

244
24



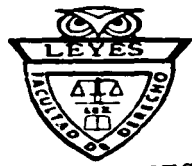
**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO**



**"LA COMISION FEDERAL
DE COMPETENCIA"**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:
DOMINGO GARCIA RAMIREZ**



ASESOR: LIC. VICTOR MANUEL DAVILA BARRAZA

**MEXICO, D.F.
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres, quienes afrontaron la vida con sabia entereza.

A mi hermana Viky, por la inquebrantable fortaleza que demostró en vida.

A mi esposa Jannette con amor, por ser el sostén de mi esperanza.

A mis hijos Manolo y Daniel, pilares de mi vida.

***Al Lic. Víctor Manuel Dávila Barraza, por su decidido e
infranqueable apoyo.***

***Al Maestro Pedro Noguerón Consuegra, con profunda
admiración y respeto.***

Al Lic. Hugo Flores Zuñiga, por su valiosa amistad.

A la Facultad de Derecho, con eterna gratitud.

LA COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA

INDICE	I
INTRODUCCION	III
CAPITULO I	
LA ADMINISTRACION PUBLICA	1
1.1. CONCEPTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	2
1.2. CLASIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	11
1.2.1. CENTRALIZADA	12
1.2.2. PARAESTATAL	25
CAPITULO II	
EL MONOPOLIO	35
2.1. CONCEPTO DE MONOPOLIO	36
2.2. DOCTRINA	45
2.3. CLASIFICACION DEL MONOPOLIO	51
2.4. PRACTICAS NO CONSIDERADAS MONOPOLICAS	60
CAPITULO III	
MARCO JURIDICO REGULADOR DEL MONOPOLIO	68
3.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	69
3.2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	84
3.3. LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA	90
3.4. REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA	99
3.5. LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA	102
3.6. TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE	108

CAPITULO IV	
LA COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA	113
4.1. NATURALEZA Y FUNDAMENTO JURIDICO DE LA COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA	114
4.2. ESTRUCTURA ORGANICA DE LA COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA.	120
4.3. ATRIBUCIONES DE LA COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA	135
4.4. PROCEDIMIENTO PARA ACTIVAR LA INTERVENCION DE LA COMISION	137
4.5. SANCIONES POR INFRACCION A LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA , ECONOMICA	143
4.6. RECURSOS DEL PARTICULAR ANTE LAS RESOLUCIONES DE LA COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA	145
CONCLUSIONES	146
BIBLIOGRAFIA	153
DICCIONARIOS	157
LEGISLACION CONSULTADA	159
HEMEROGRAFIA	161

INTRODUCCION

Nuestro país se encontraba inmerso en un cambio en la orientación de su estrategia económica en 1993, año en que fue creada la Comisión Federal de Competencia, aunado a la reforma del estado, se impulsaron medidas tendientes a eliminar barreras que dificultaban el funcionamiento eficiente de los mercados la revisión del marco regulatorio en que se desenvuelve la actividad económica ha permitido la eliminación o adecuación de leyes como la Ley Orgánica Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios de 1934, la de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica de 1950, de Industrias de Transformación, y la de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos de 1937, que en cierta forma limitaban la iniciativa de productores y consumidores.

La liberación del comercio exterior y los acuerdos que se han alcanzado con otros países, han permitido elevar la competencia en muchos mercados, al mismo tiempo se beneficia al consumidor y se crea un marco de certidumbre para las relaciones comerciales.

En el presente trabajo analizaremos que la expedición de la Ley Federal de Competencia Económica, moderniza las disposiciones que en materia de competencia fueron expedidas, y además los mecanismos para la intervención del estado en la economía de un país, cuyos procesos de participación y distribución descansan cada vez más en la iniciativa de particulares.

Analizaremos de igual manera, los principios elementales en que descansa la libre competencia, como su contraparte el monopolio, trataremos las nuevas disposiciones legales creadas para combatir las prácticas monopólicas y concentraciones nocivas, se determinarán las atribuciones que le han sido conferidas a la recién creada Comisión Federal de Competencia, organismo creado por el Ejecutivo Federal para ejercer el control, seguimiento y sancionar en su caso

toda práctica monopólica que vaya en detrimento de la economía de los particulares.

La legislación en materia de competencia, considero que desempeña un papel importante al incrementar oportunidades para muchos nuevos productores, la cual busca eliminar obstáculos a la participación de nuevas empresas en los diversos sectores; sanciona conductas anticompetitivas, elimina ventajas exclusivas; evita concentraciones que tengan como fin monopolizar los mercados; fomentar la creatividad de todos en la producción y comercialización de bienes y servicios; y en términos más generales, crea las condiciones para que los agentes económicos exitosos sean aquellos que produzcan con mayor eficiencia, que ofrezcan menores precios y mayor calidad, así como introduzcan nuevos y mejores productos o servicios.

La preocupación por la competencia y los monopolios no es nueva en México, de hecho, uno de los primeros antecedentes legislativos de la competencia en el mundo fue nuestra constitución de 1857, en la que ya se prohibía la existencia de estancos y monopolios.

La base constitucional de 1857, precedió a las primeras legislaciones de competencia de Canadá y de los Estados Unidos de América, que datan de 1889 y 1890 respectivamente, en la actualidad en los Estados Unidos Mexicanos, es la creación de disposiciones específicas y procedimientos para tratar, en la medida de lo posible, eliminar las prácticas monopólicas.

Con la expedición de la Ley Federal de Competencia Económica, y el inicio de operaciones de la Comisión Técnica y Operativa dentro del Ejecutivo Federal, da fuerza a un principio consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado, la modernización de la legislación contribuye de igual manera, a la seguridad jurídica de los particulares, al derogarse la Ley de Monopolios de 1934, y la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica de 1950. Estos ordenamientos contenían disposiciones vagas o excesivamente discrecionales, y si bien tuvieron una vigencia de muchos años, su aplicación fue limitada casi exclusivamente a ser fundamento de los controles de precios.

En la actualidad y a raíz de la devaluación de la moneda mexicana en el año de 1995, la cual afectó directamente a la mediana, pequeña y microempresa y que se vieron en la oprobiosa necesidad de cerrar operaciones definitivamente, debido a la baja desmesurada de sus ventas o la producción de bienes y servicios y al alza en los precios de la materia prima, situación tal que en cierta forma puede generar el engrandecimiento monopólico de algunas empresas y limita en consecuencia, la libre competencia entre las que con gran esfuerzo han logrado subsistir en el mercado interno, en virtud de que durante muchos años la economía mexicana se desarrolló en un entorno de alto proteccionismo y fuerte intervención estatal.

Como resultado de esto, en varios sectores se generaron actitudes oportunistas, que en muchas ocasiones contaron con la cooperación de la autoridad y se pensaba que mediante la protección y regulación se lograría crear una industria fuerte que respondiera a las necesidades de la sociedad. El resultado fue en muchas ocasiones distinto a lo planeado, porque dicha protección perjudicaba la capacidad competitiva de las empresas y causaba un grave daño a los consumidores.

Asimismo, la regulación resultó inadecuada al crearse múltiples obstáculos a la participación de nuevos competidores, lo que actualmente sería el caso, ante la grave crisis financiera en la que se desenvuelven un sinnúmero de empresas, por lo que la Comisión Federal de Competencia, deberá contribuir para alcanzar una economía más eficiente y equitativa y si bien, a través de una legislación de

competencia se puede evitar que las macroempresas en el mercado incurran en prácticas monopólicas, la regulación de su conducta en el mercado deberá motivarles para conducirse en forma mas competitiva con la demás, ya no tanto por temor a la sanción que en su momento pudiera recaer, sino por temor a sus propios competidores.

CAPITULO I
LA ADMINISTRACION PUBLICA

1.1. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

La palabra administración, deriva del vocablo latino *administratio*, administrar de *ad* (a) y *ministrare* (servir), por consiguiente, su significado etimológico es *servir*, o según otros autores como Barcia¹, en su Diccionario de Sinónimos, explica que deriva por contracción de *ad manus trahere*, palabra que implica alusión a la idea de manejo o gestión, por lo que se desprende, que "la administración alude a gestión de asuntos o intereses, pero bajo una gestión subordinada".

Emilio Vázquez Fernández², señala que en nuestro idioma el sentido vulgar que tiene dicho vocablo, administrar equivale a gobernar, regir o cuidar, y el administrador se define como la persona que administra bienes ajenos, ésta definición nos da una idea aplicable a la administración pública, "donde el administrador gestiona siempre bienes ajenos, los de la comunidad política a la que se limita a servir y aplica las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes para la conservación y fomento de los intereses públicos."

La administración pública la entendemos desde dos puntos de vista, "el subjetivo, en donde la administración está constituida por el conjunto de órganos colocados jerárquicamente dentro del Poder Ejecutivo, y cuya actividad esta dirigida a satisfacer necesidades colectivas; y el objetivo, que consiste en la actividad práctica que despliega el estado a través de sus órganos para atender los intereses públicos o privados"³, esta atención inmediata es lo que distingue a la administración, de las funciones legislativa y jurisdiccional, en virtud de que en la legislación no se cumple inmediatamente esa finalidad, sino que limita o condiciona la conducta de las personas, en tanto, que en la función jurisdiccional el estado

¹Barcia, Roque. Diccionario de Sinónimos Castellanos, Ed. Oasis, S.A., México 1970-1980, p. 33.

²Fernández Vázquez, Emilio. Diccionario de Derecho Público, Ed. Astrea, S. de R.L., Buenos Aires 1981, p. 33.

³Idem., pag. 36.

procura que la voluntad legislativa sea observada y sustituye su voluntad a la del particular, pero no en forma inmediata.

Garrido Faya,⁴ nos comenta que la administración pública en sentido objetivo, o actividad administrativa, "es necesariamente un zona de actividad desplegada por el Poder Ejecutivo, misma que se exterioriza en actos de ejecución, pero también en actos de legislación como los reglamentos."

La administración pública, en sentido amplio la define López Alvarez⁵ como "la actividad total del estado para la realización de sus fines; es la actividad que desarrollan los tres poderes, desde el punto de vista más restringido, entendemos por administración pública, la actividad del poder ejecutor, en la realización de los fines del estado que le corresponde en razón de su competencia."

Los fines de la administración pública se pueden agrupar de la siguiente manera:

- A) *Fines de protección, seguridad jurídica y ordenación jurídica.*
- B) *Fines económicos.*
- C) *Fines sociográficos de condicionamiento biológico y social en razón de la geografía.*
- D) *Fines higiénicos y sanitarios*
- E) *Fines benéficos*
- F) *Fines culturales*

La administración pública es una función del estado, "es una administración estatal, así la vida del mismo, se desarrolla dentro de un orden escrito que se le ha

⁴Garrido Faya, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo, Vol. I, Parte General, Ed. Tecnos, 11ª de., Madrid 1989, p. 233.

⁵López Alvarez, Francisco. La Administración Pública y la Vida Económica de México, Ed. Porrúa, S.A., 2ª ed., México 1956, p. 137.

denominado Carta Magna o Constitución del estado, por ello el estado adquiere el ser y su razón emanada de la voluntad popular para constituir su soberanía."⁶

Por lo que se desprende, que la administración pública es la acción del estado encaminada a concretar sus fines, a efecto de proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad, al ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar.

La administración "selecciona, coordina y organiza las actividades del estado con medios materiales y con el personal técnico adecuado, para proporcionar un servicio eficaz y velar por los intereses de una comunidad"⁷.

Carlos García Oviedo⁸, define a la administración pública en dos sentidos: el objetivo, que nos indica que es una acción, como la realización de actividades para llegar a un fin, mientras que subjetivamente, la administración implica una estructura orgánica, un ente o pluralidad de entes a los que esta atribuida la función de administrador.

Los órganos que tienen a su cargo la función administrativa formalmente y que integran la Administración Pública Federal, se les denomina órganos administrativos.

El ejercicio de la función que el estado realiza para la consecución de sus fines, requiere de la organización de los elementos materiales, a fin de lograr su mejor utilización, así las actividades y los medios se ordenan de acuerdo a diferentes criterios de eficiencia para dar lugar a la organización.. "lo que significa

⁶Idem.. p. 45.

⁷Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. Porrúa, S.A., 8ª ed., México 1977, p. 476.

⁸Citado por Serra Rojas, op. cit., p.477.

una ordenación de elementos necesarios para perseguir determinados objetivos o fines⁹, para asegurar una adecuada integración de las actividades en base a la división del trabajo.

El estado tiene su propia organización que de conformidad con el artículo 49 Constitucional, está estructurada por tres poderes y una de las materias se encausa a la función administrativa que realiza uno de sus poderes, el Ejecutivo, el cual tiene su propia estructura, esta organización esta integrada por una serie de elementos que interactúan en un sistema de atribuciones y competencias para delimitar el campo de acción por materia, grado, territorio y cuantía, a efecto de que la acción de sus componentes no interfiera entre si con una distribución de responsabilidades de su actuación ante la propia organización y frente a terceros que pueden verse afectados por la acción de éstos.

Por lo que se denota que el funcionamiento de ésta organización hace necesaria diferentes formas de estructuración, acorde con los necesidades y fines que se proponga la propia administración, estas formas de organizar se determinan en base a consideraciones políticas y técnicas, en razón de la independencia de los órganos y a la especialidad de la materia que deban de conocer, como lo define claramente el artículo 90 Constitucional que establece:

“La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de la creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”

⁹Gutiérrez Delgadillo, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, Ed. Limusa, S.A., México 1991, p.p. 290-291.

El Maestro Gabino Fraga¹⁰ en su concepción nos dice: la administración pública desde el punto de vista formal debe entenderse como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales", y desde el punto de vista material, es "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto de sus relaciones con otros organismos semejantes como los particulares para asegurarse la ejecución de su misión", de igual manera nos comenta que la administración pública forma parte también de uno de los poderes en los que se halla depositada la soberanía del Estado como lo es el Poder Ejecutivo.

Al respecto de esta idea, Jacinto Faya¹¹ discierne en el sentido de que "dicha apreciación no es correcta ni se adapta a lo establecido por la Constitución", cuando expresa que el Poder Ejecutivo Federal se deposita en una sola persona que será el Presidente de la República, y afirma que lo correcto es que "la Administración Pública Federal es un sólo auxiliar del Ejecutivo Federal", y que por ningún motivo forma parte de él, toda vez que el Presidente de la República sólo se auxilia de la propia administración pública.

De lo que se concluye, que la Administración Pública Federal esta constituida por órganos administrativos de carácter centralizado y paraestatal que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, instituyen formalmente como auxiliares de las tareas del Ejecutivo Federal, y debe entenderse como "una actividad continua del Poder Ejecutivo y órganos dependientes de él, jerárquicamente organizados, con fines esenciales de satisfacción del interés público". En nuestro estado se manifiesta en tres grandes esferas de competencia perfectamente delimitadas entre sí, por sus funciones: la federal, la estatal y la municipal.

¹⁰Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., 30ª ed., México 1991, p. 119.

¹¹Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, S.A., 2ª ed., México 1983, p. 225.

El autor argentino Benjamín Villegas,¹² expresa que " la administración pública es una de las funciones del estado, que tiene por objeto la satisfacción directa e inmediata de las necesidades colectivas, por actos concretos dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines que la propia ley señala", en esta definición es importante comentar, que otras actividades estatales también tienden a satisfacer las necesidades de la colectividad, aunque no en la forma permanente y constante como lo hace la administración.

En un sentido más restringido por administración se entiende la actividad total del estado para alcanzar sus fines, como la define Otto Mayer,¹³ teórico alemán del derecho administrativo, comentando que "el estado es un pueblo organizado bajo un poder soberano para la persecución de sus intereses y la administración es la actividad del estado para la realización de sus fines, bajo un orden jurídico exceptuando la justicia", quien ahonda en ese sentido exponiendo que la administración esta subordinada al gobierno, de la cual el gobierno sería la alta dirección y la sintetiza en la fórmula de "*administrar es gobernar*", y las funciones como la legislación, jurisdicción y ejecución son medios para esos fines, lo que se origina en la palabra latina *administrare*, que le sirve de raíz etimológica, servir, gobernar, cuidar, regir y en un sentido amplio comprende toda actividad del estado, exponiendo además, que administración debe ser lo opuesto a Constitución, ya que ella es una autoridad que tiende a la realización de los fines del Estado.

Otra definición de semejante naturaleza es la que expone Fritz Fleiner,¹⁴ quien nos dice que todo aquello de lo que se ocupa del estado, fuera de la legislación y la justicia, se considera administración, pero esta idea tiene una ventaja, toda vez que hace referencia al elemento *legislación*, de lo que se puede

¹²Villegas Basavilbaso, Benjamín. Derecho Administrativo, Tomo I. Ed. Tipográfica Argentina, 2ª ed., Buenos Aires 1951, p. 5.

¹³Mayer, Otto. Derecho Administrativo Alemán, traducción del original francés "Le Droit Administratif Allemand", Tomo I, Parte General, Ed. de Palma, Buenos Aires 1949, p.p. 3-4.

¹⁴Citado por Serra Rojas, op. cit., p. 478.

concluir que en su forma más simple este concepto quedaría como lo propone Adolfo Merkl,¹⁵ en su Teoría General del Derecho Administrativo, "La administración es aquella actividad del estado que no es legislación ni justicia", situación ésta, que puede entenderse como la desvinculación de la administración de las disciplinas jurídicas, "siendo que en este caso es cuando los fines de la administración comienzan a interesar al jurista, cuando trascienden al derecho, y sus actividades planificadas tienen que ver con relaciones de carácter jurídico."

Se puede considerar que se administra siempre que se ejerce una actividad para la realización de un fin, ya sea social o económico, aunque siempre para fines humanos, y se amplía cuando se entra al ámbito de la administración pública que sale del campo de lo no jurídico para ingresar en el perímetro del derecho. De aquí el sentido jurídico de la administración pública sólo aparece cuando la actividad y fines humanos que se pretenden alcanzar se refieren al estado, en virtud de que la administración se desenvuelve dentro de éste, siendo una sociedad jurídicamente organizada en el derecho, ya que responde al principio universal de la solidaridad y la asociación, que tiene por objeto la satisfacción de fines humanos proponiendo el bien común contra manteniendo el orden interno. Así la administración pública, la podemos entender "como un instrumento que regula su funcionamiento, y sin ella el estado no podrá existir y desenvolverse para sus fines."¹⁶

Forsthoff,¹⁷ afirma que la administración produce un tipo propio, "caracterizado por sus fines peculiares y por los medios de que se sirve, considerando que ello no quiere decir, que una especie de administración sea sustituida abrupta y repentinamente por otra, la administración que se encuentra más próxima a las necesidades prácticas de la vida, que la misma Constitución no puede cambiar totalmente su fisonomía, en un breve espacio de tiempo."

¹⁵Merkl, Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid 1954, p. 306.

¹⁶Canasi, José. Derecho Administrativo, Vol. I, Parte General, Ediciones de Palma, Buenos Aires 1981, p. 203.

¹⁷Citado por Serra Rojas, op. cit., p. 320.

Se puede ejemplificar lo anterior de la siguiente manera: en el caso de un terrateniente que *administra*, cuando dicta ordenes adecuadas para el cultivo de la tierra y la distribución del trabajo e igualmente el director de cierta compañía *administra* los asuntos cuando se ocupa de las medidas útiles y prácticas destinadas a fomentar y hacer prosperar sus negocios, prepara planes de producción, examina la calidad de los productos y otros, "cuando estos actos son realizados por el Gobierno Federal, con fines de utilidad pública, se entra al campo de la administración pública,¹⁸ como es por ejemplo la construcción de carreteras, medidas de salubridad general y tantos otros actos ejecutados para satisfacer una necesidad social.

Acosta Romero,¹⁹ expresa que la administración pública "es la parte de los órganos del estado que dependen directa, o indirectamente, del poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con:

- a) *elementos personales;*
- b) *elementos patrimoniales;*
- c) *estructura jurídica, y*
- d) *procedimientos técnicos*

Por su parte el maestro Gabino Fraga,²⁰ menciona que "la administración pública no tiene, como tampoco la tienen ni el Poder Ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia, sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado."

¹⁸Urzúa Macías, Efraín. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Universidad de Guadalajara, México 1965, p. 101.

¹⁹Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S. A., 5ª ed., México 1983, p. 63.

²⁰Fraga, op. cit., p. 119.

En opinión de Pichardo Pagaza,²¹ "...la administración pública mexicana no está integrada por una burocracia estratificada, cerrada con pocos puntos de entrada al Sistema, tampoco es una administración pública apolítica o neutral".

La Administración Pública Federal, la encontramos contemplada en el artículo 90 Constitucional y es reglamentada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en tanto que en su estructura local se rige por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; y la Administración Municipal se regula mediante la Ley Orgánica del Municipio Libre, conforme al artículo 115 Constitucional.

En mi opinión y retomando las diversas acepciones que nos brindan los tratadistas del derecho administrativo y que hemos enunciado en el presente capítulo, podemos concluir que la Administración Pública Federal, en sus diversas formas, es el elemento por el cual se vale el Poder Ejecutivo para satisfacer plenamente, mediante los órganos administrativos que dependen de él, las necesidades más apremiantes para nuestro país, y que redundan finalmente en un beneficio para los particulares, en la que invariablemente, debe fomentarse la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer a los servidores públicos de los medios e instrumentos necesarios, a efecto de aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad, es necesario igualmente dar prioridad a la eficiencia que debe prevalecer, para la prestación de los servicios al público, que eviten trámites, y que ahorren tiempo y gastos.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000,²² se contempla la modernización de la administración pública, considerando que "...desempeña un papel esencial para el desarrollo del país. Una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático..."

²¹Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México, Bases y Estructura, Libros de Texto INAP, 1ª ed, México 1984, p. 167.

²²Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de mayo de 1995, p. 39.

1.2. CLASIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Las recientes reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 1996, nos señalan que la administración pública en nuestro estado federal, conforme a los artículos 80, 87 y 90 Constitucional, así como el 1º reformado de la propia Ley Orgánica, se clasifica en:

- 1.- *Centralizada y,*
- 2.- *Paraestatal*

Conforme al artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Administración Pública Centralizada se integra por:

- a).- *La Presidencia de la República*
- b).- *Secretarías de Estado*
- c).- *Departamentos Administrativos, y*
- d).- *La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal**

La Administración Pública Paraestatal se conforma por:

- a).- *Organismos Descentralizados*
- b).- *Empresas de Participación Estatal*
- c).- *Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito*
- d).- *Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, y*
- e).- *Fideicomisos*

* Entre sus funciones se encuentran: brindar apoyo jurídico al Presidente de la República; someter a su consideración los proyectos de iniciativa de ley y decretos; dar opinión al Presidente de los proyectos de tratados con otros países; revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos y demás instrumentos de carácter jurídico, entre otros.

Así tenemos que la Administración Pública Centralizada Federal, se encuentra a cargo del Presidente de la República y los órganos que dependen jerárquicamente de él, como lo son las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la recientemente creada Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, entre otros organismos.

Por otra parte, y conforme al primer párrafo del artículo 115 Constitucional, tenemos a la Administración Pública Estatal, la cual se integra por los gobernadores de cada estado que conforman la Federación, y por los organismos dependientes de él.

Por último, tenemos al Municipio que es la base de la división territorial de los Estados, en su carácter de libre y autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene una organización administrativa similar, tomando en consideración primordialmente su ayuntamiento, que es el encargado de su administración conforme a lo previsto en el párrafo primero de precepto Constitucional invocado en el párrafo anterior.

1.2.1. CENTRALIZADA

Cuando los diversos órganos administrativos se encuentran vinculados entre sí, en un plano de jerarquía que parte de un superior hasta el de menor categoría, se esta en presencia de la centralización, forma de organización administrativa que se deriva de un centro del cual dependen los demás órganos que la integran, siempre subordinados y dependientes de aquél.

La centralización administrativa es el régimen que establece la subordinación directa de los órganos administrativos al poder central bajo los diferentes puntos de

vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.

El régimen de la Centralización Administrativa Federal, organiza exclusivamente al Poder Ejecutivo Federal, mismo que se desenvuelve en un conjunto de órganos superiores, que mandan en relación de estricta dependencia; y de órganos inferiores que obedecen las instrucciones giradas por aquéllos, en la que las facultades que ostenta de mando y decisión mantienen la relación jerárquica y dan la unidad requerida al poder público.

La Administración Pública Centralizada encuentra su fundamento en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 80, 87 y 90, que disponen:

"Artículo 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 87.- El Presidente, al tomar de su cargo prestará ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el encargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo el bien y prosperidad de la Unión, y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande."

"Artículo 90.- La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las

entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

El Maestro Serra Rojas, la entiende a manera de una pirámide que tiene en su vértice superior al Presidente de la República, y en los grados subsecuentes a los órganos inferiores de la administración. Así tenemos, que centralizar administrativamente se traduce en reunir y coordinar atribuciones legales en una autoridad central superior, que en materia federal se concede únicamente al Poder Ejecutivo Federal, mismo que se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración de los demás órganos administrativos.

La centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la administración, siendo tres los supuestos que la integran:²³

1.- *"El estado es la persona jurídica total, titular de derechos que se traducen en poderes públicos originarios y estos a su vez integran un conjunto de mayor o menor importancia."*

2.- *"La centralización es un régimen administrativo, un sistema de organización de la administración, que coordina y vincula a los demás órganos públicos."*

3.- *"Las facultades de mando y decisión se concentran el Poder Ejecutivo."*

²³Serra, op. cit., p.351.

Algunos autores como el Maestro Rafael Martínez Morales²⁴, agrega uno muy importante, que es el *poder de decisión*, el cual lo define como: "La potestad implica que el superior puede tomar resoluciones para indicar en que sentido habrá de actuar el órgano, ante dos o más posibles caminos por elegir."

Los poderes de *decisión* y de *mando*²⁵ se reservan únicamente a la autoridad superior, toda vez que "no todos los empleados que forman parte de una organización administrativa tiene la facultad de resolver, realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho ni de imponer sus determinaciones", en virtud de que en el régimen centralizado son muy pocos los órganos competentes para emitir sus resoluciones e imponer sus determinaciones, en virtud de que los órganos subordinados sólo realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades; asimismo, la atención de los asuntos administrativos que requieren de una competencia técnica especializada, se logra mediante las instrucciones u órdenes que los superiores pueden dirigir a los inferiores, como lo detallaremos más adelante.

Así tenemos que la relación de jerarquía implica otros poderes unos referentes a la persona de los Titulares de los órganos, y otros a los actos que ellos realizan, los cuales son: "*de nombramiento, de mando, de vigilancia, disciplinario, de revisión y de resolución de conflictos de competencia*".²⁶

El sistema centralizado le da posibilidad a las autoridades superiores de allegarse de colaboradores para el eficiente desempeño de sus funciones, a través del *poder de nombramiento*, mediante el cual designa a los Titulares de los órganos subordinados o empleados de la administración, tomando en consideración que dicha atribución únicamente compete constitucionalmente al Presidente de la

²⁴Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo, Primer Curso, Ed. Harla, S.A. de C.V., México 1991, p. 59.

²⁵Fraga, op. cit., p. 166.

²⁶Idem., p. 167.

República, que solamente en casos de excepción y en virtud de alguna ley, esta facultad será encomendada a otras autoridades.

El *poder de mando* consiste en "la facultad de las autoridades superiores de dictar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores,"²⁷ para el mejor desempeño de las funciones que les son atribuidas, indicándole los lineamientos a seguir, se ejercita generalmente mediante órdenes, instrucciones o circulares dirigidas por las autoridades superiores a los empleados que les están subordinados,

"Las ordenes y las instrucciones pueden tener el carácter de individuales o generales, y las circulares siempre deben guardar el carácter de generales."²⁸

Otra facultad que implica la relación de jerarquía es el *poder de vigilancia* "que las autoridades superiores ejercen con relación a los empleados que de ella dependen,"²⁹

Asimismo como lo señala Gabino Fraga, esto se da a través de la rendición de cuentas, en practicar investigaciones o informaciones sobre la tramitación de asuntos, entre otros.

Siguiendo con este autor, menciona que "la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da origen a la responsabilidad del autor",³⁰ misma que puede ser de carácter civil, penal o administrativa, y mediante la sanción que se aplique se ejercita el *poder disciplinario*, lo que conlleva a la fijación de penas que son impuestas por la autoridad jerárquica superior al empleado o funcionario autor de la falta, mismas que consisten en, apercibimiento, extrañamiento,

²⁷Idem., p. 169.

²⁸Idem., p. 167.

²⁹Idem., p. 169.

³⁰Idem., p. 169.

amonestación, censura, multa, privación del derecho de ascenso o descenso, la suspensión temporal del empleo y hasta la privación del mismo.

La sanción disciplinaria puede serle impuesta por una autoridad judicial, siempre que se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y de acuerdo con las normas y ante las autoridades establecidas con anterioridad al hecho, respetando las garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

La facultad administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de sus subordinados, se traduce en el *poder de revisión*, "el cual se ejercita a través de actos materiales o de disposiciones jurídicas encaminadas a detectar fallas que lleven a la revocación, modificación o confirmación de los actos de que se trate,"³¹ en este concepto se actúa siempre de oficio, es una parte de la competencia de la autoridad superior para revisar los actos del inferior.

"Entre los diversos órganos ligados por la relación jerárquica pueden surgir *conflictos de competencia*"³² entre las dependencias centralizadas, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 24 faculta al Presidente de la República, para resolver a través de la Secretaría de Gobernación, a quien corresponde el despacho del asunto de que se trate; pueden también existir conflictos entre áreas de una misma Secretaría de Estado, situación que corresponde resolver al Secretario del Ramo, a través del acuerdo respectivo.

De lo anterior, se desprende que de todos y cada uno de los poderes que comentamos, se logra la unificación de acción y la coordinación de los órganos que componen la administración pública para la realización de los fines del estado.

³¹Acosta, op. cit., p. 388.

³²Fraga, op. cit., p.172.

Así tenemos que el régimen centralizado "...es aquel que concentra la unidad, coordinación y subordinación de todos los órganos. Las ordenes corren a lo largo de toda la administración sin que pueda limitarse o destruirse más que por los propios titulares en su esfera de competencia..."³³

En consecuencia, la unidad se aprecia mediante la relación jerárquica, que es el orden que guardan entre sí los distintos órganos que comprende la Administración Pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, para determinar órganos superiores e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que se ejercen por los Titulares de los mismos órganos.

Existen en la administración pública, relaciones de jerarquía y líneas de autoridad que llevarán las decisiones desde la planeación, dirección, ejecución, coordinación y control, situaciones que no solamente en la propia administración, sino en las empresas privadas, que por igual se dan escalas jerárquicas desde los puestos de máxima autoridad interna, hasta los de más baja categoría y la relación jerárquica sirve como un instrumento jurídico, político y administrativo en el Ejecutivo Federal, que se presenta en todas las organizaciones como la centralizada y algunas variantes de la paraestatal.

El artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el ejercicio del poder supremo, se deposita en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. De acuerdo con este precepto, el Poder Ejecutivo, está encomendado a una sola persona, el Presidente de la República, quien por sí mismo se vería impedido física y materialmente para sobrellevar la variedad de actividades que implica el ejercicio del poder, en tales circunstancias, se hace necesario para el buen desempeño de sus funciones, la colaboración de los órganos, dependencias y entidades.

³³Serra , op. cit.,p. 482.

En virtud de la jerarquía, todas las dependencias administrativas se encuentran subordinadas al jefe de la administración, quien de acuerdo con nuestra Constitución es el Presidente de la República.

Para que un órgano actúe, es necesaria la persona física que se encuentre al frente de él. El órgano es el que realiza una actividad tendiente al beneficio de la colectividad.

Los órganos de la administración se han clasificado por la esfera de su competencia, en razón de su territorio, materia y grado, respecto de la primera nos encontramos con órganos que tienen facultad de actuar en todo el territorio nacional, son órganos de competencia general, como los Secretarios de Estado; existen otros, que tienen una competencia local, que les faculta para actuar dentro de determinada circunscripción territorial como el Jefe del Distrito Federal, cuyo territorio se limita al propio Distrito Federal.

En la competencia por materia, se atiende en exclusiva a la actividad de los órganos que se encuentran facultados para actuar sólo en determinados asuntos, que de acuerdo con su naturaleza les han sido asignados, como las diversas actividades que por razón de materia se le encomiendan a las Secretarías de Estado.

Por razón de grado, la competencia se otorga bajo el principio de jerarquía en que se colocan los distintos órganos de la administración.

Como lo estima el Maestro Acosta Romero³⁴ en su obra, el número y composición de las unidades administrativas centralizadas es muy variable, "...también se aprecia en todo el mundo un crecimiento acelerado de las dependencias de la Administración Pública Centralizada, que proliferan en forma

³⁴Acosta , op. cit., p. 74.

geométrica y en ocasiones duplican funciones resultando dudosa su eficacia, a veces también es efímera”, y también hay casos en que responden a criterios políticos en su creación, “...dando lugar a la existencia de una verdadera selva de órganos administrativos...”, por lo que la burocracia en todos los países tiende a la proliferación en un alto porcentaje.

Con fecha 28 de diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que entre otros, reformó el artículo 1º, en cuanto a las Dependencias que actualmente componen la Administración Pública Centralizada, siendo el caso que dentro de este sector ya no se encuentra contemplada la Procuraduría General de la República como una entidad centralizada.

Asimismo, se reformó el artículo 26 del mismo ordenamiento, en el que cambiaron de denominación diversas Secretarías de Estado, y que en su texto dispone:

“Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

Secretaría de Energía

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo
Departamento del Distrito Federal
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Como corolario a lo anterior, podemos concluir que existen notables diferencias entre la centralización y la descentralización administrativa, en virtud de las siguientes consideraciones:

Mientras que en el régimen centralizado se mantiene la unidad, coordinación y subordinación de todos los órganos, en la que las ordenes corren a lo largo de la administración sin que puedan ser destruidas, más que por el titular en su ámbito de competencia; por el contrario, en la descentralización, es un ente público con iniciativa y decisión propia, se desliga completamente mediante su propia ley del poder central y se somete a su propia responsabilidad de los actos que de sus titulares emanen.

Por otra parte, y en virtud de que la Comisión Federal de Competencia, organismo al que nos referiremos con mayor amplitud en el capítulo respectivo, por su naturaleza jurídica es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, resulta necesario hacer una breve semblanza sobre la Desconcentración Administrativa Federal.

Así tenemos, que se conoce como desconcentración administrativa "a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una

competencia exclusiva o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo la relación de jerarquía y subordinación...”³⁵

Serra Rojas,³⁶ estima que “...en los regímenes intensamente centralizados se han suscitado numerosos problemas con la actuación de ciertos organismos administrativos, a los cuales es necesario dotar de una útil libertad de movimiento y responsabilidad”.

La complejidad de los problemas económicos suscitados en nuestro país, y el aumento desmesurado de la burocracia y población, las exigencias de las leyes administrativas, y el creciente intervencionismo de estado, obligan al poder público a un desplazamiento o desprendimiento de facultades o poder de los propios órganos centralizados.

Es el caso, que la desconcentración como tal, puede ser política o administrativa, consistiendo la primera, en la competencia que se ejerce en materia federal sobre todo el territorio nacional, tomando como base la totalidad del estado; y la segunda, que se reduce a determinadas materias administrativas, dentro del ámbito del Poder Ejecutivo Federal. Un caso específico de una institución desconcentrada política y administrativamente, fue el territorio federal, hoy transformado en entidades federativas.

Por otra parte, tenemos que la desconcentración administrativa reviste las siguientes características:³⁷

a).- *Es una forma que se ubica dentro de la centralización administrativa*

³⁵Serra, op. cit., p. 489.

³⁶Idem., p. 489.

³⁷Idem., p. 492.

b).- *La relación jerárquica se atenúa, reservándose el poder central las facultades de mando, decisión, vigilancia y competencia.*

c).- *No gozan de autonomía técnica, salvo en contadas excepciones.*

d).- *La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.*

e).- *La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal, y se origina entre órganos superiores de la administración pública y órganos inferiores.*

f).- *El órgano desconcentrado tiene su régimen y una ley propios.*

g).- *El ejercicio de facultades exclusivas.*

h).- *El poder central está facultado para fijar la política y desarrollo de los órganos desconcentrado y su presupuesto corre a cargo del Presupuesto de Egresos de la Federación o de la institución que los crea.*

La mayoría de los tratadistas del derecho administrativo, convienen en que existen dos formas de desconcentración administrativa, siendo en el caso particular:

a).- *la desconcentración horizontal o periférica y,*

b).- *la desconcentración vertical o central*

En la desconcentración administrativa horizontal, las facultades exclusivas se le atribuyen a un órgano administrativo periférico, como el caso de las Comisiones Regionales Fiscales, que comprenden una extensión territorial limitada.

En la desconcentración vertical, el órgano superior central cede su competencia, en forma limitada y exclusiva, a un órgano inferior que forma parte de la propia organización centralizada, misma que es la más usual en nuestro país.

Martínez Morales,³⁸ considera que "si es una ley del Congreso o un acto presidencial el que crea el órgano desconcentrado, pensamos que no existe problema de constitucionalidad. El fundamento para la existencia de tales entes se encuentra en los artículos 73, fracción XXX, 90 y 89, fracción I."

El mismo autor refiere que "la desconcentración administrativa se encuentra establecida en la ley orgánica del artículo 90 Constitucional, a diferencia de sus antecedentes que no la preveían"³⁹, así la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 y que entro en vigor a partir del 1º de enero de 1977, y que está vigente, en su artículo 17 dispone:

"Para la más eficaz atención 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."

Por último, podemos establecer que corresponde al poder central, el ejercicio de su competencia mediante las Secretarías de Estado, Dependencias que son las titulares de esas facultades, que en el caso específico de los órganos desconcentrados se les provee de facultades exclusivas, mismas que han quedado precisadas en el artículo 17 que comentamos.

El tratadista De la Vallina Velarde⁴⁰, manifiesta con respecto al alcance del término relación jerárquica, que "...hay que entender que en el caso de competencia

³⁸Martínez, op. cit., p. 116.

³⁹Idem., p. 116.

⁴⁰Citado por Serra, p. 490.

exclusiva, que es la desconcentración, el vínculo jerárquico continua existiendo, pero en tal supuesto sólo se darán forzosamente las consecuencias esenciales del principio de jerarquía que son completamente compatibles con la atribución de una competencia exclusiva, faltando por el contrario, aquellas consecuencias no esenciales en la medida en que sean incompatibles con la competencia exclusiva".

Por lo anterior, ha quedado precisado que el órgano desconcentrado tiene facultades exclusivas en la materia que le corresponda, para tomar las decisiones que le competen, es decir, a éste le corresponde decidir en última instancia el asunto de su competencia.

1.2.2. PARAESTATAL

La reforma del 21 de abril de 1981 al artículo 90 Constitucional, establece que

"La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."

"Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

En virtud de lo anterior, la Administración Pública Paraestatal, se integra por Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares de Crédito, Instituciones

Nacionales de Seguros y Fianzas y Fideicomisos, la cual la encontramos reconocida en los artículos 1º segundo párrafo y 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En nuestro país, con motivo del crecimiento desmesurado de las necesidades de carácter público, surgió una forma diferente de la centralización en cuanto a su organización, mediante la cual se intentaba que el estado cumpliera realmente con lo requerido por la sociedad moderna, y para ello encargo la realización de actividades a diversos órganos cuya actuación gozó de cierta autonomía del poder central. Por medio de esta forma de organización administrativa denominada descentralización, se buscó aligerar al estado de las cargas que le imponía la colectividad y satisfacer ciertas necesidades de manera pronta por medio de diversas Entidades que por su especialización técnica, estaban capacitadas para hacerlo.

El artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales define a los organismos descentralizados, como las personas jurídicas creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades, cuyo objeto sea:

- I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritaria;*
- II.- La prestación de un servicio público o social; o*
- III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.*

Las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal en uso de sus facultades, para la creación de un organismo descentralizado, establecerán, como lo dispone el artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, además de otros elementos, los siguientes:

- a).- *La denominación de organismo*
- b).- *El domicilio legal*
- c).- *El objeto del organismo conforme al artículo 14 de la ley*
- d).- *Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquéllas que se determinen para su incremento.*
- e).- *La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste.*
- f).- *Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuales de dichas facultades son indelegables.*
- g).- *Las facultades y obligaciones del director general quien tendrá la representación legal del organismo, así como sus órganos de vigilancia y el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.*

La descentralización administrativa, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica y patrimonio propios, a través de ciertas disposiciones legislativas, a efecto de que realicen actividades que le competen al estado, o que sean de interés público.

Resulta de importancia señalar, que la descentralización y la desconcentración administrativa, mantienen marcadas diferencias, y cada una de ellas reviste características peculiares, las cuales detallaremos, en virtud de que en diversas ocasiones suelen ser confundidas, por lo que en primer término tenemos que en la desconcentración:

- a).- *Existe un órgano inferior subordinado a una Secretaría o Departamento de Estado, o a la Presidencia de la República.*
- b).- *Puede o no contar con personalidad jurídica propia.*
- c).- *Puede contar o no, con patrimonio propio.*
- d).- *Posee facultades limitadas.*

Mientras que en la descentralización:

- a).- *El órgano depende indirectamente del Ejecutivo Federal.*
- b).- *Tiene personalidad jurídica y patrimonio propios.*
- c).- *Posee facultades más autónomas*

Por otra parte y retomando el tema de la Administración Pública Paraestatal, tenemos que con fecha 14 de mayo de 1986, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, misma que con vigencia a partir del día siguiente al de su publicación, abrogó la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

La Administración Pública Paraestatal actualmente se encuentra fundamentada y establecida en los artículos 28, párrafo cuarto, 90 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, regula esta materia en sus artículos 1º segundo párrafo, 3º y 45 en el cual determina como organismos descentralizados, las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten; igualmente la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en su artículo 2º dispone:

"Son Entidades Paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

La Administración Pública Paraestatal como lo citamos con antelación, se integra por el conjunto de Instituciones, Organismos, Empresas de Participación Estatal, Patrimonios Públicos, que por disposición de ley, colaboran para la realización de los fines del estado, sin formar parte de la Administración Pública

Centralizada, con la cual mantiene estrictas relaciones de control y vigilancia a cargo de aquella y dividida en sectores para tal efecto.

No obstante, que existe un sinnúmero de términos genéricos con los que se ha denominado a la Administración Pública Paraestatal, existe consenso para identificarlas como empresa pública, así tenemos que el número de entidades variaba debido al proceso de remisión del Gobierno Federal, existieron las llamadas empresas públicas gigantes que se encontraban sujetas a control por el Congreso de la Unión y su presupuesto se integraba en su totalidad a la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación.

A manera de información podemos citar, que el año de 1984 eran 13 organismos descentralizados y 14 empresas de participación estatal mayoritaria, entre las que sobresalían Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional de Subsistencias Populares, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales de México, entre otras. Dichas empresas en el año de 1984, absorbían un poco más del 50% del presupuesto consolidado del sector público, manejaban arriba del 90% de las actividades públicas, no obstante, entre estas empresas existían marcadas diferencias; algunas se consideraron como megaempresas por absorber el 70% del gasto previsto para las mismas, sujetadas a control presupuestal, como es el caso del Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Tenemos que para la constitución de entidades paraestatales, se requerirá el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiero, salvo que para los fines o características particulares de una entidad se requiera que se constituya por ley o decreto del Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal, autorizará la constitución de entidades paraestatales por conducto de la Dirección

de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que emitirá la resolución correspondiente. (Artículo 5º, párrafos segundo y tercero del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

El artículo 12 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que:

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación, la relación de las Entidades Paraestatales que formen parte de la Administración Pública Federal".

"En consecuencia, las empresas paraestatales constituyeron el medio del cual se valió el Estado para desarrollar actividades que no se podían encargar a la burocracia, toda vez que para su eficiente labor requerían la fluidez y la libertad que caracterizan a la empresa privada,"⁴¹ mediante estas empresas el Estado llevó a cabo funciones que debían ser efectuadas en forma ágil y eficiente, para satisfacer necesidades económicas o comerciales apremiantes para el país.

Esta clase de empresas, poseen a la fecha personalidad jurídica y patrimonio propios, pero siempre guardan un íntimo vínculo con el estado, ya que el mismo les proporciona totalmente su capital o por lo menos es participante mayoritario. En estos casos las paraestatales podían ser confundidas con los organismos descentralizados como el caso de Petróleos Mexicanos, porque si bien es cierto que funciona como organismo descentralizado, no se le puede considerar así, porque es una de las empresas de participación estatal cuyo capital en forma completa pertenece al estado, con motivo de la nacionalización de que fue objeto, además de que el Ejecutivo interviene en la designación de los miembros del Consejo de Administración y otros funcionarios de alto rango.

⁴¹Richardo Paga, Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México, Funciones y Especialidades, Libros de Texto INAP, 1ª ed., México 1984, p. 348.

En otras ocasiones, aún el estado solamente participa mayoritariamente con el capital de la empresa e interviene en los asuntos de las mismas, como las sociedades nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, en las que el Gobierno Federal aporte o sea propietario de más del 50% de su capital social, y que tengan por objeto las áreas prioritarias del país, tal y como lo dispone el artículo 30 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, este caso particular fue el de Altos Hornos de México, S.A., Ayotla Textil, S.A., Diesel Nacional, S.A. entre otras; empresas que fueron desincorporadas del Gobierno Federal en el período presidencial de 1982-1988.

El Banco de México, las Sociedades Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, los Fondos y los Fideicomisos, como establece el artículo 4° de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que formen parte del sistema financiero, se encuentran sujetas a su ley específica en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación, por lo que únicamente les será aplicable la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los asuntos que sus propias leyes no regulen.

Igualmente, a las universidades y demás instituciones de educación superior, a las cuales les sea otorgada autonomía, se regirán por sus propias leyes. (Artículo 3° de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

En el mismo caso se encuentran el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores y el Instituto de Seguridad Social de la Fuerzas Armadas entre otras, entidades que se rigen por sus leyes específicas en cuanto a la estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, en lo que no se opongan a sus leyes, se

regirán por la ley que comentamos. (artículo 5º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

Los fideicomisos públicos, son aquellos que el gobierno federal constituye para auxiliar al Ejecutivo Federal en áreas prioritarias de desarrollo para darles mayor impulso, en esta caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público funge como fideicomitente en los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal. (Artículo 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

Así tenemos que las empresas de economía mixta, son en las que existe un vínculo de concurrencia en la formación o explotación de una sociedad mercantil generalmente, entre el estado y los individuos particulares, misma que se constituya en alguna de las formas previstas en el artículo 1º de la Ley General de Sociedades Mercantiles; existen asimismo, otras sociedades mercantiles en las que los particulares dominan el porcentaje del capital social y administración, en cuyo caso el estado solo participa minoritariamente, correspondiendo a los particulares la toma de decisiones y fijación de la política de las mismas.

Nuestra legislación, ha establecido una clasificación y regulación distinta reconociendo a las empresas de participación estatal mayoritaria y las de participación estatal minoritaria, por otra parte existen las Sociedades Mercantiles de Estado, en las que el único propietario del capital como de los elementos de la empresa es el estado.

Por lo anterior y conforme a lo previsto en el artículo 5º del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta de la dependencia coordinadora del sector correspondiente, someterá al Ejecutivo Federal la desincorporación de la entidad de que se trate. (Artículo 5º, primer párrafo del Reglamento de la Ley).

Así, cuando una entidad paraestatal mayoritaria ya no cumple con el objeto para el cual fue creada, ni resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal para la economía nacional o el interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público atendiendo a la opinión de la cabeza de sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal, su enajenación, disolución o liquidación, siendo que en los casos que se acuerde su venta, los trabajadores de la empresa tendrán preferencia para adquirir los títulos representativos del capital correspondientes al gobierno federal. (Artículo 32 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

Es de importancia comentar que según datos publicados en el Diario "La Jornada"⁴² de fecha 17 de septiembre de 1996, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se detectó que en el gobierno presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, del sexenio correspondiente a 1982-1988, el universo paraestatal se redujo de 1020 a 618 empresas y organismos, lo que implicó la desincorporación de 402 entidades, además de que desaparecieron aproximadamente 120 fideicomisos.

El proceso de privatización continuó con el gobierno constitucional de Carlos Salinas de Gortari, en el que prioritariamente se desincorporaron empresas públicas a través de su venta a la iniciativa privada, en el cual el sistema paraestatal disminuyó 60 por ciento al pasar de 618 a 252 empresas y organismos propiedad del estado, en el que prácticamente se dismanteló la infraestructura productiva de la nación.

Actualmente en la administración presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León, se han desincorporado 22 entidades paraestatales, con lo que de enero de 1983 a la fecha, tenemos que el gobierno federal se ha desprendido del 80 por ciento de las empresas públicas. Concluyendo que de las 1020 entidades paraestatales reportadas en el cierre del sexenio de José López Portillo, actualmente quedan registradas 230, sin considerar las 61 plantas petroquímicas

⁴²Diario "La Jornada" de fecha 17 de septiembre de 1996, p. 50.

que el ejecutivo espera poner a la venta a más tardar en el año de 1997, sin contar con los sectores de ferrocarriles, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones e instalaciones de almacenamiento de productos agropecuarios, los cuales son también considerados por el Gobierno Federal para su venta en un futuro.

Desincorporación que se daría, según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "en condiciones de mayor competitividad y eficiencia, para lo cual, se estableció un nuevo marco regulatorio que evite las prácticas monopólicas en su funcionamiento y les permita convertirse en promotores de oportunidades en otras ramas de la actividad económica."

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000,⁴³ determina en su apartado 3.9.1, la promoción de la descentralización administrativa, en el que se determina que una de las líneas prioritarias de la estrategia a seguir para la modernización administrativa "...en la que será el análisis, la revisión, adecuación y congruencia permanentes entre funciones, facultades y estructuras, con el fin de favorecer la descentralización y acercar la administración a la ciudadanía".

Se contempla además, la promoción de una descentralización administrativa profunda para el fortalecimiento del federalismo, en la que se evaluarán las funciones de la federación y se determinarán cuales podrían desempeñarse con más eficiencia, menos costos y mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales.

⁴³Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995, p.39.

CAPITULO II

EL MONOPOLIO

2.1. CONCEPTO DE MONOPOLIO

El Maestro Serra Rojas,⁴⁴ define al monopolio como "una forma privilegiada y discrecional de concentración capitalista en la industria o comercio y en la actividad del Estado democrático, para lograr el control unificado de actividades económicas, de artículos o servicios, que le permiten por el dominio del mercado y el control de la oferta, imponer los precios y un régimen exclusivista".

El economista alemán John Van Sickle,⁴⁵ nos expone un ejemplo claro al respecto, siendo el caso de una determinada empresa que posee un monopolio siendo la única que produce un bien o servicio del cual no existe sustituto, el monopolista sin embargo, como productor único tiene más libertad de acción para fijar un precio determinado y producir todo lo que pueda ser vendido a ese precio o atenerse a una determinada tabla de producción y vender ésta al precio que los consumidores estén dispuestos a pagar. Lo que no puede hacer es determinar por sí mismo el precio en el volumen de producción a la vez, tiene que escoger, ya que en cualquiera de los dos casos su finalidad es elevar al máximo sus ganancias.

Guillermo Cabanellas⁴⁶ en su Diccionario de Derecho Usual, nos brinda una idea en este sentido y nos dice que la palabra monopolio deriva del griego *monos*: uno, y *poleo*: vender: venta que hace uno sólo con exclusión de los demás, constituye pues, "el tráfico abusivo y odioso por el cual un particular o una compañía vende con carácter exclusivo mercaderías que, entregadas al libre comercio, reducirían su precio, aumentarían su calidad por efecto de una sana competencia y beneficiarían a mayor número de personas".

⁴⁴Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo II, Ed. Porrúa, S.A., México, 1977, p. 341.

⁴⁵Citado por Serra Rojas, op. cit., p. 342.

⁴⁶Cabanellas de las Cuevas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Ed. Heliasta, S.R.L. Buenos Aires 1981, p. 448.

Del concepto que nos brinda la Real Academia Española, se desprende que monopolio "es el aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio, ya sea que provenga de un privilegio o de otra causa cualquiera, o bien como el convenio hecho entre los mercaderes para vender los géneros a un precio determinado".

El Doctor Serra Rojas, expone que la definición anterior no le parece completa del todo y cita la del tratadista Serra Morett,⁴⁷ quien define al monopolio, "como el privilegio concedido en favor de determinada persona, corporación, sociedad o de gobierno, de fabricar, comprar o vender ciertos productos, o de prestar servicios de carácter público con exclusión de toda competencia".

El monopolio es en sí, el control de mercancías o de un servicio por parte de un sólo vendedor, en el cual considera el mismo autor, que todas las mercancías y servicios compiten entre sí, de manera que son pocos los vendedores que pueden considerarse como monopolistas perfectos, siendo que en la práctica, "el monopolio se refiere al vendedor de una mercancía o un servicio que carece de sustitutos más próximos",⁴⁸ luego entonces, estimamos que es raro que exista el monopolio total, pues casi todo productor o vendedor posee en sí cierto grado de monopolio, aunque sea en pequeña medida, existen muy pocos monopolistas absolutos, pero lo que existe es demasiada competencia monopolística.

Felipe López Rosado,⁴⁹ nos dice que uno de los grandes inconvenientes del capital es la tendencia a la libre competencia, mientras que el monopolio lo conceptúa como "el único vendedor en el mercado, en consecuencia, sobreviene la falta de competencia, por ello se llega a admitir que existe monopolio cuando falta la competencia perfecta."

⁴⁷ Citado por Serra Rojas, op. cit., p. 343.

⁴⁸ Seldón Arthur y Pennance F.G. Diccionario de Economía, Ed. Oikos-Taw, 1ª ed. en español., Barcelona 1986, p. 357.

⁴⁹ López Rosado, Felipe. Economía Política, Ed. Porrúa, S.A., 37ª ed., México 1991, p.110.

Dicho autor relata que en el siglo XIX se dio la competencia, y en el siglo XX el monopolio, se decía que los precios se regulaban por la ley de la oferta y de la demanda, que el valor de cambio variaba en razón directa de la demanda y en razón inversa de la oferta. Afirma que siempre ha existido una tendencia a la concentración del capital y a entendimientos de las grandes empresas, a romper la libre competencia, expone un ejemplo: se descubrió que la International General Electric, la Westinghouse y otras grandes compañías americanas, se confabularon para repartirse los concursos para la compra de equipo eléctrico, que efectuaba el gobierno, sin que las demás empresas compitieran realmente

Como se denota, el objeto y fin de los monopolios pueden ser artículos, materias o servicios, toda vez que pueden surgir también los monopolios por competencia ilícita como los *trusts* en los Estados Unidos de América, país que se caracteriza por la concentración de grandes empresas en todas las ramas de la actividad económica, considerándose que una centena de empresas gigantes forman la columna vertebral de la economía americana.

La idea del monopolio no puede desligarse de la libre competencia, que se considera como su antítesis, "en virtud de que el monopolio solo adquiere sentido propio y pleno cuando va referido a una normalidad en la que ha de imperar la ley del libre juego de la oferta y la demanda dentro de una economía de mercado",⁵⁰ situación de la que se desprende que existirá monopolio, cuando en un determinado mercado, una persona o un grupo reducido de personas se sitúen en posición de único oferente o vendedor, aquí surge *el monopolio de oferta*, o también de único demandante como el *monopolio de demanda*.

Definición semejante a la que nos brinda Sergio Ricossa,⁵¹ quien expone que "el monopolio es la forma de mercado en la que existe un sólo vendedor", y nos

⁵⁰Pellise Pratts, Buenaventura. Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo XVI. Ed. F. Seix, S.A., Barcelona 1990, p. 291.

⁵¹Ricossa, Sergio. Diccionario de Economía, Ed. Siglo XXI, 1ª ed. en español, México 1991, p.p. 412-413.

había de su forma análoga, que es el *monopsonio*, caracterizándolo como "el tipo de mercado en que existe un solo comprador". Así tenemos que en el mercado bilateral existen un sólo vendedor y un sólo comprador, es decir, un monopolista y un monosopnista, que se enfrentan entre sí, cada uno trata de fijar el precio más conveniente para él, el monopolista querrá empujarlo hacia arriba y el monosopnista hacia abajo.

"Es difícil teorizar sobre el resultado de esta negociación, depende de la fuerza contractual de una y otra parte,"⁵² sin mencionar el control del suministro de una materia prima, el control técnico y legal de un proceso productivo, la franquicia legal concedida por una autoridad política y el coste* de establecer una planta de producción eficiente.

Ahora bien, la situación del monopolista ya sea de una sola empresa o de una fusión de empresas con fines de monopolio trátase de *cartel*, *sindicato*, *trusts*, se caracteriza porque éste determina libremente el grado de oferta y, mediante la limitante de la oferta puede mantener el precio.

El monopolio puro es aquel que tiene la posibilidad de lograr toda la renta de los consumidores, cualquiera que sea el nivel de producción.

Raymond Barre,⁵³ considera que el monopolio puro no existe, "ya que todos los productores entran en competencia con respecto a la renta límite de los consumidores, así, todos los bienes se hacen la competencia y la única forma de ser monopolista puro, sería produciendo todos los bienes que demanda una colectividad."

⁵²Ahijado, Manuel. Diccionario de Teoría Económica., Ed. Pirámide, S.A., Madrid 1984, p. 203.

* precio y gasto de algunas cosas o bienes, sin obtener ganancia alguna.

⁵³Barre, Raymond. Economía Política. Ed. Ariel, S.A., 7ª ed., Barcelona 1973, p. 425.

"La competencia y el monopolio no se excluyen", afirma Chamberlain,⁵⁴ creador de la expresión *competencia monopólica*, y comenta que no existen los monopolios puros, es decir, monopolios que no estén sometidos a una competencia procedente del sector no controlado por el monopolista, el propio autor nos expone un ejemplo: "puede existir un monopolio de Chateau Yquem, de todos los vinos blancos de Sauternes, de todos los vinos de la región de Burdeos, o de todos los vinos y todas las bebidas, y así sucesivamente, hasta alcanzar el límite de todos los bienes económicos, únicamente podría existir un monopolio puro si toda la competencia se eliminara, es decir si el monopolio fuera extensivo a la oferta de todos los bienes económicos."

Del anterior ejemplo se puede considerar, que la competencia sería pura en el caso de que no existiera ningún elemento de monopolio o elemento de control de oferta de un producto.

Por otra parte, como lo afirma Angel Martín Pérez,⁵⁵ "la libre competencia encierra una actividad autodestructiva y lleva en sí los gérmenes de su propia destrucción, la que jamás puede alcanzar sus fines porque los esfuerzos del productor tienden siempre a destruirla, y, por un interés egoísta, su oferta no representa el costo de su producción, sino que trata de obtener la máxima rentabilidad, fijando con esta política los cimientos para el establecimiento del monopolio."

La teoría esencial del monopolio, es el poder de dominio del mercado, que es la consecuencia de la capacidad potencial de producción, casi ilimitada de las grandes empresas concentradas, siempre que las mismas sean capaces de aprovisionar la totalidad del mercado.

⁵⁴Hasting Chamberlain, Edward. Teoría de la Competencia Monopólica, Ed. F.C.E., México 1950, p. 49.

⁵⁵Pérez Angel, Martín. El Monopolio, 1ª ed., México 1937, p. 23.

Si uno o varios empresarios logran controlar los medios de producción de una determinada rama, al mismo tiempo que se adueñan del mercado, tendrán en su poder los elementos necesarios con que queda establecido el monopolio y en consecuencia desecha la libre competencia, que son los siguientes:

- a) *El dominio del mercado por sus productos*
- b) *La decisión sobre los precios de venta*
- c) *La determinación de la cantidad producida*
- d) *La fijación de las condiciones de comercio*

Por lo que el monopolizador trata de extender cada vez más en mayor escala, su producción para llegar a fincar el monopolio absoluto, en donde aparece la concentración monopólica se desequilibra el costo de producción y el precio de venta, aumentados con el afán de ganancias excepcionales que engendra la concentración.

En teoría, entre el monopolio absoluto y la libre concurrencia, existe una oposición completa, pero entre monopolio y concurrencia reales, existe una distinción tan solo de demarcación, en tanto que si se puede determinar la interrelación que existe en ambos.

Los monopolios que controlan una determinada rama, saben que sus productos se encuentran en pugna dentro del mercado con otros diferentes, luchando por obtener la parte limitada de rentabilidad de cada uno de los compradores.

La situación del monopolista ya sea de una sola empresa o de una fusión de empresas con fines de monopolio, se caracteriza porque éste determina a su libre arbitrio la masa de oferta y, mediante la correspondiente limitación de la oferta puede mantener el precio por encima del punto de coste.

Ramón Tamames,⁵⁶ nos comenta que existe monopolio, "cuando desde el lado de la oferta o de la demanda se puede influir en el precio del mercado, obteniendo con ello un beneficio o un excedente extraordinario", en sentido riguroso, a este tipo lo considera como un monopolio lucrativo.

Del Diccionario Jurídico Mexicano,⁵⁷ que edita el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, se desprende que "el monopolio, es toda situación de mercado, en el cual la competencia no existe del lado de la oferta; dado que una empresa o individuo produce y vende la producción total de un determinado bien o servicio, controla su venta, tras eliminar a todos los competidores reales o potenciales; o tiene acceso exclusivo a una patente de las que otros productores no disponen."

Así, el control exclusivo de la oferta y la eliminación de la competencia, da pie al manejo total de los precios, que en la práctica es menester señalar, que se define menos rígidamente como monopolio a un individuo o firma que controla más de un cierto porcentaje de las ventas de un bien o servicio en un mercado.

En sentido más amplio, monopolio es toda actuación exclusivista o absorbente, así "la dictadura o la monarquía absoluta constituyen el monopolio del poder por una persona; y el totalitarismo, el monopolio político ejercido por un partido y un dirigente, con nombre más o menos solemne".⁵⁸

En otro concepto el economista mexicano Luis Pazos,⁵⁹ nos explica, que en el mercado existe "la competencia imperfecta o monopolística", misma que presupone

⁵⁶Tamames, Ramón. La lucha contra los Monopolios, Ed. Tecnos, S.A., 2ª ed., Madrid 1966, p.p. 31-33.

⁵⁷Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., Ed. Porrúa, S.A., Tomo VI, 1ª ed., México 1955, p. 207.

⁵⁸Cabanellas, op. cit., p. 449.

⁵⁹Pazos, Luis. Ciencia y Teoría Económica, Ed. Diana, S.A., 1ª ed., México 1976, p.p. 285-286.

ventajas e influencias de unos vendedores sobre otros y falta de un conocimiento completo del mercado por parte de los vendedores, quienes además, por medio de la marca, presentación y publicidad, busca hacer parecer a sus productos como exclusivos o diferentes de los existentes en el mercado., y afirma, que lo contrario a la competencia es el monopolio, que se da cuando un sólo vendedor o grupo puede influir en la fijación del precio de un producto, "un monopolista puede fijar el precio de un bien, pero no la cantidad consumida o viceversa"; es decir, fijar la cantidad consumida, pero no el precio.

Si el monopolista desea vender mayor cantidad de su artículo, aunque sea de gran utilidad para los consumidores, tiene que bajar el precio, debido al poder limitado de compra. Así el monopolio, estrictamente, es aquel que mantiene una posición hegemónica en el mercado, gracias a la protección del Estado.

Las únicas formas eficaces a su criterio que tiene el gobierno para combatir los monopolios son:

- a).- *fomentar la libre competencia y,*
- b).- *no otorgar privilegios o protecciones a una empresa*

"El peor de los monopolios es el estatal, pues por esencia, responde a los mismos intereses de quienes podrían frenarlo u obligarlo a modificar sus políticas."⁶⁰

Por otra parte la situación de monopolio, ya sea en mayor o menor grado, puede alcanzarse en dos formas: en primer lugar por concesión de la ley, y en segundo término, como resultado de la dinámica interna del mercado, una vez que han sido alcanzadas las situaciones de monopolio se consolidan de manera diversa aprovechando el exclusivismo que permite el derecho de patentes, obteniendo una elevada protección arancelaria que impida la competencia extranjera, y en muchos casos, las inversiones necesarias para crear nuevas empresas que hagan frente a

⁶⁰Idem., p. 286.

los monopolios son tan grandes, que el riesgo que implican desalienta a los empresarios.

Brennan,⁶¹ hace referencia a una estructura de mercado en la que existe un solo vendedor de un producto, y apunta, que "la competencia pura puede ser visualizada como un polo y el monopolio el polo opuesto, mientras que bajo la competencia pura existen en la economía y ejerce el control sobre su precio.

La posición del único vendedor puede durar si no existen buenos sustitutos para el producto que vende, por lo tanto, a diferencia de la firma puramente competitiva, "el monopolista debe ser capaz de prevenir la entrada de nuevas firmas que podrían ser atraídas a la industria por el beneficio que dicho monopolista disfruta",⁶² de otra manera, no podría mantenerse como tal.

⁶¹Brennan, J. Michael. Teoría de la Economía Estática, Ed. Prentice Hall / Hall Intern., E.U.A. 1974, p. 234.

⁶²Idem., p. 236.

2.2. DOCTRINA

Como un breve antecedente histórico del monopolio en los Estados Unidos Mexicanos, es necesario apuntar que desde la antigüedad se ha dado el fenómeno del monopolio de una actividad productiva o comercial realizada por el Estado, ya sea para el ejercicio y usufructo directo de éste, a través de la concesión a individuos o empresas privadas.

Jesús Rodríguez y Rodríguez,⁶³ comenta en su obra, que en los Estados Unidos Mexicanos, fue natural que los años siguientes a la conquista y mientras la Nueva España adoptaba formas políticas y sociales estables, la agricultura, la ganadería y el comercio tuvieron escaso progreso, siendo insuficientes para satisfacer las necesidades de la sociedad, era una oportunidad para los acaparadores sin escrúpulos y pronto se dejaron sentir sus efectos, como en las cosechas obtenidas, los productos europeos se iban concentrando en manos de unos cuantos, quienes a su arbitrio fijaban los precios.

La Corona Española, tendiente a evitar dichos abusos, dictó infinidad de disposiciones más tarde incorporadas a las Leyes de Indias, en las que se denota cierta drásticidad inevitable, que deberían cumplir su finalidad; las sanciones para los monopolistas iban desde la confiscación de lo acaparado, a las multas y, hasta el destierro de las Indias.

La política antimonopólica del Gobierno Español se ejecutó mediante las autoridades e instituciones concejiles o urbanas. A los Alcaldes y Regidores correspondía vigilar el abastecimiento y provisión de las ciudades, facultándolos para fijar los precios de los artículos de primera necesidad, sin olvidar que los comerciantes tenían derecho de disfrutar de una ganancia moderada, por otra parte

⁶³Rodríguez y Rodríguez, Jesús. Los Monopolios en México, Ed. F.C.E., 2ª ed., México-Buenos Aires 1950, p. 226.

se crearon almacenes llamados alhóndigas en las que se guardaban los granos con limitación de precios y cantidades, suprimiendo las especulaciones que provocarían un alza en el costo de los cereales depositados, no se permitía que permanecieran en las bodegas más de 20 días, pasados los cuales la justicia y los diputados de la alhóndiga los expendían a precios de mercado.

En cuanto a otros productos como vino, telas, aceites, papel, hierro, sedas, especias, el acaparamiento era más difícil de evitar por dos razones: por tratarse de bienes importados, o la organización igualmente sancionada por las leyes del comercio que sólo permitía relaciones mercantiles a través de la Casa de Contratación de Sevilla, del puerto del mismo nombre y del de Cádiz, que anualmente partía una flota con destino a la Nueva España abarrotada con artículos de exportación tan codiciados en América que a su descarga en Veracruz ya se encontraban vendidos a los comerciantes de mayor capacidad económica, que los revendían a su vez a precios muy elevados, flotas semejantes fueron *El Galeón de Filipinas* y *La Nao de China*, que efectuaba de uno a dos viajes a las Indias Orientales y regresaba por Acapulco, siendo el único medio autorizado por la Corona para el comercio con esas tierras.

De todo esto resultó la constitución de los fuertes monopolios en provecho de los comerciantes más fuertes, pero al lado de este tipo de acaparamientos organizados por particulares, existían con mayor privilegio y poder los Estancos; había determinadas mercancías o bienes que se concedían al Estado para crear con ellas un Estanco en su propio beneficio, aquí no se puede afirmar que la denominación empleada por la abrogada Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional, sea del todo precisa, ya que declara que el Estanco *"es el monopolio constituido por el Estado para procurar provecho al fisco"*.

Muy diversos fueron los Estancos autorizados en la Nueva España, algunos se establecieron por consideraciones netamente hacendarías como el tabaco y el azoque, y otros por motivos de orden estatal como el de la pólvora.

El Estado no siempre administraba directamente los Estancos, sino que los arrendaba a las personas interesadas en explotarlos por un cierto precio, y así la situación se agravaba para los consumidores, toda vez que el contratista elevaba el costo de la venta de los artículos.

Con la expedición de la Real Ordenanza de Intendentes del 4 de diciembre de 1786, quedó bajo la competencia de los funcionarios que en ella se establecían la vigilancia y la administración de los Estancos, en enero de 1812 se promulgó un decreto por el que se declaraban extinguidos los Estancos llamados "menores", de cordobanes, alumbre y estaño, considerando que eran gravosos para la industria, siendo preferible al Fisco permitir el libre comercio de los mismos por los impuestos que obtendría.

Con la proclamación de la Independencia, no varió el panorama económico, por lo que el primer paso de la Junta Provisional Gubernativa, en materia mercantil, se dirigió a repetir el principio de libertad de comercio con todas las naciones del mundo, pero de manera errónea. En el Arancel para el Gobierno de la Aduana Marítima en el comercio libre del Imperio, del 15 de diciembre de 1821, se consignaron prohibiciones de importación de ciertos artículos que se suponía fabricaban en México, situación que produjo graves consecuencias, que el constituyente del 57 se vio obligado a procurar que no se repitiera, dando origen a una de las partes más importantes del artículo 28 Constitucional.

Aunque se abolieron algunos Estancos con la Cortes de Cádiz, el Estanco del tabaco fue el más persistente, pues rendía mejores ganancias, porque la renta del tabaco era la más provechosa y por eso conservada pero también costaba mayores

desasosiegos al Poder Central por continuas pugnas entre los Estados y de un desarrollado contrabando.⁶⁴

"Durante muchos años subsistieron los estancos, y se consideraron como fuentes importantes de ingresos del Estado, ya sea atendiéndolos directamente o entregándolos a particulares para su explotación."⁶⁵

En el proyecto de Constitución de 1856,⁶⁶ en su artículo 20 expreso:

"No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria".

Dicho precepto fue discutido y ampliado posteriormente por el Constituyente de 1857:

"Artículo 28: No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora."

Los estudiosos del derecho consideraron que la tesis sostenida en Constitución de 1857, correspondía a la actitud americana derivada de la *Ley Sherman Antitrust* y reforzada por la jurisprudencia de la Corte de los Estados Unidos de América, hasta la primera década de mil novecientos, en estos años tomó diferente dirección el criterio judicial, al darse cuenta los magistrados mexicanos que

⁶⁴Idem., p. 225

⁶⁵Idem., p. 226.

⁶⁶Diano de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso Constituyente. Sesión de fecha 22 de agosto de 1856, Tomo II, p.p. 197.

lo que estaban haciendo era cerrar los ojos ante una realidad inevitable, el auge de los monopolios.

En esencia la prohibición de la Constitución se dirigía a los monopolios estatales, así como a los estancos, en su consideración de monopolios fiscales.

A consecuencia del liberalismo se constituyeron los grandes capitales de las empresas. El Estado no tenía por que intervenir, estorbando el libre juego de la iniciativa privada. En éste ámbito quedaron catalogados como monopolios toda concesión, permiso o autorización en materia de crédito, de bienes de dominio público o autorización en materia de crédito.

En el régimen de Porfirio Díaz se dieron dos épocas, la primera del mantenimiento de las instituciones liberales, y en la segunda a partir del año de 1884, el gobierno se ve orientado a una nueva política de protección al capital extranjero brindándole seguridades principalmente jurídicas, ésta es la época en la que los monopolios se fortalecen al amparo del poder público y se vuelve a las épocas del acaparamiento de los artículos de primera necesidad como el maíz y los provenientes del extranjero.

Posteriormente el artículo 28 del proyecto de Constitución en 1917 correspondía al de la Constitución del 57, no dejaba de ser de tendencia liberal aunque las circunstancias que rodeaban a la nueva Constitución, fueron diferentes, en virtud de que el antiguo concepto liberal de los monopolios de leyes y autoridad, dio paso a los monopolios de hecho, organizados por particulares cuando integraban una ventaja exclusiva a favor de una o varias personas con perjuicio del público en general o determinada clase social.

Al discutirse este precepto dos importantes adiciones se le hicieron.⁶⁷

⁶⁷ Idem., Sesión de fecha 16 de enero de 1917.

a) "Una inspirada por Don Rafael Nieto, Subsecretario de Hacienda, relativa a la emisión de billetes por medio de un sólo banco que controlaría el Gobierno Federal."

b) "Una segunda adición se refirió a que no constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores, formadas para proteger sus propios intereses".

Así en el dictamen de la comisión del 12 de Enero de 1817, se observa el propósito del Constituyente por preservar de limitaciones la libre concurrencia: El artículo 28 del proyecto de reformas especifica la prohibición relativa a todo lo que signifique monopolio, y además, "comprende que esto es odioso en un país como el nuestro en el que debe dejarse el mayor campo de libertad posible a la industria y el comercio." ⁶⁵

⁶⁵Pérez, op. cit., p. 23.

2.3. CLASIFICACIÓN DEL MONOPOLIO

Son cuatro los factores que dificultan la incorporación de nuevas empresas a la industria como lo afirma Robinson⁶⁶ en su obra:

- a) *La prohibición legal;*
- b) *El control por parte del monopolista, de la oferta total de algún factor de la producción;*
- c) *El crédito mercantil de otras empresas que las nueva tiene que vencer para poder vender sus productos y;*
- d) *La dificultad o imposibilidad de ingresar en pequeña escala a una industria que, para la manufactura y la venta resulten eficientes, exige producción en gran escala.*

Estos cuatro factores han desempeñado un papel importante en la formación de los monopolios actuales, algunos monopolistas disfrutaban de poderes muy amplios, mientras que otros poseen un monopolio local que surte efecto en tanto no sea costeable importar a la zona monopolizada mercancías procedentes de otro lugar, y se ha denominado a este tipo de monopolio condicional o incondicional, mismos que pueden ser de corto o largo plazo, asimismo, dicho autor los clasifica de la siguiente manera:

“a) MONOPOLIO CONDICIONAL A LARGO PLAZO

Es aquel cuyo poderío no esta limitado ni por las probabilidades de que con el tiempo surjan competidores que aumenten la capacidad de la industria, ni por la de una alza de precio más allá de cierto nivel provoque competencia, quizá

⁶⁶Robinson Austine Gossage, Edward. Monopolio, Ed. F.C.E., 2ª ed. en español, México-Buenos Aires 1950, p.p. 35,40,46.

extranjera, estos monopolios se establecen por la acción del gobierno que prohíbe la concurrencia."

b) "MONOPOLIO INCONDICIONAL A LARGO PLAZO

Su duración no está limitada por el tiempo que tardan los competidores potenciales en construir equipo productivo nuevo o en llevar al mercado la nueva producción, encuentra limitado su poderío efectivo por el hecho de que al sobrepasar determinado precio atrae el mercado una serie de sucedáneos inmediatos que provienen de lugares más lejanos."

c) "MONOPOLIO INCONDICIONAL A CORTO PLAZO

Esta clase goza de poderío monopolístico que a la larga no puede sobrevivir a la construcción de nueva capacidad productiva, pero que, en tanto no aparezca la producción de los competidores, da lugar a un monopolio de esta especie, depende de la mayor parte de la capacidad mundial de producción, ya sea equipo o instalación fijos o fuente de materias primas ya desarrolladas."

d) "MONOPOLIO CONDICIONAL A CORTO PLAZO

Su poderío está limitado por la seguridad de que a la larga ingresan nuevas empresas a la industria, si se eleva el precio de manera considerable por encima del nivel moral y por la amenaza de competidores de fuera, si el precio excede el costo que rige en mercados vecinos en más de los gastos de transportes, incluidos los derechos de importación y otros obstáculos. La gran mayoría de los monopolios más débiles, los gobiernos los favorecen en ocasiones imponiendo derechos arancelarios, de suerte que durante una depresión puede aumentar considerablemente su capacidad para elevar las utilidades de sus miembros."

"Estas clases de monopolio, no pueden considerarse herméticas e inmutables",⁷⁰ considera que en virtud de que es difícil estimar si determinados factores son de suficiente importancia para convertir un monopolio incondicional a corto plazo en un condicional a largo plazo, sobre todo cuando un monopolio a largo plazo depende de los obstáculos puestos a la admisión de nuevas empresas, toda vez que las desventajas que ocasiona la producción en pequeña escala y su duración estriba dependiendo del monopolista que empleó su periodo de tal forma que la empresa que ingresa a la industria en pequeña escala no pueda ganar más que utilidades normales.

Por lo que en consecuencia con esta idea, un monopolio a corto plazo se ocupará más bien de los problemas financieros de acrecentar y reunir en un fondo común las ganancias, un monopolio de carácter duradero se ocupará también de aumentar sus utilidades mediante la reducción de sus costos de producción, pero en casi todos los países la legislación impone mayores gravámenes a una que a otras, o hace que sea más difícil, dar fuerza legal a ciertas clases de acuerdo o convenio.

Caballeas,⁷¹ nos explica, que las principales clases de monopolio son el de hecho y el legal, conceptuándolos de la siguiente manera:

a) MONOPOLIO DE HECHO:

Es el resultante del libre juego de la producción o de las circunstancias, sin intervención del Estado o reconocimiento oficial, ni de la confabulación privada, a veces se origina automáticamente, por tratarse del único productor o fabricante; por la reputación o calidad de ciertos artículos; por haber soportado la competencia; por desaparición casual o forzosa de rivales; por la fusión de empresas similares.

⁷⁰Robinson, op. cit., p. 49.

⁷¹Cabanellas, op. cit., p. 381.

b) MONOPOLIO LEGAL:

Es aquél que se establece por una disposición expresa del poder público, que otorga a un particular o una empresa privada, o se reserva la explotación de una fuente de riqueza, la exclusiva para el comercio de un producto o la prestación privilegiada de un servicio. De una manera u otra se pretende la finalidad fiscal; consistente en los ingresos o beneficios en los casos de gestión directa, y en la tasa, participación, cuota u otra percepción cuando se concede el monopolio a una persona de interés privado.

Así como el monopolio es la forma de mercado en la que existe un sólo vendedor, a contrario sensu, el *monopsonio* es la análoga forma de mercado en que existe un solo comprador, en el mercado bilateral existen un solo vendedor y un solo comprador, es decir un solo monopolista, que se enfrentan entre sí, cada una trata de fijar el precio más conveniente para él.

Igualmente una empresa puede poseer un poder de monopolio en la oferta de un bien o servicio, también puede existir esta empresa que compra un factor de producción, un ejemplo claro aplicable a esta situación es el que nos brindan Arthur Seldón y F.G. Pennance,⁷² quienes consideran " el caso de los compradores que se agrupan en una agencia de compras, el de un gran almacén que es el único comprador de un producto particular de los que vende, y el de una gran empresa en una pequeña localidad aislada que, a veces, es la única compradora de ciertas clases de trabajo."

Por otra parte, el monopolio suele dividirse en:⁷³

⁷²Seldón y Pennance, op. cit., p. 369.

⁷³Pazos, op. cit., p. 263.

- a) *Públicos y privados, según pertenezcan al Estado, quien los administra con fines de bienestar colectivo por medio de órganos especiales, o según sean propiedad de personas físicas o morales que las explotan con el fin de obtener beneficios; y*
- b) *En locales, nacionales o internacionales, por la amplitud geográfica del mercado sobre el cual ejercen su poder.*

Tenemos que existen por igual los monopolios sociales, que se basan en disposiciones legales dictadas por el Estado, o en ventajas y privilegios especiales concedidos por otros monopolios, su existencia se permite porque se considera que constituyen medios propios para alcanzar ciertos fines de interés colectivo, por ejemplo: las patentes y los derechos de autor tienen por objeto estimular las invenciones y la creación literaria, artística o científica, que son por tiempo limitado, porque en su duración el autor o inventor logrará la justa retribución de su esfuerzo, y que una vez que se ha obtenido, el dominio público exige que pase a su poder.

Las patentes en sí, conllevan diversas clases de monopolio, como el monopolio del artículo patentado, que solo puede ser vendido por el titular de la patente; el monopolio que se elabora con el artículo patentado; y, el monopolio de otras mercancías que han de usarse con dicho artículo, y que el monopolista exige que le sean compradas a él y no a sus competidores, como condición expresa para venderlo.

En el mismo sentido las *marcas de fábrica*, son monopolios, toda vez que la ley impide que quien quiera que no las haya registrado las copie o las imite, sin embargo, su eficacia protectora es menor que las de las patentes, puesto que no vedan la producción y venta de artículos exactamente iguales a los que llevan, no obstante pueden diferenciar la mercancía, ya que el fabricante puede persuadir a cierto grupo de compradores de que los géneros que ostentan su marca son

preferibles a otras marcas, lo que sucede en la misma medida con los *nombres comerciales, mención del productor o de la fábrica y las indicaciones de origen*, las que se hacen sobre el país o la región de donde procede la mercancía.

"Los monopolios naturales, no son originados por disposición legal, sino por causas naturales, o por circunstancias que no dependen exclusivamente de la voluntad individual",⁷⁴ ejemplos de ellos: La explotación de una fuente de agua mineral de determinadas propiedades, o la empresa que produce vino proveniente de una clase especial de uva que solamente se da en determinada región de calidad particular, las minas de Kimberly en Sudáfrica, que controlan la casi totalidad de la producción de diamantes en el mundo; constituye también otro monopolio de la misma especie, la Internacional Nickel Corporation del Canadá, dueña de casi todos los yacimientos de níquel existentes en el mundo.

En otro concepto Luis Pazos,⁷⁵ nos explica que en el mercado existe la competencia imperfecta o, como se ha definido por otros autores como monopolística, "misma que presupone ventajas e influencias de unos vendedores sobre otros a falta de un conocimiento completo del mercado por parte de los mismos, quienes además, por medio de la marca, presentación y publicidad, buscan hacer aparecer a sus productos como exclusivos o diferentes de los existentes en el mercado" y afirma, que lo contrario a la competencia es el monopolio, que se da cuando un solo vendedor o grupo puede influir en la fijación del precio de un producto, un monopolista puede fijar el precio de un bien, pero no la cantidad consumida o viceversa; es decir, fijar la cantidad consumida, pero no el precio.

Si el monopolista desea vender mayor cantidad de su artículo, aunque sea de gran utilidad para los consumidores, tiene que bajar el precio, debido al poder

⁷⁴Zamora, Francisco. Tratado de Teoría Económica, Ed. F.C.E., 14ª ed., México 1985, p. 426.

⁷⁵Pazos, op. cit., p. 264-265.

limitado de compra. Así el monopolio, estrictamente, es aquel que mantiene una posición hegemónica en el mercado, gracias a la protección del Estado.

El mismo autor opina que las únicas formas eficaces que tiene el gobierno federal para combatir los monopolios son:

- a).- *Fomentar la libre competencia y,*
- b).- *No otorgar privilegios o protecciones a una empresa.*

Brennan,⁷⁶ hace referencia a una estructura de mercado en la que existe un solo vendedor de un producto aduciendo, que; "la competencia pura puede ser visualizada como representando un polo y el monopolio el polo opuesto, mientras que bajo la competencia pura existen muchos vendedores en el monopolio sólo hay uno". Cuando existen muchas firmas vendiendo un producto ninguna de ellas superando en forma individual, influye en el precio, un monopolista por el contrario, diferencia su producto de todos los otros existentes en la economía y ejerce el control sobre su precio.

La posición del único vendedor puede durar si no existen buenos sustitutos para el producto que vende, por lo tanto, a diferencia de la firma puramente competitiva, por lo que el monopolista debe ser capaz de prevenir la entrada a nuevas firmas que podrían ser atraídas a la industria por el beneficio que dicho monopolista disfruta, de otra manera, no podría mantenerse como tal.

La Ley Federal de Competencia Económica, contempla en sus artículos 9º y 10º dos tipos de prácticas monopólicas, que son las absolutas y las relativas, la Ley distingue entre ambas. Las primeras son consideradas anticompetitivas sin ambigüedad o condición alguna, mientras que en las segundas el efecto neto sobre

⁷⁶Brennan, op. cit., p.p. 234-326.

la competencia y el proceso competitivo no siempre es claro, por lo que para considerarse nocivas deben ser previamente evaluadas.

Las prácticas monopólicas absolutas son acuerdos entre competidores para fijar precios o posturas en subastas públicas o cuotas de producción, o para distribuirse mercados. Estos acuerdos no involucran integración productiva, por lo que no conllevan ningún tipo de ganancia en eficiencia y su objeto es monopolizar el mercado. Por ello estas prácticas están siempre prohibidas y serán sancionadas con mayor severidad.

Además, los actos realizados no producirán efectos jurídicos, lo que significa que el cumplimiento de estos acuerdos no será exigible, estas prácticas son conocidas como prácticas horizontales, porque se dan entre empresas competidoras y son las más nocivas en el proceso de competencia.

El artículo 9º. de la Ley Federal de Competencia Económica, define como prácticas monopólicas absolutas aquellos contratos, convenios arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea cualquiera de los siguientes:

- I. Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto.*
- II. Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir o comercializar sino solamente una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios.*
- III. Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos y espacios determinados o determinables; o:*

IV. Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas.

En todos estos casos, independientemente del tamaño del mercado o de las empresas que lleven a cabo actos monopólicos, se estará violando la ley y habrá lugar a sanciones administrativas, además de la responsabilidad penal en que se pueda incurrir.

Las prácticas que la ley califica como "prácticas monopólicas relativas", son aquellas que generalmente producen tanto efectos positivos como negativos, dependiendo de su aplicación, estas prácticas pueden buscar la integración o coordinación productiva o de distribución para incrementar la competitividad de las empresas y , así, reducir los precios al consumidor final, sin embargo, bajo ciertas condiciones, éstas prácticas pueden ser nocivas a la competencia, concretamente cuando los efectos negativos se esconden en los efectos positivos que pudieran generar. Por ello, la ley establece criterios de evaluación y condiciones que deberán acreditarse antes de que una práctica relativa pueda ser considerada como monopólica por lo tanto violatoria de la ley.

El artículo 10º de la Ley que tratamos, indica las que son consideradas prácticas monopólicas relativas, identificadas bajo la denominación con que generalmente son aludidas, incluyendo, al principio de cada subsección el texto legal que describe la práctica en lo conducente, estas prácticas serán consideradas como violatorias de la ley cuando se hallan examinando los criterios de evaluación. Estas prácticas son también conocidas como *verticales*, pues se dan entre empresas o agentes involucradas en una relación vertical, como es la que se presenta entre un productor y un distribuidor.

2.4. PRACTICAS NO CONSIDERADAS MONOPOLICAS

Existen ciertas actividades que, por su importancia social, deben ser tratadas monopolíticamente, pero en este caso, están reservados estrictamente al Estado y que expresamente se encuentran listados en el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional, que en su parte conducente dispone:

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

De igual manera, se encuentran exceptuadas de monopolio, las precisadas en los párrafos subsiguientes del propio artículo:

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

"No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzca o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas

asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata".

"Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora".

"El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público".

"La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a los dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevar a cabo mediante ley".

"Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten substancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta".

A las prácticas monopólicas que no son consideradas como tales, se les ha considerado monopolios legales, que son los establecidos por una disposición expresa del poder público, que en este caso son las excepciones a que hace referencia el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que concede a un particular o una empresa privada o se reserva para sí, la explotación de una fuente de riqueza, la exclusividad para el comercio de un producto o la prestación privilegiada de un servicio, que de una manera u otra pretende un finalidad fiscal, consistente en los ingresos o beneficios en los casos de gestión directa; y en la tasa o cuota cuando se concede el monopolio a una persona de interés privado.

También se califica de legal, por otorgarlo la ley y con carácter exclusivo, el derecho de explotar una patente de invención, mientras exista la inventiva por el estímulo de lucro.

Igualmente de orden público son otras actividades, como el correo, telégrafos y la radiotelegrafía; así como la acuñación de moneda y la emisión de billetes por un solo banco, hasta antes de la reforma de 1995, petróleo y sus derivados, electricidad, los ferrocarriles y la comunicación vía satélite son considerados sectores prioritarios por la nueva reforma.

Actualmente el artículo 25 constitucional atribuye al Estado, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señala el párrafo cuarto reformado⁷⁷ del artículo 28 Constitucional, y obliga al Gobierno Federal a mantener siempre la propiedad y control sobre los organismos que en su caso se establezcan, como áreas prioritarias para el desarrollo nacional.

⁷⁷Reforma al artículo 28 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de marzo de 1995.

"Art.28.-

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación via satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos, mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia".

Por lo tanto, el artículo 28 Constitucional contiene disposiciones relativas a lo que se ha dado en llamar *la rectoría económica del Estado*, por lo que se refiere a los monopolios corresponde apuntar "que es ilusoria la prohibición respecto de la existencia de monopolios y que tal disposición debe entenderse en los términos a que se contrae el segundo párrafo, es decir a impedir los efectos inconvenientes de las prácticas monopólicas especialmente en la fijación de los precios."⁷⁸

No sólo la ley reglamentaria del artículo 28, expedida en 1934, se inclinó por la vertiente intervencionista del Estado, sino que la legislación económica adoptada por los gobiernos de la revolución, ratificó y configuro la tesis de la economía mixta, y las reformas constitucionales de los años correspondientes a la vigencia de la Constitución de 1917, han acentuado el papel rector del poder público en el desarrollo económico, sin que se hayan desfigurado los mecanismos de la economía del mercado.

⁷⁸De la Madrid, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional, Economía y Dererecho, Ed. Porrúa, S.A., 2ª ed., México 1980, p. 2.

Comentaristas de ediciones oficiales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicen al respecto: puesto que los particulares no pueden o deben realizar ciertas actividades por tratarse de los servicios públicos que al gobierno corresponde atender, la acuñación de moneda, los servicios de correos y telégrafos, la radiotelegrafía y la emisión de billetes, no constituyen monopolios.

Para evitar interpretaciones equívocas, el mismo precepto determina que tampoco lo son las asociaciones de trabajadores, ni las cooperativas de producción.

Miguel de la Madrid, considera que aún cuando la ley no lo contemple así, "la exclusividad del Estado en ciertos servicios públicos, desde el punto de vista económico, es verdadero monopolio".⁷⁹

Entre las excepciones o monopolios legales a favor del Estado, se encuentran desde el siglo pasado, la acuñación de moneda y el correo; toda vez que la acuñación de moneda es una necesaria función del Estado, y el monopolio a su cargo es de utilidad pública porque se reconoce que la seguridad en las operaciones comerciales.

La acuñación de moneda ha constituido un monopolio legal, permitido no prohibido, desde la Constitución de Cádiz de 1812, lo mismo ha ocurrido con la comisión de billetes, a través del Banco de Estado que no fuera incluido hasta la Constitución de 1917, como consecuencia de la crisis bancaria de 1908.

Actividades como la enseñanza y el ejercicio de profesiones fueron igualmente consideradas como monopolios legales, según el voto de la minoría del Proyecto de Constitución de 1842, aquí también se agregaron los llamados privilegios a inventores y autores que constituye una salvedad al principio de libre

⁷⁹Idem., p. 4.

conurrencia debido a que impide a cualquier persona, que no sea el autor, el artista o inventor, realizar actividad alguna en relación con las obras o inventos de que se trate, salvo los casos establecidos en los ordenamientos que los rigen.

El monopolio del correo, lo consideraron servicio público los Constituyentes Coronado y Ruiz, mientras que Ramón Rodríguez, pugnó porque esta actividad pasara a la esfera de particulares, "ya que en el fondo solo era una empresa de transporte, cuyo establecimiento aunque fuera de utilidad pública, por ello implicaba que se debiera monopolizar por el Estado."⁸⁰ El Constituyente Coronado, consideró al correo también en su carácter de venta federal, que le dio la ley del 23 de febrero de 1861, por el cual al particular recibe una contraprestación o servicio a cambio de cubrir su costo.

A fines del siglo pasado, se sugirió que los servicios telegráfico y telefónico, pasarán a ser un servicio público atendido por el Estado, pues había deficiencias en la prestación del servicio por las empresas privadas, sugerencia que fue atendida y se incluiría en el proyecto de Constitución de 1917.

El dictamen del artículo 28 del proyecto de Constitución explicaba:

"...el monopolio odioso en un país como el nuestro en el que debe dejarse el mayor campo de libertad al comercio y a la industria y, solamente como medida de orden y para garantizar debidamente los derechos tanto de las personas como de la Nación misma, se reserva a ésta los relativos a la acuñación de moneda, correos, telégrafos y radiotelegrafía"⁸¹.

Con fecha 27 de junio de 1990, se derogó el párrafo quinto del artículo 28 Constitucional, el cual abordaremos con mayor profundidad en el capítulo

⁸⁰Idem, p. 6.

⁸¹Idem., p. 9.

precedente, que establecía la nacionalización de la banca como una excepción a la prohibición de monopolios y determinaba la prestación del servicio de banca y crédito como exclusivo del Estado, sin ser objeto de concesiones a particulares. Con esta reforma se regresa al régimen anterior del sistema financiero de 1982, pero con nuevas agrupaciones financieras que fusionan bancos pequeños.

Así mismo, cuando el Estado no toma para sí mismo la realización de un servicio público o la explotación de un bien, autoriza y concesiona, esas labores a individuos o grupos, sin embargo, dichas concesiones deben tener un fundamento legal específico y su uso por extranjeros debe estar, total o parcialmente prohibido en algunas actividades, por lo que el Estado no alentará los monopolios.

El subsidio a que se refiere el último párrafo de este artículo, o sea la ayuda económica que el Estado presta para la realización de actividades prioritarias, no debe ser ilimitado, permanente o para beneficio exclusivo de una persona o grupo social, por el contrario, debe ser general, temporal y no afectar la estructura financiera de la Nación.

El maestro Ignacio Burgoa,⁸² hace una observación a las reformas que se introdujeron al artículo 28 Constitucional en el año de 1983, comentando que este precepto "cambio esencialmente el espíritu y el texto del anterior artículo, y quedó tal y como lo había concebido el Constituyente de Querétaro," en virtud de que suprime la libre concurrencia por considerarla incompatible con la rectoría económica del Estado, y que dispone incongruentemente que: "En los Estados Unidos Mexicanos, quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes", estimando vedadas las prohibiciones "a título de protección a la industria", sin embargo, nos dice, "que se tolera la libertad en materia económica, en el sentido de

⁸²Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Ed. Porrúa, S.A., 3ª ed., México 1992, p. 291.

que, como una consecuencia de la prohibición monopolística, toda persona puede competir con otra en la misma actividad, esta tolerancia subsistirá, mientras los órganos legislativos no impongan a dicha entidad cualquier actividad económica para exigirla en monopolio estatal."

Agrega además, que el párrafo cuarto del precepto que citamos, incurre en una contradicción, al reservar al Estado de modo exclusivo diversas actividades económicas, sin considerarlas como monopolio, que en realidad puede ser considerados como tal, desde un punto de vista más estricto.

De lo anterior se concluye, que fuera de la monopolización del Estado, ninguna otra función es susceptible de constituir un monopolio desde el punto de vista Constitucional, por lo que el Estado, "única y exclusivamente puede asumir el aspecto de monopolizador e impedir que cualquier otra entidad o individuo desempeñe las funciones que a él le reserva la Ley Fundamental"⁶³.

De los conceptos vertidos y en especial los que exponen los últimos dos autores que citamos, considero que dichos razonamientos resultan ser un erróneos, en virtud de que válidamente en la doctrina pueden ser considerados como monopolios estatales, toda vez que es el propio Estado el que se reserva para sí, la explotación o producción de determinada actividad en diversas ramas, pero cabe mencionar, que dichas actividades siempre persiguen como fin esencial satisfacer el interés público, del cual el beneficiario en última instancia es el pueblo.

⁶³Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, S.A., 24ª ed., México 1992, p. 414.

CAPITULO III
MARCO JURIDICO REGULADOR DEL
MONOPOLIO

3.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El artículo 28 de la Constitución Política de 1917, contiene algunos de los principios que rigen la vida económica del país, apartándose del liberalismo que la anterior Constitución del '57 consagró, el precepto vigente subordina los derechos individuales al interés de la sociedad.

La legislación antimonopolista que ya para entonces existía en varios países, particularmente en los Estados Unidos de América, influyó en el contenido del artículo 28 de nuestra Carta Magna. La Ley Sherman Antitrust de 1890 y la Ley Clayton de 1814, tuvieron su influencia en la formulación del artículo en comento.

El texto aprobado por el Congreso y que quedó expresado en la Constitución de 1917, que posteriormente sufrió diversas reformas, textualmente prevé:

"Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

"En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de una clase social".

"Las leyes fijarán las bases para que señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La Ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses".

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda, correos; telégrafos; radiotelegrafía, y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión."

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

"No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad,

siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata".

"Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora".

"El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social con los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público".

"La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a los dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante la ley".

"Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten substancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta."

En efecto, el artículo 28 en vigor no proscribe sólo los llamados monopolios legales, como lo hacía su antecedente de 1857, sino que condena todas las formas conocidas de monopolios de hecho, pugnano por el

establecimiento de una legislación adecuada y severa para perseguir y combatir dichas prácticas en cuanto causen perjuicio al público en general.

Es categórica la prohibición de toda clase de monopolios, salvo las que establecía el propio artículo, como los relativos a las telecomunicaciones y al Banco de Emisión de Moneda. Por lo tanto, con motivo de la presente reforma, la acuñación de moneda y la emisión de billete por medio de un solo banco, quedaron dentro de la excepción a que se refería dicho precepto; así mismo para dar mayor seguridad y protección a la soberanía nacional, se determina dar prioridad a las comunicaciones vía satélite y ferrocarriles para el buen desarrollo nacional, para que el Estado ejerza la rectoría sobre dichas áreas, que velará mediante su organización, y que se realice de manera equilibrada, sin beneficios exclusivos para algunos sectores, sino que alcance íntegramente a toda la sociedad.

La finalidad de fortalecer la soberanía nacional, debe estar presente en la función rectora del Estado, y actualizarse en medidas que aseguren el aprovechamiento de los mexicanos de sus propios recursos, para que el desarrollo de la tecnología sea propia, y permitir que las decisiones que afectan el pueblo de los Estados Unidos Mexicanos, sean el menor número de interferencias externas posibles.

El fortalecimiento de la soberanía, es el objetivo para cualquier Estado que aún no completa sus diversas etapas de desarrollo como nuestro país, y que se encuentra en desventaja frente a los más avanzados.

Nos encontramos que este precepto no pretende en sí definir a los monopolios, aunque históricamente se le han equiparado actividades diversas, situación por la que, la redacción vigente prefiere utilizar el término de prácticas monopólicas que el de monopolio.

Por ello, el actual precepto constitucional no sólo prohíbe los monopolios con sólo el fin de proteger a los productores o distribuidores y asegurar la libre

conurrencia, sino que solamente es partidario de la misma mientras beneficie a los consumidores, cuyos intereses son los que trata de proteger en última instancia esta disposición constitucional, lo cual se desprende claramente de las reglas contenidas en su párrafo segundo, en el que reiteradamente hace mención al propósito de evitar que el público tenga que pagar precios excesivos.

La Asamblea de Querétaro,⁸⁴ “supo recoger en este artículo las aspiraciones de la revolución”, así, al proscribir los monopolios se consignaba en la Constitución otra garantía social misma que aclaró lo que entendía por el *improcedente privilegio* como una ventaja exclusiva e indebida, a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del pueblo.

Sin embargo, este precepto establece varias excepciones, algunas complementarias de las consignadas en la Constitución anterior, mismas que entre las primeras, exceptúa de la prohibición general, además de los correos, a los telégrafos y la radiotelegrafía y, junto con la acuñación de moneda, la emisión de billetes por un solo banco, esta última produjo grandes y prolongados debates por el Congreso Constituyente del 17, pues resultaba una innovación substancial en esta materia, que en esa época no todos comprendieron.

Otra excepción, fue la establecida en favor de las asociaciones de trabajadores, que no fue producto de una iniciativa de ley en particular, sino una cuestión surgida en los debates del Congreso.

Se exceptúa también a las asociaciones o sociedades de productores, dicha iniciativa fue propuesta por los diputados constituyentes que representaban al Estado de Yucatán, y su objetivo principal era hacer posible la sobrevivencia legal y constitucional de un organismo que ya existía y que controlaba las ventas de henequén al extranjero, de lo que las limitantes que se impusieron a tales asociaciones fueron:

⁸⁴Congreso de la Unión, op. cit., p. 9.

- Que no produjeran artículos de primera necesidad
- Que fueran la principal fuente de riqueza de la región productora y,
- Que la venta se hiciera directamente al extranjero, independientemente de la vigilancia que los gobiernos federal y estatal, de la autorización de las legislaturas correspondientes y de la facultad que estas conservan para derogarla.

Los párrafos que se refieren a eximir del carácter de monopolio a las asociaciones de trabajadores y a las asociaciones o sociedades cooperativas constituidas para vender sus productos al exterior, el primero de ellos, tiene su origen en la intervención del Diputado Von Versen, que voto en contra del dictamen del artículo 28 presentado por la Comisión de Constitución, objetándolo de peligroso para los obreros, este Diputado conocía los esfuerzos de la clase patronal americana para que se sancionara a sus trabajadores como contrarios a la Ley Sherman.

La Ley Clayton de 1914, eximió a los sindicatos de obreros de ser considerados como monopolios, por lo que los argumentos de Von Versen, fueron definitivos y se incluyó el párrafo que comentamos.

El segundo párrafo, referente a las asociaciones de productores para vender al mercado exterior, nació como ya comentamos, por la diputación yucateca, que lo propuso con base en el éxito de la Reguladora de Henequén en su lucha contra los trusts extranjeros, para colocar su producto en el mercado mundial. Esta disposición constituye un anticipo a la "Ley Webb Pomeroy" de 1918 en Estados Unidos de América, que eximía de las sanciones antimonopolísticas a las sociedades que vendían su producto al exterior, "dicha ley se tradujo en un franco apoyo a los trusts norteamericanos para la conquista del mercado mundial".⁸⁵

⁸⁵Mújica Montoya, Emilio. El artículo 28 y sus repercusiones en la vida económica de México. Escuela Nacional de Economía, Cursos de Invierno, México 1958, ed. única, p.p. 183-187.

La Comisión Reguladora del Precio del Henequén, establecida por Pino Suárez y Salvador Alvarado. Dicha comisión creada por el Estado estaba integrada por los productores de henequén para vender directamente sus productos al extranjero, eliminando así, la acción de compañías intermediarias de los Estados Unidos de América, como la *International Hardware*, aunque el control de precios por el Estado era ya conocido desde el decreto de 1901, promulgado por Porfirio Díaz, el movimiento cooperativo se iba introduciendo poco a poco en el medio. Faltaban más de diez años para que la influencia del movimiento cooperativo, a través de Charles Guide y de Federico Bach, se plasmara en la legislación federal sobre sociedades cooperativas de 1927, 1933 y 1938.

De 1918 a 1982, el artículo 28 no fue reformado, lo cual constituyó una excepción en el panorama que nos ofrece la Constitución. Antonio Carrillo Flores en sus dos artículos de 1946 y 1952, "fue el conciliador más persuasivo entre el liberal texto del artículo 28 y la realidad económica, y promovió su regulación con las leyes reglamentarias de 1931 y 1934, con las cuales se había introducido el concepto de economía mixta."⁶⁶

Por otra parte, y en especial el servicio de banca y crédito, al que se refería el párrafo quinto de dicho precepto, merece especial mención, la expropiación de la banca privada el 1o. de septiembre de 1982, provocó que se adicionara un quinto párrafo al artículo 28, para reservar el Estado Mexicano la prestación del servicio público de banca y crédito, ésta expropiación fue muy debatida, y no obstante que se afirmó que era irreversible, la realidad es que solo duró ocho años, además de que en nuestro país, se decidió privatizar gran parte de las empresas que se consideraba dentro del sector llamado paraestatal, lo que colocó a los Estados Unidos Mexicanos como uno de los países que casi esta por terminar esta etapa de privatización, pues de 1150 entidades que existían en 1981, se liquidaron, transfirieron y privatizaron aproximadamente cerca de 200 paraestatales.

⁶⁶Idem, p. 187.

La privatización de los bancos comenzó con la derogación del párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución, en junio de 1990 y se terminó en el segundo semestre de 1992, considerando importante transcribir en parte, la exposición de motivos de la iniciativa del ejecutivo para promover su derogación:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. INICIATIVA DE REFORMAS AL ARTICULO 28
CONSTITUCIONAL. 1990.**

"A lo largo de nuestra historia, los mexicanos nos hemos propuesto perdurar como una comunidad política independiente. Siempre hemos buscado prosperar en libertad, con justicia y de acuerdo con las tradiciones y valores que nos identifican. Estos fines compartidos fundan nuestra nacionalidad. Han sido la razón de las instituciones que hemos construido en el tiempo y la causa de las luchas que hemos debido librar".

"En cada momento, hemos necesitado evaluar las circunstancias internas y externas del país para decidir la estrategia y los instrumentos pertinentes a los fines básicos de nuestra convivencia organizada. Por eso, en la conducción del desarrollo nacional el Estado Mexicano, emanado de la Revolución, ha adaptado la estructura y función de sus órganos para defender la soberanía y promover la justicia".

"Con esos propósitos, desde finales de los años veinte, el Estado asumió amplias responsabilidades para prestar servicios, proveer bienes básicos y guiar el ejercicio de las libertades, era necesario promover nuevas organizaciones sociales, construir la infraestructura e impulsar la industrialización del país. El Estado generó, así, dependencias y organismos públicos para canalizar recursos y dar respuesta a las demandas del campo y de las ciudades. En este proceso cambió a México y, con ello, ha emergido una nueva demanda de transformación."

"La reforma del Estado implica, por eso, volver al espíritu original que la Constitución de 1917 reclama, en las circunstancias actuales, internas y externas, la promoción del más extenso ejercicio de las libertades, compatible con las libertades de los demás; la eliminación de paternalismos que inhiben la iniciativa y

los derechos de los mexicanos; la respuesta ágil a las demandas de alimentación, educación, salud, vivienda y servicios, particularmente de los más necesitados; el fortalecimiento democrático del Estado para garantizar la paz social y armonizar los intereses encontrados de la sociedad contemporánea..."

"La reforma del Estado entraña abandonar concepciones ligadas a realidades y circunstancias del pasado y a situaciones internacionales superadas; entre ellas, la identificación que asociaba más propiedad estatal con más justicia y mayor fortaleza. Ahora, frente a los cambios en México y en el mundo, la atención de las responsabilidades básicas del Estado requiere una más selectiva propiedad estatal y una más amplia participación de la sociedad. Se impone por ello, un ejercicio moderno de la autoridad del Estado, menos propietario y más efectivo en la conducción y promoción del desarrollo nacional, siempre dentro de la ley y preservando nuestras convicciones profundas".

"Hoy, para fortalecer la soberanía por la vía de la justicia, recuperamos el propósito original del Constituyente de 1917, quien concibió la búsqueda de la prosperidad nacional en la economía mixta. Se proponía entonces, como se busca hoy, que el Estado conduzca, promueva y regule en función del interés general la libre actividad de los particulares y dé, en su intervención directa, prioridad efectiva a las demandas de quienes más necesiten".

"Considerando todo lo anterior, se propone a la consideración del H. Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de reforma constitucional que tiene como objeto el restablecer el régimen mixto de la prestación del servicio de banca y crédito. Esta propuesta se sustenta en :

"Primero.- La impostergable necesidad de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos: dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre las bases productivas y duraderas."

"Segundo.- El cambio profundo en el país de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero mismo, modifica la raíz de las circunstancias que explicaron la estatización de la banca."

"Tercero.- *El propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos."*

"Por tanto, el restablecimiento del carácter mixto en este sector permitirá mas eficiencia en el sector de la banca como su desarrollo, más dedicación a las áreas estratégicas y mayor capacidad de respuesta a las demandas de la población. En una propuesta de reforma que busca la congruencia con el espíritu del Constituyente en las circunstancias presentes y para beneficio de todos..."

"... El restablecimiento del régimen mixto de propiedad de la banca no significa ni el retorno de privilegios, ni el abandono de la rectoría del Estado, ni una renuncia a su participación directa en la actividad financiera. La profundización de los mercados de dinero y capitales, la diversificación de instrumentos y intermediarios y la mayor competencia entre ellos impiden que se formen monopolios de asignación de recursos o que se canalice éstos de forma preferencial en favor de intereses de grupo de particulares..."

"... El proyecto de reforma que presenta el ejecutivo a mi cargo permitirá establecer en la ley secundaria que structure y regule el nuevo sistema bancario, disposiciones que conforme a las cuales éste quede integrado con entidades de la administración pública federal y con empresas de participación mayoritaria de los particulares..."

"Reconocemos la importante contribución de cada uno de los trabajadores bancarios para mejorar y fortalecer la buena marcha de los bancos durante los últimos años. Las nuevas circunstancias, de ser aprobada esta iniciativa, no afectarán en ningún caso, los derechos de los trabajadores bancarios. Este es, y seguirá siendo un compromiso permanente del Gobierno de la República..."

"El Gobierno de la República está convencido de que el restablecimiento de un régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito, como el que se propone el Constituyente Permanente, mantiene continuidad con nuestras profundas convicciones históricas y contribuye en las actuales circunstancias, internas y externas, a promover mas eficazmente la justicia entre los mexicanos y,

por ello mismo, defender mejor nuestra soberanía. El beneficiario último de este cambio será el pueblo de México."

Con fecha 27 de junio de 1990, se derogó el párrafo quinto del artículo 28 que establecía la nacionalización bancaria como una excepción a la prohibición de monopolios y que determinaba a la prestación del servicio público de banca crédito como exclusiva del Estado sin ser objeto de concesión a particulares.

Como producto de ésta reforma, en julio de 1990 se discuten y aprueban tres leyes que reorganizan el sector bancario: la Ley de Instituciones de Crédito; la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, así como el decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores.

Originalmente se consideró que el artículo 28 Constitucional, era un complemento de los que consagran las libertades de trabajo, industria y comercio, los monopolios habían sido obstáculo para el fortalecimiento de la libre concurrencia o libre competencia. Incluso las primeras excepciones concedidas a favor del Estado, como la acuñación de moneda, fueron hechas en virtud de que con ello se daba seguridad en las operaciones comerciales.

El problema principal que afrontó el artículo 28, fue porque consagró una prohibición absoluta hacia los monopolios, incluyendo al Estado, con la cual restringía la participación estatal en la economía, la promulgación de la Ley Reglamentaria en Materia de Monopolios el 31 de agosto de 1934, y la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, el 31 de diciembre de 1950, así como la reforma de 1951 del artículo 131 Constitucional, situaciones que lograron perturbar el fundamento del artículo 28 Constitucional.

Una de las decisiones políticas fundamentales de la Constitución de 1917, fue el establecimiento de un régimen jurídico para el establecimiento de un sistema económico mixto, en donde se dejó a los particulares un gran margen de libertad económica, se responsabilizó al Estado de una política económica activa

ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUATEMALA
BIBLIOTECA

para promover un desarrollo económico nacionalista, con reformas estructurales socioeconómicas que transformaron a la sociedad mexicana.

No sólo la Ley Reglamentaria del artículo 28 expedida en 1934, se inclinó por la intervención del Estado y una legislación económica que ratificó y configuró la economía mixta y las reformas subsiguientes de la Carta de 1917, acentuaron el papel del Poder Público en el desarrollo económico.

Entre estas reformas cabe destacar la de 1950, que adicionó el artículo 131, el cual concede facultades del gobierno federal en materia económica, y señala en parte: que es potestad de la Federación, regular el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional. Antonio Carrillo Flores, plantea que, después de la reforma del artículo 131, parece inevitable concluir que el artículo 28 ha sido derogado tácitamente, o que, su vigencia es desde entonces parcial".⁸⁷

En la actualidad el párrafo cuarto del precepto Constitucional del que nos ocupamos, fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 1995, que dispone:

*"Art. 28
No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o*

⁸⁷Mújica, op. cit., p. 33.

permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El contenido de este artículo, ha sido la base constitucional para una serie de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas y que han configurado la política económica del país, y que esta ubicado en el Capítulo I del Título Primero de la Constitución Federal, denominado "De las Garantías Individuales", y se relaciona con los artículos 4º, que consagra la libertad de trabajo, industria o comercio; 27 que regula la propiedad; 73 fracciones X, XVII y XVIII, que concede facultad al Congreso de la Unión para legislar sobre el Banco de emisión único, correos o casas de moneda; con el 89 fracción XV, que faculta al Presidente de la República para conceder privilegios a los inventores, descubridores o perfeccionadores de alguna mejora; el 117 fracción III, que prohíbe a los Estados acuñar moneda y emitir papel moneda; el 123, que otorga a los trabajadores el derecho de asociación profesional en defensa de sus intereses; y con el 131, que prevé el caso de facultades al Ejecutivo concedidas por el Congreso de la Unión, para restringir o prohibir la circulación de productos.

Disposiciones semejantes a las del artículo 28 se encuentran contenidas en la mayoría de las constituciones de otros países, como por ejemplo, la de Panamá, que en su artículo 236 concede acción popular para perseguir las prácticas monopolizadoras, así como el preámbulo de la Constitución de Francia, según la cual, toda empresa que tenga carácter de servicio público nacional o de monopolio de hecho, se convertirá en propiedad colectiva.

Aunado a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentó precedente en las diversas ejecutorias y tesis de jurisprudencia emitidas, que en parte transcribiremos algunas de ellas, siendo que el caso de Martín Urrutia Ezcurra, decidido en 1928 y publicado en el Semanario Judicial de la Federación en el Tomo XXIV, página 139, fue el primero en equiparar con los monopolios a ciertas prácticas que restringen el comercio. En dicho caso se considero monopólico "todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio y, en general, todo lo que constituya una ventaja

exclusiva e indebida a favor de una o varias personas con perjuicio del pueblo en general o de una clase social."

Estas prácticas fueron denominadas como "monopolios parciales", y posteriormente este concepto fue incluido en el texto vigente del artículo 28, por la reforma constitucional de 1983.

"MONOPOLIOS. Por monopolio se entiende el aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio, bien provenga de algún privilegio bien de otra causa cualquiera; el artículo 28 constitucional equipara al monopolio todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industrial o comercial y, en general todo lo que constituya una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas, con perjuicio del pueblo en general o de una clase social: de manera que cuando una ley establece la excepción de un impuesto, para los productores que acepten condiciones que les impongan instituciones privadas, indudablemente tiende a evitar la libre competencia, creando el monopolio en perjuicio de los demás. Por las razones anteriores, el Decreto de 30 de agosto de 1927, que establece la bonificación del impuesto del 13% en favor de los industriales que acepten las tarifas de la Convención Industrial Obrera, constituye una violación al artículo 28 Constitucional.

Tesis jurisprudencial 447, Apéndice 1917-1975. Tercera Parte. Segunda Sala. Página 726."

"MONOPOLIOS. Por monopolio debe entenderse, en uno de sus aspectos, el derecho exclusivo que se concede a una persona para comerciar con determinado artículo; pero el privilegio que se concede a un fabricante, para el uso exclusivo de una marca o nombre comercial, no constituye monopolio, ni viola por consiguiente, el artículo 28 Constitucional.

Quinta Época: Tomo XXXIV, P.2475.- Otero M., Juan A."

"MONOPOLIOS. El artículo 28 Constitucional, aun cuando comienza por establecer en términos concretos, la prohibición de que en la república

existen monopolios, no se ocupa exclusivamente de estos en sentido estricto de la palabra, esto es, entendiendo como monopolio la concentración en una persona o corporación de determinada rama del comercio o de la industria, sino que teniendo en cuenta que la mayor parte de esos casos de concentración individual, sino en muchas actividades económicas en los que si bien no falta en absoluto la concurrencia, esta solo puede existir de una manera ilimitada, en perjuicio del bien general, dicta prevenciones encaminadas a combatir esos Estados de monopolio parcial.

Quinta Época: Tomo XL. p. 3477, Vizcarra Gabino. 16 de abril de 1934."

3.2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL

Con fecha 29 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reformó y adicionó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 9º, se acordó que "las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades con base en las políticas que para el logro de los objetivos de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Poder Ejecutivo Federal...".

Así como en su propio artículo 26 y subsiguientes, se determinó a las Secretarías y Departamentos de Estado, necesarios para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, con los asuntos de su competencia."

El antecedente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, lo encontramos en el año de 1843, año que en la Ley de Bases Orgánicas Centralistas, se asimilaba la Secretaría de Instrucción Pública e Industria, en el año de 1853, por decreto del 22 de abril del mismo año, esta Secretaría dio origen a la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, a la que se le encomendaron las funciones de Industria y Comercio, y a partir del 23 de febrero de 1861, se le dio el nombre de Secretaría de Fomento, de 1861 a 1867 estuvo fusionada con la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, a partir del 13 de mayo de 1891, las funciones que le correspondían a la Secretaría de Industria y Comercio, quedaron repartidas entre la Secretaría de Fomento y la de Hacienda, Crédito Público y Comercio.

En el mes de marzo de 1917, se crearon dos Secretarías en sustitución de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, y que fueron: la Secretaría de Fomento y la Secretaría de Industria y Comercio, a la que se le otorgaron las atribuciones de la Secretaría de Economía.

El 25 de diciembre de 1917, tomó el nombre de Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, según la Ley de Secretarías de Estado de la misma fecha.

Así con fecha 1o. de enero de 1933, recibe la denominación de Secretaría de Economía Nacional hasta diciembre de 1958, en virtud de que en la Ley de 1958 se le dio el nombre de Secretaría de Industria y Comercio.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976, la denomina Secretaría de Comercio, desligando de su competencia, los asuntos relativos a industria, que pasaron a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y Pesca, que pasa al Departamento de Pesca, y la de estadística que las adquiere la de Programación y Presupuesto.

En 1982, por reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se le encomiendan de nueva cuenta, funciones de fomento industrial adoptando la denominación con la que actualmente se le conoce, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, es una entidad de la Administración Pública Centralizada, y su esfera de su competencia la encontramos regulada por el artículo 26 de la propia ley, que textualmente establece: *"Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:..."*

En cuanto a las funciones económicas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, las encontramos contempladas en el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la cual le corresponde en relación al tema que tratamos:

- *Formular y conducir las políticas generales de la industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal.*

- *Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, escuchando la opinión de las dependencias competentes.*
- *Fomentar el Comercio Exterior del país.*
- *Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estudiar y determinar restricciones para los artículos de importación y exportación, y participar con la referida Secretaría, en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior.*
- *Establecer la política de precios, y con el auxilio y participación de las autoridades locales, vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular, y establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios de interés público que considere necesarios, con la exclusión de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, y definir el uso preferente que deba darse a determinadas mercancías.*
- *Regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor.*
- *Coordinar y dirigir el Sistema Nacional para el abasto, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la producción.*
- *Fomentar la organización y constitución de toda clase de sociedades cooperativas, cuyo objeto sea la producción industrial, la distribución o el consumo.*
- *Autorizar y vigilar en los términos de las leyes relativas, la actividad de las sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones industriales y comerciales, lonjas y asociaciones de corredores.*
- *Normar y registrar la propiedad industrial y mercantil; así como regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de la tecnología.*
- *Impulsar, en coordinación con las dependencias del sector paraestatal que tengan relación con las actividades específicas de que se trate, en la producción de aquellos bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de los precios.*

- *Organizar la distribución y consumo a fin de evitar el acaparamiento y que las intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen el encarecimiento de los productos y servicios.*
- *Regular la producción industrial con exclusión de la que esté asignada a otras dependencias.*
- *Asesorar a la iniciativa privada en el establecimiento de nuevas industrias y en el de las empresas que se dediquen a la exportación de manufacturas nacionales.*
- *Promover, orientar, fomentar y estimular el desarrollo de la pequeña industria, mediana y rural, regular la organización de productores industriales.*

De lo que se desprende que entre las funciones que le son encomendadas a la Secretaría de referencia y relacionadas con la restricción de las prácticas consideradas monopólicas, son las de evitar y sancionar el acaparamiento, organizado la distribución de los productos y servicios, que en determinado momento podrían caer en manos de monopolistas.

Otra situación, es la del establecimiento de políticas de precios, "toda vez que las formas monopólicas tienen diversas e importantes consecuencias en el mercado, pero probablemente la más importante es la fijación del precio".⁸⁵

El precio sufre las influencias de la cantidad de mercancías que llegan al mercado para su venta, y se debe considerar por otra parte la demanda efectiva, como las necesidades que se pretenden satisfacer por las personas que tienen capacidad de pago para hacerlo, sin embargo, el monopolista puede manipular el precio, pero no puede fijarlo a su arbitrio, que es donde la Secretaría interviene para su restricción, mediante la aplicación de medidas que tiendan a evitar dicha situación.

⁸⁵Informe Anual de Labores de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993-1994, p. 35.

Una de las tareas fundamentales del Estado es la fijación de precios para artículos de consumo necesario y la organización del aparato distributivo, a fin de evitar intermediarios, se deben imponer controles a la distribución, con el objeto de evitar abusos y aceptar las medidas procedentes para que el pueblo reciba los bienes y servicios con calidad a precios adecuados, remitiéndose a las leyes secundarias, que es una atribución de la Secretaría de Comercio, que las realiza mediante organismos desconcentrados, como lo es la Comisión Federal de Competencia, misma a la que nos referiremos con mayor amplitud en el capítulo respectivo. Así mismo, con el fomento del pequeño comercio, la regulación de la producción industrial, mediante políticas adecuadas para el comercio exterior e interior, se protege la libre concurrencia y crecimiento de las industrias en desarrollo para alcanzar el grado óptimo y equitativo entre los productores.

Para el fortalecimiento del pequeño y mediano comercio, la Secretaría llevó a cabo en 1994, acciones en materia de capacitación, impulsó a las asociaciones de comerciantes, desarrollo de franquicias y financiamiento, en las cuales participaron las cámaras de comercio y la banca de fomento, a fin de elevar el libre comercio.

Además, se fomento el desarrollo de franquicias, se fortaleció el marco normativo sobre el control de transferencia de tecnología y uso de patentes y marcas.

"Con la modernización de la economía nacional, se encontró en el comercio exterior uno de los más sólidos sustentos, en virtud de que a través del libre flujo de mercancías y servicios con el exterior se estimula la competitividad entre los distintos sectores productivos y se especializa su producción."⁹⁹

Con el propósito de enfrentar favorablemente el proceso de globalización económica e integrar a México en los mercados mundiales, hace casi 10 años se

⁹⁹Idem, p. 36.

decidió abrir de manera unilateral la economía, con el objetivo de incrementar la competitividad del aparato productivo del país.

Cabe hacer mención, que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, no tiene atribución alguna en la aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica, fuera de lo que la ley establece en materia de precios máximos. La Comisión esta sectorizada en la Secretaría, pero guarda total autonomía operativa y técnica respecto de ésta o de cualquiera otra dependencia como lo dispone la ley, esto implica que las decisiones y resoluciones de la Comisión están sujetas solamente a las evaluaciones e investigaciones que ésta efectúe de acuerdo con su ley que la rige.

3.3. LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA

El Congreso de la Unión aprobó en diciembre de 1992, la iniciativa del Ejecutivo Federal para expedir una nueva Ley Federal de Competencia Económica y abrogar la Ley Orgánica Reglamentaria del artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios de 1934, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica de 1950, la Ley de Industrias de Transformación de 1941, y la Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos de 1937.

La nueva Ley Federal de Competencia Económica se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 24 de Diciembre de 1992 y entró en vigor el 22 de Junio de 1993. En dicha Ley se creó la Comisión Federal de Competencia como organismo autónomo encargado de aplicar la Ley. Con la expedición de la nueva Ley y la entrada en funciones de la Comisión, se proyecta una nueva política de competencia en nuestro país.

La expedición de la Ley Federal de Competencia Económica, también forma parte del cambio hacia una economía más competitiva. Esta Ley busca eliminar barreras a la participación de nuevas empresas en los diversos sectores, sanciona conductas anticompetitivas de agentes económicos quienes indebidamente desplazan a sus competidores del mercado, elimina ventajas exclusivas, evita concentraciones que tengan como fin monopolizar los mercados, fomenta la creatividad en la producción y comercialización de bienes y servicios.

La Ley Federal de Competencia Económica, es reglamentaria del artículo 28 Constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, la cual tiene como finalidad proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, por medio de la prevención, supervisión y eliminación de los monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al buen funcionamiento de los mercados de bienes y servicios. (arts. 1º y 2º)

Por lo tanto quedarán sujetos a las disposiciones de la propia ley, todos los agentes económicos, ya sean personas físicas o morales, dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, las asociaciones, o agrupaciones de profesionistas, fideicomisos o cualquiera otra forma de participación en la actividad económica del país. (art. 3º)

Asimismo, establece que para los efectos de la misma, no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a que hace referencia el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional.

Sin embargo, las dependencias y organismos a las que se les confieran las funciones señaladas en el párrafo anterior, estarán sujetas a lo dispuesto por el propio ordenamiento, respecto de los actos que no se encuentren expresamente comprendidos dentro de las áreas estratégicas. (art. 4º)

Señala además, que no constituirán monopolios las asociaciones de trabajadores que se constituyan conforme a la legislación de la materia para proteger sus propios intereses, como los privilegios que se concedan por determinado tiempo a los autores y artistas para la producción de sus obras, y los que se otorguen para el uso exclusivo de sus inventos a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora. (art. 6º)

Las asociaciones o sociedades cooperativas que vendan directamente sus productos en el extranjero, tampoco constituirán monopolio, siempre y cuando: dichos productos sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o no sean artículos de primera necesidad; sus ventas o distribuciones no se realicen además dentro del territorio nacional; su membresía sea voluntaria y se permita la libre entrada y salida de sus miembros; No otorguen o distribuyan permisos o autorizaciones cuya expedición corresponda a dependencias de la Administración Pública Federal; y estén autorizadas en cada caso para constituirse por la legislatura que corresponde a su domicilio social (art. 6º).

Por otra parte, dispone que la imposición de precios máximos a los productos y servicios que sean necesarios para la economía nacional o el consumo popular, será competencia del Poder Ejecutivo Federal, el cual determinará que bienes y servicios se sujetarán a precios máximos; así como la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, determinará los precios máximos que corresponden a dichos bienes y servicios, con base en criterios que eviten la insuficiencia en el programa de abasto.

La Secretaría de Comercio, podrá igualmente concertar con los productores o distribuidores, las acciones a seguir en esta materia, procurando minimizar los efectos sobre la competencia y la libre concurrencia. (art. 7°).

En el Capítulo Segundo del mismo ordenamiento, se establecen las prohibiciones a los monopolios y se definen las prácticas que son consideradas monopólicas, en los términos siguientes:

Considera que quedan prohibidos los monopolios y estancos, así como las prácticas que disminuyan, dañen o impidan la competencia y la libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes y servicios. (art. 8°).

Son prácticas monopólicas, todos aquellos contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto tienda a: fijar, elevar o manipular el precio de venta o compra de bienes y servicios, restringir la producción, el procesamiento, la distribución o comercialización a una limitada cantidad de bienes, o limitar la prestación de servicios a un determinado número o volumen; dividir, distribuir o imponer porciones o mercado de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, determinados; o establecer la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o al monedas públicas.

Los agentes económicos que incurran en los actos descritos se harán acreedores a las sanciones establecidas en la misma ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que incurran. (art. 9º)

Se consideran prácticas monopólicas para la ley, los actos, contratos, convenios o combinaciones cuyo objeto sea el desplazar indebidamente a agentes de mercado, impedir su acceso a éste o establecer ventajas exclusivas en una o varias personas en los casos siguientes:

- *Entre agentes económicos que no sean competidores entre sí, la fijación o imposición de la distribución exclusiva de bienes y servicios, por razón de sujeto, situación geográfica o por períodos de tiempo determinado, así como la división o distribución de clientes o proveedores o la imposición de no fabricar o distribuir o dejar de prestar servicios por un lapso determinado.*
- *La imposición del precio o condiciones que un distribuidor o proveedor debe observar para expender sus productos.*
- *La venta o transacción condicionada para comprar o vender otros bienes, o prestar un servicio adicional, distinto al normal.*
- *La venta o transacción condicionada a no usar, vender, adquirir, los bienes y servicios, procesados por un tercero.*
- *Rehusarse a vender o proporcionar a determinadas personas los bienes o servicios disponibles.*
- *Ejercer presión contra algún cliente o proveedor por parte de varios agentes económicos, y en general todo acto que dañe el proceso de competencia y libre concurrencia en la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios. (art. 10)*

Para que las prácticas referidas se consideren violatorias de la ley, se deberá acreditar lo siguiente:

- *Que el presunto responsable tenga poder sustancial sobre el mercado y que sean realizadas respecto de bienes y servicios que correspondan al mercado relevante de que se trate. (art. 11)*

Para determinar si un mercado es relevante, se tomarán en cuenta los siguientes supuestos:

- *Las posibilidades de sustituir el bien o servicio de que se trate por otros, nacional o extranjero, considerando las posibilidades tecnológicas.*
- *Los costos del bien mismo para la distribución de sus insumos, de sus complementos y de sustitutos desde otras regiones y el extranjero, tomando en cuenta fletes, seguros, aranceles, restricciones no arancelarias, restricciones impuestas por los agentes económicos o por sus asociaciones.*
- *Los costos y las probabilidades que tienen los usuarios para acudir a otros mercados.*
- *Las restricciones normativas de carácter federal, local o internacional que limiten el acceso de usuarios a fuentes de abasto, o de proveedores a clientes alternativos. (art. 12)*

Asimismo, para determinar si un agente económico tiene poder sustancial en el mercado relevante, se considerará lo siguiente:

- *Si puede fijar precios unilateralmente o restringir el abasto en el mercado sin que los competidores puedan contrarrestar dicho poder.*
- *La existencia de barreras a la entrada y los elementos que previamente puedan alterar dichas barreras, como la oferta de otros competidores.*
- *La existencia y poder de sus competidores.*
- *Las posibilidades de acceso del agente económico y competidores a fuente de insumos y los demás criterios que establezca el reglamento de esta ley. (art. 13)*

No producirán efectos jurídicos los actos de autoridades estatales que prohíban la entrada o salida de su territorio de mercancías o servicios de origen nacional o extranjero en términos de la fracción V del artículo 117 Constitucional.(art. 14)

Las concentraciones las encontramos contempladas en el Capítulo Tercero de la Ley Federal referida y considera que para los efectos de la misma, se entiende por concentración, "la fusión, adquisición del control o cualquier acto tendiente a concentrar sociedades, asociaciones, acciones, fideicomisos o activos en general, que sean realizados entre competidores, proveedores, clientes o cualquier otro agente económico."

La Comisión Federal de Competencia, impugnará y sancionará las concentraciones cuyo objeto sea disminuir o dañar la competencia y la libre concurrencia. (art. 16)

En la investigación de concentración, la Comisión considerará como indicios, que el acto:

- *Confiera al fusionante resultante de la concentración, el poder para fijar precios unilateralmente o restringir el abasto o suministro en el mercado, sin que los competidores contrarresten dicho poder.*
- *Que tenga por objeto, desplazar o impedir el acceso al mercado relevante de los agentes económicos.*
- *Y que tenga como finalidad, el finalizar a los participantes en dicho acto, el ejercicio de prácticas monopólicas. (art. 17)*

Para considerar si la concentración puede ser impugnada o sancionada, la Comisión se sujetará a lo siguientes elementos:

- *El mercado relevante en términos del artículo 12 de la ley.*
- *El análisis de su poder en el mercado relevante.*
- *Así como los demás criterios e instrumentos analíticos que prescriban el reglamento de la ley. (art. 18)*

Si posteriormente a la investigación y desahogo del procedimiento, se configura que la concentración es violatoria de la ley, además de las

medidas de apremio la Comisión podrá sujetar la realización de dicho acto al cumplimiento de las condiciones que fije la Comisión u ordenar la desconcentración parcial o total de lo concentrado.

Las concentraciones antes de realizarse deberán ser notificadas a la Comisión:

- *Si la transacción importa, un monto superior al equivalente a 123 millones de veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.*
- *Si la transacción implica la acumulación del 35 por ciento o más de los activos o ventas importen más del equivalente a 12 millones de veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.*
- *Si en la transacción participan dos o más agentes económicos cuyos activos, o volumen anual de ventas, conjunta o separadamente sumen más de 48 millones de veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y que implique una acumulación adicional de activos o capital social superior al equivalente a cuatro millones ochocientos mil veces el salario mínimo general vigente. (art. 20)*

El artículo 21 de la Ley, prevé que para los efectos del artículo anterior:

- *Que la notificación se haga por escrito, acompañada del proyecto del acto jurídico de que se trate, que incluya las denominaciones sociales de los agentes económicos involucrados, Estados financieros del último ejercicio fiscal, y su participación en el mercado.*

La Comisión podrá solicitar además, datos o documentos adicionales, dentro de los veinte días a partir de la notificación.

La Comisión para emitir su resolución, contará con un término de cuarenta y cinco días naturales, y si después de concluido el plazo citado, la comisión no emitiera resolución se entenderá que no tiene objeción alguna, y dicho término se podrá ampliar en casos complejos hasta por sesenta días naturales.

Dicha resolución deberá estar debidamente fundada y motivada; y la resolución que sea favorable no prejuzgará sobre la realización de otras prácticas monopólicas prohibidas por la ley. (art. 21)

Las concentraciones que hayan obtenido resolución favorable, no podrá ser ésta impugnada a menos que la resolución se haya obtenido con base en información falsa. (art. 22)

Cabe destacar, que la política de competencia, y en particular la aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica, ocupan un lugar preponderante en la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Por lo tanto, la autonomía de la Comisión Federal de Competencia y el eficaz desempeño en sus funciones, contribuirán de manera importante en la instrumentación del Plan y en el logro de sus objetivos, en este sentido el papel de la Comisión en la prevención y eliminación de las restricciones al proceso de competencia y libre concurrencia, provenientes de acciones públicas y privadas que pudieran obstaculizar el correcto funcionamiento de los mercados y, consecuentemente las políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.⁸⁰

Asimismo, la política de competencia tiene como objetivo permanente salvaguardar y promover la competencia y la libre concurrencia en los mercados nacionales, a efecto de contribuir a elevar la eficiencia en la economía mexicana y ampliar las opciones de los agentes económicos en el empleo de recursos y la elección de satisfactores.

Bajo este esquema la Comisión en apego a la Ley Federal de Competencia, debe proteger el proceso de libre competencia y libre concurrencia y promover el establecimiento de mercados libres en todos los sectores.

⁸⁰op. cit., p. 86

En este ámbito, resulta importante señalar que la aplicación de la Ley ocupa un lugar esencial en los lineamientos de la política económica del Plan Nacional de Desarrollo. La competencia es parte integral de las estrategias previstas en el Plan para alcanzar el objetivo fundamental de "...promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional y redunde en favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como una convivencia fincada en la democracia y justicia."

3.4. REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA

Con fecha 12 de octubre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia, el cual tiene por objeto fundamental, como lo señala el artículo 1º del mismo, establecer la estructura orgánica y las bases de operación de la Comisión Federal de Competencia.

El artículo 3º dispone que la Comisión es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, dotado de autonomía técnica y operativa para dictar sus resoluciones en términos de la Ley, del propio reglamento y demás disposiciones aplicables.

El presupuesto asignado a la Comisión quedará sujeto a la normatividad que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para las unidades de gasto autónomo, y el presupuesto que se autorice para la propia Comisión no podrá ser objeto de transferencia a otras unidades de la Secretaría, como nos lo señala su artículo 4º del Reglamento.

La Comisión establecerá mecanismos de coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal, de los Estados, municipios u otros organismos públicos o privados, a fin de que se prevenga e investigue casos de monopolio, estancos, concentraciones y toda práctica considerada monopólica. (art. 5º)

El artículo 6º del Reglamento, dispone que los servidores públicos que laboren en la Comisión, estarán obligados a guardar confidencialidad respecto a la información y documentación que manejen y que estén relacionadas con los procedimientos radicados ante la misma, observando las disposiciones internas que en esta materia expida la propia comisión.

En cuanto a la organización y facultades de la Comisión, el artículo 8° del Reglamento nos precisa que para el ejercicio de sus funciones, y el despacho de los asuntos que le competen, contará con los siguientes órganos:

- I.- *El Pleno*
- II.- *La Presidencia,*
- III.- *La Secretaría Ejecutiva;*
- IV.- *Las Direcciones Generales;*
 - a).- *De Asuntos Jurídicos y Contenciosos;*
 - b).- *De Estudios Económicos;*
 - c).- *De Concentraciones;*
 - d).- *De Investigaciones;*
 - e) *De Administración; y,*

V.- *Las demás unidades y personal técnico y administrativo que autorice el Presidente de la Comisión, acorde con el presupuesto que haya sido autorizado y de conformidad con lo establecido por el artículo 28, fracción V de la ley, y sujeto a los lineamientos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emita en la materia.*

La suplencia de los Titulares de la Comisión se encuentra definida en los artículos 9°, 10 y 11 de dicha reglamentación, que establece respectivamente: que el Presidente de la Comisión será sustituido en sus ausencias temporales por el comisionado que designe, mediante acuerdo, el propio Presidente, El Secretario Ejecutivo será suplido en sus ausencias por el Director General que se designe, mediante acuerdo, el Presidente y; los Directores Generales serán suplidos por el Director de Area que designe, mediante acuerdo, el Secretario Ejecutivo.

Asimismo, en los casos de que la ausencia sea temporal, ó accidental, los servidores públicos de la Comisión serán suplidos conforme al acuerdo correspondiente, como lo establece el artículo 12 del Reglamento.

El Capítulo Segundo del Reglamento, establece las atribuciones del Pleno de la Comisión que en su artículo 14, dispone:

“El Pleno es el órgano supremo de decisión de la Comisión y se integra por cinco comisionados incluyendo al Presidente, bastando la presencia de tres para que sesione válidamente, pero nunca podrá sesionar sin presencia del Presidente o del Comisionado que lo supla legalmente”.

Las resoluciones del Pleno se tomarán por unanimidad o mayoría de votos de los comisionados presentes, quienes no podrán abstenerse de votar, excepto cuando exista un impedimento legal. El Presidente de la Comisión presidirá las sesiones del Pleno y en caso de empate tendrá voto de calidad, las resoluciones que emita el Pleno serán publicadas en el Informe de la Comisión y en periódicos o publicaciones especializadas. (art. 15)

Las sesiones del Pleno serán ordinarias o extraordinarias, las sesiones ordinarias se celebrarán bimestralmente. Las sesiones extraordinarias serán convocadas por el Presidente de la Comisión o por tres comisionados, cuando menos, a través del Secretario Ejecutivo, en este caso se deberán expresar en la convocatoria las razones para sesionar.

De las sesiones del Pleno se levantará acta, en la que asentará una síntesis, y se transcribirán los acuerdos o resoluciones que hayan sido aprobados por el Pleno en el libro o sistema de registro que determine el Secretario Ejecutivo, y el acta será sometida a la aprobación del Pleno en la sesión inmediata. (art. 16)

3.5. LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA

La Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, fue abrogada por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992.

La ley que comentamos, fue sin duda, el documento legislativo mas importante sobre el intervencionismo de Estado en México, señaló el punto de partida de un nuevo orden jurídico sobre la naturaleza de las relaciones del Estado con las actividades comerciales e industriales.

El artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece la competencia de la Secretaría de Comercio, que entre sus facultades tenemos además, las que establecía la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica:

La definición del uso preferente de los artículos de primera necesidad (art. 6°).

Organización de la distribución de las mismas mercancías (art. 7°)

Producción Preferente (art. 8°)

Restricciones a la importación y a la exportación (art. 9°)

Satisfacción del consumo nacional (art. 10)

Informes económicos (art. 11)

Ocupación temporal de negociaciones industriales (art. 12)

Dichas disposiciones constituían restricciones a la actividad privada y no encajaban en el régimen liberal de la propiedad.

La política económica de nuestro país, se apoya en los preceptos constitucionales que otorgan amplias facultades al Estado, para intervenir en los procesos de la economía.

En lo referente al comercio exterior, a partir de la reforma del artículo 131 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 1951, éste apoya la constitucionalidad de la ley que se expone.

La exposición de motivos de la Ley sobre Atribuciones del Poder Ejecutivo en Materia Económica, apoya constitucionalmente su contenido en el artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se faculta al Congreso a legislar en materia de comercio y para establecer el Banco Unico de Emisión de Moneda en términos del artículo 28 Constitucional.

La ley en su momento, fue objetada de inconstitucional, estimando que ninguno de los preceptos constitucionales era aplicable para justificar su constitucionalidad, y se decía, que nuestro país tiene una legislación de tipo liberal que no permite las intromisiones del Estado en la vida económica, violándose por lo tanto, el artículo 28 de la Constitución, al crearse un régimen diverso de la libre empresa que es el único aceptable, pero al contrario de esta idea, se afirmó que este precepto constitucional era el mejor apoyo de la Ley de atribuciones.

Dentro de las actividades industriales y comerciales sujetas al control del Estado, se encontraban enumeradas en el artículo 1º de la ley que establecía:

"Las disposiciones de la presente ley, serán aplicables a quienes efectúen actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con los servicios que a continuación se expresan:

- I.- Artículos alimenticios de consumo generalizado*
- II.- Efectos de uso general para el vestido de la población del país.*
- III.- Materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional.*
- IV.- Productos de las industrias fundamentales.*

V.- Artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional.

VI.- En general, los productos que representen renglones considerables de la actividad económica mexicana; y;

VII.- Los servicios que afectan a la producción y distribución de mercancías anotadas en las fracciones precedentes y que no estén sujetos a tarifas expedidas por autoridad competente y fundadas en la ley.

La reforma de 1959, amplía el texto de la ley anterior de 1950; en la que se refería a "las empresas que efectúan actividades industriales o comerciales", y la reforma la extiende "a quienes efectúen esas operaciones", ampliándose además, a la aplicación de la ley al caso que señala la fracción VII, y a "los servicios".

Por otra parte, se suprime la expresión de la ley anterior referente a "no quedarán comprendidas en las disposiciones de este artículo las mercancías de lujo"

El artículo 21 que también fue reformado, prevé:

"Son aplicables a los servicios que menciona el artículo 1º, fracción VII, las disposiciones de esta ley, en los términos en que lo sean en razón de su naturaleza y objeto de los mismos servicios".

La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación en su primera Convención para el Estudio de los Problemas Económicos de México, en el año de 1946, expresó los propósitos de la Ley de Atribuciones, mismos que quedaron plasmados así:

a).- Debe aceptarse el intervencionismo cuando se efectúa para beneficio de las mayorías.

b).- Una planeación económica hecha por mexicanos

- c).- *El Estado debe proteger la industria nacional.*
- d).- *Una buena política económica del Estado.*

En cuanto al control de precios y tarifas, el artículo 2º. reformado de la ley, expresaba:

"El Ejecutivo Federal tendrá facultades para imponer precios máximos al mayoreo y menudeo y fijar las tarifas de los servicios, en su caso, siempre sobre la base de reconocimiento de una utilidad razonable, tratándose de las mercancías y servicios comprendidos en el artículo anterior"

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fija la competencia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en su artículo 34, fracción VII:

"Establecer la política de precios y vigilar su estricto cumplimiento en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular y establecer las tarifas para la producción de aquellos servicios de interés público que considere necesarios, así como definir el uso preferente que deba darse a determinadas mercancías".

Se ha estimado que este precepto de la Ley Orgánica es contrario al artículo 28 Constitucional, pero del análisis del artículo 2º en comento, nos señala Serra Rojas⁹¹, "que conduce precisamente a combatir los males que señala al precepto constitucional", apuntando además, que el problema de los precios es universal y todos los países se han visto obligados a tomar medidas en contra de la especulación.

El artículo 3º de la ley, disponía:

⁹¹Serra, op. cit., p. 353.

"El Ejecutivo Federal podrá disponer, tratándose de mercancías y servicios mencionados en el artículo 1o., que no se eleven los precios de mercado y tarifas vigentes, en fecha determinada sin la autorización oficial".

El Ejecutivo Federal se encontraba facultado para imponer la obligación a las personas que tengan existencia de las mercancías a que se refiere el artículo 1º de la ley, ponerlas a la venta a los precios que no excedan de los máximos autorizados. No quedarán comprendidos en el propio artículo, las existencias de materiales, o materias primas o mercancías en general que tengan las industrias cuando no sean en cantidad mayor que la necesaria para el abastecimiento de sus actividades durante el año.

El artículo 5º señalaba las medidas para realizar los propósitos del legislador y disponía:

"El Ejecutivo Federal estará facultado cuando el volumen de las mercancías a que esta ley se refiere sea insuficiente en relación con la demanda para tomar las siguientes medidas:

I.- Determinar la forma en que deba realizarse la distribución de los artículos que se produzcan en el país o que se importen.

II.- Imponer racionamientos, con la intervención oficial necesaria

III.- Establecer prioridades, para atender las demandas preferentes por razones de interés general.

Además, la ley facultaba al Ejecutivo Federal para regular el comercio exterior, mediante el otorgamiento de permisos de exportación e importación, necesarios para mantener el equilibrio de la balanza de pagos. (art. 9º).

Dicho precepto, se apoyó en el artículo 131 de la Constitución.

"El Ejecutivo Federal podrá decretar la ocupación temporal de negociaciones industriales, cuando ello sea indispensable para mantener o incrementar la producción de las mercancías que se declaran comprendidas en el artículo 1º de esta ley".

Dicha medida también procederá, cuando sea indispensable, a fin de que las actividades de la empresa respectiva se desarrollen conforme a las disposiciones que las autoridades dicten con apoyo en la ley o sus reglamentos (art. 12).

3.6. TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE

La culminación de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, y la entrada en vigor de la Organización Mundial de Comercio, así como los diversos tratados de libre comercio en especial el de América del Norte, suscritos por nuestro país se constituyen en nuevas formas de liberar el intercambio comercial.

Como resultado de lo anterior, surgieron nuevas tendencias para regular las relaciones comerciales entre países, entre éstas destaca la política de competencia como un instrumento superior, por encima de las medidas proteccionistas, para asegurar que el comercio mundial se traduzca en mayor bienestar para todos los países.

En el artículo 1504 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, promulgado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993, las partes se comprometieron a establecer el "Grupo de Trabajo en Materia de Comercio y Competencia", en un plazo de cinco años, contados a partir de la entrada en vigor del Tratado. Dicho grupo tendrá a su cargo los estudios, informes y recomendaciones sobre aspectos de competencia que incidan en el comercio trilateral, a efecto de sentar las bases que permitan el mejor desenvolvimiento del grupo, dichos tratados fueron iniciados en el año de 1994.

La legislación sobre prácticas desleales de comercio exterior, generalmente denominadas "dumping", y la legislación de competencia persiguen fines distintos.

La primera protege a los productores nacionales de productos importados a un precio inferior a su costo, o al menos a su precio de venta en su país de origen, que potencialmente les puede provocar un daño; la segunda protege al proceso de competencia y al funcionamiento eficiente de los mercados, independientemente de la nacionalidad de las empresas.

En efecto, en el caso del dumping, el inicio de un procedimiento hace que de inmediato se suspenda la importación de un determinado producto, lo que significa una protección para el productor o productores nacionales afectados, el dumping se vuelve así en una barrera no arancelaria al comercio que, en algunos casos, provoca que los productores internos disminuyan su eficiencia y eleven su precio de sus productos.

En el caso de la legislación de competencia, por otro lado, el vender por debajo de los costos o a precios distintos en diferentes mercados, puede ser una práctica anticompetitiva, pero antes de llegar a esta determinación se deben satisfacer criterios en cuanto al poder en el mercado de la empresa que lleva a cabo tal acción, así como valorar realmente que dicha práctica disminuya el bienestar social, independientemente de que alguna empresa en particular se pueda ver afectada, por lo que de esta forma la legislación de competencia evita el proteccionismo y fomenta la eficiencia.

Dichas diferencias son más claras, cuando se analizan dentro de una zona libre de comercio como la que resulta del tratado trilateral celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos, Canadá y los Estados Unidos de América, en donde uno de los principios esenciales son la promoción de las condiciones de competencia, la figura del dumping puede no ser la más adecuada porque no es una política general aplicable a todos los mercados vinculados: porque puede interrumpir la libre circulación de bienes dentro de la zona que, en un principio, es lo que el acuerdo busca promover; porque dichas acciones son tomadas en forma unilateral pro un país y porque, en última instancia, dichas acciones generalmente reducen el bienestar general. Por otro lado, "el uso de impuestos compensatorios para este tipo de prácticas aumenta los precios de importación, pudiendo deteriorar los términos de intercambio para el país que impone esos impuestos."⁹²

⁹²Lelo de Larrea, Elizabeth. México y el Tratado Trilateral de Libre Comercio, Impacto Sectorial, ITAM., Ed. Mc. Graw Hill, México, 1992, p. 55.

Estos elementos dan la posibilidad de establecer reglas de competencia para toda el área, este ha sido el caso, de la Comunidad Económica Europea o de otras zonas en donde se ha logrado un gran intercambio, como es la situación de Australia y Nueva Zelanda. En estos casos, "se ha desarrollado una legislación de competencia para la región como un todo y se ha eliminado el uso de impuestos por dumping cuando se trate de comercio entre los países miembros de la zona, en todos los casos, las empresas que llevan a cabo prácticas anticompetitivas son sancionadas, independientemente de la nacionalidad de las mismas, pero dichas sanciones no afectan los precios de importación, y únicamente se impone cuando las empresas que las llevan a cabo tienen poder sustancial en el mercado relevante."⁹³

"El lograr que dentro de la zona de libre comercio se establezca una legislación o reglas uniformes en materia de competencia es un trabajo a largo plazo"⁹⁴, afirma Fernando Soberón, "que requiere de un estudio profundo y detallado, ya que pueden también existir ciertas desventajas de este curso de acción". Para empezar a estudiar esta problemática, un grupo de expertos de la Asociación Americana de la Barra de Abogados, tiene el encargo de discutir el tema y plantear alternativas diversas. En este grupo participan funcionarios de la Comisión Federal de Competencia, los que a su vez, realizan estudios sobre el tema basados en las características de participación de los Estados Unidos Mexicanos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. A la fecha se han celebrado varias reuniones, de trabajo, pero aún no se han alcanzado criterios sobre el particular.

La Comisión Federal de Competencia, trabaja en la elaboración de una red de contactos internacionales con dos objetivos básicos: primero, mantenerse actualizada en lo tocante a experiencias y tendencias en materia de competencia, como para contribuir a que la Ley Federal de Competencia Económica sea un instrumento eficaz por recoger las experiencias internacionales más destacadas

⁹³Comisión Federal de Competencia. Informe Anual de Labores 1993-1994, p. 53.

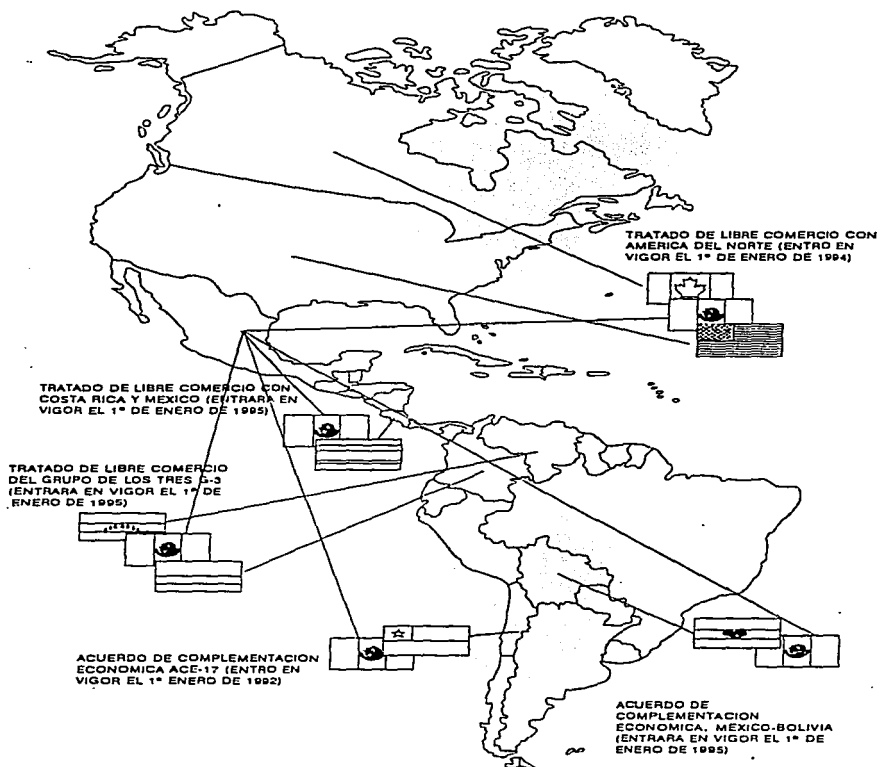
⁹⁴Soberón Solís, Fernando. México y el Tratado Trilateral de Libre Comercio, Impacto Sectorial, ITAM., Ed. Mc. Graw Hill, México 1992, p.165.

en la materia, algunas producto de más de un siglo de teoría y práctica, igualmente la Comisión a llevado a cabo consultas en el seno del Comité de Legislación y Políticas de Competencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), experiencia que contribuyó bastante para actualizar la tesis y planteamiento instrumental del anteproyecto original de ley; segundo, trabajar en la prevención de posibles conflictos jurisdiccionales, mediante una política de cooperación y reciprocidad, por lo que la Comisión mantiene contacto con las autoridades de competencia de Canadá y Estados Unidos de América, y con las principales delegaciones y funcionarios del Comité de legislación y Políticas de Competencia de OCDE, debiendo resaltar el apoyo que la Comisión Federal de Competencia recibió de las autoridades de competencia de Canadá, España y los Estados Unidos de América, para el primer programa de entrenamiento del personal de la Comisión aludida.

La Comisión de que tratamos, participó según se desprende de su informe anual, en la instalación del Grupo de Trabajo que de acuerdo con el Capítulo XV del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, deberá hacer análisis y recomendaciones sobre cuestiones de competencia y libre comercio, en el marco del área geográfica y operativa que cubre dicho tratado, actualmente, la Comisión multicitada trabaja en la definición de su programa de cinco años.

Entre los temas importantes que conocerá este grupo de trabajo están los mecanismos de cooperación y la posible uniformación de plazos y mecanismos propios de la notificación previa de concentraciones.

**TRATADOS DE LIBRE COMERCIO EN OPERACION Y
SUSCRITOS EN EL PERIODO 1989-1994 CON LOS PAISES
DEL CONTINENTE AMERICANO**



CAPITULO IV
LA COMISION FEDERAL
DE COMPETENCIA

4.1. NATURALEZA Y FUNDAMENTO JURIDICO DE LA COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA.

La naturaleza jurídica de la Comisión Federal de Competencia, se desprende del artículo 23 de la Ley Federal de Competencia y 43 del Reglamento Interior de la misma, que la definen como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que cuenta con autonomía técnica y operativa y que tiene a su cargo, prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y concentraciones, además de que goza de autonomía para emitir sus resoluciones en términos de la propia Ley Federal de Competencia Económica.

El fundamento constitucional de la Comisión lo encontramos establecido en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto que ha sufrido diversas reformas a través de los años y quedó debidamente analizado en el capítulo que antecede.

En primer lugar, y siendo que el organismo que tratamos en el presente capítulo es una comisión administrativa, haremos una breve semblanza de su significado como tal.

Así tenemos que la legislación mexicana desde el siglo XIX empleó el término "*comisión*" y lo hizo para referirse a ciertos organismos centralizados menores en materia administrativa.

El auge de las *comisiones* en los Estados Unidos de América, nos señala Serra Rojas,⁹⁵ "determinó que nuestros juristas y legisladores transplantaran esas instituciones creadas unas para la época de paz y otras para la época de guerra con su diversa naturaleza jurídica. De este modo las incorporaron a nuestro

⁹⁵Serra, op. cit., p. 657.

derecho administrativo, sin subordinarse estrictamente a sus tradiciones y a sus propias estructuras."

Las comisiones tienen su origen en el derecho anglosajón, siendo el modelo norteamericano el que ha servido de base para la creación de estos organismos, misma que la analizaremos como una forma de organización administrativa, es decir, un conjunto de personas encargadas legalmente de realizar determinadas actividades que corresponden al Estado, asumiendo las diversas formas centralizadas, desconcentradas o descentralizadas.

"La comisión resulta ser una entidad política y se sitúa dentro de la actividad general del Estado, con un régimen jurídico, una actividad específica, personalidad jurídica y patrimonio propio".⁹⁶

Comenzaron a surgir en los Estados Unidos Mexicanos, diversas organizaciones bajo el nombre de comisiones, al que se le agregaba la materia que atendían, de este modo surgieron importantes instituciones como la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Federal de Electricidad y otras más

En nuestro país el régimen de las comisiones, ha tenido un éxito relativo, toda vez que las leyes que crearon las primeras comisiones se vieron obligadas a diversas reformas legales, su régimen jurídico daba mucho que desear, como en el caso de la Comisión Federal de Electricidad, cuyas leyes fueron objeto de numerosas modificaciones.

En otras comisiones, lo que se quiso crear fue un régimen descentralizado, sin que en muchos casos se hubiere alcanzado esta finalidad, Serra Rojas⁹⁷ señala que algunas comisiones actuales obedecen más bien, "a razones

⁹⁶Idem., p. 658.

⁹⁷Idem., p. 658

de carácter político que económico, todas las formas descentralizadas actualmente vigentes en nuestro país, desde las principales como Petróleos Mexicanos, Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales de México y otras, demandan nuevas medidas de organización y control del poder público".

Así tenemos que entre las funciones primordiales de la Comisión Federal de Competencia se encuentran las de, opinar acerca del impacto sobre la competencia económica de leyes, reglamentos, circulares y otras disposiciones o proyectos de los mismos, así como cualquier acto emanado de las autoridades administrativas. Dichas opiniones servirán para identificar aquellas áreas en que las leyes, regulaciones o los actos administrativos, estén creando o induciendo problemas de competencia.

De esta forma, se institucionaliza la política de desregulación económica para prevenir los efectos secundarios negativos de la regulaciones sobre el proceso competitivo.

Las opiniones que emite la Comisión Federal de Competencia pueden contribuir a fomentar y desarrollar una conciencia de la importancia de la competencia dentro del quehacer diario del sector público, ya que las acciones que limitan la competencia menoscaban el bienestar social.

La Comisión en cita, ejerció estas atribuciones en varias ocasiones a través de contactos con diversas dependencias de la Administración Pública, como se desprende se su Informe Anual de Labores⁹⁸correspondiente al período 1993-1994, y que a continuación se reseñan algunos de los casos más destacados:

⁹⁸Informe Anual de Labores 1993-1994, p. 36.

DESCENTRALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN DE PUERTOS

La Ley de Puertos, expedida por el Congreso de la Unión en julio de 1993, representa un viraje importante en la política portuaria del país. A través de la novedosa figura de la Administración Portuaria Integral, API, se busca descentralizar la operación de los puertos, y sentar las bases para el concesionamiento a particulares de la infraestructura y servicios portuarios.

La experiencia internacional en materia de privatización de infraestructura muestra, sin embargo, que a menos de que ésta esté acompañada de un marco que fomente la competencia, no se obtendrá la eficiencia esperada. Así, con objeto de contribuir a un sistema portuario más eficiente y competitivo, la Comisión ha participado activamente, junto con las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, Hacienda y Crédito Público, y Comercio y Fomento Industrial, en el proceso de creación de las API'S y el desarrollo de un marco competitivo para todos los operadores.

SUBASTAS DE CUOTAS DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN

La Ley de Comercio Exterior, expedida por el Congreso de la Unión en julio de 1993, señala que los cupos o cuotas de exportación e importación deberán ser asignados entre los interesados a través de un mecanismo de subastas. Con el propósito de asegurar que dichas subastas cumplan con las disposiciones de la Ley Federal de Competencia Económica, la Comisión Federal de Competencia estableció un mecanismo de coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, dependencia encargada de llevar a cabo dichas subastas. Este mecanismo de coordinación facilitará a la Comisión, investigar posibles violaciones a las disposiciones de competencia en esta materia.

PROYECTOS DE LEYES Y REGLAMENTOS

Por otro lado, la Comisión Federal de Competencia, tuvo la oportunidad de examinar varios proyectos de acuerdos, decretos, leyes y reglamentos en materia de instituciones de seguros, regulación de la aviación federal, concesionamiento de

talleres de reparación para ferrocarriles, uso de marcas y otros. En virtud de la importancia de este renglón, la Comisión indicada, considera conveniente que los proyectos de reglamento o iniciativa de leyes del Ejecutivo Federal cuenten con la opinión de este organismo.

ASPECTOS DE CONCESIONAMIENTO Y PERMISIONAMIENTO PUBLICO

La política seguida en el pasado respecto de concesiones, permisos y autorizaciones ha conducido a situaciones proclives a la falta de competencia en distintos sectores. Lo anterior no significa que necesariamente debieran adoptarse acciones conducentes a fragmentar las empresas así creadas. Esto porque no sería justo ni eficiente aplicar nuevos criterios con retroactividad, pues ello afectaría negativamente no sólo a los particulares, sino al país en su conjunto. Pero sí es necesario evitar que la situación se agrave en el futuro y, en lo posible, actuar en el margen de las nuevas concesiones y permisos para reducir situaciones con claros riesgos anticompetitivos.

El otorgamiento de concesiones administrativas es una cuestión sobre la cual la Comisión no tiene facultades directas de regulación o voto. Aún así, algunos otorgamientos de concesiones a empresas particulares fueron denunciados ante la Comisión por particulares presuntamente perjudicados. Las denuncias respectivas tuvieron que ser desechadas, pues no cubrieron los requisitos conceptuales y legales previstos en la Ley de Competencia Económica.

La Comisión Federal de Competencia, insistirá en su propósito de incorporar criterios de competencia en el otorgamiento de permisos, autorizaciones y concesiones. Para ello, se seguirá recomendando a la emisión de opiniones, conminando a otras autoridades respecto a la conveniencia de que los criterios o políticas al respecto se apeguen a principios de competencia, siempre con respecto a las facultades legales de las dependencia y organismo correspondientes.

En virtud de lo anterior, es necesario hacer notar, que el combate a las prácticas monopólicas es la función primordial de la Comisión Federal de Competencia, sin embargo, existe desinformación notable respecto a sus funciones y significado, lo que deriva en un deficiente uso de la Ley Federal de Competencia por los particulares.

Por lo que la desinformación en esta materia y sus procedimientos , explica los resultados aparecidos en el Informe Anual de Labores⁹⁹ de la Comisión Federal de Competencia, correspondiente al periodo de 1994 a 1995 y que son los siguientes:

a).- *Bajo número de denuncias sobre prácticas monopólicas recibidas en los primeros años de labores de la Comisión citada, durante el período de 1993 a 1994, y 17 denuncias de 1994 a 1995.*

b).- *Elevado porcentaje de denuncias desechadas con respecto a los casos concluidos: 94% en 1993-1994, y 80% durante el periodo de 1994-1995, los casos desechados no reunieron los requisitos mínimos para substanciar el procedimiento correspondiente.*

c).- *Resoluciones desfavorables a los denunciante durante los dos primeros años de labores de la Comisión.*

⁷¹Informe Anual de Labores 1994-1995, p. 54.

4.2. ESTRUCTURA ORGANICA DE LA COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA

De conformidad con los artículos 25 y 26 de la Ley Federal de Competencia Económica, la Comisión Federal de Competencia, se integra por cinco comisionados, incluyendo al Presidente de la misma, quienes conforman el Pleno, deliberarán en forma colegiada y decidirán los casos por mayoría de votos, teniendo el Presidente voto de calidad, mismos que deberán cumplir los siguientes requisitos:

I.- Ser ciudadanos mexicanos, profesionales en materias afines al objeto de la ley, mayores de treinta y cinco años de edad y menores de setenta y cinco y;

II.- Haberse desempeñado en forma destacada en cuestiones profesionales de servicio público o académicas substancialmente relacionadas con el objeto de esta Ley.

Los comisionados serán designados para desempeñar sus funciones por periodos de diez años, renovables, y sólo podrán ser removidos de sus cargos por causa grave, debidamente justificada. (art. 27 de L.F.C.E.)

Corresponde al pleno de la Comisión Federal de Competencia en el ámbito de sus facultades:(art. 20 del Reglamento Interior))

I.- Resolver los casos de su competencia, sancionar administrativamente la violación de la Ley y sus reglamentos, y acordar la presentación de denuncias o querellas ante el Ministerio Público, en su caso;

II.- Interpretar para efectos administrativos en caso de duda, confusión o desacuerdo, cualquier disposición de este reglamento, así como resolver aquellas situaciones no previstas por el mismo;

III.- Resolver aquellos asuntos que al efecto le presente el Presidente de la Comisión;

IV.- Aprobar los mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal, de los Estados, los municipios u otros organismos, públicos o privados, para la prevención e investigación de los monopolios, estancos, concentraciones, prácticas monopólicas y, en general, para la debida aplicación de la Ley y sus reglamentos;

V.- Opinar sobre los proyectos de leyes y reglamentos en lo relativo a competencia y libre concurrencia, cuando se lo solicite el Ejecutivo Federal;

VI.- Aprobar los manuales de organización y de procedimientos, así como la normatividad interna de la Comisión;

VII.- Conocer el informe previo sobre posibles desechamientos de denuncias notoriamente improcedentes, y aprobar o impugnar total o parcialmente dicho informe;

VIII.- Resolver los recursos de reconsideración que se interpongan contra los actos de la propia Comisión;

IX.- A propuesta del Presidente aprobar el establecimiento y las sedes de las delegaciones regionales y las funciones conferidas a dichas delegaciones;

X.- En su caso, designar de entre sus miembros al comisionado o comisionados visitadores de las delegaciones regionales, los cuales darán cuenta del funcionamiento de éstas a la Comisión;

XI.- Conceder licencias a los comisionados cuando exista causa justificada para ello, hasta por un mes cada año, con goce de sueldo, y siempre que no se perjudique el buen funcionamiento de la Comisión; y

XII.- Las demás que le señalen la Ley, y su reglamento u otros ordenamientos.

El Presidente de la Comisión, representa legalmente a la misma, y será designado en términos del artículo 28 de la Ley. (art. 21)

El Presidente delegará, mediante acuerdo, sus facultades en los servidores públicos de la Comisión conforme al acuerdo respectivo. (art. 22)

Corresponde al Presidente de la Comisión, nombrar y remover discrecionalmente a los servidores públicos de confianza de la misma, (art. 23)

Corresponde al Presidente de la Comisión, dentro de sus atribuciones lo siguiente:(art. 24)

I.- Proponer al pleno las políticas de la Comisión y, cuando sean aprobadas, cuidar que se apliquen o ejecuten;

II.- Someter a consideración del Pleno la interpretación para efectos administrativos de cualquier disposición de este reglamento, cuando exista duda, confusión o desacuerdo respecto de su alcance o sentido;

III.- Admitir a trámite los casos y recursos interpuestos ante la Comisión y acordar con el Secretario Ejecutivo, en su caso, el desechamiento de los notoriamente improcedentes sin necesidad de prevención en caso alguno;

IV.- Formular las bases, revisar los requisitos y suscribir los convenios y contratos que celebre la Comisión;

V.- Enviar a la Secretaría, una vez autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el proyecto de presupuesto de la Comisión, para que se integre al presupuesto global de esa dependencia;

VI.- *Emitir opinión sobre los ajustes a los programas y políticas de la administración pública federal, cuando de éstos resulten efectos que puedan ser contrarios a la competencia y libre concurrencia;*

VII.- *Expedir órdenes de presentación de documentación ó información conforme a lo dispuesto por los artículos 21 ó 31 de la Ley, así como citar a declarar a quienes tengan relación con los casos de que se trate, utilizando en su caso las medidas de apremio señaladas por la Ley.*

VIII.- *Emitir opinión en materia de competencia y libre concurrencia, cuando lo considere pertinente, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares, o proyectos de todos éstos, así como respecto de actos administrativos, sin que dicha opinión tenga efectos jurídicos, ni pueda ser obligado a emitirla;*

IX.- *Ordenar la publicación de las resoluciones completas que emita el Pleno, o bien extractos de aquellas, así como de artículos o de materiales de difusión relacionados con la legislación y las políticas de competencia, en el informe que publique la Comisión;*

X.- *Participar con las Dependencias competentes en la negociación y discusión de tratados internacionales en materia de competencia económica;*

XI.- *Asignar los asuntos a los comisionados;*

XII.- *Emitir los lineamientos en materia de difusión, y autorizar que los comisionados, el Secretario Ejecutivo y los servidores de la Comisión participen en eventos o ponencias, cuidando la uniformidad de criterios y políticas de la Comisión, salvo en lo relativo a votos particulares;*

XIII.- *Emitir los acuerdos de suplencia y delegación de facultades;*

XIV.- *Proponer la aprobación del Pleno los manuales de organización y de procedimientos de la Comisión, así como la normatividad en materia de confidencialidad y los demás ordenamientos internos que juzgue convenientes para el buen desempeño de sus funciones; y*

XV.- *Las demás que señale la Ley, el reglamento u otros ordenamientos.*

Al Secretario Ejecutivo le corresponde en el ámbito de sus atribuciones:
(art. 25)

- I.- Auxiliar al Presidente en la asignación y tramitación de los casos, recursos y demás asuntos interpuestos ante la Comisión;*
- II.- Coordinar a las Direcciones Generales de la Comisión para la integración de los expedientes y su posterior envío al Presidente;*
- III.- Representar a la Comisión en toda clase de procedimientos administrativos, contenciosos administrativos, laborales y judiciales, y suplir al Presidente de la Comisión en los juicios de amparo;*
- IV.- Dar cuenta y levantar actas de las sesiones del Pleno y de las votaciones de los comisionados y notificar las resoluciones, así como tramitar la ejecución de éstas y de las sanciones impuestas por la Comisión;*
- V.- Coordinar y supervisar el debido seguimiento de los procedimientos que se sigan ante la Comisión, cuidando la uniformidad de criterios y evitando duplicidad en los procedimientos que se tramiten ante la Comisión;*
- VI.- Coordinar y supervisar la administración de la Comisión;*
- VII.- Acordar con el Presidente de la Comisión lo relativo a las sesiones del Pleno;*
- VIII.- Expedir órdenes de presentación de documentación o información conforme a lo dispuesto por los artículos 21 ó 31 de la Ley, así como citar a declarar a quienes tengan relación con los casos de que se trate, aplicando en su caso las medidas de apremio señaladas por la Ley;*
- IX.- Resolver, previo acuerdo del Presidente de la Comisión, las consultas que presenten los interesados, sin que éstas tengan ningún efecto jurídico ni vinculativo;*
- X.- Promover y coordinar las relaciones de la Comisión con las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal, de los Estados, los municipios, u otros organismos públicos o privados, nacionales*

o internacionales, en materia de competencia económica y libre concurrencia;

XI.- Admitir a trámite los casos y recursos interpuestos ante la Comisión y acordar con el Presidente de la misma, en su caso, el desechamiento de los notoriamente improcedentes sin necesidad de prevención en caso alguno;

XII.- Presentar a la aprobación del Presidente el proyecto de presupuesto de la Comisión;

XIII.- Expedir copias certificadas de las constancias que obren en el archivo de la Comisión, cuando deban ser exhibidas en algún procedimiento, proceso o averiguación, o cuando se considere procedente por existir causas análogas. Asimismo, se deberán expedir copias certificadas cuando medie mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento;

XIV.- Recibir, tramitar y turnar las denuncias o quejas que por violaciones a la Ley o al reglamento se presenten o inicien ante la Comisión;

XV.- Encargarse del establecimiento, operación y control de la Oficialía de Partes de la Comisión;

XVI.- Colaborar con el Presidente en la elaboración del informe anual de la Comisión, así como en los informes especiales que se requieran;

XVII.- Coordinar la participación de los servidores públicos de la Comisión en reuniones, convenciones, congresos, simposios y cualquier otra reunión a nivel nacional o internacional, en materia de competencia y libre concurrencia, bajo los lineamientos e instrucciones que señale el Presidente;

XVIII.- Compilar las resoluciones de la Comisión y publicarlas cuando el Presidente así se lo señale;

XIX.- Formar, mantener, custodiar y acrecentar el acervo bibli-hemerográfico de la Comisión; y

XX.- Las demás que señalen la Ley, este reglamento y otros ordenamientos, o que mediante acuerdo de delegación le otorgue el Presidente de la Comisión.

Para el desempeño de sus funciones, las Direcciones Generales tendrán un Director General, Directores de Área, Subdirectores, Jefes de Departamento, Analistas y demás personal técnico administrativo que autorice el Presidente de la Comisión, acorde al presupuesto asignado y de conformidad a lo establecido en el artículo 28, fracción X, de la Ley.

Las Direcciones Generales responderán directamente del desempeño de sus funciones y el ejercicio de sus atribuciones ante el Secretario Ejecutivo, las demás áreas administrativas lo harán ante su superior inmediato. (art. 26, segundo párrafo).

Conforme al artículo 27 del Reglamento Interior de la Competencia Federal de Competencia a las Direcciones Generales les corresponde:

- I.- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desempeño de las labores encomendadas a los órganos a su cargo;*
- II.- Acordar con el Secretario Ejecutivo la resolución de los asuntos que sean de su competencia;*
- III.- Formular los dictámenes, opiniones e informes que les sean solicitados por el Presidente o el Secretario Ejecutivo;*
- IV.- Proponer a la Secretaría Ejecutiva el ingreso, promociones y licencias del personal a su cargo;*
- V.- Elaborar proyectos sobre la organización de la Dirección General a su cargo y proponerlas al Secretario Ejecutivo;*
- VI.- Formular los proyectos de programación y presupuestación de la Dirección General a su cargo;*

VII.- *Asesorar y apoyar a los comisionados en los asuntos que sean de su especialidad, a través del Secretario Ejecutivo y de acuerdo con los lineamientos que autorice el Presidente;*

VIII.- *Coordinar sus actividades con otras Direcciones Generales o unidades de la Comisión cuando así lo requiera el buen funcionamiento de la misma;*

IX.- *Firmar los acuerdos o resoluciones de trámite que sean de su competencia;*

X.- *Inspeccionar, supervisar y aplicar la normatividad interna de la Comisión;*

XI.- *Aplicar los mecanismos de cooperación e intercambio de información con las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los Estados, los municipios u otros organismos públicos o privados, siempre que no se trate de información confidencial y de acuerdo con los lineamientos que hayan sido aprobados;*

XII.- *Dar el debido cumplimiento a los sistemas de documentación, transmisión e intercambio de información;*

XIII.- *Proponer al Presidente o al Secretario Ejecutivo la celebración de bases de concentración y colaboración con otras dependencias, entidades, instituciones u organismos públicos o privados, con el objeto de facilitar el despacho de los asuntos que les correspondan; y;*

XIV.- *Los demás que les señalen los reglamentos de la Ley u otros ordenamientos, o que mediante acuerdo de delegación, se les otorguen.*

Corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Contenciosos:(art. 28)

I.- *Apoyar, conforme a los lineamientos que señale el Secretario Ejecutivo y en coordinación con la Dirección General de Estudios Económicos, en el análisis de los proyectos de iniciativas de leyes,*

reglamentos, acuerdos, decretos, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones de observancia general en materia de competencia económica y libre concurrencia, incluyendo actos de autoridad;

II.- Asesorar a los distintos órganos de la Comisión cuando éstos así se lo soliciten, y vigilar la legalidad de la actuación de los servidores públicos de la Comisión en el ejercicio de sus atribuciones;

III.- Proponer a la Secretaría Ejecutiva la interpretación y los criterios generales de aplicación de las disposiciones normativas;

IV.- Opinar respecto de los dictámenes que le turnen otras Direcciones Generales, y supervisar o tramitar el desahogo de los procedimientos jurídicos que realice la Comisión, incluyendo el conocimiento, trámite o desahogo de las pruebas en los mismos y del incidente e suspensión de la ejecución de resoluciones;

V.- Representar a la Comisión en toda clase de procedimientos judiciales, administrativos, contenciosos administrativos y laborales, y coadyuvar en la elaboración de los informes justificados en los juicios de amparo, así como presentar denuncias o querellas ante el Ministerio Público en los casos en que procedan;

VI.- Asesorar a los órganos de la Comisión en los asuntos laborales relativos al personal, incluyendo las prácticas y levantamiento de constancias y actas administrativas, y dictaminar sobre las bajas y demás sanciones que procedan respecto del personal;

VII.- Expedir, por acuerdo del Secretario Ejecutivo, órdenes de presentación de documentación o información conforme a lo dispuesto por los artículos 21 ó 31 de la Ley, así como citar a declarar a quienes tengan relación con los casos de que se trate, aplicando en su caso, las medidas de apremio señaladas por la Ley;

VIII.- Supervisar la debida cumplimentación de las resoluciones de la Comisión notificando al Secretario Ejecutivo el incumplimiento o insuficiencia en su ejecución;

IX.- Señalar las bases y requisitos legales a que deban sujetarse los convenios y contratos que suscriba la Comisión, dictaminarlos y llevar registro de los mismos;

X.- Recibir, tramitar y proponer los dictámenes sobre los recursos de reconsideración que se interpongan ante la Comisión, de conformidad con el artículo 39 de la Ley; y;

XI.- Vigilar la aplicación de las medidas de apremio previstas en el artículo 34 de la Ley y proponer al Secretario Ejecutivo, en coordinación con las Direcciones Generales competentes, el monto de la multa que corresponda.

Corresponde a la Dirección General de Concentraciones:(art. 30)

I.- Estudiar y dictaminar los casos que en materia de concentraciones se presenten a la Comisión, así como colaborar con las demás áreas en los asuntos en que se lo soliciten;

II.- Estudiar los sectores económicos regulados y dictaminar, en lo conducente, los casos que en esta materia se presenten a la Comisión;

III.- Proponer las condiciones conforme a las cuales deban ser aprobadas las concentraciones y supervisar su cumplimiento;

IV.- Expedir por acuerdo del Secretario Ejecutivo, requerimientos de datos o documentos adicionales conforme a los dispuesto por el artículo 21 de la Ley;

V.- Estudiar los mercados, de acuerdo a los niveles de concentración o participación de niveles de concentración o participación de los agentes económicos, así como las experiencias, normatividad y casos de concentraciones internacionales;

VI.- Llevar el registro de las autorizaciones u observaciones que formule la Comisión, conforme a las normas aplicables; y

VII.- Estudiar y hacer propuestas en materia de leyes, reglamentos y normatividad vigente o en proyecto, así como en materia de actos de autoridad relacionados con concentraciones en coordinación con las Direcciones Generales correspondientes.

Corresponde a la Dirección General de Investigaciones:(art. 31)

I.- Iniciar y coordinar las investigaciones que se lleven a cabo de oficio o a instancia de parte por la Comisión, así como colaborar con las demás áreas en los asuntos en que se lo soliciten,

II.- Expedir, por acuerdo del Secretario Ejecutivo, órdenes de presentación de documentación o información conforme a lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley, así como citar a declarar a quienes tengan relación con los casos de que se trate, utilizando en su caso las medidas de apremio señaladas por la Ley;

III.- Dictaminar los casos en que haya intervenido;

IV.- Coordinar acciones conjuntas con otras instituciones o dependencias públicas o privadas, nacionales o extranjeras, así como solicitar información, cuando lo requiera la naturaleza de la investigación;

V.- Supervisar, en coordinación con la Dirección general de Asuntos Jurídicos y Contenciosos, el desarrollo de las diligencias, evaluar los resultados de las mismas, y formular los informes correspondientes, así como las observaciones que considere pertinentes; y;

VI.- Recabar pruebas y cualquier otro elemento de convicción en los casos e investigaciones a su cargo, de acuerdo con las políticas de la Comisión, y en coordinación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Contenciosos.

Corresponde a la Dirección General de Administración:(art. 32)

I.- Proponer al Secretario Ejecutivo las medidas técnicas y administrativas que estime convenientes para la mejor organización y funcionamiento de la Comisión;

II.- Atender las necesidades administrativas de información interna, de acuerdo con los lineamientos señalados por la Secretaría Ejecutiva;

III.- Proponer al Secretario Ejecutivo el proyecto de programa y presupuesto anual de la Comisión, así como vigilar su cumplimiento y realizar su evaluación, proponiendo las modificaciones pertinentes;

IV.- Autorizar, conforme a los lineamientos que señale el Secretario Ejecutivo, la documentación necesaria para las erogaciones con cargo al presupuesto, así como presentar las que deban ser autorizadas conforme a la normatividad aplicable;

V.- Atender, conforme a los lineamientos que señale el Secretario Ejecutivo, los asuntos del personal, su capacitación y el mejoramiento de sus condiciones económicas, sociales, culturales y de trabajo;

VI.- Tramitar los nombramientos de los servidores públicos, y los movimientos del personal y resolver, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Contenciosos, los casos de terminación de los efectos del nombramiento de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; así como emitir y, en su caso, certificar las constancias relativas al puesto o cargo que ocupen o hayan ocupado, sueldos y demás actividades inherentes de conformidad con los lineamientos que señalen el Presidente y el Secretario Ejecutivo;

VII.- Participar en la elaboración de las condiciones generales de trabajo, coordinar los estímulos y recompensas establecidos, y vigilar, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Contenciosos, su cumplimiento y difusión;

VIII.- Ejecutar, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Contenciosos, las sanciones administrativas a que se haga acreedor el personal de la Comisión, de conformidad con los lineamientos establecidos por el Presidente o por el Secretario Ejecutivo;

IX.- Autorizar, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Contenciosos, los contratos de arrendamiento, adquisiciones, prestación de servicios o cualquier otro que implique actos de administración, que celebre la Comisión, conforme a los lineamientos que señale el Secretario Ejecutivo;

X.- Proponer a la Secretaría Ejecutiva los programas administrativos de operación, equipamiento, normatividad, vigilancia y seguridad, así como de racionalización del presupuesto, conforme a los lineamientos que señale la misma; y

XI.- Determinar y difundir los lineamientos y normas para el diseño y desarrollo de los sistemas informáticas y electrónicos que la Comisión requiera.

En relación a los impedimentos y excusas el artículo 33 del reglamento, señala que: Cada comisionado estará impedido de conocer cualquier asunto o caso en el que tenga interés directo o indirecto en términos del artículo 26, último párrafo de la Ley, se considera que existe un interés directo o indirecto cuando:

I.- Tenga parentesco en línea recta, sin limitación de grado, en la colateral por consanguinidad, hasta el cuarto grado, y en la colateral por afinidad, hasta el segundo, con alguno de los interesados o sus representante;

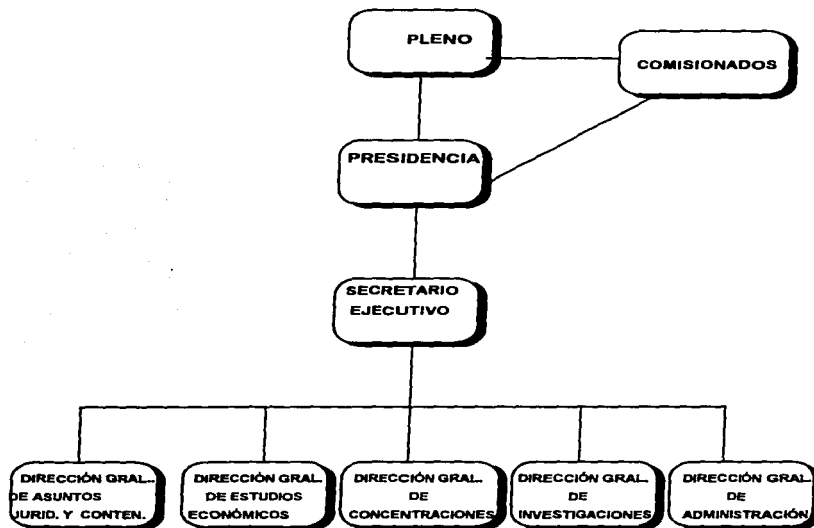
II.- Tenga amistad íntima con alguna de las personas a que se refiere la fracción anterior;

III.- Tenga interés personal en el asunto, o lo tenga su cónyuge;

IV.- Sea heredero, legatario, donatario o fiador de alguno de los interesados, si el comisionado ha aceptado la herencia, el legado o la donación;

V.- Haya sido perito, testigo, apoderado, patrono o defensor en el asunto de que se trata, o haya gestionado o recomendado anteriormente el asunto, en favor o en contra de alguno de los interesados;

VI.- Esté en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga a las anteriores.

ESTRUCTURA ORGANICA DE LA COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA

4.3 ATRIBUCIONES DE LA COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA.

Las atribuciones de la Comisión, las encontramos contempladas en el artículo 24 de la Ley Federal de Competencia Económica, que en su texto dispone:

- I.- Investigar la existencia de monopolios estancos, prácticas o concentraciones prohibidas por la Ley, para lo cual podrá requerir de los particulares y demás agentes económicos la información o documentos relevantes;*
- II.- Establecer los mecanismos de coordinación para el combate y prevención de monopolios estancos, concentraciones y prácticas ilícitas.*
- III.- Resolver los casos de competencia y sancionar administrativamente la violación de esta ley y denunciar ante el Ministerio Público las conductas delictivas en materia de competencia y libre concurrencia.*
- IV.- Opinar sobre los ajustes a los programas y políticas de la administración pública federal, cuando de éstos resulten efectos que puedan ser contrarios a la competencia y la libre concurrencia.*
- V.- Opinar, cuando se lo solicite el Ejecutivo Federal, sobre las adecuaciones a los proyectos de leyes y reglamentos, por lo que conciernen a los aspectos de competencia y libre concurrencia.*
- VI.- Cuando lo considere pertinente, emitir opinión en materia de competencia y libre concurrencia, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos, sin que tales opiniones tengan efectos jurídicos ni la comisión pueda ser obligada a emitir opinión.*
- VII.- Elaborar y hacer que se cumplan, hacia el interior de la Comisión de los manuales de organización y de procedimientos.*
- VIII.- Participar 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.*

IX.- Las demás que confieran esta y otras leyes y reglamentos.

4.4. PROCEDIMIENTO PARA ACTIVAR LA INTERVENCION DE LA COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA.

El procedimiento ante la Comisión se inicia ya sea de oficio o a petición de parte. (art. 30).

Cualquier persona en el caso de las prácticas monopólicas absolutas o el afectado en el caso de las demás prácticas, concentraciones o actos prohibidos o limitados por la Ley, podrán denunciar por escrito ante la Comisión el presunto responsable. (art. 32).

Sólo los directamente afectados por una práctica relativa podrán ejercitar una acción contra los posibles infractores, lo que evitará demandas inconsistentes que obstaculicen el desarrollo de las empresas o demandas cuyo objeto esté contemplado en otros ordenamientos. (art. 32).

La Comisión podrá desechar las denuncias que sean notoriamente improcedentes.

El artículo 33 de la Ley, señala el procedimiento que se seguirá ante la Comisión y se tramitará bajo las siguientes bases.

I.- Se emplazara al presunto responsable, informándole, en que consiste la investigación, acompañado en su caso, copia de la denuncia.

II.- El emplazado contará con un término de treinta días naturales para manifestar lo que a su derecho convenga y adjuntar las pruebas documentales que obren en su poder y ofrecer las pruebas que ameriten desahogo.

Para la iniciación de un procedimiento, el interesado debe tener claro si se trata de una denuncia o notificación para el inicio de un procedimiento formal,

sobre el cual deberá recaer una resolución con efectos jurídicos, o bien si se trata de una consulta o información que se pone a disposición de la Comisión.

En el primer caso, la parte interesada deberá asegurarse de que la notificación o denuncia se refiera a los casos contemplados en la ley para la iniciación de procedimientos, identificando el tipo de conducta o acción que se solicita sea sancionada y que deberá referirse a lo siguiente:

- * Denuncia de una práctica monopólica absoluta.*
- * Denuncia de una práctica monopólica relativa.*
- * Notificación previa para efectuar una concentración, en los casos que se requiera.*
- * Denuncia de concentraciones monopólicas.*

Para evitar que en los procedimientos formales, la solicitud o denuncia sea desechada por notoriamente improcedente, el interesado deberá cerciorarse de que su planteamiento se refiera a situaciones consideradas en la ley como materia de la competencia de la Comisión.

Lo anterior, sin perjuicio de que se le informe a ésta de posibles hechos que pudieran desencadenar una investigación de oficio, respecto a las prácticas sancionadas por dicha ley; o se le consulte respecto de los procedimientos de la Comisión y de la interpretación de la ley. La Comisión recibirá este tipo de comunicaciones en su domicilio, las respuestas a las consultas hechas a la Comisión nunca serán vinculativas ni surtirán efectos jurídicos, su propósito será, en su caso, orientar a los interesados respecto de futuras solicitudes formales de inicio de procedimientos con efectos jurídicos.

Todas las gestiones ante la Comisión para el inicio de procedimientos con efectos jurídicos, deberán:

a).- Ser presentadas en castellano, en la Oficialía de Partes de la Comisión, por escrito (por cuadruplicado), por correo certificado con acuse de recibo o directamente al domicilio de la misma:

b).- Indicar el nombre, domicilio, número telefónico y demás datos que identifiquen tanto al denunciante como al denunciado. Acompañar en su caso, los poderes o certificaciones notariales correspondientes;

c).- Indicar el nombre, domicilio y número telefónico de las personas autorizadas para oír y recibir notificaciones y documentos;

e).- Indicar la fecha, el lugar, y contener la firma del promovente.

GUIA INDICATIVA PARA LA PRESENTACION DE DENUNCIAS DE PRACTICAS MONOPOLICAS RELATIVAS

- 1.- Presentar escrito (por cuadruplicado) redactado en castellano, por correo certificado con acuse de recibo, o directamente en el domicilio de la Comisión Federal de Competencia;

Monte Libano 225
Col. Lomas de Chapultepec
C.P. 11000, México, D. F.
- 2.- Indicar el nombre, domicilio, número telefónico y demás datos que identifiquen al denunciante y al denunciado. Acompañar, en su caso, los poderes o certificaciones notariales correspondientes.
- 3.- Indicar el nombre, domicilio y número telefónico de las personas autorizadas para oír y recibir notificaciones y documentos, en su caso.
- 4.- Relación suscrita, clara y precisa de los hechos presuntamente violatorios de la Ley Federal de Competencia Económica.
- 5.- Acompañar las pruebas documentales, estadísticas, contables o estudios que sustenten la denuncia, relacionándolas de preferencia con cada uno de los hechos o puntos narrados.
- 6.- Los documentos en idioma extranjero deberán acompañarse con sus correspondientes traducciones al castellano realizadas por perito autorizado. Si se trata de documentos públicos extranjeros, estos deberán presentarse debidamente legalizados por las autoridades consulares correspondientes.
- 7.- La mención del fundamento legal de la denuncia. Dicha mención debe encuadrar en las hipótesis establecidas por la Ley Federal de Competencia Económica que describe la conducta denunciada.
- 8.- Descripción y, en lo posible, comprobación de los elementos que configuran la práctica relativa como violatoria de la ley. Para ello se podrán incluir datos y documentos referentes a :
 - 8.1.- Descripción del mercado afectado por la práctica impugnada, tales como su tamaño, su dimensión geográfica, etc.
 - 8.2.- Elementos por lo que se presume que el denunciado tiene poder para interferir substancialmente en el funcionamiento del mercado correspondiente, tales como su participación en el mismo (v.gr.: porcentaje en las ventas o en las compras); las dificultades para sustituir los bienes o servicios del denunciado por los de otros mercados; la existencia de competidores del denunciado; la facilidad para la entrada de nuevos competidores (inversiones necesarias, regulaciones y otras).
 - 8.3.- Estadísticas y documentos contables o cualesquier otro dato o indicio que sustenten lo referido en los dos subincisos anteriores.
- 9.- Descripción y, en lo posible, cuantificación y comprobación del daño sufrido o que pueda sufrir el denunciante, tales como los gastos incurridos y no recuperables y los demás elementos que se consideren pertinentes.

GUIA INDICATIVA PARA LA NOTIFICACION PREVIA DE CONCENTRACIONES

1.- Presentar escrito (por cuadruplicado) redactado en castellano, por correo certificado con acuse de recibo, o directamente en el domicilio de la Comisión Federal de Competencia:

Monte Libano 225
Col. Lomas de Chapultepec
C.P. 11000, México, D. F.

2.- Indicar nombre, domicilio, número telefónico y demás datos que identifiquen a los interesados en notificar a la Comisión la concentración de que se trate. Acompañar los poderes o certificaciones notariales correspondientes.

3.- Indicar nombre, domicilio y número telefónico de las personas autorizadas para oír y recibir notificaciones y documentos, en su caso.

4.- De acuerdo con los artículos 16 y 20 de la Ley Federal de Competencia Económica, el interesado debe hacer una resolución clara, precisa y detallada del acto de concentración que se pretende llevar a cabo, acompañando copia del proyecto jurídico del acto de que se trate.

5.- Acompañar todas las pruebas documentales, estadísticas, contables, estudios económicos que sustenten la notificación, con sus Estados financieros del último ejercicio, su participación en el mercado y los demás datos que permitan conocer la transacción pretendida.

6.- Los documentos en idioma extranjero deberán acompañarse con sus correspondientes traducciones al castellano realizadas por perito autorizado. Si se trata de documentos públicos extranjeros, estos deberán presentarse debidamente legalizados por las autoridades consulares correspondientes.

7.- Elementos por los que se presume que la concentración no implica un riesgo significativo de que conduzca a prácticas monopólicas, tales como las participantes en los mercados afectados, tanto previas como las que resultarían de la concentración; la declaración de motivos para la concentración; la existencia de competidores actuales o potenciales; las condiciones que en su caso facilitan la entrada de nuevos competidores (normas legales y reglamentarias, inversión mínima, etc.); la posibilidad de la sustitución de los bienes y servicios ofrecidos por los de otros mercados (tanto por la cercanía de otras fuentes como por la existencia de sustituto en la localidad de los mercados afectados); así como cualquier otro elemento que se considere relevante.

Cabe señalar, que la simple presentación de la notificación da inicio automáticamente al procedimiento , pero el vencimiento de los plazos para que la Comisión resuelva depende, en su caso, de la presentación a satisfacción de dicha Comisión, de la información y documentación adicional que ésta solicite, en los plazos y condiciones señalados por la ley. Por ello es conveniente que la notificación esté desde su inicio suficientemente sustentada, la Comisión para este efecto, ha elaborado un formato para la notificación de concentraciones, mismo que es proporcionado en las instalaciones de dicho organismo.

4.5. SANCIONES POR INFRACCIONES A LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA.

De conformidad con el artículo 35 de la Ley Federal de Competencia Económica, las sanciones que podrán ser aplicadas son las siguientes:

I.- Ordenar la suspensión, corrección, supresión de la práctica o concentración de que se trate;

II.- Ordenar la desconcentración parcial o total de lo que se haya concentrado indebidamente, sin perjuicio de la multa que en su caso proceda;

III.- Multa hasta por el equivalente a siete mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal por haber declarado falsamente o entregar información falsa a la Comisión, con independencia de la responsabilidad penal en que se incurra;

IV.- Multa hasta por el equivalente a 375 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna práctica monopolística absoluta.

V.- Multa hasta por el equivalente a 225 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna práctica monopolística relativa y hasta por el equivalente a 100 mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en el caso de lo dispuesto por la fracción VII del artículo 10 de esta Ley;

VI.- Multa hasta por el equivalente a 225 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna concentración de las prohibidas por es ley; y hasta por el equivalente a 100 mil veces el salario mínimo general para el Distrito Federal por no haber notificado la concentración cuando legalmente deba hacerse; y

VII.- Multa hasta por el equivalente a siete mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, a los individuos que participen

directamente en prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas, en representación o por cuenta y orden de personas morales.

En caso de reincidencia, se podrá imponer una multa adicional hasta por el doble de la que corresponda a la primera infracción.

En el caso de que las prácticas monopólicas, relativas o absolutas o las concentraciones prohibidas que se llevaran a cabo, sean de particular gravedad, en lugar de las multas mencionadas, la Comisión podrá imponer una multa hasta por el diez por ciento de las ventas anuales obtenidas por el infractor durante el ejercicio fiscal anterior o hasta el diez por ciento del valor de los activos del infractor, la que resulte más alta, (art. 37).

Los agentes económicos que hayan demostrado durante el procedimiento haber sufrido daños y perjuicios a causa de la 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 los daños y perjuicios que haya realizado la propia Comisión, (art. 38).

Las sanciones pecuniarias son más elevadas que las de otros ordenamientos, pero ello se justifica por las grandes ganancias que pueden ser obtenidas con la realización de prácticas monopolísticas y concentraciones prohibidas. Adicionalmente, éstas son similares o menores que las establecidas por las legislaciones de competencia de los principales socios comerciales, considerando el tamaño de las economías.

4.6. RECURSOS DEL PARTICULAR ANTE LAS RESOLUCIONES DE LA COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA.

Contra las resoluciones dictadas por la Comisión, con fundamento en la Ley se podrá interponer recurso de reconsideración dentro del plazo de 30 días hábiles siguientes a la fecha de notificación de tales resoluciones.

Dicho recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada, y los fallos que se dicten contendrán la determinación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución. El reglamento de la Ley establecerá los términos y demás requisitos para la tramitación y substanciación del recurso.

La interposición del recurso se hará por escrito dirigido al Presidente de la Comisión, en el que se expresarán el nombre y domicilio del recurrente y los agravios causados, acompañando las pruebas que se consideren necesarias, así como las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

Desde luego, la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada, cuando se trate de la suspensión de las sanciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 35 y se pueda ocasionar daño o perjuicio a terceros, el recurso se admitirá si el promovente otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios si no obtienen resolución favorable.

La Comisión dictará resolución y la notificará en un término que no excederá de 60 días contados a partir de la fecha en que se haya interpuesto el recurso. El silencio de la Comisión significará que se ha confirmado el acto impugnado. (art. 39).

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Administración Pública Federal se constituye por el conjunto de órganos colocados en un plano de jerarquía entre sí, mismos que se instituyen como auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, conforme a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo objeto esencial es la satisfacción plena de las necesidades de la colectividad, a través de las tareas que de conformidad con la legislación vigente debe ejecutar el Estado, quien perseguirá siempre el interés público y social, que para el cumplimiento de sus fines se clasifica en Centralizada y Paraestatal.

SEGUNDA.- La Administración Pública Centralizada es aquella que depende directamente y en forma subordinada del Poder Ejecutivo Federal, la cual la encontramos regulada en el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, precepto que establece las bases orgánicas dentro de las cuales se debe desarrollar, siendo los organismos que la componen la Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal.

TERCERA.- La Administración Pública Paraestatal se integra conforme a lo previsto en el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por organismos descentralizados, empresas de participación estatal y las demás que establece el propio precepto, misma que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, creada con el objeto de dar mayor celeridad a actividades relevantes para el Estado, las que por su naturaleza, no podían ser encargadas a la administración central, como en materias de hidrocarburos, siderúrgica, eléctrica, telecomunicaciones, minera y otras., en este punto cabe comentar, que debido al proceso de remisión que sufrió el Estado en la década de

los ochentas, fueron desincorporadas del Gobierno Federal, aproximadamente un ochenta por ciento de las paraestatales en función,

CUARTA.- La situación de mercado en la cual existe un solo vendedor o productor de bienes y servicios, que se caracteriza por gozar de ciertos privilegios y que ejerce el control total de los medios de producción, o en su caso, de la distribución de bienes y/o servicios, se le considera monopolio, en la que el monopolista tiene la facultad de decidir unilateralmente el precio de venta, o determinar la cantidad a producir, fijando a su libre arbitrio las condiciones que deberán imperar en el comercio, circunstancias con las que se desequilibran de manera global los costos de producción y precios de venta, afectando en consecuencia la libre competencia.

QUINTA.- La nueva Ley Federal de Competencia Económica reconoce dos tipos de prácticas monopólicas, las absolutas y las relativas; las primeras, resultan del acuerdo establecido entre competidores para fijar precios o para la distribución de los mercados, mismas que de ninguna manera conllevan producción alguna, teniendo como objetivo monopolizar el mercado; y las segundas, son las que buscan la integración productiva o de distribución para incrementar la competitividad de las empresas, con el efecto de reducir los precios al consumidor final, pero bajo ciertas condicionantes, y que generalmente se dan entre un productor y un distribuidor, restringiendo el número de competidores e imponiendo la obligación de no fabricar o distribuir bienes o servicios por un tiempo determinado.

SEXTA.- Existen monopolios no considerados como tal, en virtud de que se encuentran reservados únicamente al Estado, quien maneja las actividades económicas realizadas en las áreas estratégicas del país, en materia de acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite y las demás que expresamente señala el párrafo cuarto del artículo 28

Constitucional y párrafos subsiguientes, que en esencia son considerados como legales, toda vez que son establecidos por disposición expresa del poder público.

SEPTIMA.- Por reforma al artículo 28 de la Carta Magna en el año de 1995, la comunicación vía satélite y los ferrocarriles son considerados en la actualidad, como áreas prioritarias para el desarrollo nacional, en las que el Estado mantiene el dominio exclusivo, a efecto de salvaguardar la seguridad y la soberanía del país.

OCTAVA.- En los diversos tratados de libre comercio suscritos por México, se han constituido como una forma de liberar el intercambio comercial y la economía con los países parte, mismos en los que la política de competencia forma parte importante para su eficiente desenvolvimiento. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, suscrito por México con Canadá y los Estados Unidos de América, dispone expresamente en su artículo 1504, como una obligación, que las partes signantes establecerán un grupo que trabajará en materia de comercio y competencia, el cual tendrá a su cargo la elaboración de estudios sobre todos los aspectos que abarca la libre competencia y que incidan de manera directa en el comercio trilateral.

NOVENA.- Resulta de importancia destacar, que entre las legislaciones de comercio exterior en materia de dumping y de competencia, son completamente distintas, en virtud de que la primera, protege a los productores nacionales de productos que sean importados y se expendan a un costo inferior al de su precio real, o al costo de venta de su país de origen, y que repercute en un daño para los competidores nacionales; la segunda, protege únicamente el proceso de libre competencia y el funcionamiento eficiente de los mercados, sin distingos de nacionalidad entre empresas.

DECIMA.- La Comisión Federal de Competencia es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, encontrando su fundamento legal en el artículo 28 Constitucional, y cuenta con total autonomía técnica y operativa, tiene a su cargo prevenir, investigar y combatir toda práctica que se considere monopólica, o de concentración, gozando para tal fin de plena autonomía para emitir sus resoluciones que en dicha materia procedan.

DECIMO PRIMERA.- Entre las principales atribuciones conferidas por la Ley a la Comisión Federal de Competencia, serán las de investigar la existencia de monopolios, estancos o toda práctica o concentración que se encuentre prohibida por la Ley, así como coordinar los mecanismos para el combate y prevención de tales prácticas, que en su defecto, resolverá y sancionará toda práctica considerada como violatoria de su Ley.

DECIMO SEGUNDA.- La Comisión Federal de Competencia, trabaja con organismos internacionales, a fin de mantenerse actualizada en experiencias y tendencias en materia de competencia, a efecto de que la aplicación de la Ley, sea un instrumento legal idóneo para combatir las prácticas monopólicas, o en su caso, prevenir conflictos jurisdiccionales que se puedan suscitar, mediante una política de cooperación y reciprocidad con los países de Estados Unidos y Canadá, a través de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

DECIMO TERCERA.- La estructura orgánica de la Comisión Federal de Competencia, se compone por cinco comisionados, incluyendo al Presidente de la misma, que conformarán el Pleno, quienes deliberarán los casos que se les sometan en forma colegiada, y fallarán éstos, por mayoría de votos, teniendo el Presidente el voto de calidad, cuenta además en forma jerárquica descendente con un Secretario Ejecutivo, y con las cinco Direcciones Generales correspondientes de Asuntos Jurídicos y Contenciosos, de Estudios Económicos,

de Investigaciones, de Concentraciones y de Administración, áreas que funcionarán conforme a lo previsto en el Reglamento Interior de la Comisión.

DECIMO CUARTA.- El procedimiento ante la Comisión, se seguirá de oficio o a petición de parte, el afectado o cualquier persona que se sienta agraviada por actos prohibidos por la Ley Federal de Competencia Económica, podrá denunciar por escrito ante la Comisión al presunto responsable, la cual se reservará el derecho para desechar las denuncias que sean notoriamente improcedentes, en el que se emplazará al responsable, informándole en que consiste la violación y acompañará copia de la denuncia, asimismo, el emplazado contará con un término de treinta días naturales para manifestar lo que a su derecho convenga, y ofrecer las pruebas que ameriten su desahogo.

Las sanciones que sean impuestas por la Comisión, podrán ir desde la suspensión, corrección o supresión de la práctica o concentración de que se trate, hasta multas de carácter económico, contra las que únicamente cabra el recurso de reconsideración, el cual se interpondrá por escrito dirigido al Presidente de la Comisión, en un término de treinta días naturales contados a partir de la fecha de notificación de la resolución que se impugne.

DECIMO QUINTA.- El combate a las prácticas monopólicas es la función primordial de la Comisión Federal de Competencia, sin embargo, tenemos que existe una desinformación notable en cuanto a su verdadero significado, dicha situación se desprende del limitado o deficiente uso y conocimiento de la Ley Federal de Competencia Económica por los particulares.

Por otra parte, existen confusiones todavía en cuanto a lo que se le ha denominado competencia desleal, que bajo este argumento se han denunciado la intervención de nuevos competidores en áreas previamente exclusivas, y la intensificación de la competencia en precios, cantidades o calidad, éstos actos

que en su momento son considerados anticompetitivos por los denunciantes, resultan legítimos ante la ley y benéficos para la sociedad. Por otra parte también existen casos como acciones contrarias a la competencia que en su mayoría no son denunciadas, por lo que la Comisión, considero, que debe trabajar arduamente para investigarlas e identificarlas, en virtud de que aún existe una completa desinformación en cuanto a la materia de competencia y monopolio.

Esto es sin duda esencial, toda vez que las grandes o pequeñas empresas que sufren de algún acto, trátase de monopolio o concentración, en agravio de sus intereses, desconocen el procedimiento a seguir ante la Comisión Federal de Competencia, en virtud de que no existe una difusión adecuada sobre los alcances de la Ley, ni las funciones de la propia Comisión; igualmente en cuanto a la información o documentación que verse sobre el monopolio y sus prácticas, es escasa, dado que los tratadistas del derecho en su mayoría, no ahondan aún, sobre las graves repercusiones que acarrearán los actos anticompetitivos, situación que en la actualidad considero de importancia relevante, debido a los cambios tan drásticos que en materia económica se han suscitado en nuestro país.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- **ACOSTA ROMERO, MIGUEL.** Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 5ª ed., México, 1983.
- 2.- **BARRE, RAYMOND.** Economía Política, Ed. Ariel, S.A., 7ª ed., Barcelona, 1973.
- 3.- **BRENNAN, J. MICHAEL.** Teoría de la Economía Estática, Ed. Prentice Hall/ Hall International, E.U.A., 1974.
- 4.- **BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.** Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, S.A., 2ª ed., México, 1992.
- 5.- **CANASI, JOSE.** Derecho Administrativo, Vol. I, Parte General, Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1981.
- 6.- **CONGRESO DE LA UNION.** México a través de sus Constituciones. Los Derechos del Pueblo Mexicano, Ed. Manuel Porrúa S.A., Tomo V, 2ª ed., México, 1980.
- 7.- **DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL.** Estudios de Derecho Constitucional, Economía y Derecho, Ed. Porrúa S.A., 2ª ed., México, 1980.
- 8.- **FAYA VIESCA, JACINTO.** Administración Pública Federal, Ed. Porrúa S.A., 2ª ed., México, 1983.
- 9.- **FERNANDEZ VAZQUEZ, EMILIO.** Diccionario de Derecho Público, Ed. Astrea, S. de R. L., Buenos Aires, 1981.
- 10.- **FRAGA, GABINO.** Derecho Administrativo, Ed. Porrúa , S.A., 30ª ed., México, 1991.
- 11.- **GARRIDO FAYA, FERNANDO.** Tratado de Derecho Administrativo, Vol. I, Parte General, Ed. Tecnos, 11ª ed., Madrid, 1989.

- 12.- GUTIERREZ DELGADILLO, HUMBERTO.** Elementos de Derecho Administrativo, Ed. Limusa, S.A., México, 1991.
- 13.- HASTING CHAMBERLAIN EDWARD.** Teoría de la Competencia Monopólica, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1950.
- 14.- LELO DE LARREA, ELIZABETH.** México y el Tratado Trilateral de Libre Comercio, Impacto Sectorial, I.T.A.M., Ed. Mc. Graw Hill, México, 1992.
- 15.- LOPEZ ALVAREZ, FRANCISCO.** La Administración Pública y la Vida Económica de México, Ed. Porrúa, S.A., 2ª ed. México 1956.
- 16.- LOPEZ ROSADO, FELIPE.** Economía Política, Ed. Porrúa, S.A., 37ª ed., México, 1991.
- 17.- MARTINEZ MORALES RAFAEL I.** Derecho Administrativo, Primer Curso, Ed. Harla, S.A. de C.V., México 1991.
- 18.- MAYER, OTTO.** Derecho Administrativo Alemán, Traducción del original francés "Le Droit Administratif Alemand", Tomo I, Parte General, Ed. de Palma, Buenos Aires, 1949.
- 19.- MERCKL ADOLFO.** Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1954.
- 20.- MUJICA MONTOYA, EMILIO.** El Artículo 28 Constitucional y sus Repercusiones en la Vida Económica de México. La Constitución de 1917 y la Economía Mexicana, Cursos de Invierno, 1957. Conferencias U.N.A.M., Escuela Nacional de Economía, México, 1958.
- 21.- PAZOS, LUIS.** Ciencia y Teoría Económica, Ed. Diana, S.A. 1ª ed., México, 1976.
- 22.- PEREZ, ANGEL MARTIN.** El Monopolio, 1ª ed., México, 1937.

23.- **PICHARDO PAGAZA, IGNACIO.** Introducción a la Administración Pública de México, Funciones y Especialidades, Libros de Texto del Instituto Nacional de Administración Pública, 1ª ed., México, 1984.

24.- **PICHARDO PAGAZA IGNACIO.** Introducción a la Administración Pública de México, Bases y Estructura, Libros de Texto del Instituto Nacional de Administración Pública, 1ª ed., México, 1984.

25.- **ROBINSON AUSTINE GOSSAGE, EDWARD.** Monopolio, Ed. Fondo de Cultura Económica, S.A., 2ª ed. en español, México-Buenos Aires, 1950.

26.- **RODRIGUEZ Y RODRIGUÉZ, JESUS.** Los Monopolios en México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., México- Buenos Aires, 1950.

27.- **SERRA ROJAS, ANDRES.** Derecho Administrativo, Tomos I y II Ed. Porrúa, S.A., México, 1977.

28.- **SOBERON SOLIS, FERNANDO.** México y el Tratado Trilateral de Libre Comercio, Impacto Sectorial, I.T.A.M., Ed. Mc Graw Hill, México, 1992.

29.- **TAMAMES, RAMON.** La lucha contra los Monopolios, Ed. Tecnos, S.A., 2a ed., Madrid, 1966.

30.- **URZUA MACIAS, EFRAIN.** Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Universidad de Guadalajara, México, 1965.

31.- **VILLEGAS BASAVILBASO, BENJAMIN.** Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. Tipográfica Argentina, 2º ed., Buenos Aires, 1981.

32.- **ZAMORA, FRANCISCO.** Tratado de Teoría Económica, Ed. Fondo de Cultura Económica, 14ª ed., México, 1985.

DICCIONARIOS

- 1.- **AHIJADO, MANUEL.** Diccionario de Teoría Económica, Ed. Pirámide, S.A., Madrid, 1984.
- 2.- **BARCIA, ROQUE.** Diccionario de Sinónimos Castellanos, Ed. Oasis, S.A., México, 1970-1980.
- 3.- **BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.** Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Ed. Porrúa, 3ª ed., México, 1992.
- 4.- **CABANELLAS DE LAS CUEVAS, GUILLERMO.** Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Ed. Heliasta, S. de R.L., Buenos Aires, 1981.
- 5.- **FERNANDEZ VAZQUEZ, EMILIO.** Diccionario de Derecho Público, Ed. Porrúa, S.A., 28ª ed. México, 1989.
- 6.- **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.** Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., 1ª ed., Tomo VI, México, 1955.
- 7.- **PELLISE PRATTS, BUENAVENTURA.** Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo XIV, Ed. F. Seix, S.A., Barcelona, 1990.
- 8.- **RICOSSA, SERGIO.** Diccionario de Economía, Ed. Siglo XXI, S.A., 1ª edición en español, México, 1991.
- 9.- **SELDON, ARTHUR y PENNANCE, F.G.** Diccionario de Economía, Ed. Oikos-Tau, S.A., 1ª edición en español, Barcelona, 1986.

LEGISLACION CONSULTADA

1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ed. Porrúa, S.A., 110ª ed., México, 1995.

2.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Ed. Porrúa, S.A., 32ª ed., México, 1995.

3.- LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. Ed. Porrúa, S.A., 32ª ed., México, 1995.

4.- LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA. Ediciones Andrade, S.A., México, 1986.

5.- LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA. Comisión Federal de Competencia, 3ª ed., México, 1995.

6.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA. Comisión Federal de Competencia, 3ª ed., México, 1995.

HEMEROGRAFIA

- 1.- **COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA**, Informe Anual de Labores correspondiente a los periodos 1993-1994 y 1994-1995.
- 2.- **DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO CONSTITUYENTE**, Sesión de 12 de agosto de 1856, Tomo II, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados.
- 3.- **DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO CONSTITUYENTE**, Sesión del 16 de enero de 1917, Tomo IV, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados.
- 4.- **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION** de fecha 21 de abril de 1981.
- 5.- **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION** de fecha 20 de diciembre de 1993.
- 6.- **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION** de fecha 2 de marzo de 1995.
- 7.- **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION** de fecha 31 de mayo de 1995.
- 8.- **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION** de fecha 15 de mayo de 1996.
- 9.- **DIARIO "LA JORNADA"** de fecha 17 de septiembre de 1996.
- 10.- **SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL**, Informe Anual de Labores correspondiente al período 1993-1994.