
Comisión Federal de Competencia Económica

*Fernando Sánchez Ugarte**

La Ley Federal de Competencia Económica¹ (la Ley) es reglamentaria del Artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia. La Ley determina las prácticas u operaciones que conducen a las situaciones monopólicas prohibidas en el artículo citado, fija los procedimientos para su investigación y resolución, establece las sanciones administrativas correspondientes y prevé el recurso de reconsideración. Asimismo, crea el órgano administrativo encargado de aplicarla: la Comisión Federal de Competencia.

La Ley es de observancia general en el territorio nacional, se aplica a todas las áreas de actividad económica y están sujetos a sus disposiciones

"...todos los agentes económicos, sea que se trate de personas físicas o morales, dependencias o entidades de la adminis-

tración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos o cualquier otra forma de participación en la actividad económicas."²

La referencia genérica a "todos los agentes económicos" tiene el propósito de evitar simulaciones que permitan eludir la Ley. Se elimina así la posibilidad de evadirla por medio de organizaciones de profesionistas y supuestas organizaciones sin fines de lucro, entre otras.

Se exceptúan de la aplicación de la Ley las funciones económicas realizadas exclusivamente por el Estado, las asociaciones de trabajadores, las asociaciones o sociedades cooperativas y los privilegios otorgados a autores artistas e inventores, que no constituyen monopolios en términos de los párrafos cuarto, séptimo, octavo y noveno del Artículo 28 constitucional.³ Sin embargo, debe advertirse que las entidades públicas respectivas y las asociaciones o sociedades citadas están sujetas a la Ley cuando sus formas de

* Presidente de la Comisión

participar en la economía o las actividades económicas que llevan a cabo no se apegan a los supuestos del último artículo mencionado.

Con las reformas a la Constitución en las materias de comunicaciones vía satélite y de ferrocarriles, en 1995, estas áreas se abrieron a la participación privada y, por tanto, a las fuerzas de los mercados. Desde entonces constituyen actividades prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del Artículo 25 constitucional. Bajo las nuevas condiciones, las entidades públicas y privadas que participen en esas áreas están sujetas a la Ley. En virtud de ello las responsabilidades de la Comisión Federal de Competencia (la Comisión) se extendieron a los mercados de comunicación vía satélite y de servicios ferroviarios.

1. Medidas de protección al proceso de competencia y libre concurrencia.

"La Ley tiene 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."⁴

El desarrollo y la preservación del entorno procompetitivo tiene como finalidad la eficiencia de la economía nacional.

Gracias a ello la aplicación de la Ley influye en la consecución de otros objetivos sociales; tales como mejorar la distribución del ingreso, elevar el bienestar de los consumidores y abrir oportunidades a toda la población.

La protección del proceso de competencia y libre concurrencia es, por tanto, de interés general. Las disposiciones de la Ley no pretenden proteger derechos individuales ni dirimir controversias entre agentes económicos, sino tutelar el interés de la comunidad. Para estos efectos la Ley:

- *Determina, prohíbe y sanciona administrativamente las prácticas monopólicas absolutas y relativas realizadas tanto por agentes económicos públicos como privados.* Las primeras consisten en acuerdos entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto es fijar precios o cantidades, dividir mercados o manipular subastas públicas. Por su probado efecto negativo en el proceso multicitado, estas conductas son sancionadas independientemente de las condiciones en que se lleven a cabo y de las razones que puedan aducirse para justificarlas.

A diferencia de las primeras, la determinación de las prácticas monopólicas relativas requiere del análisis cuidadoso de las condiciones en que se gestan y de sus efectos en la competencia y la libre con-

currencia. Así estas infracciones están constituidas por los actos o acuerdos efectuados por agentes económicos con poder sustancial en el mercado relevante,⁵ cuyo objeto o efecto sea, o pueda ser, desplazar indebidamente a otros agentes, impedirles sustancialmente su acceso al mercado o establecer ventajas exclusivas. Bajo estos supuestos en la Ley se indican de manera específica los casos de división vertical de mercados, fijación de precios o demás condiciones de reventa, ventas atadas, contratos de exclusividad, negación de trato y boicot.

- *Determina, previene, prohíbe y sanciona administrativamente las concentraciones anticompetitivas entre agentes económicos.* Esto es, aquellas realizadas por agentes con poder sustancial sobre el mercado relevante respectivo, cuyo objeto o efecto sea disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre competencia en el mismo. A fin de prevenirlas, los agentes económicos están obligados a notificarlas previamente a su realización, cuando el valor de la transacción rebasa los mínimos previstos en la ley.⁶

Son objeto de sanción las concentraciones cuya notificación obligatoria sea omitida o falseada y aquellas no sujetas a notificación previa que disminuyan o impidan el proceso multicitado. Sin embargo, las últimas no son impugnables después de un año de haberse realizado.

- *Establece la nulidad de*

"...los actos de las autoridades estatales cuyo objeto directo o indirecto sea prohibir la entrada a su territorio o la salida de mercancías o servicios de origen nacional o extranjero."⁷

- *Prevé la emisión de recomendaciones dirigidas a corregir o eliminar efectos adversos sobre el proceso de competencia y libre competencia, derivados de actos administrativos de dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal o municipal.*

En la nueva legislación que regula los servicios portuarios, de telecomunicaciones, ferroviarios, aéreos, aeroportuarios y de distribución de gas natural se han incluido diversas medidas de protección al proceso de competencia y libre competencia. Esto es congruente con la incorporación del sector privado, o su mayor participación en estas actividades, y con el fortalecimiento de las fuerzas e incentivos del mercado, previstos en la legislación sectorial respectiva. De aquí que, en términos generales, las Leyes de Puertos, Federal de Telecomunicaciones, Reglamentaria del Servicio Ferroviario, de Aviación Civil y de Aeropuertos, así como el Reglamento de Gas Natural, condicionen el establecimiento y la permanencia de tarifas oficiales a la inexistencia de condiciones de competencia.

Además, en la mayoría de esos ordenamientos existe la obligación implícita de notificar a la autoridad de competencia el interés en obtener concesiones y permisos para prestar servicios públicos o explotar bienes del dominio de la nación, así como para cederlos a terceros. Estas medidas, cuyo evidente propósito es prevenir prácticas anticompetitivas, son consistentes con el párrafo décimo del Artículo 28 constitucional:

"... Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficiencia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

2. La autoridad de competencia

La Comisión Federal de Competencia fue creada mediante la Ley como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con autonomía técnica y operativa para desempeñar, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Investigar y prevenir la existencia de monopolios públicos y privados, prácticas monopólicas y concentraciones prohibidas por la Ley.
- Resolver los casos relativos a las situaciones anteriores, sancionar administrativamente las infracciones a la Ley y denunciar ante el Ministerio Público las conductas delictivas en materia de competencia y libre concurrencia.
- Opinar sobre los aspectos del proceso de competencia y libre concurrencia incluidos en: *a)* los ajustes a los programas y políticas de la Administración Pública Federal, cuando de éstos resulten efectos contrarios a ese proceso; *b)* las adecuaciones de leyes y reglamentos, cuando lo solicite el Ejecutivo Federal, y *c)* en leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos, cuando la propia Comisión lo considere pertinente, sin que sus opiniones tengan efectos jurídicos ni pueda ser obligada a emitir las.
- Establecer mecanismos de coordinación para el combate y prevención de monopolios, prácticas y concentraciones prohibidas en la Ley.
- Las demás que le confieran la Ley y otras leyes y reglamentos. Entre estas destacan: *a)* investigar los actos de autoridades estatales que limiten la entrada y salida de mercancías a su territorio y, en su caso, declarar su existencia en el *Diario Oficial de la Federación*; *b)* dictaminar sobre la inexistencia de condiciones de competencia previamente al establecimiento de precios oficiales; *c)* resolver sobre los aspectos de compe-

tencia de las propuestas de los interesados en obtener concesiones y permisos para prestar servicios públicos o explotar bienes del dominio de la nación, y *d*) resolver sobre las cuestiones de competencia de las cesiones de concesiones y permisos referidos. Con algunas excepciones, las atribuciones mencionadas en los incisos *b*), *c*) y *d*) se establecen en las Leyes de Puertos, Federal de Telecomunicaciones, Reglamentaria del Servicio Ferroviario, de Aviación Civil y de Aeropuertos, así como en el Reglamento de Gas Natural.

La concentración de estas atribuciones en la Comisión fortalece su autonomía, ya que de esta manera, ninguna autoridad influye en el proceso de investigación o interviene en sus resoluciones y opiniones. Asimismo, la organización de la Comisión, conforme a la Ley y al Reglamento Interior, constituye un aspecto esencial en su autonomía, neutralidad y capacidad técnica.

La Comisión se integra por cinco comisionados, incluyendo al Presidente de la misma. Ellos constituyen el Pleno, el cual es el órgano supremo de decisión de esta institución. Sus miembros son designados por el titular del ejecutivo para periodos de diez años, renovables y sólo pueden ser removidos por causa grave, debidamente justificada. Estas disposi-

ciones permiten que el Pleno desarrolle sus funciones con la independencia y estabilidad de criterios necesarios para aplicar la Ley con exactitud y eficacia.

Los requisitos establecidos para desempeñar el cargo de comisionado y participar en las deliberaciones del Pleno garantizan la madurez, solidez técnica y neutralidad en las resoluciones de la Comisión. Entre estos cabe mencionar los siguientes:

- Ser profesionales en materias afines al objeto de la Ley y mayores de treinta y cinco años.
- Haberse desempeñado de manera destacada en cuestiones profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con el objeto de la Ley.
- Abstenerse de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión pública o privada, con excepción de los cargos docentes.
- No conocer de asuntos en los que tengan interés directo o indirecto y, por tanto tampoco participar en las deliberaciones relativas a estos.

El Pleno delibera en forma colegiada y decide los casos por mayoría de votos, teniendo el Presidente de la Comisión

voto de calidad. Entre los asuntos sustantivos a su cargo destacan:

- Resolver las denuncias, investigaciones de oficio y las notificaciones de concentraciones; sancionar administrativamente las violaciones a la Ley y sus reglamentos y, en su caso, acordar la presentación de denuncias o querrelas ante el Ministerio Público.
- Conocer el informe previo sobre posibles desechamientos de denuncias notoriamente improcedentes y aprobar o impugnar total o parcialmente dicho informe.
- Resolver los recursos de reconsideración que se interpongan contra los actos de la Comisión.
- Opinar sobre los proyectos de leyes y reglamentos en lo concerniente al proceso multicitado, cuando lo solicite el Ejecutivo Federal.
- Aprobar los mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal, de los estados, los municipios u otros organismos, públicos o privados para la debida aplicación de la Ley y sus reglamentos.

El Presidente de la Comisión es designado por el Titular del Ejecutivo Federal y tiene a su cargo la coordinación de los trabajos, la responsabilidad administrati-

va, la representación de la Comisión y la publicación de su informe anual. Con respecto a las denuncias y recursos de reconsideración, el Presidente está facultado para admitirlos a trámite y para acordar con el Secretario Ejecutivo el desechamiento de los notoriamente improcedentes. También está facultado para requerir información y citar a declarar en los casos de notificaciones de concentraciones, investigaciones de oficio y denuncias. Finalmente cabe señalar que corresponde al Presidente emitir opiniones en materia de competencia y libre concurrencia respecto de ajustes a programas y políticas de la administración pública federal, leyes, reglamentos, acuerdos circulares y actos administrativos.

El Secretario Ejecutivo es designado por el Presidente y tiene a su cargo la coordinación operativa y administrativa, además de estar facultado para dar fe de los actos en que interviene y resolver, previo acuerdo con el Presidente, las consultas presentadas por los interesados. Entre sus atribuciones cabe destacar las de representar a la Comisión en toda clase de procedimientos, suplir al Presidente en los juicios de amparo, dar cuenta y levantar acta de las sesiones del Pleno, notificar las resoluciones del mismo y tramitar la ejecución de estas y de las sanciones impuestas por la Comisión. En relación a los procedimientos ante este órgano, corresponde al Secretario Ejecutivo recibir, tramitar y turnar las denuncias o quejas.

En el desempeño de sus tareas, el Secretario Ejecutivo se auxilia por las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos y Contenciosos, Estudios Económicos; Concentraciones, Investigaciones y Administración. Los encargados de estas áreas deberán apoyar y asesorar a los comisionados en los asuntos que son de su especialidad a través del Secretario Ejecutivo y de acuerdo con los lineamientos que autorice el Presidente.

Finalmente debe señalarse que los servidores públicos de la Comisión están sujetos a responsabilidad en los casos de divulgación de información y documentación que este órgano haya obtenido en la realización de sus investigaciones, excepto cuando medie orden de autoridad competente.

3. Procedimientos

El procedimiento contra infracciones a la Ley se inicia de oficio o a petición de parte. Las denuncias pueden ser presentadas por cualquier persona en el caso de las prácticas monopólicas absolutas y por el afectado en las demás prácticas o concentraciones prohibidas en la Ley. Además, en los últimos casos el denunciante debe demostrar que ha sufrido o puede sufrir daño o perjuicio sustancial.

El procedimiento correspondiente a las concentraciones cuya notificación es

obligatoria en términos del Artículo 20 de la Ley se desarrolla con apego a lo establecido en el Artículo 21 del mismo ordenamiento. El trámite correspondiente requiere, entre otras cosas, de notificación por escrito acompañada del proyecto del acto jurídico y de los demás datos relativos a la transacción, así como la presentación de los datos o documentos adicionales que solicite la Comisión, dentro de los veinte días naturales contados a partir de la recepción de la notificación. La Comisión cuenta con cuarenta y cinco días naturales para emitir su resolución. Ambos plazos pueden ser ampliados por el Presidente en casos excepcionalmente complejos, hasta por sesenta días naturales. Concluidos estos términos se entiende que la Comisión no tiene objeción alguna.

Los procedimientos previstos en la Ley en sus Artículos 21 y 33 se tramitan salvaguardando las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los Artículos 14 y 16 constitucionales.

4. Recurso de reconsideración

Dentro de los treinta días hábiles siguientes a la notificación de las resoluciones de la Comisión, los agentes económicos pueden interponer ante la misma, recurso de reconsideración contra sus resoluciones. Este tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la

resolución reclamada. Los fallos deberán dictarse dentro de un plazo de sesenta días a partir de la interposición del recurso. El silencio de la Comisión confirma el acto impugnado.

La tramitación del recurso debe llevarse a cabo conforme a lo establecido en el Artículo 39 de la Ley, el cual respeta las formalidades esenciales del proceso.

Notas

¹ En diciembre de 1992, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Competencia Económica y abrogó las Leyes Orgánicas del Artículo 28 constitucional en Materia de Monopolios (1934); sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica (1950); de Industrias de Transformación (1941) y de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos (1937).

La Ley Federal de Competencia Económica se publicó el 24 de diciembre de 1992 en el *Diario Oficial de la Federación* y entró en vigor el 22 de junio del siguiente año.

² Ley Federal de Competencia Económica; Artículo 3º.

³ "No constituyen monopolios 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. No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco

central en las áreas estratégicas de acusación 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 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 en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. ... 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."

⁴ Artículo 2º. Ley Federal de Competencia Económica.

⁵ El mercado relevante es aquel en el que tiene verificativo la concentración o la práctica monopólica relativa referida al bien o servicio en cuestión. Por otra parte, el poder sustancial de mercado consiste en la capacidad del agente económico infractor para, entre otras cosas, fijar precios o restringen el abasto sin que los competidores puedan contrarrestar dicho poder. Los aspectos a considerar en la determinación del mercado relevante y del poder sustancial del mercado se establecen en los artículos 12 y 13 de la Ley Federal de Competencia Económica.

⁶ Ley Federal de Competencia Económica, Artículo 20.

⁷ Esta disposición se establece en el Artículo 14 de la Ley Federal de Competencia Económica, en los términos de la fracción V del Artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.