Fuente: Propia, en base a información obtenida en: COFECE, “Manual de organización institucional” Comisión Federal de Competencia Económica, México, 2015.

4.3 Aplicación de la legislación de competencia, licitaciones, concesiones y permisos

La legislación en materia de competencia económica dota a la Comisión de atribuciones para intervenir desde dos vertientes. Por una parte, la COFECE se encarga de prevenir, investigar, perseguir y sancionar conductas y arreglos entre agentes económicos cuyo objeto o efecto sea restringir o impedir el funcionamiento eficiente de los mercados. En este sentido, la Comisión tiene atribuciones para garantizar que los participantes del mercado se conduzcan de tal manera que se promueva la eficiencia del aparato productivo y se proteja el bienestar de los consumidores.¹⁶⁷

Por otra parte, la COFECE emite opiniones respecto al marco normativo, regulatorio y de procedimientos que rige la interacción de los participantes en el mercado. La

¹⁶⁷ COFECE, *Segundo informe trimestral, 2014*, Comisión Federal de Competencia Económica, México, 2014, p. 11.

Comisión supervisa escrupulosamente que este marco se apegue a los principios de libre competencia y competencia económica.

Entre las facultades legales de la COFECE está la de intervenir en los procesos de privatización, así como en el otorgamiento y cesión de concesiones y permisos, con el objetivo de garantizar las condiciones de competencia en los mismos.

Las atribuciones generales de la Comisión Federal de Competencia, quedan establecidas en el artículo 12 de la LFCE y para el cumplimiento de sus fines, la comisión tiene amplias facultades, mismas que pueden dividirse en:

- I. Facultades de investigación. Esta facultad engloba dos: investigar violaciones a la LFCE y determinar que se dio tal violación. Estas facultades se ejercen en relación a: a) monopolios, b) estancos, c) prácticas, y c) concentraciones prohibidas. Para llevar a cabo su tarea investigadora, la comisión tiene la facultad de requerir a todo agente económico, sea privado o público, la información que considere pertinente.
- II. La facultad de sancionar. Esta sanción es administrativa, en el caso de que la comisión se percate en el curso de sus investigaciones de la presencia de hechos que configuren un ilícito penal, tiene la obligación de denunciar ante el Ministerio Público (MP), como cualquier otra autoridad. Los delitos contra la economía nacional, en particular el previsto en el artículo 253 del Código Penal Federal, penan el acaparamiento con el objeto de obtención de un alza en los precios, entre otras conductas.
- III. La facultad de consulta y opinión, esta tiene como objeto promover una política de competencia integral. El fin es que el gobierno mexicano pueda identificar aquellas áreas en que las leyes o regulaciones generen problemas de competencia e institucionalizar una política de perfeccionamiento continuo de mercados. La comisión puede opinar sobre: a) ajustes a los programas y políticas de la administración pública federal, b) proyectos de leyes y reglamentos, a solicitud del ejecutivo federal, y c) respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos.

- IV. Facultades de organización interna que implican elaborar y hacer que se cumplan los manuales de organización y de procedimientos.
- V. Facultades de coordinación con otras dependencias para: a) celebración de tratados internacionales, y b) establecer mecanismos para el combate y prevención de monopolios, estancos, concentraciones y prácticas ilícitas.
- VI. Facultad general que se deriva de todas aquéllas que le confieran otras leyes y reglamentos. Esta facultad es sumamente importante y sirve de conector con infinidad de legislaciones sectoriales (telecomunicaciones, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, gas, electricidad, entre otros) que dan facultades a la comisión.

Abonando a lo anterior, podemos decir que no siempre los mercados, por sí solos, garantizan resultados óptimos, ya que las empresas, en lugar de competir podrían realizar prácticas anticompetitivas, o porque pueden presentarse condiciones particulares que no permitan un ambiente de competencia.

En este sentido, la política de competencia consiste en una serie de instrumentos que utiliza el Estado para proteger y promover la eficiencia de los mercados en beneficio del consumidor y de la economía en general. Dicha política está basada, principalmente, en la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y la institución que la aplica, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE o Comisión), la cual cuenta con una serie de instrumentos correctivos, preventivos y de promoción.

De acuerdo a esto, los instrumentos correctivos investigan y, en su caso, sancionan prácticas anticompetitivas, investigan mercados con problemas de competencia, emiten declaratorias sobre condiciones de competencia para fijar o desactivar regulación tarifaria, interponen controversias constitucionales conforme al artículo 28 constitucional y opinan sobre restricciones anticompetitivas contenidas en el acervo regulatorio vigente. Por su parte los preventivos, previenen la formación de fenómenos de concentración anticompetitivos y opinan sobre propuestas de normas jurídicas y finalmente, los instrumentos promocionales, Promueve la cultura de la

competencia y la aplicación de principios de competencia entre las autoridades públicas, el sector privado, las instituciones académicas y la sociedad civil.

En el caso de las licitaciones para el otorgamiento de concesiones y otros títulos, la COFECE participa, en primer lugar, en la evaluación de las bases y demás documentos del proceso, a fin de asegurar que no contengan disposiciones que limiten la concurrencia y la competencia. En segundo lugar, la COFECE participa en la emisión de opinión a los interesados en participar en los procesos, con el objetivo de evitar la acumulación anticompetitiva de recursos. Estas facultades no sólo están expresadas en la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), sino en legislaciones y disposiciones reglamentarias sectoriales.¹⁶⁸

En particular, la COFECE participa en procesos de licitación pública en los siguientes sectores regulados y actividades de interés público:

- I. Puertos.
- II. Aeropuertos.
- III. Primer permiso de distribución de gas natural con exclusividad en una zona geográfica
- IV. Contratos de capacidad de generación y compraventa de energía eléctrica bajo el esquema de productor independiente de energía.
- V. Ferrocarriles.
- VI. Desincorporación de activos públicos y de unidades económicas con fines productivos propiedad del sector público.¹⁶⁹

De este modo, con el artículo 98 de la LFCE, la COFECE participa y promueve la incorporación de medidas protectoras y promotoras de la competencia respecto de procesos licitatorios o tratándose del otorgamiento de licencias, concesiones, permisos, cesiones, venta de acciones de empresas concesionadas o cuestiones análogas. Estas autorizaciones se emiten cuando así lo dispongan las leyes o

¹⁶⁸ COFECE, *Concesiones y permisos*, p. 1. [en línea], citado 20 de abril, 2017. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/cofece/que-hacemos/concesiones-y-permisos?>

¹⁶⁹ COFECE, *Concesiones y permisos...*, cit., p. 2.

cuando lo determine el Ejecutivo Federal mediante acuerdos o decretos, o de conformidad con las Disposiciones Regulatorias.

Aunado a lo anterior, la regulación de diversos sectores económicos establece que los agentes interesados en obtener o ceder concesiones, permisos o derechos u otros bienes propiedad del Estado, deben contar previamente con la opinión favorable de la COFECE, así como que las concesiones y permisos se ajusten a las disposiciones en materia de competencia económica, para lo cual la Comisión emite este tipo de opiniones en los siguientes procedimientos:

I. La cesión, transmisión y/o enajenación de concesiones y permisos y en la venta de empresas concesionarias o permisionarias.¹⁷⁰

II. La asignación directa de concesiones y permisos en sectores regulados.¹⁷¹

Las disposiciones legales y reglamentarias prevén que la COFECE emita resolución cuando dejen de existir las condiciones de mercado que dieron lugar a la regulación, para dejar de aplicarla.

Para efectuar las investigaciones que permitan resolver sobre las condiciones de mercados como las mencionadas en los párrafos anteriores, la COFECE se encuentra facultada en términos de diversas Leyes sectoriales y de la Ley Federal de Competencia Económica.

4.4 Funciones

Para prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, se crea un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que se denomina Comisión Federal de

¹⁷⁰ Ley Federal de Competencia Económica. artículo 12.

¹⁷¹ Ídem.

Competencia. Este órgano desconcentrado contará con autonomía técnica y operativa y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones.¹⁷²

Es la existencia de la Comisión Federal de Competencia Económica el factor que asegura la vigencia de la Ley y su cumplimiento. Se le dotó de amplias facultades y se establecieron los procedimientos que regían su actividad, de tal manera que es probable que ahora si contemos en México con instrumentos jurídicos y administrativos que permitan enfrentar eficazmente las prácticas monopólicas que tan seriamente pueden dañar a la economía de cualquier país y en especial a los consumidores. Las facultades que a partir de la fecha de entrada en vigor de la nueva legislación, ya tiene la Comisión, quedan dispuestos en el artículo 24 de la LFCE.¹⁷³

La COFECE cuenta con tres Unidades para la realización de las actividades sustantivas:¹⁷⁴

- I. Autoridad Investigadora, cuyo Titular es nombrado por el Pleno. Es el órgano de la Comisión encargado de desahogar la etapa de investigación y es parte en el procedimiento seguido en forma de juicio. En el ejercicio de sus atribuciones, la Autoridad Investigadora está dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.
- II. Secretaría Técnica, cuyo Titular es nombrado por el Pleno. Es asesor técnico del Pleno y tiene a su cargo la sustanciación de diversos procedimientos¹⁷⁵ así como la realización de estudios económicos.
- III. Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales, cuyo Titular es nombrado por el Comisionado Presidente. Tiene a su cargo las actividades de promoción de la competencia, vinculación institucional, planeación estratégica, evaluación y asuntos internacionales de la institución.

¹⁷² Patiño Manffer, Ruperto, *Breves comentarios...*, cit., p. 116.

¹⁷³ Ídem.

¹⁷⁴ COFECE, *Herramientas...*, cit., p. 8.

¹⁷⁵ Tales como aquellos seguidos en forma de juicio, la notificación de concentraciones, o los procedimientos de barreras a la competencia e insumos esenciales a partir de la emisión del dictamen preliminar.

Adicionalmente, la Dirección General de Asuntos Contenciosos está encargada de la defensa jurídica de las resoluciones y determinaciones de la COFECE ante el Poder Judicial de la Federación. Su titular es nombrado por el Pleno. Las actividades de gestión de los recursos humanos, materiales, financieros e informáticos recaen en la Dirección General de Administración, cuyo titular es nombrado por el Comisionado Presidente.¹⁷⁶

Por su parte, la Contraloría Interna tiene a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos de la Comisión, así como de aplicar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Es un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión y su Titular es nombrado por mayoría calificada de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.¹⁷⁷

Conforme a su mandato constitucional, la COFECE tiene dos grandes encomiendas: aplicar la Ley Federal de Competencia Económica y promover la cultura de competencia.

De acuerdo a los artículos 12, 52 al 54, 57, 60 al 64, 94, 96, 98 y 99 la LFCE puede aplicarse mediante herramientas como las siguientes:¹⁷⁸

- I. Prevenir estructuras de mercado que impliquen riesgos a la competencia mediante el análisis de concentraciones.
- II. Investigar y, en su caso, sancionar prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas.
- III. Determinar la existencia de insumos esenciales o barreras a la competencia.
- IV. Resolver sobre condiciones de mercado.
- V. Emitir opinión o autorización respecto del otorgamiento de licencias, concesiones, permisos, cesiones, venta de acciones de empresas concesionarias o permisionarias u otras cuestiones análogas.¹⁷⁹

¹⁷⁶ COFECE, *Manual de Organización...*, cit., p. 8.

¹⁷⁷ Ídem.

¹⁷⁸ Ley Federal de Competencia Económica. artículos, 12, 52 al 54, 57, 60 al 64, 94, 96, 98 y 99.

¹⁷⁹ COFECE, *Manual de Organización...*, cit., p. 9.

La intervención del gobierno mediante la regulación económica se debe realizar de manera excepcional, y sólo cuando los resultados que se obtendrían de un mercado sin regulación serían ineficientes y contrarios al bienestar de los consumidores. Esto sucede cuando la estructura prevaleciente en los mercados es tal, que impide el pleno funcionamiento del proceso de competencia y libre concurrencia.

Asimismo, la COFECE busca promover la cultura de la competencia, sumando esfuerzos con actores de los sectores público, privado, académico y la población en general, en cinco áreas de colaboración que permitan:

- I. Posicionar a la competencia y sus beneficios como un tema prioritario en la discusión pública, profesional y académica.
- II. Difundir entre los consumidores los beneficios de la competencia y cómo la COFECE trabaja en su favor.
- III. Facilitar e incentivar el cumplimiento del marco jurídico en materia de competencia.
- IV. Favorecer el diseño de políticas públicas y regulaciones que fomenten la competencia y la libre concurrencia.
- V. Cooperar con organismos internacionales para la adopción e intercambio de las mejores prácticas.¹⁸⁰

Por lo anterior, en México diversas disposiciones legales y reglamentarias facultan a la COFECE para emitir una resolución sobre cuestiones de competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante.

Asimismo, la COFECE tiene la facultad para emitir, previa solicitud por parte del Ejecutivo Federal, una declaratoria de condiciones de competencia efectiva en mercados de productos y servicios que sean necesarios para la economía nacional o el consumo popular. Con este tipo de resoluciones proporcionan a la Secretaría de Economía el fundamento para poder establecer controles de precios a los productos y servicios.

¹⁸⁰ COFECE, *Manual de Organización...*, cit., p.10.

Además, las disposiciones legales y reglamentarias también prevén que la COFECE emita resoluciones cuando dejen de existir las condiciones de mercado que dieron lugar a la regulación, para dejar de aplicarla, de manera que no prevalezcan o se controlen situaciones de mercado que podrían tener efectos negativos para la sociedad.

4.4.1 Instrumentos para la aplicación de la política de competencia

Como parte de los elementos que deben implantarse para que las tareas de la Comisión se orienten por los principios de independencia, imparcialidad y transparencia, la Ley considera los siguientes aspectos.

- I. Creación de las Autoridades Instructora e Investigadora.
- II. Difusión de sesiones, acuerdos y resoluciones del Pleno.
- III. Reglas de contacto con agentes económicos.
- IV. Evaluaciones externas.¹⁸¹

Lo anterior estipula entonces que, la Ley dispone la separación entre la autoridad que conoce la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancian en forma de juicio.

La tarea de la difusión, se enfoca en publicar las sesiones del Pleno, sus acuerdos y resoluciones, tanto en el sitio de internet como en el Diario Oficial de la Federación (DOF), cuando así lo determine la Ley.

Asimismo, se establece un procedimiento para entrevistas de los representantes de agentes económicos con los Comisionados. Estas reuniones se grabarán y su registro se publicará en el sitio de internet de la COFECE, abierto a la consulta pública.

¹⁸¹ Cuadrado Roura, Juan R., *Política económica...*, p. 9.

Y finalmente, en cuanto a las evaluaciones externas, la Comisión cuenta con la facultad de solicitar estudios que evalúen su desempeño y el impacto de sus decisiones.

En aras de que la COFECE cuente con los elementos para impulsar decididamente condiciones de libre competencia y competencia económica en los mercados, la LFCE publicada en el DOF el 23 de mayo de 2014, contempla las siguientes disposiciones.

- I. Barreras a la competencia.
- II. Emisión de lineamientos, guías, directrices y criterios técnicos.
- III. Autorización de concentraciones.
- IV. Dispensa y reducción del importe de multas.¹⁸²

Conforme a estas disposiciones, la LFCE incorporó la necesidad de elaborar criterios para identificar y eliminar barreras a la competencia, así como para regular el acceso a insumos esenciales, con lo cual se provee lo necesario para cumplir con el mandato de la COFECE que incluye eliminar barreras a la libre competencia y la competencia económica.

Asimismo, la COFECE emitirá lineamientos, guías, directrices y criterios técnicos en materia de competencia y establece un procedimiento por el cual los agentes económicos requieren la autorización previa de la Comisión para llevar a cabo las operaciones que rebasen los umbrales señalados en la Ley.

Respecto a las concentraciones, se establece un procedimiento por el cual los agentes económicos requieren la autorización previa de la Comisión para llevar a cabo las operaciones que rebasen los umbrales señalados en la Ley.

Adicionalmente, la Ley delimita los condicionamientos que pueden imponerse a las concentraciones y permite a los agentes económicos presentar propuestas de compromisos para evitar que, como resultado de la concentración, se disminuya, dañe o impida la competencia.

¹⁸² Ley Federal de Competencia Económica.

Los agentes económicos que realicen prácticas anticompetitivas cuentan con la oportunidad de exponer su conducta voluntariamente ante la Comisión, a cambio de la exención o reducción de las multas que les correspondería pagar conforme a la Ley.

4.4.2 *El procedimiento*

La Comisión se constituye como un órgano de la administración pública Federal con atribuciones que la hacen asemejarse a un tribunal, sin que en realidad, ni material ni formalmente lo sea.¹⁸³

Para ejercer sus funciones, la Comisión quedó investida de la facultad de aplicar las sanciones previstas en la Ley, las cuales pueden consistir desde ordenar la suspensión, corrección o supresión de la práctica o concentración de que se trate, ordenar la desconcentración parcial o total de lo que se haya concentrado indebidamente, hasta la aplicación de multas en diferentes rangos, dependiendo de la gravedad de la violación de que se trate.

Para que la Comisión imponga una sanción por prácticas monopólicas o concentración ilícita, es necesario que se lleve a cabo un procedimiento.

Este procedimiento consta de dos etapas. La primera etapa es la de investigación que corre a cargo de la Autoridad Investigadora. La segunda etapa es conocida como el procedimiento seguido en forma de juicio y se tramita ante la Secretaría Técnica. La etapa de investigación tiene el objetivo de que la COFECE analice si existe o no una conducta que pueda ser violatoria de la LFCE.¹⁸⁴

Si la Autoridad Investigadora considera que existen elementos que puedan actualizar la existencia de una práctica monopólica o concentración ilícita, debe seguir con la investigación, aún y cuando el denunciante se desista de su denuncia,

¹⁸³ Patiño Manffer, Ruperto, *Breves comentarios...*, cit., p. 117.

¹⁸⁴ COFECE, *Herramientas...*, cit., p. 26.

pues el objetivo de la LFCE es velar por la protección del proceso de competencia y libre concurrencia.¹⁸⁵

En caso de que la COFECE concluya su investigación y en el Dictamen de Probable Responsabilidad (DPR) considere a nivel presuntivo que existe una conducta que pudiera ser violatoria de la LFCE e identifique a un Agente Económico como probable responsable, se procederá a la siguiente etapa.

El procedimiento seguido en forma de juicio tiene como objetivo otorgarle al probable responsable la posibilidad de defenderse de las imputaciones que le hace la Autoridad Investigadora.¹⁸⁶

Por otra parte, En términos del artículo 94, la COFECE iniciará este procedimiento de oficio o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría de Economía, cuando existan elementos que hagan suponer que no existen condiciones de competencia efectiva en un mercado. El objetivo, como se ha dicho, consiste en determinar la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos.¹⁸⁷

A diferencia de los procedimientos de investigación por prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas, los particulares no pueden solicitar el inicio de un procedimiento de barreras a la competencia o insumos esenciales, salvo que se trate de una solicitud para que un insumo esencial previamente declarado como tal deje de serlo.

De especial importancia resulta la prevención contenida en el artículo 38 de la Ley, en virtud de la cual se establece un derecho de acción o reclamación por daños y perjuicios que pueden deducir ante los tribunales judiciales quienes resulten dañados o perjudicados a causa de la práctica monopólica o de la concentración ilícita.¹⁸⁸

¹⁸⁵ *Ibíd.* p. 28.

¹⁸⁶ COFECE, *Herramientas...*, cit., p. 27.

¹⁸⁷ *Ibíd.* p. 32.

¹⁸⁸ Ley Federal de Competencia Económica, artículo 38.

Se prevé por último la posibilidad de hacer valer un recurso de reconsideración en contra de las resoluciones dictadas por la Comisión. El recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada. También tiene el efecto de darle al acto la calidad de definitivo a efecto de dejar expeditas las vías de defensa judicial ordinaria y extraordinaria.

En resumen, la Autoridad Investigadora se encarga de desahogar la etapa de investigación y es parte en el procedimiento. Para esto, estará dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones y tendrá un titular que la representará y recursos necesarios para el cumplimiento de su objeto.

Se trata de un procedimiento administrativo en el que la autoridad puede actuar de oficio sin sujetarse al principio de impulso procesal, o de juez, que intervendrá a petición de parte, en la solución de los conflictos que los agentes económicos (públicos o privados) le lleguen a plantear, siempre que resulten de actos sancionados por la Ley Federal de Competencia Económica

4.5 Sanciones

Las prácticas monopólicas y las concentraciones ilícitas constituyen uno de los principales problemas que afectan el funcionamiento eficiente de los mercados y limitan el crecimiento de la economía.

Por lo anterior, es necesario contar con mecanismos que permitan disuadir a los Agentes Económicos de incurrir en este tipo de conductas y reestablecer las condiciones de competencia económica y libre competencia. Uno de estos mecanismos consiste precisamente en la capacidad que tiene la autoridad para imponer sanciones.

La ley propone una política de sanciones que limite el uso de notificaciones previas, inspecciones y en general de instrumentos de control directo a los casos estrictamente necesarios. Los controles directos son de dudosa eficacia, pues no

reconocen la responsabilidad de los ciudadanos en el cumplimiento de la ley y derivan en la actuación discrecional de la autoridad. Por su naturaleza, la política de competencia es un campo donde el burocratismo y la incertidumbre serían particularmente dañinos. En cambio, para cada tipo de infracción se dispone el tipo y magnitud de sanción más adecuada para maximizar el castigo y minimizar los incentivos a infringir la ley.¹⁸⁹

En términos generales, el artículo 127 de la LFCE señala que puede sancionarse a un Agente Económico en las siguientes situaciones:¹⁹⁰

- I. Por incurrir, participar, coadyuvar, propiciar o inducir una de las conductas que están prohibidas en la LFCE. Es decir, prácticas monopólicas absolutas, prácticas monopólicas relativas o concentraciones ilícitas.
- II. Por incumplir con las resoluciones de la Comisión, incluyendo una orden de eliminar una barrera a la competencia o la regulación establecida sobre un insumo esencial.
- III. Por incumplir con condiciones impuestas por la Comisión.
- IV. Por mentir o entregar información falsa ante la Comisión.
- V. Por incumplir una medida cautelar.
- VI. Por no haber notificado una concentración cuando legalmente debió hacerse.

En otras palabras, las prácticas monopólicas son acuerdos entre competidores encaminados a disminuir o eliminar la competencia. De este modo, las situaciones anteriores son consideradas nocivas a la competencia y son ilegales bajo cualquier circunstancia. Esto debido a que dañan, inevitablemente, el proceso de competencia y libre concurrencia del mercado en el que se dan. Adicionalmente, las prácticas monopólicas generan graves repercusiones sobre el bienestar de los consumidores: por un lado, provocan precios mayores a los que prevalecerían en una situación de competencia, similares a los de un monopolio y; por otro,

¹⁸⁹ Castañeda, Gabriel, Levy, Santiago, et al, *Antecedentes económicos para una Ley Federal de Competencia Económica*, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 254. [en línea], citado 20 de julio, 2017. Disponible en: <http://aleph.academica.mx/jspui/handle/56789/6049>

¹⁹⁰ Ley Federal de Competencia Económica, artículo 127.

disminuyen la cantidad de bienes o servicios producidos, afectando el crecimiento de la economía.

Para cumplir su objetivo, la Comisión cuenta con facultades para sancionar a los agentes económicos que cometan prácticas monopólicas absolutas (también conocidas como cárteles económicos o acuerdos colusorios), que son contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores, actuales o potenciales, entre sí (es decir, cuando participan o pueden participar en el mismo mercado), cuyo objeto o efecto recaiga en los rubros de: Fijación o manipulación de precios, restricción de oferta, segmentación de mercados, coordinación de posturas o intercambio de información.¹⁹¹

Por su parte, el artículo 127 de la LFCE contempla diversas sanciones por prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas, ente las que figuran:

- I. Multas pecuniarias.
- II. La orden de suprimir una conducta por ser una práctica monopólica o corregir sus efectos.
- III. La orden de desconcentrar una empresa de manera total o parcial, si se concentró o fusionó indebidamente.
- IV. La orden para regular el acceso a un insumo esencial o eliminar una barrera a la competencia.
- V. La inhabilitación para ejercer como consejero, administrador, director, gerente, directivo, ejecutivo, agente, representante o apoderado en una persona moral.¹⁹²

En cuanto a la imposición de sanciones el artículo 130 de la LFCE,¹⁹³ señala los elementos que la COFECE deberá considerar en la imposición de multas para determinar la gravedad de la infracción. Éstos son: daño causado; los indicios de intencionalidad; la participación del infractor en los mercados; el tamaño del

¹⁹¹ González de Cossío, Francisco, *Sanciones bajo la ley federal de competencia económica*, Pauta, Boletín Informativo del Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio, A.C. CAMECIC. México, 2001, p. 87. [en línea], citado 10 de noviembre, 2017. Disponible en: <http://www.iccmex.mx/uploads/galerias/>

¹⁹² Ley Federal de Competencia Económica, artículo 127.

¹⁹³ *Ibidem*, artículo 130.

mercado afectado; la duración de la práctica o concentración; así como su capacidad económica; y, en su caso, la afectación al ejercicio de las atribuciones de la Comisión.¹⁹⁴

INFRACCIONES COMETIDAS Y SANCIONES APLICABLES		
Concentración ilícita	Por haber incurrido en una concentración ilícita.	Desconcentración parcial o total de una concentración. Multa hasta por el equivalente al 8% de los ingresos del Agente Económico.
	Por participar, directa o indirectamente, en representación o por cuenta y orden de personas morales.	Inhabilitación para ejercer cargos directivos y de representación de una persona moral hasta por cinco años. Multa hasta por el equivalente a ciento ochenta mil veces el SMGDVDF.*
Concentraciones que debieron ser notificadas.	Por no haber notificado una concentración que la LFCE establece debe ser notificada.	Multa de cinco mil SMGDVDF** y hasta por el equivalente al 5% de los ingresos del Agente Económico.
	Por intervenir como fedatario público en los actos relativos a una concentración sin haber sido autorizada.	Multa hasta por el equivalente a ciento ochenta mil veces el SMGDVDF.***
Insumos esenciales y barreras a la competencia.	Existencia de insumos esenciales que generan efectos anticompetitivos o de barreras indebidas a la competencia.	Ordenar medidas para regular el acceso a los insumos esenciales o para eliminar la barrera a la competencia.
	Por incumplimiento de la regulación establecida respecto al insumo esencial o la orden de eliminar la barrera.	Multa hasta por el equivalente al 10% de los ingresos del Agente Económico.
Incumplir con las resoluciones de la Comisión.	Por haber incumplido con las condiciones fijadas en la resolución de una concentración.	Multa hasta por el equivalente al 10% de los ingresos del agente económico.
	Por haber incumplido la corrección, supresión, desconcentración parcial o total de una concentración ilícita fijada en la resolución.	Multa hasta por el equivalente al 8% de los ingresos del Agente Económico.
	Por haber declarado falsamente o entregado información falsa.	Multa hasta por el equivalente a ciento setenta y cinco mil veces el SMGDVDF.***

¹⁹⁴ COFECE, “Manual de Organización...”, cit., p. 39.

INFRACCIONES COMETIDAS Y SANCIONES APLICABLES		
Mal manejo de información o declaraciones falsas.	Por alterar, destruir o perturbar de forma total o parcial documentos, imágenes o archivos electrónicos.	Prisión por un plazo de uno a tres años y de quinientos a cinco mil veces el SMGDVDF.****

Cuadro 5. Infracciones cometidas y sanciones aplicables.

Fuente: COFECE, "Herramientas de competencia económica", Comisión Federal de Competencia Económica., México, 2015.

En otras palabras, La multa es una sanción administrativa de naturaleza pecuniaria que la autoridad impone al infractor de una ley o un reglamento o por desacato a la autoridad administrativa. La multa puede verse como medida correctiva o como fuente adicional de ingresos para el Gobierno.

En cuanto a la imposición de sanciones el artículo 130 de la LFCE,¹⁹⁵ señala los elementos que la COFECE deberá considerar en la imposición de multas para determinar la gravedad de la infracción. Éstos son: daño causado; los indicios de intencionalidad; la participación del infractor en los mercados; el tamaño del mercado afectado; la duración de la práctica o concentración; así como su capacidad económica; y, en su caso, la afectación al ejercicio de las atribuciones de la Comisión.¹⁹⁶

En otras palabras, La multa es una sanción administrativa de naturaleza pecuniaria que la autoridad impone al infractor de una ley o un reglamento o por desacato a la autoridad administrativa. La multa puede verse como medida correctiva o como fuente adicional de ingresos para el Gobierno.

Finalmente, es importante mencionar que de acuerdo con el artículo 131 de la LFCE, cuando la infracción sea cometida por quien haya sido sancionado previamente por la realización de prácticas monopólicas, la Comisión podrá resolver

¹⁹⁵ Ley Federal de Competencia Económica, artículo 130.

¹⁹⁶ COFECE, *Manual de Organización...*, cit., p. 39.

la desincorporación o enajenación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los Agentes Económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

Además de las sanciones ya expuestas en las secciones de prácticas monopólicas absolutas y relativas, la LFCE considera aquellas descritas en el cuadro anterior.

CAPÍTULO V

EFECTOS DE LA REFORMA REGULATORIA EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA

Sumario. 5.1. Antecedentes. 5.2. Motivación de una nueva Ley. 5.3. Iniciativa de reforma a la Ley Federal de Competencia Económica. 5.4. La Reforma Constitucional de 2013. 5.5. Nueva Ley Federal de Competencia Económica. 5.6. Los resultados de la reforma Constitucional. 5.7. El caso de las Telecomunicaciones. 5.8. Reformas estructurales para impulsar la competitividad. 5.9. Efectos de las reformas regulatorias en materia de competencia económica.

El tema de la competencia económica en México constituye una vertiente estratégica para aumentar la competitividad de la economía nacional, y en consecuencia, avanzar en el crecimiento económico y el indispensable progreso social.

Para nadie es extraño que la economía mexicana pese a los avances en el campo de la apertura comercial y económica, no ha podido traducirse en crecimiento económico, distribución del ingreso y defensa de los consumidores, pues los monopolios y oligopolios han sido los factores negativos para dicho logro.

La Ley Federal de Competencia Económica, si bien en su momento constituyó un esfuerzo loable que propició la libre competencia entre los agentes económicos nacionales, ha mostrado limitaciones para los desafíos existentes. Por su parte, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), particularmente en los últimos años ha publicitado y, en momentos, denunciado los factores que impiden

que la competencia económica llegue a los consumidores finales y que, por ende, el país logre niveles de competitividad funcionales a los desafíos y retos que plantean los mercados globales.¹⁹⁷

En este capítulo se aborda la situación actual de la Ley Federal de Competencia Económica y la reforma efectuada. Para tal efecto se hace una breve discusión sobre la evolución general de la Ley Federal de Competencia Económica y los principios económicos que le dan sustento. Se identifica y analiza la motivación de una nueva Ley, la Iniciativa de reforma y los resultados de una nueva Ley Federal de Competencia Económica y sus posibles efectos al bienestar económico.

Paralelamente, mediante un análisis estadístico, se presentan los efectos de la reforma a la Ley Federal de Competencia Económica y los principales cambios en sus indicadores a través del tiempo.

5.1 Antecedentes

La legislación en materia de competencia económica se remonta a la Constitución de 1857, donde se prohibieron los monopolios, los estancos y las prácticas monopólicas, y se estableció el derecho de todos los mexicanos a concurrir libremente al mercado.¹⁹⁸ Nuestro marco de referencia actual surge del actual artículo 28 constitucional, el cual, grosso modo, prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos, y manda en términos categóricos que se castigue severamente y que las autoridades persigan con eficacia diversas acciones que obliguen a los consumidores a pagar precios exagerados. Del mismo modo rechaza todo lo que constituya una ventaja exclusiva

¹⁹⁷ Witker, Jorge, *Reformas a la LFCE a la luz del derecho comparado actual*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [en línea], citado 25 de noviembre, 2017. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3010/2.pdf>

¹⁹⁸ En un sentido más remoto, se podría decir que el tema de competencia ya se reguló desde la Constitución de Cádiz, en la que se prohibían las ventajas exclusivas a personas o corporaciones.

indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.¹⁹⁹

Antes de la entrada en vigor de la Ley de 1992, la relevancia de la competencia económica en la vida pública era mucho menor. En la primera mitad del siglo pasado se promulgaron tres Leyes reglamentarias del artículo 28 constitucional. La primera de ellas se limitó a combatir los monopolios que puedan afectar el suministro de bienes necesarios para el consumo. La segunda de ellas, promulgada en 1931, definió los monopolios y estancos. La tercera, de 1934, fue mucho más agresiva, al grado de contemplar acciones penales y limitar las defensas de los agentes económicos sujetos a procedimiento.²⁰⁰

No obstante, las políticas públicas sostenidas hasta los años ochenta, que protegían a los productores nacionales en perjuicio del consumidor, tuvieron como resultado que el Estado no garantizara el proceso de competencia y libre concurrencia como lo hace ahora.

De este modo, el primer parteaguas surgió con la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, donde México se comprometió a adoptar y mantener medidas que prohíban prácticas de negocios contrarias a la competencia; emprender las acciones que procedan al respecto. A pesar de estos postulados, salvaguarda el derecho de mantener empresas comerciales del Estado.

Fue en esa tesitura que surgió la primera Ley Federal de Competencia Económica, como el primer instrumento jurídico especializado en esta materia. México no podía constituirse en parte integral del bloque económico norteamericano sin actualizar su derecho económico. Una pieza clave fue la primera ley de competencia que reflejaba la nueva visión económica del Estado mexicano.

¹⁹⁹ Diego Fernández, Mateo, *Brevísima explicación y análisis...*, cit., p. 78.

²⁰⁰ González de Cossío, Francisco, *Competencia Económica. Aspectos Jurídicos y Económicos*, Porrúa, México, D.F., 2005, pp. 5-17.

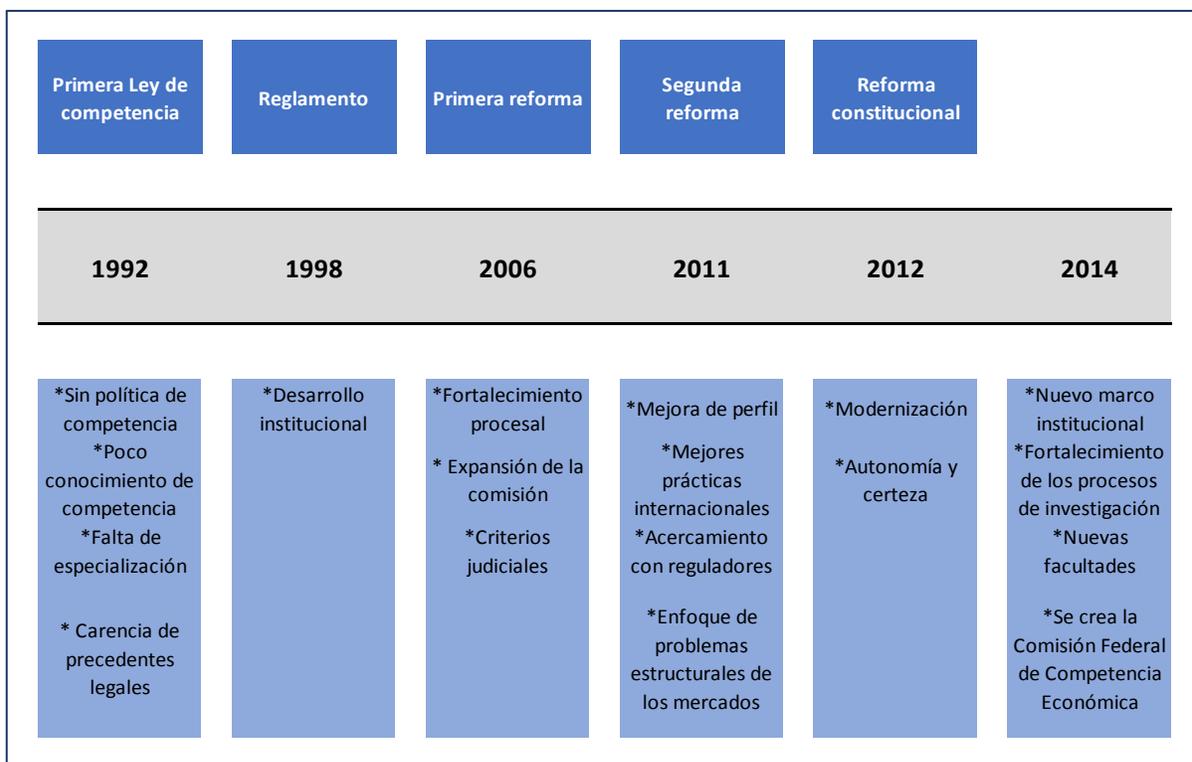


Figura 2. Los cambios legales e institucionales en materia de competencia económica.

Fuente: Creación propia en base a información obtenida en: IMCO, “Libre competencia y libre concurrencia en las entidades federativas mexicanas”. Disponible en: <https://imco.org.mx/indices/>

La primera Ley era estructuralmente idéntica a la actual. Menciona el objeto de la Ley; define a los destinatarios de la misma como *agentes económicos*;²⁰¹ reproduce la lista constitucional de lo que no es un monopolio y define las prácticas monopólicas absolutas, las relativas, las concentraciones. También instaura procedimientos para investigarlas, así como para declarar la existencia de poder sustancial o ausencia de condiciones de competencia en determinados mercados regulados; instituye un medio de defensa ordinario, conocido como recurso de reconsideración y contiene las sanciones por contravenir la Ley.²⁰²

²⁰¹ Personas físicas o morales, dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos o cualquier otra forma de participación en la actividad económica.

²⁰² Diego Fernández, Mateo, Brevisima explicación y análisis..., cit., p. 78.

De este modo quedan sentadas las bases para 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. Además de establecer la Comisión Federal de Competencia Económica, con capacidad jurídica para investigar y sancionar a los agentes económicos que incurran en acciones que afecten el mercado y la libre competencia.

Si bien la Ley de 1992 sentó las bases para una política de competencia moderna, había muchas áreas donde se requerían mejoras sustanciales. Por ello, en 2006 tuvieron lugar una serie de reformas a la LFCE. En primer lugar, se impusieron sanciones económicas mayores, toda vez que las multas anteriores resultaban muy bajas en los casos de grandes corporaciones que incurrían en este tipo de prácticas.²⁰³

En segundo lugar, se incorporaron cinco nuevas fracciones dentro del concepto de prácticas monopólicas relativas, con miras a suplir la deficiencia de la antigua fracción VII, la cual había sido declarada inconstitucional por considerar que abría la puerta para que el Presidente introdujera una lista adicional de prácticas relativas al Reglamento sin pasar por la Ley.²⁰⁴

En tercer lugar, se introdujeron dos instrumentos importantes para la investigación de prácticas monopólicas absolutas: las visitas de verificación y el programa de inmunidad. Por último, se redujo sustancialmente el número de concentraciones que requerían notificación y se incluyeron algunas mejoras institucionales y aclaraciones a disposiciones de la Ley.²⁰⁵

En otras palabras, podemos decir que la primera reforma a la LFCE buscaba, entre otras cosas aclarar el concepto de agente económico, crear las opiniones vinculantes de la entonces denominada Comisión Federal de Competencia, que

²⁰³ Conforme a la Ley anterior, la multa máxima era de 375 mil salarios mínimos, equivalentes a menos de 22 millones de pesos. La Ley actual prevé un máximo de 1 millón 500 mil salarios mínimos, que equivale a más de 87 millones de pesos.

²⁰⁴ Amparo en revisión 1705/2003. Servicios Ejecutivos del Noreste, S.A. de C.V. 10 de agosto de 2004.

²⁰⁵ Diego Fernández, Mateo, *Brevisima explicación y análisis...*, cit., p. 78.

pueden impedir que un anteproyecto de regulación contrario a la competencia sea publicado y se creó el programa de inmunidad, mecanismo útil para la persecución de Prácticas Monopólicas Absolutas.

Sin embargo, a pesar de estas mejoras sustanciales, las multas máximas seguían quedando cortas. De allí que se han presentado diversas iniciativas para establecer sanciones basadas en las ganancias del agente económico, introducir medidas cautelares, facilitar los mecanismos para terminar las investigaciones anticipadamente, fortalecer las prácticas de verificación, incrementar la transparencia y flexibilizar aún más los requisitos de notificación de concentraciones.

A partir de 2007 se dieron varias controversias constitucionales y la Suprema corte de Justicia de la Nación (SCJN), declaró la invalidez de varios artículos reformados en 2006. En el balance, el marco normativo conformado hasta entonces demostró que existían algunos vacíos y mecanismos insuficientes para ejercer el derecho de la competencia. El 10 de mayo de 2011 se promulgó la segunda reforma a la LFCE.²⁰⁶

Con estas modificaciones se buscaba justamente dotar de más mecanismos de sanción a la COFECE y, sobre todo, certidumbre jurídica en los procesos de investigación.

Finalmente, el 11 de julio de 2013²⁰⁷ se decretaron cambios a la Constitución en materia de telecomunicaciones y competencia económica, decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones y competencia económica.²⁰⁸

²⁰⁶ IMCO, *Índice de Competitividad Estatal 2014. Las reformas y los estados*, Instituto Mexicano para la Competitividad, México, 2014, p. 62

²⁰⁷ Fecha de publicación del Diario Oficial de la Federación.

²⁰⁸ IMCO, *Índice de Competitividad...*, cit., p.63.

Esta última reforma, objeto de este capítulo, implicó un mayor ajuste en términos institucionales, nuevas atribuciones a las autoridades de competencia, así como una nueva agenda que coloca a la política de competencia a nivel transversal.

La reforma se complementó con la emisión de la legislación secundaria en el tema. El 23 de mayo de 2014 se publicó en el DOF la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) que reemplaza a la anterior. La nueva LFCE entró en vigor a partir del 7 de julio de 2014. Un aspecto positivo es que preserva los principios básicos previamente juzgados y toma en cuenta la experiencia acumulada en la materia. Si bien la Ley es nueva, no rompe con los principios del derecho de la competencia previamente adoptados en México.²⁰⁹

En resumen, el marco jurídico e institucional mexicano ha transitado de la adopción de una Ley en la materia, en un marco de liberalización económica y carente de una política de competencia, hasta fortalecer a las instituciones involucradas y mejorar el perfil de quienes las integran. La reforma más reciente se ha orientado a lograr una mayor autonomía y certeza de las decisiones de las autoridades de competencia. La apuesta es tener órganos más fuertes que permitan equilibrar las condiciones de mercado, con reglas más equitativas para los agentes económicos, y sancionar las prácticas anticompetitivas.

Uno de los cambios más importantes de la última reforma se observa en términos de diseño institucional. Hasta 2013, la institución encargada de vigilar y garantizar que en los mercados existieran condiciones de libre competencia y competencia era la extinta Comisión Federal de Competencia (CFC). A partir de la reforma, se crearon la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como órganos constitucionalmente autónomos.

Por su parte, el IFT tiene su precedente en la anterior Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL). Actualmente, el IFT también es autoridad competente en materia de competencia económica, específicamente para los

²⁰⁹ Ídem.

sectores de telecomunicación y radiodifusión. Su objetivo primordial es el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones en México con apego a lo establecido en la Constitución.

El artículo 28 de la Constitución establece que la COFECE y el IFT serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones. “De darse controversias sobre quién deberá resolver qué casos, el texto de la LFCE deja sentada la responsabilidad en el Tribunal Colegiado de Circuito Especializado”.²¹⁰ En el marco de las reformas, la eventual coordinación entre la COFECE y el IFT, así como la colaboración con otros organismos reguladores, será uno de los principales retos de la política de competencia.

Otro de los cambios más significativos en la LFCE es la separación del cuerpo de investigación de la COFECE de la toma de decisiones en el Pleno, y del inicio de procedimiento seguido en forma de juicio. El comienzo de una investigación sobre la posible violación a la Ley recae en la Autoridad Investigadora, que cuenta con autonomía técnica y de gestión al interior de la Comisión. Esta autoridad otorgará los elementos para que el Pleno sea quien finalmente decida el curso de acción a seguir y, de ser el caso, sancionar posibles prácticas.

Sin duda es positivo que la LFCE distinga claramente las funciones de investigación respecto del inicio del procedimiento seguido en forma de juicio y de las resoluciones que toma el Pleno. Con esta modificación se busca una mayor independencia entre las causas objetivas que se persiguen en una investigación y la determinación de si existen razones plenamente fundamentadas que sirvan de evidencia para la comisión de Prácticas Anticompetitivas.

Con la reforma constitucional se agregaron nuevas facultades para la COFECE. La Constitución vigente define que la “Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a

²¹⁰ Ley Federal de Competencia Económica, artículo 5o.

insumos esenciales y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos”.²¹¹ Estas nuevas atribuciones igualmente se hacen operables dentro de la Ley.

De manera adicional, conviene hacer un par de aclaraciones sobre estas nuevas herramientas. En el caso de las barreras a la competencia y libre concurrencia, la definición puede confundirse con las “barreras a la entrada”, las cuales ya estaban consideradas desde la Ley anterior. Las barreras a la entrada no son negativas per se. Sólo cuando éstas se establecen como una práctica anticompetitiva es que deben castigarse, especialmente si van en detrimento del bienestar del consumidor. A final de cuentas y en igualdad de condiciones, los competidores buscan aumentar el número de clientes y limitar la capacidad de sus competidores.

Finalmente, la posibilidad de desincorporar en mercados concentrados en proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos, se inserta como una de las sanciones más severas. En conjunto, estas nuevas herramientas, aunque controvertidas en el proceso de discusión de la LFCE, sin duda dotan a la Comisión de más fuerza para la sanción de prácticas anticompetitivas. Estas herramientas y la nueva configuración institucional de la COFECE la colocan como una autoridad con mayores recursos para su actuación.

En estas dos décadas, la COFECE y su predecesora CFC, junto con los tribunales federales, han emitido resoluciones que han ido enriqueciendo el entendimiento de esta materia. Sin embargo, aunque el Poder Judicial ha estado íntimamente involucrado en los casos que investiga la autoridad de competencia, con la reforma se refuerza el rol de este poder a cargo de tribunales especializados en materia de competencia económica y telecomunicaciones.

La labor de estos tribunales complementa el actuar de las autoridades de competencia. Entre las atribuciones que tienen destaca la resolución del juicio de amparo indirecto contra resoluciones de la COFECE, la resolución de conflictos de

²¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 28.

competencia entre el IFT y la COFECE²¹² y la reclamación de daños o perjuicios una vez que la resolución de la COFECE haya quedado firme.²¹³ Ello, sin duda, supone un reto mayúsculo pues requiere de la constante formación de capital humano especializado en las labores de investigación en materia de competencia dentro del Poder Judicial.

En conclusión, esta serie de modificaciones legales e institucionales tiene como objetivo último lograr el mayor bienestar económico de los consumidores mexicanos. Para alcanzarlo, la labor de los responsables en la materia es vigilar que existan condiciones de competencia en los mercados que permitan la libre entrada y salida de las empresas, incentiven la innovación, procuren mercados eficientes en insumos clave y deriven en la mejora de procesos productivos. Las reformas otorgan más mecanismos para el actuar de las autoridades de competencia.

5.2 Motivación de una nueva ley

El cambio de orientación en la política económica efectuado en México durante los últimos años, implica que el desarrollo económico del país descansa cada vez más en los mercados. Una renovada política de competencia es el complemento natural y necesario de dichos cambios, para asegurar que la operación de los mercados se traduzca en mayor eficiencia. La Ley propone una política centrada exclusivamente en promover la eficiencia económica y el proceso competitivo.

En sí misma, la Ley no tendrá objetivos distributivos. Si bien la reducción del poder monopólico puede, y generalmente tiene, un efecto redistributivo positivo, ya que este último es un efecto de la Ley y no un objetivo. Así, se reconoce explícitamente que los objetivos distributivos se persiguen con otros instrumentos de política, como

²¹² Ley Federal de Competencia Económica, artículo 5o.

²¹³ Ley Federal de Competencia Económica, artículo 134.

los educativos, los elementos progresivos de política fiscal y los de política social, entre otros, y no por medio de la legislación de competencia.²¹⁴

La Ley tampoco tiene como objetivo proteger a determinadas empresas de manera indiscriminada, ni convertirse en un instrumento de promoción o fomento industrial. Es precisamente el proceso constante y permanente en el que las empresas compiten entre sí lo que trae como resultado menores costos de producción, mejores y nuevos productos, mayor cantidad de servicios ofertados y menores precios de bienes y servicios: en suma, mayor eficiencia.²¹⁵

Igualmente, la Ley no tiene como fin maximizar sólo el bienestar del consumidor, aunque esto sea uno de sus efectos, ya que al reducir el poder monopólico de las empresas se mejora la calidad del abasto de productos, a la vez que se reduce su precio.²¹⁶

El enfoque en que se basa la Ley reconoce que el libre comercio es uno de los instrumentos más poderosos, más no el único, contra los monopolios. Así, un primer punto de partida es que la economía se encuentra abierta a la competencia externa, materializado esto en acuerdos comerciales que México ha firmado o negocia actualmente, los cuales establecen un sistema de tarifas bajas y relativamente homogéneas.²¹⁷

Un segundo punto de partida es la desregulación que se ha dado en los mercados financieros, en los mercados de bienes y en la apertura a la inversión extranjera.²¹⁸ Todo esto reduce las barreras de entrada y salida de los mercados, aumentando considerablemente su grado de *disputabilidad o contestabilidad*.²¹⁹

²¹⁴ Castañeda, Gabriel, Levy, Santiago, et al, *Antecedentes económicos...*, cit., p. 255.

²¹⁵ *Ibíd*em, p. 260.

²¹⁶ *Ídem*.

²¹⁷ Castañeda, Gabriel, Levy, Santiago, et al, *Antecedentes económicos...*, cit., p. 261.

²¹⁸ *Ídem*.

²¹⁹ Se dice que un mercado es disputable o contestable, cuando hay libre entrada y salida del mismo y dicha entrada o salida puede hacerse con gran rapidez. En estos mercados, aun habiendo una sola empresa operando en los mismos, ésta no puede fijar precios por encima del coste medio como haría en un mercado de monopolio ya que los altos beneficios obtenidos atraerían nuevas empresas al mercado.

El enfoque de la Ley reconoce que una parte importante de las prácticas anticompetitivas tiene su origen en la conducta del sector público. Por eso, como parte de la nueva política de competencia se proponen políticas que hagan más competitivo el efecto de las acciones del sector público, derogando viejas leyes que promovían conductas colusivas, y estableciendo a la vez mecanismos para evaluar el impacto sobre la competencia de nuevas disposiciones.

Finalmente es importante reflexionar acerca de la actuación del Estado como agente económico, ya que constituye un caso especial para la política de competencia, pues la actividad de las empresas paraestatales en los campos estratégicos, tiene gran influencia en los mercados. Por ello dentro de la motivación de la nueva ley se define la adopción de una política de competencia y no solo de una política antimonopolio, pues el objetivo es proteger al proceso competitivo de manera integral.

5.3 Iniciativa de reforma a la Ley Federal de Competencia Económica

A lo largo de casi 10 años de política formal de competencia en México, sin duda ha habido logros importantes, sin embargo, actualmente es evidente que el marco jurídico que rige la política de competencia en México requiere de una reforma que fortalezca su operación y puesta en práctica. Las sentencias del Poder Judicial en casos relacionados con la LFCE han puesto de relieve una serie de deficiencias de la Ley, tanto en términos de los procedimientos como de la constitucionalidad de algunos artículos específicos.

Entre las propuestas contenidas en el proyecto de reforma sometido a la Cámara de Diputados, reviste importancia la que se formula con respecto al artículo 24 de la LFCE, que facultaría a la COFECE a emitir opiniones en materia de competencia en sectores regulados de la economía.²²⁰ En la misma dirección también se propone

²²⁰ CEPAL, *Condiciones generales de...*, cit., p. 23.

incluir como requisito la opinión de la COFECE cuando el Poder Ejecutivo Federal tenga intenciones de imponer precios máximos a productos y servicios.

De acuerdo con la iniciativa de reforma, se persiguen tres objetivos específicos:

- I. Garantizar la incorporación de competencia en la elaboración de reglamentos, normas y políticas públicas.
- II. Fortalecer las facultades de la COFECE para remediar directamente problemas de falta de competencia en los mercados.
- III. Solucionar las deficiencias procedimentales del Poder Judicial de la Federación.²²¹

Esta propuesta está dirigida a fortalecer el mecanismo de opinión de la comisión sobre otras Leyes. Con esta medida se espera mejorar sustancialmente la relación de entre dicha institución y el resto de las entidades reguladoras. La idea es asegurar que esta facultad se aplique en aquellos mercados donde los precios máximos mejoren claramente el bienestar social y evitar que se usen con fines políticos que impliquen el deterioro del funcionamiento de los mercados.

Por otra parte, debido a la dificultad que ha tenido la aplicación del artículo 10, éste se pretende modificar de forma que queden incluidas en él cinco conductas que constituyen prácticas monopolísticas relativas: discriminación en precios o condiciones de venta; e incremento de costos, obstrucción del proceso productivo o reducción de demanda a competidores.²²²

Con esta propuesta se persigue dar mayor seguridad y certeza jurídica a los agentes económicos. De igual modo, se busca fortalecer la capacidad de la COFECE de proteger y garantizar la libre competencia y la competencia económica, severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, promoviendo el funcionamiento eficiente de los mercados.

²²¹ Proyecto de reforma, [en línea], citado 10 de agosto, 2017. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/ago/20050801.html#Ini20050801CompEcono>.

²²² CEPAL, *Condiciones generales de...*, cit., p. 25.

Las consideraciones sobre ganancias de eficiencia²²³ están contempladas en el artículo 6o del Reglamento de la LFCE. La iniciativa de reforma de Ley propone que éstas se remitan a la Ley antes mencionada para darle mayor solidez. Éste es un componente no menor de dicha iniciativa de reforma. Muchas autoridades de competencia alrededor del mundo han replanteado este aspecto y lo han incluido como elemento sustancial que juega a favor de las empresas involucradas en una transacción. Estados Unidos reformó su Ley a finales de 1986 para incorporar el criterio de ganancias de eficiencia en el análisis de fusiones y prácticas monopolísticas, aunque comparado con otros países aún sigue siendo limitada su aplicación.²²⁴

Para minimizar los efectos derivados de la información asimétrica que la COFECE enfrenta para constatar la veracidad de la información que recibe de los agentes económicos, la iniciativa de reforma dispone que los procedimientos de investigación establecidos en la LFCE consideren la posibilidad de inspección o reconocimiento en las instalaciones de trabajo u oficinas de los agentes investigados. La reforma de la Ley argumenta que la inspección es una práctica mundial, y que ha demostrado que el reconocimiento en las instalaciones de trabajo u oficinas de los agentes investigados facilita averiguar la verdad histórica y obtener pruebas sólidas.²²⁵

Disminuir los efectos de la información asimétrica es vital para la competencia económica, ya que uno de los supuestos económicos básicos de un sector competido es que los oferentes y demandantes conocen los precios y las calidades de los productos o servicios que intercambian. Sin embargo, los agentes

²²³ Las ganancias de eficiencia se refieren a aquellas que no causen un aumento significativo en precios, o una reducción significativa en las opciones del consumidor, o una inhibición importante en el grado de innovación en el mercado y deben tener un efecto a favor del consumidor.

²²⁴ Los criterios para fusiones (Merger Guidelines) en Estados Unidos obligan a las empresas a demostrar de forma “contundente” las ganancias de eficiencia derivadas de la fusión, y que éstas sean mayores que los costos generados. En la práctica resulta casi imposible para los agentes económicos convencer a las autoridades de competencia respecto de no objetar ni condicionar la fusión, con base en las ganancias de eficiencia, por ser éstas difíciles de probar.

²²⁵ CEPAL, *Condiciones generales de...*, cit., p. 26.

económicos pueden no contar con toda la información que les permita tomar la mejor decisión. Entre mayor es la cantidad de información que se requiere recopilar antes de efectuar una compra, es más difícil o costoso para los consumidores evaluar correctamente los costos y beneficios de un producto específico frente a sus alternativas. El hecho de contar con menos información, en caso de ser un consumidor, significa incurrir en mayores costos de transacción y de búsqueda de información, y dificultades para elegir.

Las autoridades de competencia económica se han percatado de la necesidad persistente de colaboración por parte de los agentes económicos existentes en diversos mercados para poder hacerse de la información necesaria en una investigación, tendiente a la posterior supresión de prácticas lesivas a la competencia y libre concurrencia. Específicamente, se ha encontrado que las prácticas monopolísticas absolutas, o cárteles, resultan en graves afectaciones al mercado, erosionando la economía de los consumidores al imponerles precios más altos para acceder a bienes o servicios, limitar las opciones de éstos, así como productos de calidad inferior.

Esto acarrea daños al bienestar social, reduciendo el flujo económico y por consiguiente al desarrollo económico del lugar. Dichas afectaciones irradian a toda la cadena productiva, llegando hasta el consumidor final, afectando también el empleo y dejando en manos de pocos grandes beneficios conseguidos de manera ilegal.

Bajo dicha tesitura, un aspecto de crucial relevancia es la iniciativa de reforma que plantea la posibilidad de implementar programas de inmunidad, cuyo objetivo es proteger a un agente económico que, pese a haber cometido una violación a la Ley (práctica monopolística absoluta), decide cooperar y aportar elementos contundentes que demuestren esa práctica, permitiendo eliminarla y sancionar al resto de los agentes económicos involucrados. Estos programas de inmunidad

pueden ser un instrumento muy poderoso para prevenir y sancionar prácticas monopolísticas.²²⁶

Este programa es una herramienta mediante la cual COFECE da mayor eficiencia a su investigación, imposición de sanciones y destrucción de prácticas lesivas al mercado, pues incentiva a los agentes económicos inmiscuidos en cárteles a extender información útil y convincente a la COFECE, reconociendo su participación, cooperando plena y continuamente, dando pauta al agente a conseguir posteriormente atractivas medidas de inmunidad.

Si bien las propuestas de reformas son sustanciales, es importante no dejar de lado la imperante necesidad de implementar mecanismos y criterios claros para la adecuada instrumentación de la política de competencia. La autoridad de competencia en México, la COFECE, no ha diseñado hasta el momento instrumento alguno para aplicar técnicas cuantitativas avanzadas que complementen el análisis y mejoren sustancialmente las metodologías que utilizan para aplicar la legislación antimonopolios.

5.4 La reforma constitucional de 2013

El 11 de marzo de 2013 el C. Presidente de la República, junto con los Diputados Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, presentaron al H. Congreso de la Unión, una iniciativa de reforma a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Después de transitar el procedimiento de reforma constitucional ante el Constituyente Permanente, el día 11 de junio de 2013 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto por el que se reforman y adicionan los

²²⁶ Incentivar a las empresas (insiders) dentro de un cártel a que cooperen no es una tarea sencilla en situaciones ordinarias en las que no haya ningún tipo de mecanismo que incentive a hacerlo. Un recurso natural para lograrlo es mediante la reducción o eliminación de la sanción.

artículos 6o, 7o, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica.²²⁷

Entre los aspectos más sobresalientes que establece la Reforma Constitucional se encuentran:

La creación de dos nuevas agencias nacionales en materia de competencia económica con autonomía e independencia de otras autoridades públicas: La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), y El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT).²²⁸

El fortalecimiento de COFECE y del IFT, para lo cual se les otorgó nuevas facultades para que sean eficaces en su misión de garantizar la libre competencia y la competencia económica, tales como: Ordenar medidas para eliminar barreras a la libre competencia y la competencia económica; Regular el acceso a insumos esenciales; y Ordenar la desincorporación de agentes económicos.²²⁹

Asimismo, la forma de la conducción de la COFECE y del IFT, deberá llevarse a cabo con independencia tanto en la toma de sus decisiones, como de su funcionamiento.²³⁰

En el cumplimiento en la COFECE y en el IFT quedan de manifiesto los principios de: Transparencia; Acceso de información; Decisión colegiada por mayoría de votos; Apertura y publicidad en la realización de sus sesiones, acuerdos y resoluciones, salvo en los casos específicamente señaladas en la Ley.²³¹

En resumen, se otorga autonomía constitucional a la COFECE, la cual contará con personalidad jurídica y patrimonio propio tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los

²²⁷ México, Gobierno de la Republica, *Reforma de Competencia Económica*, p. 5, [en línea], citado 10 de agosto, 2017. Disponible en: <http://reformas.gob.mx/reforma-en-competencia-economica/que-es>

²²⁸

²²⁹ México, Gobierno de la Republica, *Reforma de Competencia...*, cit., p. 5.

²³⁰ Ídem.

²³¹ Ibídem, p. 6.

monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. La COFECE contará, entre otras, con facultades para ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y a la libre concurrencia, regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

Por otra parte, en cuanto a la eliminación de los medios de impugnación ordinarios que eran sistemáticamente utilizados abusivamente y que servían como medidas dilatorias de los procedimientos, garantiza que la legalidad y las formalidades esenciales de procedimiento ante la COFECE y el IFT se cumplan mediante el control constitucional ejercido a través del juicio de amparo, salvaguardando con ello el debido proceso. Sin embargo, señala que el amparo indirecto no tendrá como objeto la suspensión de los actos reclamados, salvo cuando se refiera a: Imposición de multas; o Desincorporación de agentes económicos.²³²

La competencia para que los juicios de amparo contra normas generales emitidas por la COFECE y el IFT, actos u omisiones de dichas autoridades se desahoguen ante Jueces de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito especializados en la materia.²³³

De este modo, la reforma establece que las normas generales, actos u omisiones de la COFECE y del IFT podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. Adicionalmente, señala que solo en los casos de imposición de multas o en los que la COFECE ordene la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva.

Asimismo, se establece que los titulares de la COFECE y el IFT comparecerán anualmente ante el H. Congreso de la Unión; La obligación para que los titulares de la COFECE y el IFT presenten ante los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal, como un mecanismo de rendición de cuentas y responsabilidad constitucional con

²³² *Ibíd.*

²³³ México, Gobierno de la Republica, *Reforma de Competencia...*, cit., p. 7.

el juicio político para los comisionados de la COFECE y el IFT; sumado a esto, la creación de una Contraloría Interna para cada órgano que vigilará el correcto desempeño de todos los funcionarios de la COFECE y el IFT.

El mandato para que la Ley secundaria establezca la conducción de transparencia gubernamental en la COFECE y el IFT bajo principios de Gobierno digital y Datos abiertos; La autonomía de la COFECE y el IFT para el ejercicio de su presupuesto, para lo cual la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitir a la COFECE y el IFT el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias.²³⁴

La facultad para que la COFECE y el IFT emitan su propio estatuto orgánico mediante un sistema de votación por mayoría calificada, así como la facultad para que dichas autoridades puedan emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia, lo que coadyuvará a brindar certidumbre y predictibilidad a los agentes económicos de la forma en que dichas autoridades aplicarán la Ley.

Por último, el señalamiento de que los órganos de gobierno de la COFECE y del IFT están compuestos por sus respectivos siete comisionados, incluyendo en cada caso a su Comisionado Presidente. También se establece que los comisionados de la COFECE y el IFT son designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado y que durarán en su cargo 9 años, período que no será renovable.²³⁵

La atribución para que el Senado de la República nombre a los Comisionados Presidentes de la COFECE y del IFT, lo que le permitirá solicitar perfiles específicos y requisitos puntuales que deben satisfacerse para ser comisionado de la COFECE y del IFT.²³⁶

El sistema de nombramiento de los Comisionados es novedoso ya que no sólo intervendrán los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino que también intervendrá un

²³⁴ Ídem.

²³⁵ México, Gobierno de la Republica, *Reforma de Competencia...*, cit., p. 8.

²³⁶ Ídem.

Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (creado recientemente mediante la reforma constitucional en materia educativa), y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Dichos procedimientos deberán cumplir determinados requisitos, a propuesta del Ejecutivo Federal y sujetos a la ratificación del Senado.

5.5 Nueva Ley Federal de Competencia Económica

De la Reforma Constitucional del 2013, se desprende que en su artículo transitorio tercero ordenó realizar las adecuaciones necesarias al marco jurídico. En tal virtud, y considerando por un lado la magnitud, impacto y trascendencia de la Reforma Constitucional, y por otro lado la oportunidad para establecer un nuevo marco jurídico que reflejara una estructura con mayor sistematización metodológica, moderna, ordenada y con mejor técnica legislativa en beneficio tanto de la autoridad, como de los agentes económicos, el pasado 19 de febrero de 2014 el C. Presidente de la República, presentó a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión una iniciativa de nueva Ley Federal de Competencia Económica y una reforma al artículo 254 bis del Código Penal Federal.²³⁷

Al presentarse la Iniciativa de Ley Secundaria, el H. Congreso de la Unión se avocó de inmediato al estudio y análisis de la misma. Las respectivas comisiones dictaminadoras de ambas cámaras organizaron reuniones de trabajo permanentes con representantes del Ejecutivo Federal, así como foros y consultas con una amplia y variada participación de funcionarios públicos, académicos, expertos, practicantes y representantes de agentes económicos. Los ejercicios antes referidos permitieron enriquecer la Iniciativa de Ley Secundaria y crear los consensos necesarios para su aprobación.²³⁸

²³⁷ México, Gobierno de la Republica, *Reforma de Competencia...*, cit., p. 10.

²³⁸ Ídem.

En la elaboración de la Iniciativa de Ley Secundaria se tomaron en consideración las directrices fijadas en la Reforma Constitucional incluyendo la instrumentación de nuevas y adicionales facultades a la COFECE y al IFT, la experiencia ganada en nuestro país a lo largo de 20 años de la aplicación de una política de libre competencia y competencia económica, así como las mejores prácticas internacionales en la materia.

De esta manera, el día 22 de mayo de 2014 el C. Presidente de la República, expidió el decreto que contiene la nueva LFCE y que reforma y adiciona diversos artículos del Código Penal Federal, decreto que fue publicado en el DOF el día 23 de mayo de 2014, y que de acuerdo con su artículo transitorio primero, entra en vigor a los 45 días naturales siguientes a su publicación en el DOF, es decir, el día 8 de julio de 2014.²³⁹

Con la expedición de la nueva LFCE se concluye el procedimiento legislativo y se instaura un nuevo sistema de competencia económica que moderniza nuestra legislación en la materia, conforme a las mejores prácticas internacionales, pero adecuado a nuestra tradición jurídica, recogiendo los avances obtenidos de nuestro sistema anterior durante 20 años, robusteciendo con ello a nuestro sistema de competencia económica, y haciendo de él, uno más predecible, cierto, justo, transparente, eficaz y eficiente.²⁴⁰

La nueva LFCE refleja la firme convicción de que la competencia económica es fundamental para que los consumidores tengan acceso a una gran variedad de bienes y servicios de calidad y a mejores precios, y que todas las empresas, particularmente las pequeñas y medianas tengan acceso a insumos competitivos que les permitan innovar. Todo ello redundando en un mayor crecimiento económico y en la generación de empleos bien remunerados.

Entre los aspectos que resaltan de la nueva LFCE se encuentran:

²³⁹ *Ibíd*em, p. 11.

²⁴⁰ México, Gobierno de la República, *Reforma de Competencia...*, cit., p. 11.

Su aplicabilidad a todos los agentes que participen en la actividad económica, independientemente del sector o de su tamaño, con las únicas excepciones que prevé la Constitución, castigando la explotación abusiva del poder de mercado que se haga del *mercado*, por lo que queda claro que no tiene nada de malo e ilegal el ser un agente económico grande, sino solamente ejercer el abuso de ese poder.²⁴¹

La instrumentación, desarrollo y regulación de las nuevas facultades incrementales referidas en la Reforma Constitucional y en el artículo 12, fracción II de la nueva LFCE a fin de que la COFECE pueda: Ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; Determinar la existencia de insumos esenciales y regular su acceso a los mismos, y ordenar la desincorporación o enajenación de activos, derechos, partes sociales o acciones de agentes económicos.²⁴²

El señalamiento en su artículo 57 a fin de que la COFECE provea lo conducente para prevenir y eliminar las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica en las proporciones necesarias para eliminar los efectos anticompetitivos mediante el procedimiento de investigación especial contenido en su artículo 94.²⁴³

La regulación de la nueva facultad de la COFECE para determinar la existencia y regulación de acceso a insumos esenciales, lo cual lleva a cabo en dos dimensiones: Al prohibirla bajo los dos nuevos tipos de prácticas monopólicas relativas referidas en su artículo 56 fracciones XII y XIII, consistentes en la denegación, restricción y acceso en términos y condiciones discriminatorias o por estrechamiento de márgenes, y a cuya sanción se refiere su artículo 127 fracción VI, y Mediante el procedimiento de investigación especial al que se refiere su artículo 94, mismo que se inicia de oficio o a petición de parte, para prevenir y

²⁴¹ Ídem.

²⁴² *Ibíd*em, p. 12.

²⁴³ México, Gobierno de la Republica, *Reforma de Competencia...*, cit., p. 12.

eliminar las restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados y que concluye con una sanción estructural.²⁴⁴

Para que la COFECE pueda ejercer esta facultad deberá seguir los criterios establecidos en el artículo 60 de la nueva LFCE, los cuales la obligan a considerar las circunstancias bajo las cuales el agente económico llegó a controlar el insumo y los demás criterios que se establezcan en las disposiciones regulatorias.

En relación con la nueva facultad incremental de la COFECE para ordenar la desincorporación o enajenación de activos, derechos, partes sociales o acciones de agentes económicos se establece que puede ser impuesta en dos supuestos:

- I. Como una sanción para casos de reincidencia en la realización de prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas, y
- II. Como una medida estructural derivada del procedimiento especial de investigación, sobre existencia de insumos esenciales o barreras a la competencia y libre concurrencia.²⁴⁵

De este modo, la COFECE aplicara estas facultades en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos que hubiese detectado, y en todo caso observará las formalidades esenciales del procedimiento, salvaguardando con ello el debido proceso legal.

Retoma los conceptos sustantivos básicos de la Ley anterior de 1992 respecto a prácticas monopólicas absolutas y relativas, determinación de mercado relevante, poder sustancial y concentraciones, conceptos que en los últimos 20 años han probado su congruencia con el marco jurídico y han sido validados por el Poder Judicial de la Federación.²⁴⁶

La firme convicción, propósito y objetivo de promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica, por lo que la nueva LFCE representa

²⁴⁴ Ídem.

²⁴⁵ Ibídem, p. 13.

²⁴⁶ México, Gobierno de la Republica, *Reforma de Competencia...*, cit., p. 13.

una garantía de que ni el Gobierno de la República, ni tampoco alguna otra autoridad puedan fijar precios a los productos de manera arbitraria.²⁴⁷

En este sentido, el artículo 9o de la nueva LFCE retoma el artículo 7o de la Ley anterior de 1992 y regula lo ordenado en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer la posibilidad de que bajo ciertas condiciones se pueda imponer precios máximos, pero solamente pudiera llevarse a cabo sobre bienes y servicios que sean necesarios para la economía nacional o el consumo popular, con base en criterios que eviten la insuficiencia en el abasto, y siempre y cuando la autoridad en materia de competencia económica haya determinado previamente que en los mercados a que corresponden dichos bienes y servicios no existen condiciones de competencia efectiva.

Sumado a lo anterior, es importante destacar que los controles de precios siempre serán considerados como una distorsión en la economía de mercado, pues son una intervención gubernamental en el proceso de libre intercambio de mercancías y servicios.

Es imposible que el gobierno pueda replicar al mercado en la fijación de los precios, por lo que necesariamente se causarán consecuencias indeseadas, que una vez pasada la emergencia serán de difícil reparación; la competencia, si existía, desaparecerá y se erigirán nuevas barreras para la libre concurrencia. Es por eso que resulta una mejor opción establecer un procedimiento claro de evaluación previa como el contemplado en la LFCE.

El establecimiento de un mecanismo para definir las áreas de responsabilidad entre la COFECE y el IFT, así como un mecanismo para homologar conceptos y políticas de competencia.²⁴⁸

La inclusión de una serie de herramientas y mecanismos que disminuyen las posibilidades de discrecionalidad y garantizan la independencia, profesionalismo e imparcialidad de la autoridad; así como la regulación de la interacción entre los

²⁴⁷ Ídem.

²⁴⁸ México, Gobierno de la República, *Reforma de Competencia...*, cit., p. 13.

Comisionados y los representantes de agentes económicos sujetos a procedimientos ante la COFECE.²⁴⁹

Sobre este particular, la nueva LFCE establece que los Comisionados solo podrán tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de agentes económicos únicamente mediante entrevista, a la que estarán convocados todos los Comisionados, sobre las que deberá llevarse un registro que contenga la minuta de la entrevista. Lo anterior, fortalece el carácter de independencia e imparcialidad que deben observar los Comisionados.

Así mismo, la prohibición en su artículo 21 para que concluido su encargo y por un plazo equivalente a una tercera parte del tiempo que ejercieron su función, los Comisionados se desempeñen como consejeros, administradores, directores, gerentes, directivos, ejecutivos, agentes, representantes o apoderados de un agente económico que haya estado sujeto a alguno de los procedimientos previstos en la nueva LFCE durante el desempeño de su cargo. Esta disposición, al igual que la referida en el punto anterior, ayuda a blindar en contra de posibles conflictos de interés que se pudieran generar y que les impida a los Comisionados tomar sus determinaciones con objetividad e independencia.

El establecimiento de una serie de mecanismos que garantizan transparencia y rendición de cuentas por parte de la COFECE. Por ejemplo, el artículo 18 de la nueva LFCE establece que el Pleno de la COFECE deliberará de forma colegiada y decidirá por mayoría de votos, que las sesiones del Pleno serán públicas y que la COFECE deberá hacer pública la versión estenográfica de sus sesiones.²⁵⁰

En este sentido, se fortalece la obligación de transparencia y va más allá del establecimiento de un sistema de documentación y publicación de los procesos de manera clara, suficiente y eficiente; implica además, incorporar en las acciones organizativas a los actores principales que afectan la toma de decisiones; establecer

²⁴⁹ Ídem.

²⁵⁰ México, Gobierno de la Republica, *Reforma de Competencia...*, cit., p. 14.

mecanismos para que sea posible verificar que las decisiones y los procesos se llevaron a cabo de la forma en que están especificados o definidos.

La incorporación de un nuevo tipo de práctica monopólica absoluta relacionado con el intercambio de información con el objeto o efecto de fijar precios, reducir la oferta, segmentar mercados o manipular licitaciones públicas.²⁵¹

La conducta antes mencionada se encuentra estipulada en el artículo 53 de la LFCE y prohíbe las prácticas monopólicas absolutas u horizontales (en virtud de la integración horizontal de los competidores en un mercado) conocidas como “acuerdos colusorios”, celebrados con el objeto o efecto de alguno de los supuestos anteriores.

Estas prácticas son muy dañinas, ya que generan graves repercusiones sobre el bienestar de los consumidores. Por un lado, provocan precios mayores a los que prevalecerían en una situación de competencia y similares a los de un monopolio y, por otro, disminuyen la calidad y cantidad de bienes o servicios ofertados.

Además, la colusión puede tener varios efectos perjudiciales en mercados relacionados. Puede aumentar el precio de los insumos (materias primas, maquinaria, etc.) que necesitan otras empresas, lo que incrementa sus costos y merma su competitividad.

Clarificación de la metodología para la evaluación de conductas que pueden ser constitutivas de prácticas monopólicas relativas y la incorporación de dos nuevos tipos de prácticas relacionadas con la explotación abusiva de un insumo esencial.

Dichos documentos generan mayor certeza, transparencia, legalidad y orientan a los agentes económicos y al público en general sobre los procedimientos que lleva a cabo la Autoridad Investigadora.²⁵²

La Guía para tramitar un procedimiento de investigación por prácticas monopólicas relativas o concentraciones ilícitas explica al público en general, de manera clara y

²⁵¹ Ídem.

²⁵² México, Gobierno de la Republica, *Reforma de Competencia...*, cit., p. 14.

concreta, la forma en que la Autoridad Investigadora realiza estos procedimientos. Entre otros aspectos, este documento especifica la naturaleza pública del procedimiento de investigación por este tipo de prácticas, haciendo especial referencia a los elementos formales que inciden en dicho procedimiento y describe las principales etapas de una investigación por este tipo de conductas.

La reducción de los requisitos necesarios para la presentación de denuncias ante la COFECE de tal forma que un mayor número de interesados coadyuven en la detección de conductas anticompetitivas prohibidas por esta LFCE.²⁵³

Esta modificación es sumamente sencilla y ágil, dado que cualquier persona puede reportar ante la COFECE y de manera anónima (si así lo desea), segura y confidencial, hechos de los que tenga conocimiento y considere que constituyen alguna práctica anticompetitiva (prácticas monopólicas absolutas, prácticas monopólicas relativas o concentraciones ilícitas).

La facultad para que el Ejecutivo, por sí o por conducto de la Secretaría de Economía o la Procuraduría Federal del Consumidor, pueda presentar denuncias ante la COFECE de manera preferente, de acuerdo con los artículos 66 y 67 de la Ley Federal de Competencia Económica.²⁵⁴

De este modo, se fortalece la eficacia del sistema de competencia económica toda vez que el Ejecutivo tiene la capacidad de recopilar y obtener información en todo el territorio de la República mexicana que puede ser muy útil en las investigaciones de la COFECE, aunque la comisión es libre de desechar las denuncias o de iniciar la investigación.

Que la reparación de daños y perjuicios para víctimas de conductas anticompetitivas es en la vía judicial ante tribunales especializados y hasta que la resolución de la COFECE haya quedado firme, lo que garantiza la congruencia, unidad y consistencia de nuestro sistema de competencia económica.²⁵⁵

²⁵³ Ídem.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 15.

²⁵⁵ México, Gobierno de la República, *Reforma de Competencia...*, cit., p. 15.

Esta modificación es la que realmente viene a redondear la disuasión para que se viole la Ley de Competencia, pues las determinaciones de daños y perjuicios, suelen ser hasta tres veces mayores que la multa económica o la sanción que pudieran establecer los órganos reguladores. Estas tres razones, la de justicia, la de disuasión y compensación son las que hacen relevante la reclamación de daños por conductas anticompetitivas, por el impacto positivo en los mercados y en el crecimiento económico a los que éste puede abonar.

Asimismo esta adecuación, convierte al consumidor en general en un aliado en la persecución de prácticas anticompetitivas. Siendo que se tienen incentivos para invertir en el caso con miras a obtener el beneficio que reportan. Con esto se propician mercados más competidos desincentivando prácticas monopólicas.

Que la COFECE pueda presentar querellas ante el Ministerio Público por la realización de prácticas monopólicas absolutas, mismas que serán presentadas una vez que la autoridad investigadora de la COFECE emita su dictamen de probable responsabilidad.²⁵⁶

Con lo anterior Facultar a la COFECO para realizar investigaciones; formular denuncias; solicitar el apoyo de la fuerza pública u otras autoridades federales, estatales o municipales para el desempeño de sus atribuciones; ordenar la suspensión de los actos constitutivos de una probable práctica monopólica o probable concentración prohibida, fortaleciendo las capacidades del Estado mexicano para desincentivar la realización de este tipo de conductas anticompetitivas y sancionar las mismas una vez realizadas.

La presentación de un nuevo diseño institucional que incluye procedimientos seguidos en forma de juicio que se vuelven acusatorios, adversariales, por contradicción y privilegiando la igualdad de condiciones entre la Autoridad Investigadora de la COFECE y el agente económico probable responsable.²⁵⁷

²⁵⁶ Ídem.

²⁵⁷ México, Gobierno de la Republica, *Reforma de Competencia...*, cit., p. 15.

Esta modificación permite un proceso más justo y eficiente ya que plantea diversas maneras de solucionar los conflictos penales entre la Autoridad Investigadora de la COFECE y el agente económico probable responsable, mediante el mecanismo conocido como soluciones alternas, o formas de terminación anticipada, teniendo de esta manera el Ministerio Público una mayor capacidad de investigación y resolución en los casos de mayor impacto social, debido a que en el Sistema de Justicia Penal Tradicional, se otorgaba el mismo trato a todos los delitos fueran estos graves o menores.

La regulación de dos programas, dispensa y reducción del importe de multas que incrementan la eficacia en la detección de conductas anticompetitivas, y con ello, evitar que continúen las distorsiones que dañan al mercado y a los consumidores.²⁵⁸

De acuerdo a esta regulación, los agentes económicos sujetos a investigación por una práctica monopólica relativa o una concentración ilícita pueden acogerse al beneficio de dispensa o reducción del importe de multas. Para ello, deben manifestar por escrito su interés por aprovechar este recurso antes de que concluya la investigación. Además, de acuerdo con el Artículo 100 de la LFCE deben acreditar ante la Comisión su compromiso para suspender, suprimir o corregir la práctica o concentración correspondiente con el fin de reestablecer el proceso de libre competencia y competencia económica, señalando plazos y términos para su comprobación.

La incorporación de un mecanismo de consultas que los particulares pueden utilizar frente a la COFECE, al detallar en los artículos 104 a 110 de la nueva LFCE un procedimiento para la presentación de solicitudes de opinión formal y orientaciones generales en materia de libre competencia y competencia económica, con lo que se fortalece el sistema de competencia económica de México al brindar predictibilidad, certeza y seguridad jurídica a los agentes económicos sobre las consecuencias de sus posibles acciones en el mercado.²⁵⁹

²⁵⁸ Ídem.

²⁵⁹ México, Gobierno de la República, *Reforma de Competencia...*, cit., p. 16.

De acuerdo a lo anterior, se precisa que la Comisión Federal de Competencia Económica tendrá la atribución de resolver sobre las solicitudes de opinión formal y emitir orientaciones generales en materia de libre competencia y competencia económica que le sean formuladas. Además, deberá publicar las disposiciones regulatorias sobre la imposición de sanciones, prácticas monopólicas, determinación de poder sustancial para uno o varios agentes económicos, determinación de mercados relevantes y barreras a la competencia.

Adicionalmente, para la expedición de las disposiciones regulatorias, se aclara, se tiene que llevar a cabo una consulta pública, salvo que a juicio de la Comisión se puedan comprometer los efectos que se pretenden lograr.

El establecimiento de un procedimiento, con consulta pública, para la elaboración de directrices, guías, lineamientos y criterios técnicos que brindan certeza y seguridad jurídica en la aplicación de la Ley con lo que se fortalecerá el sistema de competencia económica en México, ya que abonará a la predictibilidad, certidumbre y seguridad jurídica del sistema económico.²⁶⁰

Esta modificación, deja en claro que la Comisión deberá expedir directrices, guías, lineamientos y criterios técnicos, previa consulta pública, en los términos del artículo 138 de esta Ley en materia de concentraciones, investigaciones, beneficio de dispensa y reducción del importe de las multas, suspensión de actos constitutivos de probables prácticas monopólicas o probables concentraciones ilícitas.

Lo mismo ocurrirá con la determinación y otorgamiento de cauciones para suspender la aplicación de medidas cautelares, solicitud del sobreseimiento del proceso penal en los casos a que se refiere el Código Penal Federal y las que sean necesarias para el efectivo cumplimiento de esta ley.

²⁶⁰ Ídem.

5.6 Los resultados de la reforma constitucional

Uno de los cambios más importantes de la última reforma se observa en términos de diseño institucional. Hasta 2013, la institución encargada de vigilar y garantizar que en los mercados existieran condiciones de libre competencia y competencia era la extinta Comisión Federal de Competencia (CFC). A partir de la reforma, se crearon la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como órganos constitucionalmente autónomos.

La COFECE es la autoridad responsable de vigilar los mercados para garantizar un entorno favorable a la competencia, en beneficio de los consumidores y el crecimiento económico de México.²⁶¹ Con las reformas aprobadas, la Constitución vigente establece que “el Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las Leyes”.²⁶²

Por su parte, el IFT tiene su precedente en la anterior Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL). Actualmente, el IFT también es autoridad competente en materia de competencia económica, específicamente para los sectores de telecomunicación y radiodifusión. Su objetivo primordial es el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones en México con apego a lo establecido en la Constitución. Para lograrlo, deberá regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y explotación de: El espectro radioeléctrico, Las redes, La prestación de los servicios públicos de radiodifusión y telecomunicaciones.²⁶³

²⁶¹ Comisión Federal de Competencia Económica, [en línea], citado 20 de septiembre, 2017. Disponible en: www.cofece.mx.

²⁶² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 28.

²⁶³ Instituto Federal de Telecomunicaciones, [en línea], citado 10 de septiembre, 2017. Disponible en: <http://www.ift.org.mx/iftweb/informacion-general/>

El artículo 28 de la Constitución establece que la COFECE y el IFT “serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones”. De darse controversias sobre quién deberá resolver qué casos, el texto de la LFCE deja sentada la responsabilidad en el Tribunal Colegiado de Circuito Especializado.²⁶⁴ En el marco de las reformas, la eventual coordinación entre la COFECE y el IFT, así como la colaboración con otros organismos reguladores, será uno de los principales retos de la política de competencia.

Otro de los cambios más significativos en la LFCE es la separación del cuerpo de investigación de la COFECE de la toma de decisiones en el Pleno, y del inicio de procedimiento seguido en forma de juicio.

El comienzo de una investigación sobre la posible violación a la Ley recae en la Autoridad Investigadora, que cuenta con autonomía técnica y de gestión al interior de la Comisión. Esta autoridad otorgará los elementos para que el Pleno sea quien finalmente decida el curso de acción a seguir y, de ser el caso, sancionar posibles prácticas.

La Ley prevé como una de las atribuciones de esta Autoridad: “Conducir las investigaciones sobre probables violaciones a esta Ley, para lo cual podrá requerir informes y documentos necesarios, citar a declarar a quienes tengan relación con los asuntos y, en su caso, realizar visitas de verificación”.²⁶⁵ Asimismo, la Ley prevé que la Secretaría Técnica, con dependencia jerárquica del Pleno, sea la instancia a cargo de la instrucción de los procedimientos.

Sin duda es positivo que la LFCE distinga claramente las funciones de investigación respecto del inicio del procedimiento seguido en forma de juicio y de las resoluciones que toma el Pleno. Con esta modificación se busca una mayor independencia entre las causas objetivas que se persiguen en una investigación, y

²⁶⁴ Ley Federal de Competencia Económica, artículo 5o.

²⁶⁵ Ley Federal de Competencia Económica, artículo 28, fracción II.

la determinación de si existen razones plenamente fundamentadas que sirvan de evidencia para la Comisión de Prácticas Anticompetitivas.

Con la reforma constitucional se agregaron nuevas facultades para la COFECE. La Constitución vigente define que “la Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos”.²⁶⁶ Estas nuevas atribuciones igualmente se hacen operables dentro de la Ley.²⁶⁷

Conviene hacer un par de aclaraciones sobre estas nuevas herramientas. En el caso de las barreras a la competencia y libre concurrencia, la definición puede confundirse con las *barreras a la entrada*, las cuales ya estaban consideradas desde la Ley anterior. Las barreras a la entrada no son negativas per se. Sólo cuando éstas se establecen como una práctica anticompetitiva es que deben castigarse, especialmente si van en detrimento del bienestar del consumidor. A final de cuentas y en igualdad de condiciones, los competidores buscan aumentar el número de clientes y limitar la capacidad de sus competidores.²⁶⁸

La reforma, además de fortalecer a las agencias reguladoras con autonomía constitucional y con esquema para sancionar las prácticas monopólicas, tiene el objetivo de ampliar la cobertura, mejorar la calidad, disminuir los precios para el consumidor e incrementar la oferta.

La reforma incluye un cambio de fondo en la regulación de la competencia en todos los sectores: crea la COFECE, constitucionalmente autónoma, con objeto de, citando el nuevo artículo 28 constitucional, “garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas

²⁶⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 28.

²⁶⁷ Ley Federal de Competencia Económica, artículo 12, fracción II.

²⁶⁸ CIDAC, *Reflexiones a la iniciativa de Ley de Competencia*. Red Mexicana de Competencia y Regulación. 2014. p 5. [en línea], citado 20 de septiembre, 2017. Disponible en: <http://cidecyd.files.wordpress.com>

monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados", adicionalmente se agrega la posibilidad de "regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos, con esto se precisa lo que siempre había sido su objetivo.

A manera de resumen, México cuenta hoy con un órgano regulador en materia de competencia económica fortalecido, con responsabilidades acordes al contexto actual y con las facultades necesarias para el cumplimiento de sus objetivos. La COFECE presenta un adecuado equilibrio entre su independencia y responsabilidad regulatoria.

5.7 Reformas estructurales para impulsar la competitividad

Los procesos de elaboración de regulaciones y de diseño e implementación de políticas públicas, necesariamente están influidos por grupos con intereses en el mercado en cuestión. Cuando no existe competencia, los intereses que al final se materializan en acciones legislativas o ejecutivas son los vinculados a los grandes grupos de poder económico o a clientelas políticas, cuyo interés es imponer o mantener obstáculos a la competencia para preservar sus privilegios, generando ventajas indebidas a su favor y en detrimento del interés público, a manera de un círculo vicioso que tiende a perpetuarse. Por esto, para tener competencia efectiva en los mercados se requiere del compromiso de los liderazgos políticos para que los marcos normativos, iniciativas de ley, normas y acciones de gobierno favorezcan la equidad, y permitan y promuevan la entrada de nuevos competidores a los mercados.

De este modo, durante décadas, la economía de México se ha visto obstaculizada por la falta de competencia en diversos mercados, con grandes empresas que se convirtieron en operadores dominantes en diversos mercados y han obtenido elevadas rentas monopólicas. Para restaurar el dinamismo en estos mercados, la

Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) fue fortalecida y se transformó en un organismo constitucionalmente autónomo, con la facultad de: “eliminar barreras a la competencia y regular el acceso a instalaciones e insumos esenciales”.²⁶⁹

Desde la reforma constitucional en materia de competencia económica en 2013, México cuenta con un órgano autónomo de competencia económica y tribunales especializados que, a la par de otros reguladores relevantes para abrir mercados históricamente cerrados a la competencia, han comenzado a implementar una nueva fase de política pública. También, cada vez son más los tomadores de decisiones desde los ámbitos público y privado, sensibles a la necesidad de asegurar mercados competidos, ya sea como consecuencia de regulaciones bien diseñadas, de la intervención de la COFECE para sancionar prácticas monopólicas, o de la incursión de nuevos competidores en los mercados.

En este sentido, los sectores energético y de telecomunicaciones se han abierto ya a una mayor competencia, con efectos en toda la economía. Estas reformas se evidencian en los cambios en el nivel de rigor de la regulación de los mercados de dichos sectores clave.²⁷⁰

Una actualización provisional de estos indicadores, hasta agosto de 2014, muestra que México ha suavizado su postura regulatoria de uno de los niveles más rigurosos. En cuanto a la severidad regulatoria del sector telecomunicaciones, sector clave entre lo que fueron objeto de reforma, México no sólo dejó de estar por debajo del promedio de la OCDE, sino que ahora lo supera. Dos tercios del valor de estos indicadores reflejan cambios a la regulación, pero la competitividad de facto del mercado también se mide por la participación de participantes preexistentes y nuevos en el mercado y, derivado de ello, se requerirá algún tiempo para que las

²⁶⁹ OCDE, *Estudios económicos de la OCDE México*, p. 16, [en línea], citado 20 de octubre, 2017. Disponible en: <http://www.oecd.org/economy/surveys/Mexico-Overview-2015%20Spanish.pdf>.

²⁷⁰ Ídem.

reformas tengan impacto pleno en la competencia dentro de los sectores mencionados.²⁷¹

Por otro lado, en 2013 se conformó un nuevo órgano regulatorio y de competencia, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, especializado en radiodifusión y telecomunicaciones, el cual, después de la promulgación de las Leyes secundarias en mayo de 2014, ya está en pleno funcionamiento. El IFT tiene autoridad exclusiva para la aplicación de la regulación y verificación de condiciones de competencia en las industrias de radiodifusión y telecomunicaciones, y cuenta con una gama de nuevas capacidades regulatorias para promover la competencia, tales como la imposición de obligaciones a operadores dominantes.²⁷²

Al respecto, es posible que aún sea necesaria una evaluación a fondo de las condiciones de competencia, a fin de verificar que segmentos individuales del mercado no enfrenten condiciones de dominancia por parte de algún operador. Además, dados los rápidos avances tecnológicos en el sector de telecomunicaciones, también se requerirá una vigilancia estrecha de la evolución tecnológica y de lo que ello implica para los límites del sector.

Asimismo, prevalece un destacado tema de cumplimiento internacional relativo a la condicionalidad de las reglas de acceso al mercado de la inversión extranjera directa en el sector de telecomunicaciones, las cuales parecen ser contrarias a los instrumentos de inversión de la OCDE y a otras convenciones internacionales que prohíben reciprocidad.²⁷³

La grafica siguiente nos refiere que la regulación de México en los tres sectores de red señalados arriba se hizo significativamente menos restrictiva de enero de 2013 a agosto de 2014, acercándose al promedio de la OCDE, o situándose por debajo de éste en el caso de las telecomunicaciones.

²⁷¹ OCDE, *Estudios económicos...*, cit. p. 16.

²⁷² *Ibidem*, p.19.

²⁷³ OCDE, *Estudios económicos...*, cit. p.20.

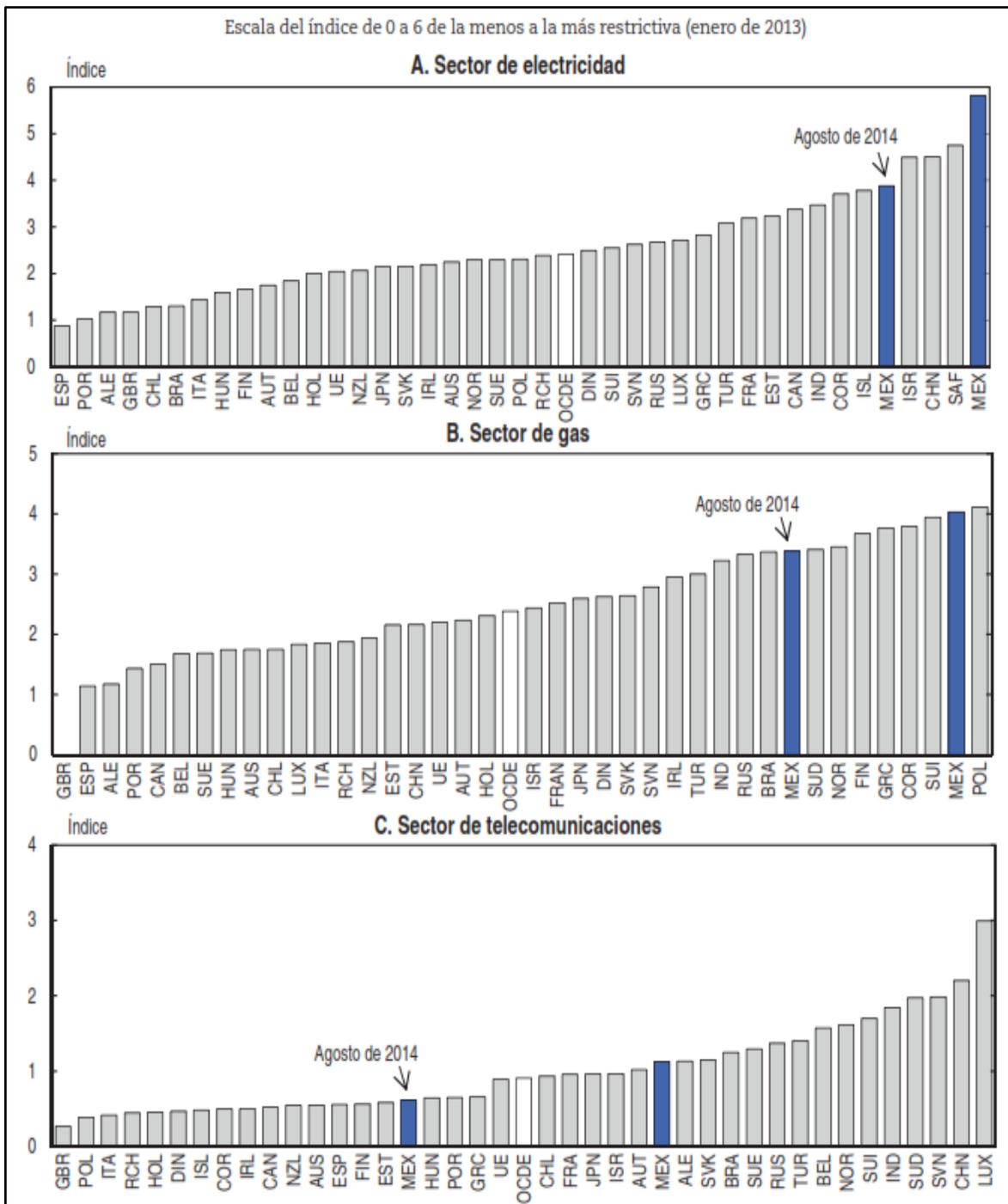


Figura 3. Disminución del rigor de la regulación del mercado de productos sectoriales

Fuente: Base de datos OECD Product Market Regulation, 2014, y cálculos provisionales elaborados con la colaboración de autoridades mexicanas.

5.8 Efectos de las reformas a la Ley Federal de Competencia Económica

En términos institucionales, sin lugar a dudas, la reforma más importante recae en la creación de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como órganos constitucionalmente autónomos y especializados en su materia, a diferencia de la extinta Comisión Federal de Competencia (CFC).

De este modo, la COFECE se presenta como el órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene a su cargo vigilar, promover y garantizar la libre competencia, y combatir las prácticas monopólicas en el mercado Mexicano, quedando establecido así en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, a partir de esta última reforma, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), queda instituido como la autoridad competente en los sectores de telecomunicación y radiodifusión, con el objetivo principal de regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes, y la prestación de los servicios públicos de radiodifusión y telecomunicaciones, lo que el sector de las telecomunicaciones y fortalece la competencia en estricto apego a lo establecido en el artículo 28 constitucional.

Dicho artículo establece que ambas entidades, tanto la COFECE como el IFT, tendrán autonomía de decisión y funcionamiento, y queda estipulado dentro de este, que en caso de controversias sobre quien deba resolver que casos, esta responsabilidad recaerá sobre el Tribunal Colegiado de Circuito Especializado.

Por otro lado, uno de los efectos más significativos de la reforma es la separación de las funciones de investigación respecto del inicio del procedimiento seguido en forma de juicio y de las resoluciones que toma el Pleno. Con esta modificación se busca una mayor independencia entre las causas objetivas que se persiguen en una investigación y la determinación de si existen razones plenamente

fundamentadas que sirvan de evidencia para la comisión de Prácticas Anticompetitivas.

A la par, la Constitución establece en su artículo 28, , fracción VII, que cuando se trate de resoluciones de la COFECE y del IFT, emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio, sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento.

En caso de que la COFECE emita Oficio o Dictamen de Probable Responsabilidad, se da inicio a la siguiente fase del proceso, denominado procedimiento seguido en forma de juicio. En esta etapa, los agentes económicos señalados como probables responsables dan respuesta a las imputaciones de la COFECE, presentando pruebas y alegatos.

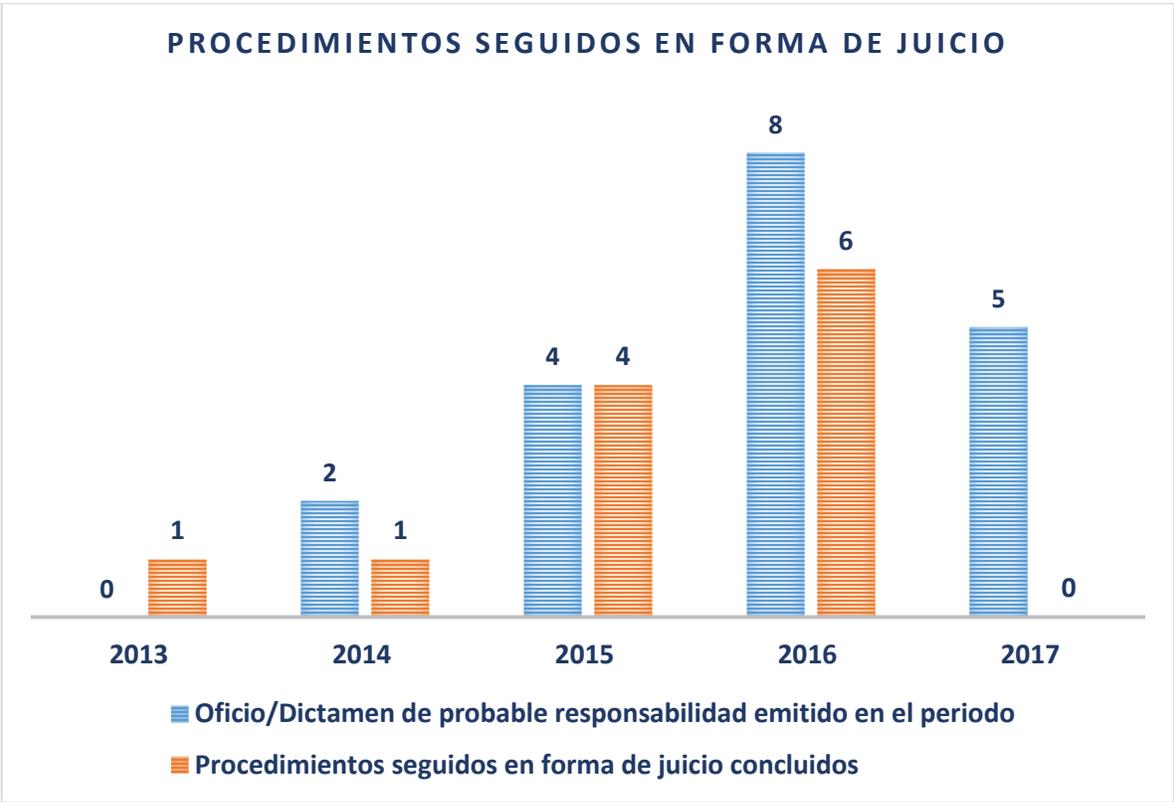


Figura 4. Procedimientos seguidos en forma de juicio.

Fuente: propia con base en datos obtenidos de los Informes de Actividades COFECE 2014, 2015, 2016 y 2017.

De este modo, del 203 al 2017, la Comisión dio seguimiento a 21 procedimientos seguidos en forma de juicio, quedando 11 pendientes al inicio de 2017. Al 31 de diciembre del 2016, la COFECE concluyó el análisis de 6 procedimientos, del total de 12 acumulados en el periodo de estudio, de éstos, en 9 se determinó sancionar a los agentes económicos, dos concluyeron en cierre sin responsabilidad y en otro se resolvió un cierre con compromisos.

Por otra parte, durante el periodo 2013 - 2017, se atendieron 528 asuntos en materia de concentraciones y se concluyó el análisis de 501. De los asuntos concluidos, el Pleno de la Comisión autorizó 467, condicionó 16, objetó una. También quedaron 139 asuntos pendientes para su atención acumulados a lo largo del periodo estudiado.

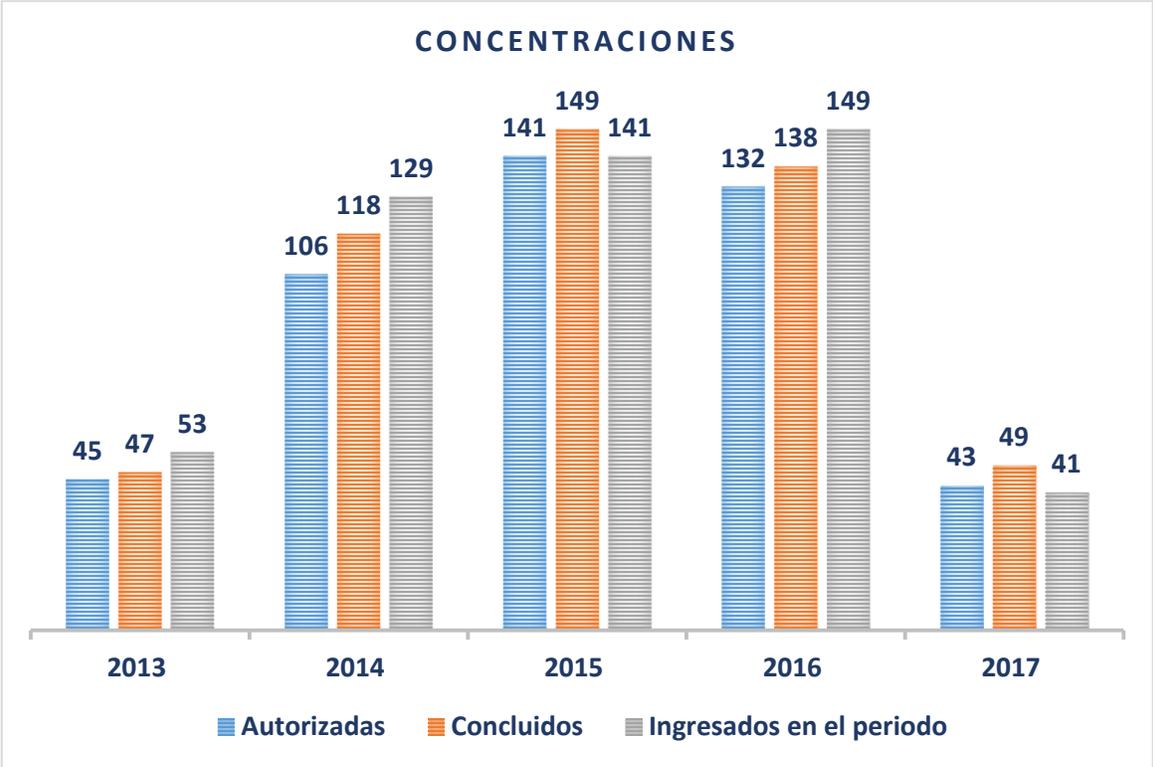


Figura 5. Concentraciones.

Fuente: propia con base en datos obtenidos de los Informes de Actividades COFECE 2014, 2015, 2016 y 2017.

El artículo 52 de la LFCE prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas y las barreras creadas por agentes económicos que tengan por objeto o efecto impedir el acceso de competidores o limitar su capacidad de competir. En este sentido, la COFECE cuenta con atribuciones para investigar, sancionar y ordenar el cese de conductas anticompetitivas.

El proceso para determinar la comisión de probables conductas anticompetitivas tiene tres etapas: i) investigación; ii) procedimiento seguido en forma de juicio; y iii) resolución del Pleno. En la primera etapa, las investigaciones pueden iniciar de oficio o a petición de parte (denuncia). En el caso de denuncia, corresponde a la Comisión analizar y dictar un acuerdo para ordenar el inicio de la investigación o determinar la improcedencia de la denuncia (desechada o no presentada).

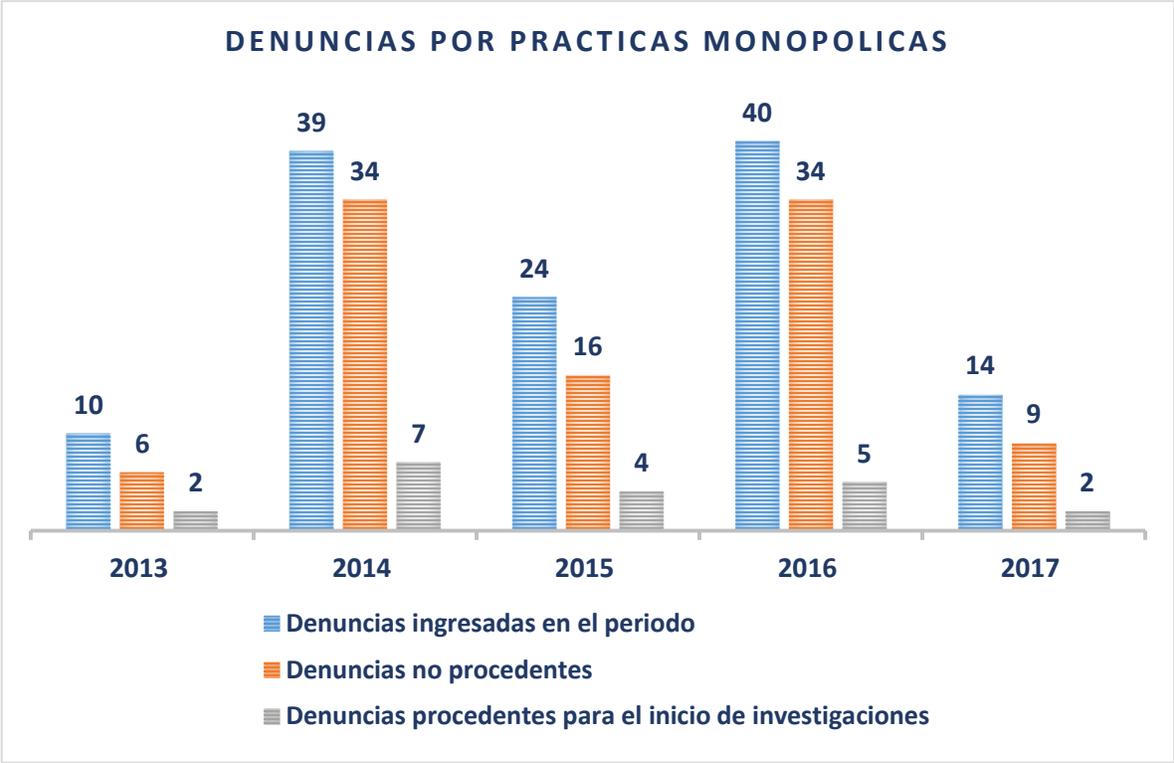


Figura 6. Denuncias por prácticas monopólicas.

Fuente: propia con base en datos obtenidos de los Informes de Actividades COFECE 2014, 2015, 2016 y 2017.

Durante el periodo analizado, la Comisión atendió 128 denuncias por posibles prácticas monopólicas. Al respecto, se concluyó el análisis de 119 denuncias, de las cuales 99 resultaron improcedentes y en 20 se encontraron elementos suficientes para dar inicio a una investigación. Finalmente, se continuó con el análisis de nueve denuncias en 2017.

Se concluyó el análisis de 263 bases de licitación, ingresadas en el periodo informado. De los asuntos concluidos, el Pleno de la Comisión emitió opinión favorable en 209 participantes en licitaciones, en dos se emitió opinión no favorable, en 35 asuntos los agentes económicos desistieron del trámite y los restantes continúan pendientes de resolución.

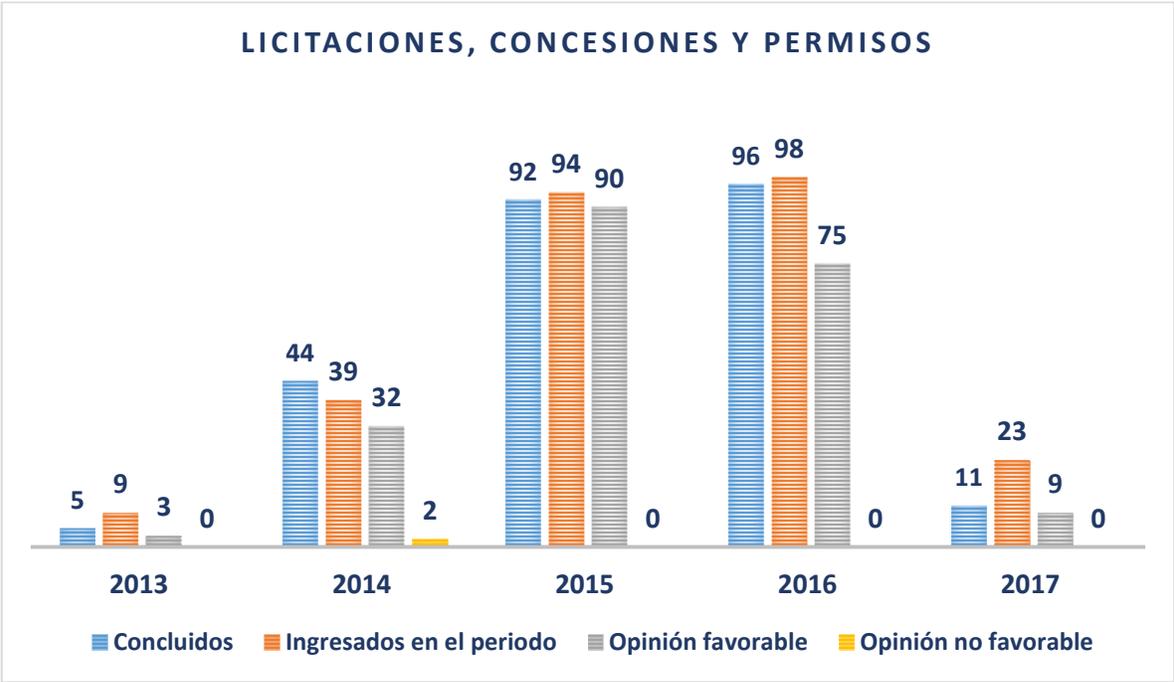


Figura 7. Licitaciones, concesiones y permisos.

Fuente: propia con base en datos obtenidos de los Informes de Actividades COFECE 2014, 2015, 2016 y 2017.

Adicionalmente, la comisión ha obtenido la personalidad jurídica para aplicar las medidas correctivas necesarias con el fin de eliminar efectos anticompetitivos y sancionar cuando las medidas correctivas no sean suficientes para solucionar el problema de competencia identificado.

Estas herramientas y la nueva configuración institucional de la COFECE la colocan como una autoridad con mayores recursos para su actuación.

Uno de los avances más destacados de la reforma es la prohibición de los amparos intraprocesales. Anteriormente el recurso de amparo en procesos en materia de competencia obstaculizaba las investigaciones, sin embargo con las recientes reformas, hoy en día la utilización de amparos, las normas generales, actos u omisiones de la COFECE y del IFT pueden ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión.

A su vez, los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de la Constitución y en ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales. La labor de estos tribunales complementa el actuar de las autoridades de competencia.

Los agentes económicos pueden impugnar, mediante juicio de amparo indirecto, las resoluciones emitidas por la COFECE cuando consideren que éstas no se encuentran apegadas a derecho. Este procedimiento se lleva a cabo ante el PJF. En este sentido, en el periodo de 2013 al 2017, ingresaron 178 juicios de amparo que se sumaron a los 79 pendientes de 2012. Durante este tiempo, el PJF desechó 11 demandas y resolvió 142 juicios de amparo, de los cuales 77 fueron negados, 32 sobreseídos y 25 otorgados. Actualmente siguen en proceso 104 juicios de amparo que continuarán en trámite durante 2018.

Igualmente importante, es el establecimiento de programas de inmunidad y reducción de sanciones por el cual es posible otorgar un beneficio a aquellos Agentes Económicos o individuos que reconozcan ante la COFECE que están realizando o han realizado prácticas monopólicas absolutas y colaboren con la autoridad para detectar y sancionar estas prácticas. La existencia de este programa tiene como objetivo facilitar la detección de las prácticas monopólicas absolutas así como ofrecer una alternativa a las empresas que quieren dejar de realizar la práctica y disminuir el monto de la sanción aplicable.

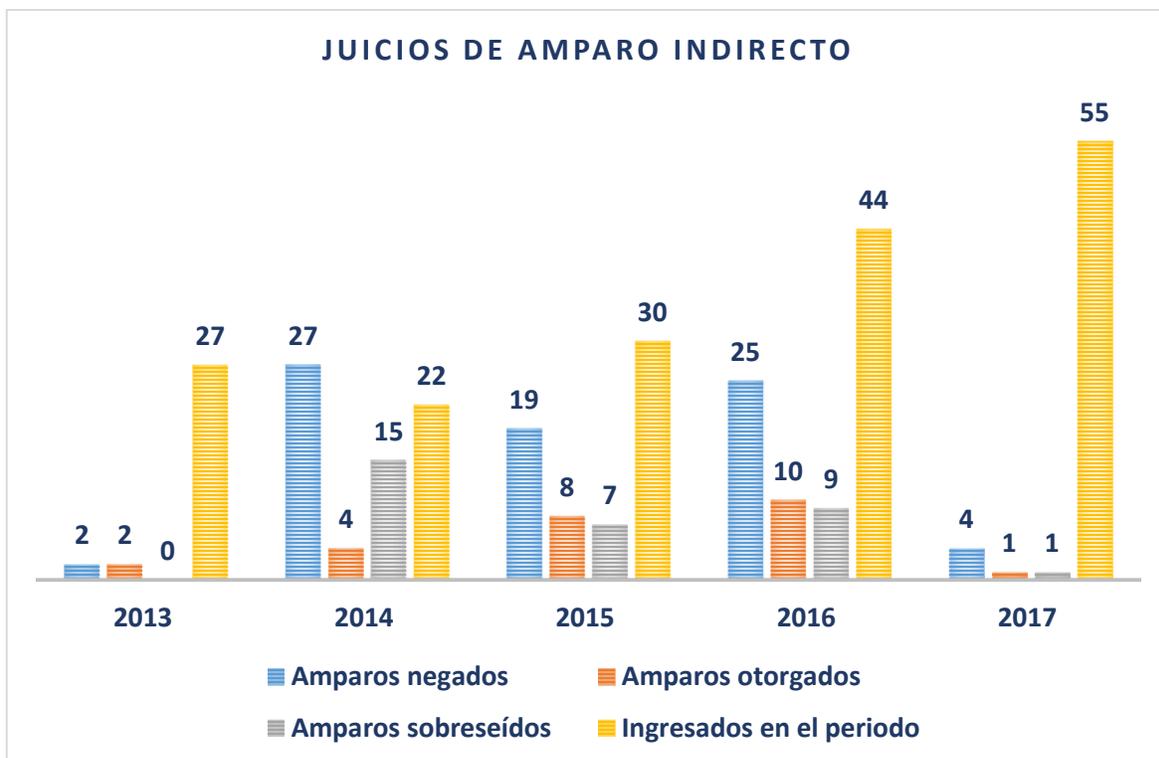


Figura 8. Juicios de amparo indirecto.

Fuente: propia con base en datos obtenidos de los Informes de Actividades COFECE 2014, 2015, 2016 y 2017.

Otro de los cambios más significativos en la LFCE es la distinción clara de las funciones de investigación respecto del inicio del procedimiento seguido en forma de juicio y de las resoluciones que toma el Pleno, contemplado en los artículos 66 al 79 de la LFCE. Con esta modificación se busca una mayor independencia entre las causas objetivas que se persiguen en una investigación y la determinación de si existen razones plenamente fundamentadas que sirvan de evidencia para la comisión de Prácticas Anticompetitivas.

Una vez que se determina iniciar una investigación, la Autoridad Investigadora debe recabar elementos para realizar el Dictamen de Probable Responsabilidad, o bien para cerrar la investigación por no encontrar indicios de comisión de la práctica. En este sentido, la Comisión tramitó 43 investigaciones de prácticas monopólicas, 20 por denuncia y 14 por oficio, así mismo, se presentaron y tres cuerdas de investigaciones en curso.

En 2017, se concluyó el análisis de un total de 28 investigaciones acumuladas a lo largo de los cinco años de análisis, en 19 de éstas se emitió dictamen de probable responsabilidad y 8 en acuerdo de cierre por inexistencia de elementos. En 2017, la COFECE continuó con el análisis de 18 investigaciones.



Figura 9. Investigaciones.

Fuente: propia con base en datos obtenidos de los Informes de Actividades COFECE 2014, 2015, 2016 y 2017.

IV. CONCLUSIONES

Cuando los mercados son relativamente competitivos la economía florece, ya que la competencia obliga a las empresas a ser más eficientes e innovadoras. Las recompensas a largo plazo para la economía nacional pueden ser significativas, en términos de una mejor asignación de recursos, menores precios, mejor posición competitiva con respecto a socios comerciales y un mayor crecimiento económico y de bienestar.

Para alcanzarlo, la labor de los responsables en la materia es vigilar que existan condiciones de competencia en los mercados que permitan la libre entrada y salida de las empresas, incentiven la innovación, procuren mercados eficientes en insumos clave y deriven en la mejora de procesos productivos. Las reformas otorgan más mecanismos para el actuar de las autoridades de competencia.

La regulación es imprescindible para el buen funcionamiento de la economía y la sociedad mexicanas, promueve la eficiencia del mercado, protege los derechos y la seguridad de los ciudadanos y garantiza la prestación de bienes y servicios públicos, al mismo tiempo, impone costos; las empresas se quejan de que los trámites burocráticos lentos y engorrosos frenan el avance de la competitividad, mientras los ciudadanos critican el tiempo que lleva completar el papeleo del gobierno.

En los últimos años, México se ha esforzado por mejorar su política regulatoria a fin de apoyar la actividad empresarial y de negocios y desalentar la informalidad, para el desempeño económico y el bienestar social del país, resulta estratégica una política regulatoria que garantice que el aparato de regulación del gobierno funciona de manera efectiva; que las regulaciones y los marcos regulatorios son de óptima calidad, cumplen eficientemente los objetivos de política y son de interés público.

Estos cambios propician un entorno competitivo más abierto y justo para generar mayor innovación y crecimiento económico en el país.

A diferencia de las reformas que anteriormente se realizaron a esta ley, la LFCE publicada en 2014 da un gran paso, estableciendo que la COFECE es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, imparcial en sus actuaciones y que ejercerá su presupuesto de forma autónoma, clarificando las áreas de responsabilidad entre la COFECE y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, permitiendo una aplicación más eficiente y eficaz de la política pública de competencia económica.

A su vez mantiene por objeto el garantizar la libre competencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

Asimismo, establece un instrumento con mejor técnica legislativa que permite su correcta implementación y aplicación, otorgando mayor claridad, predictibilidad, certeza, justicia, transparencia y eficiencia en su aplicación. Para lo cual define con precisión los procedimientos a seguir para la aplicación sustantiva de la ley, salvaguardando el debido proceso y los derechos de todos los agentes económicos y fortalece las capacidades sancionatorias de la COFECE al permitirle desincorporar activos en la proporción necesaria, como último recurso ante una práctica anticompetitiva.

En resumen, vemos un órgano regulador que, con base en la nueva ley, se ve fortalecido tanto en las atribuciones como en la claridad de su actuar y los contrapesos que disminuyen la posibilidad de colusión dentro del mismo. La reciente LFCE implementa un nuevo sistema de competencia económica en el país, con el que se busca generar un mercado interno no solamente con mayor competencia, sino más robusto, competitivo y dinámico, con procesos económicos más eficientes, mejor tecnología, de manera que las personas y empresas puedan aprovechar mejor sus recursos para generar riqueza y ser más productivas.

Al mismo tiempo que se incentiva la participación de más agentes económicos, así como la inversión nacional y extranjera. Los cambios tienen por objetivo generar un

entorno competitivo que permita incrementar el bienestar, propiciar la innovación y el crecimiento económico.

Sin embargo, la COFECE todavía necesita superar retos esenciales para tener éxito en el futuro. Por un lado, debe perseguir actividades de cartel más complejas. También debe investigar prácticas con fines de exclusión llevadas a cabo por algunas de las más importantes corporaciones en México.

Así, la Comisión necesita enfocar sus recursos en la persecución de las prácticas más dañinas para la competencia, ampliar sus esfuerzos para desarrollar una cultura de la competencia y encontrar más aliados para concretar reformas a la ley que incrementen significativamente los costos de violarla. Esto impulsaría la credibilidad de la COFECE e incrementaría su influencia sobre otras áreas del gobierno.

La nueva LFCE es equilibrada y refleja el justo medio entre la necesidad de contar con una agencia del Estado mexicano eficaz en su misión de combatir la explotación del poder de los monopolios mediante prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas e imposición de barreras a la libre competencia y la competencia económica, pero a la vez brindando mayor certeza, justicia, predictibilidad y transparencia a todos los agentes económicos que operen en México.

Por todo lo anterior, la Reforma en Materia de Competencia Económica y la LFCE contribuirán a tener mercados más robustos, competitivos, dinámicos, que incentiven la innovación y que permitan mayor variedad de productos para los distintos consumidores, con mejor calidad y precios más bajos.

Asimismo, es importante fortalecer la estructura institucional de la Comisión, así como sus facultades investigadoras, particularmente por lo que se refiere a las visitas de verificación. Las diferentes propuestas también reconocen que la Comisión debe enfocar sus energías donde más se le requiere.

Por otra parte, debe resaltarse que hay temas que han sido y continuarán siendo objeto de debate, tales como las medidas cautelares o la posibilidad de hacer visitas

de verificación sin aviso previo y la aplicación de sanciones y multas máximas, los cuales deberán ponerse en práctica para conocer su verdadero alcance.

En el tema de las sanciones, se han visto incorporadas grandes empresas y se han aplicado las multas máximas, éstas han resultado en una fracción muy menor de sus activos o de sus ingresos anuales, lo cual ha mermado la credibilidad de la competencia económica como instrumento de regulación. El poder imponer multas proporcionales a los ingresos de las empresas, e inclusive la posibilidad de encarcelar a los ejecutivos que ordenen la práctica de prácticas monopólicas absolutas, parece ser un factor disuasivo importante en un país donde todavía existen grandes problemas de competencia.

En asuntos desahogados en los últimos dos años, la CFC ha impuesto a empresas públicas y transnacionales multas que corresponden a una porción muy pequeña de sus activos debido a que no pueden exceder de los máximos impuestos por la ley

Por otro lado, el tema de la transparencia continúa siendo fundamental en el quehacer de la Comisión. Se han logrado avances importantes en esta materia, sin embargo, aún resulta difícil para la sociedad en general conocer cómo trabaja la COFECE, e inclusive, para qué sirve. Sería útil considerar la posibilidad de tener un conocimiento más detallado de cómo se desarrollan las sesiones del Pleno, ya sea con versiones estenográficas de las discusiones o con grabaciones de los mismos.

Por último, hay un tema relacionado con la transparencia pero que va mucho más allá. La Comisión tiene aún un reto monumental en el tema de promoción de la competencia. Esto es particularmente grave en un país donde la cultura de la competencia data de hace menos de 20 años y el porcentaje de ciudadanos que conoce las labores de la Comisión es mínimo, ya que aunque las iniciativas para mejorar la eficiencia de las regulaciones están ganando terreno, los mecanismos para medir y evaluar el impacto que tienen las regulaciones sobre la competencia aplicadas por la COFECE, aún son muy deficientes en su aplicación y metodología, ya que al no existir claridad con sus procedimientos, tienden a ser confusos e incompletos.

No basta con transparentarse a través de los informes de actividades, sino que es necesario que el ciudadano común tenga claro qué es lo que se hace y cómo eso lo beneficia directamente. De ahí la importancia de evaluar los efectos de las reformas a la ley federal de Competencia Económica, a fin de conocer las estrategias que se toman en aras del crecimiento económico y el bienestar social.

IV. FUENTES

BIBLIOGRAFÍAS

- Calabresi, Guido, *Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts*, Yale Law Journal, vol. 70, 1967, pp. 553.
- Castañeda Gallardo, Gabriel, *Objetivos rectores de la política de competencia económica*, en Tovar Landa, Ramiro (comp.), *Lecturas en regulación económica y política de competencia*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, 244 pp.
- Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, México, UNAM, 1980, 622 pp., ISBN: 9700746208.
- Coase, Ronald. H., *The Problem of Social Cost*, Journal of Law and Economics, vol. III, The University of Chicago Press, 1960, 44 pp.
- Cossío Díaz, José Ramón, *Derecho y análisis económicos*, México, ITAM-FCE, 1997, 374 pp. ISBN: 9789681651404.
- Cuadrado Roura, Juan R., *Política económica. Objetivos e instrumentos*, 2a. Ed., Madrid, Edit. McGraw-Hill, 2001, 548 pp. ISBN 84-481-4647-6.
- Diego Fernández, Mateo, *Brevísima explicación y análisis de las reformas a la Ley Federal de Competencia Económica de México*, "Revista de derecho económico internacional", C, ITAM, 2010, 123 pp.
- Espejel Fernández, Gabriel, *Ley anti monopolios y la competencia económica en México*, México, CESOP, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2012. Núm. 131, 69 pp.
- Galgano, Francesco, *Las instituciones de la economía capitalista*, España, Edit. Fernando Torres, 1980, 236 pp.
- García de Alba Iduñate, Pascual, *Fundamentos económicos de las resoluciones de la Comisión Federal de Competencia*, Informe de

competencia económica, 2do Semestre de 1996, México, COFECO, 1997. 167 pp.

- González Amuchástegui, Jesús, *El análisis económico del derecho: algunas cuestiones sobre su justificación*, Revista Doxa. Cuadernos de filosofía y derecho, Madrid, vol. I, 15-16, 1994, 1060 pp.
- Gonzáles de Cossío, Francisco, *Barreras a la competencia*, México, ICC México PAUTA Boletín Informativo del Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio, 2015. Núm. 76, 100 pp.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Edit. Porrúa/UNAM, 2009, Tomo I. ISBN: 9700764818.
- Landes, David S. *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor*. New York, NY. W.W. Norton & Company, Inc., 1998, 637 pp. ISBN 0393040178.
- Mercado Pacheco, Pedro, *El análisis económico del derecho. Una reconstrucción teórica*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, 292 pp. ISBN: 8425909600.
- Mercurio, Nicholas y Medema, Steven G., *Economics and the Law. From Posner to Post-Modernism*, Princeton University Press, 1999, 235 pp. ISBN: 0691125724.
- North, Douglass C. y Thomas, Robert P. *The Rise of the Western World: A new Economic History*, 14th Reprinted, United States, Cambridge University Press, 1973, 180 pp. ISBN: 0521290996.
- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, United States, Cambridge University Press, 1990, 152 pp. ISBN: 9780521397346.
- Olivera, Julio H. G., *Derecho económico, conceptos y problemas fundamentales*, Buenos Aires, Edit. Arayú, 1954, 192 pp.
- Osborne, David y Gaebler, Ted, *La reinención del gobierno*, Buenos Aires, Edit. Paidós, 1994, 494 pp. ISBN: 8475099866.
- Otero Díaz, Carlos, *La influencia de la economía en el derecho*, 4ta Ed. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966, 134 pp. ISBN: mkt0002224555.

- Pastor, Santos, *Sistema jurídico y economía. Una introducción al análisis económico del derecho*, Madrid, Edit. Tecnos, 1989, 263 pp. ISBN: 84-309-1790-X.
- Patiño Manffer, Ruperto, *Breves comentarios acerca de la Ley Federal de Competencia Económica*, en Witker, Jorge (comp.) *Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica*. México, Edit. UNAM, 1995, 151 pp. ISBN: 9683639992.
- Pérez Miranda, Rafael y Serrano Migallón, Fernando, *Tecnología y derecho económico: Régimen jurídico de la apropiación y transferencia de tecnología*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1983, 184 pp. ISBN: 968470061X.
- Roemer, Andrés, *Introducción al análisis económico del derecho*, México, ITAM-FCE, 1994, 114 pp. ISBN: 9789681641603.
- Romero Morett, Miguel A. y Romero Morett, Martin G, *El Desarrollo de competencias en la nueva economía global*, México, Edit. Los Belenes: Universidad de Guadalajara. CUCEA, 1999. 111 pp. ISBN: 9709244205.
- Sánchez Calero, Fernando, *Instituciones de derecho mercantil*, 33ª Ed. Madrid, Edit. McGraw-Hill, 2010, 656 pp. ISBN: 9788499036151.
- Soriano García, José Eugenio, *Derecho público de la competencia*, Madrid, IDELCO- Marcial Pons, 1998, 670 pp. ISBN: 9788472485204.
- Ugarte, Sánchez Fernando, *La Política de competencia en el desarrollo económico*, Comisión Federal de Competencia, CFC, México, 2002, 230 pp.
- Witker, Jorge, *Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica*. México, Edit. UNAM, 1995, 151 pp. ISBN: 9683639992.
- Witker, Jorge, *Derecho de la competencia económica en el TLCAN*, 1ra Ed. México, Edit. Porrúa, 2003, 223 pp. ISBN: 9700736326
- Witker, Jorge, Angélica Varela, *Derecho de la competencia económica en México*, Serie Doctrinas Jurídicas, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003. Núm. 157, 351 pp. ISBN 970-32-1052-X

ESTUDIOS E INFORMES

- COFECE, *Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados*, México, Comisión Federal de Competencia Económica, 2014, pp. 961.
- COFECE, *Indicadores de desempeño 2014-2017*, México, Comisión Federal de Competencia Económica, 2014, pp. 13.
- COFECE, *Segundo informe trimestral, 2014*, Comisión Federal de Competencia Económica, México, 2014.
- COFECE, *Manual de Organización Institucional*, Comisión Federal de Competencia Económica, México, 2015.
- COFECE, *Herramientas de competencia económica*, Comisión Federal de Competencia Económica, México, 2015.
- COFECE, *Recomendaciones para el cumplimiento de la Ley Federal de Competencia Económica dirigidas al sector privado*, México, Comisión Federal de Competencia Económica, 2015, pp. 40.
- COFECE, *Guía para la evaluación de la regulación desde la óptica de competencia*, México, Comisión Federal de Competencia Económica, 2016, pp. 40.
- COFECE, *Recomendaciones Para promover la Competencia y libre Concurrencia en la Contratación pública*, México, Comisión Federal de Competencia Económica, 2016, pp. 94.
- COFEMER, *Impacto de la Reforma en Competencia Económica*, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México, 2016.
- OCDE, *Glosario de economía industrial y derecho de la competencia*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, España, Edit. Mundi-Prensa, 1995. 96 pp. ISBN: 9788471145314.
- OCDE, *Políticas y Ley de Competencia Económica en México*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, México, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

- OCDE, *Herramientas para la evaluación de la competencia*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2011, pp. 152.
- OCDE, *Hacia una perspectiva de gobierno entero para la mejora regulatoria*, México, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2012, pp. 90.
- OCDE, *La resolución de asuntos de competencia por órganos de jurisdicción especializada y general*, México, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2016, pp. 122.
- U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission, *Horizontal Merger Guidelines*, United States, 1992.

FUENTES ELECTRONICAS

- Acemoglu, Daron, et al., *The Colonial Origins of Comparative Development: An empirical Investigation*. *The American Economic Review*, 2001. Vol. 91, No 5, [en línea], 21 de mayo de 2009, [citado 30 de mayo 2016].
- COFECE, *Concesiones y permisos*, p. 1. [en línea], citado 20 de abril, 2017.
- Cuadra, Héctor, *Reflexiones sobre el derecho económico, Estudios de derecho económico I*, México, UNAM, 1977, p. 27. [en línea], citado 2 de abril, 2017.
- Farjat, Gérard, *Las enseñanzas de medio siglo de derecho económico*. Véase en Cuadra, Héctor, *Reflexiones sobre el derecho económico. Estudios de derecho económico II*, México, UNAM, 1977, p. 19. [en línea], citado 2 de abril, 2016.
- Kaplan, Marcos, *Planificación y cambio social*, *Estudios de derecho económico V*, 1986, p. 13. [en línea], citado 20 de junio 2016. Disponible en: Laubadere, A. de, *Cours de Droit, Droit public économique*, París, 1969-1970, pp. 11-12. Véase en Cuadra, Héctor, *Reflexiones sobre el derecho económico, Estudios de derecho económico I*, México, UNAM, 1977, p. 25. [en línea], citado 8 de abril, 2016.

- Organización de Estados Americanos, OEA, Unidad de Comercio, *Inventario de Leyes y normas nacionales referidas a las políticas sobre competencia en el hemisferio occidental*, [en línea], 30 de agosto de 1997, p. 1, [citado 20 de mayo 2016].
- Stigler, George J., *The theory of economic regulation*. The bell journal of economics and management science. 1971, [en línea], 12 de septiembre de 2002, p. 3, [citado 30 de mayo 2016].
- Wiener Katz, Avery, *Positivism and the Separation of Law and economics*, Michigan Law Review, vol. 94, núm. 7, 1996, 2269 pp. [en línea], citado 2 de mayo 2016.
- Diario Oficial de la Federación.
- Diccionario de la Real Academia Española.
- Diccionario del español jurídico.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ORDENAMIENTOS JURIDICOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Publicada en el DOF del 05 de febrero de 1917.
Última reforma publicada en el DOF del 29 de enero de 2016.
- Ley Federal de Competencia Económica
Publicada en el DOF del 23 de mayo de 2014.
- Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario
Publicada en el DOF del 12 de mayo de 1995.
Última reforma publicada en el DOF el 26 de enero de 2015.
- Ley de Aeropuertos
Publicada en el DOF el 22 de diciembre de 1995.
Última reforma publicada en el DOF el 26 de enero de 2015.
- Ley de Aviación Civil
Publicada en el DOF el 12 de mayo de 1995.

- Última reforma publicada en el DOF del 26 de enero del 2015.

 - Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal
Publicada en el DOF el 22 de diciembre de 1993.
Última reforma publicada en el DOF del 4 de junio del 2014.
 - Ley de Puertos
Publicada en el DOF el 19-07-1993.
Última reforma publicada en el DOF del 23 de enero del 2014.
 - Ley de Navegación y Comercio Marítimos
Publicada en el DOF el 01 de junio de 2006.
Última reforma publicada en el DOF el 23 de enero del 2014.
 - Ley de Hidrocarburos
Publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014.
 - Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética
Publicada en el DOF del 11 de agosto de 2014.
 - Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos
Publicada en el DOF del 11 de agosto de 2014.
 - Ley de la Industria Eléctrica
Publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014.
 - Ley de la Comisión Federal de Electricidad
Publicada en el DOF del 11 de agosto de 2014.
 - Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos
Publicada en el DOF del 01 de febrero de 2008.
 - Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros
Publicada en el DOF del 15 de junio de 2007.
Última reforma publicada en el DOF del 10 de enero de 2014.
 - Ley de Instituciones de Crédito
Publicada en el DOF del 18 de julio de 1990.
Última reforma publicada en el DOF del 10 de enero de 2014.
 - Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas
Publicada en el DOF del 04 de abril de 2013 (vigente a partir del 04 de abril de 2015).

- Última reforma publicada en el DOF del 10 de enero de 2014.
- Ley de Fondos de Inversión
Publicada en el DOF el 04 de junio de 2001.
Última reforma publicada en el DOF del 13 de junio de 2014.
- Ley de los Sistemas de Ahorro Para el Retiro
Publicada en el DOF del 23 de mayo de 1996.
Última reforma publicada en el DOF del 10 de enero de 2014.
- Ley Federal de Protección al Consumidor
Publicada en el DOF del 24 de diciembre de 1992.
Última reforma publicada en el DOF del 30 de diciembre de 2015.
- Ley de Comercio Exterior
Publicada en el DOF del 27 de julio de 1993.
Última reforma publicada en el DOF del 21 de diciembre de 2006.
- Ley de Inversión Extranjera.
Publicada en el DOF del 27 de diciembre de 1993.
Última reforma publicada en el DOF del 11 de noviembre de 2014.
- Ley de la Propiedad Industrial
Publicada en el DOF del 27 de junio de 1991.
Última reforma publicada en el DOF del 09 de abril de 2012.
- Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Publicada en el DOF el 2 de abril de 2013.
Última reforma publicada en el DOF del 18 de diciembre de 2015.
- Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios.
Publicada en el DOF el 31 de agosto de 1934.
- Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas
Publicada en el DOF del 04 de enero de 2000.
Última reforma publicada en el DOF del 13 de enero del 2016.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
Publicada en el DOF del 04 de enero de 2000.
Última reforma publicada en el DOF el 10 de noviembre de 2014.

- Ley de Asociaciones Público Privadas
Publicada en el DOF del 16 de enero de 2012.
Última reforma publicada en el DOF del 18 de diciembre de 2015.
- Reglamento de la Ley de Aeropuertos
Última reforma publicada en el DOF del 09 de septiembre del 2003.
- Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica
Publicado en el DOF el 31 de octubre de 2014.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Energía
Publicado en el DOF de 31 de octubre de 2014.
- Reglamento de la Ley de Comercio Exterior
Publicado en el DOF del 30 de diciembre de 1993.
Última reforma publicada en el DOF del 22 de mayo de 2014.
- Reglamento de la Ley de Hidrocarburos
Publicada en el DOF del 31 de octubre 2014.
- Reglamento de la Ley de Navegación
Publicada en el DOF el 16 de noviembre de 1998.
Última reforma publicada DOF 19 de abril de 2005.
- Reglamento de la Ley de Aviación Civil
Publicado en el DOF el 7 de diciembre de 1998.
Última reforma publicada en el DOF del 14 de marzo del 2014.
- Reglamento de las Actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos
Publicado en el DOF el 31 de octubre de 2014.
- Reglamento para la Ley Federal de Competencia Económica.
- Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares
Publicado en el DOF el 22 de noviembre de 1994.
Última reforma publicada en el DOF del 28 de noviembre de 2000.
- Reglamento del Servicio Ferroviario
Última reforma publicada en el DOF del 15 de diciembre del 2011.
- Código Civil Federal

Publicado en el DOF del 26 de mayo de 1928; 14 de julio de 1928; 03 de agosto de 1928 y 31 de agosto de 1928.

Última reforma publicada en el DOF del 24 diciembre de 2013.