

Introducción

La publicación de un informe anual sobre la labor realizada por la Comisión Federal de Competencia atiende a un ordenamiento expreso de la Ley Federal de Competencia Económica. En cumplimiento con esta disposición, se han publicado tres informes anuales desde el inicio de actividades de la Comisión, en junio de 1993, el último de los cuales abarcó el periodo 1995-96. El presente documento da cuenta de las actividades desarrolladas en el segundo semestre de 1996 y revisa el desempeño de la Comisión desde la fecha de su establecimiento. Se aprovecha así la coyuntura que brinda la publicación de este informe extraordinario para analizar las resoluciones de la Comisión en el contexto más amplio de la evolución de las políticas, leyes, conductas empresariales y cambios estructurales en los mercados, relacionados con el proceso de competencia y libre concurrencia.

En adelante, los informes coincidirán regularmente con el año calendario respectivo. De esta forma se atiende la recomendación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el sentido de armonizar los tiempos del informe con los programas anuales sectoriales y el ejercicio presupuestal. Sin duda, esta medida facilitará la apreciación de las relaciones entre la política de competencia y el desempeño de la economía. Asimismo, permitirá la evaluación de los logros y las mejoras en eficiencia alcanzados durante el ejercicio presupuestal.

La primera parte del documento consiste propiamente en el informe de la Comisión y, por tanto, conforme a la Ley es responsabilidad de su Titular.¹ En el primer capítulo se presenta un balance de los resultados de la política de competencia en el periodo 1993-96. Destaca la marcada tendencia ascendente en el número de casos atendidos, su diversidad y las nuevas atribuciones de la Comisión derivadas de algunos ordenamientos sectoriales. Al respecto, cabe mencionar el incremento anual promedio de 42% en los asuntos atendidos durante los últimos tres años;² el elevado número de casos iniciados en el segundo semestre de 1996 (equivalente a 75% de los registrados en 1995-96); la mayor complejidad en las concentraciones nacionales e internacionales; la actitud más alerta de los agentes económicos sobre las restricciones a la competencia de origen privado o público y, la amplia participación de la Comisión en los procesos de privatización y de apertura a la competencia.

Los siguientes capítulos de la primera parte se concentran en las actividades del segundo semestre de 1996. Al igual que en años anteriores, incluyen una exposición detallada de los criterios empleados por el Pleno en las resoluciones sobre concentraciones, prácticas monopólicas, opiniones, consultas, etc. Además, en esta ocasión se dedica un capítulo a los temas de recursos de reconsideración y juicios de amparo interpuestos por agentes económicos contra la Comisión.

La segunda parte de este documento comprende estudios sobre competencia económica elaborados a partir de la experiencia del Pleno de 1993-96. Los trabajos de los Comisionados Aguilar Alvarez de Alba, García Alba Iduñate, Heftye Etienne y Bosch García sobre constitucionalidad de la Ley; fundamentos económicos de las resoluciones; aspectos de competencia en legislaciones sectoriales y la promoción de la democracia económica por medio de la competencia, respectivamente, proporcionan una visión integral. El desarrollo de los temas refleja la autonomía con que se desenvuelven los integrantes del Pleno, tanto en las deliberaciones como en los demás trabajos que llevan a cabo en esta institución. De esta forma, los estudios referidos

son de carácter individual y, en algunos aspectos, podrían diferir de lo expresado por el Pleno a través de sus resoluciones.

Finalmente, en el apéndice se presentan las estadísticas del periodo 1993-96 y la relación de los casos terminados en el segundo semestre del año pasado. Esta amplia retrospectiva permite apreciar la constante expansión en las actividades, la diversidad de los casos atendidos, las nuevas atribuciones conferidas a la Comisión y la eficacia alcanzada en los tiempos de resolución. Los resultados corresponden a notables aumentos en productividad, ya que la planta de personal permaneció inalterada en los últimos tres años y el gasto ejercido en recursos materiales disminuyó sensiblemente en términos reales, con respecto a 1994.

La experiencia y los resultados del periodo 1993-96 establecen una plataforma para los siguientes años. El reto de superar los avances logrados y de elevar los niveles de calidad está implícito en los objetivos de cada área de responsabilidad. De esta manera, la Comisión Federal de Competencia continuará apoyando las mejoras en la eficiencia económica, la apertura de oportunidades en los mercados y la eliminación de obstáculos a la integración económica del país.

1 Artículo 28.- El Presidente de la Comisión... tendrá las siguientes facultades: ... III. Expedir y publicar un informe anual sobre el desempeño de las funciones de la Comisión, que incluya los resultados de sus acciones en materia de competencia y libre concurrencia.

2 Calculado sobre la base de años calendario para el periodo 1994-96.

Después de los primeros dos años de labores, las actividades aumentaron sustancialmente. Los casos recibidos e iniciados en los ejercicios 1993-94 y 1994-95 ascendieron a 168 y 178, respectivamente. En 1995-96 se registró un incremento de 48% con respecto al año anterior. En el segundo semestre de 1996 se atendieron 173 nuevos casos, cantidad comparable a las registradas en los primeros dos ejercicios. Los casos terminados muestran una tendencia similar, acentuada por un incremento de 76% en 1995-96. Este aumento se explica parcialmente por la conclusión de asuntos provenientes de ejercicios anteriores. Además, los 180 casos terminados durante el último semestre de 1996 superan los 135 registrados en los dos primeros años. Diversas resoluciones sobre prácticas mono-pólicas y concentraciones fueron impugnadas por los interesados. En su mayoría alegaban cuestiones de forma; las de fondo se referían a una supuesta inconstitucionalidad de la Ley Federal de Competencia Económica y, por tanto, de las decisiones de la Comisión. Los fallos de los tribunales adversos a la Comisión fueron mínimos y se refirieron solamente a aspectos de forma.

La intervención de la Comisión en las cuestiones de competencia de leyes y reglamentos, así como de políticas, medidas y actos administrativos, se intensificó sustancialmente desde enero de 1995. Las opiniones emitidas en relación con la apertura a la competencia de diversos sectores reflejan el aumento en los trabajos efectuados en este ámbito de la Ley. Prácticas monopólicas y otras restricciones a la competencia

Las denuncias e investigaciones de oficio contra prácticas monopólicas y otras restricciones a la competencia ascendieron a 125 en el periodo 1993-96. La proporción más elevada de denuncias se recibió durante el primer año de labores, como consecuencia de las expectativas que generó el establecimiento de la Comisión. El desconocimiento de la Ley y la inexperiencia de los denunciantes explican la conclusión por desechamiento del 90% de los casos terminados en ese primer ejercicio. La mejor atención y la eficaz respuesta a las consultas de los agentes económicos se han reflejado en una reducción de los casos desechados. El porcentaje de desechamientos disminuyó hasta 29% en 1995-96 y los casos resueltos representaron 43% de los concluidos en ese ejercicio. ³ Más aún, algunas denuncias desechadas por deficiencias de forma se investigaron de oficio.

Durante los primeros años de aplicación de la Ley, la eliminación de prácticas restrictivas a la competencia se apoyó de manera importante en investigaciones de oficio. A fin de lograr la mayor efectividad, éstas se han concentrado en sectores desregulados donde persisten inercias anticompetitivas, en áreas de actividad económica con restricciones administrativas a la entrada de competidores, y en mercados concentrados, tradicionalmente caracterizados por el intercambio de información entre participantes. A los primeros corresponden los arreglos de precios efectuados por cámaras y asociaciones empresariales; a los segundos, los sistemas de distribución y comercialización de gasolina y de óxido de etileno; y a los últimos, las colusiones detectadas en las subastas de Cetes y en la licitación pública para la compra de barita.

La Comisión ha puesto el mayor énfasis en la eliminación de prácticas monopólicas absolutas, tanto por sus probados daños a la eficiencia y al bienestar social, como por anular los beneficios de la desregulación al sustituir, en múltiples casos, los antiguos precios regulados por acuerdos privados de precios. Entre los casos presentados en los informes anuales destacan los acuerdos de fijación de precios en lavanderías y tintorerías, autotransporte de carga, distribución de agua purificada, servicios de desconsolidación de carga, distribución de huevo y despacho aduanal. Todos ellos fueron sancionados con la suspensión de las prácticas y con multas a los infractores.

Las prácticas monopólicas relativas investigadas consistieron en los contratos de exclusividad impuestos por Aerovías de México, y en la negación de trato y boicot efectuada por dos asociaciones de expendedores de periódicos y revistas. Estas conductas están previstas de manera específica en las fracciones IV, V y VI del artículo 10 de la Ley. Se investigaron también seis casos considerados en el artículo 10, fracción VII, como actos que dañan la competencia por desplazamiento indebido de competidores. En este grupo se encuentran las denuncias por depredación de precios presentadas por Naviera Turística de Quintana Roo contra Transportes Marítimos de Yucatán y por Chicles Canel's contra Chicle Adams, y la denuncia de Singer Mexicana contra Vitro, Distribuidora Cónsul y Mabesa por descuentos anticompetitivos a minoristas. También se encuentran en este grupo las investigaciones a las empresas es-tatales Aeropuertos y Servicios Auxiliares y Pemex-Petroquímica, por la imposición de barreras de entrada en la prestación de servicios conexos a los aeropor-tuarios y la discriminación de precios en la venta de óxido de etileno, respectivamente. Todos estos casos fueron sancionados, con excepción de los presentados por Naviera Turística y Canel's, en los cuales no se encontraron infracciones a la Ley. Sin embargo, como resultado de la investigación del último caso, la Comisión mantuvo bajo supervisión el mercado de las gomas de mascar. Esto condujo al inicio de una investigación de oficio contra Warner Lambert por presunta depredación de precios. Las resoluciones de la Comisión sobre las diversas denuncias de violaciones al artículo 10, fracción VII de la Ley, permiten precisar las prácticas investigadas y catalogarlas como actos que indebidamente dañan o impiden la competencia. De esta forma, se han establecido criterios que contribuyen a identificar las prácticas monopólicas relativas no particularizadas en las fracciones I a VI del artículo 10. Además, la resolución del caso Canel's contra Adams incluyó criterios contables que facilitan y dan transparencia a la determinación de costos de las empresas involucradas en las denuncias de depredación de precios. La investigación en curso contra Warner Lambert toma ya en cuenta estos criterios. Las barreras al comercio interestatal impuestas por los gobiernos de los estados violan el artículo 117 constitucional. Su establecimiento perjudica la integración económica del país, obstaculiza el desarrollo de las ventajas comparativas regionales, desplaza a los competidores de otras regiones de los mercados locales y facilita la realización de prácticas monopólicas. Su investigación es de alta prioridad para la Comisión. En el periodo 1993-96 se determinó la existencia de este tipo de restricciones para ciertos productos en los estados de Sinaloa, Baja California, Campeche y Chiapas. 4 Además, se recomendó al gobierno de Chihuahua la modificación de un proyecto de ley que restringía la participación de proveedores de otras entidades en las compras gubernamentales de ese estado. La eliminación de las restricciones a la competencia establecidas por las dependencias de la administración pública federal, estatal o municipal está prevista en los artículos 2º y 3º de la Ley de competencia. Hasta la fecha se han concluido investigaciones en los estados de Baja California, Oaxaca, México y Chiapas. En todos los casos se determinaron barreras de entrada a competidores, establecidas con el propósito de proteger a gremios específicos, evitar "competencia ruinosa" o garantizar ciertos niveles de calidad. La Comisión recomendó la eliminación de dichas restricciones, sin perjuicio de los objetivos legítimos que pudieran per-seguirse en cada caso.

Concentraciones

Las concentraciones notificadas ante la Comisión, conforme con la obligación prevista en el artículo 20 de la Ley, ascendieron a 308 entre 1993 y 1996. Al cierre del periodo se habían resuelto 285; tres habían sido concluidas por desistimiento, una por afirmativa ficta y dos por desechamiento. Las 17 restantes se encontraban en proceso. Las resoluciones de este mismo periodo comprenden 265 casos no objetados, 19 condicionados y uno objetado. La mayoría fueron resueltos en plazos menores a los

II. Concentraciones

La investigación de concentraciones y de otras transacciones notificables según diversos ordenamientos sectoriales registró, en 1996, el mayor dinamismo desde el establecimiento de la Comisión en junio de 1993. Se ha mantenido así la tendencia ascendente observada desde entonces. Los casos presentados durante el segundo semestre de 1996 reflejaron un notable incremento en el número de concentraciones y en el interés de los empresarios en la desincorporación de empresas públicas, así como en la explotación comercial de bienes y servicios públicos en áreas concesionadas o permisionadas. Las notificaciones recibidas por estos conceptos ascendieron a 133, cifra equivalente a 75.6% de los casos registrados en 1995-96, y superior en un 37% a la de 1994-95.

Concentraciones.

- El número y diversidad de transacciones notificadas en los últimos años se explican por la profunda transformación experimentada en los mercados nacionales. Entre sus causas destacan la búsqueda de economías de escala y diversificación, la adquisición de empresas afectadas por la crisis, la integración a la economía internacional y la globalización de los mercados. Al igual que en el pasado, las concentraciones notificadas durante el semestre obedecen generalmente a más de uno de estos factores.
- Destaca la evolución del sector telecomunicaciones en todos sus mercados; especialmente las alianzas estratégicas entre empresas mexicanas y extranjeras en las áreas de telefonía celular y radiocomunicación móvil especializada de flotillas. Destacan también las iniciativas para integrar servicios de telefonía local y televisión restringida. Asimismo sobresale la reestructuración del sector financiero, mediante la participación de la banca nacional y extranjera en la adquisición, capitalización y modernización de instituciones financieras intervenidas.
- Cabe mencionar el impacto de diversas concentraciones internacionales en los mercados nacionales. En este sentido, sobresalen las fusiones y alianzas estratégicas entre empresas farmacéuticas internacionales con efectos en México a través de sus subsidiarias. Como contraparte, deben mencionarse las concentraciones entre empresas mexicanas y extranjeras, dirigidas fundamentalmente a aumentar la presencia de las primeras en el exterior. En estos casos, los efectos se registraron tanto en el territorio nacional como en otros países, dando lugar en uno de ellos a la intervención de la autoridad de competencia respectiva.
- En suma, durante los seis meses que cubre el presente informe se recibieron 75 notificaciones y se concluyeron 69 casos. Ambas cifras reflejan una marcada tendencia creciente, si se toma en cuenta que representan 74 y 73% de los casos recibidos y terminados respectivamente, en los doce meses previos.

Las concentraciones concluidas en el semestre corresponden a un desistimiento, dos desechamientos y 66 resoluciones del Pleno. De éstos, 63 fueron aprobados y tres condicionados. Al igual que en años anteriores, todos fueron desahogados en plazos inferiores a los máximos establecidos en la Ley. El valor de las concentraciones resueltas ascendió a 37,355.9 millones de pesos. Esta cantidad implica un promedio por transacción de 644.1 millones de pesos; inferior en un 33% al registrado en el ejercicio 1995-96. Privatizaciones. En los procesos de licitación de los Ferrocarriles Chihuahua al Pacífico, SA de CV, y del Noreste, SA de CV, la Comisión recibió nueve notificaciones de grupos interesados. Una fue desechada por descalificación técnica durante el proceso respectivo y las demás fueron aprobadas dentro de los tiempos previstos en las convocatorias.

- Concesiones. Durante el periodo del presente informe se inició el concesionamiento de bandas del espectro radioeléctrico por medio de licitaciones. Las tres primeras convocatorias correspondieron a los servicios de radiolocalización móvil aeronáutica y de personas, así como a radioenlaces punto a punto. En conjunto, la Comisión recibió 34 notificaciones de las cuales una fue desechada por no cumplir con los plazos establecidos en el procedimiento respectivo. Asimismo, objetó a uno de los licitantes por rebasar las restricciones impuestas para prevenir riesgos a la competencia. Los 32 restantes fueron aprobados dentro de los tiempos establecidos en las convocatorias correspondientes.
- Permisos. Durante 1996, la Comisión Reguladora de Energía inició la asignación de permisos para distribución y transporte de gas natural, en los términos previstos en el reglamento en la materia. Como resultado de este proceso, la Comisión Federal de Competencia recibió 23 notificaciones. Cinco correspondieron a la licitación del permiso de distribución exclusiva por doce años en la zona de Mexicali; 14 consistieron en solicitudes de permisos de distribución presentadas por compañías que ya prestaban este servicio en distintas localidades y cuatro a los interesados en permisos de transporte. Todas las notificaciones fueron aprobadas tomando en cuenta, entre otros factores, la disponibilidad de otros combustibles, la inexistencia de concentraciones horizontales y la ausencia de cambios estructurales en los mercados relevantes.
- En las siguientes páginas se presentan algunos casos ilustrativos sobre los distintos tipos de operaciones descritas. Sin perder de vista los actos jurídicos a los que corresponden, la exposición considera principalmente los sectores donde se realizaron y los factores económicos que influyeron o, en su caso, relacionaron los casos planteados. De esta forma, se aprecia con mayor claridad la resolución de cada caso en particular y su relación con la estructura y evolución de los mercados respectivos.

1. Telecomunicaciones

- Los mercados de telecomunicaciones continuaron con cambios estructurales estrechamente relacionados con la posición competitiva de las empresas, las características tecnológicas del sector, el desarrollo de economías de escala y diversificación, y la apertura de nuevas concesiones para el uso del espectro radioeléc-trico. Estos factores, aunados a los objetivos empresariales de eficiencia, crecimiento, consolidación y preservación de mercados, explican tanto las concentraciones notificadas a la Comisión, como el interés de los particulares por obtener las concesiones licitadas. La Comisión estudió 45 casos¹ durante el segundo semestre de 1996; cantidad superior a los 22 investigados² en los tres años anteriores.
- Con excepción de la telefonía de larga distancia, la transformación experimentada por el mercado de telecomunicaciones en los dos últimos años se ha llevado a cabo sin la entrada significativa de nuevos participantes. Esta evolución refleja el predominio de asociaciones estratégicas, así como la obtención de concesiones por compañías o grupos que ya operaban en el sector. Sin embargo, esta tendencia no siempre ha implicado un aumento en los niveles de concentración. Los mercados de telefonía celular, radiolocalización móvil de personas (RMP), televisión restringida y telefonía de larga distancia son ahora más contendidos.
- Los requerimientos de espectro radio-eléctrico para el desarrollo de nuevas tecnologías en el servicio de radiocomunicación móvil especializado de flotillas (RMEF) han conducido a la celebración de alianzas estratégicas que elevan apreciablemente el grado de concentración en esta actividad. Las nuevas tecnologías ofrecen mayor eficiencia al facilitar un uso más intensivo del espectro, así como al brindar alternativas más económicas a la telefonía celular.
- La estrecha relación funcional entre los diversos servicios de telecomunicaciones su creciente integración tecnológica, determinarán la futura estructura de los mercados respectivos. Cabe esperar el surgimiento de alianzas estratégicas que proporcionen servicios diversificados en escalas rentables y eficientes. La Comisión continuará atenta a este fenómeno, a fin de asegurar que la evolución del sector se realice en condiciones de competencia y, por tanto, en beneficio de empresas y consumidores.

Televisión restringida, telefonía local y otros servicios

- Las resoluciones de la Comisión incluyen en un solo mercado relevante los servicios de televisión restringida por sistemas de cable, distribución multicanal multipunto (MMDS) y televisión directa al hogar vía satélite (DTH) que concurren en la misma área geográfica. Asimismo, con respaldo en información técnica y experiencias internacionales, la Comisión ha tomado en cuenta la factibilidad de emplear indistintamente las redes alámbricas de las compañías telefónicas y de televisión por cable en la presentación de los servicios locales

de telefonía y de televisión restringida. Las investigaciones desarrolladas han considerado los efectos en la competencia de las concentraciones de empresas o grupos con intereses en estos servicios. Mención especial merecen las notificadas entre compañías con redes telefónicas alámbricas y de televisión por cable, tanto por su incidencia en los mercados relevantes de telefonía local como de televisión restringida.

Imbursa, Sociedad de Inversión de Capitales, SA de CV / Grupo Acir Comunicaciones, SA de CV

Imbursa, Sociedad de Inversión de Capitales, SA de CV / Televisión Medcom, SA de CV

- En el segundo semestre de 1996, la Comisión fue notificada sobre el interés de Imbursa, Sociedad de Inversión de Capitales, SA de CV, (Imbursa) en adquirir el 49.5 y 40% de las acciones representativas de los capitales sociales de Grupo Acir Comunicaciones, SA de CV, (Acir) y de Televisión Medcom, SA de CV, (Medcom) respectivamente. Ambas empresas contaban con concesiones para instalar, operar y prestar el servicio de televisión restringida por medio del sistema DTH. Además, la operación Imbursa/Acir incluía o preveía la participación de esta última en los servicios de televisión restringida por cable y MMDS; televisión abierta (UHF); radiodifusión; radiolocalización móvil de personas y radiocomunicación móvil de flotillas. A la fecha de la notificación, Acir ofrecía los servicios de televisión restringida (cable y MMDS), radiodifusión y RMEF en diversas localidades.
- Por su parte, Imbursa es una sociedad de inversión de capital (Sinca). Tiene por objeto el financiamiento de sociedades mercantiles por medio de la adquisición de valores y documentos emitidos por las últimas, conforme a la legislación aplicable. Las Sincas deben retirar su participación de las empresas financiadas cuando se obtienen los rendimientos esperados. En los casos Imbursa/Acir e Imbursa/Medcom, los financiamientos se otorgarían de acuerdo con la figura de empresa promovida prevista en la Ley de Sociedades de Inversión. La naturaleza estrictamente financiera de estas transacciones condujo a suponer que Acir y Medcom operarían con administraciones independientes; esto es, sin ninguna vinculación comercial u operativa derivada de las concentraciones. Así, los financiamientos fortalecerían la entrada de dos nuevos competidores en los mercados relevantes respectivos de televisión restringida y podrían intensificar la competencia en los demás servicios, en los cuales participa o pudiera incurrir Acir. No obstante, la Comisión tomó en cuenta los riesgos eventuales a la competencia relacionados con la vinculación de Imbursa a Grupo Carso y, por tanto, a los intereses de este último en telefonía alámbrica, televisión por cable y RMP. Para evitarlos y reforzar los aspectos procompetitivos, la Comisión resolvió no objetar las concentraciones, pero las sujetó a ciertas condiciones que garantizaran la naturaleza exclusivamente financiera de la operación. Entre ellas destacan las siguientes: -Establecimiento de un mecanismo mediante el cual Imbursa: 1) enajene sus acciones de Acir y Medcom en un plazo razonable, definido en los términos de la maduración de los proyectos financiados y 2) no ejerza sus derechos de voto en las actividades de Acir y Medcom.

- Venta de las acciones de Acir y Medcom, propiedad de Imbursa, en caso de incumplimiento de las condiciones impuestas por la Comisión.
- Acir se obligaría a dar acceso abierto y no discriminatorio a sus redes de televisión por cable, de acuerdo con los preceptos de la Ley Federal de Telecomunicaciones.
- Sercotel, SA de CV / Empresas Cablevisión, SA de CV Editora Factum, SA de CV, (Factum) notificó su interés en vender el 51% del capital social de Empresas Cablevisión, SA de CV, (Empresas) a Sercotel, SA de CV, (Sercotel). Con esta operación Sercotel aumentaría su participación de 49 a 100% del capital social de Empresas.4 Sercotel y Factum son subsidiarias de Teléfonos de México, SA de CV, (Telmex) y de Grupo Televisa, SA, (Televisa) respectivamente. Empresas es propietaria de 99.9% del capital de Milar, SA de CV, (Milar) quien a su vez tiene el control de: a) una empresa con concesión para transmitir televisión por cable (Cablevisión, SA de CV) y de otras cuyas concesiones están en trámite para operar mediante este sistema y, b) diversas compañías con solicitudes de concesiones para transmitir televisión por MMDS y UHF. La operación notificada comprendía, además, la venta de las empresas indicadas en el inciso b) a Factum. De esta manera, al cerrarse la transacción, Telmex controlaría a Empresas a través de Sercotel, así como a Milar y sus subsidiarias de televisión por cable. Por su parte, Televisa mantendría la propiedad de Factum y, por medio de ella, el control de las televisoras con solicitudes para transmitir por los sistemas MMDS y UHF.
- Los mercados relevantes de la concentración correspondían a:
 - Los servicios de televisión restringida en las zonas especificadas en los títulos que extiende la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) al concesionario.
 - Los servicios de telefonía básica local (alámbrica) en las distintas áreas donde operan o puedan operar las empresas de televisión por cable relacionadas con la concentración, dada la posibilidad de emplear la red de las últimas en la prestación de servicios de telefonía local, así como en general, en la transmisión bidireccional de voz y datos. En virtud de la complejidad de la operación y de su efecto significativo sobre los mercados, la Comisión celebró consultas con la SCT, así como reuniones con los promoventes y los agentes posiblemente afectados. Con base en estas consultas y en las investigaciones realizadas, se exploraron diversas condiciones que eliminaban riesgos a la competencia a cambio de modificaciones sustanciales en los planes de Telmex y Televisa. Ante esta situación, Sercotel y Factum se desistieron de la concentración.

Telefonía celular

En el esquema de concesionamiento de la telefonía celular, instrumentado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se establecieron dos bandas denominadas A y B. El uso de la primera fue segmentado en nueve regiones y se asignó cada una a distintos grupos empresariales. La banda B fue concesionada en todo el país a Radiomóvil Dipsa, SA, (Telcel) subsidiaria de Teléfonos de México, SA de CV. De esta manera, cada región quedó atendida por dos empresas competidoras: Telcel y la concesionaria de la banda A en la zona correspondiente.

Las resoluciones de la Comisión han determinado los servicios de telefonía celular ofrecidos en el área o áreas geográficas con-cesionadas a los agentes participantes en la transacción como mercado relevante de las concentraciones notificadas. El criterio empleado tomó en cuenta la ausencia de sustitutos viables y el alcance geográfico de las concesiones. Por otra parte, el análisis de poder de mercado ha considerado la estructura duopólica del mercado relevante y la desventaja competitiva relativa de los concesionarios de la banda A frente a Telcel. Los primeros dependen de la red telefónica de una empresa ajena (Telmex) y están obligados a celebrar acuerdos de interconexión para finalizar los servicios fuera de las áreas concesionadas. Telcel no enfrenta estas limitaciones.

La necesidad de superar esas desventajas, los requerimientos tecnológicos y financieros, así como el desarrollo de los mercados de telefonía celular y de los equipos vinculados a estos servicios han ocasionado una concentración creciente entre las compañías participantes en la banda A. Así, ocho de las nueve concesiones regionales otorgadas originalmente a grupos empresariales independientes entre sí, se habían concentrado en dos grupos de interés encabezados por Motorola y Iusacell. El primero controla o tiene participación en las regiones I, II, III y IV; 5 y el segundo, en las V, VI, VII y IX.6

Network Ventures III, Inc. / Movitel del Noroeste, SA de CV / Movicelular, SA de CV / Moviservicios, SA de CV

Motorola Inc. / Grupo Portatel, SA de CV

- Durante el segundo semestre de 1996, la Comisión resolvió la transacción Network Ventures III, Inc./Movitel del Noroeste, SA de CV/Movicelular, SA de CV/Moviservicios, SA de CV, por medio de la cual la filial de Motorola (Network Ventures III) adquirió 22% del capital de las otras empresas. De esta forma, Motorola fortaleció su presencia en el norte del país. En el mismo periodo, la Comisión investigó la notificación Motorola Inc./Grupo Portatel, SA de CV. Esta operación permitiría a Motorola comprar 21.7% del capital de Portatel, empresa controladora de la concesionaria de la zona VIII (Portatel del Sureste, SA de CV). Con la compra, Motorola se comprometió a garantizar el cumplimiento de las obligaciones de Portatel. Tanto en estos casos como en las concentraciones notificadas en años anteriores,⁷ la Comisión consideró la conveniencia de autorizar alianzas regionales para formar competidores eficaces. Asimismo, tomó en cuenta que esas operaciones no disminuían el número de oferentes en los mercados relevantes, no otorgaban poder sustancial a las empresas concentradas y, en cambio, reducían el poder de mercado de Telcel. En síntesis, la disputabilidad del mercado de telefonía celular ha tendido a aumentar con este tipo de operaciones, beneficiando al consumidor con mayores opciones y mejores precios. A partir de estas bases, la Comisión no objetó la realización de las concentraciones mencionadas.

Servicios de radiolocalización móvil de personas Concesionamiento de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico

- La Comisión recibió notificaciones de 24 interesados en obtener concesiones de bandas del espectro radioeléctrico para prestar servicios de RMP. La presentación de las propuestas ante la Comisión y su opinión favorable son indispensables para participar en la licitación de las concesiones. En el semestre se licitaron 27 concesiones con cobertura regional (tres por cada una de las nueve zonas definidas en todo el país) y 9 con alcance nacional, en las frecuencias 929-929.7 y 931.2-931.9 MHz respectivamente, con la modalidad de subasta simultánea ascendente. A fin de prevenir riesgos a la competencia, la asignación quedó sujeta a las siguientes restricciones:
 - Un máximo igual a cuatro concesiones nacionales o a las concesiones regionales equivalentes en términos de participación en el mercado.⁸ Alternativamente, un número de concesiones nacionales y regionales con un mercado agregado potencial no mayor al estimado para cuatro concesiones nacionales.
 - Ninguna región del país podría ser atendida por más de cuatro concesiones (nacionales, regionales o una combinación de ambas) pertenecientes a un mismo agente económico. En este tope se incluyeron las concesiones otorgadas previamente a la licitación, dentro de las frecuencias citadas.
 - Otorgamiento de no más de dos concesiones en una misma región por licitante; es decir, dos de las tres subastadas en cada región.
 La Comisión hizo extensivas estas restricciones a los grupos de empresas relacionados entre sí por medio de socios comunes y vínculos corporativos. Los mercados relevantes corresponden a los servicios de RMP a nivel regional o nacional. Como resultado de las restricciones impuestas, las nuevas concesiones limitan el poder de mercado de los participantes. Esto se debe a que propician la entrada de nuevos agentes económicos e impiden la obtención de concesiones adicionales a quienes ya cuentan o pueden alcanzar el máximo permitido en cada uno de los mercados.
- La Comisión aprobó todas las notificaciones presentadas con apego a las bases de la licitación por no implicar riesgos a la competencia. La propuesta de Comunicaciones MTEL, SA de CV, fue objetada en virtud de que esta empresa contaba con cuatro concesiones a nivel nacional.

Servicios de radiocomunicación móvil especializados de flotillas

- Las concentraciones registradas en los servicios RMEF anticipan cambios sustantivos en la estructura de los mercados correspondientes, así como en calidad, precio y variedad de los servicios que proporcionarán las compañías que se dedican a estas actividades. Las nuevas tecnologías digitales explican, en buena medida, este planteamiento. Al adoptarlas, las empresas podrán utilizar más eficientemente el espectro radioeléctrico, reducir costos, mejorar precios y ampliar la gama de servicios al ofrecer sustitutos viables de telefonía celular y RMP, además de los de despacho. Sin embargo, el uso de la nueva tecnología implica necesariamente economías de escala y diversificación y, por tanto, el crecimiento de las empresas por medio de nuevas inversiones y concentraciones.

Los servicios RMEF ofrecidos actualmente en el país emplean tecnología analógica.

Para ello se encuentran reservadas las bandas de 400 y 800 MHz. La tecnología utilizada en Estados Unidos también permite emplear las bandas de 220 y 900 MHz. La modernización de este sector, así como el convenio entre México y Estados Unidos para homologar las áreas del espectro utilizadas en este servicio, permiten suponer la posible inclusión de las bandas de 220 y 900 MHz en la ampliación de los servicios RMEF que se ofrezcan en México.

La introducción de la tecnología digital modifica la percepción de la Comisión sobre los mercados relevantes afectados por las concentraciones entre prestadores de servicios RMEF. En los casos de concentraciones entre compañías que utilizan tecnología analógica, las resoluciones de la Comisión han considerado como servicio relevante al de despacho. Según las resoluciones respectivas, el mercado relevante consiste en los servicios de despacho⁹ prestados por empresas que concurren en la misma área geográfica.

En los casos de concentraciones que involucran a empresas con tecnología digital, la Comisión ha expresado que el trunking digital, además de proporcionar los servicios de despacho que ofrece el trunking analógico, puede constituir un sustituto eficiente de la telefonía celular y de los servicios RMP. En otras palabras, la entrada del trunking digital incidirá simultáneamente en los mercados relevantes de: 1) servicios de despacho, 2) telefonía celular y 3) servicios RMP. Nextel Investment Company / Corporación Mobilcom, SA de CV Durante el segundo semestre de 1996, esta autoridad fue notificada sobre la posible adquisición de 56.4% de las acciones representativas del capital social de Corporación Mobilcom, SA de CV, por Nextel Investment Co. (Nextel). Diversas transacciones no objetadas por la Comisión antecedieron a esta operación. Mediante ellas, Nextel alcanzó una participación del 18.8% en el capital de Mobilcom.¹⁰ De esta suerte, con la última concentración notificada, la propiedad accionaria de Nextel se elevaría a 75.2%, gozando así de una amplia participación mayoritaria en Mobilcom.

Nextel es una empresa estadounidense, subsidiaria de Nextel Communications Inc. (NCI), de la que Motorola Inc. es uno de los tres accionistas con participaciones superiores a 5%. En 1994, NCI y Motorola ocuparon el primero y segundo lugares como proveedores de servicios RMEF en Estados Unidos. Ese año convinieron una alianza estratégica que concentraba el negocio de trunking en NCI. Esta, a su vez, se comprometía a comprar el equipo manufacturado por Motorola para la banda de 800 MHz y a otorgarle una participación de 24% en NCI.

En México Mobilcom participa en el mercado de RMEF a través de Tricom Network, SA de CV, que ofrece el servicio de trunking analógico. Conforme a las concesiones respectivas, dichos servicios se prestan en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), Monterrey, Guadalajara, Puebla, Veracruz y Acapulco, así como en diversas rutas y localidades del centro, occidente, norte y noroeste del país. A nivel nacional, Mobilcom atiende al 28.3% de los usuarios, lo cual la sitúa en segundo lugar después de Radio Cel, SA de CV, y muy arriba de los demás oferentes. La concentración de Nextel y Mobilcom tiene como finalidad la capitalización de ésta y la mejoría de sus servicios con base en la experiencia de Nextel en los Estados Unidos. La investigación consideró los intereses de Nextel y Motorola en el área del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, en este contexto, las expectativas de desarrollo del mercado mexicano. En virtud de que Nextel no participaba directamente en la prestación de servicios de RMEF en el

territorio nacional¹¹ tales objetivos podrían alcanzarse sin que la concentración implicase cambios en la estructura del mercado relevante. Sobre estas bases la Comisión no objetó la concentración referida. Nextel Investment Company, Inc. / Radio Cel, SA de CV / Corporación Mobilcom, SA de CV / Mobil Digital, SA de CV

Posteriormente a la resolución del caso Nextel/Mobilcom, la Comisión fue notificada sobre la posibilidad de una nueva concentración que asociaría a Nextel y Radio Cel, SA de CV, en una alianza estratégica. Para ello, Radio Cel se convertiría en accionista de Nextel. Por su parte, la subsidiaria mexicana de ésta (Mobilcom) adquiriría tanto las concesiones RMEF de las subsidiarias de Radio Cel como una participación accionaria mayoritaria en Mobil Digital, SA de CV, empresa que crearía Radio Cel para consolidar la alianza. Sin embargo, el 51% de las acciones con derecho a voto de Mobil Digital quedarían en propiedad de los socios de Radio Cel.

Con esta transacción, Mobilcom estaría en condiciones de integrar los canales de las bandas de 400 y 800 MHz concesionados a sus subsidiarias y a las de Radio Cel. Así, la alianza Nextel/Radio Cel permitiría: 1) contar con los canales contiguos necesarios en la banda de 800 MHz para desarrollar trunking digital, con base en el sistema iDEN 3:1 de Motorola y, 2) mantener los servicios de despacho por medio de trunking analógico para atender a sus clientes tradicionales.

La instalación del trunking digital tendría efectos positivos en eficiencia, costos, precios, calidad y variedad de servicios. El empleo de la tecnología digital y el reuso de frecuencias en los canales de la banda de 800 MHz incrementa sustancialmente la capacidad del nuevo sistema frente al trunking analógico. Además, facilita la interconexión con las demás redes públicas de telecomunicaciones, así como la prestación de servicios similares a los de la telefonía celular y de RMP, sobre bases competitivas. La experiencia de NCI en la instalación y operación de trunking digital en Estados Unidos y su alianza con Motorola Inc., constituyen un respaldo importante para la alianza estratégica planteada en México. Por estas razones, la concentración Nextel/Radio Cel/Corporación Mobilcom/ Mobil Digital incidirá en los mercados de RMEF, telefonía celular y RMP. La dimensión geográfica del mercado relevante corresponde, en el caso de los servicios RMEF, a las zonas concesionadas a Mobilcom y Radio Cel en las bandas de 400 y 800 MHz. En los casos de los demás servicios (celular y RMP), el ámbito geográfico de los mercados relevantes coincide con las zonas donde operan Mobilcom y Radio Cel en la banda de los 800 MHz.

La concentración agrupa 15 concesiones RMEF de las 42 otorgadas en las bandas de 400 y 800 MHz. Concentra 63% de los canales asignados para el servicio RMEF en la Ciudad de México y 31% de los concesionados en Guadalajara y Monterrey. La participación conjunta de las empresas concentradas fluctúa entre 11.5 y 34% en el centro del país y Acapulco. A pesar de la importancia de los notificantes en los mercados de RMEF en la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Querétaro, la competencia en los mercados relevantes respectivos se podría preservar gracias a la existencia de la capacidad ociosa en los demás concesionarios y a la licitación previsible de las bandas de 220 y 900 MHz. Por otra parte, la concentración implicaría efectos procompetitivos notables en el mercado de la telefonía celular. El desarrollo del trunking digital por parte de Mobilcom y, por tanto, la prestación de

servicios similares a los de dicha telefonía, agregaría un tercer competidor en la ZMCM, Guadalajara, Monterrey y en el centro del país. Adicionalmente, la vinculación entre Motorola y NCI facilitaría la integración de una competencia efectiva a nivel nacional, capaz de igualar los servicios que proporciona Telcel en todo el país. La Comisión consideró, asimismo, que la concentración no tendría efectos adversos en los mercados de RMP en virtud de la estructura que los caracteriza actualmente. Estos factores, aunados a la futura utilización de la tecnología PCS, restarían poder de mercado a la concentración, dada la sustituibilidad del último frente a la RMP y a los demás servicios mencionados previamente.

Por todos estos motivos, la Comisión resolvió no objetar la concentración Nextel/Radio Cel/Mobilcom/Mobil Digital pero sujetó su realización a la observación de medidas que previnieran futuras asociaciones adversas a la competencia. Entre éstas destacan las siguientes:

- Notificación a la Comisión de cualquier acumulación adicional o adquisición del espectro radioeléctrico que Mobilcom o Radio Cel realicen, directa o indirectamente.
- Obligación de mantener el servicio de RMEF con tecnología analógica. Con este fin, deben elaborar un programa de comercialización satisfactorio para la Comisión.
- Presentar un informe sobre el mercado de los servicios RMEF en un plazo de 18 meses, que incluya la situación del proyecto digital y del trunking analógico a cargo de los promoventes.

Banco de Nova Scotia / Grupo Financiero Inverlat, SA de CV

Banco de Bilbao y Vizcaya-México, SA / Banca Cremi, SA / Banco de Oriente, SA

Banca Promex, SA / Banco Unión, SA

- El interés de la banca internacional por establecerse y crecer en el mercado financiero mexicano, así como el proceso de capitalización y saneamiento de las instituciones intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, explican dos de las tres concentraciones bancarias realizadas en el segundo semestre de 1996: Banco de Nova Scotia/Grupo Financiero Inverlat, SA de CV, y Banco de Bilbao y Vizcaya-México, SA/Banca Cremi, SA/Banco de Oriente, SA. La tercera, que corresponde a Banca Promex SA/Banco Unión, SA, también se refiere a una transacción relacionada con un banco intervenido pero sólo incluye instituciones nacionales. En este caso, Promex aprovechó la oportunidad que brindaba la venta de los activos de Banco Unión para concretar sus objetivos de crecimiento.
- La concentración Nova Scotia/Inverlat se llevó a cabo en dos etapas. Inicialmente, Nova Scotia adquiriría 16% del banco mexicano a Fobaproa, 12 así como la deuda subordinada, convertible en 39% de las acciones de la misma institución en el año 2000¹³. La conversión de este papel y la determinación de la participación de los accionistas originales que calificaran en el capital de Inverlat (entre 9 y 45%) se realizaría en la segunda fase. De esta forma, Nova

Scotia podría detentar hasta 55% de Inverlat. El mercado relevante correspondiente a esta transacción consiste en los servicios financieros bancarios y no bancarios ofrecidos en el territorio nacional. La estructura del mismo no presenta índices de concentración elevados, a pesar de que tres instituciones (distintas a las notificantes) registran una participación conjunta superior a 50%. En virtud de esta situación y de que Nova Scotia no participaba en el sistema bancario mexicano a través de otras instituciones, la concentración no alteraría la composición del mercado relevante ni otorgaría poder sustancial a los promoventes. Por estas razones y debido a que el fortalecimiento de Inverlat contribuiría al desarrollo de la competencia en el sector, la Comisión no objetó esta concentración. En junio de 1995, la Comisión aprobó la concentración BBV International Investment Corporation/Grupo Financiero Probursa, SA de CV.¹⁴ La operación consistió en la capitalización de Probursa, por medio de un aumento hasta de 70% en la participación accionaria del BBV International. De esta forma, Probursa se convirtió en filial de la institución española y cambió su razón social a Banco de Bilbao y Vizcaya-México, SA. Posteriormente, a fin de ampliar su presencia en el mercado mexicano, BBV-México notificó su interés en adquirir los activos (bienes muebles e inmuebles), así como en asumir los pasivos de Banca Cremi, SA y Banco de Oriente, SA.¹⁵ De igual forma, Promex presentó un planteamiento similar dirigido a la compra de Banco Unión en noviembre de 1996, de esta manera:

- BBV-México incorporaría la cartera de clientes y las sucursales de Cremi y Banco de Oriente a sus negocios, duplicando así el número de oficinas de atención al público¹⁶ y situándose en sexto lugar de la banca comercial del país.
- Promex agregaría 159 sucursales a su red de 237, extendiendo sus servicios tradicionalmente concentrados en el occidente del país y en el estado de Guanajuato, a todo el territorio nacional. Gracias a la clientela obtenida por medio de la concentración, Promex podría ubicarse dentro de los siete bancos más grandes del país.

Estas dos concentraciones no implicaban cambios notables en la estructura de los mercados relevantes respectivos definidos en ambos casos en términos similares a los especificados para Nova Scotia/Inverlat. Por esta razón y al considerar que tanto el fortalecimiento de BBV-México como el de Promex intensificarían la competencia frente a los cuatro bancos más importantes, la Comisión resolvió no objetar ninguna de las operaciones.

Industria farmacéutica

- Las fusiones entre grupos farmacéuticos internacionales, así como sus reestructuraciones corporativas, surtieron efecto en el territorio nacional a través de las subsidiarias mexicanas y, generalmente, condujeron a concentraciones entre ellas. De esta forma, las transacciones realizadas en el país estuvieron fuertemente relacionadas con la globalización experimentada en la industria farmacéutica. Las crecientes concentraciones internacionales que la han caracterizado tienen por objeto la sobrevivencia o el desarrollo de los grupos empresariales, en un sector cada vez más competido a nivel mundial. En este contexto, las concentraciones contribuyen a resolver los siguientes problemas:

- Costos elevados y riesgos en la investigación y desarrollo de nuevos productos. La solución de este aspecto es fundamental para la permanencia y el crecimiento en los mercados farmacéuticos. Para ello, se requieren recursos crecientes y una elevada capacidad para superar la acelerada obsolescencia que caracteriza actualmente a los productos de esta industria.
- Incapacidad para atender la amplia diversidad de productos demandados por mayoristas, hospitales privados, farmacias e instituciones de salud públicas. Asimismo, elevada vulnerabilidad ante cambios en la demanda, derivada de la estrecha gama de productos ofrecidos en mercados muy diversificados y cambiantes. Estas dificultades, cuyo origen es la relativa especialización de los laboratorios, explican las concentraciones entre empresas con productos no competidores entre sí.
- Desaprovechamiento de sinergias, así como de economías de escala y diversificación. La experiencia de las concentraciones realizadas en los últimos años revela incrementos en la productividad y ahorros significativos, particularmente en las áreas de investigación, administración, ventas y en la producción de insumos.

La fusión entre las empresas mexicanas Hoechst Marion Roussel, SA de CV/Grupo Roussel, SA de CV, resuelta por la Comisión en el segundo semestre de 1996, constituyó de hecho una reestructuración administrativa dentro del grupo internacional controlado por Hoechst AG. Las dos subsidiarias mexicanas se unieron en una sola empresa (Hoechst Marion Roussel, SA de CV) a fin de generar economías y sinergias, sin que su concentración implicara cambios sustanciales en sus relaciones con las matrices extranjeras, así como tampoco en los mercados nacionales donde participan. Sobre estas bases, la Comisión aprobó esta transacción. Las fusiones internacionales realizadas por Sandoz AG/Ciba-Geigy AG y Roche Group/Syntex Corp. incidieron en diversos países, activando la intervención de sus autoridades de competencia. En el caso de México, la operación Sandoz /Ciba repercutió en Sandoz, SA de CV, (Sansa) Sandoz Agrícola, SA de CV, y Ciba-Geigy Mexicana, SA de CV, (Cibamex) entre otras. Por otra parte, la concentración Roche/Syntex involucró a Roche Mexicana de Fármacos, SA de CV; Productos Roche, SA de CV; Syntex, SA de CV, y a Syntex Química, SA de CV. Por la magnitud de las operaciones implicadas en el territorio nacional, ambas concentraciones debían ser notificadas.

Sandoz AG / Ciba-Geigy AG

Sandoz, SA de CV/Ciba-Geigy Mexicana, SA de CV

- La transacción Sandoz AG/Ciba-Geigy AG planteada en Suiza, consistía en una concentración por integración (fusión por absorción), cuyo resultado final sería la constitución de Novartis AG, de acuerdo con la legislación de ese país. Novartis controlaría a las empresas fusionadas al enfocar sus actividades exclusivamente al área de ciencias de la vida. Con este fin, tanto la división de especialidades químicas de Ciba como la división de productos químicos para la construcción de Sandoz serían desincorporadas.

- Como resultado de esta operación, las subsidiarias mexicanas serían controladas por Novartis AG a través de Novartis, SA de CV, (Novamex), empresa que se constituiría para concretar en el país los objetivos de la concentración internacional. Para estos efectos: 1) Novamex adquiriría una participación mayoritaria en Cibamex y Sansa, y 2) las áreas de química industrial de Cibamex, las subsidiarias mexicanas de Sandoz, fabricantes de productos químicos para la construcción y otros negocios ajenos a los objetivos de la concentración, se separarían del nuevo grupo. En el caso de México, la concentración se desarrollaría en dos áreas de actividad, dentro de las cuales cabría distinguir diversos mercados relevantes:
 - Productos farmacéuticos. Cibamex y Sansa fabrican productos correspondientes a 55 clases terapéuticas, distribuidos en todo el territorio nacional. Sin embargo, sólo concurren en los tres siguientes mercados relevantes: nitritos y nitratos, agentes beta-bloqueadores simples y combinaciones de agentes beta-bloqueadores. Con la concentración, Novamex alcanzaría una participación mediana (9-12%) en los dos primeros y pequeña en el último (3%); porcentajes realmente modestos frente a los registrados por el competidor más fuerte en cada mercado (33, 45 y 51% en el orden citado). Consecuentemente, la transacción no otorgaría poder sustancial sobre los mercados relevantes.
 - Productos agroquímicos. En esta área, Cibamex y Sandoz Agrícola, SA de CV, participan en el rubro de plaguicidas. La concentración comprendía los siguientes mercados relevantes de alcance nacional: herbicidas, fungicidas e insecticidas. En los dos primeros Novamex sería la empresa líder, con participaciones de 25 y 20% respectivamente, sin que esto conllevara cambios significativos en las estructuras de ambos mercados. En el último, la concentración tendría un efecto marginal. Estos datos permiten concluir que la concentración no implicaba acumulación de poder sustancial sobre ninguno de los mercados citados.

Con fundamento en este análisis, la Comisión determinó que la concentración no implicaba riesgos a la competencia en ninguno de los mercados relevantes. Por tanto resolvió no objetarla.

Roche Finance Ltd. / Syntex Corporation Roche Mexicana de Fármacos, SA de CV / Syntex, SA de CV / Syntex Química, SA de CV

- En 1994 Roche Finance Ltd., subsidiaria del consorcio suizo Roche Group, adquirió 96% de las acciones de la empresa estadounidense Syntex Corp. Como resultado de esta fusión internacional, Syntex, SA de CV, y Syntex Química, SA de CV, (Syntex y Química, respectivamente) también quedaron bajo el control de Roche Finance, así se realizó una concentración con empresas constituidas conforme a la legislación mexicana. En virtud de la magnitud de los activos de Syntex y Química involucrados en la operación internacional, su notificación era obligatoria.¹⁷ Syntex y Química se sumaron al grupo de interés integrado hasta entonces en México por Roche Mexicana de Fármacos, SA de CV, y Productos Roche, SA de CV. De esta forma, la concentración comprendió los renglones de productos farmacéuticos, químicos, vitaminas y premezclas para alimentación animal; Syntex y Productos Roche sólo concurrían en el primero. El resto de las empresas de ambos grupos no concurrían en áreas de negocios comunes. Syntex y Productos Roche participaban a nivel nacional en diversos mercados

relevantes identificados por clases terapéuticas. Ambas empresas coincidieron en analgésicos, anti-rreumáticos no esteroides, antibióticos orales y antibióticos inyectables. Su participación conjunta sólo implicó cambios marginales en la estructura de cada uno de los mercados específicos. De esta suerte, el alto grado de disputabilidad prevaleciente antes de la concentración no cambiaría como resultado de ésta. Posteriormente a la realización de la concentración, la Comisión fue notificada sobre la fusión de Syntex y Química con Roche Mexicana de Fármacos, SA de CV,¹⁸ ya integrantes de Roche Group. La Comisión determinó que la operación no tendría efectos sobre la competencia, por tratarse de una reestructuración administrativa (dentro del mismo grupo de interés) en la cual concurrían dos empresas con participación en distintos mercados relevantes. Con base en los hechos y resultados descritos, la Comisión no objetó la transacción Roche Finance Ltd./Syntex Corp, como tampoco la fusión Roche Mexicana de Fármacos, SA de CV/ Syntex/ Química. Sin embargo, resolvió imponer una multa por omitir la notificación obligatoria de la primera concentración.

Gruma, SA de CV / Archer-Daniels Midland Co.

- Gruma, SA de CV, (Gruma) y Archer-Daniels Midland Co. (ADM), empresas constituidas conforme a las leyes mexicana y estadounidense, respectivamente, plantearon una alianza estratégica de alcance internacional en las áreas de negocios de la harina de maíz y de trigo. A fin de concretarla, notificaron su interés en realizar una concentración consistente en: 1) adquisición de 22% del capital de Gruma por parte de ADM; 2) cesión de 60% del capital de Molinera ADM Guadalajara, SA de CV, a Gruma y 3) transmisión a Gruma de 80% de los negocios de harina de maíz de ADM en Estados Unidos. En virtud de las dos últimas operaciones, Gruma adquiriría el control de dos molinos de trigo en México y de tres plantas de harina de maíz en Estados Unidos.¹⁹ Hasta la fecha de la notificación, Gruma tenía como actividades principales la producción de harina y tortilla de maíz, así como la fabricación de equipo para tortillerías. Por su parte, ADM integraba la producción de harina de trigo y de maíz entre sus negocios. Las operaciones de ambas empresas comprendían una dimensión internacional. Sin embargo, ADM contaba con una participación marginal en los mercados mexicanos respectivos. Por su parte, Gruma era líder tanto en los mercados mexicano como norteamericano de harina de maíz, seguido en este último por ADM. Adicionalmente, la empresa nacional extendía sus operaciones a Centroamérica, Colombia y Venezuela, así como a otras regiones del mundo en menor medida.

La alianza estratégica comprendía, entre otros aspectos:

- La participación de ADM en el mercado internacional de harina y tortilla de maíz, en asociación con Gruma, empresa con mayores ventajas tecnológicas y de organización en este ramo.
- La expansión de Gruma en el mercado estadounidense de harina de maíz, incorporando la capacidad de ADM.
- La incursión de Gruma en el mercado mexicano de harina de trigo, con apoyo en la tecnología, experiencia y capacidad logística de ADM.

Estos acuerdos se reforzarían con el establecimiento de compromisos, en virtud de los cuales: 1) Gruma y ADM no competirían en la producción de harina de trigo en el país; 2) ADM se abstendría de suscribir convenios con otras empresas en negocios relativos a masa, harina y tortilla de maíz, así como a maquinaria para la elaboración de estos productos y, 3) ADM no intervendría directa o indirectamente en transacciones relacionadas con maquinaria para producir harina de trigo en México. Los efectos de la concentración en el territorio nacional se registrarían en los mercados relevantes de harina de maíz y trigo. Hasta la fecha de la notificación, Gruma contribuía con 70% de la oferta de harina de maíz y Maíz Industrializado con 24%. Las importaciones de ADM representaban alrededor del 1% de la demanda nacional. En estas condiciones y en virtud de diversos factores, Gruma tenía poder sustancial sobre el mercado relevante de harina de maíz. La concentración no modificaría esta situación, dada la importancia marginal de las importaciones de harina de maíz y el objetivo de destinar la producción de las plantas estadounidenses al mercado de ese país. En otras palabras, la concentración sería neutral a la competencia en el mercado relevante de harina de maíz correspondiente al territorio nacional. El mercado relevante de la harina de trigo, por el contrario, se caracteriza por la existencia de un gran número de competidores. En la fecha de la notificación, Gruma no tenía participación en el mismo y ADM sólo controlaba dos molinos de los 122 existentes en el país. De esta forma, la transacción podría facilitar la entrada de Gruma en la cadena harina de trigo-pan, pero no le otorgaría poder sobre el mercado relevante. En razón de la neutralidad de la concentración en el ámbito mexicano, la Comisión resolvió no objetarla. Sin embargo, para evitar eventuales efectos colaterales adversos, requirió a los promoventes la revisión de las cláusulas de exclusividad. En respuesta a esta disposición, se eliminaron los aspectos relativos a la no intervención, directa o indirecta, de ADM en la fabricación, distribución y venta de maquinaria para producir tortillas y harina de trigo y maíz en la República Mexicana. Con ello se previnieron posibles obstáculos a la entrada de nuevos competidores.

Transmisiones y Equipos Mecánicos, SA de CV / Borg-Warner Automotive Diversified Transmission Products Corp.

La empresa mexicana Transmisiones y Equipos Mecánicos, SA de CV, (Tremec) y la estadounidense Borg-Warner Automotive Diversified Transmission Products Corp., (BW) notificaron su interés en realizar una concentración con efectos en el territorio nacional y en el extranjero. La transacción consistiría en la adquisición de la línea de transmisiones manuales para vehículos automotores de tracción trasera, propiedad de BW, por parte de Tremec. Los activos correspondientes a esta operación incluían: la maquinaria y equipo empleados en Estados Unidos; licencias de marcas, patentes y de ingeniería, así como contratos de ventas, mercadotecnia y de transición y suministro de servicios. De esta forma, BW abandonaría esa área de negocios. Por su parte, Tremec fortalecería su capacidad competitiva en el mercado internacional como fabricante especializado en transmisiones para autos y camiones. La línea de producción de BW se trasladaría a la planta de Tremec en Querétaro, México. De esta manera, los recursos y las facilidades disponibles en esa localidad también serían aprovechados en la fabricación de los nuevos productos (transmisiones manuales para vehículos de tracción trasera de 5, 6 y 7 velocidades). Gracias a ello y a las ventajas comparativas en cuanto al costo y capacidad de su planta laboral, Tremec sería un eficiente competidor internacional.

De acuerdo con la información proporcionada por Tremec, la producción de la nueva línea se destinaría en un 80% a las armadoras de Estados Unidos, y el resto principalmente a los mercados de repuesto y partes de ese país, China y Corea, así como al de México en forma marginal. En el territorio nacional, el mercado relevante de esta concentración corresponde a las transmisiones manuales de 5, 6 y 7 velocidades para vehículos de tracción trasera, así como a sus sustitutos (transmisiones automáticas y transejes). El poder de Tremec sobre este mercado estaría fuertemente limitado por la ausencia de barreras no arancelarias, el moderado nivel de los impuestos a la importación y el proceso de desgravación previsto en el TLCAN para los productos citados. Con estas condiciones, la concentración no disminuiría la competencia y traería consigo una elevada eficiencia y mayor empleo. Con base en estas consideraciones, la Comisión resolvió no objetarla.

4. Privatización de ferrocarriles

- En el segundo semestre de 1996 se inició la venta de las empresas ferroviarias al sector privado, con las licitaciones del Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, SA de CV, (FCP) y del Ferrocarril del Noreste, SA de CV, (FN). El primero presta servicios en la vía corta que transita desde el norte del estado de Sinaloa hasta la frontera del estado de Chihuahua con Estados Unidos. La segunda opera fundamentalmente en la vía troncal del noreste del país con ramales hacia puertos de los litorales del Pacífico y del Golfo de México. Ambas licitaciones se llevaron a cabo con apego a la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario y conforme a la estrategia de reestructuración y privatización del sector establecida por el gobierno federal. Así, el proceso de privatización cumplió con los aspectos de promoción y protección de la competencia previstos en la Ley y en el esquema de privatización aprobado por la Comisión Inter-secretarial de Desincorporación, en la cual participa la Comisión.

La Comisión fue notificada sobre la participación de 3 y 5 grupos o empresas en las licitaciones del FCP y FN, respectivamente. Además de los aspectos de competencia previstos en la estrategia de desincorporación, la evaluación de la posible asignación a las empresas tomó en cuenta los siguientes factores:

- Los efectos en la competencia de la eventual asignación a licitantes con intereses en diversos modos de transporte.
- La adjudicación de las empresas ferroviarias a empresas o grupos diferentes.
- El establecimiento de derechos de paso que promovieran la mayor competencia entre los posibles concesionarios.

Con estos criterios y planteamientos la Comisión no objetó la posible compra de las empresas ferroviarias por alguno de los participantes.

1 Integrados por 11 concentraciones y 34 notificaciones de participaciones en licitaciones públicas de bandas del espectro radioeléctrico para la prestación de diversos servicios.

2 Comprende 21 concentraciones y una privatización.

3 Banda de frecuencias de televisión abierta comprendidas entre los 512-608 MHz y 614-806 MHz (canale

4 En una concentración previa, la Comisión no objetó pero sí condicionó la adquisición de 49% de las acciones de Empresas por Sercotel (véase Informe anual 1994-95).

5 I: Baja California, Baja California Sur y el municipio de San Luis Río Colorado, Sonora; II: Sinaloa y Sonora (excepto San Luis Río Colorado); III: Chihuahua, Durango y los municipios de Torreón, Francisco I. Madero, Matamoros y San Pedro Viezca del estado de Coahuila; IV: Nuevo León, Tamaulipas y Coahuila (excepto los municipios comprendidos en la región III).

6 V: Jalisco, Michoacán, Nayarit y Colima; VI: Querétaro, Guanajuato, Aguascalientes, San Luis Potosí y Zacatecas; VII: Veracruz, Puebla, Oaxaca, Guerrero y Tlaxcala; IX: Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo y Morelos.

7 En agosto de 1993: Grupo Iusacell, SA de CV/Telecomunicaciones del Golfo, SA de CV/Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, SA de CV/Comunicaciones Celulares de Occidente, SA de CV. En enero de 1994: Grupo Iusacell/Telefonía Celular del Norte, SA de CV. En febrero de 1994: Baja Celular Mexicana, SA de CV/Tamcel, SA de CV/Movitel del Noroeste, SA de CV/Movicelular, SA de CV/Moviservicios, SA de CV. En agosto de 1994: Motorola International Development Corp./Corporación Integral de Comunicaciones, SA de CV/Telefonía Celular del Norte, SA de CV. En junio de 1995: Motorola Inc./Mocel Inc./Celcom Inc.

8 Calculado tomando en cuenta la clientela potencial.

9 A través de trunking analógico.

10 Dos operaciones por Corporación Mobilcom, SA de CV/Nacional de Telecomunicaciones, SA de CV/Nextel Investment Company (notificadas en noviembre de 1994 y febrero de 1995).

11 Fuera de su asociación con Mobilcom.

12 Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

13 La conversión de la deuda subordinada al 39% del capital social del Grupo Financiero Inverlat en el año 2000 quedó sujeta a la posibilidad de pagar una suma adicional, dependiendo del valor de este grupo financiero. Fobaproa mantendrá el control del grupo hasta el momento de la conversión de las obligaciones propiedad de Nova Scotia. Sin embargo, esta última será responsable del manejo y operación de Inverlat y subsidiarias.

14 Véase Informe anual de competencia económica, 1995-96.

15 Notificación presentada a la Comisión el 29 de agosto de 1996.

16 Agregaría 158 sucursales a la red de 150.

17 En términos del art. 20 de la Ley.

18 Notificada a la Comisión el 3 de julio de 1996.

19 Como resultado de la desincorporación de una de las plantas de harina de maíz, ordenada por la autoridad de competencia de Estados Unidos, la operación sólo incluyó dos plantas.

III. Prácticas monopólicas y otras restricciones a la competencia

Las investigaciones sobre restricciones al proceso de competencia y libre concurrencia concluidas en el segundo semestre de 1996, reflejan la creciente actividad desarrollada por la Comisión para eliminarlas o prevenirlas y facilitar así el funcionamiento eficiente de los mercados. El empeño de la Comisión en la prevención de actos anticompetitivos sobresale en las resoluciones de tales investigaciones. Gracias a estos esfuerzos, los resultados alcanzados en el semestre muestran nuevos avances con respecto a los años anteriores. Entre ellos destacan:

- Las denuncias e investigaciones de oficio terminadas en el último semestre de 1996, equivalen a 63 y 106% de los casos concluidos en los ejercicios anuales 1995-96 y 1994-95, respectivamente. En esta tendencia resalta el marcado ascenso observado en las investigaciones de oficio. El número de casos desahogados en el semestre mediante este procedimiento, equivale a 69, 90 y 100% de los concluidos durante 1995-96, 1994-95 y 1993-94, respectivamente. En otras palabras, en la segunda mitad de 1996 se terminaron tantas investigaciones de oficio como en el primer año de labores de la Comisión.
- Treinta y ocho por ciento de las denuncias concluidas en dicho semestre fueron resueltas por el Pleno. Las demás fueron desechadas por notoria improcedencia o cerradas por falta de interés de los promoventes. De esta manera, se repitió la experiencia positiva de 1995-96, cuando disminuyó por primera vez el porcentaje de casos desechados y desistidos, frente al 80% de los niveles registrados en los primeros dos años de la Comisión. Este avance también se refleja en el aumento de las investigaciones de oficio terminadas con resolución del Pleno. En concreto, con respecto a los dos primeros años, hubo tres veces más casos resueltos en el segundo semestre de 1996 y seis veces más en el ejercicio 1995-96.

La drástica reducción en la proporción de casos desechados responde tanto a la difusión y atención de consultas, como a la asistencia proporcionada a los agentes económicos que inician los trámites ante la Comisión.

La experiencia de tres años y medio nos ha enseñado la importancia de reforzar y ampliar las acciones de protección a la competencia con investigaciones de oficio. Esta política ha permitido perseguir conductas anticompetitivas deficientemente denunciadas, sobre todo en los casos de prácticas monopólicas relativas. Asimismo, ha contribuido a mantener la supervisión antimonopólica de los mercados cuando desciende el número de denuncias o cuando las circunstancias de la práctica ilegal dificultan la presentación de la denuncia. Esto sucede comúnmente en el caso de diversas prácticas monopólicas absolutas. Conforme a esta política, la Comisión ha intensificado los estudios previos a las investigaciones de oficio. Gracias a ello, las investigaciones abiertas en los últimos seis meses de 1996 alcanzaron 71% de las iniciadas en 1995-96.

Las investigaciones concluidas en este semestre no constataron la existencia de prácticas monopólicas ni restricciones a la competencia. Sin embargo, el examen de los casos permitió detectar condiciones que podrían dificultar el funcionamiento eficiente de los mercados respectivos e incluso conducir a la eventual realización de prácticas anticompetitivas. Por ejemplo, en los casos de Profesionales en Medios Publicitarios vs. Metro y de Vidrios y Cristales Industrializados vs. Subsidiarias de Vitro,

la Comisión no encontró faltas a la Ley pero al considerar el poder de mercado de los denunciados, estableció condiciones que facilitarían la más amplia concurrencia y el funcionamiento transparente de los mercados.

También conviene destacar, en este sentido, las medidas preventivas impuestas en los casos American Express vs. Visa y la investigación sobre la iniciativa de Ley de Adquisiciones y Obras Públicas del estado de Chihuahua. El primer caso corresponde al establecimiento de medidas cautelares por hallarse una investigación en curso. Su aplicación evita la realización de tentativas que dañen la competencia, no prejuzga sobre el asunto investigado y no afecta los intereses de terceros ni los derechos de las partes directamente involucradas. En el segundo, la Comisión advirtió a las autoridades locales sobre la inconstitucionalidad de las barreras al comercio interestatal incluidas en la iniciativa de ley propuesta.

1. Prácticas monopólicas

American Express Travel Related Services Company, Inc. y American Express Company (México), SA de CV vs. a Visa International Service Association, Inc. y Visa International México, SA de CV

American Express Travel Related Services Company, Inc. y American Express Company (México), SA de CV, (Amexco) denunciaron la presunta comisión de prácticas monopólicas relativas atribuibles a Visa International Service Association, Inc. y a Visa International México, SA de CV (VISA). En la denuncia, Amexco solicitó la imposición de medidas cautelares, a fin de que VISA no impusiera a los bancos miembros de su sistema de pagos, la obligación de no emitir tarjetas de Amexco.

En virtud de que este condicionamiento podría dañar el proceso de competencia y libre concurrencia, la Comisión, en uso de sus facultades preventivas,¹ procedió conforme a los artículos 34, fracción I de la Ley y 384 a 388 del Código Federal de Procedimientos Civiles.² En estos términos, el Pleno:

- Consideró la necesidad de conservar la materia de la denuncia y de mantener el estado que guardaban las cosas antes de su interposición.
- Señaló que la suspensión de la tentativa referida no causaba daño a terceras personas, por no limitar la esfera jurídica de los bancos contratantes de VISA. Al contrario, mantenía su libertad para adherirse a cualquier sistema de pagos vinculado a tarjetas de crédito.
- Advirtió que, al mantener las cosas en el estado que se encontraban previamente al establecimiento de las medidas preventivas, no prejuzgaba sobre la legalidad de la situación denunciada, así como tampoco sobre los derechos o responsabilidades del solicitante.
- Indicó que el establecimiento de medidas cautelares no debía entenderse como un pronunciamiento anticipado sobre las cuestiones objeto de la denuncia, ni como una limitación de los derechos de la denunciada.

De acuerdo con estas determinaciones, el Pleno resolvió:

- Pedir a VISA que informara a la Comisión en un plazo de tres días, sobre sus verdaderas intenciones en relación con los actos prevenidos, bajo apercibimiento de darlos por ciertos en caso de no dar cuenta de sus propósitos en el plazo citado.

- Apercibir a VISA para que se abstuviera de realizar cualquier acto que tenga o pueda tener por objeto o efecto desplazar indebidamente a otros agentes del mercado o impedirles sustancialmente su acceso, mediante la celebración de convenios de exclusividad o similares, o la difusión de información que incluyan o impliquen:
 - - La condición, explícita o implícita, de no usar, adquirir, vender o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por terceros³ y,
 - La fijación, imposición o establecimiento de la distribución exclusiva de bienes o servicios, por razón de sujeto, situación geográfica o por periodos de tiempo determinados, incluidas la división, distribución o asignación de clientes o proveedores, así como la imposición de la obligación de no fabricar o distribuir bienes o prestar servicios por un tiempo determinado o determinable.⁴

Específicamente, VISA fue apercibida para que se abstuviera de imponer disposiciones estatutarias, contractuales o análogas, en virtud de las cuales presionara o invitara a cualquier agente económico emisor de tarjetas de crédito a operar exclusivamente con su sistema o a dejar de operar con otros agentes económicos.

Profesionales en Medios Publicitarios, SA de CV, vs. Sistema de Transporte Colectivo (Metro) e Impactos Exteriores y Espectaculares, SA de CV

La empresa Profesionales en Medios Publicitarios, SA de CV, (PMP) denunció al Sistema de Transporte Colectivo (Metro) y a Impactos Exteriores y Espectaculares, SA de CV, (IEE) por la comisión de presuntas prácticas monopólicas relativas. Según PMP, el Metro incurrió en diversas acciones, cuyo efecto fue desplazarla indebidamente del mercado de espacios publicitarios de la paraestatal e impedirle el acceso.

El Metro es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. En sus instalaciones cuenta con espacios disponibles para publicidad comercial. Por su parte, PMP e IEE ofrecen servicios de intermediación en la renta de espacios publicitarios. Estas dos compañías y una tercera (Tridesma) eran concesionarias de la comercialización de los espacios publicitarios del Metro, situación que prevaleció hasta 1992. Ese año, la paraestatal rescindió los contratos de PMP y Tridesma por incumplimiento en el pago de rentas. Los espacios liberados como consecuencia de esta medida fueron obtenidos por IEE mediante la participación en la licitación pública celebrada en septiembre de 1993; esto es, después de la entrada en vigor de la Ley.⁵ Desde entonces, IEE se constituyó en el único concesionario de esos espacios, posición que ha mantenido hasta la fecha gracias a la prórroga del contrato original y a la obtención, por asignación directa, del derecho a explotar las nuevas áreas publicitarias creadas en 1993. Esta situación permanecerá inalterable hasta el 31 de diciembre de 1998, fecha en que vencerán los contratos de IEE.

Con base en estos hechos y en la información proporcionada por las partes involucradas, la Comisión determinó que:

- Según los artículos 134 constitucional y 41 y 88 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la empresa que denunciaba estaba legalmente impedida para participar en licitaciones públicas por encontrarse en situación de

incumplimiento de pagos. Este hecho, por sí solo, descartaba la posibilidad de que el Metro la hubiera desplazado indebidamente del mercado referido.

- No existían elementos para determinar que los actos descritos implicaban la realización de prácticas monopólicas relativas en contra de la denunciante; esto es, de acciones realizadas por el Metro e IEE dirigidas a desplazarla indebidamente o impedirle la entrada a ese mercado.

No obstante, la Comisión consideró pertinente emitir un acuerdo de competencia para facilitar la más amplia concurrencia en el mercado de espacios publicitarios del Metro. Este acuerdo es de cumplimiento obligatorio para la paraestatal y su texto puede ser requerido por todos los interesados.

Vidrios y Cristales Industrializados, SA de CV, Vidrios Marte, SA de CV, y Espejos Nacionales, SA de CV, vs. Vidrio Plano de México, SA de CV, Vidrio Flotado, SA de CV, Vidrio Plano, SA de CV, y Distribuidora Nacional de Vidrio, SA de CV

Vidrios y Cristales Industrializados, SA de CV, Vidrios Marte, SA de CV, y Espejos Nacionales, SA de CV, forman parte del mismo grupo de interés económico y son las empresas denunciadas. Las dos primeras tienen como actividades principales la comercialización de vidrio plano y la última, la fabricación y distribución de espejos. A su vez, Vidrio Plano de México, SA de CV, (VPM) Vidrio Flotado, SA de CV, Vidrio Plano, SA de CV, y Distribuidora Nacional de Vidrio, SA de CV, están vinculadas con el grupo empresarial encabezado por Vitro, SA. Con esta organización, VPM produce el vidrio plano que después distribuyen las otras empresas. Asimismo, una de las subsidiarias de Vitro también comercializa espejo.

Según las empresas denunciadas, los siguientes hechos constituyen prácticas monopólicas relativas tendientes a desplazarlas indebidamente de los mercados en los cuales han participado tradicionalmente:

- Descuentos especiales en las ventas de vidrio plano a los competidores de las empresas denunciadas.
- Negativa de las empresas denunciadas a vender vidrio plano a las denunciadas.
- Reducción sustancial en el precio del espejo, debajo del precio de venta internacional, afectando de esta manera la posición de las empresas denunciadas en el mercado que les genera los mayores ingresos.

Con base en la información presentada por las partes y en las investigaciones realizadas, la Comisión determinó que:

- Las empresas denunciadas contaban con poder sustancial sobre el mercado del vidrio plano producido y comercializado en el país. Este poder se sustentaba en el control de la totalidad de la producción nacional de ese artículo y de su distribución. En consecuencia, se encontraban en condiciones de influir sustancialmente en los precios y cantidades ofrecidas.
- No existían elementos que corroboraran la aplicación de una política de descuentos especiales conducente a la discriminación de precios, ni la negativa de venta antes señalada. La falta de interés de las empresas presuntamente afectadas en adquirir el producto de las denunciadas las llevó a retirarse como clientes desde 1991. En estas circunstancias, no era posible que las últimas

aplicaran tratos comerciales adversos a las denunciadas desde la entrada en vigor de la Ley (junio de 1993).

- La venta de espejo a precios inferiores a los internacionales no constituye necesariamente una conducta depredatoria.

Según la Comisión,⁶ la depredación de precios requiere, al menos, que: 1) los precios de venta del supuesto infractor se sitúen persistentemente debajo de los costos medios totales de largo plazo y, 2) la empresa o las empresas presuntamente afectadas incurran en pérdidas como consecuencia de esa práctica. Los peritajes técnicos, contables y económicos, así como las investigaciones realizadas no demostraron la existencia de estos supuestos, necesarios para la determinación inequívoca de la depredación de precios.

La Comisión concluyó que, no obstante el poder sustancial de mercado de las denunciadas, sus políticas comerciales no correspondían a las prácticas monopólicas relativas definidas en el artículo 10 de la Ley. En particular, las conductas descritas no configuraban la negación de trato prevista en la fracción V, así como tampoco los supuestos de la fracción VII, bajo los cuales se investigaron la discriminación y depredación de precios.

Sin perjuicio de lo anterior y en consideración a razones de transparencia y al poder de mercado de las denunciadas, la Comisión les ordenó que comunicaran por escrito a las promoventes: 1) su disposición a ofrecerles el producto y, 2) los términos aplicables en ventas, contratos para distribución y demás políticas comerciales.

2. Restricciones a la circulación de mercancías entre estados de la República

Iniciativa de Ley sobre Adquisiciones y Obras Públicas del Estado de Chihuahua

En agosto de 1996, el H. Congreso del Estado de Chihuahua convocó al estudio de diversas reformas legales, entre las cuales se incluía la normatividad vigente sobre adquisiciones públicas. La discusión comprendió la Iniciativa de Ley de Arrendamientos y Contratación de Servicios y Obra Pública del Estado de Chihuahua, presentada por el Ejecutivo estatal, así como otra propuesta sobre la misma materia elaborada por cuatro diputados locales.

En el título tercero, capítulo I, artículo 45 de la iniciativa del Ejecutivo se establecía que: En los procedimientos para la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de la obra pública, las Dependencias, Entidades y Municipios optarán, preferentemente y en igualdad de condiciones, por el empleo de recursos humanos del Estado y por la utilización de los bienes y servicios de origen local y los de la región. En su caso, las bases de licitación podrán establecer un porcentaje diferencial en favor de los mismos, en proporción que nunca podrá ser superior al cinco por ciento. La Comisión advirtió que la incorporación de este texto en la ley impondría restricciones a la libre competencia, consistentes en:

- El desplazamiento de los bienes y servicios provenientes del resto del país, frente a los bienes y servicios similares de origen local.
- El establecimiento de barreras para la entrada de los bienes y servicios provenientes de otros estados. Éstas equivaldrían a un gravamen hasta del 5%,

calculado sobre el valor de la oferta en cuestión, respecto a la mejor oferta de bienes y servicios no originarios del estado de Chihuahua.

Por sus efectos adversos al proceso de competencia y libre concurrencia, así como por las restricciones que impone a la circulación de bienes y servicios entre los estados de la República, la Comisión resolvió recomendar al C. Gobernador del Estado y al H. Congreso estatal la supresión de estos aspectos anticompetitivos. De esta forma, con fundamento en la fracción VI del artículo 26 de la Ley, emitió la opinión correspondiente.

1 El artículo 2º de la Ley establece que ésta ...tiene Ò 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... Además, el artículo 23 del mismo ordenamiento faculta a la Comisión para ...prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones en los términos de la Ley.

2 El Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria en materia de procedimientos.

3 Los actos descritos corresponden a las prácticas monopólicas relativas previstas en la fracción IV del artículo 10 de la Ley.

4 Los actos descritos corresponden a las prácticas monopólicas relativas previstas en la fracción I del artículo 10 de la Ley.

5 La Ley Federal de Competencia Económica entró en vigor el 22 de junio de 1993.

6 La resolución del caso Chicles Canel's, SA de CV, frente a Chicle Adams, SA de CV, así como la del recurso interpuesto por la empresa denunciada, incluyen una exposición detallada de los criterios de la Comisión sobre depredación de precios. El tratamiento de este caso se presentó en el Informe anual de competencia económica 1995-96.

IV. Opiniones y consultas

La Comisión ha mantenido una participación activa en los aspectos de competencia de los procesos de des--incorporación de empresas paraestatales, concesionamiento y permisionamiento de bienes y servicios públicos, elaboración de ante-proyectos de legislaciones sectoriales y, de instrumentación de diversas medidas de política económica. Al igual que en años anteriores, la emisión de sus opiniones implicó una estrecha coordinación con las autoridades sectoriales, desarrollada fundamentalmente en el seno de órganos intersecretariales. En particular, cabe destacar la participación de esta institución en las Comisiones Intersecretariales de Gasto-Financiamiento y de Desincorporación, así como en las Comisiones de Comercio Exterior y Nacional de Normalización.

Los asuntos de competencia tratados en el segundo semestre son numerosos y se relacionan con una amplia variedad de materias. En este sentido, sobresale la participación de la Comisión en los anteproyectos de los reglamentos del Servicio Ferroviario, de las leyes de Aviación Civil y Navegación y de Operación Satelital, y de las reglas para la prestación del servicio de radiolocalización móvil de personas. Asimismo, destacan la opiniones emitidas sobre la licitación para la concesión de bandas de frecuencias para los servicios de radiocomunicación móvil aeronáutica y radiolocalización móvil de personas. Finalmente, debe resaltarse la contribución de la Comisión en las medidas de competencia consideradas en el diseño del esquema de privatización del sistema satelital mexicano.

La mayoría de las actividades citadas se iniciaron y desarrollaron en el segundo semestre de 1996, sin alcanzar su conclusión en este periodo. Por ello, en este informe semestral, extraordinario, sólo se presentan los dos casos concluidos: el Reglamento del Servicio Ferroviario y las bases para las licitaciones respectivas del espectro radioeléctrico para los usos citados. El resto de los casos enumerados serán reportados en el informe correspondiente a 1997.

Reglamento del Servicio Ferroviario

El Reglamento del Servicio Ferroviario entró en vigor el primero de octubre de 1996. Con su expedición se establecieron conceptos, criterios y procedimientos administrativos que fortalecen la aplicación de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario. La Comisión participó activamente en el planteamiento de los aspectos de competencia incluidos en el reglamento. Entre éstos destacan los siguientes:

- Definición precisa de los derechos de paso operativos y comerciales, así como de los derechos de arrastre. La transparencia en estos aspectos constituye el punto de partida para el desarrollo de eficiencias y la apertura a la competencia en los mercados ferroviarios regionales.
- Establecimiento de derechos de paso y de arrastre obligatorios y pactados. En los primeros se encuentran los que se determinen con fines operativos y comerciales, en los títulos de concesión, así como los que se incorporen posteriormente, cuando no existan condiciones de competencia. Estas medidas y los derechos de paso y de arrastre pactados contribuirán al desarrollo de mercados eficientes.
- Otorgamiento de los derechos de paso y de arrastre obligatorios, en condiciones equitativas y no discriminatorias, a partir de la fecha en que sean requeridos formalmente. Mientras se negocia entre las partes, las condiciones y

términos correspondientes pueden ser establecidos provisionalmente por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En caso de desacuerdo, la Secretaría determina las contraprestaciones con base en criterios explícitos y transparentes previstos en el Reglamento.

- Libre determinación de las tarifas de los servicios ferroviarios regidas por principios de competencia. Entre ellos sobresalen la no discriminación y la equidad y transparencia en tarifas, promociones y descuentos.
- Determinación precisa de los procedimientos para establecer tarifas oficiales, cuando en opinión de la Comisión no existan condiciones de competencia. En este sentido cabe resaltar:
 - El inicio del procedimiento a solicitud del usuario afectado, por iniciativa de la SCT o por recomendación de la Comisión.
 - El establecimiento de tarifas oficiales competitivas, equivalentes a las que cobraría un transportista eficiente, calculadas conforme una metodología consultada previamente a la Comisión.
 - Otorgamiento de la concesión a un tercero, para prestar alguna modalidad o clase de transporte de pasajeros o de carga, cuando el concesionario original deje de prestar esos servicios. En este caso, el concesionario de la vía férrea queda obligado a otorgar los derechos de paso y arrastre necesarios. De esta manera, se abren oportunidades a los interesados y se evitan manipulaciones eventuales en la oferta del servicio.

Concesionamiento del espectro radioeléctrico

La Ley Federal de Telecomunicaciones prevé la programación del concesionamiento de las bandas de frecuencias del espectro radio-eléctrico para usos determinados,¹ a fin de que los interesados se encuentren en condiciones de preparar su participación en las licitaciones correspondientes. Siguiendo esta disposición, la SCT publicó en junio de 1996 un programa que incluyó la licitación de las bandas de frecuencia para los servicios de radio-comunicación móvil aeronáutica,² enlaces de microondas punto a punto³ y radiolocalización móvil de personas.⁴

Dicho programa y el diseño de las licitaciones fueron ampliamente estudiados en la Comisión Intersecretarial de Desincorporación. Durante este proceso de análisis, la Comisión manifestó diversas opiniones sobre aspectos de competencia. Contribuyó así al diseño de licitaciones que facilitarían la asignación racional del recurso, permitieran la participación amplia de los interesados y limitarían la acumulación del poder de mercado para prevenir prácticas anticompetitivas. Con estos lineamientos, la Comisión procuró el establecimiento de medidas de protección a la competencia, consistentes en cláusulas que desalientan la colusión entre los competidores y la imposición de límites máximos a la adjudicación del espectro.

Las licitaciones correspondientes al programa publicado en junio de 1996 tomaron en cuenta las características técnicas de los diferentes usos, y los problemas que se presenten en cada caso para lograr una eficiente asignación del espectro. Así, en las licitaciones para concesionar las bandas de frecuencias para la radiocomunicación móvil aeronáutica y para los enlaces de microondas punto a punto se adoptó el método de subasta en una sola ronda con sobre cerrado. En cambio, en la licitación de las concesiones para la radiolocalización móvil de personas se siguió el método de subasta simultánea ascendente, por sus ventajas en la asignación eficiente del espectro destinado a este uso. Estos aspectos y la mecánica de aprobación de los participantes

en la licitación de los enlaces punto a punto⁵ se trataron extensamente en el Informe de competencia económica 1995-96.

La licitación de las concesiones del espectro radioeléctrico para la radiocomunicación móvil aeronáutica constituyó uno de los procesos de asignación menos complicados. Las bandas licitadas son compartidas por todos los proveedores, pero al ganador se le otorga un canal exclusivo. En estas circunstancias, para promover la competencia se excluyó la participación de los agentes que ya cuentan con concesión o permiso para prestar este tipo de servicio. De esta forma, se aseguró un número mínimo de competidores en un mercado caracterizado por el bajo número de participantes.

La licitación de nuevas bandas de frecuencias para la radiolocalización móvil de personas responde a la creciente demanda del servicio y a la previsible saturación en el corto plazo de las bandas ya asignadas. Desde esta perspectiva, la licitación debía promover la participación del mayor número de competidores y facilitar la complementación entre los operadores que prestan servicios en zonas contiguas; por ejemplo, en la frontera mexicano-norteamericana.

En el caso de las bandas para la radiolocalización móvil de personas se adoptó la modalidad de la licitación simultánea ascendente, por sus ventajas para asignar eficientemente concesiones que, dependiendo del interesado, pueden ser complementarias o sustitutivas. Además, para cumplir con los objetivos de protección de la competencia, las bases de la licitación condicionaron la adjudicación a: 1) un mercado potencial máximo por ganador; 2) no más de cuatro concesiones nacionales o regionales por operador; 3) un máximo de dos nuevas concesiones regionales en la misma zona por empresa y, 4) las demás que estableciera la Comisión Federal de Competencia.⁶

Las consultas presentadas durante el segundo semestre de 1996 reflejan avances sustanciales en la formación de una cultura de la competencia. A diferencia de años anteriores, no se presentaron consultas sobre temas ajenos a la Ley y a la función de esta Comisión. Asimismo, una proporción significativa se refirió a aspectos complejos de la aplicación de la Ley, como la incidencia en el territorio nacional de las concentraciones efectuadas en el extranjero o de transacciones entre empresas nacionales y extranjeras con operaciones exclusivamente en el exterior. En materia de prácticas mono-pólicas, las consultas más complejas se refirieron a cláusulas de no competencia y al desplazamiento indebido de competidores.

Las respuestas facilitaron la determinación de los posibles aspectos procompetitivos y anticompetitivos de los actos, prácticas y proyectos consultados. Así, las orientaciones de la Comisión contribuyeron a que los agentes económicos modificaran o suprimieran actos riesgosos para la competencia, y a que prosiguieran la realización de proyectos neutrales o positivos para la competencia.

Por otra parte, las respuestas de la Comisión a las consultas presentadas por agentes presuntamente afectados por conductas monopólicas, facilitaron el análisis de los aspectos económico-jurídicos de dichas conductas. De esta forma, los consultantes contaron con mayores elementos de juicio para proceder formalmente de acuerdo con sus intereses. Siempre bajo su completa responsabilidad.

En síntesis, las tareas efectuadas en este ámbito han facilitado al empresariado desarrollar sus actividades en el marco de la Ley, así como protegerse de aquellas

conductas y concentraciones prohibidas que podrían obstaculizar su desempeño. De esta suerte, la participación y el apoyo de la comunidad empresarial en la identificación de conductas y concentraciones anticompetitivas, así como de otras restricciones a la competencia, constituyen un importante respaldo para el desarrollo eficiente de los mercados.

Concentraciones

Las consultas sobre concentraciones trataron, en todos los casos, sobre la obligatoriedad de notificarlas a la Comisión previamente a su realización. Las principales cuestiones se refirieron a la identificación de las transacciones con efectos en el territorio nacional y a los criterios para determinar las concentraciones notificables según los montos previstos en el artículo 20 de la Ley. En general, las consultas reflejaron la preocupación de los agentes económicos por actuar dentro de la mayor certidumbre jurídica con respecto a sus obligaciones en cuanto a la notificación.

Concentración entre empresas extranjeras. La consulta consistió en la fusión de dos empresas extranjeras, una de las cuales (la compradora) no tenía operaciones en el territorio nacional. A su vez, la parte vendedora contaba con una subsidiaria en México. En estas condiciones, la Comisión informó a los pro-moventes que la concentración surtiría efectos en nuestro país por implicar la compra de la subsidiaria mexicana. Asimismo, les indicó que, en cuanto a los montos previstos en el artículo 20 de la Ley, no se toma en cuenta el valor total de la transacción en el extranjero, sino exclusivamente la parte correspondiente a la subsidiaria mexicana. Por tanto, la notificación sería obligatoria en caso de que el valor de la subsidiaria nacional rebasara los montos establecidos en dicho artículo.

Concentración de una empresa mexicana en el exterior. Este caso consistió en la venta fuera del país de una empresa mexicana que no realiza actividades en el territorio nacional. La Comisión manifestó a los promoventes que la concentración no tendría efectos en México, en virtud de que: 1) la empresa nacional no operaba en el país; 2) la transacción se verificaría fuera del territorio nacional y, 3) la compra sería efectuada por una empresa extranjera sin intereses en el país. Sobre estas bases, se comunicó que el caso no era notifiable.

Concentración entre una empresa mexicana y una compañía extranjera con operaciones en México. En relación con este caso, se informó a los interesados que la transacción era notificable por incidir directamente en el territorio nacional y actualizar los montos previstos en el artículo 20 de la Ley.

Acuerdos de no competencia

La Comisión fue consultada sobre la interpretación del artículo 10 de la Ley, en relación con una cláusula de no competencia establecida en un contrato de compra-venta entre empresas navieras. La operación consistía en la venta de un buque sujeta a las siguientes obligaciones, por parte del comprador:

- Garantía de no utilizar el buque objeto de la transacción, durante un periodo de tres años, en la prestación de servicios a la industria petrolera, cuando esto implique competir con el vendedor, sus filiales, subsidiarias o demás empresas relacionadas, en los mercados de México, Centroamérica, América del Sur y el Caribe.

- Garantía de que los subsecuentes adquirentes o fletadores del buque se obligaran a no competir directa o indirectamente con el vendedor original, conforme los términos mencionados en el párrafo anterior.
- Cubrir al vendedor los daños y perjuicios derivados del incumplimiento de las garantías mencionadas en los párrafos anteriores.

La Comisión señaló que, conforme al artículo 10 de la Ley, son prácticas monopólicas relativas los contratos cuyo objeto o efecto sea o pueda ser desplazar indebidamente a otros agentes o impedirles sustancialmente su acceso al mercado relevante, cuando el o los contratantes tengan poder sustancial sobre dicho mercado. Asimismo, advirtió que las restricciones contractuales enumeradas corresponderían a la fracción I del artículo citado, siempre y cuando las partes sean agentes económicos no competidores entre sí.⁷ Dadas estas observaciones, desde la perspectiva del artículo 10, la Comisión recomendó a los consultantes determinar el mercado relevante de la transacción y el poder de mercado de las partes involucradas, de acuerdo con los lineamientos siguientes:

- Mercado relevante. Según el artículo 12 de la Ley, considerar:
- La medida en que los contratantes del servicio de transportación naviera (industria petrolera) puedan sustituirlo por los servicios que proporcionen otros agentes.
- Los costos y probabilidades que tienen los usuarios del servicio de transportación marítima (industria petrolera), para acudir a otros mercados.
- Las restricciones normativas de carácter federal, local o internacional que limiten el acceso de los usuarios (industria petrolera) a las facilidades de transporte marítimo o su acceso a otros prestadores de servicios similares.
- Poder sustancial sobre el mercado relevante. Conforme al artículo 13 de la Ley, tomar en cuenta:
- La participación de los promoventes en el mercado dentro de su extensión geográfica prevista en el contrato.
- La existencia de competidores en la región y su participación en el mercado.
- La posibilidad de entrada de nuevos competidores.

La respuesta al interesado tiene como finalidad proporcionarle una primera orientación con base en los elementos disponibles y, en su caso, auxiliario a replantear la consulta. De esta forma, la Comisión estaría en condiciones de brindar una respuesta más completa a los planteamientos que se pongan a su consideración.

Desplazamiento indebido de competidores y restricciones de acceso al mercado

Integra Mercadotecnia, SA de CV, (Integra) es una empresa dedicada desde hace siete años a investigaciones de mercado. Actualmente desarrolla sus actividades, principalmente, en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. Entre sus competidores se encuentra una empresa de dimensión internacional (el Competidor), con 30 años de experiencia en el país y cobertura nacional.

Para prestar sus servicios, ambas compañías realizan investigaciones en establecimientos comerciales, donde su personal lleva a cabo las siguientes tareas, entre otras: registro de existencias, lectura de precios, verificación de ofertas y revisión de entradas de productos. La mayoría de estas tareas se realiza con la simple visita a las tiendas de autoservicio. Sólo el levantamiento de datos relativos a la

entrada de productos requiere el acceso a la documentación del negocio encuestado. Para ello, normalmente se hace un arreglo consistente en ofrecer los reportes de mercado a cambio de la información citada.

Según Integra, sus investigaciones de mercado han sido impedidas en diversos establecimientos, con el argumento de que el Competidor es el único autorizado para realizarlas en esos recintos. Integra consultó sobre la legalidad de esta situación. En su respuesta, la Comisión consideró los siguientes supuestos:

- Posible oferta de servicios del Competidor a las tiendas de autoservicio, con la condición de que éstas no adquieran los servicios de Integra. Esta política correspondería a las conductas previstas en la fracción IV del artículo 10 de la Ley.
- Probable decisión unilateral de las tiendas de autoservicio, en el sentido de no permitir el acceso de Integra pero sí de sus competidores. Esta conducta, denominada comúnmente denegación de trato, puede ser constitutiva de la práctica monopólica relativa definida en la fracción V del artículo 10 de la Ley.
- Posible acuerdo entre el Competidor y las tiendas de autoservicio con el objeto de desplazar indebidamente a Integra. Esta concertación podría conceptualizarse como boicot, según la fracción VI del artículo 10.

La Comisión advirtió que los acuerdos o actos mencionados podrían constituir prácticas monopólicas relativas, siempre y cuando se acreditaran tanto los actos consultados, como el poder sustancial sobre el mercado relevante de los posibles infractores.

1 En el artículo 15 de la Ley Federal de Telecomunicaciones se establece que la SCT deberá publicar periódicamente un programa sobre las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados, que serán materia de licitación pública.

2 Enlace de subida: 849-851 MHz. Enlace de bajada: 894-896 MHz.

5 En consideración al elevado número esperado de participantes y a las amplias posibilidades técnicas para aprovechar los enlaces y las frecuencias asignados por la SCT, la Comisión estableció un trámite simplificado que implica la aprobación automática de los interesados.

6 En el caso Servicios de radiolocalización móvil de personas, del capítulo segundo, se hace una presentación detallada de las bases de licitación de este proceso. Véase pp 29-30.

7 Artículo 10. I. Entre agentes económicos que no sean competidores entre sí, la fijación, imposición o establecimiento de la distribución exclusiva de bienes o servicios, por razón de sujeto, situación geográfica o por periodos de tiempo determinados, incluidas la división, distribución o asignación de clientes o proveedores; así como la imposición de la obligación de no fabricar o distribuir bienes o prestar servicios por un tiempo determinado o determinable...

Juicios de amparo

El énfasis de la Comisión en la debida motivación y fundamentación de sus resoluciones y acuerdos se ha reflejado en una proporción baja de resoluciones modificadas o revocadas, tanto por la propia Comisión como por las autoridades judiciales y fiscales. En particular, durante el periodo que cubre el informe presente sólo se revocó parcialmente una de las resoluciones impugnadas mediante el recurso de reconsideración, al modificarse algunos de los puntos resolutivos establecidos originalmente.

1. Recursos de reconsideración

Durante los tres primeros años de labores, el número de recursos interpuestos siguió una tendencia creciente similar al agregado de las denuncias e investigaciones iniciadas¹ anualmente. Gracias a la solidez de las resoluciones de la Comisión, esta evolución se modificó durante el segundo semestre de 1996. Así, mientras los recursos interpuestos en este periodo ascendieron a una tercera parte de los registrados en los doce meses previos, las denuncias e investigaciones de oficio iniciadas en la segunda mitad de 1996 alcanzaron 72% de las atendidas el año precedente.

Durante el segundo semestre de 1996, se interpusieron trece recursos de reconsideración ante la Comisión, de los cuales seis se refirieron a resoluciones sobre concentraciones, uno a la obtención de concesiones públicas y los demás a prácticas monopólicas. Por otra parte, en el mismo periodo se desahogaron doce recursos. Enseguida se describen las decisiones adoptadas por la Comisión en estos casos.

Concentraciones y concesionamiento de bienes y servicios públicos

De los cuatro recursos concluidos, uno correspondió a la resolución que condicionó la participación de Buscatel, SA de CV, en la licitación del concesionamiento del espectro radioeléctrico para el servicio de radiolo-calización móvil de personas. Los tres restantes impugnaron sanciones impuestas por incumplimiento en la notificación obligatoria de concentraciones.

- La resolución impugnada por Buscatel, sujetaba el ejercicio de los derechos de las concesiones que obtuviera esta empresa, al cumplimiento de condiciones que facilitarían la libre concurrencia en los servicios de radiolocalización móvil de personas. Independientemente de los agravios expresados por la recurrente,² la Comisión reconsideró su decisión tomando en cuenta las propuestas de la Comisión Federal de Telecomunicaciones para fortalecer la apertura a la competencia en el mercado referido. Así, ante las nuevas circunstancias, el Pleno revocó parcialmente la resolución impugnada, al no sujetar las concesiones que se otorgaran a Buscatel a las condiciones impuestas originalmente.
- Los tres recursos en contra de las sanciones establecidas por omitir la notificación obligatoria de concentraciones,³ impugnaron las multas aplicadas por la Comisión. Dichos recursos resultaron infundados, al probarse que las empresas involucradas efectivamente incumplieron la obligación de notificar las operaciones citadas, antes

de su realización. Cabe mencionar que las empresas han pretendido combatir estas sanciones con el argumento de que su conducta no afectó al mercado. Sin embargo, la simple omisión de notificación obligatoria es motivo suficiente para aplicar la sanción correspondiente, sin perjuicio de que en el evento de afectación del mercado, la sanción se podría extender al condicio-namiento o disolución de la concentración. Cabe resaltar, por tanto, que la imposición de las multas obedece a la necesidad de fortalecer el mecanismo de prevención de concentraciones anticompetitivas; es decir, de aquellas que puedan dañar o disminuir el proceso de competencia y libre concurrencia.

Prácticas monopólicas

Se resolvieron siete recursos, de los cuales cinco correspondieron a impugnaciones interpuestas contra resoluciones definitivas y dos contra acuerdos de trámite.

- Los recursos interpuestos contra resoluciones definitivas correspondieron a dos casos de prácticas monopólicas absolutas y a tres de prácticas monopólicas relativas. En relación con las primeras, debe señalarse que por su probado efecto negativo en la competencia, la Ley las prohíbe independientemente de las circunstancias en que se realicen. Con bases en este criterio, la Comisión consideró infundadas las justificaciones de las recurrentes y, por tanto, ratificó las resoluciones respectivas. En cuanto a los recursos interpuestos contra la determinación de prácticas monopólicas relativas, uno fue desechado por su notoria improcedencia. Las resoluciones correspondientes a los dos restantes fueron confirmadas en virtud de que no se acreditaron los extremos de los recursos interpuestos.
- Los recursos contra acuerdos de trámite presentados por el Colegio de Notarios del DF y Teléfonos de México, SA de CV, impugnaron, en el primer caso, la admisión de pruebas dictada por la Comisión Federal de Competencia en la denuncia presentada por los Corredores Públicos del DF y, en el segundo, el inicio de una investigación de oficio. El recurso presentado por el Colegio fue desechado al acreditarse que los notarios públicos, respecto de los cuales se admitió una prueba confesional, efectivamente ocupaban cargos con facultades de representación de dicho Colegio en el periodo en que presuntamente se cometieron las prácticas violatorias de la Ley. En el caso presentado por Telmex, la Comisión confirmó el acuerdo impugnado.

2. Juicios de amparo

Durante el año de 1996 se promovieron diversos juicios de amparo en contra de acuerdos y resoluciones emitidas por la Comisión Federal de Competencia. A través de las demandas de garantías se han impugnando los autos y resoluciones emitidas por esta Comisión, así como la inconstitucionalidad de la Ley Federal de Competencia Económica y del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia. Sin embargo, en todos los casos el Poder Judicial de la Federación ha considerado inexistentes las supuestas violaciones. En este sentido, durante el periodo de julio a diciembre de 1996, se

sobresayeron siete juicios de amparo en una primera instancia, siendo unánime el criterio sostenido por el Poder Judicial.

El Poder Judicial ha determinado que la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado resultaba improcedente, dadas las siguientes consideraciones:

- Cuando la impugnación se refiere a la Ley o al Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia, es improcedente conceder la suspensión, pues ambos ordenamientos son de orden público e interés social y de concederla, se violaría lo dispuesto en el artículo 124, fracción II de la Ley de Amparo.
- En los casos en que el acto reclamado consiste en el acuerdo por el que se inicia una investigación de oficio, los jueces han considerado que la suspensión debe negarse por no satisfacerse el requisito previsto en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo. En términos de esta disposición, el acuerdo de inicio no es susceptible de suspenderse por ser de orden público e interés social.

Es importante mencionar que en las dos consideraciones anteriores, los jueces han hecho énfasis en el objeto de la Ley que, por ser reglamentaria del artículo 28 constitucional, tiene como finalidad prohibir los monopolios y prácticas monopólicas para evitar un perjuicio a la sociedad.

- El Poder Judicial ha determinado que los requerimientos de información de esta Comisión a los agentes económicos presuntamente responsables, no constituyen actos que causen daños y perjuicios de imposible reparación, en virtud de que al investigar de oficio, la Comisión no prejuzga ni impone sanción alguna.
- Los Tribunales Colegiados de Circuito han considerado que es improcedente conceder la medida cautelar solicitada por los quejosos en contra de la imposición de medidas de apremio por incumplimiento de los requerimientos formulados por la Comisión. Otorgarla equivaldría a legalizar la inobservancia de la Ley ya que impediría a la Comisión la aplicación de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones.

En cuanto a las impugnaciones promovidas en contra de la Ley y del Reglamento, así como de los actos de aplicación por la Comisión, el Poder Judicial ha sido unánime en considerar que no constituye violaciones a las garantías individuales. Sus resoluciones se han basado en las siguientes consideraciones:

- Las impugnaciones a la Ley y al Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia han sido genéricas sin referirse de manera específica a alguna de sus disposiciones.
- La Ley no puede considerarse como una ley privativa como se ha argumentado en diversas demandas, su aplicación a los agentes económicos no le da tal carácter en virtud de que no se excluye a ninguna persona física o moral que se desempeñe como tal. De aquí se desprende que la Ley Federal de Competencia Económica cumple con los requisitos de toda ley: impersonalidad e indeterminación y su vigencia no se agota con la aplicación a un número determinado de casos.

- Los actos de aplicación de la Ley también han sido impugnados por supuestas violaciones a las garantías individuales. Las demandas se han referido principalmente al inicio de investigaciones de oficio, requerimientos de información y a la admisión de denuncias.

Al respecto, el Poder Judicial ha sostenido que:

1) las facultades de la Comisión para iniciar una investigación se encuentran establecidas en la Ley y en el Reglamento Interior de la Comisión;

2) la investigación de oficio en sí misma no implica un prejuzgamiento ni daños de imposible reparación y

3) la sola admisión de denuncias no implica la culpabilidad de los agentes económicos involucrados.

1 Se refiere a investigaciones de oficio y notificaciones efectuadas conforme con el artículo 20 de la Ley, así como a las investigaciones relacionadas con privatizaciones, concesiones y permisos de bienes y servicios públicos.

2 Los conceptos de agravio expresados por la recurrente fueron desestimados por carecer de fundamento.

3 Establecida en el artículo 20 de la Ley Federal de Competencia Económica.

VI. Asuntos internacionales y administración

La Comisión participa junto con las dependencias competentes en las negociaciones y actividades de cooperación internacional relacionadas con el proceso de competencia y libre concurrencia. Durante el segundo semestre de 1996, participó en los trabajos sobre legislación y política de competencia previstos en los acuerdos de integración regional y en los organismos internacionales de los que México forma parte. Asimismo, colaboró en el análisis, discusión y planteamiento de los aspectos de competencia relacionados con el establecimiento de una área de libre comercio entre los países miembros del Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico y el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas.

Esta Comisión participa también en diversos seminarios y reuniones con el objeto de mantener una constante actualización sobre las tendencias en política y legislación de competencia, tanto a nivel nacional como en el plano de los acuerdos comerciales internacionales.

Finalmente, cabe destacar la cooperación desarrollada con las autoridades de competencia de otros países y bloques regionales, a fin de continuar el seguimiento de prácticas anticompetitivas y concentraciones realizadas en el extranjero con efectos en el territorio nacional.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Dentro del programa del Grupo de Trabajo en Materia de Comercio y Competencia previsto en el artículo 1504 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se celebró la sexta reunión entre las autoridades de competencia de los tres países miembros. Conforme con los lineamientos convenidos en reuniones anteriores, se prosiguió con la presentación y análisis de estudios comparativos sobre las legislaciones de competencia de los tres países. En esta ocasión, México expuso el proceso de apertura a la competencia en el sector de las telecomunicaciones. Canadá presentó un estudio sobre el tratamiento que cada una de las legislaciones respectivas da al abuso de la posición dominante. A su vez, Estados Unidos elaboró un documento sobre la posibilidad de que los particulares denuncien prácticas anticompetitivas ante los tribunales de cada una de las partes del TLCAN.¹

Finalmente, las delegaciones de los tres países convinieron en la posibilidad de avanzar en el estudio de casos concretos, a fin de intercambiar experiencias en cuanto a las políticas adoptadas y a la aplicación de sus respectivas leyes. De esta forma, el Grupo de Trabajo contará con estudios que faciliten el cumplimiento de su mandato.

Tratado de Libre Comercio celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela

El Comité de Competencia previsto en el artículo 16.03 del Acuerdo de Libre Comercio entre México, Colombia y Venezuela, pretende formular recomendaciones sobre las relaciones entre política de competencia y comercio en esta zona de libre comercio. En su primera reunión, el Comité convino orientar sus esfuerzos hacia el estudio de la legislación sobre competencia de los países miembros del tratado de libre comercio. En la segunda reunión, celebrada en noviembre de 1996, se prosiguieron los estudios antes mencionados y se convino en tratar los siguientes temas en las próximas

reuniones: determinación de prácticas anticompetitivas, mercado relevante, posición de dominio y tratamiento de concentraciones.

Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico

Entre los compromisos asumidos en el Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico para establecer una zona de libre comercio, destaca la preparación de los Planes Individuales de Acción por cada uno de los países miembros. Con este fin, se han puesto a consideración de las partes los lineamientos con los cuales se deban elaborar dichos planes. La Comisión ha participado activamente, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en la discusión de los aspectos de competencia de tales lineamientos, los cuales entrarán en vigor a partir de 1998.

En agosto de 1996 se celebró en Davao, Filipinas, el Taller sobre Política de Competencia y Desregulación. Durante esta reunión se discutieron algunos temas sobre la relación entre políticas de competencia, comercio, desregulación e inversión. Asimismo, se trató el tema de la asistencia técnica, con el objeto de promover la aplicación de políticas y reglas de competencia en los países de la región.

Area de Libre Comercio de las Américas

La Comisión participó en la segunda reunión del Grupo de Trabajo sobre Políticas de Competencia del Área de Libre Comercio para las Américas, celebrada en agosto de 1996 en Lima, Perú. Durante ella se continuó el análisis comparativo de las legislaciones de competencia de los países del continente. Este esfuerzo tiene como finalidad la identificación de los elementos de convergencia entre estas legislaciones.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos

En julio de 1996, la Comisión asistió a la primera reunión del Grupo de Trabajo Conjunto sobre Comercio y Competencia. Asimismo, participó en el Seminario sobre Revisión del Marco Regulatorio y Apertura Económica Internacional, convocado por el Comité de Comercio.

En octubre de 1996, la Comisión intervino en las reuniones del Comité sobre Legislación y Política de Competencia, así como en las reuniones de sus Grupos de Trabajo. Durante ellas, se analizaron los informes anuales sobre políticas de competencia presentados por diversos países miembros. Además, se celebró una mesa redonda sobre las normas de protección a la competencia en el ámbito de los deportes profesionales. México contribuyó con una exposición sobre los derechos de transmisión de los partidos de fútbol y sobre el sistema de transferencia de jugadores entre equipos profesionales.

Seminarios y conferencias Antidumping y políticas de competencia

La Comisión asistió al Seminario sobre Antidumping y Políticas de Competencia organizado por el Centro de Aplicación de Estudios en Negociaciones Internacionales, celebrado en julio de 1996, en Ginebra, Suiza. Se analizó la viabilidad de aplicar normas y políticas de competencia a las prácticas desleales de comercio internacional, realizadas con la modalidad de discriminación de precios, con la posibilidad de sustituir la legislación antidumping por la de competencia.

Competencia y el proceso de reformas económicas en América Latina

El Instituto de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual del gobierno de Perú y la Organización de Estados Americanos (OEA) patrocinaron un Seminario sobre Competencia y el Proceso de Reformas en América Latina. La Comisión contribuyó con una ponencia sobre la política de competencia aplicada a los servicios públicos y a las concentraciones.

Segunda reunión sobre políticas de competencia en América Latina y el Caribe

El Sistema Económico Latinoamericano, la Superintendencia para la Promoción de la Competencia de Venezuela y la Agencia Española para la Cooperación Internacional, con la colaboración de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo, han promovido la celebración de reuniones anuales entre las autoridades de competencia de los países latinoamericanos. En noviembre de 1996, tuvo lugar en la ciudad de Caracas, Venezuela, la segunda Reunión sobre Políticas de Competencia en América Latina, organizada por dichas instituciones. En esa ocasión se discutieron temas de interés común, relacionados con la formación de una cultura de la competencia, el diseño de políticas en esta materia y el desarrollo de ordenamientos legales para proteger este proceso económico. La Comisión expuso las medidas de competencia previstas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Cooperación bilateral

La Comisión Federal de Competencia mantiene contactos de colaboración con la División de Competencia del Departamento de Justicia y la Comisión Federal de Comercio de Estados Unidos, con la Oficina de Competencia de Canadá, con la Dirección General de Competencia de la Comisión de la Unión Europea y con las autoridades de competencia de los países de América Latina. Esta cooperación ha permitido la celebración de consultas sobre aspectos técnicos y de procedimiento de las legislaciones y de las políticas de competencia respectivas, así como el seguimiento de casos específicos con implicaciones para México, o bien, para sus socios comerciales.

- Estados Unidos de América. La Comisión y la División de Competencia del Departamento de Justicia de Estados Unidos colaboraron en el seguimiento de la concentración Gruma, SA de CV, /Archer Daniels Midland, cuyos efectos se presentaron en los dos países.
- Unión Europea. Se iniciaron consultas técnicas con la Dirección General de Competencia de la Comisión de la Unión Europea sobre la liberalización de las telecomunicaciones.
- República de Sudáfrica. El gobierno de Sudáfrica, a través de su embajada, consultó a la Comisión sobre la aplicación de la legislación de competencia mexicana en las empresas paraestatales.

Intelsat

Intelsat es una organización intergubernamental cuyo objetivo es proporcionar infraestructura satelital al alcance de todos los países, a fin de mejorar las comunicaciones globales. Sin embargo, ante el incremento de la competencia y una posible capacidad excedente en las telecomunicaciones mundiales, se ha tenido que plantear la necesidad de reestructurar Intelsat.

Con el fin de instrumentarla, se propuso iniciar un proceso de desincorporación separando los activos en dos diferentes empresas. Una de ellas continuará administrando el segmento espacial necesario para ofrecer los servicios internacionales públicos de telecomunicaciones de alta calidad y confiabilidad. En otras palabras, seguirá desempeñando la principal función de Intelsat. La otra funcionará como proveedora de diversas líneas de productos satelitales en condiciones comerciales.

La Comisión asistió a la quinta reunión del Grupo de Trabajo Intelsat 2000, con la finalidad de participar en la discusión de los aspectos de competencia que implica la transformación estructural de Intelsat.

Los resultados de los primeros tres años y medio de labores de la Comisión son sobresalientes en todas las áreas de responsabilidad. Los casos admitidos y las investigaciones iniciadas se incrementaron a una tasa anual promedio de 42%.² Asimismo, las opiniones emitidas sobre los aspectos de competencia de programas, políticas y medidas económicas, proyectos de ley y reglamentos, esquemas de apertura a la participación privada en sectores desregulados, así como las licitaciones públicas con efectos similares a los de las concentraciones previstas en la Ley, se multiplicaron por la intensa actividad gubernamental.

No obstante el aumento sustancial en la carga de trabajo, las respuestas de la Comisión se dieron con la oportunidad debida, mejorando los tiempos máximos previstos en la Ley. Además, la baja proporción de impugnaciones de las resoluciones de la Comisión, así como las decisiones de los tribunales a los amparos interpuestos contra sus decisiones, revelan un desempeño satisfactorio y apegado a la Ley.

Estos resultados son significativos en términos de productividad. El notable aumento en los casos atendidos y las nuevas atribuciones asignadas a la Comisión en leyes y reglamentos expedidos durante esta administración, se resolvieron sin incrementos en recursos humanos y con ahorros presupuestales. En concreto:

- La planta de personal autorizada no varió entre 1994-96. Así, en estos años el aumento en recursos humanos se mantuvo dentro del límite establecido desde 1994. Gracias a ello, el gasto en servicios personales se incrementó a tasas de 18 y 14% en 1995 y 1996, respectivamente.
- El gasto ejercido en recursos materiales durante los últimos dos ejercicios presupuestales presenta una reducción real de 42 y 31% con respecto a 1994. Esta evolución respondió al riguroso apego a las disposiciones de racionalidad y austeridad establecidas en 1995 y 1996. En la aplicación de estos lineamientos destaca la disminución al mínimo de las erogaciones en bienes muebles (menos del 5% de lo ejercido en 1994) realizadas en 1995 y 1996. Así se han generado ahorros que son resultado de la disciplina presupuestal impuesta a todo el personal de la Comisión.

Esta institución ha cumplido oportunamente con la obligación de informar sobre el ejercicio de su gasto, a través del Sistema Integral de Información de la Administración Pública Federal. En 1996 se incorporó a la versión automatizada de este sistema.

El cumplimiento del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap) refuerza estos avances y permite establecer nuevas metas de eficiencia y calidad. Con esta finalidad, la Comisión inició un programa de calidad total y

comenzó los trabajos tendientes a instrumentar los lineamientos del Promap, con el apoyo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Entre los logros alcanzados en 1996 destacan los siguientes:

- Participación y atención ciudadanas. Además del informe anual y de la orientación prestada a los agentes económicos, la Comisión ha difundido ampliamente la información relativa a casos relevantes, y ha promovido la participación y atención ciudadana por medio de folletos, atención a las consultas e impartición de conferencias. Desde el último semestre del año pasado se incluyó la página de la Comisión en Internet. Asimismo, desde mayo de 1996 es posible plantear consultas por medio de fax-modems.
- La práctica normal de fundar y motivar las resoluciones de la Comisión, así como de difundir los lineamientos y criterios empleados por el Pleno, favorecen la transparencia y dan certidumbre jurídica a los promoventes. Además, con la publicación y simplificación de los trámites, se dio un importante paso en el programa de atención ciudadana.
- Descentralización administrativa. Con esta finalidad, se procuró fortalecer la coordinación con las delegaciones de Secofi, iniciada desde 1994. Además, a principios de 1996 se iniciaron estudios para establecer oficinas regionales.
- Dignificación, profesionalización y ética del servidor público. Al establecerse la Comisión Federal de Competencia se inició un extenso programa de capacitación a nivel profesional, sobre los aspectos económicos y jurídicos del proceso de competencia. Este programa fue suspendido en virtud de las restricciones presupuestales y las cargas de trabajo. Sin embargo, durante los últimos tres años se ha intensificado la capacitación del personal operativo y auxiliar en el manejo de software, archivonomía y demás herramientas administrativas básicas. El entrenamiento en calidad total se puso en práctica a nivel de todo el personal desde principios de 1996. Se han establecido, además, los mecanismos de coordinación interna para cumplir integralmente con los objetivos del Promap. En este sentido sobresalen el desarrollo de sistemas e indicadores de mediación y evaluación de la gestión institucional, planteados desde el año pasado, para su instrumentación en 1997.

Los logros alcanzados en los primeros tres años y medio de labores sientan las bases para avanzar sólidamente en el desempeño eficaz de las atribuciones de la Comisión Federal de Competencia. Se busca ofrecer los mejores resultados en la aplicación de la Ley y hacer un uso más eficiente de los recursos públicos.

1 Cabe señalar que tanto en Estados Unidos como en Canadá los particulares pueden acudir directamente ante las cortes con el fin de denunciar prácticas anticompetitivas y posteriormente, en caso de que sea procedente, obtener una indemnización por los daños y perjuicios sufridos. A diferencia de esta situación, en México los particulares solamente pueden acudir ante la Comisión Federal de Competencia para denunciar presuntas prácticas anticompetitivas, ya que es la única instancia autorizada para tratar los asuntos relacionados con la competencia. En cuanto a la posibilidad de obtener indemnización por daños y perjuicios, el artículo 38 de la Ley Federal de Competencia establece que los agentes económicos que hayan demostrado durante el procedimiento haber sufrido daños y perjuicios a causa de una práctica monopólica o concentración ilícita, podrán deducir su acción por la vía judicial, para obtener una

indemnización por daños y perjuicios. Al efecto, la autoridad judicial podrá considerar la estimación de daños y perjuicios que haya realizado la propia Comisión.

2 Tasa calculada para el periodo 1994-96 tomando en cuenta años calendario. Esta estimación permite comparar las actividades de la Comisión con los ejercicios presupuestales anuales.

Estudios sobre competencia económica

La experiencia 1993-96

I. Análisis constitucional de la Ley Federal de Competencia Económica Javier Aguilar Alvarez de Alba

Se han planteado una diversidad de juicios de amparo, en los que se demanda la inconstitucionalidad de la Ley Federal de Competencia Económica. Hasta ahora, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha hecho un pronunciamiento definitivo acerca de los diversos conceptos de violación, aunque por su parte, los jueces de distrito los han desestimado. De ahí que la Ley es constitucional en tanto los Tribunales de la Federación no determinen lo contrario.

Los autores han clasificado las garantías individuales en garantías de libertad, igualdad y seguridad jurídica, lo cual tiene un propósito didáctico, pues cualquier garantía comparte siempre estos tres valores. Por eso, en este análisis se contrastará la Ley Federal de Competencia Económica con las garantías de acuerdo con el orden que presentan en la Constitución. Las consideraciones se plantean siempre basadas en jurisprudencias o criterios emitidos por los Tribunales de la Federación, que aparecen como notas* en este estudio.

La garantía individual de la libre concurrencia

El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe los monopolios y las prácticas monopólicas, y consagra la garantía de libre concurrencia. Por este motivo, cualquier persona puede dedicarse a la misma actividad a la que se dedican otras personas. La libre concurrencia supone, para su ejercicio, la existencia y reconocimiento de las libertades de trabajo, industria, comercio, asociación, reunión y el derecho a la propiedad. Por ser resultado de la libertad de iniciativa, es expresión del trabajo humano.

Como garantía individual, comprende tanto el derecho público subjetivo como el derecho humano y la obligación de la autoridad. Pero su ejercicio no es absoluto e ilimitado; según la propia Constitución debe respetar los derechos de los terceros y de la sociedad. En su aspecto negativo es el deber de otro u otros sujetos de no hacer, o sea, no actuar monopolísticamente.

Desde el texto original de 1917, este artículo constitucional ha tenido como razón de ser la satisfacción de las necesidades individuales y las colectivas en el mercado bajo un régimen de libertad restringida, prohibiendo conductas tanto del Estado como de particulares, con el objeto de garantizar la eficiencia económica en armonía con la seguridad jurídica.

Antes de la reforma de este artículo en 1983, la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió de manera genérica la naturaleza de los monopolios como todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria, comercio o servicios al público.¹

La Constitución prohíbe las prácticas monopólicas a partir de esta reforma, y al reglamentar este concepto en la Ley Federal de Competencia Económica, se ratifica el principio esencial consagrado originalmente en la Ley Fundamental. Más aún, lo explica para hacerlo valer contra otros agentes económicos distintos de la administración pública. Anteriormente sólo se ejerció en contra de disposiciones gubernamentales, mientras que ahora se tiene la posibilidad de oponerlo también en contra de cualquier particular, cuyos actos afecten la libertad de iniciativa y su libre participación en los mercados.

Ambito del artículo 28 constitucional

El ámbito del artículo 28 de la Constitución está dado por la prohibición de monopolios, estancos y prácticas monopólicas, y por la facultad conferida a las autoridades respectivas para prevenir y castigar todas aquellas actividades que limiten o restrinjan la competencia y la libre concurrencia.

El artículo 28 constitucional también prevé: ...en los términos y condiciones que fijen las leyes..., se harán valer las libertades y prohibiciones en el mismo establecidas. Por tanto, las leyes emanadas de la Constitución no deben reproducir sus principios. Su objetivo, en mérito de la seguridad jurídica, es definir y explicar lo definible, otorgando derechos e imponiendo obligaciones y proporcionando los medios de defensa de los particulares sujetos a ellas, para perturbar la esfera jurídica sin lesionar el derecho a ser defendido.

De acuerdo con los argumentos esgrimidos por los legisladores en la discusión de la ley reglamentaria de este artículo constitucional, el objetivo de la política de competencia, que se enmarca en este artículo, es regular los mercados sin una intervención artificial e ineficiente, directamente por el Estado, pero sí con el rigor suficiente para eliminar los incentivos de quienes pretendan interferir abusivamente en dichos mercados, en detrimento de la libre concurrencia.²

El precepto constitucional contempla la formulación general referente a la competencia y la libre concurrencia. Sólo enuncia y remite a la legislación reglamentaria para el desarrollo de los principios generales establecidos en la Ley Fundamental. Corresponde a la Ley Federal de Competencia Económica establecer las situaciones objetivas donde se consideren los casos en los cuales el ejercicio extremo de la libre concurrencia puede lesionar los intereses de la sociedad.

El artículo 28 constitucional y la Ley Federal de Competencia Económica

Esta Ley tiene como objeto fundamental proteger el proceso de competencia y libre concurrencia donde participan actual o potencialmente agentes económicos con carácter de competidores. Para cumplirlo, la Ley contiene una parte sustantiva y una adjetiva, en las cuales se respetan las garantías de seguridad jurídica previstas en la Constitución. Contiene aspectos esenciales para hacer efectiva la garantía de libre concurrencia asegurando el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento y la debida fundamentación y motivación de las resoluciones emitidas conforme a la misma.

El proceso de competencia y libre concurrencia es un fenómeno económico realizado en ejercicio del derecho a la propiedad, las libertades de trabajo, industria y comercio, por medio de los diversos actos de comercio previstos en el artículo 75 del Código de

Comercio. Es, pues, innegable que la propia competencia económica se lleva a cabo dentro de la actividad comercial.

Los actos de comercio constituyen el medio necesario (no suficiente) para la existencia del fenómeno de competencia económica, el cual exige otras condiciones jurídicas, como la libertad de industria, asociación y reunión, y el derecho a la información, entre otros. Además, los actos y comportamientos no deben ser ilegales; es decir, contrarios a la Ley reglamentaria del artículo 28 constitucional.

Competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de competencia económica

El órgano encargado de legislar de manera exclusiva en materia de comercio es el Congreso de la Unión, en conformidad con lo que dispone la fracción X del artículo 73 constitucional.³ Por tanto, éste también lo será en materia de competencia. Se puede consultar el criterio sostenido en la Tesis del Pleno de la Suprema Corte que establece: ...tal atribución no debe interpretarse como que solamente comprende la regulación de los derechos y obligaciones surgidos de las relaciones comerciales...⁴

Además, la fracción XXX del artículo 73 constitucional establece la facultad privativa de este órgano legislativo para hacer efectivas las facultades conferidas a él. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia señaló:...Dentro de la señalada atribución genérica del Congreso de la Unión, queda comprendida la de establecer los medios por los cuales deben hacerse efectivas las materias reservadas a su ámbito competencial, lo que implica que debe determinar los contenidos normativos, dentro de los que, evidentemente, se encuentran los sujetos destinatarios de la norma...⁵ Por lo tanto, de acuerdo con lo dispuesto en las fracciones X y XXX del artículo 73 mencionado, la Ley Federal de Competencia Económica, publicada en diciembre de 1992, es competencia exclusiva de la Federación y aplicable tal y como lo señalan sus términos.

En relación con la garantía de libre concurrencia se ha propuesto que, así como las garantías del proceso penal previstas en los artículos 19 y 20 constitucionales se reglamentan mediante ordenamientos locales (códigos estatales de procedimientos penales), así también debería corresponder a las legislaturas de los estados la reglamentación de esa garantía. Sin embargo, las garantías en los procesos penales tienen un carácter adjetivo o de procedimiento; además, los códigos de procedimientos penales no son leyes reglamentarias de disposiciones constitucionales, mientras que la garantía de libre concurrencia consagra elementos sustantivos, es decir, esenciales para el proceso de competencia y libre concurrencia, la cual evidentemente se da en todo el país.

De acuerdo con la jerarquía establecida por el artículo 133 de la Constitución, sólo la Constitución, las leyes que emanan de ella y los tratados internacionales celebrados por México tienen carácter de Ley Suprema de toda la Unión. En consecuencia, los códigos locales no tienen aplicación federal y no pueden reglamentar materias federales, salvo algunas materias sustantivas como el Código Civil o el Código Penal, en los cuales el Congreso de la Unión decidió la doble aplicación territorial en el Distrito Federal y en materia federal. Así también ha previsto la concurrencia competencial en la parte adjetiva de la materia mercantil, pero en todos estos casos es la propia Constitución y el Congreso de la Unión quienes han otorgado las facultades en los diversos niveles de gobierno.

El artículo 3° de la Ley señala como sujetos obligados al cumplimiento de la misma a las dependencias o entidades de la administración pública federal. Si la materia de competencia económica fuera competencia local o incluso municipal, ¿cómo se podría obligar a los órganos federales? Sería imposible. Adicionalmente, estas entidades quedarían excluidas de la aplicación de la Ley, con lo cual sería muy limitada la capacidad de los órganos de competencia para corregir comportamientos indeseables. La actual Ley de competencia es la cuarta que ha reglamentado el artículo 28 constitucional y los Tribunales de la Federación no han resuelto que el Congreso de la Unión fuese incompetente para legislar en esa materia, no obstante que se haya impugnado más de cien veces.

Las libertades de industria y comercio

El proceso de competencia y libre concurrencia, protegido por el artículo 28 constitucional, constituye un principio fundamental de la política económica restringiendo excepcionalmente la actividad de los agentes económicos. Al prohibir los monopolios, estancos y prácticas monopólicas interpretado conjuntamente con las libertades previstas en el artículo 5° constitucional, debe entenderse que se pueden ejercer esas libertades siempre y cuando no se afecte la participación de terceros en los mercados y no se dañe a la sociedad.

El artículo 13 constitucional

El artículo 13 de la Constitución establece: Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Los autores han clasificado esta garantía dentro de lo que llaman garantías de igualdad, entendida como prohibición del Estado y, a la vez el derecho con que un número indeterminado de personas cuenta tanto para ser titulares de los mismos derechos como para contraer las mismas obligaciones. En la segunda parte de la garantía y en estrecha relación con la anterior, las personas sólo pueden ser juzgadas por los tribunales previamente establecidos y conforme a leyes generales y abstractas expedidas con anterioridad. Por ello no se pueden imponer obligaciones, otorgar derechos, ni juzgar a personas determinadas y determinables.

La Ley Federal de Competencia Económica no es una ley privativa

El carácter general de esta Ley estriba en su existencia previa y en la permanencia posterior a su aplicación a casos particulares, subsistiendo hasta no ser derogada o abrogada. Sin embargo, pueden existir leyes especializadas por materias, en las cuales no se contravenga la Ley Suprema de la Unión, siempre y cuando sean generales, abstractas e impersonales, pero que regulen situaciones jurídicas determinadas y comprendan a todas las personas físicas o morales en la misma situación abstracta determinada, sin excluir a otros en la misma posición.

En la Ley Federal de Competencia Económica no hay ningún artículo relativo a personas, ni a empresas dedicadas a determinada actividad, volumen de ventas, activos o capital social en particular. Están sujetos a esta Ley los agentes económicos en general, y se sancionan y previenen comportamientos. Mientras las conductas de los agentes económicos identificados en el artículo 3° estén de acuerdo con los mecanismos del mercado y no infrinjan los límites previstos en la Ley, no se harán acreedores a correcciones, ni se les aplicará sanción alguna.

A este respecto, existen criterios de los Tribunales Federales, apoyados en la tesis número 67 de la Compilación de 19856 que establecen que una ley privativa es ...la dictada especialmente para una o varias personas o corporaciones particulares.... Más aún, una ley es privativa y, por ello, violatoria del artículo 13 constitucional, cuando no tiene carácter general, abstracto e impersonal, sino que se dirige a un individuo o conjunto de ellos, específicamente determinados, y su validez se extingue con el solo acto de aplicación..⁷

Al referirse a las concentraciones (todos aquellos actos por los que se vinculen sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales o activos en general, entre otros, artículo 16) la Ley no alude a personas o empresas determinadas de antemano, sino a todos los agentes económicos cuyos actos se sitúen en alguno de los supuestos anteriores. En este caso, serán impugnables aquéllos cuyo objeto o efecto sea disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia.

Para garantizar la seguridad jurídica el legislador estableció los casos y los sujetos que actualizarían los supuestos previstos en la Ley, señalando las consecuencias de hecho y de derecho procedentes. Con la expedición de esta Ley, los agentes económicos tienen plena certeza de sus derechos y obligaciones en cuanto a la competencia económica. En el caso de las concentraciones, les proporciona los elementos necesarios para distinguir aquellos actos que configuran prácticas monopólicas y las consecuencias de hecho y de derecho resultantes en cada caso, con el fin de permitirles desarrollar su actividad sin violar alguna disposición legal. Con el mismo objetivo, la Ley se publicó en diciembre y entró en vigor hasta junio del año siguiente.

Más adelante, en el apartado relativo a los procedimientos que realiza la Comisión, se abundará en este aspecto.

La Comisión no es un tribunal especial

Como ya se ha mencionado, el artículo 13 constitucional establece la prohibición de juzgar a los particulares mediante tribunales especiales. Esta disposición se debe interpretar en el sentido de que el Estado no debe permitir la existencia de autoridades especiales en general. Esta limitación no sólo se refiere a las autoridades jurisdiccionales, pues de lo contrario quedarían fuera todas aquellas autoridades que, sin ser propiamente órganos jurisdiccionales, desarrollan actos de tal naturaleza.

Por esta disposición los órganos jurisdiccionales y las autoridades en general deben tener sus funciones otorgadas por ley de manera permanente y estar facultados para ejercer sus funciones decisorias en un número inde-terminable de asuntos comprendidos dentro de la situación abstracta que constituye su ámbito de competencia.

La diferencia entre tribunales ordinarios y especiales estriba en que los últimos son creados por un acto sui generis o especial, mediante el cual se les conceden facultades específicas y transitorias. Por esta razón, sólo tienen capacidad limitada y eventual para conocer ciertos casos concretos de conductas anteriores a la creación y funcionamiento del tribunal.

La Comisión no actúa como un tribunal especial, ya que no fue creada ex profeso ni posteriormente a la realización de los actos que resuelve. Tampoco debe entenderse que, por conocer de una sola materia, sea un tribunal especial. Si así fuera, también

serían inconstitucionales el Tribunal Fiscal de la Federación, las Juntas de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales Agrarios, entre otros.⁸ Más aún, tratándose de entidades paraestatales, también lo serían la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor.

La Comisión Federal de Competencia como órgano desconcentrado

La división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial independientemente de las normas constitucionales, se hace realidad por medio de leyes orgánicas, las cuales dotan de atribuciones a las diversas instituciones y entidades. En cuanto al Ejecutivo Federal, el artículo 90 constitucional señala que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, de acuerdo con la ley orgánica que expida el Congreso, y que dicho ordenamiento distribuirá los asuntos administrativos entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

En este sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contiene disposiciones para ordenar y dar unidad a la administración pública, a través de distintas formas de organización. Asimismo, establece la estructura y competencia de las Secretarías y Departamentos que integran la administración pública, y especialmente la centralizada para el caso que nos ocupa.

De acuerdo con las disposiciones de esta Ley, puede decirse que dentro de la administración centralizada se contemplan la centralización, la desconcentración y la descentralización administrativa. La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad por parte del titular de una dependencia, en favor de órganos jerárquicamente subordinados.⁹

La Ley Orgánica establece genéricamente: los titulares de las Secretarías y Departamentos podrán delegar aquellas facultades que no deban ser ejercidas exclusivamente por ellos; asimismo, para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia... podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.¹⁰

El criterio sostenido por la Suprema Corte en el sentido de que es el Congreso quien cuenta con una facultad genérica por medio de la cual puede hacer efectivas las demás atribuciones también conferidas por la Ley Suprema es aplicable. De esta forma, el órgano legislativo ...tiene potestad para crear, en este caso, los organismos necesarios a efecto de dar cumplimiento a las leyes que expida, de la manera que considere pertinente.¹¹

Así, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Competencia Económica y creó con ella la Comisión Federal de Competencia como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial con autonomía técnica y operativa para prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, así como para resolverlos de manera autónoma. Así, mediante un acto del órgano legislativo, pasaron a un nuevo órgano facultades anteriormente correspondientes a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Estas facultades eran necesarias con el objeto de aplicar y dictar las resoluciones para dar cumplimiento a la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de

monopolios en relación a los actos constitutivos de monopolios, tendientes a su constitución o cuya presunción se establezca, que tiendan a evitar la libre competencia o los acuerdos, prácticas o combinaciones de cualquier naturaleza, para imponer los precios de los artículos o las tarifas de los servicios de manera arbitraria, así como para evitar la competencia entre sí o para desplazar a terceros del mercado.¹²

Las leyes que reglamentaban el artículo 28 constitucional, vigentes hasta la expedición de la Ley de competencia actual contenían disposiciones por medio de las cuales otorgaban competencia al Ejecutivo Federal para aplicar las disposiciones relativas a monopolios.¹³ La Ley actual, de acuerdo con la reforma constitucional de 1983, explicitó el concepto de prácticas monopólicas y demás restricciones para el funcionamiento eficiente de los mercados.

En conformidad con lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la autonomía técnica y operativa de las funciones de la Comisión y por ser unidad de gasto presupuestal autónomo, ésta es una forma legalmente aceptable de desconcentración. Pero ello no es obstáculo para la fiscalización de la Secodam y la Secretaría de Hacienda por lo que toca a controles administrativos y de gasto público. Lo mismo ocurre en lo referente a la sectorización administrativa por parte de la Secofi. El hecho de no tener sujeción dentro de la ley no significa que no existan controles administrativos, contables y financieros.

Los órganos desconcentrados, y en particular la Comisión Federal de Competencia, carecen de personalidad jurídica propia, a diferencia de los órganos descentralizados.¹⁴ La autonomía con la que cuenta se refiere a las facultades para investigar y resolver los asuntos de su competencia y no para todos los actos que implica la personalidad jurídica.

Las funciones desempeñadas por la Comisión Federal de Competencia son, en algunos casos, formal y materialmente administrativas; en otros, formalmente administrativas y materialmente jurisdiccionales. Actuando en un orden jurídico consisten en la ejecución de actos materiales o actos donde se determinan situaciones jurídicas para casos individuales. La valoración llevada a cabo por la Comisión en la aplicación de la Ley se refiere a casos concretos, no genéricos o abstractos como la del órgano legislativo; nunca expresa pronunciamientos no referidos a casos concretos. Incluso en las consultas, las respuestas no son vinculativas. Cada caso es analizado y resuelto según sus méritos propios.

La función materialmente jurisdiccional de la Comisión Federal de Competencia respeta el principio de la división de poderes

Las autoridades administrativas pueden realizar procedimientos en forma de juicio, siempre y cuando estén contemplados en la ley que los rige. En este sentido, la teoría de la división de poderes no es pura. De ahí el hecho de que los procedimientos en la Comisión Federal de Competencia se lleven a cabo en forma de juicio lo cual no significa invasión de facultades de los otros poderes, por el contrario, se traduce en una garantía para el particular.

Puede decirse que los tres órganos de gobierno no realizan actos permanentemente legislativos, jurisdiccionales o de aplicación de la Ley. La Suprema Corte de Justicia ha emitido reglamentos, como el de quejas administrativas (norma general abstracta), los cuales son actos administrativos que en principio podrían corresponder al ejecutivo.

Aun cuando su función básica es la jurisdiccional formal y material, la división de funciones en el ejercicio del poder no es excluyente, sino incluyente. Si bien a cada uno de los poderes le corresponde una función básica, ello no implica que no pueda realizar actos propios de las otras funciones. Por este motivo existen dentro del Poder Ejecutivo el Tribunal Fiscal de la Federación, las Juntas de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales Contenciosos Administrativos, entre otros. De la misma forma, el Poder Legislativo tramita los juicios de responsabilidad de los servidores públicos y las declaraciones de procedencia.

Asimismo, no existe inconveniente constitucional, legal ni jurisprudencial para establecer procedimientos jurisdiccionales ante autoridades administrativas, si no se coarta el derecho de los gobernados para solicitar la protección del poder judicial a través del juicio de amparo, con fundamento en el artículo 114 de la ley respectiva, en el cual se establece que el juicio de amparo contra leyes, reglamentos, acuerdos internacionales o contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo se pedirá ante los Juzgados de Distrito. En el caso de las multas, por el principio de definitividad, se podrá tramitar previo juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Las disposiciones contenidas en la Ley están encaminadas a evitar el ataque a los derechos de terceros o la ofensa a los de la sociedad. El ejercicio de las atribuciones de la Comisión no es discrecional, la propia Ley prevé mecanismos para conseguir su objetivo, definiendo tanto los comportamientos sancionables y los procedimientos, como los medios de defensa con que cuenta el particular. Para esto la Comisión aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles y a falta de disposiciones expresas aplicables, conforme lo dispone el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, puede recurrir a las formas de interpretación, para los asuntos de la materia administrativa ahí previstas.

Aun cuando la Ley hace remisiones al Reglamento y éste aún no se ha expedido, no se deja en estado de indefensión a los particulares. En esos casos, la Comisión aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, con el objeto de garantizar a los agentes económicos su oportuna defensa.²⁶

Asimismo, respecto de la facultad de la Comisión para conducir investigaciones, de ninguna manera deja en estado de indefensión a los particulares. La propia Ley, en el artículo 33, impone la obligación a la Comisión de informar en qué consiste la investigación pudiendo los agentes económicos expresar posteriormente sus excepciones y ofrecer y desahogar sus pruebas.

Competencia de la Comisión Federal de Competencia para conocer de las controversias que se susciten de la

aplicación de leyes federales

Pudiera parecer, según lo dispuesto por el artículo 104, fracción I de la Constitución, que correspondería a los tribunales de la Federación resolver en forma exclusiva los asuntos de competencia económica. Ahí se establece su competencia para conocer: De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales..., excluyendo la materia de competencia económica. Asimismo, establece que si sólo se afectan intereses de particulares, ellos podrán acudir ante los tribunales locales y del Distrito

Federal para hacerlos valer. La fracción III del mismo artículo también les otorga competencia para conocer de las controversias en que la Federación sea parte.¹⁵

En las investigaciones llevadas a cabo por la Comisión no hay una protección a los intereses particulares de los agentes económicos, ni de la Federación. Por lo tanto, no puede decirse que corresponda a los Tribunales Federales resolver los asuntos en materia de competencia económica. El hecho de que el Congreso de la Unión expidiera una ley federal por medio de la cual se faculta a un órgano desconcentrado para proteger el proceso de competencia y libre concurrencia no constituye violación a los preceptos constitucionales en los cuales dotan de atribuciones a los tribunales de la Federación. En este caso no se altera ni invade el ámbito de competencia; tampoco se afectan los derechos de los agentes económicos, porque la Ley no contiene disposición alguna que les impida acudir ante las autoridades competentes para hacer valer sus derechos.¹⁵

La Comisión, dentro de su catálogo de atribuciones, puede investigar y, por lo tanto, dirimir controversias. De estas resoluciones, ni el denunciante ni la Comisión se benefician directamente, el resultado es en beneficio de la sociedad. Tan es así que el artículo 38 de la Ley dispone la necesidad de los agentes económicos de reclamar daños y perjuicios por la vía judicial. No existe una disposición constitucional expresa en virtud de la cual no puedan coincidir en el catálogo de atribuciones de una dependencia del gobierno federal, facultades tanto para investigar como para resolver contiendas. El hecho de ser una autoridad administrativa no la imposibilita para resolver cuestiones de carácter jurisdiccional.

En este sentido, recientemente la Suprema Corte resolvió sobre la constitucionalidad de la Procuraduría Federal del Consumidor ya que realiza investigaciones de diversa naturaleza y dirime de manera arbitral una diversidad de controversias, sin que por ser árbitro deje de llevar a cabo una función jurisdiccional.¹⁶

Para prácticas monopólicas relativas y para concentraciones se aplican los conceptos de mercado relevante y poder sustancial; la Ley señala los elementos para determinarlos. Al ser enunciados y no definidos pudiera parecer que invaden facultades legislativas. Esto es inexacto. De acuerdo con varios precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se trata del ejercicio de la facultad de interpretar los textos por parte del órgano competente.

No es posible exigir definiciones exactas para estos conceptos en las leyes por varias razones. En primer lugar, son imposibles de definir y las definiciones son también un elemento a considerar por el órgano competente, como en el caso de los delitos que se consideran además atenuantes, agravantes e incluso excluyentes de responsabilidad.

Conceptos similares como el de "índice nacional de precios al consumidor", "valor comercial" o "índice de peligrosidad", no han sido definidos directamente en las leyes respectivas y sin embargo los Tribunales Federales han sostenido su validez constitucional.¹⁷

Por último, si el español es un idioma plurivalente y conforme al artículo 14 constitucional, la primera interpretación es conforme a la letra de la ley, siempre quedará un margen para que el intérprete encuentre y determine el sentido de la norma.

Los artículos 14 y 16 constitucionales¹⁸

La libre concurrencia, como todas las libertades y derechos, además de estar restringidas por la propia Constitución a través de los límites impuestos en los diversos preceptos constitucionales, deben respetar el principio de legalidad. Por lo tanto, las leyes respectivas facultan a las autoridades correspondientes para sancionar y prevenir comportamientos, no actividades, ni la magnitud de las empresas. Al mismo tiempo, dotan a los particulares de medios de defensa frente a resoluciones donde los hubieran dejado en estado de indefensión, por no haber hecho exacta aplicación de la Ley o por dejar de aplicar alguna disposición legal en su perjuicio. La protección del proceso de competencia y libre concurrencia implica a la vez el derecho del particular y la obligación de la autoridad, donde moleste o prive al primero de sus bienes o derechos, de respetar todas las formalidades agrupadas en lo que se conoce como seguridad jurídica.

La garantía de audiencia

En relación con las garantías consagradas en el artículo 14 constitucional existe un criterio de los Tribunales Federales en el cual se determina que, a fin de que las leyes donde se establezca un procedimiento administrativo, sean acordes con la garantía de audiencia, debe darse oportunidad a los afectados para que sean oídos en defensa, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, con la única condición de que se respeten las formalidades esenciales de todo procedimiento...¹⁹ Por lo cual, la Ley establece que están sujetos a la misma ...todos los agentes económicos, sea que se trate de 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 ²⁰ y prohíbe las prácticas en las cuales se disminuyan, dañen o impidan la competencia y la libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios, según los términos y condiciones definidos en la Ley.

El artículo 14 constitucional dispone que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino mediante juicio. La interpretación que los Tribunales Federales han dado a este concepto es que por juicio no se entiende sólo la actividad propia de los tribunales jurisdiccionales,²¹ sino un procedimiento en el que el particular tenga la oportunidad de expresar sus excepciones y defensas, mediante pruebas.²² Asimismo, el precepto constitucional determina que en el juicio deberán cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

La garantía de fundamentación y motivación

La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional es una de las llamadas garantías de seguridad jurídica, con la cual se protegen valores de libertad e igualdad. Para hacerlos realidad, se exige a las autoridades cumplir con las condiciones exigidas por este precepto constitucional. La naturaleza de esta garantía es positiva, en contraposición con la obligación de no hacer que, en general, implican las demás garantías individuales para las autoridades.

Interpretando armónicamente la garantía de legalidad y de libre concurrencia, ésta se destaca de todas las demás garantías individuales porque implica la prohibición a otros

particulares y al Estado de interferir mono-polis-ticamente en el trabajo de un agente económico. Contiene también el derecho público subjetivo de presentar denuncias o recursos ante la Comisión, que de no existir harían prácticamente nugatorios los principios constitucionales.

Al expedirse la Ley Federal de Competencia Económica y crearse un órgano competente para tutelar la libre concurrencia y la prohibición de monopolios, el Poder Legislativo actuó conforme a la Constitución y previó se respetaran y cumplieran todas las disposiciones constitucionales conexas. Así, la legislación de competencia es acorde con la esencia del orden jurídico en el cual se enmarca.

Con el fin de alcanzar el objetivo planteado en la Ley, la Comisión Federal de Competencia conduce diferentes procedimientos que implican actos de molestia para los particulares. Para proteger el proceso de competencia y libre concurrencia la Comisión lleva a cabo actos y procedimientos donde se afecta la esfera jurídica de los agentes económicos que están sujetos a la Ley. Por lo tanto, la actuación de la Comisión está condicionada al cumplimiento de las obligaciones que se le imponen en los artículos 14 y 16 constitucionales.

La Ley prevé distintos procedimientos para notificación de concentraciones, denuncias e investigaciones de oficio. En el caso de las notificaciones de concentraciones, es una facultad preventiva. Por el contrario, tanto en los casos de las denuncias de prácticas monopólicas absolutas y relativas y de concentraciones prohibidas, como en las investigaciones de oficio sobre concentraciones y prácticas monopólicas absolutas y relativas, la Comisión desarrolla una facultad correctiva. En todos los casos, la Comisión debe respetar las formalidades esenciales del procedimiento, estén suficiente o insuficientemente reguladas.

La Ley contiene disposiciones para llevar a cabo los procedimientos ante la Comisión, en los cuales se garantizan los requisitos y condiciones mencionados. Así, en los artículos 30 a 34 de la Ley, se encuentran preceptos que permiten a los agentes económicos tener certeza jurídica sobre sus derechos y obligaciones en cuanto al ámbito de competencia de la Comisión. El artículo 33 de la Ley contempla las diferentes etapas de todo procedimiento seguido en forma de juicio: emplazamiento, ofrecimiento y desahogo de pruebas, alegatos y resolución. Asimismo, en lo relativo a la notificación previa de concentraciones, su tramitación representa un procedimiento estrictamente administrativo, cuyas etapas se precisan en el artículo 21 de la Ley.

En todos los procedimientos previstos, ya sea que se trate de denuncias, notificaciones de concentraciones o recursos de reconsideración, es importante distinguir la procedencia de la acción. Cuando se admiten a trámite, se acepta su viabilidad, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto. En la resolución respectiva se determinará si la acción estuvo debidamente fundada y se resolverá lo que en derecho proceda.

Desechamiento de las denuncias por notoriamente improcedentes

La Comisión está facultada para desechar las denuncias que sean notoriamente improcedentes. La razón de este precepto obedece a que la Comisión debe velar siempre por el proceso de competencia y libre concurrencia, para lo cual su actuación debe estar normada mediante preceptos claros y transparentes que limiten la discrecionalidad. Por lo tanto, cualquier concepto como "competencia desleal" u otros

similares, no quedan protegidos por la Ley y por economía procesal se desechan inmediatamente.

La Comisión Federal de Competencia debe procurar difundir la legislación de competencia entre los agentes económicos, con el fin de dar a conocer claramente los derechos y obligaciones de los gobernados. Esto implica actividades de difusión en beneficio de una cultura de la competencia. En este orden de ideas, los agentes económicos se darán cuenta de que no todas las prácticas comerciales calificadas de desleales conllevan actos contrarios a la Ley.

La Ley no contiene un catálogo de las causales de improcedencia, como la Ley de Amparo, lo cual no implica el ejercicio discrecional de las atribuciones de la Comisión. Es improcedente toda aquella denuncia en la cual no se relacionen hechos que puedan configurar prácticas monopólicas.

El hecho de no definir o enunciar los casos de improcedencia, no hace a la Ley inconstitucional; los particulares conservan intacto su derecho para volver a incitar la actuación de la Comisión ya que no se prevé un plazo para la presentación de las denuncias, además de contar con la posibilidad de impugnar la decisión de la Comisión ante los Tribunales Federales. En una ley de esta naturaleza es innecesario definir todos sus conceptos sustantivos y adjetivos, pues es indudable que ésta es una carga del intérprete. Por otro lado, el concepto es excluyente: lo que no es competencia económica queda fuera de las atribuciones de la Comisión.

Por la naturaleza jurídica de los procedimientos seguidos ante la Comisión, la forma es un aspecto trascendental. Resulta obvio que si la Constitución limita la actuación de las autoridades al respeto de ciertas formalidades (artículos 14 y 16) para garantizar los derechos básicos consagrados en la Ley Fundamental, los gobernados, en este caso los agentes económicos, deben cumplir también con las formas establecidas por el orden jurídico.

En los casos en los cuales la Comisión decide iniciar una investigación de oficio, sin mediar una solicitud de parte, lo hace con el fin de tutelar el proceso de competencia y libre concurrencia, sin ser parte interesada ya que no busca satisfacer ni proteger su interés particular. El concepto de parte se refiere a una persona o institución con un interés jurídico a proteger y con legitimación activa o pasiva. Derivado de la litis, las partes tienen una pretensión o un derecho a tutelar o por restituir.

Cuando la Comisión lleva a cabo una investigación de oficio debe dar oportunidad al presunto responsable de presentar su defensa. Para ello es necesario emplazarlo formalmente, requerirle los informes o documentos relevantes o, en su caso, citar a declarar a quienes tengan relación con los hechos de que se trate. Es decir, el presunto responsable debe tener la oportunidad de ser debidamente oído y, como se dice coloquialmente, vencido, véase apartado relativo a la garantía de fundamentación y motivación.

En los procedimientos tramitados en forma de juicio, la Comisión no tiene interés jurídico propio. En todo caso, la sociedad en su conjunto es la beneficiaria de las determinaciones de la Comisión. Más aún la resolución dictada por la Comisión en nada la beneficia, incluso cuando se trata de multas, ya que son en beneficio de los municipios o del Distrito Federal por disposición expresa de las leyes fiscales. Así, en

ejercicio de sus atribuciones la Comisión no tutela intereses particulares de los competidores, ni un interés propio.

La Comisión Federal de Competencia no es juez y parte

Existen otras autoridades administrativas ante las cuales se desarrollan procedimientos similares, sin considerarlas juez y parte, al no tener pretensiones propias, sino intereses de la sociedad. Por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando determina contribuciones omitidas, o las dependencias de la administración pública al emitir decretos expropiatorios. Más aún, la Comisión igual que el Ministerio Público, se convertirá en parte en los procedimientos contenciosos seguidos ante el Tribunal Fiscal de la Federación o en los juicios de amparo, en los cuales su pretensión será demostrar la legalidad de sus actuaciones, sin pretender restituir un derecho propio.

Debido a la naturaleza del procedimiento relativo a las concentraciones, se encuentra en un apartado distinto al de las denuncias e investigaciones de oficio en la Ley. Por el desarrollo dinámico de la economía, fue necesario determinar plazos perentorios en los cuales se limitara la actuación de la Comisión y se diera seguridad jurídica a los particulares. El capítulo III de la Ley incluye todos los elementos relativos a este procedimiento, respetando siempre las garantías de los agentes económicos.

Corresponde a la Comisión la aplicación de la Ley para garantizar el cumplimiento del objetivo fundamental de la política de competencia: proteger el proceso de competencia y libre concurrencia. Las actividades de los agentes económicos y la actuación de la Comisión están enmarcadas en el orden jurídico y ambos deben sujetarse a ciertas reglas que posibilitan el respeto a los derechos fundamentales de los individuos. La base de ese orden jurídico es la Constitución y en ella se consagran tanto atribuciones y obligaciones de las autoridades, como derechos de los gobernados. Partiendo del deber de los agentes económicos para orientar su actividad conforme a las reglas del mercado, los actos que infrinjan las disposiciones de la Ley serán sometidos a la autoridad encargada de aplicarla, en este caso, la Comisión Federal de Competencia.

Las garantías de audiencia, legalidad, libre concurrencia y cualquier otra, por el solo hecho de estar en la Constitución y estar ampliamente reguladas deben ser respetadas por las autoridades, independientemente de que estén reiteradas en los textos legales que aplican.

La Ley no repite literalmente las garantías reglamentadas en la Constitución, no obstante, la Comisión está igualmente obligada a respetarlas.²³ No puede considerarse la Ley como inconstitucional por el hecho de no explicarlas, lo sería si sus disposiciones establecieran la prohibición de respetarlas.

La obligación de las autoridades de fundar y motivar sus resoluciones, radica en lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, aunque en la Ley no se imponga expresamente esa obligación. Éste es el criterio constante de los Tribunales Federales, por lo que en todo caso la deficiencia podrá ser del acto de aplicación de la Ley, pero no de la Ley en sí misma.²⁴ ²⁵ En la práctica, la Comisión ha cumplido con esas obligaciones y hasta la fecha ninguna autoridad judicial ha ordenado la reposición de procedimiento alguno.

Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles

Si bien es cierto que la Ley remite a un reglamento para regular cuestiones procedimentales, la falta del mismo no hace nugatoria la aplicación de la Ley, ni genera agravio para los particulares. En todos los procedimientos se respeta la garantía de audiencia de los agentes económicos. La Comisión ha aplicado supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles por ser la norma adjetiva idónea de aplicación supletoria para aquellas figuras procesales insuficientemente reguladas en procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio.

De acuerdo con diversos precedentes de los Tribunales Federales, si la Ley no señala el ordenamiento a aplicar de manera supletoria, se debe emplear el Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando exista algún elemento o institución insuficientemente regulados en la legislación específica, porque así se respeta la pretensión constitucional de no dejar a los particulares en estado de indefensión.²⁶

La Comisión ejerce sus facultades dentro de la Ley, por lo tanto, conforme al régimen de Derecho se debe garantizar la seguridad de los particulares, estableciendo límites a la actuación de las autoridades y proporcionando a los agentes económicos los medios de defensa contra esa actuación del poder público.

Recurso de reconsideración

Así, la Ley contempla un recurso contra resoluciones dictadas por la Comisión, el cual se interpone ante la misma autoridad. Este recurso, llamado de reconsideración, tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada, de existir elementos originalmente no expuestos, ni contemplados en la resolución, o bien elementos de prueba super-venientes.

No obstante, la Comisión lleva a cabo sus procedimientos salvaguardando los derechos de los agentes económicos, mediante el respeto a las formalidades esenciales de todo proceso y a las garantías fundamentales de los individuos, quienes pueden impugnar las resoluciones de la Comisión al resolver el recurso de reconsideración, ante el Tribunal Fiscal de la Federación o por la vía del amparo ante los Tribunales Federales.

Por su naturaleza, los recursos pretenden revisar la legalidad de la actuación de la autoridad y no reabrir el caso para volver a investigarlo. Sólo se justifican para determinar si se aplicó la Ley correctamente o si se dejó de aplicar en perjuicio de los particulares. El hecho de que la Ley no exprese una forma de tramitación pormenorizada en nada agravia a los particulares.

Además, como en los otros procedimientos, los Tribunales de la Federación aceptan la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles para desahogarlo.

La Comisión ha permitido plena oportunidad de defensa a los particulares, suspendiendo la ejecución de las resoluciones reclamadas, cuando ha sido procedente, de conformidad con el artículo 39 de la Ley. Asimismo, los agentes económicos han ejercitado reiteradamente su derecho de acudir ante las autoridades respectivas para hacer valer sus derechos (Tribunal Fiscal de la Federación, Juzgados de Distrito y Suprema Corte de Justicia de la Nación) sin que hasta la fecha éstas hubieren hecho un pronunciamiento de que la Ley es inconstitucional, anexos I y II.

Los pactos internacionales protectores de los derechos humanos

A lo largo del texto constitucional se encuentran dispersas diversas garantías que constituyen los derechos de los individuos. Señalar que sólo se ubican en los primeros 29 artículos es inexacto, ya que en los demás se encuentran disposiciones que también contienen derechos. Los derechos en la Constitución deben ser explícitos, no como las atribuciones de las autoridades que pueden ser implícitas, atendiendo a lo dispuesto por la última fracción del artículo 73 constitucional donde se dispone, por ejemplo, ...las demás necesarias para hacer efectivas las expresamente concedidas.

De la interpretación del artículo 1º constitucional queda claro que, al garantizar los derechos del hombre en la Constitución del 17 y de asegurarlos por medio del juicio de amparo, las únicas libertades y derechos que quedaron protegidos son los que determina la propia Constitución. Aunque los tratados internacionales de los que México forma parte pueden contener derechos fundamentales de los individuos, éstos no quedan tutelados por el juicio de amparo.²⁷

1 Monopolios, naturaleza de los.- Para que exista monopolio no es necesario que se trate de concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario, pues puede existir mediante todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria, comercio o servicios al público, máxime que de acuerdo con este precepto del artículo 28 constitucional, existe la fracción I del artículo 253 del Código Penal, que pena los actos con las tendencias mencionadas. Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, tomo CVIII, vol. 3. pp. 1655-1656.

2 Diario de los debates, Cámara de Diputados, Año II, No. 19, lunes 14 de diciembre de 1992, p. 2047

3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...fr. X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123... y ... XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

4 Proceso mercantil, facultades del Congreso de la Unión para expedir las disposiciones relativas al.- Aunque el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, establece que el Congreso de la Unión tiene facultades para "legislar en toda la República sobre ... comercio", tal atribución no debe interpretarse como que solamente comprende la regulación de los derechos y obligaciones surgidos de las relaciones comerciales, ya que legislar sobre determinada materia debe contemplar además de los anteriores aspectos, los relativos a las sanciones, delitos, infracciones y los procedimientos destinados a aplicarlos, toda vez que esa facultad se encuentra implícita en la que se concedía al legislador para legislar sobre materia de comercio, pues de otra manera no podrían hacerse efectivas las normas que con el fin de regular el comercio se establecen. Por otra parte, por disposición del artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, el derecho sustantivo que regula los actos de comercio corresponde a la competencia de la Federación, y conforme al artículo 104, fracción I, de la propia Carta Magna, el conocimiento de tales controversias corresponde, en

principio, a los tribunales federales, porque se trata del cumplimiento y la aplicación de una ley federal, como acontece con el Código de Comercio; así las cosas, como para tal fin se requiere un procedimiento y según lo establece el artículo 73, fracción XXX de la Constitución, el Congreso de la Unión está facultado para expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las atribuciones de los tribunales federales, entre las que se encuentran la de dirimir las controversias relacionadas con los actos de comercio, resulta evidente que, conforme a los referidos preceptos, el legislador federal puede dictar las disposiciones procesales para regular el procedimiento destinado a resolver esa especie de controversias.

Pleno, Semanario Judicial de la Federación, 7A, 217-228,38

Fraccionamientos, el artículo 77, fracción III, de la Ley Relativa del Estado de Puebla, no invade la esfera federal.- El precepto citado no viola la fracción X del artículo 73 de la Constitución que señala como facultad exclusiva de la Federación legislar en materia de comercio, pues ese dispositivo no la regula, sino prevé una modalidad en las obligaciones derivadas de los contratos de compraventa de inmuebles que, por su naturaleza, son de carácter civil y no mercantil. Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, 57, septiembre de 1992, J/P. 27/92, 13.

5 Amparo en revisión 1228/77, Vitro Fibras, S.A. pp. 52 y 53.

6 Ley Federal del Trabajo. No es privativa. Concursos, quiebras y sucesiones.- No es aceptable el razonamiento en cuanto a que en el artículo 97 del Código Laboral se crea un fuero especial, con violación del artículo 13 de la Constitución, pues el conocimiento de los conflictos laborales, encomendado a las Juntas de Conciliación y Arbitraje por la fracción XX del artículo 123 constitucional, no significa sino la creación de una jurisdicción, para juzgar sobre una materia de controversias. La Ley Federal del Trabajo no es una ley privativa, porque está formulada de un modo abstracto y general para ser aplicada a un número indefinido de personas y a una serie indeterminada de cosas y las Juntas de Conciliación y Arbitraje no son tribunales especiales, porque aplican dicha ley con igualdad, sin limitación de personas, en todos los asuntos que se encuentran comprendidos dentro de sus disposiciones. Nota: Las disposiciones citadas en la tesis son las que estaban en vigor cuando se aprobaron las ejecutorias que las contienen. Pleno, Apéndice 1985, tesis 67, página 138.

7 Ley Privativa.- Lo es la dictada especialmente para una o varias personas o corporaciones particulares. No tiene ese carácter la que se refiere a cierta clase de personas, como los propietarios, los fabricantes, los menores, etcétera. Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. XVIII, 1028.

Ley Privativa.- Lo es la que comprende solamente determinados casos, y su aplicación constituye una violación al artículo 13 constitucional. Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. XVII, 12.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Su artículo 426, fracción I, no viola el artículo 13 constitucional, en tanto no es una ley privativa.- Una ley es privativa y, por ello, violatoria del artículo 13 constitucional, cuando no tiene carácter general, abstracto e impersonal, sino que se dirige a un individuo o conjunto de ellos, específicamente determinados, y su validez se extingue con el solo acto de aplicación; sin embargo, la Constitución no prohíbe la expedición de leyes que regulen la situación jurídica de un número indeterminado de personas. De esta manera, el artículo 426,

fracción I, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, que establece que las sentencias pronunciadas en juicios cuyo interés no exceda de ciento ochenta y dos veces el salario mínimo diario general vigente, causan ejecutoria por ministerio de ley, exceptuando el caso del arrendamiento de fincas rústicas destinadas a habitación, no es una disposición de carácter privativo, en tanto que conserva sus características de generalidad, abstracción e impersonalidad, puesto que no regula a un solo individuo o conjunto de ellos específicamente determinados, ni su validez se extingue con su aplicación, sino que regula a todos los casos iguales, en tanto no sea derogada. Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, 59, noviembre de 1992, p. XCVIII/92, 38.

8 Tribunal especial.- No puede calificarse así al tribunal que, sin competencias, se avoca el conocimiento de un negocio. Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. 5A, VII, 136.

Tribunal Fiscal no es Tribunal especial.- Tribunales especiales son los instaurados ex profeso para conocer de un solo caso o de un conjunto de casos, pero todos ellos determinados de antemano, circunstancias que no concurren en el caso del Tribunal Fiscal de la Federación. Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, 5a., LXXXII, 4177.

9 Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social. No excede a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al crear a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como órgano desconcentrado y dotarlo de facultades coercitivas.- De conformidad con los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al frente de cada Secretaría de Estado habrá un Secretario, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, director, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo, pudiendo contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y gozarán de las atribuciones que les asigne el Presidente de la República en el reglamento interior; corresponderá originariamente a los Secretarios de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero podrán delegar en los funcionarios subalternos cualesquiera de sus facultades, con excepción de aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo deban ser ejercidas precisamente por ellos. Ahora bien, el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, que fue expedido para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de, entre otros, los artículos citados de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no excede a esta ley que reglamenta al crear como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y dotarla de facultades coercitivas para hacer cumplir sus determinaciones, toda vez que la Ley Orgánica mencionada lo faculta para ello, y las atribuciones coercitivas no son de las que el artículo 5º del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social precisa como indelegables del Secretario de Estado, por lo que, al hacer esto, el Presidente de la República sólo está haciendo uso de la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89, fracción I, constitucional para facilitar la aplicación de la ley que reglamenta en el ámbito propio de la Secretaría de Estado que regula. Amparo en revisión 833/93. Chappel de México, S.A. de C.V. 4 de octubre de 1993. Unanimidad de cuatro votos.

10 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Artículo 16. *Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares...* Artículo 17. *Para la más eficaz atención de los asuntos y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.*

11 *Amparo en revisión 1228/77, Vitro Fibras, SA, p. 53.*

12 *Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Marzo de 1989. Artículo 24, fracción XVIII.*

13 *Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en materia de monopolios, Diario Oficial del 31 de agosto de 1934 y Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, Diario Oficial del 30 de diciembre de 1950.*

14 *Comisión Nacional Bancaria. Puede ser autoridad para los efectos del amparo.- Los órganos centralizados, a diferencia de los descentralizados, carecen de personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado, y de patrimonio propio, pues no tienen capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones por sí mismos, con independencia del Estado, sino que todos sus actos los realizan con la representación de la entidad estatal o en ejercicio de la función que a ésta corresponde, dentro del ámbito de su competencia. De ahí que los actos de los órganos que forman parte de la administración pública centralizada, por regla general, sean susceptibles de impugnarse en la vía de amparo, pues constituyen actos de autoridad y no de personas morales, como lo es el caso de los órganos descentralizados, que tienen personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado y patrimonio propios. Por tanto, si la Comisión Nacional Bancaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el artículo 125 de la Ley de Instituciones de Crédito, y por ello forma parte de la administración pública centralizada en términos de los artículos 1o. y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, puede concluirse que la citada Comisión sí puede ser autoridad para los efectos del amparo, en la medida que emita o ejecute actos susceptibles de afectar derechos de los gobernados. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 341/93. Luis Pavón Anda. 11 de mayo de 1993. Unanimidad de votos. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo XII. Octubre, página 405.*

15 *Delitos contra el comercio y la industria.- Si bien es verdad que el artículo 26 de la Ley orgánica del artículo 28 constitucional de 18 de agosto de 1931, otorgaba competencia a los Tribunales Federales para conocer de los delitos a que se refería la propia Ley, y para aplicar las penas correspondientes, también debe tenerse en cuenta que como dicha Ley reglamenta un precepto en materia de monopolios, tratando de evitar, fundamentalmente las situaciones económicas que redundan en perjuicio del público en general o de alguna clase social, conforme al texto y al espíritu de la propia disposición constitucional reglamentada, no puede sostenerse, en manera alguna, que*

el delito consiste en exhibir una persona, en su establecimiento, como contrapropaganda comercial, una llanta de determinada marca, en la que se hace aparecer un defecto, con el fin de desacreditar los productos de su fábrica, sea alguno de los actos a que se contrae la expresada ley orgánica; pues si bien es verdad que el artículo 253, fracción II, del Código Penal, vigente en el Distrito y Territorios federales, considera y castiga como delito contra el comercio y la industria, todo acto o procedimiento en contra de la libre concurrencia en la producción, industria, comercio o servicio público, también es de observarse que el artículo 7º, fracción II, en relación con el 29, de la repetida Ley Orgánica, consideraba como monopolio y castigaba como delito, los mismos actos o procedimientos señalados en la relacionada disposición del Código Penal, siempre que con ello se causaren perjuicios al público en general o a una clase social; y como es evidente que los hechos a que se alude distan mucho, por sí solos, de constituir o dar margen a una situación económica que redundase en perjuicio del público en general o de una clase social, ni menos constituyen monopolio alguno, conforme al artículo 7º, de la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional, es obvio que tal delito no está comprendido en los términos de esta ley y, por lo tanto, su conocimiento no corresponde a los Tribunales Federales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 de la misma, tomando a "contrario sensu"; tanto más, cuanto que la nueva Ley Orgánica del artículo 28 constitucional, de 25 de agosto de 1934, en atención a los múltiples inconvenientes que presenta la pena corporal, en los casos a que la propia Ley se refiere, y su imposición por las autoridades judiciales, estableció sanciones de carácter pecuniario, que debe imponer la autoridad administrativa, suprimiendo el artículo 28 de la Ley anterior, que otorgaba competencia a los tribunales federales, para conocer de los delitos a que la misma ley se refería. Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, XLIII, 2761.

Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica. El artículo 19 de la Ley relativa no es inconstitucional al comprender tanto a las autoridades como a los gobernados.- La Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica no tiene como propósito exclusivo establecer facultades del Ejecutivo Federal, pues lo contrario se advierte del contenido del artículo 1o. de ese ordenamiento, que expresamente determina que las disposiciones de esa ley se dirigen hacia aquellas personas (físicas o morales) que efectúan actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías que en ese apartado se precisan. En tal virtud, es evidente que la ley en cuestión también regula las conductas de los particulares cuyas actividades se encuentran en las hipótesis antes referidas, y si el artículo 19 de ese ordenamiento legal prevé que la Secretaría de Comercio debe establecer servicios de inspección y vigilancia para cerciorarse que se han cumplido las normas contenidas en dicha ley, es claro que tal disposición es congruente con el propósito fundamental de la misma, consecuentemente, es lógico que el ordenamiento de que se trata comprenda como sujetos tanto a los gobernados a quienes se les va a aplicar, como a las autoridades a quienes corresponde dictar o aplicar las medidas previstas para su debido cumplimiento, lo cual no viola los principios consagrados por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, V Primera Parte, p. X/90, 12.

Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, Reglamento para el funcionamiento de. Su artículo 141 no es violatorio del artículo 23 Constitucional.- La circunstancia de que una misma conducta humana pueda ser generadora de diversas consecuencias de derecho, cada una de las cuales, a su vez, pueda estar afectada con diversa sanción, como pudiera ser la clausura, la multa y la cancelación de la licencia o el permiso, no supone que se viole el artículo 23 constitucional, que establece el principio de "non bis in idem", también aplicable a la

materia administrativa. En efecto, lo que ese principio prohíbe es que una misma consecuencia de dicha conducta se castigue doblemente con la misma sanción, o bien que la propia conducta sea sometida a dos procedimientos diferentes y que en cada uno de ellos se imponga idéntica sanción, lo que no acontece con lo establecido en el artículo 141 del Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, porque aun suponiendo que este precepto prevea para un mismo acto varias sanciones, ello se debe precisamente a las diversas consecuencias jurídicas que genera la conducta, razón por la cual tal dispositivo no infringe lo establecido en el artículo 23 constitucional.

Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. XIV-diciembre. 2ª.XVII/94, p45

16 Amparo en revisión 1228/77, Vitro Fibras, S.A.

17 Activo de las empresas, impuesto al. Los artículos 2º y 3º de la Ley no infringen el principio de legalidad tributaria (Índice Nacional de Precios al Consumidor).- De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 2º de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas, para determinar si deben aplicarse al valor del activo en el ejercicio la tasa del dos por ciento y en él se fijan además, las reglas para determinar la base gravable. La circunstancia de que, en los términos del artículo 3º de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas, para determinar el valor de algunos bienes que conforman el activo y, por ende, la base del impuesto, deba tomarse en cuenta el factor de actualización a que se refiere la fracción II del artículo 7º de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y que se determine con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor, no da lugar a considerar que existe incertidumbre respecto de la base del impuesto. Lo anterior porque la obtención del Índice Nacional de Precios al Consumidor constituye un indicador que refleja las variaciones en el valor de la moneda y su determinación se encomienda a un órgano descentralizado que realiza una función técnica con el propósito de contar con un mecanismo que permita conocer la magnitud de los cambios económicos derivados del proceso inflacionario. Para determinar este índice se parte de la base de que el valor de los bienes y operaciones se mide por unidades monetarias y por esa razón, cuando la economía sufre un proceso inflacionario, la moneda tiene variaciones en su poder adquisitivo, lo que da lugar a que la contabilidad arroje información inexacta sobre la situación financiera de una negociación, que es preciso actualizar o reexpresar para adecuar los valores contables y los estados financieros al que realmente les corresponden. Uno de los procedimientos para calcular la variación mencionada es el consistente en elaborar una media estadística, que exprese el cambio porcentual de los precios de un conjunto preestablecido de bienes, en lugares y momentos determinados, que es lo que se conoce como índice nacional de precios al consumidor. Por tanto, puede señalarse que se trata de un elemento que se determina con base en normas técnicas y no con el fin de fijar el monto de uno o varios impuestos. Por otra parte, la remisión que se hace en la Ley al Índice Nacional de Precios al Consumidor, no significa que el Banco de México realice una función legislativa, ni que con ello quede en sus manos el establecimiento de uno de los elementos esenciales del tributo, ya que este órgano se limita a calcular un elemento que el legislador estima necesario utilizar para determinar el monto del impuesto, con base en una apreciación real del valor de los bienes y operaciones que se toman como referencia, para conocer la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, además de que se evita la posibilidad de hacer constantes reformas a la ley, para el sólo efecto de hacer los ajustes que imponen las variaciones del poder adquisitivo de la moneda. Por ende, al remitir la ley al índice citado para determinar el factor de actualización, no se da lugar a la incertidumbre respecto del monto de la base del impuesto al activo de las

empresas, puesto que no se deja en manos de la autoridad exactora su cálculo, ni su establecimiento tiene como única finalidad la de fijar el monto de los impuestos. Además, la exigencia de que se consignen en la ley los elementos necesarios para conocer la medida en que debe contribuirse para los gastos públicos, no se incumple por el hecho de que alguno de ellos sea variable y que, para su determinación, el propio legislador ordene que se atienda a un dato que debe calcularse en forma periódica por un organismo descentralizado especializado.

Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época VIII diciembre, J/P. 54/91, 23.

Índice nacional de precios al consumidor. Existe Û interés jurídico para reclamar el precepto que lo establece, cuando es utilizado para determinar la contribución fiscal.- El Índice Nacional de Precios al Consumidor calculado por el Banco de México constituye sólo un indicador económico que, por sí mismo, no lesiona ningún derecho de los gobernados, ni constituye acto de autoridad; sin embargo, cuando por virtud de lo dispuesto por un precepto legal, el índice es utilizado para determinar la contribución fiscal, se integra a ésta, tornándose obligatorio para el contribuyente y, por tanto, afecta su interés jurídico.

Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, número 55, julio de 1992, p. LIX/92, p21

Planificación. Ley de Hacienda del Distrito Federal. Sistema adoptado para la fijación del impuesto establecido en su título IX. No es inconstitucional.- Es errónea la apreciación en el sentido de que el título IX de la Ley de Hacienda del Distrito Federal da un trato desigual a los sujetos del impuesto, en tanto a unos se les considera afectados al pago total del tributo y a otros se les conceden reducciones que van del 10 al 50% del área homogénea, de acuerdo con la ubicación de sus propiedades; pues en primer término, la ley no consigna el sistema de porcentajes para la fijación del área de imposición que sirve de base para el pago del gravamen; por el contrario, en sus artículos 380 y 381 toma en consideración el Índice de Planificación de cada predio y el Índice de costo por tramo, según la superficie se encuentre ubicada: a) frente a una mejora sin recibir influencia de otra; b) frente a una mejora pero que además reciba influencia de otra u otras mejoras y c) predios que no estén colocados frente a una mejora pero que reciban influencia de alguna o algunas mejoras, según lo especifica con detalle el diverso numeral 388 que, además, explica como se obtiene en cada caso ese índice de planificación pero ésto no es todo, pues el legislador, inspirado precisamente en la equidad y proporcionalidad del tributo, puntualizó lo que debería entenderse por: 1. Índice de costo por tramo y la manera de obtenerse (artículo 390); 2. Índice de espacios libres (artículo 392); 3. Índice de influencia sobre predios no frontales a una mejora y la manera de obtenerse (artículo 393 y 394); proporcionando, además en el numeral 379, una idea clara de cada uno de los conceptos que con posterioridad se utilizarán en las definiciones y formuladas luego entonces, todas estas peculiaridades previstas por el legislador para la fijación del gravamen, lejos de significar un trato desigual e inequitativo revelan todo lo contrario, teniendo siempre como factor primordial la idea del beneficio; y así, a mayor beneficio, mayor índice de planificación del área homogénea y por supuesto mayor impuesto; y a la inversa, menor beneficio, menor índice y menor gravamen, lo que además de equitativo resulta proporcional, en armonía con el artículo 31 fracción IV, de la Constitución Federal. Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, volumen 56, página 47,

Agrario. Expropiación de bienes ejidales. La indemnización debe fijarse conforme al valor comercial agrícola cuando aquella se hace en forma parcial y recae sobre tierras de uso común.- La Ley Federal de Reforma Agraria no contiene precepto alguno que regule la indemnización que se debe pagar al núcleo de población respectivo en caso de que la expropiación sea parcial y recaiga sobre tierras de uso común. Ante la omisión de la Ley, debe admitirse que es aplicable el artículo 122, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de la materia aunque se refiera a expropiaciones totales, teniendo en cuenta el principio general de interpretación jurídica de que en donde existe la misma razón debe existir la misma disposición. En efecto, tratándose de una expropiación de terrenos ejidales con la finalidad de regularizar la tenencia de la tierra, el hecho de que dicha expropiación sea parcial y no total de ninguna manera justificaría que la indemnización se fijara con base en el valor comercial urbano y no en el valor comercial agrícola, pues en uno y otro caso los terrenos expropiados tienen la misma naturaleza, es decir, están sujetos al régimen ejidal y la diferencia en la extensión de la superficie expropiada no tendría por que determinar un tratamiento distinto en cuanto a la estimación económica de los propios terrenos. En estas condiciones, cabe concluir que al fundarse en el precitado artículo de la Ley Federal de Reforma Agraria y fijar la indemnización en el valor comercial agrícola de los terrenos expropiados de conformidad con el respectivo avalúo, el decreto presidencial que así lo estipula no viola garantías en perjuicio del núcleo quejoso. Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, volumen 115-120, p.47.

Índice de Peligrosidad. Pena, individualización de la (peligrosidad).- "El Índice de peligrosidad constituye el pivote del arbitrio judicial en la adecuación de las sanciones, el cual no sólo puede evaluarse por el daño objetivo y por la forma de su consumación, como lo sostiene la Escuela Clásica, sino que deben evaluarse también los antecedentes de la acusada." Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, XVII, 241.

18 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 14. Segundo párrafo. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Artículo 16. Primer párrafo. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

19 Audiencia, garantía de, requisitos que deben contener las leyes procesales en respeto a la.- De acuerdo con el espíritu que anima el artículo 14 constitucional, a fin de que la ley que establece un procedimiento administrativo satisfaga la garantía de audiencia, debe darse oportunidad a los afectados para que sean oídos en defensa, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, con la única condición de que se respeten las formalidades esenciales de todo procedimiento. Este debe contener "etapas procesales", las que pueden reducirse a cuatro: una etapa primaria, en la cual se entere al afectado sobre la materia que versará el propio procedimiento, que se traduce siempre en un acto de notificación, que tiene por finalidad que conozca de la existencia del procedimiento mismo y dejarlo en aptitud de preparar su defensa; una segunda, que es la relativa a la dilación probatoria, en que pueda aportar los medios convictivos que estime pertinentes; la subsecuente es la relativa a los alegatos en que se de oportunidad de exponer las razones y consideraciones legales correspondientes y por último, debe dictarse resolución que

decida sobre el asunto. Séptima Época, Primera Parte: Vols. 115-120, pág. 15 A.R. 849/78. Oscar Fernández Garza. Unanimidad de 18 votos.

20 Ley Federal de Competencia Económica, artículo 3º.

21 Audiencia, garantía de. Protege contra actos de cualquier autoridad y no sólo de las judiciales.- No es verdad que el artículo 14 constitucional establezca la garantía de audiencia sólo para los juicios seguidos ante los tribunales, pues la establece contra cualquier acto de autoridad que pueda ser privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones y derechos, derive o no de juicio seguido ante tribunales o procedimientos ante cualquier autoridad, como se desprende, entre otras, de la Segunda Parte de la tesis jurisprudencial número 116, Tercera Parte, del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Pleno, Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época, volumen 50, primera parte, página 15.

22 Audiencia, alcance de la garantía de.- En los casos en que los actos reclamados impliquen privación de derechos, existe la obligación por parte de las autoridades responsables de dar oportunidad al agraviado para que exponga todo cuanto considere conveniente en defensa de sus intereses; obligación que resulta inexcusable aun cuando la ley que rige el acto reclamado no establezca tal garantía, toda vez que el artículo 14 de la Constitución Federal impone a todas las autoridades tal obligación y, consecuentemente, su inobservancia dejaría a su arbitrio decidir acerca de los intereses de los particulares, con violación de la garantía establecida por el invocado precepto constitucional. Segunda Sala. Séptima Época. Tomo VI-Común (SCJN). Tesis 82, . página 54.

23 Actos administrativos, inconstitucionalidad de los. No es necesario reclamar la ley, cuando ésta es omisa respecto del cumplimiento de las formalidades esenciales consagradas por el artículo 14 constitucional.- Las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable y, además, a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, de tal suerte que, aunque la ley del acto no establezca, en manera alguna, requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional. En estas condiciones, no es siempre indispensable para el quejoso atacar la inconstitucionalidad de la ley respectiva, puesto que para alcanzar el otorgamiento del amparo, basta que el mismo agraviado demuestre la contradicción entre el acto combatido y la Carta Fundamental.

Esta tesis apareció publicada con el número 338, en el Apéndice 1917-1985, Tercera parte, pág. 579.

24 Fundamentación y motivación. Forma de entender esta garantía, con respecto a las leyes.- Ni en la iniciativa de una ley ni en el texto de la misma, es indispensable expresar su fundamentación y motivación, como si se tratara de una resolución administrativa, ya que estos requisitos, tratándose de leyes, quedan satisfechos cuando éstas son elaboradas por los órganos constitucionalmente facultados, y cumpliéndose con los requisitos relativos a cada una de las fases del proceso legislativo que para tal efecto se señalan en la Ley Fundamental. Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, 193-198, primera, 100.

Leyes y reglamentos, fundamentación y motivación de.- La fundamentación y motivación de las leyes y, por extensión, de los reglamentos, no puede entenderse en los mismos términos que la de otros actos de autoridad, puesto que para que aquéllas se consideren fundadas y motivadas basta que la actuación de la autoridad que expide la ley o reglamento se ajuste a la Constitución respectiva en cuanto a sus facultades y competencia. Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, 187-192, Tercera, 89.

Establecimientos mercantiles y espectáculos públicos, el artículo 121 del Reglamento para su funcionamiento y celebración en el Distrito Federal, que establece diversas excepciones tratándose de la aprobación ficta, no es violatorio de los artículos 50, 14 y 16 Constitucionales.- El silencio administrativo previsto por el artículo 121 del cuerpo reglamentario invocado, en forma alguna priva de sus derechos a la parte quejosa, pues si la solicitud de ésta reúne los requisitos que establece el artículo 120 del propio ordenamiento, opera la aprobación ficta con la misma amplitud que cualquier licencia escrita. De aquí que al no existir el acto de privación, no existe la violación a la garantía de audiencia. De igual forma, la aprobación ficta no coarta la libertad de comercio, pues el silencio administrativo con esa consecuencia tiene esencialmente el mismo alcance que tendría la licencia escrita, lo que obliga a la autoridad administrativa a otorgar el título correspondiente. Luego, es claro que transcurrido el lapso a que se refiere el artículo citado sin que se produzca contestación por parte de la autoridad administrativa, debe entenderse que el particular se encuentra autorizado para explotar el giro especificado en la solicitud que se presente para tal efecto, siempre que no haya omitido los datos relativos a los requisitos precisados en las fracciones I, II y III del artículo 120. La exigencia constitucional que se impone a las autoridades para que funden y motiven sus actos, busca proteger al gobernado de los actos de molestia, pero ello no puede convertirse en un obstáculo para que se le otorguen más prerrogativas en su trato con las autoridades, como ocurre con la importante figura de derecho administrativo consistente en la afirmativa ficta y que radica, en esencia, en presumir la existencia de una resolución favorable al solicitante si la autoridad no emite su decisión expresa dentro del término precisado en la ley aplicable. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. I, junio de 1995, 2ª. XXXV/95, 230.

25 Lesiones, la omisión en el Código Penal del Estado de Nuevo León de prever un plazo dentro del cual se deben tener como mortales, viola las garantías de exacta aplicación de la Ley y de observancia de las formalidades esenciales del procedimiento.- Para cumplir con las garantías que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 14 constitucional, la ley penal debe, por un lado, garantizar una adecuada defensa de los procesados y, por otro, señalar los requisitos de certeza necesarios para evitar confusiones y lograr la exacta aplicación de sus disposiciones. En efecto, identificándose el enlace entre las lesiones y la muerte, con una relación natural de causa a efecto, la certeza de esta causalidad requiere del señalamiento de una dimensión temporal que sólo el legislador puede válidamente fijar, pero cuya omisión origina el riesgo de que por quedar indeterminada e imprecisa la temporalidad dentro de la cual opera legalmente dicha vinculación, se pierda la certidumbre o seguridad de conceptos tan trascendentes para los gobernados, pues por el transcurso del tiempo surge la eventualidad de que causas ajenas a la lesión interfieran en el resultado, dificultando la exacta aplicación de la ley, por omisión de ésta. El Código Penal para el Estado de Nuevo León, que entró en vigor el veintinueve de agosto de mil novecientos ochenta y uno, al suprimir el establecimiento del plazo dentro del cual debe tenerse como mortal una lesión, vulnera la garantía de exacta aplicación de la ley, garantía que en su cabal comprensión ha de abarcar tanto los actos propios de

aplicación como la ley misma, respecto de la cual se debe exigir la certeza que permita una aplicación precisa a fin de lograr la seguridad jurídica que persigue dicha garantía; además, con la indeterminación temporal se conculcan las formalidades procesales de defensa, pues se pierden, debilitan o desvanecen las posibilidades de obtener los elementos de convicción que habrían de aportarse para demostrar hechos distintos a los originalmente imputados y allegar al proceso, en consecuencia, los que resulten idóneos, conducentes y eficaces en relación con el delito que finalmente se le atribuya al procesado. Entonces, al no estar concebido el Código Penal de que se trata, específicamente en sus artículos 308, 309 y 312, de manera tal que los destinatarios de dichas normas tengan la certeza de los hechos que se les imputan y se garantice así su audiencia respecto de hechos ciertos, ha de considerarse que tal ordenamiento sustantivo, en lo relativo, es violatorio de la Constitución General de la República. Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, I, mayo de 1995, p. VIII/95,86.

Formalidades esenciales del procedimiento. No las viola el artículo 49 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León.- El precepto citado no viola las formalidades esenciales del procedimiento en el juicio civil que, como garantía individual, consagra el artículo 14 constitucional, por no otorgar al juzgador de segunda instancia la facultad que establece a favor del de primera instancia para decretar la práctica de diligencias y la aportación o ampliación de pruebas, con independencia de las ofrecidas y rendidas por las partes. En efecto, si las formalidades esenciales del procedimiento que exige el texto constitucional para el debido respeto de la garantía de audiencia previa al acto privativo, son las que garantizan una adecuada y oportuna defensa al gobernado, se sigue que el precepto secundario no las infringe, porque durante el juicio de primera instancia las partes tienen la posibilidad de ofrecer, aportar y rendir las pruebas que estimen pertinentes y convenientes, de tal suerte que no les produce indefensión el que al Tribunal de alzada no se le faculte para recabar oficiosamente nuevas pruebas,. máxime si por la razón apuntada, el establecimiento de dos o más instancias no es exigencia para el debido respeto a las formalidades esenciales del procedimiento dentro de la garantía de audiencia. Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, 53, mayo 1992, p. LIII/92, 32. ,

Formalidades esenciales del procedimiento. Son las que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo.- La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales Û del procedimiento". Éstas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traduce en los siguientes requisitos: 1) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) la oportunidad de alegar; y 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado. Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época 53, mayo 1992, p.LV/92,34.

Apelación. El artículo 426, Fracción I, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, no viola las formalidades esenciales del procedimiento y, en ese aspecto, la garantía de audiencia.- El artículo 426, fracción 1, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, reformado por decreto publicado en el

Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 1987, no viola la garantía de audiencia sólo por establecer un límite de cuantía para la procedencia del recurso de apelación. Para determinar si una disposición procesal respeta o no la garantía de audiencia, debe comprobarse si, dentro del sistema procesal que adopta, establece o no la oportunidad para que el particular pueda ser oído en su defensa y rendir pruebas antes de que sea afectado su interés jurídico. Si la ley impugnada, como es el caso, permite tal oportunidad, cumple cabalmente con la garantía de audiencia. El artículo 14 constitucional no requiere que la legislación procesal estatuya recursos que introduzcan dos o más instancias. El número de los medios de impugnación no es parte de las formalidades esenciales del procedimiento. Si una ley procesal no prevé medios de impugnación, no viola por ello la garantía de audiencia. Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, IV, Primera parte, LL/89, 11.

Formalidades esenciales del procedimiento. Amparo en caso de ley omisa respecto a las.- No es necesario reclamar la inconstitucionalidad de la ley, cuando ésta es totalmente omisa respecto del cumplimiento de las formalidades esenciales consagradas por el artículo 14 de la Carta Magna. Las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable y, además, a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, de tal modo que, aunque la ley del acto no establezca, en manera alguna, requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de toda suerte queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias que consagra el artículo 14 constitucional. Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, LXXXII, 20.

Audiencia, garantía de. Debe respetarse aunque la ley en que se funde la resolución no prevea el procedimiento para tal efecto.- La circunstancia de que no exista en la ley aplicable precepto alguno que imponga a la autoridad responsable la obligación de respetar a alguno de los interesados la garantía de previa audiencia para pronunciar la resolución de un asunto, cuando los actos reclamados lo perjudican, no exime a la autoridad de darle oportunidad de oírlo en defensa, en atención a que, en ausencia del precepto específico, se halla el mandato imperativo del artículo 14 constitucional que protege dicha garantía a favor de todos los gobernados, sin excepción. Apéndice 1917-1995. Núm. de registro: 4598. Segunda Sala. Séptima Época. VI-Común (SCJN). 95, 62.

26 Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.- Salvo disposición expresa de la ley, tiene aplicación en procedimientos administrativos federales. El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva) a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario. VI. 1º. 185 c. Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. Amparo en Revisión 82/89. Margarita Bernardina Hernández de los Santos.- 27 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época, Tomo XV-II. Febrero de 1995.

27 Derechos consagrados tanto en el Pacto Internacional de Derechos Cívicos y Políticos, como en en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

II. Fundamentos económicos de las resoluciones de la Comisión Federal de Competencia

Pascual García Alba Iduñate

La experiencia del país con la actual legislación de competencia es reciente. La Ley Federal de Competencia Económica data de apenas 1993. Ello presenta una desventaja relativa respecto de países que llevan cien años de experiencia. Pero también provee una ventaja. La formulación reciente de la ley mexicana se benefició de la experiencia de otros países incorporando sus aspectos más avanzados y le permitió evitar algunas inflexibilidades que la misma longevidad de sus legislaciones ha impuesto a esos otros países. Cuando apareció la Ley Federal de Competencia Económica, ésta fue considerada a nivel internacional como una serie de disposiciones muy avanzadas. Algo similar se puede comentar en relación con la aplicación de la Ley por parte de la Comisión Federal de Competencia. En sus primeros cuatro años, la Comisión se ha enfrentado con la necesidad de ir configurando y conformando sus procedimientos de análisis a partir prácticamente de cero. El proceso ha sido difícil y laborioso. Para ello se ha recurrido en múltiples instancias a procedimientos analíticos desarrollados en otros países pero acoplándolos a las condiciones del país y a las particularidades de nuestra ley. Ello ha implicado, junto con los problemas y dificultades que impone el inicio a partir de una experiencia escasa, la necesidad de elaborar procedimientos flexibles y más adecuados para la mejor aplicación de la ley, adoptando lo positivo de los métodos que a nivel internacional ofrece la disciplina del análisis de competencia y evitando sus aspectos problemáticos, gracias a la flexibilidad que por su constitución reciente pudo adoptar en sus procedimientos generales la Comisión.

En este capítulo se describen algunas de las cuestiones relacionadas con la manera como la Comisión ha ido configurando y mejorando su capacidad de análisis económico para analizar los casos en los que debe emitir un fallo, o alguna opinión. Para ello se considera, primero, el objeto de la ley, puesto que para que los procedimientos sean eficaces, no debe perderse nunca de vista qué es lo que se pretende. En seguida, se hace un recuento somero de los tipos de casos que debe tramitar la Comisión de acuerdo con las principales facultades y obligaciones que le señala la Ley Federal de Competencia Económica. Posteriormente, se discuten los principales aspectos del análisis de competencia que, en su caso, debe efectuar la Comisión, resaltando las enseñanzas que con la experiencia de más de tres años le han permitido la configuración de métodos cada vez más adecuados al descargo eficaz de sus funciones. A lo largo de este capítulo se utilizan algunos cuantos ejemplos de las actuaciones de la Comisión. Puesto que aquí se pretende explicar los procedimientos seguidos, se utilizan aquellos casos que mejor sirvan para ese propósito, aunque no correspondan al período que cubre este Informe. Incluso, cuando por claridad de la exposición ello es conveniente, se utilizan casos puramente hipotéticos, que reflejen características usuales de los tramitados por la Comisión, pero sin hacer referencia a situaciones concretas. En otra parte de este Informe se hace la relación de casos tramitados en el lapso que le corresponde.

De acuerdo con su artículo segundo, la Ley Federal de Competencia Económica tiene un objeto específico y concreto. Este artículo en su primer párrafo señala a la letra:

Esta 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 de bienes y servicios.

En el artículo anterior el concepto relativo a la eficiencia es clave y su interpretación es medular en la evaluación y diseño de los procedimientos de la Comisión. Por tratarse de una ley de competencia económica, es claro que la mencionada eficiencia se refiere al sistema económico. En economía, este concepto es central, pero muchas veces es desconocido por los no economistas, de ahí la conveniencia de discutirlo y ejemplificarlo. La eficiencia se refiere a la capacidad de la economía para producir el mayor nivel de satisfacción de los agentes económicos como tales. Estos agentes económicos se presentan en una calidad doble en el análisis. Por una parte, aparecen como consumidores y por otra como poseedores de medios o factores de producción. Su satisfacción como consumidores depende de su acceso a bienes de consumo en condiciones favorables de calidad y precio. Como agentes productivos, depende de su acceso a un ingreso. De esa manera, se considera ineficiente una situación que merma la suma del bienestar de los consumidores más el ingreso de los factores de producción.

Para ejemplificar lo anterior supongamos una situación en la que un agente económico efectúa una práctica anticompetitiva consistente en la realización de acciones encaminadas a elevar el costo de producción de sus competidores en el mercado de un cierto producto. Si la estrategia de este competidor tiene éxito en cuanto dañar a sus competidores, el impacto sobre la eficiencia en el mercado respectivo es doble. Por una parte, al elevar el costo de sus competidores les infringe un daño al reducirse las ganancias de estos últimos debido únicamente a la práctica anticompetitiva. Pero además daña a los consumidores, pues al elevarse el costo de los competidores, estos disminuyen su oferta, lo que conduce a que aumente el precio del producto respectivo. Haciendo a un lado algunas precisiones técnicas de los economistas, en este caso la ineficiencia de la práctica depredadora es igual al aumento del gasto que los consumidores tienen que pagar, y que en la práctica se mide como el aumento del precio multiplicado por la cantidad consumida (de hecho, el promedio de lo que se consumía antes del aumento de los precios y lo que se consume después), más la reducción de las utilidades de los competidores.

Nótese que la ineficiencia en el ejemplo anterior se define como el resultado neto de dos efectos: sobre los consumidores y sobre los competidores. Para que la práctica sea ineficiente, el efecto global debe ser negativo. Así, en una circunstancia distinta, un competidor puede incidir de manera negativa sobre las ganancias de sus competidores si baja su precio no con base en una acción anticompetitiva, como la del ejemplo anterior sustentada en acciones encaminadas sólo a subir el costo de sus competidores, sino con base, por ejemplo, en una disminución de su precio sustentada en una mayor eficiencia productiva que le permite reducir sus costos. En ese caso, el resultado es procompetitivo, en el sentido de que aumenta la eficiencia económica, pues en esta situación el aumento de las ganancias del productor que se vuelva más eficiente, más el ahorro de los consumidores en sus compras resultante del menor precio dominará la disminución de las ganancias de los competidores. De hecho, uno de los beneficios principales que se esperan de la competencia es el de una reducción de precios en comparación con los que se observarían en su ausencia.

Esto que parece obvio, no siempre es bien comprendido por los agentes económicos. Ha sido una experiencia común de la Comisión la de recibir quejas de productores en el sentido de que algún competidor les infringe un daño al mantener bajos sus precios o reducirlos, sin considerar si ello se debe o no a una mayor eficiencia productiva. En especial, sin considerar si el presunto infractor incurre en pérdidas al menos temporales o si por el contrario aumenta sus ganancias como resultado de haber disminuido su precio. Por ejemplo, una importante empresa que presta el servicio de

televisión restringida, ha señalado que consideraría anticompetitivo que se permitiera, por parte de la autoridad correspondiente, que se dejara a los operadores de telefonía ofrecer el servicio de televisión restringida, debido a que podrían tener algunas ventajas en comparación con los operadores actuales de ese servicio, pero sin considerar las ganancias de los consumidores en términos de diversidad y posibles reducciones de tarifas. Otros ejemplos se refieren a denuncias ante la Comisión por reducciones de precios respecto de precios presuntamente concertados ante las autoridades, sin ninguna consideración al sustento económico de tales reducciones, y sin aquilatar el que lo anticompetitivo podría ser no la mencionada violación de precios concertados sino la concertación misma de precios entre competidores, pese a la intervención de otras autoridades, en caso de que tal intervención se haya dado. Sólo por mencionar un caso, y sin prejuzgar sobre otros argumentos, la empresa de transbordadores Naviera Turística de Quintana Roo, S A de C V denunció a otra, Transportes Marítimos de Yucatán, S A de C V, de prácticas monopólicas con el argumento de que la alegada violación consistente en cobrar una tarifa inferior a la concertada era prueba en sí de la existencia de la presunta práctica monopólica.¹ De conformidad con la Ley Federal de Competencia, la Comisión ha mantenido de manera invariable el criterio de que su finalidad es la de proteger la competencia para aumentar la eficiencia económica de los mercados, y no la de proteger a competidores individuales.

Resumiendo, el objeto de la competencia económica, y por tanto de los procedimientos de la Comisión Federal de Competencia, es el de propiciar la eficiencia económica de los mercados, previniendo y sancionando conductas que se contraponen a dicha eficiencia. De ahí que en sus análisis de prácticas monopólicas y de concentraciones, la Comisión siempre actúa bajo la perspectiva de los efectos sobre la eficiencia de los mercados. A continuación se señalan los tipos de procedimientos principales que, de acuerdo con la Ley Federal de Competencia Económica son tramitados por la Comisión y la manera en que se procede para hacerlos compatibles con el objeto de dicha ley y por tanto de la Comisión misma.

Los principales procedimientos tramitados por y ante la Comisión son de dos tipos. En primer lugar, aquéllos que se refieren a prácticas o acciones que se consideran ilegales en sí mismas y, por tanto, la determinación de su ilegalidad no requiere un estudio de su impacto específico sobre la competencia. En estos casos, sólo se requiere determinar si la acción o práctica se realizó. En segundo lugar, los procedimientos que se refieren a prácticas y concentraciones que no son ilegales en sí mismas, y requieren de un análisis acerca de si son o no anticompetitivas.

Procedimientos que no requieren de un análisis de competencia

Estos procedimientos se refieren a dos cuestiones: 1) la imposición, por parte de autoridades estatales, de barreras al comercio interestatal, y 2) la realización de prácticas monopólicas absolutas. A continuación se hace una breve descripción y discusión de ambas.

Barreras al comercio interestatal

La actuación de la Comisión en estos casos está normada por los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, los que por precisión se reproducen íntegros a continuación:

Artículo 14.- En los términos de la fracción V del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no producirán efectos jurídicos los actos de 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.

Artículo 15.- La Comisión podrá estudiar de oficio o a petición de parte si se está en presencia de los actos a que se refiere el artículo anterior y, en su caso, declarar su existencia. La declaratoria será publicada en el Diario Oficial de la Federación y podrá ser impugnada por la autoridad estatal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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. Una barrera estatal, al reducir el tamaño de los mercados nunca podrá tener un efecto benéfico en términos de eficiencia económica, es decir, del bienestar general de los consumidores y de los productores del país tal como éste se mide siguiendo el método descrito en la sección anterior. Y sí, por el contrario, puede tener impactos muy negativos sobre la economía del país y de las regiones. Al considerar a las prácticas monopólicas absolutas como ilegales en sí mismas, el sistema jurídico se vuelve más eficiente para combatir las, permitiendo su relativamente rápida tramitación y la reducción de los costos administrativos de los procedimientos.

No obstante la claridad y contundencia de la prohibición a la imposición de estas barreras, las autoridades estatales suelen seguir imponiéndolas, para responder a demandas de protección de sus productores respecto de los de fuera del correspondiente estado. En la experiencia de la Comisión, se ha detectado que por lo general las autoridades actúan en estos casos de buena fe, sin estar muchas veces conscientes de la violación a la Constitución y a la Ley Federal de Competencia Económica. En todos los casos considerados hasta ahora por la Comisión, tan pronto se les hace ver a las autoridades estatales esta situación, de inmediato ofrecen la más amplia cooperación para corregirla de manera satisfactoria. Por ello es de preverse que estos casos se vuelvan menos frecuentes a medida que las actuaciones de la Comisión creen consciencia entre las autoridades estatales.

Una vez que la Comisión se hace del conocimiento de una posible barrera al comercio interestatal, se pone en contacto con la autoridad estatal correspondiente para escuchar sus puntos de vista y tomarlos en cuenta en la determinación de su existencia. Hasta ahora, no ha sido necesario llevar los procedimientos más allá, pues como se señaló, los gobiernos estatales han procedido siempre a cooperar con la Comisión y eliminar las barreras. De esa manera, por ejemplo, se han eliminado barreras al comercio interestatal en la venta de flores en Sinaloa² y a la internación de productos avícolas en Campeche,³ entre otras. Los casos más comunes se refieren a productos agropecuarios y a servicios de transporte. En el caso de los productos agropecuarios es usual que las barreras al comercio se impongan bajo la guisa de cordones fito o zoonosanitarios para prevenir la difusión de epidemias o plagas. Estos cordones de ninguna manera se pueden considerar en sí mismos ilegales, pues la Ley marca que su ilegalidad requiere que su objeto sea precisamente el de impedir el ingreso de productos y servicios de otros estados. Pero cuando los mencionados cordones se hacen arbitrariamente coincidir con las fronteras estatales con independencia de los sitios contaminados y libres, esos cordones se vuelven

sospechosos. En estas circunstancias la Comisión toma en cuenta la existencia o no de acciones de coordinación y su congruencia con las normas especiales que en su caso hubieran dictado las autoridades federales responsables.

Prácticas anticompetitivas absolutas

Las prácticas absolutas se refieren a arreglos entre competidores para dividirse el mercado o fijar precios. Se trata por tanto de arreglos colusivos entre competidores para imponer condiciones favorables a los participantes en el arreglo perjudicando a los demás, sean estos consumidores u otros competidores no participantes en el arreglo. De esa manera se elimina la competencia entre los agentes coludidos con serias repercusiones sobre el bienestar al imponer precios mayores a los que prevalecerían en una situación de competencia, y similares a los de un monopolio, en el caso de la colusión entre vendedores; o de precios menores, y similares a los de un monopsonio, cuando la colusión es entre compradores. Este tipo de prácticas, al tender a producir situaciones de facto similares a las que prevalecerían en un mercado monopolizado, pero sin las ganancias en eficiencia productiva que pudieran acompañar a la concentración abierta de los productores coludidos en una sola empresa, raras veces pueden tener justificación en términos de eficiencia económica. Por ello el legislador, en el artículo 9 de la Ley Federal de Competencia Económica, prefirió señalarlas como ilegales siempre. De manera similar a lo que sucede en el caso de las restricciones al comercio interestatal, ello aumenta la eficacia en la aplicación de la ley para prevenir y proscribir un tipo de prácticas especialmente dañinas para la competencia. Cabe señalar que las sanciones económicas máximas que impuso el legislador para las prácticas mono-pólicas absolutas, son las más altas que contempla la ley.

La ilegalidad per se de las prácticas mono-pólicas absolutas significa que el procedimiento de la Comisión para determinar su ocurrencia no requiere de un análisis completo de competencia, sino sólo de lo relacionado con la determinación de que existieron realmente los arreglos entre agentes económicos competidores entre sí. En lo económico, no es necesario ir más allá de determinar si los agentes económicos participan o pueden participar en el o los mismos mercados, para ser considerados como competidores entre sí. La confirmación de que se realizó o intentó realizar la división de mercado o la coordinación de precios es por lo general suficiente para concluir que se trata de competidores entre sí, pues las prácticas señaladas no tendrían sentido si los que las realizan no participaran o pudieran participar en el o los mismos mercados. Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre con las barreras al comercio interestatal, una vez que en su caso se determina la comisión de prácticas mono-pólicas absolutas, la Comisión Federal de Competencia debe en esa circunstancia, proseguir con los detalles del análisis de la práctica para poder determinar las sanciones correspondientes a los infractores, las que de conformidad con la ley deberán de considerar la gravedad de la infracción. En este caso, la misma naturaleza de la violación de la ley sugiere la dirección del análisis, lo cual simplifica el procedimiento. Así por ejemplo, y dependiendo de la disponibilidad de información, en el caso de colusión para aumentar precios, la Comisión considera la diferencia de los precios de antes y de después del arreglo colusivo y la multiplica por el promedio del volumen de ventas antes y después de dicho arreglo colusivo, lo cual es una medición adecuada del daño producido por los infractores a sus clientes, tal como se discutió en la sección 1 de este capítulo.

No obstante lo grave de las prácticas absolutas, es poco común que la Comisión reciba demandas al respecto bien estructuradas, que permitan documentarlas. En buena medida esta situación se debe a que la parte afectada es en muchas ocasiones un sector de la población muy disperso. Por ejemplo, si los productores de un mercado se ponen de acuerdo para elevar su precio, los afectados serán todos los consumidores del producto o servicio correspondiente. El daño puede ser muy elevado, porque afecta a muchas personas, pero no lo suficiente en lo individual para que alguna de ellas se tome la molestia y asuma el costo de proceder con una denuncia. Por ello, las actuaciones de la Comisión en esa área que han conducido a determinaciones y sanciones han correspondido las más de las veces a investigaciones de oficio. Entre los casos en que se ha procedido resalta el de la colusión de diversos intermediarios financieros para coordinar posturas en las subastas de CETES que el gobierno coloca semanalmente a través del Banco de México.⁴ También se sancionó por la comisión de prácticas absolutas a productores de barita que pretendieron coludirse para evitar competir en una licitación de Pemex⁵ y a distribuidores de huevo en el Distrito Federal por reunirse con el propósito de fijar precios de venta.⁶

La Ley Federal de Competencia, en lo relativo a prácticas absolutas, está destinada a cambiar algunas prácticas añejas en el país que han frenado el desarrollo sano de los mercados, si bien se trata a veces de prácticas basadas en la buena fe y que con frecuencia se siguen cometiendo por ignorancia de la ley. Entre estas prácticas está la de las asociaciones de productores o de prestadores de servicios como instancias para acordar los precios que ofrecen sus miembros al público. Invariablemente en estas instancias, la Comisión ha ordenado la suspensión de la práctica y, en su caso, ha procedido a imponer multas, dependiendo de la gravedad de la infracción y de la capacidad económica de los infractores. Así, se procedió por arreglos colusivos en contra de asociaciones de tintorerías en la Ciudad de México,⁷ de oferentes de aguas purificadas en Puebla⁸ y en Campeche,⁹ de vendedores de periódicos y revistas en Veracruz,¹⁰ de Transportistas de la Canacar en el D.F.,¹¹ entre otras. Otras prácticas se refieren a situaciones en que la colusión es avalada o propiciada por las propias autoridades, cuando con propósitos muchas veces bien intencionados, promueven concertaciones de precios entre competidores. Por ejemplo, ocasiones en que las disputas entre competidores se manifiestan en agresiones que interrumpen la tranquilidad pública, y a la autoridad se le hace fácil sentar a los competidores a negociar plazas exclusivas o precios determinados. La concertación puede ser válida cuando se alcanzan acuerdos para la conducción civilizada de las disputas, pero no cuando se dividen mercados o se elimina la competencia vía precio, lo que daña invariablemente a la parte menos capaz, por lo general, de hacer valer sus intereses: los consumidores. En situaciones como ésta, se ha llegado a advertir a los propios funcionarios públicos que participaron en el arreglo colusivo, en adición a las multas impuestas a los competidores coludidos. Un caso es el de un grupo de tortillerías en Felipe Carrillo Puerto,¹² en el que se les recomendó que se abstuvieran de propiciar dichas prácticas a los funcionarios públicos que promovieron la colusión, consistente en reservar áreas exclusivas para la venta de tortillas.

En otra situación, en el Estado de Morelos,¹³ la autoridad impuso sanciones a transportistas que cobraron por debajo de las tarifas acordadas por una asociación de transporte en el seno mismo de un Comité en el que participaban funcionarios locales. Estas multas fueron acordadas por los votos de los prestadores del servicio participantes en el mencionado Comité, y aceptadas por la autoridad, que es la que tiene la facultad legal para decretar multas. En este caso, se comunicó a los afectados que podían cobrar por debajo de las tarifas máximas determinadas por la autoridad de transporte, por lo que no tienen obligación de acatar también como mínimas las tarifas

fijadas por la autoridad. A este respecto, cabe señalar que la Ley Federal de Competencia, en su artículo 7, fracción I, sólo permite la imposición de precios máximos, y sólo para los bienes y servicios que mediante decreto determine el Ejecutivo Federal. A los transportistas que participaron en el arreglo colusivo se les apercibió para que se abstuvieran de incurrir en esas prácticas, y se recomendó a las autoridades estatales homologar las disposiciones estatales con la Ley Federal de Competencia Económica.

Procedimientos que requieren de un análisis de competencia

A diferencia de los procedimientos relativos a las actuaciones de la Comisión en lo correspondiente a barreras interestatales y a la determinación de la ocurrencia de prácticas monopólicas absolutas, existen otros en los que las resoluciones dependen de los efectos particulares sobre la competencia y, por tanto, sobre la eficiencia económica. Los principales procedimientos de la Comisión que caen en esta circunstancia son los relativos a: 1) las prácticas monopólicas relativas, y 2) las concentraciones.

Prácticas monopólicas relativas

A diferencia de las prácticas monopólicas absolutas, las prácticas relativas no se refieren a actos que sean ilegales en sí mismos, sino que ello se hace depender de la ocurrencia simultánea de otras situaciones que determinan si esos actos son o no anticompetitivos, en el sentido de tener como consecuencia o no una ineficiencia económica en el o los mercados correspondientes. En este sentido, la Ley Federal de Competencia Económica marca:

Artículo 10.- Sujeto a que se comprueben los supuestos a que se refieren los artículos 11, 12 y 13 de esta ley, se consideran prácticas monopólicas relativas 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 en favor de una o varias personas, en los siguientes casos:

I. Entre agentes económicos que no sean competidores entre sí, la fijación, imposición o establecimiento de la distribución exclusiva de bienes o servicios, por razón de sujeto, situación geográfica o por períodos de tiempo determinados, incluidas la división, distribución o asignación de clientes o proveedores; así como la imposición de la obligación de no fabricar o distribuir bienes o prestar servicios por un tiempo determinado o determinable;

II. La imposición del precio o demás condiciones que un distribuidor o proveedor debe observar al expender o distribuir bienes o prestar servicios;

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

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

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

VI. La concertación entre varios agentes económicos o la invitación a éstos, para ejercer presión contra algún cliente o proveedor, con el propósito de disuadirlo de una determinada conducta, aplicar represalias u obligarlo a actuar en un sentido determinado;

VII. En general, todo acto que indebidamente dañe o impida el proceso de competencia y libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios.

De la redacción de este artículo, se desprende que acciones tales como la distribución exclusiva, las ventas atadas, la exclusividad de los vendedores, la negación de trato y el boicot, entre otras, no son consideradas por sí mismas prácticas monopólicas relativas violatorias de la ley. En especial, se requiere que tales acciones sean indebidas, tal como se desprende del párrafo inicial, que hace mención a desplazar indebidamente, y la fracción VII, que menciona a todo acto que indebidamente dañe el proceso de competencia. Es decir, para que sean ilegales deben ser indebidas de acuerdo con la propia ley, la cual, como se señaló en la sección 1, tiene por objeto evitar y sancionar lo que restringe al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, en los términos ahí señalados y discutidos. Esto se confirma además por la referencia del párrafo inicial a que la ilegalidad de las prácticas mencionadas se sujete a lo dispuesto en los artículos 11, 12, y 13, que se refieren a condiciones para que una práctica pueda ser contraria a la eficiencia económica. En especial, el primero de estos artículos señala:

Artículo 11.- Para que las prácticas a que se refiere el artículo anterior se consideren violatorias de esta ley, deberá comprobarse:

I. Que el presunto responsable tiene poder sustancial en el mercado relevante; y

II. Que se realicen respecto de bienes o servicios que correspondan al mercado relevante de que se trate.

La racionalidad de estos requisitos es clara en términos de eficiencia económica. Si un agente no tiene poder sustancial en el mercado, sus acciones en lo individual serán por lo general incapaces de afectar de manera significativa las condiciones de precio y de oferta en el mercado respectivo, y por lo tanto, de dañar la eficiencia. Si un agente tuviera poder en un mercado, éste no le permitiría realizar prácticas anticompetitivas en otro. Ello no significa que no pueda afectar las condiciones en ese otro mercado, pero la práctica sólo puede realizarla en el mercado en que tiene poder. Por ejemplo, un productor de un insumo puede afectar las condiciones en otro mercado cuyo producto utiliza ese insumo en la producción, pero para ello requiere y le basta tener poder en el mercado del insumo, aun si no lo tiene en el del producto final. En lo que hace a los artículos 12 y 13, también señalados en el párrafo inicial del artículo 10 que define las prácticas monopólicas relativas, éstos se refieren a los elementos para determinar el mercado relevante y el poder sustancial en el mismo, respectivamente. Estos elementos centrales del análisis de competencia son considerados con mayor detalle en secciones posteriores del presente capítulo.

Resumiendo, lo que tipifica de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica a las prácticas monopólicas relativas son las siguientes cuatro características necesarias:

- Son actos, contratos, convenios o combinaciones de los agentes económicos cuyo objeto o efecto es o puede ser el desplazamiento de otros agentes del mercado, sean compradores o vendedores. Ello incluye la imposibilidad de acceder al mercado en las condiciones accesibles a otros agentes.
- Tienen un efecto negativo neto sobre la eficiencia económica.
- Se realizan en el mercado relevante.
- El o los presuntos infractores tienen poder sustancial en el mercado relevante.

Nótese que de acuerdo con lo anterior, una práctica absoluta, al representar una colusión que daña a la competencia y tiene por tanto un impacto negativo sobre la eficiencia, sería también una práctica relativa si además los infractores poseen poder sustancial en el mercado. Asimismo, una práctica relativa podría ser también una práctica absoluta si involucra la acción concertada entre varios agentes económicos competidores entre sí.

Antes de pasar al tema de las concentraciones, es conveniente hacer una breve discusión de la fracción VII del artículo 10. Esta fracción se ha prestado a cierta confusión de los agentes económicos en los procedimientos. Dentro de este rubro se enmarcan prácticas tales como la depredación de precios, la depredación a través de la elevación arbitraria de los costos de los competidores, los subsidios cruzados y la discriminación de precios, entre otras prácticas no expresamente señaladas en el resto de las fracciones del artículo 10. Uno de los propósitos evidentes del legislador con esta fracción es cerrar las puertas a prácticas innovadoras de los competidores que dañasen a la competencia, aprovechando que toda lista exhaustiva dejaría resquicios para la elusión de la ley, lo cual devendría en una ineficacia para alcanzar sus propósitos, en un contexto como el de la competencia necesariamente dinámico. La discusión se ha centrado en si la fracción VII deja un margen amplio de acción discrecional que pudiera traducirse en incertidumbre jurídica y en arbitrariedad por parte de la Comisión en la implementación de la ley. A este respecto cabe señalar que los requisitos que se desprenden de la propia ley para caracterizar a las prácticas relativas, son suficientes para eliminar cualquier discrecionalidad. Así por ejemplo, el requisito de que exista poder de mercado y lo señalado en el artículo 13, que enumera los elementos en que se debe basar la determinación al respecto por parte de la Comisión. En estos términos, entre otros argumentos, respondió la Comisión al reclamo de la compañía Adams,¹⁴ productora de gomas de mascar, de que la Comisión había rebasado sus atribuciones al dar entrada a la denuncia que Canel, otro productor de gomas de mascar, interpuso en su contra por depredación de precios. Esta práctica consiste en la reducción de precios no sustentada en costos, con el propósito de desplazar la competencia y estar luego en posición de subirlos sustancialmente por arriba del costo una vez que, si la práctica tiene éxito en su propósito, se haya desplazado a la competencia. Otro caso donde se actualizó la fracción VII fue el de los actos realizados por Vitromatic y Consul al celebrar contratos con minoristas donde injustificadamente se otorgaban descuentos si se abstenían de vender aparatos electrodomésticos producidos fuera de una área geográfica específica.

Concentraciones

La Comisión Federal de Competencia tiene la facultad de impugnar o de condicionar las concentraciones que impliquen un riesgo a la eficiencia de los mercados mediante una disminución de la competencia. Las adquisiciones de partes del capital de unas empresas por parte de otras, la adquisición completa de alguna empresa por un grupo económico, las fusiones, en las que una empresa desaparece al quedar integrada a otra, son acciones que suceden muy a menudo en el mundo de los negocios. La Comisión, a lo largo de sus primeros años de existencia, ha procurado hacer cada vez más expeditos los trámites relacionados con las concentraciones, con el propósito de no interferir de manera indeseable con las transacciones propias de una economía de mercado. La ley sujeta al requisito de notificación previa a la Comisión las concentraciones que rebasan ciertos límites, que en la mayoría de los casos se traducen en que las concentraciones de menos de alrededor de unos 36 millones de dólares no son notificables. La Comisión no puede impugnar concentraciones no notificables después de un año de que hayan sido efectuadas. Tampoco las que hayan sido previamente autorizadas, excepto cuando la resolución favorable hubiera sido obtenida con base en información falsa.

Puesto que sólo las concentraciones perjudiciales para el proceso de competencia y libre concurrencia son ilegales, el análisis de competencia en el trámite de estas concentraciones es fundamental. En especial, se requiere determinar si ellas confieren a las partes un poder sustancial en el mercado. Así, si dos empresas que participan en mercados relevantes distintos se concentran, la operación no tendrá impacto significativo en las condiciones anticompetitivas que afectaran a cada uno de esos mercados. Un caso frecuente es el de la integración vertical, mediante el cual una empresa adquiere a otra que produce insumos que le son necesarios en sus procesos productivos. Ello le puede reportar a la empresa adquiriente economías de transacción en la adquisición de insumos. La concentración de poder sustancial en la producción de insumos puede dañar indebidamente a los productores que los utilizan, pero en el caso de la integración vertical no se incrementa la concentración ya existente en el mercado de insumos, con lo que el adquiriente, por lo general, estará si acaso haciéndose de un poder sustancial que ya existía antes de la concentración vertical. Esta idea se puede ejemplificar en el caso extremo en el que la producción del insumo estuviera completamente monopolizada y que ese insumo no es sustituible por otro en la producción de un cierto bien final. En este caso el monopolista no necesita monopolizar también la producción del producto final para extraer las máximas ganancias posibles a costa de los consumidores. Le basta fijar el precio del insumo a un nivel tal que reduzca a cero las ganancias extraordinarias de los productores del bien final, los que sólo repercutirán en el precio al consumidor el mayor precio del insumo. Toda la exacción al consumidor mediante un precio elevado pasará así al monopolista del insumo.

En general, no es necesario monopolizar toda una cadena productiva para extraer ganancias monopólicas. Basta con monopolizar sólo uno de los eslabones. Es por ello que por lo general la Comisión ha autorizado las concentraciones verticales que no involucran una mayor concentración en los mercados de insumos ni de los productos que lo utilizan, vistos como mercados separados, o que no producen una concentración significativa en alguno de esos mercados, si una o más de las empresas que se concentran produce ambos bienes. Un caso de integración vertical con empresas que participan en varios mercados integrados verticalmente fue la venta de Univex, por parte de Celanese, a una subsidiaria del Grupo Alfa, Alpek.¹⁵ Los mercados afectados por la transacción fueron los de fibras sintéticas y su principal insumo, la caprolactama. Se consideró que la operación presentaba economías de la integración vertical y el principal consumidor, Celanese, tiene capacidad de contrarrestar cualquier

poder sustancial por parte de Alpek. Otro caso fue la concentración entre un fabricante de rasuradoras eléctricas y un fabricante de pilas¹⁶ que son bienes complementarios, y en cualquiera de los dos mercados los productores tenían suficiente competencia por lo que se autorizó la concentración.

El procedimiento seguido por la Comisión en todos los casos es el de analizar primero si la concentración se realiza entre productores de bienes en mercados relevantes separados. Si es este el caso, la concentración se autoriza sin necesidad por lo general de realizar un mayor análisis. Si no es el caso, se procede a analizar el efecto de la concentración en el o los mercados en los que aumenta la concentración como consecuencia de la operación. Si la variación en la concentración en los mercados relevantes es poco significativa, es muy improbable que la operación imponga riesgos significativos a la competencia. En ese caso, a menos que existan factores especiales que indiquen la conveniencia de abundar en algunas características específicas del caso concreto, el análisis se da por terminado y se autoriza la transacción. De otra manera, se prosigue con el análisis, debido a que un grado elevado de concentración del mercado, si bien es un indicador de que pudiera haber riesgos anticompetitivos, no es una condición suficiente para que una concentración permita el acrecentamiento del poder de mercado. En esta situación, se procede a analizar con mayor detalle los demás elementos que inciden sobre el poder de mercado y la eficiencia económica. Entre ellos, las barreras a la entrada, las regulaciones existentes, las probabilidades de que las condiciones del mercado particular favorezcan los arreglos colusivos, el poder de los competidores, la capacidad de éstos para aumentar su producción ante el intento de los agentes concentrados de subir sus precios, los costos hundidos en el o los procesos productivos involucrados, así como los demás que marca el artículo 13 de la Ley.

En el análisis los conceptos de mercado relevante, concentración y poder sustancial son centrales para la determinación de la Comisión en el caso de las concentraciones. Estos conceptos son básicos no sólo en este contexto, sino en todos los análisis de competencia que efectúa la Comisión. Ello quedó claro, por ejemplo, en la discusión de las prácticas monopólicas relativas de la sección anterior de este capítulo, pero es cierto de todas las actuaciones que requieren de un análisis de competencia. La comprensión de estos conceptos es por tanto de importancia central para entender las decisiones de la Comisión en general, excepto aquellas relacionadas con la determinación de la existencia de prácticas ilegales per se. En razón de esta importancia, más adelante en este capítulo se dedican secciones especiales a la discusión de estos conceptos. Antes, se consideran las acciones de la Comisión una vez que se determina que una concentración podría tener consecuencias anticompetitivas.

Resoluciones relativas a concentraciones

Además de los procedimientos que señala en lo particular la Ley Federal de Competencia, la Comisión realiza otras funciones que le asignan otros ordenamientos y disposiciones. Por ejemplo, la Ley Federal de Telecomunicaciones señala que la Comisión debe dar su opinión favorable para que a algún agente económico se le conceda parte del espectro radioeléctrico para la prestación de un determinado servicio de telecomunicaciones. Es común que las convocatorias para las licitaciones de privatización de empresas públicas señalen la obligación de los interesados en participar, de recabar previamente la autorización de la Comisión. Desde un punto de vista económico el análisis en estos casos es similar al de las concentraciones, por lo que la Comisión las ha considerado, para este propósito como tales, si bien no siempre

calificarían como concentraciones para todos los efectos de la Ley Federal de Competencia. Algunos de los ejemplos de este apartado se refieren a este tipo de actuaciones de la Comisión.

Pocas han sido las operaciones de concentración no autorizadas por la Comisión. Ello porque las concentraciones son, como se señaló antes, una práctica común en los negocios y la ley no prohíbe estas transacciones en sí, sino sólo aquéllas que son anticompetitivas. En una gran proporción, las notificaciones de concentración que se tramitan ante la Comisión se refieren a asuntos como: concentraciones de empresas dentro de un mismo grupo económico, que no cambian el control de las mismas; integraciones verticales o entre empresas productoras de bienes complementarios, u otros que en lo general se refieren a bienes o servicios en mercados distintos, y por ello no afectan la concentración en ninguno de ellos; casos en que las empresas que se fusionan producen bienes sujetos a una competencia intensa por parte de las importaciones, por lo que las empresas nacionales que los producen no tienen capacidad de ejercer un poder sustancial en el mercado; o bien concentraciones que no afectan en mayor medida los índices de concentración del mercado.

Entre las escasas solicitudes denegadas, se encuentra la de que una empresa del Grupo Televisa -Skytel- participara en la licitación de radioespectro para la prestación del servicio de radiolocalización móvil de personas.¹⁷ Antes de la licitación esta empresa ya poseía el número de frecuencias máximo que podían obtener las demás empresas participantes en la licitación. El haber permitido que Skytel participara en las mismas condiciones que las empresas que no tenían frecuencias previas, le hubiera permitido acumular hasta el doble de frecuencias de las del segundo agente con más frecuencias para la prestación del servicio. La Comisión consideró que una acumulación adicional de frecuencias para la prestación del servicio señalado le conferiría a dicha empresa una ventaja indebida frente a otros competidores. Otro caso, más reciente, fue la no autorización para que un grupo en el que participaba Transportación Marítima Mexicana entrara a la licitación de Alsur,¹⁸ una empresa de las tres empresas regionales en que se dividió la antigua empresa Almacenes Nacionales de Depósito, y que en su zona de influencia es por mucho la principal prestadora de los servicios correspondientes. En este caso, la Comisión consideró que la presencia de TMM en el transporte -especialmente debido a su adquisición del Ferrocarril del Noreste- le conferiría una posición dominante en la distribución de diversos productos si además controlara los servicios que presta Alsur. En especial, dicha empresa tendría control sobre alguno de los eslabones de la cadena en la internación de prácticamente todas las importaciones de maíz al país, las que generalmente entran por el Ferrocarril del Noreste o por el Puerto de Veracruz, en el que son usualmente recibidas en las instalaciones de Alsur en ese Puerto.

En otras ocasiones, la Comisión ha condicionado la autorización de las concentraciones, pero los interesados aparentemente han considerado a las condiciones como inaceptables para sus intereses, y han preferido no realizar la concentración notificada. Cuando una empresa del Grupo Carso, que también controla a Telmex, intentó en 1994 adquirir a Latincasa,¹⁹ una empresa que, entre otros, produce cables para telefonía, la Comisión impuso condiciones que en ese entonces no se materializaron al no realizarse la operación. En situaciones como ésta, el resultado ex post es equivalente a que se hubiera denegado la solicitud, sin embargo, la Comisión ha preferido dar una opción adicional a los interesados, que congruente con el propósito de cuidar la competencia, les permita en su caso obtener algunas de las ventajas buscadas con la transacción, y que sean ellos los que decidan, y no la Comisión la que de entrada les niegue la petición.

El condicionamiento es un mecanismo mediante el cual es posible obtener las ventajas de la concentración, y al mismo tiempo reducir, en su caso, los riesgos anticompetitivos que dicha concentración implique. En la mayoría de los casos de condicionamiento, los interesados han decidido aceptarlo y llevar a cabo la concentración. Entre los principales se encuentran los siguientes. La Comisión autorizó de manera condicionada la creación de la empresa Cintra, como controladora de las dos principales aerolíneas del país y que en un pasado fueron competidoras. La operación se presentó como un requisito para la renegociación de los compromisos de las empresas con sus acreedores, la que les permitiría mejorar sus resultados y asegurar su solvencia y permanencia en el mercado. Este fue el lado favorable. Pero la Comisión también aquilató los riesgos para la competencia, los que consideró serían aceptables en la medida que las condiciones en el mercado de la aviación se desarrollaran de manera tal que a pesar de la concentración hubiera competencia mediante la facilidad para la entrada y la expansión, en su caso, de la competencia. Es decir, que fuera un mercado contestable. Una de las condiciones fue que la Comisión evaluaría el desarrollo futuro de la competencia para confirmar la autorización.

Otro caso fue el de la concentración entre Kimberly Clark y Crisoba,²⁰ empresas que operan en el sector de productos de papel y guata de celulosa. La concentración en México fue consecuencia de la concentración a nivel internacional entre Kimberly y Scott, ésta última controladora de Crisoba. La Comisión sujetó la autorización a que las partes se deshicieran de marcas y de capacidad productiva en el caso de aquellos productos en que el aumento de la concentración de los mercados hubiera sido mayor. Un tercer caso fue el de la autorización para la participación de Buscatel,²¹ empresa en el mismo grupo de control que Telmex, para que participara en la ya considerada arriba licitación de espectro para la prestación del servicio de radio-localización móvil de personas. En este caso, la preocupación de la Comisión provino de que el servicio de radiolocalización requiere de que se manden mensajes a una central utilizando el servicio de la telefonía básica, provisto mayormente por Telmex. La autorización final se dio una vez que la Comisión recibió por escrito el compromiso de que la Comisión Federal de Telecomunicaciones se encargaría de que se efectuaran las acciones necesarias para asegurar que los competidores de Buscatel recibieran un trato equitativo y justo por parte de Telmex. Otros ejemplos de condicionamiento serán considerados más adelante en un contexto diferente.

Hasta ahora hemos hecho referencia al mercado relevante, pero sin entrar al detalle de su significado y determinación. La discusión ha dejado en claro la importancia central de este concepto en la determinación de los supuestos de la ley. En esta sección se discute con cierta amplitud este concepto. La Ley Federal de Competencia señala a este respecto:

Artículo 12.- Para la determinación del mercado relevante, deberán considerarse los siguientes criterios:

I. Las posibilidades de sustituir el bien o servicio de que se trate por otros, tanto de origen nacional como extranjero, considerando las posibilidades tecnológicas, en qué medida los consumidores cuentan con sustitutos y el tiempo requerido para tal sustitución;

II. Los costos de distribución del bien mismo; de sus insumos relevantes; de sus complementos y de sustitutos de otras regiones y del extranjero, teniendo en cuenta fletes, seguros, aranceles y restricciones no arancelarias, las restricciones impuestas

por los agentes económicos o por sus asociaciones y el tiempo requerido para abastecer el mercado desde esas regiones;

III. Los costos y las probabilidades que tienen los usuarios o consumidores para acudir a otros mercados; y

IV. Las restricciones normativas de carácter federal, local o internacional que limiten el acceso de usuarios o consumidores a fuentes de abasto alternativas, o el acceso de los proveedores a clientes alternativos.

Características generales del mercado relevante

El artículo 12 de la Ley citado no define explícitamente al mercado relevante, sino que sólo hace un recuento de criterios a considerar en su determinación. Tampoco señala la manera concreta en que los mencionados criterios son implementados ni el peso de cada uno de ellos. Estas definiciones, empero, se derivan de la propia ley en su conjunto y, en especial, de su objeto. En primer lugar, la relevancia a que debe referirse el concepto de mercado relevante es la que se relaciona con el cumplimiento del objetivo de la ley. En ese sentido, la determinación del mercado relevante debe servir para detectar prácticas que disminuyen el bienestar social al ser contrarias a la eficiencia económica, mediante acciones anticompetitivas. La capacidad de los agentes económicos para afectar de manera negativa a la competencia depende de su poder de mercado. En ese sentido el mercado relevante es uno en el que es posible que se registren prácticas contrarias a la competencia. Al respecto, cabe recordar que el artículo 11 de la Ley considerado en la sección anterior señala que para que se den los supuestos de la comisión de prácticas monopólicas relativas, se requiere que el responsable tenga poder en el mercado relevante. También los artículos 16 y 17, que se refieren a concentraciones, implican que las impugnables en principio son aquellas que significan una acumulación o consolidación al menos del poder de mercado. Asimismo, se puede corroborar que los criterios señalados por el citado artículo 12 para determinar el mercado relevante guardan relación con las condiciones para que en ese mercado sea posible la existencia de poder sustancial de mercado.

Así, la sustituibilidad a que hace referencia la fracción I del artículo 12, sería un obstáculo para que los productores del bien en cuestión aumentaran sus precios por encima de los de competencia, pues su intento tendería a ser frustrado por los consumidores, quienes sustituirían ese bien por el consumo de otros que fueran sustitutos cercanos en el consumo. O bien, en el caso de la sustituibilidad en la producción, a que también hace referencia implícita la fracción I, el intento de subir el precio de un producto tendería, en su caso, a ser frustrado por la oferta de productores de otros bienes cuyos procesos productivos pudieran fácilmente ser reorientados hacia la producción del bien en cuestión, motivados por el aumento del precio de éste. El resto de las fracciones del artículo 12 se refiere a costos y restricciones que mermarían de facto la sustituibilidad del bien sea por el lado de la demanda o de la oferta.

Una manera para en la práctica determinar la posibilidad de que en principio pudieran registrarse comportamientos contrarios a la competencia, y que es práctica común a nivel internacional, es la siguiente. Se toma un bien o un conjunto de bienes con su respectiva área geográfica y se analiza qué sucedería con el precio si un monopolista hipotético controlara toda la oferta de ese bien o grupo de bienes. Si ese monopolista, al maximizar sus ganancias, impusiera un precio sustancialmente superior al que regiría en una situación de competencia, entonces en ese mercado podría, en principio,

registrarse un poder sustancial. Nótese que en caso contrario, si un monopolista no puede incrementar precios por encima de los de competencia, menos lo harían los productores en una situación en que hubiera varios de ellos en el mercado, compitiendo entre sí. Este es un método que permite tomar en cuenta de manera congruente con los objetivos de la ley, los criterios que la misma señala en su artículo 12 para determinar el mercado relevante.

El mercado relevante de un cierto producto A está constituido entonces por un producto (en cuyo caso este producto coincidiría con A) con su respectiva área geográfica, o un grupo de productos que incluya A, con sus respectivas áreas geográficas, tales que un monopolista hipotético en A o, en su caso, en el grupo de productos que incluya a A, incrementaría el precio de A de manera significativa por encima del correspondiente a una situación de competencia plena. Esta condición no permite en general llegar a una determinada definición del mercado relevante, pues por lo general, existirán diversos grupos de productos que la cumplan. El método de la Comisión hace uso de la información provista por el caso concreto que se analiza, y en ese sentido difiere del utilizado en otras partes. En este terreno los procedimientos de la Comisión son innovadores, al utilizar la experiencia de otros países, pero modificándola para mejorarlos y que cumplan mejor con los propósitos de la ley. Por ello es conveniente, antes de considerar con mayor detalle los procedimientos de la Comisión para determinar el mercado relevante, describir un método que representa a grandes rasgos los seguidos en otras partes, analizar sus deficiencias, y con base en ello describir y señalar la manera en que los procedimientos de la Comisión las superan.

Procedimiento usado por algunas autoridades de competencia

Para escoger entre los distintos grupos de productos -en cuya caracterización incluimos en lo siguiente a la respectiva área geográfica-, en los que un monopolista hipotético incrementaría sustancialmente el precio de un producto A, y determinar que ese grupo constituye el mercado relevante de A, la mayoría de las autoridades de competencia adoptan, en teoría, un método que es independiente del caso particular que se analiza. Entre estos métodos se encuentra, entre otros, el de los Merger Guidelines de la División del Departamento de Justicia y de la Federal Trade Commission de los Estados Unidos de Norteamérica.²² El propósito es obvio y loable: dar seguridad jurídica. Sin embargo, como veremos, el procedimiento utilizado puede desviar el análisis hacia la definición de mercados poco relevantes para el análisis de los casos concretos, además de complicar el análisis de manera innecesaria, lo que redundaría en una menor seguridad jurídica.

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 al 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. Mejor sustituto de A significa aquel producto para el que aumenta el valor de la demanda en un mayor monto ante un incremento del precio de A, manteniendo constantes todos los demás precios. A 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 secuencialmente los mejores sustitutos

del correspondiente al último grupo de productos analizado, 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.

En lo que sigue, se ilustran con ejemplos algunos de los problemas que surgen al seguir procedimientos como el anterior, y el cómo podrían superarse. En lo que viene a continuación, al mercado conjunto de A y B lo designamos como A+B. Al aumento porcentual del precio del producto para el cual se trata de determinar el mercado relevante, que un monopolista hipotético podría imponer para maximizar sus ganancias, le llamamos $P(Z)$, donde Z se refiere al producto o grupo de productos en que opera el monopolista hipotético. Al describir Z, se escribe primero el producto para el cual se está determinando el mercado relevante. Así, $P(A+B)$ se refiere al aumento porcentual del precio de A de un monopolista en A+B, mientras que $P(B+A)$ se refiere al correspondiente aumento porcentual del precio de B.

Ejemplo 1

Supongamos que se analiza una concentración entre un productor de A y uno de B, ninguno de los cuales produce otra cosa. Supongamos además que $P(A) = P(B) = 10$ y que $P(A+B) = P(B+A) = 30$. En este caso en los tres mercados un monopolista hipotético aumentaría significativamente el precio del producto original, en 10 por ciento o más. Es común considerar en la práctica que un aumento de cinco por ciento o más es significativo (por ejemplo, en los Merger Guidelines mencionados arriba). El procedimiento usual descrito llevaría a considerar que A y B se encuentran en mercados relevantes separados, por lo que tendería a indicar que la concentración de mérito no impone riesgo para la competencia. Pero es obvio que la concentración permitiría al monopolista hipotético subir sus precios en mucho más, en el triple, si opera en A y B, que si sólo operara en uno de esos dos mercados. En este caso, el más sencillo, es claro como un procedimiento que tomara en cuenta el caso concreto que se analiza superaría fácilmente esta pifia. Este procedimiento consistiría en analizar si el aumento proporcional de precios es sustancialmente mayor tomando en cuenta el mercado conjunto de los bienes producidos por la empresa resultante de la concentración, que si se consideran los mercados por separado.

Ejemplo 2

Al igual que en el ejemplo anterior se supone que $P(A) = P(B) = 10$ y $P(A+B) = 30$. Pero ahora se supone que se analiza el caso en que una empresa en A pretende adquirir a otra empresa en el mismo mercado A, y que la empresa adquiriente tiene poder sustancial en B, digamos que es un monopolista real, no hipotético, en ese mercado. El método que hemos descrito como usual llevaría a concluir que B no está en el mercado de A y podría inducir a que la transacción fuera sin más autorizada, a pesar de que podría tratarse de un intento obvio de monopolizar el mercado de A+B, con el propósito de cargar sobrepuestos del 30, en vez del 10 por ciento. Nuevamente es claro que el procedimiento alterno descrito en el ejemplo anterior evitaría esto.

Ejemplo 3

Supongamos que los aumentos $P(\)$ son iguales a los del ejemplo anterior y que también aquí un productor de A tiene poder sustancial en B, sin que necesariamente sea monopolista, y que se requiere determinar si ese productor tiene poder sustancial en el mercado relevante de A, como parte de una investigación en la que este agente

presuntamente ha incurrido en prácticas monopólicas relativas. Suponemos además que dicho agente tiene una participación relativamente menor en A, en comparación con las de otros agentes en el mismo mercado. En este caso, el procedimiento usual fácilmente conduciría a concluir que el mencionado agente no tiene poder sustancial en A, cuando su poder relevante en B, producto altamente sustituto de A, hace ver que esto no es necesariamente así, y que de hecho, la posibilidad de poder sustancial para el propósito del análisis de las presuntas prácticas monopólicas es muy elevada.

Este ejemplo junto con los anteriores indica el tipo de procedimiento para analizar el mercado relevante que se requiere para evitar los efectos insatisfactorios del procedimiento usual. Se requiere un procedimiento que incluya preferentemente en el mercado relevante a otros productos en que también participe el agente concentrador, para el análisis de concentraciones, o a productos ofrecidos por el presunto infractor de las normas de competencia, para los cuales la presencia de el o los agentes involucrados sea más importante. Provisionalmente podemos suponer que esa presencia se mide con la participación correspondiente en el mercado, aunque más adelante propondremos otro criterio. El método usual no sólo puede, en caso concretos, perder de vista lo relevante para el caso de competencia que se analiza sino que complica innecesariamente el análisis, como lo muestran los dos siguientes ejemplos.

Ejemplo 4

Supongamos que se analiza la concentración de una empresa en A con una empresa en B, y que ninguna de esas empresas participa en algún otro mercado. Supongamos además que el análisis usual de mercado relevante indica que éste está constituido por $A+B+C+D+E+F+G+H$. Esto significa que la búsqueda de sustitutos más cercanos y el análisis de la situación del monopolista hipotético debe aplicarse siete y ocho veces, respectivamente; para A, para A+B, Para A+B+C, etc. Ello cuando sólo era necesario aplicarlo para A y A+B, pues si un monopolista en A y B no puede aumentar significativamente sus precios, tampoco lo podrán hacer las empresas en A y B que se concentran, y puesto que no participan en ningún otro mercado, tampoco tendrán poder sustancial para aumentar sus precios si se considera su presencia en el mercado más amplio $A+B+C+D+E+F+G+H$. El análisis usual pierde de vista que la determinación del mercado relevante no es un objetivo en sí misma, sino en la medida que ayuda a concluir si existe poder sustancial para afectar negativamente a la competencia, y de paso complica sin motivo el análisis.

Ejemplo 5

Supongamos ahora que se requiere determinar el mercado relevante de A para analizar la concentración de una empresa en A con una empresa en B, y que A tiene dos sustitutos cercanos directos, B y C, y que C es el mejor sustituto de A. También supongamos que $P(A)$ y $P(A+C)$ son menores que 5 por ciento, pero $P(A+B) = 30$. Esto podría ser el caso si, por ejemplo, el producto C tiene 10 usos distintos, sólo uno de los cuales es sustituto del uso común entre A y B. En este caso, un monopolista en A+C tendrá muy pocos incentivos para incrementar el precio de C para favorecer así la demanda de A, pues los nueve usos restantes de C compiten con los de otros productos que no tienen nada que ver con las necesidades que satisface A. Por otro lado la probabilidad de que la monopolización de A y B sea rentable, la estaría sugiriendo el mismo deseo de empresas en esos dos mercados por concentrarse. El sentido común llevaría a incluir de inmediato a B en el mercado de A. No así el

procedimiento usual. Este llevará a adicionar a A primero C, por ser el mejor sustituto de A. Después al mejor sustituto de A+C, el que dada la multiplicidad de usos de C es muy poco probable que sea B. Así, el procedimiento fácilmente se traducirá en una cadena interminable de adiciones de mejores sustitutos cada vez más distintos de A, porque dada la gran interdependencia de los mercados de A y B, es casi imposible que en un conjunto de mercados que no incluya a B, un monopolista hipotético pueda subir significativamente el precio de A.

En estas condiciones, un analista que siguiera el procedimiento usual, tarde o temprano tendría que convencerse de la futilidad de su intento, y rehacer sus pasos comenzando por el análisis de A+B, no sin antes haber malgastado inútilmente su esfuerzo. Todo esto se evitaría con un procedimiento alternativo que tome de entrada las características del caso que se analiza, tal como el que se ha venido bosquejando en la discusión de estos ejemplos. La manera como el método o procedimiento usual determina el mercado relevante, no sólo puede perderse en cuanto proponer uno irrelevante para el propósito de los análisis concretos de competencia que se quiere atender, sino que, como lo muestran éste y el anterior ejemplo, complica innecesariamente las cosas, produciendo más y no menos seguridad jurídica que un procedimiento alternativo mucho más obvio y sencillo, y que abandona la pretensión de determinar el mercado relevante con independencia del caso concreto que se estudia y el objeto para el que se estudia.

Ejemplo 6

Este ejemplo pretende mostrar la inconveniencia, implícita en el procedimiento usual, de pretender siempre llegar a un mercado relevante de un producto A único. A veces, por la naturaleza del caso concreto es mejor considerar varios mercados relevantes para un producto. Supongamos que se requiere determinar el mercado relevante de A para el propósito de analizar una práctica relativa en ese mismo mercado. También supongamos que A tiene dos sustitutos, B y C, donde C es el mejor sustituto, y que el agente investigado no tiene participación ni en B ni en C. Asimismo, que $P(A)$ es menor que 5, y que $P(A+B) = 20$ y $P(A+C) = 15$, debido quizá a que no obstante que C es un mejor sustituto de A que B, C tiene por su parte otros sustitutos cercanos, más cercanos que los que tiene A. El procedimiento usual llevaría a definir A+C como el mercado relevante de A, a pesar de que en A+B un monopolista hipotético elevaría el precio de A más de lo que lo elevaría un monopolista en A+C. Es claro que la definición de A+C como el único mercado relevante es inadecuada, pues se pierde de vista otro mercado que puede, en principio, imponer mayores riesgos anticompetitivos. Pero tampoco la definición alternativa de A+B como único mercado relevante, que pudiera parecer un candidato obvio, sería satisfactoria. Pudiera ser, por ejemplo, que los mercados A y C estuvieran más concentrados, digamos que hay un solo productor en cada uno, mientras que en el B hay una competencia de muchos productores pequeños. En este caso el riesgo de comportamientos anticompetitivos podría ser mayor en A+C, que en A+B. Por ejemplo, un comportamiento colusivo entre dos productores es más probable que entre muchos. Pero lo más importante es que en principio, tanto en A+B como en A+C se podrían presentar prácticas anticompetitivas. Es claro que en estos casos es mejor considerar dos mercados simultáneos para efectuar el análisis.

Ejemplo 7

Este último ejemplo pretende mostrar los problemas que surgen al incluir sustitutos indirectos en el mercado relevante de un producto A. Un sustituto indirecto de A sería

aquél que sin ser sustituto directo de A (un aumento de su precio, con todos los demás precios constantes, no se refleja en un aumento apreciable de la demanda de A), pero es sustituto directo de otros productos que a su vez son sustitutos directos o indirectos de A. En el procedimiento usual, después de la segunda etapa en que se adiciona al mejor sustituto B y se considera el mercado A+B, de ahí en adelante los candidatos a mejor sustituto incluirán por lo general tanto sustitutos directos como indirectos de A. Por ello, sería frecuente que el mercado relevante determinado con ese procedimiento incluya tanto sustitutos directos como indirectos de A.

Pero supongamos que se tiene el caso de que B y C son sustitutos directos de A, y que D es sustituto directo de C pero no es sustituto directo de A, ni tampoco directo o indirecto de B. Es claro que D será un sustituto indirecto de A. Este sería el caso si por ejemplo, A y B tienen un solo y el mismo uso cada uno, el cual los consumidores consideran sustituto de uno de los dos usos de C, mientras que el uso restante de este producto es sustituto de algún uso de D. Supongamos además que $P(A+B) = 15$, y que no obstante que C es un mejor sustituto de A, $P(A+C)$ es menor que cinco por ciento. Esto podría ser así porque si el monopolista hipotético en A+C acompañara el aumento del precio en A con un aumento del precio de C para evitar que los consumidores sustituyeran A por C, entonces tendría que afrontar una pérdida de clientes en C que se cambiarían a D. Asimismo, supongamos que $P(A+C+D) = 20$. De esa manera el procedimiento usual determinaría que el mercado relevante de A es A+C+D. Sin embargo, la inclusión de D, que no tiene nada en común en cuanto a usos con A, en el mercado relevante de este bien es problemática, si el agente investigado en el mercado A no tiene relación alguna con la producción de C, producto a través del cual se establece la sustituibilidad indirecta de D con A, al mismo tiempo que se excluye B, producto que tiene un único uso similar al único uso de A. En este caso es de esperarse que los agentes en el mercado B estén muy pendientes para reaccionar a las acciones de los de A, mientras que los de D tenderán a ser indiferentes a esas acciones A que, si acaso, les afectan muy indirectamente a través de las reacciones de los agentes en C. Para ilustrarlo, consideremos un caso extremo, en el que hay un solo productor en A y un solo productor en B, mientras que en C hay una competencia perfecta y costos constantes, de manera que el precio de C es constante también e igual al costo. En este caso, los productores de D siempre serán indiferentes a lo que haga o deje de hacerse en el Mercado de A. No así el productor en B.²³

Procedimiento alternativo

Los ejemplos anteriores ilustraron los problemas principales de lo que hemos llamado procedimiento usual. El más importante es el de que, al pretender definir el mercado relevante de manera única e independiente del caso que se considera, puede llevar a una definición distanciada del propósito del análisis de la concentración o práctica monopólica concreta que interesa. Además, es excesiva e innecesariamente complejo. En este contexto, George Stigler, un reconocido experto en cuestiones de competencia y de organización industrial, y premio Nobel de economía, refiriéndose a los Merger Guidelines del Departamento de Justicia de los Estados Unidos afirma que, "esta definición de mercado tiene un defecto abrumadoramente decisivo: es completamente inmanejable".²⁴ Si tal fuera el caso, cabe preguntarse cómo es posible entonces que las autoridades de competencia que se adhieren al procedimiento usual hayan operado en los años que tiene ese procedimiento de haber sido enunciado. La respuesta es que en la realidad esas autoridades y las cortes nunca han dejado en los hechos de proceder con base en definiciones de los mercados relevantes que son más particulares a los casos concretos que lo que reconoce el procedimiento usual, al que teóricamente muchas de esas autoridades se adhieren. El proceder con base a los detalles concretos

de los casos es, como se ha venido argumentando, lo adecuado, pero si esto se reconoce desde un principio, se evitan titubeos y discusiones innecesarias. Además, al no reconocerse de entrada, en la enunciación de principios, la referencia a los detalles de los casos concretos, se renuncia a establecer y a dar a conocer la manera en que ese tipo de detalles guiarán en términos generales a los procedimientos de análisis. Siempre es problemático sostener que se actúa con cierto criterio más o menos invariable, y que en la práctica este criterio asuma casi siempre algunas características especiales.

Un procedimiento para proceder en los casos particulares, y que toma en cuenta las direcciones del análisis que los mismos casos sugieren, evitando así las principales deficiencias de un enfoque determinista y que fueron ilustradas en el apartado anterior, a la vez que toma los aspectos útiles del procedimiento usual, sería algo como lo siguiente. Llamemos A al producto para el cual se pretende determinar su mercado o mercados relevantes. Lo primero será considerar todos los grupos posibles de productos que incluyan a A solamente, o a A y a uno o más de los sustitutos de este producto en los que tienen participación significativa el agente o agentes involucrados en la práctica o concentración que se analiza. En el caso de que el o los agentes involucrados participen en la producción de sustitutos indirectos de A, estos sólo se tomarían en cuenta si también participan en los bienes a través de los cuales se establece esa sustitución indirecta. Así, si el agente o agentes participan en C, el cual es un sustituto indirecto de A porque es sustituto directo de B, el cual es a su vez sustituto directo de A, C sólo se considerará si el agente o los agentes investigados también participan en B. El grupo o grupos de productos sustitutos así determinados son analizados para ver si en alguno o algunos de ellos es probable el ejercicio de poder sustancial de mercado. Para ello se puede seguir el análisis del monopolista hipotético que propone el método usual, como lo hemos discutido arriba.

Si algún o algunos de los grupos mencionados de productos es en principio compatible con el ejercicio de poder sustancial, a ese grupo o grupos se les toma como el o los mercados relevantes de A, y se termina el análisis para la determinación del mercado relevante, para proceder a continuación con el resto del análisis de competencia, para aquilatar si el agente o los agente particulares tienen, o pueden adquirir en el caso de las concentraciones, un poder sustancial, para posteriormente, en el caso de prácticas monopólicas relativas y si existe tal poder, determinar si son contrarias a la eficiencia económica. Si ninguno de los mencionados grupos es compatible con el poder sustancial, se concluye que el mercado o mercados relevantes son más amplios, y que incluyen productos en los que el o los agentes involucrados no tienen una participación apreciable. En este caso tampoco sería necesario abundar en el análisis del mercado relevante; de hecho, no sería necesario continuar con ningún otro análisis de competencia, pues en esta situación, cualquiera que resultara ser un mercado relevante, el o los agentes involucrados no tendrán poder sustancial en el mismo. Ello es así porque si un monopolista hipotético no tiene poder de mercado en un grupo de productos más reducido que el mercado relevante, tampoco lo tendrán los agentes involucrados, los que por fuerza tampoco lo tendrán si se amplía el mercado para incluir a otros productos en cuyos mercados dichos agentes no participan.

Lo anterior puede parecer más complicado de lo que en realidad es, por lo que cabe ilustrarlo con ejemplos simples. Supongamos primero que se quiere determinar si un agente tiene poder sustancial en A, y que este agente produce también los productos sustitutos B y C, además de un número indeterminado de productos que no son sustitutos ni directos ni indirectos de A. A continuación se consideran los casos posibles:

Caso 1

En este caso B y C son sustitutos directos de A, por lo que siguiendo el procedimiento indicado se forman preliminarmente los grupos A, A+B, A+C y A+B+C . Luego se analiza para cuales de los mercados correspondientes es posible que un monopolista hipotético incremente apreciablemente el precio de A. El o los mercados en que se dé esta situación se consideran como mercado o mercados relevantes, y se da por terminado el análisis para la determinación del mercado relevante. Si ninguno de los grupos señalados pasan este criterio se concluye que el o los mercados relevantes son más amplios que cualquiera de los considerados, pero que cualesquiera que sean los mercados relevantes, el agente in-volucrado no tiene poder en ellos, con lo que se daría por terminado no sólo el análisis del mercado relevante, sino también el de si el agente tiene poder sustancial, que es al fin y al cabo el objeto de determinar el mercado relevante. En esta última situación, no se cumpliría al menos la fracción I del artículo 11, que señala que para que una práctica relativa se considere ilegal, el agente debe tener poder sustancial en el mercado relevante.

Caso 2

Ahora se supone que B es sustituto directo de A, pero que C sólo es un sustituto indirecto de este bien, por ser a su vez sustituto de B. En este caso se consideran los grupos A, A+B y A+B+C. A diferencia del ejemplo anterior, se excluye A+C, porque C sólo influye en A a través de B. Luego, con estos grupos se procede igual que en el ejemplo anterior.

Caso 3

Al igual que en el caso anterior, B es sustituto directo de A, pero C es ahora sustituto indirecto de A a través de un bien D en el que el agente no participa. Los grupos preliminares se definen ahora como A y A+B únicamente, pues de nada le serviría al agente manipular la oferta de C para beneficiar la demanda de A, si no tiene ninguna capacidad de manipular también D, cuyos productores serían en este caso los beneficiarios de ese intento.

Caso 4

Por último, se supone ahora que tanto B como C son sólo sustitutos indirectos de A, y que el agente no participa en los sustitutos directos a través de los cuales se da la sustitución indirecta de B y C con A. En este caso, el único mercado que califica preliminarmente es el constituido únicamente por A. Si A constituye un mercado relevante, éste se toma como el único mercado relevante para el propósito de determinar si el agente considerado tiene poder sustancial. De otra manera, si el mercado de A no es compatible con la existencia de poder sustancial, por existir otros productos que son sustitutos directos cercanos, pero en los que no participa el agente investigado, se puede concluir que este último no tiene poder sustancial.

El ejemplo anterior cuyos casos posibles fueron considerados es, comparado con las posibilidades teóricas, sumamente simplificado, aunque no para los casos concretos que analiza la Comisión. En éstos, ha sido poco frecuente que hayan debido analizarse simultáneamente más de dos o a lo sumo tres productos sustitutos del bien o de cada uno de los bienes involucrados en la práctica o concentración. La manera en que el procedimiento se extendería para casos más complejos es obvia, sólo hay que

considerar las combinaciones posibles de A con los demás productos sustitutos en los que el agente investigado tenga una participación apreciable, para lo cual se puede tomar en cuenta su participación en el mercado correspondiente, o algún otro indicador de que tenga una presencia relativa importante en éste, como el que se propondrá en la sección número 5 de este capítulo.

La discusión anterior se centró en el caso de la determinación del mercado relevante para la investigación del poder sustancial de algún agente determinado. Es fácil ver como se modificaría el procedimiento para los casos de concentraciones. En esos casos, simplemente se toma como el mercado inicial A al que sea un objeto de la concentración, y el análisis se repite, en su caso, para tantos bienes como los que fueran objeto de la concentración. Las combinaciones o grupos a considerar estarán constituidos por A y los productos sustitutos de A que produzca el agente concentrador.

En seguida consideramos algunos cuantos ejemplos para ilustrar como, en la práctica, los procedimientos de la Comisión se han ajustado a grandes rasgos con los criterios del procedimiento general que hemos esbozado. En primer lugar, al repasar los casos resueltos por la Comisión, resalta el que de inmediato el análisis se enfoca en la sustituibilidad de los bienes en los que participan los agentes involucrados en la transacción o en la práctica analizada. Consideremos dos casos ilustrativos. En el primero de éstos la Comisión recibió la notificación del deseo de Anderson Clayton²⁵ productor de margarinas de la marca Primavera de adquirir a un grupo productor de mantequillas de la marca Chipilo producidas por Prolesa. En el otro, recibió la notificación correspondiente a la adquisición de Expansión que es una empresa productora de revistas orientada a un público empresarial adulto, por The Walt Disney Company, que es un grupo dedicado, entre otras cosas, a la producción de revistas de entretenimiento familiar²⁶, bienes que por la diferencia de orientación entre ellos no son sustitutos entre sí. En ambos casos, la Comisión dirigió el análisis a la sustituibilidad de los productos involucrados. Obviamente llegó a la conclusión, en el primer caso, que los productos involucrados -mantequilla y margarina- formaban parte del mismo mercado relevante, por lo que la transacción notificada aumentaba la concentración en dicho mercado, y era por tanto necesario realizar un análisis más exhaustivo de las implicaciones sobre la competencia. También obviamente, en el segundo caso se determinó que los productos involucrados -revistas empresariales y las de entretenimiento familiar- no formaban parte de mismo mercado relevante, por lo que la transacción podía ser autorizada sin necesidad de ningún análisis adicional. A la postre resultó que también la primera transacción fue autorizada, pero aquí lo que se quiere recalcar es que al analizar casos concretos, el análisis del mercado relevante de la Comisión se enfoca usualmente en la dirección que el mismo caso concreto sugiere. Es probable que lo mismo hagan las autoridades de competencia de todo el mundo, a pesar de lo que parecería derivarse del método o procedimiento que denominamos usual, el cual determina el mercado relevante sin hacer referencia, supuestamente, a ningún caso concreto.

Además, el procedimiento usual pretende determinar un único mercado relevante, cuando como hemos explicado, en muchos casos alguna concentración o práctica puede en principio afectar a diversos mercados relevantes. No es usual que en los análisis de la Comisión se haya llegado a determinar la necesidad de analizar los efectos de la concentración de un producto en más de un mercado, pero en casos específicos sí se ha actuado así. Consideremos dos ejemplos ilustrativos. El primero se refiere a la telefonía celular. Cuando se confirieron las concesiones para prestar este servicio, la SCT dividió el país en nueve regiones y en cada una concesionó dos bandas

de frecuencias, la A y la B. En cada una de las regiones se concesionó la banda A a un competidor distinto en cada una de ellas, mientras que la banda B fue con-cesionada a Telmex en todas las regiones. Posteriormente la Comisión ha autorizado concentraciones entre operadores de la banda A. En los análisis la Comisión determinó que el mercado relevante principal era la prestación del servicio al interior de cada región, por lo que en este caso las concentraciones se realizaban entre servicios situados en mercados distintos y, por lo tanto, no significaban riesgo. Sin embargo, aunque menos importantes en volumen, también se prestan servicios de comunicación entre regiones, por lo que las operaciones podrían tener un impacto también sobre otro mercado de dimensión nacional. Por ello el Pleno de la Comisión también analizó los efectos de las transacciones sobre la concentración a nivel nacional. En este caso, se determinó que las concentraciones entre operadores de la banda A les pudieran permitir a ellos competir con Telmex en condiciones más igualitarias, por lo que tampoco en el mercado nacional se detectaron riesgos para la competencia y por ello las transacciones no fueron impugnadas.

El otro caso se refiere a la concentración entre Mobilcom y Radiocel,²⁷ dos operadores del servicio de trunking (servicio de telecomunicación inalámbrica de flotillas). En este caso, se observó que la transacción produciría una concentración indeseable y excesiva en el mercado de este servicio en el Distrito Federal. Sin embargo, también se consideró que la empresa concentradora, Mobilcom, tenía planes de introducir en las bandas de trunking una nueva tecnología que le permitiría mejorar los servicios al grado de hacerlos competitivos con otros, en especial con los de telefonía celular. Con el número de frecuencias que la concentración le permitiría, tendría en el Distrito Federal un número de canales similar al de los operadores de telefonía celular, con lo que podría competir con éstos en igualdad de circunstancias en este aspecto. En este mercado se consideró que la transacción era, a diferencia de los riesgos en el de trunking, pro-competitiva. Ante esta disyuntiva, la Comisión decidió autorizar la transacción para permitir el desarrollo de la nueva tecnología, pero condicionándola para contrarrestar los riesgos en el mercado de trunking. Entre las condiciones, se prohibió a Mobilcom su participación en las primeras licitaciones que se efectúen para la asignación de otras frecuencias del espectro radioeléctrico para la prestación del servicio de trunking. Simultáneamente se recomendó a la Comisión Federal de Telecomunicaciones que efectuara estas licitaciones a la brevedad posible. Asimismo, y para proteger a los usuarios del trunking tradicional y que son clientes actuales de Radiocel y Mobilcom, se le exigió a esta última que mantuviera dicho servicio por algún tiempo.

Dimensión geográfica del mercado relevante

La dimensión geográfica es en principio determinable bajo los mismos criterios que se utilizan para la determinación de los productos que forman parte del mercado relevante. En la discusión anterior consideramos que un mercado A quedaba definido por un producto y su respectiva área geográfica, por lo que el mismo producto en otra área se considera en principio como si fuera un producto distinto. Pero la cuestión de la determinación de la dimensión geográfica de un mercado relevante tiene algunos aspectos que merecen ser considerados explícitamente. En sus procesos, la Comisión ha buscado siempre evitar, por un lado, una fragmentación excesiva de los mercados, que sólo sirviera para complicar y oscurecer el análisis, y por el otro, una aglutinación de regiones que tendiera a ocultar problemas de competencia específicos a alguna de ellas. Así, por ejemplo, cuando se determina que en los productos a analizar existen barreras al comercio internacional, costos de transporte de las importaciones, aranceles o permisos de magnitud tal que se justifica un ámbito nacional para la

determinación de áreas geográficas, la Comisión comienza su análisis suponiendo un solo mercado de dimensión nacional, cuando hay razones para suponer que las condiciones de competencia para el producto en cuestión son similares en todo el país, de manera que una dimensión regional más fragmentada no cambiaría la decisión final. Esto podría ser el caso cuando son los mismos competidores los que participan en todo el territorio nacional y no enfrentan barreras considerables para duplicar sus facilidades en ninguna zona del país, o los costos de transporte son poco considerables. O bien que las participaciones de esos competidores no son fundamentalmente distintas en cada región. Un ejemplo en contrario fue el de la concentración por parte de Videovisa, de una empresa también dedicada a la renta de películas, Multivideo28, en el que se determinó que en algunas zonas de Michoacán, Multivideo tenía una participación de mercado mayor que en otras regiones. En ese caso se hizo un análisis separado de competencia en esas zonas.

Pero de hecho, son contados los casos en que se ha adoptado una definición más estrecha de la nacional. Estos casos se han referido principalmente a situaciones en que el asunto específico así lo ha sugerido. Entre ellas, la operación de puertos marítimos, en la que se ha considerado que los situados en el Golfo de México están en mercados distintos que los del Pacífico. También se ha aquilatado la existencia de un mercado local cuando se trata, por ejemplo, de una denuncia de un competidor local contra otro competidor en la misma localidad, como fue el caso de la denuncia de un embotellador de refrescos en el Estado de Sonora, Embotelladora Pitic, S A de C V, contra otro de la misma localidad, Bebidas Purificadas, S A de C V.²⁹

Una situación común es aquella en la que se requiere determinar el peso de las importaciones y la manera de tratarlas en el mercado relevante. Cuando se ha determinado que la dimensión geográfica del mercado es nacional, las importaciones de las mismas marcas que las que producen filiales en México de empresas extranjeras, son usualmente sumadas a la oferta en México de dichas filiales, sobre todo cuando las filiales de esas empresas extranjeras son las distribuidoras exclusivas en México de las importaciones correspondientes. En el caso extremo en que las importaciones están sujetas a restricciones muy estrictas, es incluso posible ignorarlas en el análisis, ya que el mercado relevante se define con competidores que en principio estarían en posibilidad de aumentar significativamente su oferta ante un aumento del precio de uno de ellos, y en el caso de cuotas estrictas o de aranceles relativamente elevados en comparación con los costos de internación y distribución, éste no sería el caso. En la práctica, las importaciones no asignables a los mismos grupos que operan en México, y que generalmente es difícil, con la información disponible, separar entre agentes del exterior distintos entre sí, son consideradas muchas veces de manera que al dividir las para propósito de calcular índices de concentración, no afecten significativamente los resultados del análisis si éste se efectuara a partir sólo de la oferta de origen nacional.

Una situación diametralmente opuesta surge cuando se analiza un mercado completamente abierto a las importaciones y con costos de transporte y distribución de las importaciones relativamente bajos. En esas circunstancias la dimensión del mercado es internacional. Si además por su tamaño las empresas en México no tienen capacidad de afectar el precio internacional, ni son subsidiarias de grupos transnacionales con la capacidad de afectarlo, cualquiera que fuera la dimensión geográfica del mercado -México más Estados Unidos, o América del Norte, o todo el mundo-, es claro que los participantes en México no tendrán, en las circunstancias descritas, un poder sustancial de mercado. En estos casos es irrelevante la delineación geográfica que se adopte, mientras se mantenga la conclusión de que las empresas

involucradas en las gestiones ante la Comisión no tienen poder sustancial de mercado, pues si no lo tienen en México, menos lo tendrían en un mercado más amplio en el que no operarían en las demás áreas. Con la apertura comercial de nuestro país, este tipo de casos son y serán cada vez más frecuentes. Como ejemplo de lo anterior, se notificaron ante la Comisión la concentración de los dos únicos fabricantes en México de anillos para pistones para motores de combustión interna,³⁰ pero en el análisis realizado por la Comisión quedó claro que la competencia de las importaciones de otros productores hacen inviable que las empresas que notificaron pudiera ejercer un poder sustancial. También como efecto de la apertura comercial se dan concentraciones estratégicas como la realizada entre General Electric y Axa, S A de C V³¹ para la producción en México de Transformadores de alta tensión.

Pero aún en el extremo de una apertura ilimitada, siempre habrá casos que requieran de la intervención de la Comisión, la que lejos de volverse irrelevante adquirirá más importancia. Supongamos que la competencia exterior fuera suficiente para eliminar la posibilidad de prácticas contrarias a la competencia en los mercados de bienes comerciables con el exterior (lo que no es el caso, pues para muchos bienes importados el principal componente del precio al que llegan al consumidor, el cual incluye costos de transporte, de distribución y de comercialización, seguirá siendo de origen nacional). Pero aun en esa circunstancia hipotética, la política de competencia seguiría siendo importante para eliminar distorsiones en los precios relativos de bienes comerciables y no comerciables con el exterior. Entre estos últimos se encontrarán siempre al menos la mayoría de los servicios. Una situación en la que los bienes comerciables con el exterior fueran accesibles a precios de competencia pero los no comerciables no, sería similar, en sus efectos negativos sobre el aparato productivo, al de una sobrevaluación del tipo de cambio real, que es igual al precio relativo de los bienes no comerciables respecto de los comerciables.

Por análisis de concentración se entiende aquí la evaluación de la estructura de un mercado, no el análisis completo de competencia de una transacción mediante la cual se concentren dos o más empresas. Este análisis tiene como propósito aquilatar el grado de concentración de la participación de las diversas empresas que en ese mercado operan. Para ello se recurre al cálculo de índices de concentración, a partir de la participación de cada una de las empresas o agentes económicos. Una vez que se determina un mercado relevante, lo usual es proceder luego con este cálculo. Si mediante este procedimiento se estima que una concentración entre empresas no altera significativamente al índice de concentración seleccionado, por lo general se supone que esa transacción no tendrá un efecto apreciable sobre la competencia, al no variar de manera significativa la estructura del mercado relevante correspondiente. Asimismo, suele suponerse que un mercado poco concentrado, en el sentido de que el respectivo índice de concentración es muy pequeño, es poco proclive al ejercicio de prácticas monopólicas.

La Comisión Federal de Competencia ha diseñado un procedimiento -más específicamente un índice- que a partir del usualmente utilizado por otras autoridades de competencia, permite tomar en consideración de manera más sistemática los criterios de la Ley Federal de Competencia Económica, algunos resultados de la teoría y algunas consideraciones de los expertos. A continuación se discute el índice utilizado usualmente, así como sus características y propiedades, para a partir de esta discusión exponer el procedimiento seguido preferentemente por la Comisión.

Análisis de concentración practicado por otras autoridades

El índice de concentración más popular en los análisis de competencia es el conocido como índice de Herfindahl. Este índice se calcula sumando el cuadrado de las participaciones de cada una de las empresas en el mercado ($H = \sum q_i^2$). El valor de este índice varía entre cero y uno (o entre cero y 10,000 si las participaciones se miden en porcentajes). El índice de Herfindahl es un promedio ponderado de las participaciones de las empresas en el mercado, donde los ponderadores son las mismas participaciones. La teoría ha establecido que bajo ciertos supuestos respecto del comportamiento de las empresas (competencia del tipo Cournot), y si además existen costos constantes y las empresas son todas del mismo tamaño, el mencionado índice tiene una relación directa con las pérdidas de eficiencia económica como fueron definidas en la sección 1 de este capítulo, en comparación con una situación en que hubiera una competencia perfecta en el mercado, y que en este caso sería la que en teoría se observaría con un número arbitrariamente grande de empresas todas del mismo tamaño.

Sin embargo, en otras circunstancias dicho índice podría sesgar el análisis. En especial, éste aumenta con cualquier concentración entre empresas, no obstante de que es probable que algunas concentraciones, lejos de reducir la competencia, la aumenten. Tal podría ser el caso de la concentración de dos empresas de tamaño moderado en un mercado dominado por una empresa que concentra la mayor parte del producto, debido a que la concentración de las empresas relativamente pequeñas les permitiría competir más exitosamente contra la grande. En la literatura sobre concentración industrial se han propuesto muchos ejemplos de concentraciones que implican un aumento muy considerable del índice de Herfindahl (al que de aquí en adelante designaremos simplemente como H), y no obstante resultan en una mayor eficiencia económica, medida como la suma de las ganancias de los productores y el excedente de los consumidores. Cabe resaltar que esta propiedad de H de aumentar ante cualquier concentración de empresas, es compartida por casi todos los índices tradicionales de concentración. Incluso, algunos analistas de la concentración industrial suelen imponer esa condición a cualquier índice para considerarlo como índice de concentración. Sin embargo, en el caso de la política de competencia no debe olvidarse que el objeto final es el de asegurar una mayor eficiencia en la operación de los mercados, y es a ese objeto al que se deben sujetar y mediante el cual se deben aquilatar los procedimientos.

Un procedimiento alternativo

En la práctica, la Comisión ha aplicado preferentemente un procedimiento alternativo, que conservando las características satisfactorias de H, permite que ante ciertas condiciones el valor calculado del índice de concentración disminuya, cuando las concentraciones se efectúan entre empresas relativamente pequeñas, y que es congruente con ciertos resultados teóricos en materia de competencia, así como con las posiciones de diversos analistas reconocidos. Este procedimiento consiste en una aplicación doble del índice H. Así, se calcula primero el índice H con las participaciones de las empresas en la producción o en la oferta total del mercado, como se hace en el procedimiento usual. Luego se calcula la contribución h_i de cada empresa al valor de H, la cual es igual al cuadrado de su participación en la oferta, dividido entre el valor de H ($h_i = q_i^2 / H$). Luego se vuelve a calcular dicho índice, pero utilizando ahora las contribuciones h_i al H original, en lugar de las participaciones q_i en el mercado ($P = \sum h_i^2$). Al índice P así obtenido se le ha denominado, en los análisis de la Comisión, índice de dominancia, ya que es un promedio de un indicador h_i de qué tan grande es cada una de las empresas en relación con las demás empresas en el mercado. Esto es congruente con el artículo 13 de la Ley Federal de Competencia, el que para

determinar si un agente tiene poder de mercado, señala no sólo que se tome en cuenta la participación de ese agente en el mercado (fracción I), sino también la relación que guarda con sus competidores (fracción III).

El índice P tiene, entre otras, las siguientes propiedades que pueden ser justificadas con base en estudios de organización industrial (por la naturaleza de este documento se omiten las demostraciones): 32

- Si todas las empresas son del mismo tamaño, el índice P coincide con H. Esto permite conservar la propiedad de H mencionada arriba, de que cuando las empresas son del mismo tamaño, la ineficiencia del mercado varía directa y proporcionalmente con H, bajo ciertos supuestos.
- Cualquier transferencia de producción de una empresa hacia la empresa más grande del mercado aumenta el valor de P. En sentido opuesto, también una transferencia de la empresa más grande hacia otra, reduce P. Como corolario de esta propiedad, la adquisición de cualquier empresa por parte de la más grande de ellas aumenta P.
- Si la fusión de dos empresas resulta en una participación de la empresa derivada de la fusión mayor que la que se obtendría con la fusión de cualquier otro par de empresas, P aumenta con la fusión de las dos primeras. Cabe señalar que si las empresas no participantes en una fusión pudieran contrarrestar los efectos de ésta que les dañaran, recurriendo por su parte a otra fusión que resultara en una empresa mayor que la de la fusión en que no participan, es de suponerse entonces que esta última podría no ser anticompetitiva, al menos en lo que hace al desplazamiento de la competencia. El caso sería diferente si no existe la posibilidad de efectuar una transacción al menos del mismo tamaño de la que se quisiera neutralizar. También cabe señalar que una consecuencia de esta propiedad 3 es que cualquier fusión de dos empresas que resulte en una empresa fusionada que controle más de la mitad del mercado siempre aumenta P, lo cual es congruente con diversos resultados teóricos.
- Si la empresa más grande controla más de la mitad de la oferta en el mercado, entonces cualquier fusión de empresas distintas a la más grande, reduce el valor de P. Este resultado está relacionado, aunque no es idéntico, con el que en la teoría de organización industrial se conoce como el umbral del cincuenta por ciento. Según este último, y bajo ciertas condiciones particulares, cualquier concentración que resulte en una participación inferior al cincuenta por ciento no sería en principio anticompetitiva.
- Si la fusión de dos empresas, de realizarse, aumentara el valor de P, entonces la fusión de otras dos empresas de mayor tamaño que las anteriores también aumentaría P. En sentido contrario, si la fusión de dos empresas, de realizarse, disminuyera el valor de P, entonces la fusión de otras dos empresas de menor tamaño también disminuiría P.

En general, el índice P puede disminuir ante concentraciones entre empresa de un tamaño relativamente pequeño. El que en una situación particular existan este tipo de concentraciones depende de la estructura del mercado. No siempre la concentración de las dos empresas más pequeñas reduciría el índice, pues es probable que en la estructura particular no hubiera dos empresas del tamaño relativo lo suficientemente pequeño como para que se aplicara esta propiedad. Por ejemplo, una situación en que las dos empresas menores fueran casi iguales pero ligeramente inferiores en tamaño al resto de las empresas.

La discusión anterior en la que se ha argumentado que, de conformidad con la teoría, es posible que las fusiones de empresas relativamente pequeñas podría ser procompetitiva, al permitir a estas empresas una mayor capacidad para competir con las más grandes, es aplicable a comportamientos estratégicos no cooperativos. Pero, ¿qué pasaría en un ambiente colusivo? Una fusión entre empresas siempre reduce el número de éstas en el mercado, y es normalmente aceptado que un arreglo colusivo es más probable entre menor es el número de empresas participantes en dicho arreglo. Sin embargo, tampoco en este caso se puede hacer abstracción del tamaño relativo de las empresas que se fusionan. Por ejemplo, considérese una situación en la que existen dos empresas que controlan la mayor parte de la producción, junto con un gran número de empresas muy pequeñas, con poca presencia individual en el mercado. En esa situación, las dos empresas mayores podrían quizá alcanzar un acuerdo colusivo satisfactorio para ellas mismas sin incluir en la colusión a las empresas de tamaño relativamente despreciable, bajo el supuesto razonable de que es improbable que ese gran número de empresas pequeñas se pusieran de acuerdo para "tumbarles" el arreglo colusivo. En cambio, en otra situación en que todas esas empresas pequeñas se fusionaran en una, sería más difícil ignorarlas en cualquier arreglo colusivo de las dos empresas más grandes. Pero entonces, habría que coordinar las acciones de tres, en vez de las de dos competidores.

Ejemplos ilustrativos de análisis de concentración

Recientemente se han efectuado diversas concentraciones en el mercado de seguros en México, el cual tenía antes de dichas concentraciones una estructura similar, aunque no idéntica a la que se muestra en el cuadro siguiente:

Este cuadro muestra como P aumenta con fusiones entre empresas relativamente grandes, y disminuye con las de empresas relativamente pequeñas. Es interesante hacer notar que también podría disminuir con la fusión de una empresa relativamente grande (15 por ciento del mercado) con una pequeña (5 por ciento) en tanto haya otras empresas de mayor tamaño a la resultante de la fusión, como resulta de la concentración entre las empresas numeradas como 4 y 7. Por su parte, en este ejemplo H siempre aumenta en magnitudes tales que, con los umbrales normalmente utilizados por las autoridades de competencia de otros países, parecerían implicar riesgos importantes para la competencia.

No parece convincente que, en el caso por lo menos de la fusión de las dos empresas más pequeñas del ejemplo, las autoridades debieran suponer, en principio, la probabilidad elevada de que resultaran efectos anticompetitivos, cuando existen cuatro empresas mayores o iguales que la suma de las que se fusionan. La situación más bien parecería sugerir lo contrario, en el sentido de que la fusión de esas empresas menores tendería a propiciar una competencia más vigorosa, debido a la aparición de un competidor relativamente más fuerte ante el resto, que sin embargo no se convertiría en una empresa dominante; ello a cambio de la desaparición de uno de tamaño poco significativo en cuanto a su tamaño, de sólo un quinto del más grande y de sólo la mitad de la menor de las empresas no participantes en la fusión.

Un alto índice de concentración es un indicador de la probabilidad de que exista un poder sustancial en el mercado relevante, pero no es condición necesaria ni suficiente. Además, en el caso del análisis de prácticas monopólicas relativas se requiere examinar no sólo si en el mercado relevante existe poder sustancial, sino más

concretamente, si el agente investigado lo posee. A este propósito, la Ley Federal de Competencia Económica señala:

Artículo 13.- Para determinar si un agente económico tiene poder sustancial en el mercado relevante, deberá considerarse:

I. Su participación en dicho mercado y si puede fijar precios unilateralmente o restringir el abasto en el mercado relevante sin que los agentes competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder;

II. La existencia de barreras a la entrada y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores;

III. La existencia y poder de sus competidores;

IV. Las posibilidades de acceso del agente económico y sus competidores a fuentes de insumos;

V. Su comportamiento reciente; y

VI. Los demás criterios que se establezcan en el reglamento de esta ley.

La fracción I hace referencia directa a la capacidad de aumentar precios sin que otros agentes tengan la posibilidad de contrarrestar ese poder. Las demás fracciones se refieren a condiciones que hacen posible esa capacidad. A continuación se discuten algunas variables que en casos particulares pueden servir para aquilatar la fuerza con que los criterios señalados se traducen en una capacidad para aumentar precios:

Participación en el mercado. Una alta participación en el mercado es un indicio de que el agente podría poseer un poder sustancial en el mismo, en el sentido de que es poco probable que una empresa pequeña tenga un poder apreciable frente a sus competidores. Pero no es una condición suficiente si, por ejemplo, ante un aumento del precio de dicho agente, otros agentes pudieran fácil y rápidamente aumentar su producción o iniciar operaciones en el mercado relevante, motivados por el aumento del precio. Es decir, si no hay barreras significativas a la entrada.

Contribución a la concentración. Un indicador que toma en cuenta no sólo la participación del agente, sino también su posición relativa frente a sus competidores es su contribución al índice H, es decir, $h_i = q_i^2 / H$, y que como se discutió arriba, es la base para el cálculo de P. Este es el indicador alternativo que mencionamos anteriormente para aquilatar si la presencia de un agente en un mercado es significativa en términos relativos cuando se analizó la determinación del mercado relevante. La ley y el sentido común señalan que la posibilidad de que un agente pueda desplazar a otros depende no sólo de su tamaño absoluto, sino de ese tamaño en comparación con el de los agentes presuntamente desplazados.

Persistencia de ganancias extraordinarias. Un agente que maximiza ganancias utilizará en su caso su poder de mercado para incrementarlas. Un mercado en el que de manera persistente no se observaran ganancias extraordinarias, es decir, significativamente por encima de las que se obtienen en promedio en otros sectores de la economía, difícilmente puede considerarse como un mercado en el que no existe

competencia. Al aquilatar este indicador, debe tomarse en cuenta si las ganancias extraordinarias de un agente se deben o no a una mayor capacidad para adoptar de manera rápida el cambio tecnológico. Un poder de mercado basado en una superioridad tecnológica es, por lo general, conducente a una mayor eficiencia económica, como fue definida en la primera sección de este capítulo. Sin embargo, dicha superioridad no es pretexto para incurrir en prácticas contrarias a la ley y a la competencia. Por otra parte, debe considerarse que la ausencia temporal de ganancias extraordinarias puede en algunas circunstancias ser congruente con la existencia de poder sustancial, sobre todo en casos en que el agente se involucra en prácticas depredatorias de precios o de costos para desplazar a sus rivales.

Alto grado de capacidad excedente. En circunstancias en que la adquisición de capacidad excedente no es fácil o lleva tiempo, es usual que los agentes con poder sustancial mantengan un grado de capacidad excedente superior al de sus competidores. De esa manera pueden explícita o implícitamente amenazar a sus competidores actuales o potenciales con una guerra de precios si intentan aumentar su oferta para obligarle a bajar su precio. Por otro lado, en las circunstancias señaladas, una baja capacidad excedente de sus competidores es una limitante a la posibilidad que ellos tienen de aumentar significativamente su oferta ante un aumento del precio del agente con presunto poder de mercado.

Regulaciones a la entrada. En este rubro se incluyen los permisos y concesiones, que actúan como una barrera a la entrada o al aumento de la oferta de los competidores, así como en su caso las barreras al comercio internacional de los productos. Es en los sectores regulados donde es usual encontrar los grados más significativos de poder sustancial, ya que los productores están protegidos de la competencia de nuevos entrantes posibles, además de que suelen tener la capacidad de negociar ante las autoridades las condiciones de la regulación, lo que en la práctica facilita la colusión implícita de los pocos participantes que en esa circunstancia suelen caracterizar al mercado.

Condiciones que facilitan la colusión. El grado de concentración, la participación de un agente en el mercado y su contribución a la concentración pueden subestimar la probabilidad de que exista poder sustancial en el mercado relevante cuando se registran prácticas colusivas, ya que mediante ellas varios agentes estarían operando de facto, para la fijación de precios, como si fueran uno solo, sin que lo reflejen los índices de concentración. Un diferencial de precios respecto de los costos, que no pudiera ser explicado de otra manera, sería uno de los indicadores importantes para detectar este tipo de situaciones. En sentido contrario, una alta diferenciación de productos y la aparición de nuevas presentaciones de los mismos, serían elementos que harían difícil un arreglo colusivo, pues en esas condiciones sería muy difícil para los involucrados en un acuerdo colusivo el garantizar su cumplimiento. También cuando el mercado se caracteriza por grandes pedidos intermitentes, el incentivo de los presuntos coludidos para violar el arreglo entre ellos será mayor, lo que dificultaría la colusión.

Comportamiento de los agentes involucrados. Si la evolución de los precios y de la oferta en general no puede ser explicada sino en la medida en que exista poder sustancial de mercado, ello en sí mismo es un indicio de que tal poder existe, a pesar de lo que pudieran sugerir determinados estudios técnicos de dicho mercado. En ese sentido, la fracción V del artículo 13 de la ley citado arriba, permite considerar como indicio de que un agente tiene poder de mercado a su comportamiento reciente. En

este contexto, lo que se reconoce es la obviedad de que hay poder sustancial cuando directamente se observa que lo hay, pero que como lo discutimos en el caso de la determinación del mercado relevante, los procedimientos que intentan operar de manera independiente del caso concreto que se analiza parecerían no reconocerlo. Si, por ejemplo, se observa una práctica de discriminación de precios que requiere para su ejercicio de poder sustancial, no es necesario darle vueltas al asunto, el poder sustancial existe.

En principio, las concentraciones o las prácticas relativas podrían tener algunos efectos positivos sobre la eficiencia de los mercados. La Comisión ha estado abierta a considerar los argumentos en este sentido de los agentes involucrados en prácticas o concentraciones. Sin embargo, este tipo de reclamos muchas veces se basan en consideraciones de tipo muy general, sin referencia a las ganancias concretas en eficiencia que se argumentan. Por ello, se exige que se muestre con precisión de qué manera se relacionan esas ganancias con las técnicas de producción, distribución o comercialización. En el caso de restricciones verticales, por ejemplo, las presuntas ganancias en eficiencia dependen de que exista competencia. Así, la distribución exclusiva, puede tener como propósito competir ofreciendo mejores servicios al consumidor, mediante mayor información y mejor trato al cliente. Pero si no hay competencia en el mercado, el agente involucrado no tiene el incentivo para competir de esta manera. En este caso, casi con seguridad, la distribución exclusiva tendría como su propósito y efecto principal erigir barreras a la entrada de nuevos competidores, los que tendrían dificultad para encontrar o erigir canales de distribución y comercialización. De ahí que si existe poder de mercado, la Comisión asuma una posición más bien escéptica e imponga sobre el involucrado el peso de la prueba.

Esto puede ejemplificarse mejor en el caso de las concentraciones. Es usual que en este caso los notificantes argumenten que la concentración redundará en un significativo aumento de la eficiencia. Para ello, la Comisión espera que se le provean los elementos mediante los cuales la concentración permitirá mejorar las técnicas, más allá de vagas referencias a economías en costos de contabilidad, o en costos generales de publicidad y en otros parecidos. Es claro que si la Comisión fuera laxa en cuanto permitir estos argumentos generales, casi cualquier concentración sería susceptible de ser autorizada. En la práctica, ha sido muy infrecuente que la Comisión haya autorizado una concentración que implique riesgos importantes en cuanto la creación o mantenimiento de poder de mercado, y que en la autorización las pretendidas ganancias en eficiencia hayan sido determinantes en la decisión.

Relacionados con la eficiencia de los mercados, están los casos en que una empresa en el mercado relevante concentra a otra en el mismo mercado, y que se encuentra en riesgo de desaparición. Si la quiebra de esa empresa es una posibilidad real y elevada, entonces sería más perjudicial para la eficiencia del mercado que se retirara la oferta de dicha empresa, a que fuera adquirida por otra, aunque la misma tuviera poder sustancial en el mercado relevante. Pero sería mejor que la mencionada empresa en problemas de subsistencia fuera adquirida por otra empresa que no tuviera poder sustancial, o que de esa manera la concentración de mercado resultante fuera menor. En su caso, se espera que la empresa con problemas demuestre que no hay ofertas razonables para su adquisición por parte de otras empresas con poco o nulo poder de mercado. Por lo general, la empresa con mayor poder en el mercado relevante tendrá incentivos para ofrecer un precio por la empresa en problemas más elevado que el ofrecido por otras, con menor poder o que no tienen participación previa en el mercado. En este contexto, precio razonable no significa el mayor precio que se pueda

obtener, sino uno que permita la recuperación de los activos productivos a su valor de reposición.

Recapitulación

En sus procedimientos, la Comisión ha adoptado los métodos que la experiencia internacional ha mostrado que son eficaces para los propósitos de la aplicación de la política de competencia. Al mismo tiempo, se ha buscado modificar dichos procedimientos para en su caso superar sus deficiencias y para asegurar su congruencia con el objeto y las disposiciones de la Ley Federal de Competencia Económica. Al igual que en muchos países, la legislación de competencia señala algunas prácticas como ilegales per se, cuando se considera que es prácticamente seguro que en casi todas las circunstancias tendrán efectos perjudiciales a la eficiencia de los mercados. Tal es el caso en México de las barreras al comercio inter-estatal y de las prácticas que la ley define como absolutas.

Para el análisis de las prácticas monopólicas relativas y las concentraciones, la Comisión sigue procedimientos similares, en algunos aspectos, a los de otros países, pero con modificaciones importantes, para asegurar su eficacia y simplicidad. En especial, para la determinación de los mercados relevantes, se siguen procedimientos que toman en cuenta las características de los casos, situación que no difiere probablemente de lo que se hace en otros lugares. La diferencia es que la Comisión lo reconoce explícitamente, lo que le permite seguir procedimientos más claros y evitar complicaciones innecesarias. También en lo relativo a los análisis de concentración de los mercados, el tomar en cuenta el señalamiento de la ley, que obliga a considerar la participación de las empresas en relación con las de las otras empresas en el mercado, ha permitido la elaboración de un índice de concentración que supera algunas deficiencias de los índices tradicionales.

A medida que la Comisión gane en experiencia, es de esperarse que sus procedimientos mejoren constantemente. Para ello, será necesario actuar siempre, como hasta ahora, de conformidad con el objeto de la ley, que es el de asegurar y promover el funcionamiento eficiente de los mercados. En ese sentido, se trata de diseñar procedimientos no por sí mismos, sino como auxiliares en la aplicación de dicha ley. Algunos desarrollos en otras latitudes parecen a veces perder de vista qué es lo que se persigue, al intentar precisar procedimientos con independencia de los casos que se analizan y del objeto final de los análisis concretos.

1 Denuncia "Naviera Turística de Quintana Roo, S A de C V vs. Transportes Marítimos de Yucatán y del Caribe, S A de C V y Cruceros Marítimos del Caribe, S A de C V," Expediente DE-13-93, Resolución del Pleno del 15-IX-1994.

2 Investigación de oficio "Restricciones al comercio interestatal estado de Sinaloa", Expediente IO-01-95, Resolución del 18-I-1996.

3 Investigación de oficio "Restricciones al comercio interestatal en Campeche y Chiapas", Expediente IO-13-96, Resolución del Pleno del 20-VI-1996.

4 Investigación de oficio "Colusión en la Subasta de CETES", Expediente IO-22-93, Resolución del Pleno del 14-IV-1994.

5 Investigación de oficio "Baramin, S A de C V, Baricosta, S A de C V, Minerales y Arcillas, S A de C V, Barita de Sonora, S A de C V y Barita Santa Rosa, S A de C V", Expediente IO-18-94, Resolución del Pleno del 7-IX-95.

6 Investigación de oficio "Distribuidores de huevo en el Distrito Federal", Expediente IO-05-95, Resolución del Pleno del 29-II-96.

7 Investigación de oficio "Fijación de precios de lavanderías", Expediente IO-05-93, Resolución del Pleno del 17-II-94.

8 Investigación de oficio "Asociación de Productores y Distribuidores de Agua Purificada en el Estado de Puebla", Expediente IO-02-94, Resolución del Pleno del 9-IX-94.

9 Investigación de oficio "Asociación de Embotelladores de Aguas Purificadas de Campeche", Expediente IO-13-94, Resolución del 23-III-95.

10 Investigación de oficio "Unión de Voceadores, Expendedores y Repartidores de Periódicos, Revistas y Similares del Puerto de Veracruz; Unión de Voceadores de Veracruz y José Espíndola Gómez", Expediente IO-11-94, Resolución del 7-III-96.

11 Investigación de oficio "Cámara Nacional de Autotransporte de Carga", Expediente IO-19-94, Resolución del Pleno del 14-III-95.

12 Investigación de oficio "Presunta segmentación del mercado de la masa y la tortilla en la ciudad de Carrillo Puerto", Expediente IO-41-96, Resolución del Pleno del 30-I-97.

13 Investigación de oficio "Tarifas del servicio de transporte colectivo en Jojutla, Morelos", Expediente IO-25-96. Resolución del Pleno del 30-I-1997.

14 Denuncia "Chicles Canel's, S A de C V, vs. Chicle Adams, S A de C V," Expediente DE-11-94. Resolución del Pleno 15-II-96.

15 Concentración "Alpek, S A de C V; Grupo Centek, S A de C V; Inversora de Valores, S A de C V; Univex, S A de C V; Celanese, S A de C V ", Expediente CNT-43-95, Resolución del Pleno del 12-VIII-1995.

16 Concentración "The Gillete Co. y Duracell International Inc.", Expediente CNT-105-96, Resolución del Pleno del 5-XII-1996.

17 "Licitación para el otorgamiento de concesiones para bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiolocalización móvil de personas", Expediente CNT-LI-11(14)-96, Resolución del Pleno del 19-IX-1996.

18 "Licitación de Almacenadora del Sur", Expediente CNT-LI-01-(03)-97, Resolución del Pleno del 2-II-1997.

19 Concentración "Grupo Condumex, S A de C V, y Conductores Latincasa, S A de C V," Expediente CNT-13-94, Resolución del Pleno del 19-V-94.

20 Concentración "Kimberly-Clark Corporation y Scott Paper Co. y por Kimberly Clark de México, S A de C V, y Compañía Industrial de San Crisoba, S A," Expedientes CNT-82-95, CNT-83-95, CNT-05-96, Resolución del Pleno del 1-III-96.

21 "Licitación para el otorgamiento de concesiones para bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiolocalización móvil de personas", Expediente CNT-LI-11(01)-96, Resolución del Pleno del 19-IX-1996.

22 Department of Justice and the Federal Trade Commission, "1992 Horizontal Merger Guidelines", April, 2, 1992.

23 Una crítica similar se puede encontrar en McElroy, W.F. "Alternatives to U.S. Antitrust Agency Approach to Market Definition", fotocopia sin publicar, Georgetown University, Washington D.C. junio de 1995.

24 Stigler, G.J. & R.A. Sherwin. "The Extent of the Market", Journal of Law & Economics, vol XXVIII, October, 1985.

25 Concentración "Anderson Clayton & Co., S A de C V, Grupo Prolesa, S A de C V, Baja Foods internacional, S A de C V, Productos de Leche, S A de C V, Industrializadora de Leche, S A de C V, y Dir Prolesa, S A de C V," Expediente CNT-04-97, Resolución del Pleno del 16-I-97.

26 Concentración "The Walt Disney Co. y Expansión, S de R L de C V," Expediente CNT-89-95, Resolución del Pleno del 18-I-96.

27 Concentración "Mobilcom, S A de C V, y Radiocel, S A de C V," Expediente CNT-58-96, Resolución del 26-IX-96.

28 Concentración "Video América, Operación y Servicios Multivideo y Multivideo", Expediente CNT-51-95, Resolución del Pleno del 23-XI-1995.

29 Denuncia "Embotelladora Pític, S A de C V, vs. Bebidas Purificadas, S A de C V," Expediente DE-06-93, Resolución del Pleno del 7-IV-94.

30 Concentración "Dana Corp., Sealed Power Technologies of Nevada y Promotora de Industrias Mecánicas", Expediente CNT-08-97, Resolución del Pleno del 20-II-1997.

31 Concentración "General Electric Co.; Axa, S A de C V, y Prolec, S A de C V," Expediente CNT-29-95, Resolución del Pleno del 13-VI-1995.

32 Véase, García Alba Iduñate, Pascual, "Un índice de dominación para el análisis de la estructura de los mercados", El Trimestre Económico, julio-septiembre, 1994.

III. Promoción y protección de la competencia en legislaciones sectoriales y tratados internacionales

Fernando Heftye Etienne

El objetivo del presente estudio es dar una visión panorámica del Derecho de la Competencia en México, resaltando su vinculación con otros ordenamientos jurídicos.

Puesto que el Derecho de la Competencia en nuestro país es relativamente reciente, este ensayo pretende también divulgar los aspectos más relevantes de esta legislación, entre el empresariado y la comunidad jurídica.

El Derecho de la Competencia forma parte de lo que la doctrina denomina Derecho Económico; está sujeto pues, al dinamismo inherente de esa disciplina. Esto implica que se puede ajustar a los distintos cambios que se dan en el Derecho Económico, no sólo en México sino en el mundo entero. Al estar en continua evolución, se puede arguir que los agentes económicos carecen de seguridad jurídica al no conocer con certeza el contenido de la norma que les es aplicable en un momento histórico determinado. Sin embargo, dada la volatilidad de los fenómenos económicos, ¿no sería más riesgoso encontrarnos con un marco regulatorio estratificado y alejado de la realidad?

En ese escenario, surgiría una primera disyuntiva. ¿Debe el Derecho de la Competencia Económica ajustarse a la realidad o debe la realidad económica ajustarse a las normas en materia de competencia? Sin profundizar en este debate, podríamos señalar que es imperativo que las normas jurídicas respondan a la realidad que pretenden regular, pero también que los diversos agentes económicos deben ajustar sus conductas al marco regulatorio. A lo largo de este análisis describiremos cómo el Derecho de la Competencia en México sufrió una transformación radical para responder a las exigencias de un nuevo modelo económico y cómo, pese a las resistencias naturales que impone el cambio, los agentes económicos han modificado sus conductas para cumplir con el mismo.

Esto no significa que el Derecho de la Competencia en México sea un producto del nuevo modelo económico. Desde la Constitución de 1857 encontramos, en su artículo 28, la prohibición de la existencia de monopolios y estancos, y las excepciones en materia de acuñación de moneda y correos, así como los privilegios conferidos a los inventores. Esta disposición partía del supuesto de que el intervencionismo estatal permanente y acentuado en cualquiera de estas manifestaciones (monopolios, estancos o prohibiciones) implicaba una carga onerosa para los consumidores y una traba para la expansión y desarrollo de la industria y el comercio.¹

Este precepto, refrendado y ampliado posteriormente por la Constitución de 1917, refleja la directriz fundamental de la legislación antimonopólica en México. Sin embargo, hay que reconocer que era letra muerta, ya que en el país, interesado en promover el crecimiento económico a toda costa junto con la carencia de una autoridad reguladora de las conductas antimonopólicas, se propició el silencio de la autoridad gubernamental ante el surgimiento de numerosos monopolios que controlarían el sector industrial y comercial del México contemporáneo. En la práctica, la intención del legislador se tradujo así, en un catálogo de buenos deseos.

No fue privativo de nuestro país. El desarrollo de la legislación y de la política de competencia en América Latina no puede ni debe tener el mismo ritmo que en Estados Unidos y Europa. El objetivo mismo de sus políticas económicas es asimétrico. En América Latina, la finalidad de la estrategia económica consistía -y aún consiste- en promover su desarrollo; en los países desarrollados, por el contrario, la política de competencia es una herramienta para regular su propio desarrollo.

Durante décadas, las políticas económicas en nuestro subcontinente, estuvieron sustentadas en el intervencionismo estatal y en un modelo basado en la sustitución de importaciones. En la medida en que estas políticas fracasaron, la atención se centró en las fuerzas del mercado como factor autorregulador de las conductas económicas. En este nuevo contexto de la realidad económica, la política de competencia interviene precisamente para corregir errores o fallas en los mercados, que pueden ser estructurales o derivados de conductas particulares. Ante ellos, el Estado reacciona tratando de enmendar el error estructural o inhibiendo la práctica anticompetitiva. El Estado mexicano está empezando a enfrentar los retos que se derivan de la necesidad de contar con una política en materia de competencia económica eficiente, que se sustente en un marco regulatorio eficaz y de aplicación obligatoria, y no en ordenamientos jurídicos inaplicables e inoperantes.

A continuación se describe el nuevo marco regulatorio de esta política, a sabiendas de que en gran medida se encuentra en estado de gestación, y que aún queda mucho camino por recorrer para evaluar su impacto en el diseño de un entorno económico más acorde con nuestra realidad económica.

La piedra angular del marco que regula la política de competencia en nuestro país es la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) 2.

Este ordenamiento es reglamentario del artículo 28 constitucional y, al entrar en vigor, abrogó la Ley Orgánica del Artículo 28 constitucional en materia de monopolios,³ así como la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica (LAEFME).⁴ El marco jurídico abrogado tuvo su razón de ser en un modelo económico sustentado en el intervencionismo del Estado, el proteccionismo de la economía y la política de sustitución de importaciones.

Como toda legislación tendiente a regular los fenómenos económicos, la LAEFME fue particularmente criticada en su momento ya que permitía la intromisión del Estado en la vida económica de las empresas, al dotar a la autoridad de amplias facultades discrecionales y al permitir el establecimiento de controles a los precios y a la producción. Si tomamos en cuenta el marco de relativa libertad y flexibilidad que imperaba, resulta lógico que este ordenamiento haya provocado reacciones desfavorables y enconados debates sobre sus fundamentos constitucionales, pues se trata de una ley que afectó numerosos e importantes intereses, privilegios y derechos preestablecidos creados al amparo de otros criterios jurídicos.⁵

Hay que reconocer que la realidad económica del país dista mucho de aquella imperante en 1950. Al incursionar México en un nuevo modelo económico era ineludible reformar la legislación en materia económica para que reflejara las nuevas exigencias de la sociedad. La materia que nos ocupa no podría sustraerse de esta tendencia.⁶

El nuevo modelo económico, cuyo punto de partida fue la adhesión de México al GATT, se enfoca a promover la competitividad de los productos mexicanos en el exterior, a través de una política comercial orientada al sector externo pero, a la vez, a crear un marco de competencia interna con reglas claras y precisas que fomente la participación de los distintos agentes económicos en igualdad de circunstancias, evitando los privilegios y la concesión de ventajas exclusivas que distorsionen el mercado y el proceso de libre competencia. El diseño de este nuevo marco regulatorio encontró sustento en el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior. Expresamente establecía la necesidad de salvaguardar y promover la competencia y libre competencia en los mercados nacionales, a fin de elevar la eficiencia de la economía, a través del combate a las prácticas monopólicas de empresas tanto privadas como públicas.⁷

Una vez instrumentada la nueva estrategia económica era imperante ajustar la legislación a los requerimientos de la misma. En este contexto, se reconoce expresamente que los cambios han alterado de una manera fundamental la aplicación de las leyes en materia de organización de la industria y el comercio. La apertura comercial al exterior y la competencia en la industria y el comercio interior, esta última resultado en parte de la revisión del marco regulatorio y de la desincorporación de empresas estatales no estratégicas, han aumentado el papel de los mercados en la asignación de recursos y reducen la importancia de los instrumentos de política basados en los controles directos a los precios y a la producción.⁸

Como se puede apreciar, el papel del Estado cambia radicalmente en la economía y principalmente en materia de competencia económica. La LFCE, piedra angular del Derecho de la Competencia en nuestro país, refleja claramente esta nueva orientación del Estado y la prevalencia de las fuerzas del mercado como núcleo de la actividad económica. La función del Estado se reduce a lo correctivo. Ello no implica la desaparición del Estado como rector de la vida económica. De hecho, se resalta como 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 de la autoridad.⁹

En resumen, éstos son los objetivos que persigue la LFCE. Asigna al Estado una labor correctiva y un papel protector del bien jurídico por tutelar: el proceso de competencia y libre competencia.¹⁰

La LFCE es, por tanto, un ordenamiento "paraguas" o una ley "marco", que contempla disposiciones tendientes a proteger lo dispuesto por la propia Constitución. No es de extrañarse que al ser un ordenamiento relativamente reciente que regula una materia esencialmente dinámica, deba relacionarse con otros cuerpos jurídicos. La vinculación con estos ordenamientos merece un estudio particular y es el que trataremos en el siguiente apartado

•

En términos generales, la LFCE se aplica a todos los sectores de la actividad económica.¹¹

Varios ordenamientos jurídicos en vigor contienen referencias expresas a la LFCE. En el proceso de aprobación de los mismos, la propia Comisión Federal de Competencia (CFC) puede intervenir de acuerdo con la atribución sustentada en el artículo 24, fracción V, para opinar, cuando se lo solicite el Ejecutivo Federal, sobre las adecuaciones a los proyectos de leyes y reglamentos, en lo que concierne a los aspectos de competencia y libre concurrencia.

Claramente, el objetivo que se persigue es lograr una legislación homogénea y uniforme en lo que respecta al proceso de libre concurrencia. De poca utilidad sería una legislación ubicada en un compartimento estanco, aislada e ignorada por otros ordenamientos que regulan el quehacer económico. A continuación, describiremos brevemente las disposiciones de estos otros ordenamientos que hacen referencia a la libre competencia.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte

El impacto regulatorio de la libre concurrencia no se puede circunscribir al ámbito doméstico. Si tomamos en cuenta el proceso de internacionalización de la economía mexicana por una parte, y por otra, la interdependencia y la globalización que caracterizan las relaciones internacionales, no podemos soslayar la importancia de mantener un marco regulatorio acorde con las tendencias internacionales.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es un reflejo de la inserción de México en los procesos de integración regional y una muestra del carácter externo de nuestra economía. Si bien el Derecho de la Competencia en México era relativamente incipiente, las disciplinas que México asumió en este acuerdo conllevaban la necesidad de actualizarlo y desarrollarlo. Era necesario también por la interdependencia cada vez más creciente con nuestros socios comerciales. La carencia de reglas relativamente homogéneas que protejan el proceso de competencia y libre concurrencia atentaría contra el proceso del libre comercio en la región. Dado lo novedoso del tema en México, resulta evidente que en el proceso de configuración del nuevo Derecho de la Competencia se tomara en cuenta la historia y la experiencia acumulada de nuestros socios en la materia, sin olvidar el desarrollo económico relativo de nuestro país y las asimetrías siempre presentes en los procesos de integración regional.

El capítulo XV del TLCAN impone directrices a las partes en lo relativo a la Política de competencia, monopolios y empresas del Estado. Su objetivo es propiciar un marco regulatorio efectivo que promueva la libre competencia en la región. Si bien sólo contiene cinco artículos, su trascendencia es crucial. Sin entrar en detalle, las partes firmantes se comprometen a adoptar o mantener medidas que prohíban las prácticas anticompetitivas. Reconocen, además, la necesidad de establecer mecanismos de cooperación y coordinación entre sus autoridades para impulsar la aplicación efectiva de esta legislación.¹²

Impone también directrices para los monopolios y las empresas del Estado. Éstas se aplican a los monopolios federales propiedad del gobierno, tanto actuales como

futuros, así como a cualquier monopolio privado que un país del TLCAN pueda crear en el futuro. Se traducen en principios como la no discriminación y el impedimento de abusar de la posición monopólica e incurrir en prácticas anticompetitivas.¹³

Finalmente, se legisla que, a más tardar en un plazo de 5 años a partir de la fecha de entrada en vigor del TLCAN, es decir, a más tardar el 1 de enero de 1999, se establecerá un Grupo de Trabajo en Materia de Comercio y Competencia, con el fin de que presente recomendaciones a las partes firmantes respecto de las políticas de competencia en la región.¹⁴

Ante la posibilidad de que en el futuro se suscriban nuevos acuerdos de libre comercio con otras naciones (además de los ya concluidos con otras naciones latinoamericanas), esta Ley contempla que la CFC participe con las dependencias competentes en la celebración de tratados, acuerdos o convenios internacionales en materia de regulación o políticas de competencia y libre concurrencia, de los que México sea o pretenda ser parte.¹⁵

Se quiere asegurar así que las obligaciones internacionales que asuma nuestro país en esta materia sean consistentes entre sí y compatibles con nuestro propio marco jurídico interno.

Desde su artículo 1º, esta Ley 16 refrenda que el servicio ferroviario es una actividad económica prioritaria y que corresponde al Estado ser rector de su desarrollo. Al ejercer esta función, el Estado promoverá el desarrollo del servicio ferroviario en condiciones que garanticen la libre competencia entre los diferentes modos de transporte. Además de esta referencia genérica al proceso de libre competencia, contiene estas otras y que son específicas de la CFC.

Cesión de derechos

Las concesiones y permisos a que se refiere la Ley (artículo 9) podrán cederse en tanto se dé aviso a la CFC (artículo 18).

Tarifas

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), por sí o a petición de la parte afectada, podrá establecer bases tarifarias cuando considere que no existe competencia efectiva previa opinión de la CFC. Esta regulación subsistirá mientras prevalezcan las condiciones anticompetitivas. Los concesionarios sujetos a la regulación podrán solicitar a la CFC que opine sobre la subsistencia de tales condiciones. Se considera que existe competencia efectiva cuando haya por lo menos dos prestadores de servicio ferroviario o dos modos de transporte en la misma ruta o por rutas alternativas, siempre y cuando puedan ser considerados como alternativa viable (artículo 47). La definición presentada aquí de "competencia efectiva" puede ser inconsistente con las disposiciones de la LFCE. Es decir, si bien puede darse la competencia efectiva en los términos de este precepto, no necesariamente es un indicador objetivo de que se está respetando el proceso de libre concurrencia y competencia. Por ello, la CFC deberá estar atenta a que los prestadores del servicio lo hagan de manera no discriminatoria, y a que no incurran en prácticas monopólicas absolutas o relativas, independientemente de que se considere que hay competencia efectiva según esta Ley.

Ante la necesidad de ordenar el desarrollo de la industria petrolera y acotar la participación del Estado en las distintas ramas y actividades que la configuran, se reformó y adicionó esta legislación.¹⁷

En lo concerniente al tema de la competencia económica, el artículo 14 dispone que en lo relativo al transporte, almacenamiento y distribución de gas, así como en la venta de primera mano de gas, la regulación de estas actividades tendrá por objeto asegurar el suministro eficiente y, para ello, se podrán determinar los precios y tarifas aplicables cuando no existan condiciones de competencia efectiva a juicio de la CFC. Los particulares podrán solicitar a la CFC que se declare la existencia de condiciones competitivas (y, en este supuesto, se podrán modificar o suprimir las bases tarifarias). Esta facultad de la CFC se repite a lo largo de varios ordenamientos, tal y como se verá en los apartados siguientes. No debe interpretarse como si la regulación tarifaria fuese la única vía para promover la libre competencia pero, sin duda, la posibilidad de establecer precios y tarifas máximos es un elemento que debe inhibir a los agentes económicos a realizar prácticas anticompetitivas.

Quizás el sector más dinámico de la economía sea el de las telecomunicaciones, no sólo por la apertura creciente que está experimentando sino también por su vinculación con la tecnología. Por este motivo la mayoría de las reformas jurídicas que mencionan el proceso de libre competencia o que otorgan atribuciones específicas a la CFC están dentro de este sector. El nuevo marco jurídico en esta materia encuentra sustento en la Ley Federal de Telecomunicaciones.¹⁸

En este ordenamiento existen diversas disposiciones que hacen referencia expresa a la CFC o a la LFCE. Destacan los siguientes temas:

Bases de licitación

En cuanto al procedimiento para otorgar concesiones sobre el espectro radioeléctrico, se contempla que los interesados deberán obtener la opinión favorable de la CFC como requisito mínimo para las bases de licitación (artículo 16).

Cesión de derechos

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá autorizar la cesión parcial o total de los derechos y obligaciones contenidos en las concesiones y permisos. Si la cesión tiene por objeto transferir los derechos para operar y explotar una red pública de telecomunicaciones o una banda de frecuencias a otro concesionario o permisionario que preste servicios similares en la misma zona geográfica, se deberá contar con la opinión favorable de la CFC (artículo 35).

Tarifas

La SCT está facultada para establecer obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones, que tenga poder sustancial en el mercado relevante de acuerdo con la LFCE (artículo 63).

Desde que se instrumentó el programa de privatización de puertos, se tomó en consideración la materia de competencia económica. Tan es así, que la Ley de Puertos

(artículo 16 bis)¹⁹ contempla como disposición de carácter general que los títulos de concesión, permisos y autorizaciones a que se refiere esta ley se ajustarán a las disposiciones en materia de competencia económica (artículo 29), así como a la fijación de precios y tarifas máximas (artículo 59). Aunque pareciera ocioso señalarlo, dado lo dispuesto por la propia LFCE, resulta interesante apuntar que la Ley de Puertos es la primera en mencionar de manera expresa su vinculación con la legislación en materia de competencia económica. Es fácil de entender, ya que la Ley de Puertos se publicó en el DOF apenas un mes y medio después de que entrara en vigor la LFCE.

Precios y tarifas

La ley dispone que cuando los sujetos a regulación de precios o tarifaria consideren que no se cumplen ciertas condiciones (aquéllas que permitan la prestación de los servicios y la explotación de los bienes en términos satisfactorios de calidad, competitividad y eficiencia), podrán solicitar a la CFC un dictamen sobre el particular. Si la CFC dictamina que las condiciones de competencia hacen improcedente la regulación en todo o en parte, se deberá suprimir o modificar el dictamen dentro de los treinta días siguientes a la expedición de la resolución (artículo 62).

La Ley de Aviación Civil²⁰ también contempla la participación de la CFC en el eventual establecimiento de bases tarifarias.

Bases tarifarias

Cuando la SCT, 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 CFC para que si así lo determina, la Secretaría establezca bases de regulación tarifaria. Dicha regulación se mantendrá sólo mientras subsistan las condiciones que la motivaron. Los concesionarios y permisionarios podrán solicitar a la CFC que emita su opinión sobre la aplicación y subsistencia de tales condiciones (artículo 43).

También en este ordenamiento²¹ se señala la participación de la CFC para el establecimiento de tarifas, aunque, a diferencia de otros ordenamientos, no se incluye el término "competencia efectiva", sino que se contempla la existencia o inexistencia de "condiciones razonables de competencia".

De las tarifas y precios

La SCT podrá establecer bases de regulación tarifaria y de precios para la prestación de los servicios aeroportuarios, y para los arrendamientos y contraprestaciones relacionados con los contratos que los concesionarios o permisionarios celebren con los prestadores de servicios complementarios, cuando no existan condiciones razonables de competencia, de acuerdo con la opinión de la CFC (artículo 67).

De igual forma, se requiere la opinión de la CFC para dictaminar si existen condiciones adecuadas de competencia en la prestación de los servicios complementarios (artículo 68), así como para corroborar si subsisten las condiciones que dieron lugar a la regulación tarifaria (artículo 70).

Este ordenamiento²² contempla la participación de la CFC en el otorgamiento de concesiones y permisos (artículo 36), así como en diferentes rubros asociados con la navegación.

Transporte internacional de carga de altura

La SCT, previa opinión de la CFC, podrá reservar total o parcialmente, determinado transporte internacional de carga de altura, para que sólo pueda realizarse por empresas navieras mexicanas, con embarcaciones mexicanas o consideradas como tales, cuando no se respeten los principios de libre competencia y se afecte la economía nacional (artículo 33).

Tráficos de cabotaje

La SCT, previa opinión de la CFC, podrá resolver que, total o parcialmente, determinados tráfico de cabotaje, sólo puedan realizarse por navieros mexicanos con embarcaciones mexicanas o reputadas como tales, cuando no se respeten los principios de competencia y se afecte la soberanía nacional (artículo 34).

Finalmente, esta Ley contempla la posibilidad de que la SCT determine el establecimiento temporal de tarifas máximas previa opinión de la CFC, en tanto no exista competencia efectiva (artículo 106).

Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal

Este ordenamiento se sujetará a las disposiciones en materia de competencia económica, entre otras, en lo referente al otorgamiento de concesiones y permisos (artículo 10).

Según esta Ley, 23 la SCT podrá fijar bases de regulación tarifaria si la CFC opina que no existe competencia efectiva en la explotación del servicio de autotransporte federal de pasajeros en alguna de las rutas (artículo 19). Dichas bases tarifarias prevalecerán mientras subsistan las condiciones de las cuales se originaron. Los permisionarios podrán solicitar a la CFC que se pronuncie sobre la continuidad de dichas condiciones para, modificar o suprimir las bases tarifarias en su caso (artículo 21).

Como ya se mencionó, la LFC es una ley marco que se aplica a todos los ámbitos de la actividad económica. Dada su especialidad, contiene procedimientos administrativos particulares. Por ello, la materia de competencia económica está exenta de la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.²⁴

La participación de la CFC en los procesos de privatización reviste particular importancia, pues se pretende evitar la creación de monopolios privados y la transferencia de las ganancias monopólicas del sector público al privado. En este contexto, destaca la intervención de la CFC en el proceso de privatización de los ferrocarriles y los servicios ferroviarios. Una vez concluidas las distintas etapas del proceso de privatización ferroviario, es menester que la SCT supervise a los concesionarios en coordinación con la CFC, para que exista competencia efectiva en el sector. De no ser así, la SCT podrá fijar bases tarifarias con la participación activa de la

CFC para regular el cobro de los servicios ferroviarios. En el Reglamento²⁵ se detalla el procedimiento a seguir.

Solicitud para el establecimiento de bases tarifarias

Los particulares podrán solicitar a la SCT que establezca bases tarifarias conforme al procedimiento establecido en el Reglamento. El artículo 172 señala que el solicitante podrá turnar una copia de su solicitud a la CFC.

Dentro del mismo procedimiento, la SCT deberá solicitar la opinión de la CFC y turnarle una copia del expediente respectivo. La CFC, por su parte, deberá emitir su opinión dentro de los siguientes veinte días hábiles (artículo 173). Asimismo, la CFC podrá solicitar a la SCT el establecimiento de bases tarifarias cuando considere que no hay competencia efectiva (artículo 174). Finalmente, para la fijación de bases tarifarias, la SCT establecerá una metodología que debe considerar la tarifa competitiva que un transportista eficiente cobraría por el mismo servicio. Para la elaboración de dicha metodología, la SCT solicitará la opinión de la CFC (artículo 175).

Otra de las materias que están inmersas en el proceso de privatización es la distribución de gas natural. Para tal efecto se creó la Comisión Reguladora de Energía, que tiene a su cargo la supervisión de los procesos de licitación. En el Reglamento de Gas Natural²⁶ se contempla la participación de la CFC en los siguientes rubros:

Competencia efectiva

Cuando a juicio de la CFC existan condiciones de competencia efectiva, los términos y condiciones para las ventas de primera mano y el precio del gas podrán ser pactados libremente. Si, por el contrario, la CFC determina que al realizar las ventas de primera mano se acude a prácticas indebidamente discriminatorias, la Comisión Reguladora de Energía restablecerá la regulación de precios y de los términos y condiciones a que dichas ventas deban sujetarse.

Trámite para efectos de competencia económica

La Ley contempla que los interesados en obtener un permiso de transporte, almacenamiento o distribución de gas deberán manifestar su intención a la CFC y presentarle una copia de la solicitud de permiso o de la propuesta de licitación, para los efectos de la LFCE (artículo 18).

Bases de licitación

Señala como requisito la necesidad de dar el aviso a que se refiere el artículo 18, descrito anteriormente (artículo 41).

Presentación y evaluación de las propuestas

La Comisión Reguladora de Energía evaluará las propuestas técnicas y desechará las de los licitantes cuya participación haya sido objetada por la CFC (artículo 43).

Transferencia de permisos

La solicitud de autorización de transferencia de un permiso deberá ir acompañada de una copia del aviso a la CFC sobre el cambio de titularidad del mismo (artículo 47).

Tarifas

El Reglamento establece una metodología para el cálculo de las tarifas, pero expresamente dispone que dicha metodología no será obligatoria cuando existan condiciones de competencia efectiva, a juicio de la CFC. Los permisionarios podrán solicitar a ésta última que declare la existencia de condiciones de competencia efectiva (artículo 81).

Reglamento de autotransporte federal y servicios auxiliares

También el Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares²⁷ contempla la participación potencial de la CFC en el establecimiento de bases tarifarias. Señala expresamente que cuando no exista competencia efectiva en alguna ruta, la SCT solicitará la opinión de la CFC y, en caso de que ésta dictamine en ese sentido, establecerá las bases tarifarias respectivas (artículo 64). A diferencia de otros ordenamientos, el mismo precepto define lo que debe entenderse por "competencia efectiva". A la letra, dispone que 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 sólo prestador no existan barreras relevantes de acceso al mercado de que se trate. Si bien es loable la intención de acotar el concepto de "competencia efectiva", esta definición no garantiza que se cumpla con lo dispuesto por la LFCE. En pocas palabras, se puede cumplir con lo consignado y aún así ser responsable de la comisión de prácticas monopólicas absolutas o relativas.

Decreto que regula las Afore

Este Decreto,²⁸ que regula los cambios que sufrieron los sistemas de ahorro, contempla que la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro (Consar) vigilará que los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR) presenten condiciones adecuadas de competencia y eficiencia. Para ello, en concordancia con la LFCE, podrá establecer los mecanismos necesarios para evitar que se configuren prácticas monopólicas absolutas o relativas. En la instrumentación de dichos mecanismos comprende la participación de la CFC, cuando sea necesario. Asimismo, señala la necesidad de que las AFORES notifiquen su intención de participar en ese mercado a la CFC.

Participación institucional

Al ser tan amplio el ámbito de actuación de la LFCE, se hace indispensable que la CFC participe en diversos órganos de la Administración Pública, a fin de corroborar que las disposiciones de la LFCE sean respetadas cabalmente y con el objeto de prevenir a otras entidades sobre violaciones potenciales a la misma. Con este fin, la CFC participa activamente en los siguientes órganos interdisciplinarios:

Comisión de Comercio Exterior. La CFC participa en este órgano creado por el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior (artículo 2, fracción VIII).²⁹ Su función es opinar sobre los distintos instrumentos de la política comercial, como los aranceles, la prohibición de la exportación o importación de mercancías, restricciones no arancelarias, reglas de origen, etc. Se subraya así la vinculación entre la política comercial y la política en materia de competencia. Ambas deben ser congruentes para brindar seguridad jurídica a los agentes económicos (artículos 88 y 114). En el futuro una posible participación de la CFC sería auxiliar en la determinación de una causa de "daño" a la industria nacional con motivo de alguna práctica desleal de comercio exterior. Esto requiere la coordinación necesaria entre ambas áreas de la política económica.

Comité Consultivo para la Apertura de los Servicios de Telefonía Básica. Este Comité³⁰ fue creado con la finalidad de promover la competencia en este ámbito de la actividad económica para brindar condiciones adecuadas de seguridad jurídica a los participantes potenciales. El Presidente de la CFC participa en el Comité y puede designar a un suplente.

Comisión Intersecretarial de Desincorporación. Dicha Comisión³¹ fue creada como ente coordinador de los procesos de desincorporación de entidades paraestatales o de privatización de actividades económicas. Conforme con su artículo 3, el Presidente de la CFC participa como invitado permanente. Se justifica en razón de que es responsabilidad de la CFC calificar a los interesados en participar en los mecanismos de desincorporación o privatización, con el fin de que no se altere el proceso de competencia y libre concurrencia.

Además de la participación directa en diferentes comités interinstitucionales, la principal labor encomendada a la CFC es prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones (artículo 23 de la LFCE). Se ve complementada por otras entidades que también tienen como encomienda vigilar, aunque sea de manera subsidiaria, que se respete la libre concurrencia y competencia en sectores concretos de la actividad económica. Entre ellas están la Comisión Reguladora de Energía,³² la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (específicamente a través del Consejo Consultivo y de Vigilancia, creado por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro³³), y la Comisión Federal de Telecomunicaciones.³⁴ Es menester subrayar la importancia de una comunicación y coordinación efectivas entre la CFC y estas entidades, ya que el fin último que se persigue: preservar el proceso de libre competencia, es común a todos estos órganos en el marco específico de sus atribuciones.

El Derecho de la Competencia Económica en México se fundamenta en el artículo 28 constitucional y se cristaliza en la LFCE. Al ser una materia conocida recientemente por los agentes económicos, es menester que la CFC, en el ejercicio de sus atribuciones, coadyuve a crear conciencia sobre la necesidad de respetar la integridad del proceso de libre concurrencia y competencia en todos los ámbitos de la actividad económica.

Si bien la LFCE es una ley "marco" que establece lineamientos generales para la preservación del proceso de libre competencia, se ha visto complementada con una serie de ordenamientos jurídicos de la más diversa jerarquía (tratados, leyes, reglamentos, decretos, acuerdos), que consignan entre sus disposiciones la necesidad de proteger la libre competencia, o bien, otorgan una participación directa a la Comisión Federal de Competencia para alcanzar el mismo objetivo.

En este sentido, destaca la participación de la Comisión Federal de Competencia en el establecimiento eventual de bases tarifarias, fundamentalmente en el sector de comunicaciones y transportes, siempre que no exista competencia efectiva entre los per-misionarios o concesionarios.

La vinculación de la LFCE con otros ordenamientos jurídicos es esencial a fin de evitar incongruencias en el universo jurídico aplicable a los agentes económicos. Esta coherencia forma parte de un proceso ordenado para desarrollar el Derecho de la Competencia en México aún incipiente. Corresponde a todos estar atentos a este proceso, que debe tutelar al mismo tiempo la libre competencia y la seguridad jurídica que se debe brindar a los agentes económicos.

1 Zullita Fellini, Gandulfo, Rafael Pérez Miranda, " El Derecho frente a los monopolios ", en Estudios de Derecho Económico, Tomo IV, UNAM, México, 1983, p. 104.

2 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992.

3 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1934.

4 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1950.

5 Cuadra, Héctor, "Vicisitudes del Derecho Económico en México", en Estudios de Derecho Económico, Tomo II, UNAM, 1980, México, p. 129.

6 Entre otros cambios fundamentales en materia de Derecho Económico, se modificó la legislación sobre inversión extranjera, propiedad industrial y desapareció la reglamentación en materia de transferencia de tecnología.

7 Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, p.9. Este Programa se derivó del artículo 3 del Decreto publicado en el DOF del 31 de mayo de 1995 que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, precepto que contemplaba la elaboración de programas independientes en materia de política industrial y comercio exterior, entre otros.

8 Exposición de motivos de la Ley Federal de Competencia Económica, p.V.

10 El propio artículo 2 de la LFCE señala que este ordenamiento 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 de bienes y servicios.

11 El artículo 3º de la LFCE dispone que están sujetos a la misma todos los agentes económicos, sea que se trate de 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.

14 Artículo 1504 del TLCAN. Vale la pena mencionar que representantes de los tres países se han reunido periódicamente para intercambiar información y sentar las bases

para el funcionamiento del Grupo de Trabajo, independientemente de los canales de comunicación que se han establecido entre las autoridades de los tres países, a fin de obtener retroalimentación respecto de casos concretos.

16 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1995.

17 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995.

18 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995.

19 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1993.

20 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1995.

21 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1995.

22 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994.

23 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el de diciembre de 1993.

24 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994 (artículo 1°).

25 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 1996.

26 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 1995.

27 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1994.

28 Decreto de la Ley de los Sistemas para el Retiro y Reformas y Adiciones a Las Leyes General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para Regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y Federal de Protección al Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1996.

29 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993.

30 Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1995.

31 Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 1995.

32 Creada por la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1995.

33 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1996.

34 Establecida por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 1996.

IV. Política de competencia, un mecanismo promotor de la democracia económica

Pedro Bosch García

La economía mexicana ha vivido un proceso continuo de reforma a partir de 1982. En los últimos 15 años se ha pasado de una economía altamente protegida con elevada participación estatal, dependiente de las exportaciones petroleras, a una economía abierta con un dinámico sector manufacturero exportador y un sector público acotado.

Estos hechos han sido acompañados de un cambio radical en las condiciones competitivas en las cuales se desenvuelve el sector empresarial. De manera general, los elementos que más han contribuido son los siguientes:

La política de privatizaciones iniciada desde mediados de los años ochenta, ha descubierto espacios significativos para la acción del capital privado en las áreas de la banca comercial, la televisión abierta, los servicios telefónicos, los transportes aéreos y otras actividades. Por privatización no hay que entender solamente el traspaso de activos del sector público al privado, sino también la apertura a la inversión privada en sectores reservados al Estado o en los cuales una serie de limitantes frenaba o desestimulaba las inversiones.

La política de desregulación económica ha significado la modificación y derogación de gran número de leyes y reglamentos que constituían importantes barreras a la acción del capital privado. Esta política ha permitido simplificar procedimientos y eliminar innumerables restricciones con beneficios innegables para los agentes privados.

La política de apertura comercial, iniciada con el ingreso de México al GATT, continuó con la fuerte reducción de aranceles y la eliminación de permisos a la importación con el programa de estabilización implementado en 1987 que recientemente ha conducido a la firma de diversos acuerdos comerciales, entre los que destaca el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Todas estas políticas representan un trabajo relevante del gobierno y sin duda han requerido del esfuerzo de los agentes privados. Sin embargo, no pueden ser consideradas suficientes para garantizar un entorno competitivo. La experiencia de otros países ha mostrado que la privatización *per se* no asegura una mejoría en el desempeño de las empresas transferidas, ya que éstas suelen contar con poder monopólico en el momento de su venta (incluso algunas pueden haber nacido como monopolios naturales).

La privatización resulta significativa en tanto conduce a la modificación en el desempeño de las empresas por la vía del cambio en los objetivos e incentivos, los cuales determinan las acciones de los agentes involucrados en el manejo administrativo y en la propiedad de los activos. Pero existe evidencia de que más importante que la privatización es el cambio en las reglas competitivas y en las medidas que regulan la operación de los mercados. En mercados competitivos, las empresas alcanzan mayores niveles de eficiencia independientemente de que sean públicas o privadas.

En México, la privatización fue acompañada de distintas medidas tendientes a mejorar las condiciones de la competencia. En algunos casos, sobre todo en el área de las

telecomunicaciones, se establecieron calendarios de apertura que consideraban la necesidad de dar certidumbre a los nuevos inversionistas al tiempo que señalaban el momento preciso y las condiciones generales para la entrada de nuevos competidores. Este proceso era necesario y además impostergable. La combinación de las estructuras oligopólicas heredadas de varias décadas de proteccionismo con la privatización de empresas habría inhibido a los inversionistas privados, con un perjuicio futuro para la sociedad.

La privatización fue acompañada de un esfuerzo por desregular. El análisis de las circunstancias en que se desenvolvían distintos mercados, mostró los rezagos en diversas leyes y reglamentos. En algunos casos, los cambios tecnológicos relevantes volvían los ordenamientos obsoletos. En los hechos podían existir servicios no reglamentados o que no podían ser ofrecidos en el mercado debido a vacíos legales. Esto originó abusos y discrecionalidad por parte de algunos servidores públicos y propició el surgimiento de grupos de interés que obtenían importantes rentas económicas a costa de la ineficiencia en el uso y asignación de los recursos.

La experiencia internacional también ha mostrado que las políticas de apertura a la competencia del exterior no bastan para resolver los problemas del ejercicio de poder monopólico. Uno de los objetivos de los procesos de apertura es inducir una mayor competencia y obligar a los productores nacionales a mejorar la calidad de la producción, o a reducir sus precios. Este objetivo no siempre se alcanza con la apertura debido a la existencia de sectores en los cuales los bienes tienen una naturaleza no comercializable. En ausencia de la política de competencia, un proceso de apertura puede acentuar las imperfecciones de los mercados en los sectores relacionados con la producción de bienes no sustituibles por importaciones.

Por lo tanto, la política de competencia es un complemento necesario de la privatización, la desregulación y la apertura comercial: no puede ser sustituida por ellas. Su papel puede ser malinterpretado por algunos al considerarla como un mecanismo que interfiere en la forma de hacer negocios. Por el contrario, la política de competencia contiene un carácter neutral, en tanto no busca la defensa de los intereses de ningún agente.

La Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) plantea, en los objetivos generales, coadyuvar al desarrollo de la competencia y libre concurrencia, como medios para el mejoramiento de la eficiencia y la ampliación de los espacios para la participación de los agentes económicos. La competencia y la libre concurrencia son situaciones tuteladas por la Ley en tanto que representan un bien para los miembros de la sociedad. La política de competencia combate las prácticas que reducen los incentivos para invertir e innovar aprovechando el poder de mercado o la concertación entre agentes, que finalmente producen un estancamiento en el desempeño de los agentes y en la productividad. Así, se fortalece la participación democrática de los agentes privados en los procesos económicos y se crean las condiciones para una mejor distribución del ingreso.

La Ley se basa en el reconocimiento de que en una economía abierta no es factible mantener controles directos sobre los precios y la producción. Por tal razón, al momento de su promulgación se derogaron atribuciones que el Ejecutivo mantenía en materia de control de precios. La eliminación de este mecanismo de control ha tenido dificultades en la práctica. Los agentes veían con naturalidad los acuerdos para la coordinación de precios, con o sin la participación de la autoridad. La Comisión ha

encontrado que los agentes no siempre están enterados de la ilegalidad de esos acuerdos. Así ocurrió, por ejemplo, en los casos que involucraban la fijación de tarifas por parte de lavanderías, y en los manuales de precios que se distribuían entre transportistas. En estos casos, la Comisión estableció sanciones que tomaron en cuenta la falta de intencionalidad de los agentes involucrados.

La difusión insuficiente de la cultura de la competencia ha conducido a que en ocasiones, las mismas autoridades sean partícipes de acuerdos entre agentes, ya sea para fijar precios o asignar territorios. Esto no implica que se hubiera actuado con dolo o mala fe necesariamente. Es el resultado de décadas de inercia en las relaciones entre agentes privados y servidores públicos.

Por ejemplo, en una licitación pública en la que Pemex Exploración y Producción convocó a productores nacionales de barita, se encontró que los concursantes intentaron llegar a un acuerdo para dividir cuotas y asignar un precio al producto. Aunque la práctica no prosperó, la Comisión sancionó a las partes involucradas por incurrir en una práctica prohibida prevista por la LFCE en el artículo 9º, fracción I.

La Comisión investigó dos casos de prácticas monopólicas relativas que involucraban uniones de voceadores de los estados de Veracruz y Durango. Básicamente, las uniones ejercieron presión para evitar que la principal distribuidora de revistas entregara el producto a voceadores independientes o que se habían separado de las uniones. La Comisión ordenó cesar la práctica en ambos casos y, al distribuidor, brindar el servicio a personas no agremiadas en las uniones.

En 1995, la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana (Caniem) denunció al gobierno del Estado de México por la presunta realización de prácticas monopólicas relativas. De acuerdo con la denunciante, éstas consistían en la edición, impresión y distribución exclusiva de los libros de texto utilizados en las escuelas secundarias del estado. Con ello se desplazaba ilegalmente a los productores privados de libros de texto.

La Comisión encontró elementos para acreditar la restricción a la competencia: la distribución de una circular de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social (SECBS) del Estado de México dirigida a los coordinadores de servicios educativos, supervisores escolares y directores de escuelas oficiales y particulares incorporadas, en la cual se señalaba que era prioritario el uso de los libros de texto oficiales y que ninguna escuela oficial o particular podría solicitar otros libros de apoyo sin la autorización de la Dirección General de Educación de la propia Secretaría. De acuerdo con las facultades señaladas en el artículo 24, fracción VI de la LFCE, la Comisión recomendó al titular de la SECBS la adopción de medidas que permitieran el acceso equitativo a los editores y distribuidores de los textos aprobados por la Secretaría de Educación Pública.

En otro caso que involucró a una autoridad estatal, la Comisión investigó la posible imposición de restricciones a la entrada de flores provenientes de otras entidades de la República al estado de Sinaloa. Esto se llevó a cabo mediante el establecimiento de licencias, permisos e inspecciones fitosanitarias por parte del gobierno de ese estado con base en una norma oficial de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural que resultaba inaplicable.

Se encontró que la medida pretendía reducir la oferta de flores en vísperas del día de muertos, fecha de gran demanda del producto. El resultado fue un daño a los productores de otros estados y obviamente, al consumidor. De acuerdo con el artículo 14 de la LFCE, las restricciones citadas no producen efectos jurídicos, pues están prohibidas por la Constitución Mexicana. Por tanto, con fundamento en el artículo 15 de la misma Ley, la Comisión declaró la existencia de los actos prohibidos.

La Ley plantea un aspecto preventivo en la política de concentraciones, las cuales deben ser notificadas a la Comisión antes de realizarse, cuando rebasan los montos previstos en el artículo 20. Con esto, se pretende impedir o modificar aquellos actos que pudieran tener un efecto claramente nocivo a la competencia en el mercado relevante, ya que una vez realizada una concentración, resultaría difícil proceder a la desinversión aun cuando la Comisión cuenta con las atribuciones legales correspondientes.

La Ley distingue entre concentraciones horizontales y verticales. Las primeras afectan el mercado relevante al conducir a la agregación de activos entre competidores. Este tipo de operaciones conlleva efectos evidentes al reducir el número de oferentes que concurren en un mercado. Sus principales beneficios provienen de la posible explotación de economías de escala y del ahorro en costos como resultado de eliminar la duplicidad en servicios administrativos y fuerza de ventas. La Ley otorga facultades para impedir o condicionar este tipo de concentraciones cuando pretenden crear sociedades con el poder de manipular precios o imponer condiciones adversas a los consumidores, o bien cuando el agente puede dañar o impedir el proceso de competencia.

El efecto de las concentraciones sobre el mercado relevante requiere la utilización de distintas medidas. Uno de los instrumentos utilizados en prácticamente todos los países que cuentan con legislación para la defensa de la competencia es el índice Herfindahl. En México se utiliza además el índice de dominación que conserva las propiedades generales del índice Herfindahl con la ventaja de capturar los cambios en la distribución de la concentración que ocurren con las fusiones. Este índice aumenta su valor si en la fusión participa la empresa que domina el mercado y disminuye si en la fusión participan empresas de tamaño inferior a la dominante. Dicho con otras palabras, si el índice de dominación se reduce, la empresa resultante de la fusión incrementa su tamaño en relación con la dominante, aumentando las posibilidades de disputabilidad del mercado.

La lógica que sustenta el índice de dominación ayuda a explicar el fundamento de algunas decisiones tomadas por el Pleno. Un ejemplo es el caso de las distintas concentraciones que desde 1993 han ocurrido en el mercado de la telefonía celular. Cuando se creó la regulación del servicio y se determinó la forma de otorgar las concesiones, se crearon dos bandas por razones de índole tecnológico que darían cabida exclusivamente a dos competidores. El territorio nacional fue fragmentado en nueve regiones. Se otorgó una concesión para operar a nivel nacional en la banda B a la empresa Radiomóvil Dipsa, que opera bajo la denominación de Telcel y es subsidiaria de Teléfonos de México. La banda A se concesionó a nueve operadores regionales distintos. Como puede suponerse, este mecanismo no condujo a una competencia sana y balanceada entre los participantes en el mercado. La existencia de un operador nacional y nueve operadores regionales generó ventajas para Telcel sobre el resto de los operadores.

Las concentraciones reflejaban un intento de los grupos Iusacell y Motorola para expandirse mediante fusiones con concesionarios de la banda A en distintas regiones, a fin de constituir una red regional más amplia para competir con Telcel. La Comisión determinó que el mercado relevante comprendía una dimensión regional. Por ello, la aprobación de las transacciones no alteraba el carácter duopólico de la competencia en cada región.

Si se hubiera considerado que el mercado abarcaba una dimensión nacional de acuerdo con el índice de dominación, las fusiones creaban competidores con mayor presencia en el mercado y mayor capacidad para responder a las distintas ventajas que tuvo Telcel al otorgársele una concesión nacional. Esto finalmente podría expresarse en mejores servicios, precios más bajos y mejores opciones para los consumidores.

Las concentraciones verticales implican una integración de activos entre sociedades que no compiten en el mismo mercado y que forman parte de distintas etapas en la cadena productiva. Estas transacciones pueden producir múltiples beneficios en eficiencia (ahorros en costos fijos, en transportes y en organización corporativa), aunque también pueden conducir a prácticas anticompetitivas a lo largo de los eslabones de insumo-producto.

Sin embargo, los riesgos anticompetitivos de estas transacciones deben ser analizados de acuerdo con las circunstancias en que se presentan. Antes que nada, conviene aclarar el significado de la organización empresarial. Respecto de la integración vertical, una empresa comprende una forma de organización, que persigue producir bienes de manera eficiente. Para ello requiere la combinación de insumos y la cooperación de los agentes que participan en ella. Las empresas pueden tener una mayor o menor tendencia hacia la integración vertical dependiendo de los costos de transacción y de la forma en la cual están especificados los derechos de propiedad en la sociedad. Esta integración permite la obtención de eficiencias distintas de aquellas involucradas exclusivamente con los aspectos técnicos de la producción. En un mundo en el cual ocurren hechos inesperados, la integración vertical puede conducir a aminorar los efectos de la incertidumbre sobre la actuación de las empresas. Este puede ser el caso de sociedades que adquieren compañías dedicadas a la producción de un insumo básico, o bien que deciden invertir en crear una división destinada a la provisión del mismo. Si además de la incertidumbre, el aparato legal no garantiza el cumplimiento de los contratos entre agentes, entonces se generan incentivos a la integración vertical.

El caso de la adquisición de Conductores Latincasa por Grupo ConduMex es el de una concentración horizontal de la que se derivaban distintos efectos por la posible integración vertical de actividades.

La transacción afectaría 8 mercados específicos de cable, con los mayores efectos en el mercado de cable telefónico, donde las sociedades participantes en la transacción concentran alrededor del 70% de la producción en la cual Teléfonos de México es el principal demandante.

La operación representaba beneficios importantes para las partes, toda vez que mejoraba su posición competitiva en los mercados internacionales e incrementaba simultáneamente la presencia de Grupo ConduMex en las empresas dedicadas a la producción del insumo para elaborar cable de cobre.

Lo incierto de las condiciones para la apertura del servicio telefónico y las posibilidades de manipulación del mercado del cable de cobre determinaron que la Comisión estableciera diversas condicionantes para aprobar la transacción. Ésta, sin embargo, no se realizó en ese momento y a cambio, el mismo paquete accionario fue transferido a un particular.

A principio de 1997, Grupo Condumex notificó nuevamente su intención de hacerse del mismo paquete accionario. La Comisión analizó el caso y encontró que se habían producido algunas modificaciones a las condiciones que prevalecían cuando se había analizado la primera operación. Existe mayor claridad en las condiciones para la participación de los nuevos competidores de Teléfonos de México y las tecnologías inalámbricas son capaces de competir en calidad y precio con la telefonía convencional, por lo que el posible control de Grupo Condumex sobre el mercado de cable telefónico presenta pocas probabilidades de inhibir el desarrollo de los competidores de Teléfonos de México, principalmente en los servicios de telefonía local.

En ocasiones, la imposibilidad de contar con contratos totalmente previsores para los agentes económicos, su costo de cumplimiento y los problemas para que la información sea difundida en los mercados, inciden sobre los costos de transacción que las empresas enfrentan. El costo de transacción no es un costo técnico, ya que básicamente representa el costo de negociación de los contratos de las operaciones en que debe incurrir un agente económico. Estos costos se determinan inicialmente por los usos y costumbres entre los hombres de negocios. Pero además están influenciados por el contexto del marco institucional de la economía, y como tal son constantemente afectados por las decisiones que toma la burocracia.

El marco institucional no está formado solamente por leyes, reglamentos y organismos creados por el Estado para la vigilancia de la convivencia social, sino además incluye las formas de organización que emanan de los agentes privados, así como todos aquellos elementos que definen su actuación. Ocurre que el comportamiento individual está limitado por el marco institucional; pero también ocurre que los individuos tienen intereses y frecuentemente modifican o tratan de incidir sobre el marco institucional.

Las instituciones, así como los derechos de propiedad que se derivan de ellas, no siempre son las adecuadas para promover el desarrollo económico. La historia es rica en ejemplos de insuficiente o inadecuada especificación de derechos de propiedad que han conducido a resultados económicos ineficientes y a la larga han llevado al atraso a distintas sociedades. El surgimiento de monopolios y de estructuras de mercado ineficientes ha estado ligado a deficiencias institucionales. Cuando no existen reglas claras para la competencia ni se tiene certidumbre sobre los derechos de propiedad, los agentes invierten en actividades rentistas y de bajo riesgo.

El crecimiento económico depende sin lugar a dudas, del monto de la riqueza que una sociedad destina para el ahorro. Sin embargo, nada garantiza la correcta aplicación de esos recursos. Hoy las nuevas aportaciones sobre la teoría del crecimiento reconocen que no es totalmente cierto que el ahorro sea el determinante de la inversión. Algunos señalan que puede ser la existencia de oportunidades de inversión la que propicia el surgimiento de fuentes de financiamiento. Las economías requieren entonces, de un esfuerzo de parte de sus instituciones para generar las condiciones propicias para la inversión. En ese sentido la política de competencia es trascendente pues por un lado delimita los efectos de las acciones sobre los mercados de algunos agentes que han concentrado poder. Por otro, facilita la eliminación de distintas prácticas comunes

hasta hace algunos años, las cuales derivaban como efecto final en bloquear a algunos agentes o bien favorecer a otros desde la esfera gubernamental. Finalmente, a través de las consultas se contribuye al mejoramiento de la estructura de incentivos que los agentes privados reciben de nuestras leyes e instituciones.

Podemos mencionar distintas situaciones relacionadas con lo anterior. Por ejemplo, la Comisión ha participado activamente desde su creación en el programa de reorganización, desincorporación y regulación del sistema portuario mexicano. Dicho proceso arrancó con la expedición de la Ley de Puertos promulgada por el Congreso en 1993. Con ello se sentaron las bases para la creación de la figura de Administración Portuaria Integral (API), la cual ha permitido la descentralización del sistema y la constitución de las bases para el concesionamiento a particulares.

A lo largo del proceso se ha reconocido que es necesario crear un marco promotor de la competencia, como condición para que los concesionarios de puertos obtengan la eficiencia esperada, y también para evitar que en algún momento puedan hacer uso de poder monopólico o imponer barreras artificiales a la participación de los agentes.

La Comisión ha participado en otros trabajos relacionados con la privatización. Se han presentado distintos comentarios y sugerencias en los casos de la privatización del sistema ferroviario, en las subastas del espectro radioeléctrico, en las licitaciones para otorgar permisos para la distribución de gas natural en algunas localidades del país, así como en las consultas para la elaboración de leyes y reglamentos en telecomunicaciones, aviación, servicio satelital y otros más.

En todos los casos, ya sea de privatización o de elaboración de nuevas leyes, se han incluido condiciones que garantizan que los agentes económicos no puedan abusar de su posición en el mercado relevante. Se han establecido distintos mecanismos que salvaguardan la competencia y que evitarán manipulaciones de precios y tarifas. Esto es muy importante, pues se trata de áreas en las cuales el sector privado prácticamente no tenía acceso hasta hace unos pocos años, y se espera que en un plazo corto sean totalmente atendidas por él.

Como es sabido, la economía mexicana enfrenta una difícil situación financiera desde finales de 1994. Esto ha afectado al sector privado y se ha reflejado en los casos de concentración por quiebra que la Comisión ha debido resolver. Implícitamente, la Ley permite otorgar un trato especial en este tipo de situaciones. Hasta ahora se ha considerado prudente autorizar estas operaciones cuando es evidente que las condiciones de la empresa impiden el cumplimiento de sus obligaciones en el momento de notificar la concentración, que no existe otro comprador viable y que la sociedad cesaría las actividades de no concretarse la fusión.

La reestructuración de las dos principales compañías de aviación, Aerovías de México (Aeroméxico) y Corporación Mexicana de Aviación (Mexicana) se analizó siguiendo dichos lineamientos. En 1993, antes de la entrada en funciones de la LFCE, Aeroméxico adquirió un paquete accionario que le daba el control de Mexicana. Sin embargo, no se produjo una fusión y las aerolíneas continuaron operando por separado. La guerra de tarifas que se presentó en el mercado de la aviación, el surgimiento de nuevos competidores y decisiones erróneas en la administración de las empresas, las condujo a una situación de quiebra.

La transacción consistió en la creación de una sociedad controladora, denominada Cintra, a la cual se le transfirieron la totalidad de las acciones de las aerolíneas. A su vez, el capital accionario de Cintra se distribuyó entre los accionistas de entonces y los acreedores quienes aceptaron la capitalización de pasivos (un grupo de bancos). Las aerolíneas se mantuvieron separadas como subsidiarias directas de Cintra.

El principal objetivo de Cintra fue solucionar las dificultades financieras que aquejaban a las empresas, para lo cual se constituyó en una instancia armonizadora entre accionistas y acreedores. A continuación se pretendía la inyección de recursos y la renegociación con los arrendadores de las aeronaves y el redimensionamiento de la flota.

La operación ha tenido un carácter principalmente financiero y no se ha expresado en modificaciones en el comportamiento de las partes con pretensiones de control del mercado. La Comisión consideró prudente su aprobación pues una negativa habría representado muy probablemente la quiebra de una o ambas aerolíneas. Con ello no se habría contribuido a mejorar la competencia en el mercado y se habría impuesto un costo innecesario a la sociedad. Para prevenir y corregir los efectos anticompetitivos posibles, se establecieron distintas condicionantes.

La Ley no toma en cuenta objetivos explícitos de política industrial, ni busca atacar a las empresas grandes para favorecer a las pequeñas, ni persigue objetivos redistributivos del ingreso. Sin embargo, las decisiones que se han emitido en materia de concentraciones sí han considerado el efecto de la transacción sobre la capacidad exportadora y competitiva de las empresas como un elemento importante.

En una economía que participa en un acuerdo comercial como el TLCAN, la política de concentraciones se ve afectada por la dimensión que alcanza el mercado relevante. En el caso mexicano, desde 1994 se estableció un calendario de desgravación arancelaria del comercio exterior con Estados Unidos y Canadá que implica que la mayor parte de las mercancías de la región podrán transitar libres de arancel en un lapso de 10 años.

De acuerdo con las cualidades de los productos, su movilidad y las barreras a la entrada y al comercio existentes, es frecuente adoptar un concepto ampliado de mercado relevante al momento de evaluar las concentraciones. Hay situaciones en las cuales los productos del exterior definitivamente no pueden ser considerados como sustitutos de la producción nacional por el riesgo o el costo del flete. Pero también existe un sinnúmero de mercados, en los cuales la importación es sencilla y puede realizarse a un costo razonable.

Las implicaciones para la actuación de la Comisión son dos:

Al ampliarse el mercado relevante se diluye el poder de mercado que un agente económico puede alcanzar mediante una concentración. Coexiste una mayor cantidad de sustitutos factibles, siempre y cuando se pueda disponer de ellos a bajo costo.

Las empresas mexicanas tienen la oportunidad de introducirse en nuevos mercados con mayor facilidad. Algunas requieren fortalecerse y, en ocasiones, el mecanismo para lograrlo consiste en fusiones.

Esto coincide con el hecho de que en un mundo globalizado, las empresas buscan establecer alianzas estratégicas de distintos tipos (fusiones, arreglos de colaboración o coinversiones). Para algunos autores, la falta de desarrollo de estas alianzas puede inhibir el desempeño y competitividad de las industrias.

No obstante, diversas críticas señalan como una equivocación que la política de competencia sirva de apoyo a la política industrial. Algunos estudiosos del tema advierten que la mejor forma de producir competidores efectivos en los mercados internacionales es mediante la promoción de una rivalidad fuerte entre los competidores domésticos. Esto conduciría a que la autoridad de competencia actúe de manera enérgica en materia de concentraciones.

Debido a que con la apertura de las economías las acciones dentro de un país afectan al resto y viceversa, algunos han señalado que se requiere de una coordinación entre las políticas comercial y de competencia, no sólo al interior de un país sino entre naciones. El argumento central es que una coordinación total de dichas políticas permitiría eliminar ineficiencias en la asignación de recursos globales. Por ejemplo, la desaparición de aranceles y barreras al comercio, conjugada con políticas nacionales que equilibren la concentración industrial y la eficiencia podría producir un uso más racional de los factores. Sin embargo, los países brindan incentivos al aplicar políticas nacionales, ya que no existen mecanismos para alcanzar una distribución universalmente aceptada de los beneficios de la coordinación. De esta forma, las políticas industrial y de competencia tienen frecuentemente como preocupación el fortalecimiento de las empresas nacionales. Esto ocurre incluso en algunos países miembros de la OCDE, donde las leyes de competencia consideran el incremento de la capacidad competitiva de los productores nacionales como un factor de análisis de las concentraciones.

Las condiciones en las cuales se desarrolla la política de competencia en un país como México son radicalmente distintas a las que prevalecen en países como Estados Unidos o inclusive Canadá. En economías grandes un mayor número de competidores concurre a los mercados. Además, la distribución del capital accionario se encuentra más diversificada. En economías pequeñas, la evaluación de concentraciones enfrenta complicaciones analíticas que derivan del reducido número de competidores y la alta interdependencia entre empresas que participan en ramos distintos.

Como es de esperarse, una economía grande presentará mayores oportunidades de expansión y de explotación de economías de escala y de alcance. Por el contrario, puede ocurrir que se presenten mayores niveles de concentración en economías pequeñas con mercados reducidos y segmentados. Puede haber razones técnicas detrás de este hecho. Por ejemplo, que las empresas que controlan altas participaciones de mercado en una economía pequeña, trabajen debajo de la escala eficiente y sean de menor tamaño que las empresas que operan en mercados con economías más grandes y en las cuales la concentración sea menor.

En la Comisión se han analizado distintas transacciones cuya motivación consiste en mejorar la capacidad competitiva de las empresas en el mercado internacional. Un primer ejemplo es la adquisición de distintos activos por parte de Compañía Industrial de Parras (Parras) en 1994. Los agentes participantes eran competidores en la producción de telas de mezclilla y de hecho, la transacción significaba que Parras concentraría el 100 % de la producción de mezclilla de alta calidad.

La operación no fue objetada pues se encontró una gran diversidad de tipos y calidades de telas en la producción de textiles. En el caso de la mezclilla de alta calidad, los confeccionistas nacionales recurrían constantemente a las importaciones (incluso más baratas que las telas comercializadas por Parras).

Otra operación en la cual el fortalecimiento de la empresa en el mercado internacional constituyó un factor determinante para su aprobación fue el caso de la adquisición de 51% de Univex y de distintos activos de la planta de Ocotlán del grupo Celanese por parte de Alpek, subsidiaria del Grupo Alfa.

Univex es la única compañía nacional productora de caprolactama y uno de los 4 productores de la región de norteamérica. La caprolactama es un insumo necesario para la producción de polímeros de nylon. Además, la planta de Ocotlán que Celanese transfería, se dedica a la producción de nylon igual que Alpek.

A pesar de que la transacción parecía implicar un intento de monopolización en los mercados del insumo y de las fibras sintéticas, los efectos se analizaron considerando la región del TLCAN: Canadá, Estados Unidos y México. Se encontró que Alpek junto con Dupont eran dos de los principales productores de nylon textil y que sus competidores constituían empresas de Estados Unidos principalmente, con capacidad de producción similar.

En las economías pequeñas de algunos sectores la globalización es una alternativa para aminorar los efectos que las fusiones producen sobre la concentración de los mercados y para superar la insuficiencia de escala de las empresas. Las razones son:

La globalización conduce a que las empresas puedan usar el poder monopólico con menos efectividad en el mercado doméstico para vender en el mercado exterior a precios más bajos. Limita la posibilidad de que los consumidores nacionales subsidien la competitividad internacional de las empresas.

Se ejerce disciplina sobre los precios internos al tiempo que se reduce su variabilidad.

Las empresas nacionales están más obligadas a desarrollar habilidades competitivas. Estas habilidades resultan de eficiencias internas en el mejor uso de la tecnología, la infraestructura y de economías de escala; o de la difusión de las actividades de los nuevos competidores en el extranjero por la introducción de productos o tecnologías nuevos .

Además, la apertura a la competencia genera otras eficiencias como las economías de escala dinámicas, que aunque no pueden ser evaluadas con precisión por la autoridad, representan ganancias potenciales que deben ser tomadas en cuenta. Existen curvas de aprendizaje en la industria, modificadas con el tiempo en las cuales se representan los costos unitarios de producción como función de la producción histórica acumulada. Cuanto más experiencia se acumule, es probable que los costos también sean menores. La mayor intensidad en la competencia puede actuar como detonador de este tipo de ganancias.

La Comisión ha participado en otros casos que han producido beneficios al sector privado. Por ejemplo, a fin de adecuar las condiciones de operación de las estaciones de servicio de gasolina a las nuevas condiciones de la competencia, se promovió la creación de un sistema de franquicias en coordinación con Pemex Refinación. Con ello,

se determinan criterios más precisos para el establecimiento de gasolineras por parte de los inversionistas privados y se les otorga mayor seguridad jurídica. Todo esto ha resultado en reglas más claras para la operación, eliminación de la discrecionalidad con que se otorgaban los permisos, una renovación de las estaciones existentes y la creación de nuevas estaciones de servicio.

En otro caso, la Comisión investigó una posible práctica monopólica relativa de Pemex-Petroquímica consistente en la discriminación de precios en la comercialización de óxido de etileno. Se encontró que la empresa vendía el producto a precios distintos entre los 3 tipos de demandantes: productores de glicoles, productores de etoxilados y productores de etanolaminas.

Pemex-Petroquímica estableció una fórmula para calcular el precio de venta del insumo para cada tipo de cliente. Sin embargo, con dichas fórmulas se producían manipulaciones de precios que resultaban del poder de mercado de Pemex-Petroquímica. Lo aceptable desde el punto de vista de política de competencia, sería que las diferencias de precios resultaran de volúmenes adquiridos, de la duración de los contratos, de la calidad del producto o de los costos de transporte.

Se encontraron elementos que señalaban la existencia de poder de mercado por parte de Pemex-Petroquímica:

La empresa es prácticamente el único proveedor en el mercado nacional.

Existen barreras a la importación del producto debido a los riesgos en su manejo y al costo de transporte.

Los contratos de suministro incluían una declaración del comprador de óxido de etileno, por medio de la cual se comprometía a no transferirlo a un tercero en el mismo estado en que lo había adquirido.

La Comisión emitió una recomendación en la cual sugería la modificación de su política de precios para evitar el trato discriminatorio. Esta recomendación fue adoptada por el comité que determina los precios de la paraestatal constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, además de Pemex.

La labor de defensa de la competencia debe ser constante. Para dar frutos requiere de la colaboración entre el gobierno y un sector privado que comprenda cuáles deben ser sus intereses de largo plazo y no los sacrifique por los beneficios que pueda obtener de inmediato. De ninguna manera debe considerarse a la LFCE como un freno para las inversiones. Más aún, debe reconocerse como un mecanismo promotor de la democracia económica generador de condiciones propicias para la inversión. La política de competencia rinde sus mejores frutos en el largo plazo, para lo cual requiere del auxilio de otras políticas. En ese sentido hay que señalar que el país necesita continuar el proceso de reforma económica, sin olvidar que el motor del crecimiento debe ser la inversión privada. Sin ella no se pueden generar los empleos y la riqueza que demanda la sociedad. Además, nuestro país requiere la eliminación de situaciones que producen privilegios para unos cuantos aprovechando indefiniciones legales o negligencia en el servicio público. Para que el crecimiento económico pueda expresarse realmente en bienestar colectivo es necesario eliminar todas aquellas restricciones que impiden la actuación de los agentes, tanto públicos como privados, en donde ambos deciden no

sacrificar objetivos de largo plazo por resultados aparentemente buenos en el corto plazo como ha ocurrido muchas veces en la historia de México.

1 Vickers John y George Yarrow, *Privatization: an economic analysis*, The MIT Press, Cambridge, Mass., 1988, p 43.

2 Véase Anderson Robert D. y S. Dev Khosla, "Competition policy as a dimension of industrial policy: a comparative perspective", Bureau of Competition Policy (Canada), may 1993, p21.

3 Iniciativa de ley enviada por el Ejecutivo al Congreso.

4 Véase Martínez Gabriel y Guillermo Farber, *Desregulación económica (1989-1993)*, Fondo de Cultura Económica, 1994, cap.6.

5 Investigación de oficio por fijación de precios en lavanderías, concluida el 17 de abril de 1994.

6 Investigaciones de oficio por fijación de precios de agua purificada en el estado de Puebla (9 de septiembre de 1994) y en el estado de Campeche (23 de marzo de 1995).

7 Investigación de oficio por fijación de tarifas de transporte, Cámara Nacional de Autotransporte de Carga (14 de marzo de 1995).

8 Investigación de oficio concluida el 7 de septiembre de 1995.

9 Investigaciones de oficio: i) Unión de Voceadores, Expendedores y Repartidores de Periódicos, Revistas y Similares del puerto de Veracruz, Unión de Voceadores de Veracruz, Veracruz y José Espíndola Gómez; ii) Unión de Voceadores y Expendedores de la Prensa Miguel Hidalgo, A C, y Ernesto Lozano Cabrera. Ambas resueltas el 7 de marzo de 1996.

10 Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana vs. gobierno del Estado de México (28 de mayo de 1996).

11 Investigación de oficio, restricción a la entrada de mercancías por parte del gobierno del estado de Sinaloa (18 de enero de 1996).

12 La desinversión es un mecanismo factible aunque utilizado en casos excepcionales. Ejemplo de ello, es el caso que involucró a Kimberly Clark de México y Compañía Industrial de San Cristobal (1o. de marzo de 1996), donde se otorgó la autorización para proceder a una concentración sujeta a un programa de desincorporación de activos físicos y de marcas comerciales.

13 Índice desarrollado por el Dr. Pascual García de Alba Iduñate, quien se desempeña como Comisionado en el organismo.

14 i) Grupo Iusacell, SA de CV, Bell Atlantic, Inc. y otros (18 de noviembre de 1993); Baja Celular Mexicana, SA de CV, y otros (30 de marzo de 1994); iii) Motorola International Development Corporation, Corporación Integral de Comunicaciones, SA de CV, y Telefonía Celular del Norte, SA de CV (20 de septiembre de 1994); iv) Motorola Inc., Mocel Inc. y Celcom Inc. (1o. de agosto de 1995).

15 Tan solo por mencionar un ejemplo, la concentración permitiría a las empresas compensar la asimetría en el poder de negociación de los términos de interconexión con Telcel y con Teléfonos de México.

16 La transacción consistía en la adquisición del 51.7% del capital de Conductores Latincasa. Tanto esta sociedad como Grupo Condumex, se encuentran entre los cinco principales productores nacionales de cables. Grupo Condumex es controlado por Grupo Carso, que además tiene el manejo de Teléfonos de México.

17 La transacción habría incrementado la participación de Grupo Condumex en Conticón y Cobre de México, los dos principales productores de los insumos para la producción de cable de cobre.

18 La transacción fue discutida y aprobada por el Pleno, y se condicionó a restricciones que garantizan que no se presentarán manipulaciones en los mercados del cable telefónico y en el de los insumos para la producción de cable de cobre.

19 Una exposición con detalle del problema puede verse en Jean Tirole, *The Theory of Industrial Organization*; The MIT Press, Cambridge Mass, 1988. págs. 29-34.

20 En la literatura económica se han adoptado distintas definiciones del costo de transacción. Por ejemplo, para Ronald H. Coase es el costo de utilizar el mecanismo de precios. Harold Demsetz lo define como el costo de intercambiar títulos o derechos de propiedad. Para mayor detalle sobre la discusión, véase Andrés Roemer, *Introducción al análisis económico del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, 1994, p47.

22 Una exposición más detallada que presenta reflexiones para el caso de la economía mexicana se encuentra en Pascual García Alba Iduñate; "La función del ahorro interno en el crecimiento económico"; *Ejecutivo de Finanzas*; septiembre de 1996.

23 Robert M. Solow, citado por Anderson y Dev Khosla, p.21.

The competitive advantage of Nations, Free Press, New York, 1990.

25 Véase Geza Feketekuty, "Reflections on the interaction between trade policy and competition policy. a contribution to the development of a conceptual framework", borrador de trabajo.

26 Véase Campbell Neil y J. Rowley, "Industrial policy, efficiencies and the public interest -The prospects for harmonization of international merger rules", borrador de trabajo, 1993.

27 Para una discusión en detalle, véase R. Khemani, "Merger policy in small vs large economies", en R. S. Khemani y W. T. Stanbury, eds., *Canadian Competition Law and Policy at the Centenary*, Halifax, Institute for Research on Public Policy, 1991.

28 Concentración entre Compañía Industrial de Parras, SA de CV, Textiles Kamel Nacif, SA de CV e Inmuebles Kamel, SA de CV (29 de marzo de 1994).

29 Esto debido a los bajos aranceles, al reducido costo de traslado y a la existencia de una gran oferta de excedentes para exportación en distintos países.

30 La operación incluyó la adquisición por parte de Dupont, de algunos activos propiedad de Alpek.

31 Al respecto puede verse Roberts, G. y Salop, S., "Dynamic analysis of efficiency benefits in mergers", mimeo, 1995.

Véase Krugman Paul y Maurice Obstfeld, *Economía internacional. Teoría y política*, McGraw-Hill, Madrid, 1995, cap. 6.

Comisión Federal de Competencia

Asuntos atendidos 1993-1996

Concepto	1993-94	1994-95	1995-96	2° sem. 96
Concentraciones, Privatizaciones, Concesiones, y Permisos				
Casos ingresados e investigaciones de oficio iniciadas	103	107	189	144
Notificaciones de concentraciones1/	54	77	102	75
Notificaciones de privatizaciones, concesiones y permisos2/	34	20	74	5
Investigaciones de oficio	15	9	11	9
Denuncias	0	1	2	2
Concluidos	91	89	165	149
No objetados	82	82	144	126
Condicionados	6	4	14	3
Objetados	0	1	1	1
Afirmativa ficta	0	1	0	0
Otros3/	3	1	6	19
En proceso	12	30	54	49
Prácticas Monopólicas y Otras Restricciones a la Competencia				
Casos ingresados e investigaciones de oficio iniciadas	45	39	28	13
Investigaciones de oficio	16	24	14	10
Denuncias	29	15	14	3
Concluidos	30	16	27	17
Sanción o recomendación	4	6	16	2
Negativa al denunciante	1	1	1	3

Denuncias desechadas4/	19	4	4	3
Caducidad de proceso	0	0	0	2
Desistimiento	1	1	3	0
Otros 5/	5	4	3	7
En proceso	15	38	39	35
Consultas				
Recibidas	20	32	46	16
Resueltas	14	31	48	14
En proceso	6	7	5	7
Total				
Recibidas	168	178	263	173
Resueltas	135	136	240	180
En proceso	33	75	98	91

1/ Conforme al artículo 20 de la Ley Federal de Competencia Económica.

2/ Se refiere a participaciones en licitaciones de empresas públicas, así como a asignaciones de concesiones y permisos para explotar bienes del dominio de la nación o prestación de servicios públicos.

3/ Incluye desechamientos y desistimientos.

4/ Notoria improcedencia.

5/ No se detectaron violaciones a la Ley Federal de Competencia Económica.

Concentraciones Casos terminados, segundo semestre de 1996

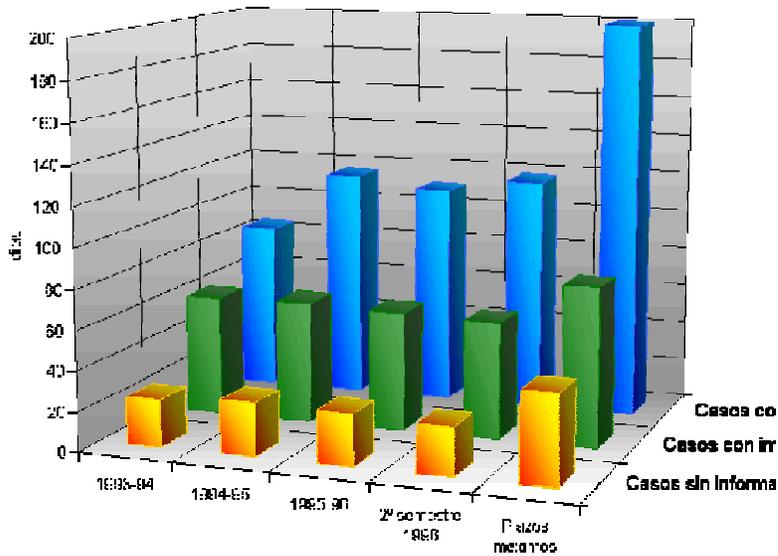
Concepto	Notificadas1/	Investigadas de oficio	Suma
Resueltos por el Pleno	130	0	130
No objetados	126	0	126
Condicionados	3	0	3
Objetados	1	0	1
Desechamientos	17		17

Desistimientos	2		2
Suma	149	0	149

1/ Incluye concentraciones notificadas conforme al art. 20 de la Ley Federal de Competencia Económica, denunciadas, así como concesiones y permisos, cesiones de derechos y privatizaciones para la explotación de bienes del dominio de la nación y de prestación de servicios públicos.

Concentraciones* 1993-1996

Tiempos promedio de resolución



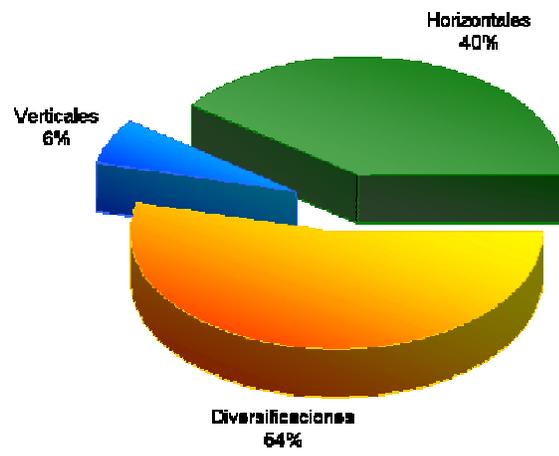
* Conforme al artículo 20 de la Ley Federal de Competencia Económica. ** Promedio, excepto para los plazos máximos establecidos en la LFCE.

Valor de las concentraciones notificadas^{1/} Casos terminados, segundo semestre de 1996

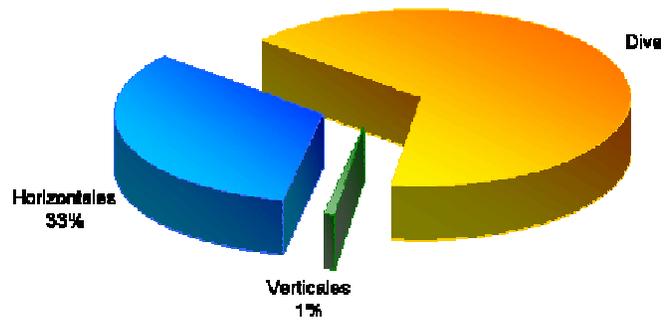
Millones de salarios mínimos	Valor (mill. \$)	Empresas	Estructura (%)	
			Valor	Empresas
Hasta 4.8	378.2	10	1.0	17.2
De 4.9 a 12	2,873.3	15	7.7	25.9
De 12.1 a 24	6,292.6	16	16.9	27.5
De 24.1 a 48	5,494.3	7	14.7	12.1
De 48. a 100	10,844.9	7	29.0	12.1
Más de 100	11,472.6	3	30.7	5.2
Suma	37,355.9	58	100.0	100.0

1/ Conforme al art. 20 de la Ley Federal de Competencia Económica.

Concentraciones Notificadas* 2° Semestre 1996



Distribución según número de casos



Conforme al artículo 20 de la Ley Federal de Competencia Económica

. Prácticas monopólicas y otras restricciones a la competencia Casos terminados, segundo semestre de 1996

Concepto	Denuncias	Investigadas de oficio	Suma
Resueltos por el Pleno	3	2	5
Desechamientos	3	0	3
Desistimientos	0	0	0
Caducidad del proceso	2	0	2
Otros 1/	0	7	7

1/ Corresponde a investigaciones de oficio donde no se encontraron violaciones a la LFCE.

Recursos de reconsideración Asuntos atendidos 1993-1996

Concepto	1993/94	1994/95	1995/96	2° sem. 96
1. Entradas	14	17	39	13
1.1 Relacionados con concentraciones	2	6	11	6
i) Contra resoluciones	2	6	8	5
ii) Contra procedimientos	0	0	3	1
1.2 Relacionados con prácticas monopólicas	12	11	22	6
i) Contra resoluciones	2	6	11	2
ii) Contra procedimientos	10	5	11	4
1.3 Relacionados con permisos, concesiones y privatizaciones	0	0	6	1
2. Salidas	13	15	35	12
2.1 Resoluciones confirmadas	1	6	6	9
2.2 Resoluciones modificadas	1	1	2	0
2.3 Resoluciones revocadas	5	3	5	1
2.4	5	5	21	2

Desechamientos				
2.5 Desistimientos	1	0	1	0
3. Pendientes	1	3	7	8

Multas impuestas por el Pleno, 1993-1996

Concepto	1993-94		1994-95		1995-96		2° Semestre 1996	
	No. de Empresas	Monto (pesos)	No. de Empresas	Monto (pesos)	No. de Empresas	Monto (pesos)	No. de Empresas	Monto (pesos)
Concentraciones	2	1'012,007	9	1'040,015	7	160,370	4	310,005
Declaración e información falsas			3	194,693				
Omisión de notificación	2	1'012,007	6	845,322	7	160,370	4	310,005
Prácticas monopólicas	4	6,789	16	315,247	16	190,979		
Información falsa					1	27,450		
Absolutas	4	6,789	16	315,247	11	123,583		
Relativas					4	39,946		
Total	6	1'018,796	25	1'355,262	23	351,349	4	310,005

Concentraciones notificadas conforme al artículo 20 de la Ley Federal de Competencia Económica

Casos terminados, segundo semestre de 1996

No.	Fecha de inicio	Agentes involucrados	Tipo de concentración1/	Fecha de resolución	Resolución
1.	17-nov-95	Gruma, SA de CV Archer-Daniels Midland Corporation2/	Diversificación	22-ago-96	No objetada

2.	19-abr-96	Sandoz de México, SA de CV Ciba Geigy Mexicana, SA de CV	Diversificación	27-jun-96	No objetada
3.	10-may-96	Televisión Medcom, SA de CV mbursa Sociedad de Inversión de Capitales, SA de CV	Diversificación	11-jul-96	Condicionada
4.	17-may-96	Grace Holdings, SA de CV Invertol, SA de CV Bayem, SA de CV	Diversificación	11-jul-96	No objetada
5.	28-may-96	Grupo Roussel, SA de CV Hoechst Marion Roussel, SA de CV	Diversificación3/	27-jun-96	No objetada
6.	05-jun-96	Organización Editorial Mexicana, SA de CV Mario Vázquez Raña	Horizontal	16-dic-96	Desechada/4
7.	06-jun-96	Grupo Acir Comunicaciones, SA de CV Imbursa Sociedad de Inversión de Capitales, SA de CV	Diversificación	20-jun-96	Condicionada
8.	06-jun-96	Marzam Grupo, SA de CV Cardinal Health Inc.	Horizontal	11-jul-96	No objetada
9.	07-jun-96	General Electric Capital Corporation y Ameridata Technologies, Inc.	Diversificación	27-jun-96	No objetada
10.	20-jun-96	Grupo Industrial	Diversificación3/	22-ago-96	No objetada

		<p>Durango, SA de CV</p> <p>Ponderosa Industrial, SA de CV</p> <p>Productos Industriales Ponderosa, SA de CV</p> <p>Paneles Ponderosa, SA de CV</p> <p>Soquimex, SA de CV</p> <p>Formol y Derivados, SA</p> <p>Derivados Forestales, SA</p>			
11.	21-jun-96	<p>Minas Peñoles, SA de CV</p> <p>Compañía Fesnillo, SA de CV</p> <p>The Fesnillo Company</p>	Horizontal3/	15-ago-96	No objetada
12.	26-jun-96	<p>Televisión Independiente de México, SA de CV</p> <p>Radio Televisión, SA de CV</p>	Horizontal	11-jul-96	No objetada
13.	02-jul-96	<p>Corporación Mobilcom, SA de CV</p> <p>Nextel Communication Inc., Nextel Investment Co.</p>	Horizontal	08-ago-96	No objetada
14.	03-jul-96	<p>Syntex, SA de CV</p> <p>Syntex de México,</p>	Diversificación3/	15-ago-96	No objetada

		SA de CV Roche Mexicana de Fármacos, SA de CV			
15.	04-jul-96	Grupo Industrial Durango, SA de CV Grupo Industrial Atentique, SA de CV	Diversificaci3n/	22-ago-96	No objetada
16.	10-jul-96	Grupo Latinlac, SA de CV Cremera Chalco, SA de CV Productos Lácteos Deshidratados, SA de CV Distribuidora de Autoservicios Los Volcanes, SA de CV Otras 27 empresas	Diversificaci3n/	29-ago-96	No objetada
17.	18-jul-96	AT & T Corporation Grupo Alfa, SA de CV	Diversificaci3n/	26-sep-96	No objetada
18.	19-jul-96	Grupo Financiero Inverlat, SA de CV The Bank of Nova Scotia	Horizontal	19-sep-96	No objetada
19.	29-jul-96	Enserch Corporation Texas Utilities Company	Diversificaci3n	22-ago-96	No objetada
20.	05-ago-96	Invercorporaci3n, SA de CV Grupo Financiero Inbursa, SA de CV Conpsa, SA de CV	Horizontal3/	26-sep-96	No objetada
21.	12-ago-96	General Electric Capital Assurance Company	Horizontal	12-sep-96	No objetada

		Seguros del Centro, SA			
22.	13-sep-96	Banco Mercantil del Norte, SA Banoperadora, SA de CV	Diversificación3/	17-oct-96	No objetada
23.	20-ago-96	Corporación Mobilcom, SA de CV Radio Cel, SA de CV	Horizontal	17-oct-96	Condicionada
24.	21-ago-96	Motorola Inc. Grupo Portatel, SA de CV Portatel del Sureste, SA de CV	Horizontal	26-sep-96	No objetada
25.	22-ago-96	Network Ventures III Inc., Mac Cow Unrestricted Holdings, Inc. Movitel del Noroeste, SA de CV Movicelular, SA de CV Moviservicios, SA de CV Tamcel, SA de CV	Horizontal	19-sep-96	No objetada
26.	23-ago-96	Editora Factum, SA de CV Sercotel, SA de CV	Horizontal	27-nov-96	Desistimiento
27.	26-ago-96	Grupo Lamosa, SA de CV The Siam Cement	Horizontal	03-oct-96	No objetada

		Public Company Limited			
28.	26-ago-96	Seguros Comercial América, SA de CV, Institución de Seguros Hicks, Muse, Tate & Furst Equity Fund II LP The Travelers Insurance Company Greenwich Street Capital Partners LP Westoak Partners LP PGI Investments Limited Otros 14 agentes económicos	Diversificación	03-oct-96	No objetada
29.	28-ago-96	Anheuser Busch International Holdings Inc. Grupo Modelo, SA de CV Diblo, SA de CV	Horizontal	10-oct-96	No objetada
30.	29-ago-96	Banca Cremi, SA, Institución de Banca Múltiple Banco de Oriente, S.A., Inst. de Banca Múltiple Banco Bilbao-Vizcaya de México, SA de CV, Institución de Banca Múltiple	Horizontal	10-oct-96	No objetada
31.	30-ago-96	Papeles Industriales Crisoba, SA de CV Crisoba para el Consumidor, SA de	Diversificación3/	19-sep-96	No objetada

		CV			
32.	02-sep-96	Occidental de Telecomunicación, SA de CV Bestel, SA de CV	Vertical3/	19-sep-96	No objetada
33.	03-sep-96	Grupo México, SA de CV y otras 5 subsidiarias	Diversificación3/	10-oct-96	No objetada
34.	06-sep-96	Banco Nacional de México, SA de CV Arrendadora Banamex, SA de CV Banamex Factoraje, SA de CV Casa de Cambio Euromex, SA de CV	Diversificación3/	03-oct-96	No objetada
35.	06-sep-96	Sercotel, SA de CV Consortio Red Uno, SA de CV	Diversificación	03-oct-96	No objetada
36.	10-sep-96	Hoechst Roussel Vet, SA de CV Química Hoechst de México, SA de CV	Horizontal3/	17-oct-96	No objetada
37.	11-sep-96	HMTF Acquisition Corporation Del Monte Corporation	Diversificación	03-oct-96	No objetada
38.	11-sep-96	FDM Holding Limited Freshglo Limited Grupo Empresarial Agrícola Mexicano, SA de CV	Horizontal	05-dic-96	No objetada
39.	17-sep-96	Deere & Company John Deere, SA de	Diversificación3/	26-sep-96	No objetada

		CV Deere & Company de México, SA de CV			
40.	20-sep-96	Grupo Financiero Bancomer, SA de CV Bancomer, SA Valores Monterrey Aetna, SA de CV Seguros Monterrey Aetna, SA Fianzas Monterrey Aetna, SA	Diversificación3/	07-nov-96	No objetada
41.	30-sep-96	Copamex Industrias, SA de CV Sancela, SA de CV	Diversificación	03-oct-96	No objetada
42.	04-oct-96	Chs Electronics Inc. Merisel México, SA de CV	Vertical	26-oct-96	No objetada
43.	10-oct-96	Alfa, SA de CV Bancomer, SA Valores Industriales, SA	Diversificación	07-nov-96	No objetada
44.	15-oct-96	Banco Internacional, SA, Institución de Banca Múltiple Grupo Financiero Bital, SA de CV y otras 10 de sus sociedades	Diversificación3/	14-nov-96	No objetada
45.	16-oct-96	Procter & Gamble de México, SA de CV	Diversificación3/	07-nov-96	No objetada

		Subsidiarios de Procter & Gamble Company Promotora de Bienes y Valores, SA de CV			
46.	24-oct-96	Banco Inbursa, SA de CV, Institución de Banca Múltiple Arrendadora Inbursa, SA de CV Factoraje Inbursa, SA de CV y otras del GFI	Diversificación ^{3/}	07-nov-96	No objetada
47.	24-oct-96	Cifra, SA de CV, Controladora de tiendas de descuento, SA de CV Aurrerá, SA de CV	Diversificación	23-ene-97	Desechada ^{4/}
48.	28-oct-96	Grupo Hewlett Packard latinoamericana, SA de CV Grupo Hewlett Packard México, SA de CV	Horizontal ^{3/}	26-nov-96	No objetada
49.	29-oct-96	Corporación Industrial Centauro, SA de CV Productos Industriales Ponderosa, SA de CV	Horizontal ^{3/}	05-dic-96	No objetada
50.	30-oct-96	Controladora de Negocios Azucareros, SA de CV	Horizontal	05-dic-96	No objetada

		Grupo Multiazúcar, SA de CV			
51.	01-nov-96	Atlantic Industries Grupo Continental, SA de CV	Horizontal	05-dic-96	No objetada
52.	06-nov-96	Gst Mextel Inc. Gst Telecommunications Inc. Bestel, SA de CV	Horizontal	26-nov-96	No objetada
53.	06-nov-96	Banco Mexicano, SA InverMéxico Casa de Cambio Mexvest, SA de CV Arrendadora Financiera InverMéxico, SA de CV	Diversificación3/	26-nov-96	No objetada
54.	06-nov-96	Parker Sistemas de Automatización, SA de CV Parker Hannifin Corporation Parker-Zenith, SA de CV Parker Fluid Connectors de México, SA de CV	Diversificación3/	05-dic-96	No objetada
55.	08-nov-96	Grupo Azucarero México, SA de CV Grupo Embotelladoras Unidas, SA de CV EGI Corporate Investment Inc.	Horizontal	05-dic-96	No objetada

56.	22-nov-96	The Gillette Company Duracel International Inc.	Diversificación	05-dic-96	No objetada
57.	15-nov-96	Banca Promex, SA, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Promex Finamex, SA de CV Banco Unión, SA, Institución de Banca Múltiple	Horizontal	05-dic-96	No objetada
58.	15-nov-96	Danka Mexicana S de RL de CV Kodak Mexicana, SA de CV	Horizontal	05-dic-96	No objetada
59.	15-nov-96	Equipos Nacionales, SA de CV ICA Servicios Profesionales, SA de CV	Diversificación3/	05-dic-96	No objetada
60.	15-nov-96	Ingenieros Civiles Asociados, SA de CV ICA Maquinaria, SA de CV	Diversificación3/	05-dic-96	No objetada
61.	21-nov-96	Grupo Gigante, SA de CV Bodega Gigante, SA de CV	Horizontal3/	05-dic-96	No objetada
62.	25-nov-96	Empresas La Moderna, SA de CV Servicios Especializados Técnico Administrativos, SA	Diversificación3/	05-dic-96	No objetada

		de CV Aluprint, SA de CV Empaques Ponderosa, SA de CV			
63.	27-nov-96	Transmisiones y Equipos Mecánicos, SA de CV Borg-Warner Automotive Diversified Transmission Products Corporation	Horizontal	13-dic-96	No objetada
64.	28-nov-96	United States Fidelity and Guaranty Company Grupo Financiero Serfin, SA	Horizontal	13-dic-96	No objetada
65.	02-dic-96	Operadora Sheraton, SA de CV Hoteles Sheraton, SA de CV Turística Cancún, SA de CV	Horizontal3/	13-dic-96	No objetada
66.	02-dic-96	GE México, SA de CV Gepner, SA de CV General Electric Company, SA Polimar, SA de CV	Diversificación3/	13-dic-96	No objetada
67.	02-dic-96	Investcom, SA de CV Telecomunicaciones Globales, SA de	Vertical3/	13-dic-96	No objetada

		CV Grupo Comunicaciones, San Luis, SA de CV Coml, SA de CV			
68.	03-dic-96	Femsa Empaques, SA de CV Operadora Maresa, SA de CV	Diversificación3/	13-dic-96	No objetada
69.	06-dic-96	Fomento Económico Mexicano, SA de CV Administradora de Mercados, SA de CV Desarrollo Inmobiliario Cuauhtémoc, SA de CV Grupo Inmobiliario Ciprés, SA de CV Sicsa Inmuebles, SA	Vertical3/	13-dic-96	No objetada

1/ El tipo de concentración se define tomando en cuenta las modificaciones en la estructura original de la empresa o las empresas que acumulan activos o adquieren el control como consecuencia de la operación notificada, excepto en los casos de reestructuraciones corporativas, donde se considera que no se registran alteraciones en la estructura del grupo.

2/ La operación fue suspendida el 5 de marzo de 1996 a petición del promovente. Se reinició el 12 de julio del mismo año.

3/ Reestructuración corporativa.

4/ La notificación fue desechada en virtud de que el promovente suspendió los trámites ante la Comisión. Posteriormente, presentó una nueva notificación, que fue resuelta favorablemente por el Pleno, fuera del periodo de este informe.

**Notificaciones relacionadas con permisos, concesiones y privatizaciones
Casos terminados, segundo semestre de 1996**

No.	Fecha de inicio	Agentes involucrados	Operación	Fecha de resolución	Resolución
Licitación. Convocatoria CRE-01-96. Distribución de gas natural en la zona geográfica de Mexicali, BC					
1.	23-may-96	Distribuidora de Gas Natural de Mexicali S de RL de CV	Primer permiso	11-jul-96	No objetada
2.	24-may-96	Gaz de France International SA y Construcciones Protexa, SA de CV	Primer permiso	18-jun-96	Desistimiento
3.	24-may-96	Tenneco Gas Latin America Inc. y Westcoast Energy Inc.	Primer permiso	11-jul-96	No objetada
4.	24-may-96	Triturados Basálticos y Derivados, SA de CV; Public Service Company of Mexico y Coronado Corporation	Primer permiso	11-jul-96	No objetada
5.	24-may-96	Gas Natural SDG, SA y Repsol Gas Saltillo, SA de CV	Primer permiso	11-jul-96	No objetada
Asignación directa. Distribución de gas natural1/					
6.	24-abr-96	Distribuidora de Gas Natural de Querétaro, SA de CV	Permiso Querétaro	24-oct-96	No objetada
7.	24-abr-96	Distribuidora de Gas Natural del Estado de México, SA de CV	Permiso DF y Edomex	24-oct-96	No objetada
8.	06-may-96	Repsol México, SA de CV	Permiso Nuevo Laredo	22-oct-96	No objetada
9.	08-may-96	Operadora de Gas Cerralvo, SA de CV	Permiso Nuevo León	22-oct-96	No objetada
10.	08-may-96	Gas Natural de Santa Catarina, SA de CV	Permiso Nuevo León	22-oct-96	No objetada
11.	08-may-96	Gas Natural de	Permiso	22-oct-96	No objetada

		Apodaca, SA de CV	Nuevo León		
12.	08-may-96	Compañía Mexicana de Gas, SA de CV	Permiso Nuevo León	22-oct-96	No objetada
13.	10-may-96	Compañía Nacional de Gas, SA de CV	Permiso Coahuila	01-nov-96	No objetada
14.	27-may-96	Gas Natural de Juárez, SA de CV	Permiso Cd. Juárez	30-oct-96	No objetada
15.	27-may-96	Juárez Gas Co., SA de CV	Permiso Cd. Juárez	30-oct-96	No objetada
16.	07-jun-96	Comisión Federal de Electricidad	Permiso Nuevo León	31-oct-96	No objetada
17.	01-ago-96	Repsol México, SA de CV	Permiso Coahuila	22-oct-96	No objetada
18.	28-ago-96	Compañía de Gas Cananea, SA	Permiso Cananea	30-oct-96	No objetada
19.	27-sep-96	Igasemex Bajío, S de RL de CV	Permiso Bajío	28-oct-96	No objetada
Asignación directa. Transporte de gas natural1/					
20.	01-ago-96	Texas Gas Int. LTD y Palmillas Toluca	Permiso DF y Edomex	14-nov-96	No objetada
21.	02-sep-96	Arancia CPC, SA de CV	Permiso Querétaro	10-oct-96	No objetada
22.	11-oct-96	El Paso Energy International Company	Permiso	31-oct-96	No objetada
23.	17-oct-96	Distribuidora de Gas Natural de la Laguna	Permiso	14-nov-96	No objetada
Licitación. Bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiolocalización móvil aeronáutico					
24.	20-ago-96	Flightlink Aéreo, SA de CV	Concesión	05-sep-96	No objetada
Licitación. Bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiolocalización móvil de personas					
25.	28-ago-96	Buscatel, SA de CV	Concesión	26-sep-96	No objetada
26.	29-ago-96	Gustavo E. Astoazarán, Carlos Arvizu B. y otros	Concesión	26-sep-96	No objetada
27.	29-ago-96	Emilio Nassar	Concesión	26-sep-96	No objetada

		Rodríguez y Jaime Robledo Castellanos			
28.	29-ago-96	Operadora Biper, SA de CV	Concesión	26-sep-96	No objetada
29.	30-ago-96	Comunicaciones Mtel, SA de CV (Skytel)	Concesión	26-sep-96	Objetada
30.	30-ago-96	José Mario Enrique Borda Flores	Concesión	26-sep-96	No objetada
31.	30-ago-96	Radio Sistemas Mexicanos, SA	Concesión	26-sep-96	No objetada
32.	30-ago-96	Skymex Comunicaciones	Concesión	26-sep-96	No objetada
33.	30-ago-96	GCN Concesiones, SA de CV	Concesión	26-sep-96	No objetada
34.	30-ago-96	Video Gryim, SA de CV	Concesión	26-sep-96	No objetada
35.	30-ago-96	Manuel Cisneros García	Concesión	26-sep-96	No objetada
36.	30-ago-96	Skycom (grupo de inversionistas)	Concesión	26-sep-96	No objetada
37.	30-ago-96	Radio Láser, SA de CV	Concesión	26-sep-96	No objetada
38.	30-ago-96	Sintonía Fina, SA	Concesión	26-sep-96	No objetada
39.	30-ago-96	Radio México Comunicaciones, SA de CV	Concesión	26-sep-96	No objetada
40.	30-ago-96	Radiolocalizador de Personas del Sureste, SA de CV	Concesión	26-sep-96	No objetada
41.	30-ago-96	Joaquín García Pimentel Braniff, Joaquín Patrón Zubiatur y Joaquín García Pimentel Pinsón	Concesión	26-sep-96	No objetada
42.	30-ago-96	Comunicación Auditiva, SA de CV	Concesión	26-sep-96	No objetada
43.	30-ago-96	Worldtel/Mex, SA de CV	Concesión	26-sep-96	No objetada

44.	30-ago-96	Avantel, SA	Concesión	26-sep-96	No objetada
45.	30-ago-96	Telecomunicaciones del Noroeste, SA de CV	Concesión	26-sep-96	No objetada
46.	30-ago-96	Beep Beep, SA de CV	Concesión	26-sep-96	No objetada
47.	30-ago-96	Alberto Abraham Bitar Romo, José Raúl Bitar Romo, Enrique Gorodezky Mirky y Acme Telecom, SA de CV	Concesión	26-sep-96	No objetada
48.	02-sep-96	Radiocomunicaciones del Golfo, SA de CV	Concesión	26-sep-96	Desechada
49.	18-sep-96	Corporación Radiofónica de Toluca, SA	Concesión	18-sep-96	No objetada
50.	26-sep-96	Radio Educación (Consejo Nacional para la Cultura y las Artes)	Concesión	26-sep-96	No objetada
51.	26-sep-96	Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	Concesión	26-sep-96	No objetada
52.	21-oct-96	Radiodifusora Comercial XHFJFM	Concesión	21-oct-96	No objetada
53.	22-oct-96	José Ignacio Pichardo Lechuga	Concesión	22-oct-96	No objetada
54.	03-dic-96	Libros Foráneos, SA	Concesión	03-dic-96	No objetada
55.	03-dic-96	Libros Foráneos, SA	Concesión	03-dic-96	No objetada
56.	12-dic-96	Radio Celebridad, SA de CV	Concesión	12-dic-96	No objetada
57.	12-dic-96	Enrique Regules Uriegas	Concesión	12-dic-96	No objetada
Licitación. Enajenación de las acciones representativas del capital social del Ferrocarril del Noreste, SA de CV					
58.	14-nov-96	Grupo México, SA de CV	Venta de 80% de las acciones	14-nov-96	No objetada

59.	01-ago-96	Gecalsthom Transport SA; Systra-Sofretu-Sofrerail SA y Carlos Abedrop Dávila	Venta de 80% de las acciones	14-nov-96	No objetada
60.	15-oct-96	Transportación Marítima Mexicana, SA de CV; Kansas City Southern Industries Inc.; Transportación Ferroviaria Mexicana S de RL de CV, y Transportes Ferroviarios Mexicanos, S de RL de CV	Venta de 80% de las acciones	14-nov-96	No objetada
61.	15-oct-96	Constructora ICA, SA de CV; Union Pacific Railroad Company y SBC International Railways	Venta 80% de las acciones	14-nov-96	No objetada
62.	15-oct-96	LLC Illinois Central Corporation	Venta de 80% de las acciones	14-nov-96	No objetada
Licitación. Enajenación de las acciones representativas del capital social del Ferrocarril Chihuahua al Pacífico SA de CV					
63.	30-ago-96	Grupo México, SA de CV, y South Orient Railroad Company, LTD	Venta de 100% de las acciones	26-sep-96	No objetada
64.	30-ago-96	Transporta Internacional, SA de CV; Clusters, SA de CV, y Nueva Tierra, SA de CV	Venta de 100% de las acciones	26-sep-96	Desechada
65.	30-ago-96	Triturados Basálticos y Derivados, SA de CV; Railtex Inc. e Impulsora Tlaxcalteca de Industrias, SA de CV	Venta de 100% de las acciones	26-sep-96	No objetada
66.	30-ago-96	Transportación Marítima Mexicana, SA de CV;	Venta de 100% de las acciones	26-sep-96	No objetada

		Kansas City Southern Industries Inc.; Transportación Ferroviaria Mexicana, S de RL de CV, y Transportes Ferroviarios Mexicanos, S de RL de CV.			
--	--	--	--	--	--

Licitación. Prestación del servicio portuario de remolque en Veracruz, Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Coatzacoalcos

67.	13-nov-96	Internacional de Servicios Financieros	Contrato y adquisición de activos	19-nov-96	No objetada
-----	-----------	--	-----------------------------------	-----------	-------------

Licitación. Acciones representativas del capital social de Exportadores Asociados, SA de CV 2/

68.	13-dic-95	Infquim, SA de CV	Venta de 100% de las acciones	21-jun-96	Desechada3/
69.	15-dic-95	Grupo Industrial Igsa, SA de CV	Venta de 100% de las acciones	21-jun-96	Desechada3/
70.	12-dic-95	Pesquera Santa Cristina, SA de CV	Venta de 100% de las acciones	21-jun-96	Desechada3
71.	03-ene-96	Pablo Rión y Asociados	Venta de 100% de las acciones	21-jun-96	Desechada3/
72.	03-ene-96	Grupo Servia, SA de CV	Venta de 100% de las acciones	21-jun-96	Desechada3/
73.	03-ene-96	Cámara Nacional de la Industria Pesquera	Venta de 100% de las acciones	21-jun-96	Desechada3/

Licitación. Convocatoria PPQ-01. Enajenación de los activos del Complejo Petroquímico de Cosoleacaque

74.	13-Mar-96	Farmland Industries Inc. y Terra Industries Inc.	Enajenación de 7 plantas y	21-jun-96	Desechada3/
-----	-----------	--	----------------------------	-----------	-------------

			una unidad		
75.	13-Mar-96	Hydro Agri de México SA de CV y Norsk Hydro SA de CV	Enajenación de 7 y una unidad	21-jun-96	Desechada3/
76.	13-Mar-96	Grupo Agromex SA de CV	Enajenación de 7 plantas y una unidad	21-jun-96	Desechada3/
Licitación. Enajenación de activos. Administración Portuaria Integral de Guaymas SA de CV					
77.	08-Mar-96	Argenova, SA	Enajenación de Bodegas	21-jun-96	Desechada
78.	15-Mar-96	Congeladora del Golfo de California, SA de CV	Enajenación de Bodegas	21-jun-96	Desechada

1/ Mediante cumplimiento de requisitos establecidos en el Reglamento de Gas Natural.

2/ Empresa tenedora del 100% de las acciones representativas del capital social de Ocean Garden Products Inc.

3/ Proceso de licitación suspendido.

Denuncias de concentraciones Casos terminados, segundo semestre de 1996

No.	Fecha de inicio	Agentes involucrados	Fecha de resolución	Asunto	Resolución
1.	02-oct-96	MVS Multivisión, SA de CV vs Teléfonos de México, SA de CV; Sercotel, SA de CV; Cablevisión, SA de CV y Editora Factum, SA de CV	Contra la concentración Sercotel/Cablevisión	06-dic-96	Desechada
2.	26-sep-96	Grupo Iusacell y SOS	Contra la concentración Sercotel/Cablevisión	06-dic-96	Desechada

		Telecomunicaciones, SA de CV vs			
		Teléfonos de México, SA de CV;			
		Sercotel, SA de CV;			
		Grupo Carso, SA de CV y			
		Carso Global Telecom, SA de CV			

Prácticas monopólicas y otras restricciones a la competencia Casos terminados, segundo semestre de 1996

No.	Fecha de inicio	Agentes involucrados	Fecha de resolución	Práctica o restricción investigada	Resolución
<i>Denuncias</i>					
1.	07-jul-93	Sitsa vs Aeropuertos y Servicios Auxiliares	Relativa	30-ago-96	Caducidad de proceso
2.	30-mar-94	Vidrios y Cristales Industrializados, SA de CV , Espejos Nacionales, SA de CV y Vidrios Marte, SA de CV vs Vidrio Plano de México, SA de CV y Distribuidora Nacional de Vidrio, SA de CV	Relativa	13-dic-96	Negativa al denunciante*
3.	14-oct-94	Baramin, SA de CV Vs.	Absoluta	11-dic-96	Negativa al denunciante

		Baricosta, SA de CV y Minerales y Arcillas, SA de CV			
4.	24-nov-94	Antonio Hernández Otero vs Teléfonos de México, SA de CV	Relativa	05-sep-96	Desechamiento
5.	06-dic-94	Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos vs Grafipapel, SA de CV y Distribuidora Pan-Am, SA de CV	Relativa y absoluta	10-dic-96	Caducidad de proceso
6.	30-oct-95	Profesionales en Medios Publicitarios, SA de CV vs Sistema de Transporte Colectivo Metro e Impactos Exteriores y Espectaculares, SA de CV	Relativa	05-dic-96	Negativa al denunciante. Acuerdo de competencia CFC/Sistema de Transporte Colectivo Metro
7.	05-dic-95	Agentes Aduanales del Puerto de Veracruz, AC, vs Flamingo Line Mexico, SA de CV	Absoluta y Relativa	17-oct-96	Desechamiento
8.	10-oct-96	Dentsply de México vs Agrupación	Relativa	14-nov-96	Desechamiento

		Mexicana de la Industria y del Comercio Dental, AC			
<i>Investigaciones de oficio</i>					
1.	11-jun-96	Servicio de clasificación de huevo de plato en el estado de Baja California	Barreras al comercio interestatal	13-dic-96	Recomendación al Gobierno del Estado Recomendación a SECOFI
2.	19-ago-96	Gobierno del estado de Chihuahua	Barreras al comercio interestatal	29-ago-96	Recomendación al Gobierno del Estado

* Por razones de transparencia y en consideración del poder de mercado de las empresas denunciadas, la Comisión ordenó a las últimas que comunicaran por escrito sus ofertas de venta y los términos de éstas. Para mayores detalles ver el caso correspondiente en el capítulo III de este informe.

Consultas Casos terminados, segundo semestre de 1996

No.	Fecha inicio	de	Agentes involucrados	Fecha respuesta	de	Asunto
1.	17-ene-95		Amsco Mexicana, SA de CV	29-mar-95		Integrada a la denuncia presentada por la misma empresa
2.	17-mar-95		Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	21-jun-96		Comercio exterior y competencia
3.	07-abr-95		Cámara Nacional de la Industria Panificadora	26-jun-96		Fijación de precios por debajo de costos
4.	21-jun-96		Repsol de México, SA de CV	05-jul-96		Depredación de precios
5.	18-mar-96		Internacional de	05-may-96		Condiciones de

		Contenedores Asociados de Veracruz, SA de CV		competencia y fijación de tarifas
7.	09-ago-96	Grupo Financiero Bancomer, SA de CV	26-ago-96	Concentración
8.	30-ago-96	New Well Corporation y Berol Mexicana, S.A. de C.V.	04-oct-96	Concentración
9.	07-oct-96	Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Veracruz	15-oct-96	Distancia entre establecimientos del mismo giro en centro comercial
10.	14-oct-96	Lizzardí, SA de CV	22-oct-96	Exclusividad
11.	25-oct-96	Mexpetrol, SA de CV	01-nov-96	Concentración
12.	28-oct-96	Fernando Escamilla Llano	02-dic-96	Exclusividad
13.	29-oct-96	H&C Purchase Corporation y H&C Holding Corporation	10-dic-96	Concentración
14.	11-nov-96	Integra Mercadotecnia, SA de CV	02-dic-96	Prácticas monopólicas relativas