

529



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“EL PROCEDIMIENTO EN MATERIA
DE COMPETENCIA ECONOMICA”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
FRANCISCO MAASS PEÑA



ASESOR ACADEMICO: DR. JUAN MANUEL SALDAÑA PEREZ

295266

MEXICO, DISTRITO FEDERAL

2001



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR.
P R E S E N T E .

El pasante FRANCISCO MAASS PEÑA, con número de cuenta 8953408-1, elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección del Dr. Juan Manuel Saldaña Pérez, titulada: "EL PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONOMICA".

EL pasante MAASS PEÑA ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la APROBACION, para los efectos académicos correspondientes.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad de Derecho".

Me es grato hacerle presente mi consideración.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., a 4 de julio de 2001.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. AGUSTIN ARIAS LAZO.

cle

A mis padres, por su ejemplo y por su amor, gracias por el privilegio de ser su hijo.

A Odette, por ti y para ti esto es posible y vale la pena seguir adelante, mi amor y apoyo incondicional.

A mi hermana, hermanos, cuñadas, cuñado, sobrinas y sobrinos, por compartir conmigo la bendición de ser familia.

A mis amigos, siempre estaré orgulloso de tenerlos.

A Luis Prado, por tu amistad y paciencia.

A Juan Saldaña, mi asesor, pero sobre todo, mi amigo.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

Antecedentes del Derecho de Competencia Económica en México

A. Antecedentes constitucionales.

- a. Constitución de 1857.
- b. Constitución de 1917.

B. Antecedentes legales.

- a. Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios.
- b. Ley Orgánica Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios.

C. Otras leyes relativas a monopolios.

- a. Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos.
- b. Ley de Industrias de Transformaciones.
- c. Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

CAPITULO II

Ley Federal de Competencia Económica y Reglamento

A. Conceptos generales.

- a. Agente económico.
- b. Mercado relevante.
- c. Poder sustancial.
- d. Práctica monopólica.
- e. Concentración.
- f. Monopolio y excepciones.

B. Objeto.

C. Ambito de aplicación.

- a. Material.
- b. Espacial.
- c. Temporal.
- d. Personal.

D. Conductas violatorias.

- a. Prácticas monopólicas absolutas.
- b. Prácticas monopólicas relativas.
- c. Concentraciones prohibidas.
- d. Restricciones al comercio interestatal.

E. Confidencialidad.

F. Sanciones.

G. Recurso de reconsideración.

H. Supletoriedad.

CAPITULO III

Comisión Federal de Competencia

A. Naturaleza jurídica.

B. Integración.

C. Facultades.

CAPITULO IV

El procedimiento del Capítulo V de la Ley Federal de Competencia Económica

A. Consideraciones generales.

B. Marco jurídico.

C. Investigación.

D. Emplazamiento.

E. Medidas cautelares.

F. Resolución.

G. Constitucionalidad.

CAPITULO V

Otros procedimientos previstos en la Ley Federal de Competencia Económica y su Reglamento

- A. Notificación de concentraciones.**
- B. Declaratoria de restricciones al comercio interestatal.**
- C. Opiniones.**
- D. Consultas.**

CONCLUSIONES

ANEXO

Precedentes judiciales

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

En los últimos años México ha modificado profundamente la orientación de su política económica. En este contexto, se han impulsado una serie de medidas tendientes a eliminar distorsiones que dificultan el funcionamiento eficiente de los mercados.

La política económica que busca el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados, como es el caso de México, se soporta en cuatro elementos fundamentales, a saber: la liberalización de los mercados; la privatización; la desregulación, y la competencia. La falta o debilidad de cualquiera de ellos ocasiona desequilibrios que restan eficiencia a los mecanismos de mercado y disminuyen los beneficios que éstos generan.

La revisión del marco regulatorio en que se desenvuelve la actividad económica en México, ha permitido la eliminación o adecuación de leyes y reglamentos que limitaban la iniciativa y la actividad de los productores y consumidores. La liberación del comercio exterior y los acuerdos que en esa materia se han alcanzado con otros países, han permitido elevar la competencia en muchos mercados, al mismo tiempo que se beneficia al consumidor y se va creando un marco de certidumbre para las relaciones comerciales.

La expedición de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) en diciembre de 1992, en vigor a partir del 23 de junio de 1993, es parte importante de este proceso de cambio hacia una economía más participativa, con apertura de mercados, a través del fomento de la competitividad del aparato productivo.

Con la entrada en vigor de la LFCE, se crea la Comisión Federal de Competencia (CFC), órgano administrativo desconcentrado de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), hoy Secretaría de Economía (SE), dotado de autonomía técnica y operativa.

La encomienda fundamental de la CFC es tutelar el proceso de competencia y libre concurrencia en los mercados de bienes y servicios, mediante la prevención, investigación, sanción y eliminación de prácticas y concentraciones monopólicas.

Sin duda la LFCE y el órgano encargado de su aplicación, constituyen el inicio de una nueva cultura en nuestro país, donde la autorregulación de los mercados permite que los demandantes de un determinado bien o servicio cuenten con más y mejores alternativas de abasto, resultado del sano proceso competitivo entre sus oferentes. Asimismo, se propicia la concurrencia de nuevos participantes al mercado, partiendo de que su permanencia dependerá de factores tales como la calidad de sus productos, precio, oportunidad y eficiencia, y bajo ninguna circunstancia, de barreras artificialmente impuestas o del ejercicio indebido del poder de sus competidores.

La LFCE, uno de los instrumentos jurídicos en materia de competencia económica mejor estructurados del mundo, se vino a complementar con la entrada en vigor del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica (RLFCE) el 5 de marzo de 1998, que además de precisar diversos conceptos contenidos en la LFCE, desarrolla todas las etapas de los procedimientos previstos en esta última y establece reglas claras para su sustanciación.

El presente estudio consiste en una revisión de la legislación vigente en materia de competencia económica, principalmente enfocado al procedimiento previsto en el capítulo V de la LFCE, aplicable a la investigación y combate de prácticas y concentraciones anticompetitivas. La intención es presentar todas las etapas que conforman el procedimiento en cuestión, desde la presentación de una denuncia o el inicio de una investigación de oficio, hasta la resolución dictada por el Pleno de la Comisión, y el medio ordinario de defensa previsto en la propia LFCE en contra de tales resoluciones.

Lo anterior partiendo de una descripción de los antecedentes en México de dicha legislación, aspectos sustantivos y, sobre todo, su origen en la Constitución y apego a la misma, tanto de la LFCE, como del órgano administrativo que tiene encomendada su aplicación.

En efecto, en el presente estudio se analiza y sostiene la Constitucionalidad de la LFCE, de los procedimientos de ella emanan y de la propia Comisión, lo cual ha sido repetidamente cuestionado por los agentes económicos que ven con recelo el establecimiento de límites a su comportamiento comercial en el mercado.

Tales cuestionamientos, que si bien han disminuido como resultado de la consolidación del órgano y de su actuación, motivan realizar una serie de consideraciones, cuyo propósito es reflejar una opinión, darle sustento y concluir con los pronunciamientos que al respecto ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Adicionalmente, en aras de lograr una visión general de todos los aspectos procedimentales de la LFCE, se hace una breve presentación de otros procedimientos previstos en dicho ordenamiento y su Reglamento; preventivos, declarativos o de orientación.

CAPITULO I

Antecedentes del Derecho de Competencia Económica en México

A. Antecedentes constitucionales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución) representa la base de todas las instituciones que conforman el sistema jurídico de nuestro país. Ello conforme al principio de supremacía consagrado en el artículo 133 Constitucional.

Así pues, el derecho de competencia económica en México tiene como soporte fundamental el artículo 28 de la Constitución, mismo que garantiza a todos los individuos el derecho a la competencia y libre concurrencia en los mercados de bienes y servicios, con los límites que la propia Constitución establece. Como garantía individual, el texto constitucional en materia de competencia y libre concurrencia se antepone a toda legislación o regulación que de éste surja.

Siendo la Constitución Federal el ordenamiento supremo, no es admisible que ordenamientos secundarios modifiquen, contradigan o rebasen sus preceptos. Así lo establece el artículo 1º constitucional, que a la letra señala: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece." ¹

Sin embargo, ordenamientos no constitucionales pueden reglamentar, si bien no limitar, los mandatos de nuestra Carta Magna en lo que concierne a los derechos públicos subjetivos. A este respecto, el maestro Burgoa Orihuela menciona: "la potestad reglamentaria tiene sus límites fijados en el alcance o extensión de la disposición reglamentada. Un precepto reglamentado desvirtúa su propia índole jurídica cuando se excede de la norma reglamentada abarcando materias o supuestos que no se comprenden en la situación jurídica abstracta contemplada en dicha norma." ²

¹ Rabasa O. Emilio, Caballero, Gloria, Mexicano: Esta es tu Constitución, Ed. Porrúa, México, 1996, p. 33.

² Burgoa Orihuela, Ignacio, Garantías Individuales, Ed. Porrúa, México, 1993, p. 199.

De este modo, la iniciativa del Ejecutivo Federal de crear la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), reglamentaria del artículo 28 Constitucional, es aprobada por el H. Congreso de la Unión en diciembre de 1992, entrando en vigor a los seis meses de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el 23 de junio de 1993. La LFCE no sólo viene a sustituir diversos ordenamientos obsoletos e ineficaces, sino que representa el inicio de una nueva relación entre los diferentes actores que conforman los mercados.

Para entender el texto Constitucional que da origen a este ordenamiento, vale la pena hacer un breve análisis de sus antecedentes.

A partir de 1821, México inició su vida independiente de España. Sin embargo, el régimen imperante continuó prácticamente sin transformaciones, en virtud de que un gran número de leyes y usos administrativos se mantuvieron vigentes durante casi todo el siglo XIX. Ejemplo de lo anterior son los estancos³, que fueron considerados durante años la principal fuente de ingresos para el Estado.

Por lo que hace a los monopolios, los intentos por mejorar su organización comenzaron desde la consumación de la Independencia con el Plan de Iguala y con los tratados de Córdoba, al nombrarse una Junta Provisional Gubernativa compuesta por 38 miembros, quienes destacaban por sus conocimientos, su riqueza y su influencia en la sociedad. Dicha Junta quedó instalada el 28 de septiembre de 1821; tres meses después, el 15 de diciembre, la Junta publicó una ley en la que se decretaba la libertad de comercio con cualquier país, y se permitía el arribo a los puertos mexicanos de todos los buques extranjeros. Sin embargo, en enero siguiente, la Junta decidió reformar la ley debido a que se consideró una decisión demasiado liberal.

En febrero de 1822, se instaló por primera vez el Congreso Constituyente con el propósito de remediar los múltiples problemas en los que se encontraba sumergida la Junta Gubernativa, debido principalmente a los enfrentamientos entre partidarios de la monarquía y los de la república.

³ "toda prohibición de la venta libre de una mercancía: monopolio". Diccionario Larousse: Manual Ilustrado, Larousse, México, 1998, p. 324.

Al poco tiempo, el 21 de julio, los monarquistas triunfaron al proclamar a Agustín de Iturbide emperador de México.

La legislación promulgada por el emperador fue el Reglamento Provisional del Imperio, en el cual no se hizo mención alguna a los monopolios.

Hasta después de la abdicación de Iturbide en 1823, y como resultado del Congreso Constituyente de 1824, se facultó al Congreso para legislar en materia de educación, cultura, comercio e industria, sin mencionar el concepto monopolio.

a. Constitución de 1857.

La Carta Fundamental del año de 1857 es una de las primeras en el mundo en la que se pueden encontrar antecedentes en materia de competencia y monopolios. Su artículo 28 preceptuaba:

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

Como podemos observar, el texto es claro al referirse a la prohibición de monopolios y de estancos⁴, aún y cuando éstos últimos significaran un privilegio reservado al mismo Estado. No concede el uso de prohibiciones a título de protección a la industria, no obstante que las leyes reglamentarias posteriores utilizarían el argumento de la protección y fortalecimiento a la industria. Llamamos la atención las excepciones que contempla respecto de los derechos de autor y de propiedad intelectual, protegiendo así las garantías de los inventores.

⁴ Asiento que se hace para acotar la venta de las mercancías y otros géneros vendibles, poniéndose tasa y precio a los cuales se hayan de vender. Monopolio a favor del Estado, ya sea para elaborar o vender de manera exclusiva ciertos artículos, o bien para explotar algunos servicios como el de correos, el de telégrafos, etc. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1995.

b. Constitución de 1917.

El artículo 28 de la Constitución de 1917 correspondía en su origen a su similar de la Constitución de 1857, en el sentido de que ambos constituían preceptos que condenaban los monopolios, los estancos y las prohibiciones a título de protección a la industria. No obstante, las circunstancias que rodeaban a cada uno eran totalmente diferentes. La Constitución de 1857 era de corte liberal, mientras que la Constitución de 1917 tiene, hasta nuestros días, un enfoque social.

En el contexto de la revolución, encontramos que el 21 de mayo de 1911, Abraham González, entonces Gobernador del Estado de Chihuahua, expidió el primer decreto para combatir los monopolios y las concesiones indebidas.

Más adelante, Venustiano Carranza presentó al Congreso Constituyente de 1916-1917, un mensaje y proyecto de Constitución, fechado en Querétaro el 1º de diciembre de 1916, que en lo conducente señala:

"(...) en la República Mexicana no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos, radiotelegrafía y a los privilegios que por determinado tiempo se concederán a los autores y artistas para la producción de sus obras, y a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora, para el uso exclusivo de sus inventos.

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, con el objeto de obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación de cualquier manera que se haga, de productores industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar los precios exagerados y, en general, a todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio en general o de determinada clase social (...)."⁵

A partir de esa fecha, el Congreso inició las labores que habrían de concluir dos meses después, el 31 de enero de 1917⁶. El artículo 28 de la Constitución de 1917 mantenía el contenido del proyecto antes citado, agregando solamente algunas actividades que de forma exclusiva quedaban reservadas al Estado.

⁵ Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 32ª Ed. 1998, p. 771.

⁶ *Ibidem*, p. 25.

De 1917 a 1982, el artículo 28 no sufrió reforma alguna. Sin embargo, a finales de 1982, el entonces Presidente de la República, Lic. José López Portillo, envió una iniciativa de reforma que con base en el artículo 28, sirvió para elevar a rango Constitucional la recién decretada nacionalización de la banca.

A finales de ese mismo año, el entrante Presidente, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, envió una segunda iniciativa de reformas en las que se modificaba el artículo 28 de manera íntegra. Por lo tanto, en 1982 este artículo fue objeto de dos reformas, la primera podríamos describirla como circunstancial relacionada directamente con la nacionalización de la banca y la otra más integral, aprobada el 3 de febrero de 1983, que enmarcó expresamente los principios de participación del Estado en la economía.

Esta última reforma cambió la redacción del primer párrafo del artículo en comento y entre sus prohibiciones incluyó las prácticas monopólicas, concepto de suma importancia puesto que las mismas son mucho más frecuentes que los propios monopolios y generalmente igual o más dañinas. Se incluyó asimismo, el que las leyes fijaran las bases para señalar precios máximos y para imponer modalidades a la distribución de determinados productos. Se aumentó el número de áreas estratégicas, se estableció la facultad del Estado de crear organismos y empresas para el desarrollo de las mismas, así como de las áreas prioritarias a su cargo, se consignó la figura de la concesión, se abrió la posibilidad de otorgar subsidios sujetos al cumplimiento de ciertas condiciones y se agregó el principio de protección a los consumidores.

Más adelante, el 27 de junio de 1990, se derogó el párrafo quinto del artículo 28 que establecía, como ya se mencionó, la nacionalización de la banca. Finalmente, el 1º de marzo de 1995, se reformó el multicitado artículo, excluyendo a los ferrocarriles y a la comunicación vía satélite de las áreas estratégicas, para quedar como áreas prioritarias susceptibles de concesión a particulares.

Con las diversas reformas apuntadas, tenemos que actualmente el artículo 28 Constitucional es del tenor literal siguiente:

Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. 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 tengan por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, 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 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 permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con la leyes de la materia.

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.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las

personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

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 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 de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

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

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.⁷

B. Antecedentes legales.

A continuación es importante mencionar los rasgos más característicos de las leyes en materia de competencia y libre concurrencia que han existido en México, que si bien no surtieron efectos reales en la vida cotidiana, se dejó plasmada la intención del legislador mexicano, desde fechas ya pasadas, el regular la materia de competencia.

No es sino hasta el año de 1931, cuando México cuenta con una ley encargada exclusivamente de evitar y combatir monopolios, sin embargo, esta no comprendía dentro de sus objetivos promover la competencia y la libre concurrencia.

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, 2001.

a. Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios.⁸ (Ley Reglamentaria de 1931)

La Ley Reglamentaria de 1931 Fue creada para regular los principios contenidos en el artículo 28 de la Constitución entonces vigente. Tuvo un carácter muy rígido pues contemplaba y castigaba penalmente muchas actividades consideradas como monopolios. Su rigidez, como se dijo antes, puede observarse por el hecho de que concedía al Código Federal de Procedimientos Penales un papel para substanciar el procedimiento prescrito a fin de procesar a los infractores.

La Ley Reglamentaria de 1931 tenía un campo de acción estrecho al referirse a los monopolios y a los estancos, ampliando en cierta manera dicha limitación mediante la definición que establecía para los monopolios punibles. Otra de sus peculiaridades es la referente a su manera de enfocar el sujeto al que estaba destinado, ya que no establecía una prohibición relativa a la existencia de monopolios o prácticas monopólicas, sino más bien un mandato al Poder Público para que no autorizara su existencia. En tal caso, parecería que mientras fuera autorizada por la autoridad competente, la persona que contara con tal permiso no podría ser considerada culpable aún cuando hubiera infringido lo establecido en la Ley.

En esta Ley Reglamentaria de 1931 la prohibición de monopolios era categórica, sin siquiera otorgar el beneficio de la duda a cualquier persona encuadrada en dichos supuestos. De tal manera, la creación o explotación de un monopolio se consideraba como un delito acreedor a la más severa de las penas. Otras conductas prohibidas por considerarse como conducentes al monopolio estaban incluidas de manera igualmente absoluta, no dejando margen para presunción alguna. Más aún, estas suposiciones eran ampliadas por el Reglamento de la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional, en la cual abundaremos más adelante, que incluía dentro de este contexto la revelación y publicación de información engañosa respecto de la abundancia o escasez de algún producto a fin de subir o bajar su precio y así eliminar a los competidores. Igualmente consideraba la destrucción voluntaria, mas no autorizada, de mercancías para provocar su escasez y elevar su precio.

⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de agosto de 1931.

El mismo tratamiento recibía el abandono de cosechas o suspensión de actividades sin autorización o razón legal, con el mismo propósito.

A pesar de la inflexibilidad que se observa en la Ley Reglamentaria de 1931, su Reglamento permitía una presunción respecto a la existencia de un acuerdo o combinación. Había, sin embargo, algunas excepciones a esta regla general, en las que la suspensión o limitación de la producción o la venta, se consideraba lícita.

También existían diversas excepciones, como la relativa a los precios predatorios, los cuales no se consideraban como conducentes a monopolios cuando las mercancías o servicios estaban depreciados y otra relativa a las prácticas conducentes a monopolios que se refería exclusivamente a la prestación de servicios. Estos se permitían cuando no existían competidores o cuando, de existir, tal actividad no pretendía excluirlos.

La Ley Reglamentaria de 1931 tenían un preeminente propósito social, más que uno económico, ya que el legislador se preocupó por el efecto de prácticas injustas sobre la competencia, su mayor interés se refería a la protección del público en general. Esta situación se puede apreciar en muchas de las estipulaciones de esta Ley y su Reglamento que pretendían impedir aquellas prácticas tendientes a suspender o restringir la venta, o bien, a incrementar el precio de dichas mercancías. Prueba de lo anterior es la fórmula establecida para determinar cuando existía un indebido aumento de precio, es decir, no solo cuando siendo la calidad la misma subía el precio sino también cuando siendo el precio el mismo, la calidad disminuía.

Considerando la ya mencionada preocupación, el Reglamento de la Ley Orgánica Reglamentaria del artículo 28 Constitucional en materia de Monopolios, concedió a la entonces Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, la facultad de establecer Comisiones Regulatorias Transitorias con la finalidad de fijar los precios de venta de los bienes básicos cuando se hiciera necesario en situaciones de escasez. Asimismo, facultaba a dicha Secretaría para organizar un Tribunal de Arbitraje con jurisdicción consensual, para ocuparse de las disputas que surgieran entre:

- i) Las asociaciones de comerciantes y fabricantes autorizadas por el gobierno;
- ii) Las uniones o asociaciones que aceptaran que el gobierno fijara sus precios; y
- iii) Cualquier otra forma de integración empresarial, siempre que no hubiera sido constituida para elevar los precios indebidamente. Más aún, establecía el procedimiento arbitral, señalando la aplicación supletoria del Código de Comercio. Una vez que se dictaba una sentencia, ésta habría de remitirse al Tribunal de Distrito para su ejecución.

Otra evidencia del proteccionismo otorgado a los nacionales en aquella época, era palpable a través del hecho de que precios diferentes para productos iguales o similares, vendidos por el mismo fabricante, estaban prohibidos, a menos que pretendieran competir con productos extranjeros.

Para poder determinar cuando se estaba en presencia de un monopolio el Reglamento señalaba algunas hipótesis para suponer la existencia de precios exagerados o de incrementos indebidos, siempre que no hubiera un aumento proporcional en los costos o impuestos que afectarían a los productos, o hubiera una disminución en tales costos o impuestos y no se presentara una disminución proporcional en los precios. En correspondencia, establecía los elementos a considerar a fin de determinar el costo, tales como el precio de las materias primas, los salarios y los gastos directos e indirectos de distribución y venta.

Tomando en cuenta la importancia dada al acaparamiento y la concentración de bienes básicos de consumo, como conductas prohibidas, puede inferirse del Reglamento que la suspensión de la venta podía permitirse cuando estuviera justificada. Sin embargo, tal supuesto no se actualizaba cuando el comerciante se rehusaba a vender en transacciones al contado. Además, describía ciertas circunstancias en las que se presentaba una restricción en las ventas. Tal era el caso cuando, sin una razón justificada, alguien dejaba de abastecer el mercado de la manera acostumbrada, o cuando había una limitación de ventas que impidiera a los detallistas la adquisición de bienes básicos para su venta a los consumidores.

Finalmente, es importante señalar que la intervención de las autoridades para regular la producción, distribución y venta se limitaba a aquellos casos en que se requería para evitar infracciones o impedir prácticas ilegales.

b. Ley Orgánica Reglamentaria del artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios.⁹ (Ley Orgánica de 1934)

La Ley Orgánica de 1934, fue creada como institución reguladora del artículo 28 de la Constitución Federal, pues se buscaba un ordenamiento que resolviera la problemática de aplicación para el proceso económico de la época y que estuviera encaminada a evitar y suprimir todas aquellas situaciones económicas que redundaran en perjuicio de la sociedad, pues si bien es cierto que originalmente el texto del citado artículo era de corte liberal, el criterio que predominó fue el de protección de los intereses sociales, preferentemente sobre los intereses particulares.

Es bajo estas premisas, que se crea la Ley Orgánica de 1934, en la cual se excluyeron los actos o procedimientos que evitaban la concurrencia en la producción, la industria, el comercio o en la prestación de servicios al público, aunque no con el objeto de garantizar la libertad de comercio, sino por considerar que el ataque a la libre concurrencia pudiese ser perjudicial para la sociedad.

Acorde con el plan sexenal aplicado por el gobierno del Presidente Abelardo L. Rodríguez (1932-1934), quien buscaba la intervención del Estado para adoptar las actividades necesarias que coordinaran las relaciones entre fabricantes, comerciantes o consumidores, y en vías de disminuir los desajustes en la economía del país, se decide "(...) limitar la libre competencia, buscando el entendimiento entre los concurrentes, para que puedan regularse los precios de tal manera que no se abatan en perjuicio de los salarios, ni aumenten a expensas del consumidor".¹⁰

⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1934.

¹⁰ Exposición de motivos de la Ley Orgánica Reglamentaria del artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios. Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1934. Ediciones Andrade, Tomo Primero, Constitución Política Mexicana, México, p. 21.

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica de 1934, se establece la necesidad imperante de la intervención y dirección del Estado en la economía del país, impidiendo el manejo de la economía por parte de intereses particulares que lesionen a la sociedad, mediante un control del "...liberalismo extremista, felizmente ya descartado." ¹¹ Se trata pues, de un criterio totalmente contrario al que actualmente aplica el gobierno.

Adicionalmente, también en el texto de la exposición de motivos hay algunos principios a aplicar en la política económica, llamados puntos dirigentes del Estado (PNR)¹² mismos que resultan interesantes y actuales por estar algunos aún previstos en la actual legislación, tales como:

- i) El estímulo a la creación de nuevas industrias que tengan por objeto sustituir con ventaja a la importación o que representen el aprovechamiento de recursos no explotados o bien, recursos explotados deficientemente.
- ii) Impulsar las empresas constituidas en forma de cooperativa, siempre que estas organizaciones no obedezcan al propósito de eludir el cumplimiento de la legislación respectiva (lo cual está acorde con lo que se establece en el artículo 4º de la actual LFCE).
- iii) El establecimiento de relaciones directas (canales de distribución) con los mercados, a fin de evitar que los intermediarios elevaran el precio de venta en el mercado real de consumo y mantuvieran así a los productores nacionales en condiciones desfavorables.

Por otra parte, la Ley Orgánica de 1934 postulaba la defensa del salario de los trabajadores, a través de la vigilancia y control de precios de productos básicos por parte del Poder Ejecutivo. Para ello, regulaba el establecimiento de vías determinadas de distribución de las mercancías y la eliminación de intermediarios. Asimismo, fijaba las bases para regular y atenuar la competencia entre comerciantes, tratando que los resultados no repercutiesen en la estabilidad social, laboral y económica, buscando el evitar perjuicios al público en general.

¹¹ *Ibidem*, p. 23

¹² Partido Nacional Revolucionario, antecedentes del actual Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El Estado regularía inicialmente el comercio interior mediante la imposición de precios máximos y la restricción a la producción de bienes considerados como necesarios para la sociedad.

Sin embargo y derivado de lo expresado en el párrafo anterior, es importante aclarar que las facultades del Ejecutivo para fijar precios no era ilimitada ya que tenía necesariamente que tomar en cuenta ciertos elementos. Ciertamente, tenía que considerar las características económicas de las industrias, la inversión de capital, los plazos de amortización, los factores de depreciación, el capital de trabajo, los sistemas de distribución y venta, etc.

De acuerdo con la Constitución de 1917, las prohibiciones para proteger a la industria no estaban permitidas y describía aquellas actividades que no deberían considerarse prohibiciones para proteger la industria. Por otro lado, definía lo que debía entenderse por una exención de impuestos, que era cuando una persona era total o parcialmente eximida de pagar impuestos aplicables a los demás contribuyentes situados en las mismas circunstancias, o cuando el contribuyente era eximido de pagar impuestos de los que ya era causante.

Debido a la gran importancia que se atribuía respecto a los bienes de consumo necesario, éstos fueron tratados por separado en el Reglamento de Productos de Consumo Necesario publicado el 4 de Octubre de 1938, derogado posteriormente por un Reglamento promulgado con el mismo nombre el 23 de Diciembre de 1941.

La Ley Orgánica de 1934 indicaba que debía entenderse por monopolio la existencia de actos de concentración o acaparamiento, así como el elemento intencional del sujeto para producirlos; a efecto de que se permita el bien, que una o varias personas impongan precios de los artículos o las cuotas de los servicios. Esta posibilidad suponía la supresión de la libre concurrencia, característica de las situaciones monopólicas, que resultasen en la afectación de alguna clase social o al mismo público en general.

Por otro lado, no sólo establecía la supresión de los monopolios, sino que consideraba indispensable prevenirlos, por lo que maneja una serie de preceptos que establecían actividades o actos que por su naturaleza misma implicaban la existencia de un monopolio.

Dentro de la regulación monopólica se encontraba la actividad que realizaba el Estado en diversas ramas de la industria y que se justificaban por la finalidad de los mismos (abastecimiento de bienes o servicios a la sociedad, que según los principios rectores de un sistema de gobierno proteccionista, debían ser proporcionados por parte de Estado); y que hasta la fecha se consideran como excepciones en el texto constitucional, tales como las áreas relativas al petróleo y algunos servicios públicos.

Las excepciones relativas a los primeros supuestos estaban dirigidas a la participación del Estado, ya que se encuentran limitados a los servicios públicos que operaban a partir de una concesión con tarifas aprobadas oficialmente; a empresas parcialmente propiedad del gobierno y a dependencias públicas que adquirían productos del campo a precios mínimos de garantía registrados ante la Secretaría de Comercio.

También es de señalarse que la Ley de 1934 pretendía organizar a los productores nacionales para la explotación en común y para regular su producción de acuerdo con la demanda de los mercados extranjeros, evitándose así la competencia entre ellos mismos, lo cual resultaba perjudicial para la economía nacional, así como contradictorio contra lo que son hoy los postulados de la actual LFCE, ya que al hablarse de un acuerdo para la producción podría considerarse como un cartel para el ejercicio de una práctica monopólica.

En contraste, la Ley Orgánica de 1934 era más flexible que la anterior Ley Reglamentaria de 1931, con un menor carácter punitivo. La razón de esto, era que por un lado, facultaba al ejecutivo para dictar ciertas medidas frente a concentraciones industriales o comerciales, o acaparamiento de bienes básicos, o cualquier otra situación no creada deliberadamente, y por el otro lado, sólo establecía tres clases diferentes de sanciones consistentes básicamente en multas que podían incrementarse en caso de desacato.

Así pues, la Ley Orgánica de 1934 en su artículo 19 contemplaba el establecimiento de sanciones principalmente de carácter pecuniario, para cuando existiera la presunción de monopolios. Por otro lado, en su artículo 4º, fracción II, señalaba que se presumirá la existencia de monopolio, salvo prueba en contrario, todo acuerdo o combinación de productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, realizado, sin autorización y regulación del Estado, que permite imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios.

Posteriormente el Presidente Lázaro Cárdenas, emitió en febrero de 1936 el Decreto que reglamentaba el otorgamiento de las autorizaciones a que se refiere la fracción II del citado artículo 4º, ya que las solicitudes presentadas eran demasiadas. Analizando las circunstancias específicas y tomando en cuenta criterios como: la posibilidad de obtener un mejoramiento técnico; el establecer una integración de la industria que permitiera la reducción de precios; la posibilidad de suprimir intermediarios, así como la eliminación de competencias desleales, entre otras; motivaron al Ejecutivo para regular estas circunstancias; dándose así la reglamentación del procedimiento para otorgar autorizaciones; podemos decir que es el primer antecedente que se tiene de lo que es hoy el procedimiento de notificación de concentración contemplado en la LFCE.

C. Otras leyes relativas a monopolios.

a. Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos.¹³ (Ley de Asociaciones)

Partiendo de la base que el Estado es el encargado de estimular la producción y regular la distribución de los productos para satisfacer las necesidades elementales del individuo y, ante la existencia de comerciantes que obtienen un excesivo beneficio, resultante de comportamientos colusivos, lo que causa grandes perjuicios al consumidor, se consideró conveniente la creación de organismos reguladores, que agruparan a los productores en organismos sencillos y ajenos a toda idea de lucro y que permitieran al Estado el control adecuado en la producción, distribución y venta de los mismos.

¹³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de junio de 1937.

Por ello, la Ley de Asociaciones promueve el control de la producción nacional con fines organizacionales, en beneficio de una mejor comercialización y óptima distribución de productos, tanto a nivel nacional, como sus repercusiones al comercio internacional.

En su artículo 2º, al enumerar sus fines manifestaba claramente la intención de que a través de un control regulado por el Estado, se pretendía que un sistema "controlado o monopólico" rindiera mejores frutos a sus productores; pues se consideraba que la idea de control de los oferentes de servicios redundaría en mayores y mejores beneficios tanto para el consumidor como para la clase productora.

b. Ley de Industrias de Transformaciones.¹⁴ (Ley de Industrias)

La Ley de Industrias fue creada para atender fines preponderantemente económicos, con la perspectiva de un Estado que requería de gran inversión y actividad en la economía, por lo que estableció normas a favor de la producción, exención de impuestos y derechos a ciertos sectores para fomentar la inversión en la pequeña empresa, que significaría la activación del sistema económico de aquella época.

Asimismo, contiene un aspecto interesante al hablar de un control de calidad regulado por el Estado para fomentar la explotación, y ya manejaba la figura de la franquicia como un modelo económico de industrialización.

La Ley de Industrias reguló la producción de artículos o productos semielaborados o terminados. Instruyó la creación de un registro obligatorio de las empresas las cuales debían proporcionar cierta información a la autoridad para obtener su registro, además que de debían mantener actualizada dicha información; lo anterior a efecto que las empresas con ciertas características pudiesen quedar exentas del pago de impuestos por un periodo de cinco años. De acuerdo con esta Ley, las exenciones de impuestos se daban respecto a derechos de importación de maquinaria y materias primas, derechos e impuestos sobre la exportación, impuestos sobre la renta e impuestos del timbre.

¹⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de mayo de 1941.

Asimismo, pretendió fomentar la producción en las industrias nuevas o necesarias para el país, siempre regulando la competencia existente como una manera de proteger a los productores, permitiendo la exención de impuestos a la importación, siempre y cuando tales productos o maquinaria no fueran elaborados o producidos en el país y establecía multas por montos específicos a quien infringiera la ley, de conformidad con su reglamento.

De esta manera se pretendía obtener alta calidad y la inversión necesaria para activar una economía que necesitaba fortalecerse para crecer, se protegía a competidores otorgando las mismas condiciones para la producción, pues se tenía la firme convicción que este era el camino adecuado para ello, reflejándose sus efectos en la actividad de los mercados al ser estos controlados por el Estado.

c. Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.¹⁵ (Ley de Atribuciones)

El evidente progreso alcanzado por México en esos años a causa de la industrialización de la economía mexicana, del abastecimiento del mercado de materias primas, de equipos y maquinarias para las industrias y de los productos destinados al consumo; así como de la necesidad de complementar los volúmenes de la producción nacional mediante importaciones y de efectuarlas para atender los requerimientos de materias primas y equipos de industriales que aún no se producían en el país, fueron los elementos necesarios para que el Estado hiciera un intento de regular la materia de competencia en todos aquellos procesos que se dieran en el país, siempre encaminados a la obtención del mayor beneficio de la sociedad en su conjunto.

Las facultades que esta ley le otorgaba al Ejecutivo Federal eran para establecer las formas de distribución o bien, la importación de mercancías y su racionamiento, cuando a su juicio la oferta fuera insuficiente; ya que fue motivo de preocupación constante del gobierno el procurar mantener un razonable nivel de precios, especialmente de los artículos de consumo general, interés que continúa hasta la fecha.

¹⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1950.

Sin embargo, los problemas en el abastecimiento de esos productos básicos a finales de la década de los cuarenta, provocaron que se acentuaran los factores que impulsaron el alza de los precios de materia primas y productos manufacturados, por lo cual los gobiernos de distintos países (principalmente el de los Estados Unidos de América), pusieron en vigor medidas restrictivas a las exportaciones, lo que obligó al gobierno de nuestro país a poner en práctica una estrategia económica acorde para salvaguardar sus intereses de México y lograr la adecuación de la economía nacional con la del resto del mundo.

Esta ley estaba encaminada a regular la intervención del Estado en materia económica, a fin de encauzar jurídicamente la injerencia del gobierno en las actividades industriales y comerciales de los particulares, reconociendo los derechos de éstos y resguardando el interés general de la nación. Asimismo, pretendía impedir el alza excesiva e injustificada de precios, teniendo como uno de sus principales mecanismos la aplicación de controles a los precios y la producción, contrarrestando en lo posible a los fenómenos de escasez en los abastecimientos de materias primas para las industrias o de encarecimiento de artículos destinados al consumo en general.

El gobierno consideraba los graves problemas por los que atravesaba el mundo que se reflejaban, tales como la austeridad, la especulación, a las ganancias excesivas, por lo que a través de esta Ley intentó dar el máximo esfuerzo para obtener el mejor aprovechamiento de nuestros propios recursos. Por lo anterior, la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia Económica de 1950, fue de gran utilidad durante la vigencia de la política proteccionista y aún durante el período de transición del proteccionismo a la apertura, pero la conveniencia de su aplicación era cada vez menor, al intensificarse el comercio internacional.

Ahora sabemos que se tenía una concepción errónea en el sentido de que, a través de la protección y la regulación de los mercados locales se crearía una industria fuerte que respondiera a las necesidades de la sociedad para posteriormente enfrentarse a mercados internacionales, por lo que se obtuvo fue un resultado diferente al planteado. La protección perjudicó la capacidad competitiva de los diversos comerciantes al crear una conciencia conformista y con ambiciones limitadas por tener expectativas de crecimiento reducidas, causando además daño a los consumidores.

La regulación resultó inadecuada al crearse múltiples restricciones a la participación de nuevos competidores, lo que dio como resultado un marco legal tendiente a la formación de situaciones monopólicas. Es posible que como inicio de un programa de largo plazo fuera benéfico, pero su aplicación se prolongó demasiado tiempo, y así la fortaleza de la industria nacional que se logró, no resultó suficiente.

Durante las primeras décadas de este siglo la economía se desarrolló en un marco proteccionista y de fuerte intervención estatal, que se consideraba positiva y necesaria para desarrollar más el aspecto industrial del país, generándose sin embargo, actitudes oportunistas, mismas que algunas veces contaban con la aprobación del mismo gobierno, lo cual, como ya mencionamos, resultó dañino para todos los productores nacionales.

CAPITULO II

Ley Federal de Competencia Económica y Reglamento

A. Conceptos generales.

La LFCE contiene conceptos jurídico-económicos que por la complejidad y dinamismo del proceso de competencia, requieren de una adecuación para cada caso concreto. Esto no significa que adolezcan de falta de claridad, sino que difícilmente puede llegarse a una completa definición de los mismos que abarque todas sus posibilidades de aplicación.

La intención manifiesta del Legislador fue dotar a la autoridad de herramientas jurídicas lo suficientemente flexibles para adaptarse a los diversos mercados de bienes y servicios, los diversos actores que concurren en éstos, y principalmente, las diversas conductas mediante las cuales se puede afectar o dañar.

Tal es el caso del poder sustancial en el mercado relevante, condición necesaria para que un acto, convenio o combinación, cuyo objeto o efecto sea o pueda ser desplazar indebidamente a otros agentes del mercado, impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de una varias personas, constituya una práctica monopólica relativa. A fin de imprimir claridad a la determinación de poder sustancial en el mercado relevante, la LFCE contempla una serie de criterios que se deben considerar conforme a las circunstancias del caso de que se trate.

Igual situación se observa en conceptos como barreras a la entrada, ganancias en eficiencia, productos sustitutos, por mencionar algunos, pero nuevamente la LFCE contiene los elementos de análisis para su adecuada aplicación.

Para una mejor comprensión de la certidumbre en la aplicación de los conceptos contenidos en la LFCE, es interesante revisar algunas de los planteamientos de su Exposición de Motivos:

"(...)

La idea que subyace en la iniciativa que someto a su consideración, reconoce que el funcionamiento de los mercados por sí mismos no siempre produce los mejores resultados, así como que es necesario desarrollar instrumentos de rectoría de la actividad económica más precisos, que permitan resolver los problemas en su origen, y que eviten el acaparamiento, el desabasto y otras distorsiones que generalmente se derivan de los controles directos. Por eso es de gran importancia ampliar la gama de instrumentos con los que el estado puede incidir en el funcionamiento de los mercados, mediante acciones que directamente reduzcan los costos, que eviten el abuso del poder monopólico, que eliminen barreras artificiales a la entrada de nuevos competidores, que prevengan las concentraciones monopólicas, que den mayor seguridad jurídica a los particulares en el quehacer económico y que reduzcan la incertidumbre derivada de la actuación discrecional de la autoridad. De ahí la importancia de la iniciativa de Ley Federal de Competencia Económica que se somete a su alta consideración.

En materia de monopolios, la legislación vigente otorga una amplia discrecionalidad a la autoridad, y sus definiciones conceptuales merecen ser actualizadas con base en la evolución que desde entonces han experimentado las prácticas monopólicas y la experiencia que en diversos países se ha adquirido en la aplicación de políticas de competencia. (...)"

Dice el maestro José Luis Robles Glenn respecto de la discrecionalidad que otorga la LFCE a la CFC: "Debe subrayarse que la teoría y práctica del Derecho Constitucional y Administrativo mexicano acogen y aceptan atribuciones discrecionales para la autoridad, visto que el Derecho no es una ciencia exacta, capaz de normar todas las situaciones que pueden surgir en torno a los actos y derechos de las personas. Sí las condiciona a que tengan base legal, no sean excesivas y exista fundamentación y motivación."¹⁶

Finalmente, es importante destacar que con la expedición del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica (RLFCE), que refleja la experiencia adquirida por la Comisión Federal de Competencia (CFC) durante sus primeros cuatro años de labores, se proporcionaron mayores herramientas para determinar la actualización de las figuras previstas en la LFCE y se establecieron reglas detalladas para la sustanciación de los procedimientos.

¹⁶ Robles Glenn, José Luis, Nueva Ley Federal de Competencia Económica: Consideraciones en torno a su Interpretación y Aplicación, Diplomado en Derecho Notarial, México, 1993, p 29.

a. Agente económico.

Son todos los sujetos de aplicación de la LFCE, considerados como tales en su artículo 3º, las personas físicas o morales, dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos o cualquier otra forma de participación en la actividad económica.

Dicho de otro modo, agente económico es todo aquel capaz de influir en la situación de un mercado.

En el caso de las autoridades, es importante tomar en cuenta que su posición en el mercado ciertamente puede ser la de agente económico, pero siempre y cuando actúen como proveedores o demandantes de un bien o servicio, en el entendido que los actos de autoridad, con ese carácter, no constituyen un servicio sujeto al proceso de competencia y libre concurrencia.

En ese orden de ideas, el artículo 24, fracción VI de la LFCE faculta a la CFC para, 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 pueda ser obligada a emitirla.

b. Mercado relevante.

El concepto de mercado relevante se define: "en función de la competencia que puede haber entre productos. Los productos que compiten entre sí pertenecen al mismo mercado; los productos que no compiten entre sí, a mercados distintos. Cuando los productos compiten entre sí se dice que son sustitutos." ¹⁷

Para la determinación del mercado relevante, la LFCE establece en su artículo 12 una serie de criterios que deben tomarse en consideración, a saber:

¹⁷ Ten Kate, Adriaan, Niels, Gunnar, La delimitación del mercado relevante: el enfoque del monopolista hipotético, Gaceta de la Comisión Federal de Competencia, Septiembre-Diciembre 1999, México, 2000.

- i) Las posibilidades de sustituir el bien o servicio de que se trate por otros, tanto de origen nacional como extranjero, considerando las posibilidades tecnológicas, en qué medida los consumidores cuentan con sustitutos y el tiempo requerido para tal sustitución;
- ii) Los costos de distribución del bien mismo; de sus insumos relevantes; de sus complementos y de sustitutos desde otras regiones y del extranjero, teniendo en cuenta fletes, seguros, aranceles y restricciones no arancelarias, las restricciones impuestas por los agentes económicos o por sus asociaciones y el tiempo requerido para abastecer el mercado desde otras regiones;
- iii) Los costos y las probabilidades que tienen los usuarios o consumidores para acudir a otros mercados; y
- iv) Las restricciones normativas de carácter federal, local o internacional que limiten el acceso de usuarios o consumidores a fuentes de abasto alternativas, o el acceso de los proveedores a clientes alternativos.

Adicionalmente, en el Capítulo III del RLFCE "De las Reglas Generales para el Análisis del Mercado Relevante y del Poder Sustancial", el artículo 9° establece que para efectos del artículo 12 de la LFCE, la CFC identificará los bienes o servicios que componen el mercado relevante, ya sean producidos, comercializados u ofrecidos por los agentes económicos, y aquellos que los sustituyan o puedan sustituirlos, nacionales o extranjeros, así como el tiempo requerido para tal sustitución. Posteriormente, delimitará el área geográfica en la que se ofrecen o demandan dichos bienes o servicios, y en la que se tenga la opción de acudir indistintamente a los proveedores o clientes sin incurrir en costos apreciablemente diferentes, y tomará en cuenta el costo de distribución del bien o del servicio, y el costo y las probabilidades para acudir a otros mercados.

Además, se considerarán las restricciones económicas y normativas de carácter local, federal o internacional que limiten el acceso a dichos bienes o servicios sustitutos, o que impidan el acceso de usuarios o consumidores a fuentes de abasto alternativas, o el acceso de los proveedores a clientes alternativos.

Como puede verse, el punto central de los criterios antes referidos es la existencia de alternativas. Esto se hace aún más evidente cuando se considera que la determinación del mercado relevante es la base para evaluar el poder que un agente económico tiene en dicho mercado.

c. Poder sustancial.

Podemos definir el concepto poder sustancial como la capacidad individual de un agente económico de incidir negativamente en el proceso de competencia y libre concurrencia de un mercado.

Aunque se habla de capacidad individual, también es válido sostener la existencia de poder sustancial cuando dos o más agentes económicos actúan conjuntamente en un mismo sentido. Tal es el caso del boicot, práctica monopólica relativa para cuya actualización se requiere acreditar la existencia de poder sustancial en el mercado relevante, de modo que este presupuesto puede darse con el poder que en forma conjunta tengan los diversos agentes económicos que incurran en esa conducta anticompetitiva.

Otra definición del concepto que nos ocupa: "Poder de mercado es la capacidad para influir sobre el precio de mercado y/o forzar a salir a los rivales." ¹⁸

En cuanto a los criterios para determinar si un agente económico tiene poder sustancial en el mercado relevante, el artículo 13 de la LFCE establece que deberá considerarse:

- i) Su participación en dicho mercado y si puede fijar precios unilateralmente o restringir el abasto en el mercado relevante sin que los agentes económicos competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder;
- ii) La existencia de barreras a la entrada y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores;
- iii) La existencia y poder de su competidores;

¹⁸ Greer, Douglas F., Industrial Organization and Policy, Macmillan Publishing Company, Singapur, 1992, p 97.

- iv) Las posibilidades de acceso del agente económico y sus competidores a fuentes de insumos;
- v) Su comportamiento reciente;
- vi) Los demás criterios que se establezcan en el RLFCE.

Respecto de estos últimos, el artículo 12 del RLFCE adiciona al análisis el grado de posicionamiento de los bienes o servicios del mercado relevante; la falta de acceso a importaciones o la existencia de costos elevados de internación; y la existencia de diferenciales elevados en costos que pudieran enfrentar los consumidores al acudir a otros proveedores.

Por su parte, los artículos 10 y 11 de mismo RLFCE proporcionan otros elementos para determinar la participación de mercado y las barreras a la entrada.

d. Práctica monopólica.

Son las conductas anticompetitivas prohibidas por la LFCE, que pueden ser absolutas, también conocidas como horizontales, y relativas o verticales.

Dice el artículo 8° de la LFCE:

Artículo 8°.- Quedan prohibidos los monopolios y estancos, así como las prácticas que en los términos de esta ley, disminuyan, dañen o impidan la competencia y la libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes y servicios.

Se denominan prácticas monopólicas por el resultado que arrojan en el mercado; absolutas, cuando se elimina la competencia que debiera existir entre agentes económicos independientes y su comportamiento en el mercado es el de un solo oferente o demandante de bienes o servicios; y relativas, cuando su afectación al proceso de competencia depende del poder de quien las realice.

Cabe señalar que las prácticas monopólicas absolutas son consideradas violatorias de la LFCE *per se*, sin atender a criterios de eficiencia, mientras que las relativas pueden encontrar una justificación procompetitiva.

Sobre este tema abundaremos más adelante, además de referir los supuestos que contemplan la LFCE y el RLFCE, como prácticas de uno y otro tipo.

e. Concentración.

La LFCE la define en su artículo 16 como la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se concentren sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes, o cualesquiera otros agentes económicos.

En otras palabras, concentración es el acto o sucesión de actos por virtud del cual dos o más agentes económicos adquieren una relación que elimina o limita su posición actual o potencial de competidores, o simplemente, modifica la estructura de un mercado. Lo anterior, excepción hecha de los acuerdos entre agentes económicos competidores entre sí, constitutivos de prácticas monopólicas absolutas.

f. Monopolio y excepciones.

El concepto monopolio no está expresamente definido en el artículo 28 constitucional, ni en la LFCE. Sin embargo, el citado artículo 28 señala que 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.

En el caso de la LFCE, además de retomar la prohibición constitucional, en su artículo 16 establece que la CFC impugnará y sancionará aquellas concentraciones cuyo objeto o efecto sea disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia respecto de bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados.

De este modo, puede decirse que desde el punto de vista constitucional y legal, monopolio es la concentración o acaparamiento en la oferta de bienes o servicios con objeto o efecto contrario al proceso de competencia y libre concurrencia.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha definido el monopolio de la siguiente forma:

"MONOPOLIOS: Por monopolio se entiende el aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio, bien provenga de algún privilegio, bien de otra causa cualquiera; y el artículo 28 constitucional equipara el 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 (...)"

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, define al monopolio como:

"(...) toda situación de un 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, contra su venta, tras eliminar a todos los competidores reales o potenciales; o tiene acceso exclusivo a una patente de la que otros productores no disponen. La eliminación de la competencia y el control exclusivo de la oferta, permite el ejercicio de un manejo total sobre los precios, y el logro de beneficios excesivos o monopolistas(...)." ¹⁹

Sobre el concepto monopolio, apunta el maestro y comisionado de la CFC Javier Aguilar Álvarez de Alba: "En principio cabe aclarar que el término monopolio tiene dos acepciones, la primera se refiere al significado meramente etimológico de una sola empresa en un mercado y la segunda al comportamiento de una empresa que controla un mercado, sin que necesariamente sea la única. Esta última es la más importante desde el punto de vista de la LFCE y la teoría económica actual, pues aunque exista sólo una empresa en un mercado, si hay sustitutos para el bien que produce y/o es fácil que entren nuevas empresas, ésta no podrá comportarse como monopolio. En ese sentido, para la ley no es tan importante el tamaño de una empresa sino como se comporta y las características del mercado." ²⁰

Retomando el análisis de la LFCE, ciertamente prohíbe los monopolios, pero además de no explicar que debe entenderse por monopolio, no existe ningún tipo de tratamiento previsto para esa condición.

¹⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto Mexicano de Investigaciones Jurídicas, UNAM, op. cit. p. 2151.

²⁰ Aguilar Álvarez de Alba, Javier, Características Esenciales de la Ley Federal de Competencia Económica, Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica, UNAM, México, 1994.

Lo anterior cobra sentido si tomamos en cuenta que un monopolio no necesariamente es resultado de desplazar o impedir el acceso de competidores.

Precisamente el problema con los monopolios estriba en los incentivos que esa posición les otorga para aumentar precios, así como para despreocuparse por cuestiones como calidad, oportunidad, etc.

Siendo así, la LFCE busca prevenir la creación de monopolios, así como sancionar y corregir los comportamientos que les son propios. Por ello contempla los procedimientos de notificación previa de concentraciones y de investigación de prácticas y concentraciones prohibidas, este último, tema central del presente trabajo.

Ahora bien, tanto el artículo 28 Constitucional, como la LFCE, contemplan excepciones a la figura del monopolio.

A este respecto, la LFCE establece en su artículo 4° que no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución, esto es, 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.

El mismo artículo señala que las dependencias y organismos que tengan a su cargo las funciones señaladas en el párrafo anterior, estarán sujetos a lo dispuesto por la LFCE respecto de actos que no estén expresamente comprendidos dentro de las áreas estratégicas.

Es importante tomar en cuenta que la excepción apuntada se refiere a la condición de monopolio, lo que no significa que dichas dependencias y organismos no puedan incurrir en prácticas monopólicas. Es decir, nadie puede validamente pretender competir con Petróleos Mexicanos en la producción de gasolinas, aduciendo que se trata de un monopolio, pero no por eso la paraestatal puede impunemente discriminar con el precio al que vende la gasolina que produce.

Otras excepciones se encuentran en el artículo 5° de la LFCE, al señalar que no constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores constituidas conforme a la legislación de la materia para proteger sus intereses, ni los privilegios que por determinado tiempo se conceden a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorgan a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

Nuevamente hay que decir que el no ser considerados monopolios, no exime ni a las asociaciones, ni a los autores, artistas o inventores, de una eventual responsabilidad conforme a la LFCE, en caso de realizar prácticas monopólicas.

Finalmente, el artículo 6° de la LFCE establece que tampoco constituyen monopolios, las asociaciones o sociedades cooperativas que vendan directamente sus productos en el extranjero, siempre que:

- i) Dichos productos sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o no sean artículos de primera necesidad;
- ii) Sus ventas o distribución no se realicen además dentro del territorio nacional;
- iii) Su membresía sea voluntaria y se permita la libre entrada y salida de sus miembros;
- iv) No otorguen o distribuyan permisos o autorizaciones cuya expedición corresponda a dependencias o entidades de la administración pública federal, y
- v) Estén autorizadas en cada caso para constituirse por la, legislatura correspondiente a su domicilio social.

B. Objeto.

El objeto fundamental de la LFCE, lo encontramos plasmado en su artículo 2°, que a la letra señala:

Artículo 2°.- Esta ley tiene como objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

Sobre lo anterior, conviene hacer los siguientes comentarios:

- i) En primer lugar, la LFCE tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, no a competidores. Dicho de otra manera, la LFCE no está diseñada para ayudar a la empresa "A" ó a la empresa "B" en particular; lo que pretende es sentar las condiciones para que la competencia lleve a un asignación de recursos eficiente para el país.
- ii) En segundo lugar, la LFCE busca promover la eficiencia económica. Sin fines distributivos, no porque se considere que estos no son importantes; evidentemente lo son, sino porque se reconoce que hay otros instrumentos a disposición del Estado: la política de gasto social, la política educativa, los programas dirigidos de alimentos y otros.
- iii) Sin duda, puede ser que un efecto indirecto de la ley sea mejorar la distribución del ingreso, ya que al reducirse el poder monopólico de las empresas se acortan los márgenes precio costo y, por lo tanto, se observan precios más bajos para los consumidores. Pero esto debe verse como un resultado indirecto.

C. Ambito de aplicación.

Siguiendo los criterios del maestro Eduardo García Maynes²¹, en la LFCE se identifican cuatro ámbitos de aplicación:

a. Material.

En el derecho positivo mexicano se entiende por ámbito material a la materia regulada por la norma. En este contexto, la ley protege el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

²¹ García Maynes, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, México, 1995, pp. 80-83.

b. Espacial.

El ámbito espacial de validez es la porción del espacio en que un precepto es aplicable; en nuestro país existen tres categorías de leyes, a saber: federales, locales y municipales. Las federales son aplicables en toda la República, las locales en cada una de las entidades federativas y las municipales en la circunscripción territorial del municipio libre.

La legislación en materia de competencia económica es de carácter federal²², es de observancia general para toda la República Mexicana y aplicable a todas las áreas de la actividad económica.

Las prácticas deben ser evaluadas de acuerdo con los efectos que las mismas generen o puedan generar dentro del territorio nacional, en el entendido que se aplica el principio jurídico de derecho internacional "*locus regit actum*", de donde se concluye que aún en el supuesto de que el acto se verifique en el extranjero, si sus efectos se producen en territorio nacional quedarán los participantes sujetos a la legislación en comento.

c. Temporal.

En cuanto al ámbito de validez temporal, está constituido por el lapso durante el cual un cuerpo normativo o una norma jurídica conserva su vigencia.²³

En efecto, las normas jurídicas pueden ser de vigencia determinada, cuando su ámbito temporal de validez formal se encuentra establecido de antemano; o indeterminada cuando su lapso de vigencia no se ha fijado desde un principio y sólo perderá su vigencia cuando sea abrogada, expresa o tácitamente.

La LFCE y el RLFCE, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992 y 4 de marzo de 1998, respectivamente, y a falta de mención expresa, perderán su vigencia sólo en caso de ser abrogados.

²² Véase LFCE, artículo 1°.

²³ García Maynes, Eduardo, op. cit. p. 82.

d. Personal.

El ámbito de aplicación personal de la LFCE y del RLFCE se constriñe a los agentes económicos, sujetos participantes en la vida económica.²⁴

Desde el punto de vista de su ámbito personal de validez, las normas del derecho se dividen en genéricas e individualizadas.²⁵

Las normas genéricas son aquellas que obligan o facultan a todos los comprendidos dentro de la clase designada por el concepto-sujeto de la disposición normativa, tal es el caso a que hace referencia la LFCE en su artículo 3º y el RLFCE en su artículo 5º, los cuales para su mejor comprensión citamos:

Artículo 3º.- Están sujetos a lo dispuesto por esta ley todos los agentes económicos, sea que se trate de personas físicas o morales, dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos o cualquier otra forma de participación en la actividad económica." (subrayado nuestro)

Artículo 5º.- Son indicios de la existencia de una práctica monopólica absoluta, las instrucciones o recomendaciones que emitan las cámaras empresariales o asociaciones a sus agremiados, con el objeto o efecto de realizar las conductas previstas en el artículo 9º de la Ley (...)." (subrayado nuestro)

Ahora bien, el concepto-sujeto de la disposición normativa es "agentes económicos", la norma es aplicable a todos los miembros de la clase designada por aquel concepto.

En el mismo orden del ideas todos los agentes económicos, sea que se trate de personas físicas o morales, dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos o cualquier otra forma de participación en la actividad económica, estarán sujetos a lo dispuesto por la LFCE y su Reglamento, pero sólo se sancionará a aquellos agentes económicos que con sus conductas violenten las disposiciones señaladas en la ley, haciéndose acreedores de las sanciones expresamente establecidas.²⁶

²⁴ Véase LFCE, artículo 3º.

²⁵ García Maynes, Eduardo, op. cit. pp. 82-83.

²⁶ Véase Capítulo VI de la LFCE.

El propósito de haber contemplado en el artículo 3° de la LFCE a “toda forma de participación en la actividad económica” obedeció a la necesidad de evitar que algunas personas, como por ejemplo las asociaciones civiles, pretendieran substraerse a la aplicación de la ley de la materia argumentando que no realizan actividades económicas con fines lucrativos, a pesar de que es evidente su participación en las actividades económicas que realizan sus miembros, pudiendo con ello dañar severamente los procesos de competencia y libre concurrencia.

En ese mismo orden de ideas, basta con que las asociaciones participen en las actividades económicas que realizan sus miembros, para ser consideradas como agentes económicos, y por lo tanto, estar sujetos a la LFCE. L

Lo anterior, en virtud de que ejercen gran influencia en las actividades que realizan sus asociados, constituyendo así un medio o conducto para concretar las decisiones tomadas en las asambleas convocadas por la misma, decisiones que pudieran constituir conductas anticompetitivas.

D. Conductas violatorias.

a. Prácticas monopólicas absolutas.

El artículo 9° de la LFCE establece en cuatro fracciones cuáles son los supuestos que constituyen prácticas monopólicas absolutas.

Las prácticas monopólicas absolutas son consideradas las más nocivas al proceso de competencia. También son llamadas “prácticas horizontales”, porque se dan entre agentes económicos competidores entre sí, son consideradas anticompetitivas bajo cualquier circunstancia, porque su objeto es claro: monopolizar el mercado.

En términos del artículo 9° de la LFCE son prácticas monopólicas absolutas los contratos, convenios, arreglos o combinaciones, entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea cualquiera de los contemplados en los siguientes supuestos:

- 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 o espacios determinados o determinables; o
- iv) Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas.

El mismo artículo *in fine* señala que los referidos actos no producirán efectos jurídicos y los agentes económicos que incurran en ellos se harán acreedores a las sanciones establecidas en esta LFCE, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere resultar.

Al ser estas prácticas ilícitas *per se*, son irrelevantes las circunstancias que las hayan motivado y las condiciones existentes en el mercado de que se trate. Es por ello que cualquier persona puede ocurrir ante la CFC a denunciarlas sin necesidad de acreditar un interés jurídico como presunto afectado.

Asimismo, las máximas sanciones que se pueden imponer con base en la LFCE, son para los responsables de este tipo de prácticas.

Con la expedición del RLFCE se establecieron en su artículo 5º, posibles indicios sobre la existencia de las prácticas en comento, a saber:

Artículo 5º.- Son indicios de la existencia de una práctica monopólica absoluta, las instrucciones o recomendaciones que emitan las cámaras empresariales o asociaciones a sus agremiados, con el objeto o efecto de realizar las conductas previstas en el artículo 9º de la Ley.

Son indicios de la realización de las conductas a que se refiere la fracción I del artículo 9º de la Ley, entre otros, que:

El precio de venta ofrecido en territorio nacional por dos o más competidores de bienes o servicios susceptibles de intercambiarse internacionalmente, sean sensiblemente superiores o inferiores a su precio de referencia internacional, excepto cuando la diferencia se derive de la aplicación de disposiciones fiscales, gastos de transporte o de distribución, y

Dos o más competidores establezcan los mismos precios máximos o mínimos para un bien o servicio, o se adhieran a los precios de venta y compra de un bien o servicio que emita una asociación o cámara empresarial o cualquier competidor.

b. Prácticas monopólicas relativas.

Las llamadas prácticas monopólicas relativas son aquellas que generalmente producen tanto efectos positivos como negativos, dependiendo de su aplicación, por lo que sería incorrecto fijar una prohibición general a su realización.

Sin embargo, bajo ciertas circunstancias y condiciones, estas prácticas pueden ser nocivas a la competencia, concretamente cuando los efectos negativos exceden los efectos positivos que pudieran generar. Asimismo, dichas prácticas requieren un análisis profundo por parte de la CFC, para determinar si conforme a las características del caso concreto representan una afectación al proceso de competencia y libre concurrencia, o por el contrario, se justifican dadas las condiciones del mercado en que se llevan a cabo.

Por ello, la LFCE y el RLFCE establecen criterios de evaluación y condiciones que deberán acreditarse antes de que una práctica relativa pueda ser considerada como monopólica y por lo tanto sancionable.

Estas prácticas son llamadas también "verticales", pues se dan entre empresas o agentes involucrados en una relación vertical, como es la que se presenta entre un productor y un distribuidor.

En términos del artículo 10 de la LFCE, sujeto a que se comprueben los supuestos a que se refieren sus artículos 11, 12 y 13, esto es, poder sustancial en el mercado relevante, se consideran prácticas monopólicas relativas los actos, contratos, convenios o combinaciones cuyo objeto o efecto sea o pueda ser desplazar indebidamente a otros agentes del mercado, impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de una o varias personas, en los siguientes casos:

- i) Entre agentes económicos que no sean competidores entre sí, la fijación, imposición o establecimiento de la distribución exclusiva de bienes o servicios, por razón de sujeto, situación geográfica o por períodos de tiempo determinados, incluidas la división, distribución o asignación de clientes o proveedores; así como la imposición de la obligación de no fabricar o distribuir bienes o prestar servicios por un tiempo determinado o determinable;
- ii) La imposición del precio o demás condiciones que un distribuidor o proveedor debe observar al expedir o distribuir bienes o prestar servicios;
- iii) La venta o transacción condicionada a comprar, adquirir, vender o proporcionar otro bien o servicio adicional, normalmente distinto o distinguible, o sobre bases de reciprocidad;
- iv) La venta o transacción sujeta a la condición de no usar o adquirir, vender o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero;
- v) La acción unilateral consistente en rehusarse a vender o proporcionar a personas determinadas bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros;
- vi) La concertación entre varios agentes económicos o la invitación a éstos, para ejercer presión contra algún cliente o proveedor, con el propósito de disuadirle de una determinada conducta, aplicar represalias u obligarlo a actuar en un sentido determinado;
- vii) En general, todo acto que indebidamente dañe o impida el proceso de competencia y libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios.

Esta última fracción del artículo citado merece especial atención, toda vez que busca encuadrar todas aquellas conductas que pudieran escapar a un catálogo de supuestos, que por extenso que fuera, siempre se vería superado por la dinámica de los mercados, así como por la inventiva de los agentes económicos interesados en desplazar indebidamente a sus competidores o impedir el acceso de nuevos participantes a un determinado mercado.

Ciertas conductas primeramente ubicadas genéricamente en la referida fracción VII del artículo 10 del RLFCE, fueron tipificadas de manera expresa en el RLFCE, cuyo artículo 7° señala:

Artículo 7°.- Se consideran prácticas comprendidas en la fracción VII del artículo 10 de la Ley, entre otras:

- I. La venta sistemática de bienes o servicios a precios por debajo de su costo medio total o su venta ocasional por debajo del costo medio variable;
- II. El otorgamiento de descuentos por parte de productores o proveedores de los compradores con el requisito de exclusividad en la distribución o comercialización de los productos o servicios, cuando no se justifiquen en términos de eficiencia;
- III. El uso persistente de las ganancias que un agente económico obtenga de la venta de un bien o servicio para financiar pérdidas en otro bien o servicio;
- IV. El establecimiento de distintos precios o condiciones de venta para diferentes compradores situados en igualdad de condiciones, o
- V. La acción de uno o varios agentes económicos cuyo objeto o efecto, directo o indirecto, sea o pueda ser incrementar los costos u obstaculizar el proceso productivo o reducir la demanda que enfrentan sus competidores.

Respecto de las ganancias en eficiencia a que se refiere la fracción II del artículo 7° del RLFCE, antes transcrito, al igual que para el resto de las prácticas monopólicas relativas, con la entrada en vigor del RLFCE se establecieron los siguientes criterios:

Artículo 6°.- Los agentes económicos podrán acreditar ante la Comisión si las ganancias en eficiencia que se derivan de la práctica monopólica relativa inciden favorablemente en el proceso de competencia y libre concurrencia, lo cual deberá tomar en cuenta en la evaluación de las conductas a que se refiere el artículo 10 de la Ley.

Se considerarán ganancias en eficiencia, entre otras:

- I. La obtención de ahorros en recursos que permitan al presunto responsable, de manera permanente, producir la misma cantidad del bien a menor costo o una mayor cantidad del bien al mismo costo;
- II. La obtención de menores costos si se producen dos o más bienes o servicios de manera conjunta que separadamente;
- III. La disminución significativa de los gastos administrativos;
- IV. La transferencia de tecnología de producción o conocimiento de mercado, y
- V. La disminución del costo de producción o comercialización derivada de la expansión de una red de infraestructura o distribución.

c. Concentraciones prohibidas.

En términos del artículo 16 de la LFCE, se consideran prohibidas aquellas concentraciones cuyo objeto o efecto sea disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia respecto de bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados.

Por su parte, el artículo 17 del mismo ordenamiento establece que en la investigación de concentraciones, se considerarán como indicios de lo anterior, que el acto o tentativa:

- i) Confiera o pueda conferir al fusionante, al adquirente o agente económico resultante de la concentración, el poder de fijar precios unilateralmente o restringir sustancialmente el abasto o suministro en el mercado relevante, sin que los agentes competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder;
- ii) Tenga o pueda tener por objeto indebidamente desplazar a otros agentes económicos, o impedirles el acceso al mercado relevante, y
- iii) Tenga por objeto o efecto facilitar sustancialmente a los participantes en dicho acto o tentativa el ejercicio de prácticas monopólicas.

d. Restricciones al comercio interestatal.

Restricciones al comercio interestatal son aquellos actos de autoridades estatales o municipales, cuyo objeto directo o indirecto sea prohibir la entrada a su territorio o la salida de mercancías o servicios de origen nacional o extranjero.

Además de ser contrarios al artículo 117 fracción V de la Constitución, tienen un efecto sumamente negativo para el proceso de competencia y libre concurrencia, de modo que la LFCE establece en sus artículos 14 y 15 que no producirán efectos jurídicos, y la CFC podrá investigarlos de oficio o petición de parte, para de ser el caso, declarar su existencia mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, declaratoria que sólo puede ser impugnada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

E. Confidencialidad.

La naturaleza y características de la información que los agentes económicos proveen a la CFC en la sustanciación de los diferentes procedimientos a su cargo, exige garantías de confidencialidad en su manejo, de modo que se evite a toda costa su divulgación a terceros.

Efectivamente, la información y documentos proporcionados u obtenidos directamente por la CFC en el ejercicio de sus funciones, bien puede representar una ventaja competitiva para su titular, en función de los secretos comerciales o industriales que contengan o por causas análogas.

En atención a lo anterior, diversas disposiciones en la materia atienden el tema de la confidencialidad, dentro de las que destaca el artículo 31 de la LFCE, que establece en su segundo párrafo que la información y documentos que haya obtenido directamente la CFC en la realización de sus investigaciones, así como los que se le proporcionen, son estrictamente confidenciales. Termina diciendo el mismo artículo que los servidores públicos estarán sujetos a responsabilidad en los casos de divulgación de dicha información, excepto cuando medie orden de autoridad competente.

F. Sanciones.

Por lo que respecta a las sanciones que la CFC puede imponer en el ejercicio de sus funciones, es el artículo 35 de la LFCE la disposición legal que establece en sus primeras dos fracciones ciertas sanciones no de tipo pecuniario, sino más bien de carácter suspensivo, correctivo o supresivo de la práctica o concentración de que se trate, o bien la orden de desconcentración ya sea parcial o total de lo anterior sin perjuicio de la multa que en su caso proceda.

En tratándose de sanciones de tipo pecuniario, las fracciones III a VII del mismo artículo establecen aquellas multas meritorias en caso de haber declarado falsamente o entregar información falsa a la CFC, o por haber incurrido en prácticas ya sea monopólicas absolutas o relativas, o bien respecto de concentraciones prohibidas por la LFCE o por no haber notificado una concentración cuando legalmente debió hacerse.

En la imposición de las multas la LFCE contempla una serie de criterios que deberán ser observados por la CFC:

Artículo 36.- La Comisión, en la imposición de multas, deberá considerar la gravedad de la infracción, el daño causado, los indicios de intencionalidad, la participación del infractor en los mercados; el tamaño del mercado afectado; la duración de la práctica o concentración y la reincidencia o antecedentes del infractor, así como su capacidad económica.

La razón de ser de los mencionados criterios es que la propia LFCE concede a la CFC la facultad de decidir en forma discrecional cuál deberá ser el monto de la multa que se debe aplicar en cada caso en específico, ya sea tratándose de prácticas monopólicas, concentraciones o cualquiera otra conducta sancionable.

Dentro de las sanciones determinadas, el máximo aplica para prácticas monopólicas absolutas y puede ser de hasta 375, 000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal, de conformidad con el artículo 35 fracción IV de la LFCE.

Sin embargo, como sanción determinable, el artículo 37 del mismo ordenamiento establece que en el caso de las fracciones IV a VII del referido artículo 35, esto es, prácticas monopólicas absolutas, relativas, concentración prohibida o no notificada y la participación directa de individuos en tales conductas, que a juicio de la CFC revistan particular gravedad, ésta podrá imponer, en lugar de las multas previstas en las mismas, 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, cualquiera que resulte más alta.

G. Recurso de reconsideración.

Es el medio ordinario de defensa previsto en la LFCE, en contra de las resoluciones de la Comisión. Como su nombre lo indica, se trata de un recurso que corresponde conocer a la autoridad emisora de la resolución impugnada, con el propósito de que reconsidere el sentido de la misma. Siendo así, sólo procede contra las resoluciones del Pleno, o aquellas que pongan fin a un procedimiento.

Las reglas para su sustanciación están previstas en los artículos 39 de la LFCE y su correlativo 52 del RLFCE.

Su simple interposición suspende la ejecución de la resolución impugnada. Por tal motivo, en algunos casos es necesario que el promovente otorgue garantía bastante para reparar el daño a terceros e indemnizar los perjuicios si no obtiene resolución favorable. El objeto del recurso es revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada. Ante el silencio de la Comisión opera la negativa ficta.

H. Supletoriedad.

De conformidad con el artículo 1° del RLFCE, en lo no previsto en la LFCE ni en el propio RLFCE, aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

CAPITULO III

Comisión Federal de Competencia

A. Naturaleza jurídica.

La CFC es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, cuenta con autonomía técnica y operativa y tiene a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de la LFCE, y goza de autonomía para dictar sus resoluciones.²⁷

Hasta la reforma del artículo 90 de nuestra Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1981, la base constitucional para la creación de órganos desconcentrados, en opinión de algunos autores se derivaba de las facultades implícitas consignadas en los artículos 73, fracción XXX²⁸ y 89, fracción I²⁹, de la Constitución. Sin embargo, la reforma del artículo 90 de la Constitución no deja lugar a dudas que la base constitucional para la creación de este tipo de instituciones ya es una facultad expresa contenida en este artículo.³⁰

En efecto, el artículo 90 establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, señalando a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como cuerpo normativo encargado de distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las Secretarías de Estado.

²⁷ Véase LFCE, artículo 23.

²⁸ El artículo 73, fracción XXX de la Constitución, dispone que el Congreso tiene la facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas todas las facultades concedidas por esta Constitución de los Poderes de la Unión.

²⁹ El artículo 89, fracción I de la Constitución, establece a favor del Presidente la facultad de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera jurídica su exacta observancia.

³⁰ Artículo 90 de la Constitución (texto anterior) señalaba: "Para el despacho de negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que habrán de estar a cargo de cada Secretaría". El artículo 90 de la Constitución (texto reformado) señala: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, la que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretaría de Estado (...)."

Al respecto, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone que 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.³¹

Conforme a la doctrina en materia administrativa, en un sentido estricto la desconcentración consiste en una forma de organización en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo, determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas que le permite actuar con rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir un nexo de jerarquía con el órgano superior³² (en el caso de la CFC es la Secretaría de Economía).

En efecto, se trata de una forma de organización en la que los entes públicos, aún cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional. Se dice que es la primera etapa de la descentralización, dado que ya implica cierto grado de autonomía en lo que concierne a su libertad de acción de asuntos técnicos, pero no tiene personalidad jurídica propia, en virtud de que se trata de una manera de estructurar los entes públicos en su dependencia con el Jefe del Ejecutivo, lo que implica una manera de diluir o delegar el poder.

Gracias a la desconcentración administrativa, la acción administrativa se vuelve más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad. De igual manera, propicia un mayor acercamiento con los particulares, ya que los órganos desconcentrados pueden estudiar y resolver los asuntos que se sometan a su consideración.

³¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Leyes y Códigos de México, Porrúa, México, 1999.

³² Están reconocidos en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el caso concreto de la CFC, es un órgano desconcentrado de naturaleza *sui generis*, en virtud de que si bien se encuentra sectorizada en la Secretaría de Economía, guarda una total autonomía operativa y técnica respecto de ésta o de cualquiera otra dependencia, por lo que sus decisiones y resoluciones están sujetas únicamente a las evaluaciones e investigaciones que ésta efectúe de acuerdo con su propia Ley y Reglamento, inclusive cuenta con presupuesto propio sujeto a la normatividad que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece para las unidades de gasto autónomo y no puede ser objeto de transferencia para otras unidades de la Secretaría de Economía.³³

En efecto, no se trata de una forma de desconcentración típica, toda vez que sus facultades no se encuentran limitadas de ninguna manera a la supervisión de la dependencia pública de la que depende jerárquicamente, inclusive las decisiones más importantes son tomadas sin intervención oficial de ésta última.

Fuera de lo contemplado en el artículo 7º de la LFCE en materia de determinación de precios máximos para materias y productos de consumo necesario, la Secretaría de Economía no tiene atribución alguna en la aplicación de la LFCE y su Reglamento, como tampoco interviene en el nombramiento de sus funcionarios.

B. Integración.

La CFC es una institución autónoma y eficiente reconocida nacional e internacionalmente por su actuación necesaria e imparcial, desarrollada por un personal altamente capacitado. Su misión es proteger el proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención y eliminación de restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados para contribuir al bienestar de la sociedad.

³³ Véase artículo 4º del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia (RICFC) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto de 1998.

Dentro de sus objetivos generales encontramos los siguientes:

- i) Aplicar eficazmente la LFCE y su Reglamento;
- ii) Promover una cultura de la competencia entre los diversos agentes económicos así como en la administración pública;
- iii) Generar condiciones adecuadas al proceso de competencia;
- iv) Alcanzar en los criterios de resolución niveles de reconocimiento internacional y,
- v) Propiciar una actuación oportuna e instrumentar mecanismos de seguimiento de las resoluciones emitidas.

En cuanto a su integración, y con fundamento en el artículo 25 de la LFCE, está formada por cinco Comisionados incluyendo a su Presidente (mismos que integran al Pleno, órgano máximo de decisión), todos nombrados por el titular del Ejecutivo Federal previo cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 26 de la propia LFCE, quienes deliberan de forma colegiada y deciden los casos por mayoría de votos, teniendo el Presidente voto de calidad.³⁴

Por lo que se refiere a la duración del cargo de Comisionado, el artículo 27 de la LFCE establece que los Comisionados serán designados por un período de diez años renovables y sólo podrán ser removidos por causa grave debidamente justificada. Dicha disposición se encuentra expresamente limitada por lo dispuesto en el artículo segundo transitorio de la propia LFCE, mismo que al efecto se transcribe:

TRANSITORIOS

(...)

SEGUNDO.- La primera designación de los cinco comisionados a que se refiere esta ley, por única vez, se hará mediante nombramientos por plazos de dos, cuatro, seis, ocho y diez años, respectivamente. Los subsecuentes se harán en los términos de esta ley. (subrayado nuestro)

(...)

³⁴ Véase RICFC, artículo 13.

La inclusión de dicha disposición buscó garantizar que la duración del cargo de los Comisionados terminara en forma escalonada con una diferencia de dos años, de modo que existiera una continuidad en el Pleno.

El Pleno es responsable de decidir sobre los casos que cada Comisionado presente, de acuerdo con la distribución que hace el Presidente de la CFC y después de que los expedientes correspondientes han sido debidamente integrados³⁵ por las Direcciones Generales Operativas de: Asuntos Jurídicos³⁶, Concentraciones³⁷, Investigaciones³⁸, Procesos de Privatización y Licitación³⁹, Estudios Económicos⁴⁰ y Coordinación Regional⁴¹, bajo la coordinación del Secretario Ejecutivo, funcionario que tiene a su cargo toda la coordinación operativa y administrativa de la CFC, dando fe de los actos en que interviene⁴².

El artículo 8º del RICFC establece la estructura orgánica y las bases de operación del órgano. Cada área cuenta con un Director General, Direcciones Generales Adjuntas, Direcciones de Área, Subdirecciones y Jefaturas de Departamento, además del personal administrativo que requiera para el eficaz desempeño de sus funciones.

Al ser un órgano más reducido que incluso algunas Direcciones Generales de dependencias federales, se ha puesto verdadero interés en que los servidores públicos que laboran en la CFC sean profesionistas altamente capacitados y especializados principalmente en materias como economía y derecho, obteniendo así gran agilidad en la sustanciación de los procedimientos que se ventilan ante la misma y procurando abatir cualquier tipo de burocratismo.

³⁵ Véase RICFC, artículo 18.

³⁶ Véase RICFC, artículo 28.

³⁷ Véase RICFC, artículo 30.

³⁸ Véase RICFC, artículo 31.

³⁹ Véase RICFC, artículo 32.

⁴⁰ Véase RICFC, artículo 29.

⁴¹ Véase RICFC, artículo 33.

⁴² Véanse LFCE, artículo 29, y RICFC, artículo 23.

C. Facultades.

El artículo 24 de la LFCE establece en nueve fracciones las atribuciones con las que cuenta la CFC para el cumplimiento de sus funciones, que a saber son las siguientes:

- I. Investigar la existencia de monopolios, estancos, prácticas o concentraciones prohibidas por la Ley Federal de Competencia Económica, 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 su competencia y sancionar administrativamente la violación a la Ley Federal de Competencia Económica 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 libre concurrencia;
- V. Opinar, cuando 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, 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; y
- IX.- Las demás que le confieran la Ley Federal de Competencia Económica y otras leyes y reglamentos.⁴³

Respecto de las atribuciones que se puede conceder a una autoridad, existen cierto tipo de facultades que se otorgan en forma genérica, de manera que las autoridades no puedan actuar alejadas de los fines, objetivos y materia que se les señala.

⁴³ Véase LFCE, artículo 24.

En efecto, en ciertos casos la Constitución o la Ley respectiva conceden dichas facultades sin desglosar todas sus características y matices, por lo que se deben entender legítimamente otorgadas todas las facultades implícitas en las expresamente otorgadas, sin las cuales sería estéril la facultad que se otorgó a la autoridad al verse obstruida la posibilidad de su ejercicio.

Además, las atribuciones que la LFCE concede a la CFC no están expresadas de manera limitativa en los artículos antes mencionados, sino que son a manera enunciativa, tal y como lo indica el propio artículo 24 de la LFCE, en su fracción IX, ya que puede gozar de otras atribuciones en virtud de otras leyes y reglamentos, la razón de ser de esta disposición atiende a los siguientes razonamientos:

Los profundos cambios que ha sufrido México en la orientación de su estrategia económica buscan sentar las bases de una economía moderna, lo que ha traído como consecuencia la modificación y adecuación de aquellas leyes y reglamentos que constituyen el marco regulatorio en que se desenvuelve la actividad económica del país (La expedición de la LFCE y su Reglamento y consecuentemente la creación de la CFC, son parte de este proceso de cambio).

Sin embargo, no es posible pretender que la LFCE contemple un sin fin de procedimientos específicos para cada materia sujeta al proceso de competencia y libre concurrencia; lo anterior sería factible sólo si se reformara la LFCE cada vez que un cuerpo legal distinto a la misma se refiera en la especie a la propia CFC, a las actividades que ésta realiza en el ejercicio de sus funciones o a las opiniones que emite como perito en materia de competencia.

Por tal razón, el Legislador, consciente por un lado de la importancia que reviste la participación de la CFC en los diversos renglones de la actividad económica y por otro lado, de que la CFC sólo tiene aquellas facultades conferidas a su favor en forma expresa por la ley que le dio origen, incluyó en esta última la disposición legal que le permite cumplir con aquellas atribuciones otorgadas a su favor por ministerio de otras leyes y reglamentos.

En efecto, es el artículo 24, fracción IX, de la LFCE, la disposición que constituye el reconocimiento que la LFCE confiere a favor de la CFC, de todas aquellas facultades que le son otorgadas por cuerpos legales distintos. Al hablar de las facultades que prevengan de cuerpos legales distintos deben incluirse también las que provengan del RICFC.

El hecho que sea el Reglamento Interior y no la ley el cuerpo normativo que determine la competencia de la unidad administrativa o funcionario adscrito a la misma, ha sido declarado constitucional no sólo por la jurisprudencia, sino por nuestros propios textos legales, tal como lo menciona el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁴⁴

Con lo anterior, se está permitiendo, por voluntad legislativa, que el propio Reglamento Interior sea la norma general y abstracta en la que una autoridad funde su competencia.

En el caso concreto es el RICFC, el ordenamiento legal que atribuye a los órganos administrativos y funcionarios públicos adscritos a la CFC, las facultades que la LFCE otorga a la Comisión en forma genérica, ya que de no ser así, se produciría una excesiva acumulación de funciones en manos de los órganos que establece la LFCE y al mismo tiempo se dejarían muchas de estas facultades vacías de contenido.

A mayor abundamiento, la jurisprudencia de manera reiterada ha sostenido que autoriza a crear autoridades encargadas de la aplicación de una ley a través de su reglamento correspondiente expedido por el Ejecutivo en uso de su facultad reglamentaria, si se trata de órganos o unidades administrativas que forman parte de la autoridad prevista en la ley.

⁴⁴ El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que los titulares de las dependencias podrán delegar cualesquiera de sus facultades, salvo aquellas que por la ley o por disposiciones del reglamento interior respectivo no sean delegables.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial de los Tribunales Colegiados de Circuito, Época 7ª, Volumen 145-150, página 54, Semanario Judicial de la Federación, que a continuación se transcribe:

AUTORIDADES, FACULTADES PARA CREAMLAS. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS.- Sin entrar a la cuestión relativa a si es el Congreso el que exclusivamente puede crear órganos fiscales de autoridad, conforme al artículo 73, fracción IX, constitucional, en relación con los artículos 73, fracción VII y 31, Fracción IV, y sin entrar a la cuestión de si esa facultad es delegable al Poder Ejecutivo, en términos del artículo 49 constitucional, es de verse que conforme a los artículos 14, 15 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cada Secretaría o Departamento de Estado se integrará con los funcionarios y dependencias interiores que cree el Reglamento Interior respectivo, en el que se les dotará de su esfera de competencia (...)

A manera de conclusión de este capítulo, algunas consideraciones del Dr. Santiago Levy, primer Presidente de la CFC: "La Comisión Federal de Competencia, es un órgano administrativo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y es la autoridad en materia de competencia. Cabe aclarar que la relación entre la Comisión Federal de Competencia y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial es fundamentalmente para efectos contables, ya que el presupuesto de la Comisión Federal de Competencia pasará por la Secretaría de Comercio. Sin embargo, la Comisión Federal de Competencia tendrá total autonomía para hacer sus investigaciones, para tomar sus resoluciones y para imponer sanciones.

La Comisión está formada por cinco comisionados, uno de los cuales actúa como presidente. Todos los comisionados son nombrados directamente por el presidente de la República, y el presidente de la Comisión Federal de Competencia es responsable ante el titular del ejecutivo federal, y no al Secretario el Comercio. Los comisionados son nombrados en el cargo por un periodo de diez años, mismos que podrán ser renovados. Los comisionados deben ser personas con conocimientos sobre este tema, y solamente podrán ser removidos de sus cargos por incurrir en una falta grave. Los comisionados tampoco van a poder ocupar ningún otro cargo, excepto cargos académicos, mientras estén en desempeño de sus funciones. Todo esta intenta darle a la Comisión total independencia para adoptar sus propias resoluciones y aislarla lo más posible de las decisiones de muy corto plazo de corte político.

La Comisión Federal de Competencia, tiene la capacidad para investigar prácticas monopólicas de oficio o recibir quejas por parte de particulares, y después de hacer sus dictámenes, imponer sanciones. Entre sus atribuciones también está la facultad para opinar, sin que esta opinión tenga efectos jurídicos, sobre los proyectos de ley o reglamentos, cuando el ejecutivo federal así se lo pida, en términos del impacto que pueden tener dichos ordenamientos sobre la competencia económica. Igualmente podrá emitir opiniones sobre regulaciones actuales si se considera que esas regulaciones tiene un efecto nocivo sobre la competencia. Es esta manera, a través de la labor de la Comisión, se institucionaliza la tarea de revisión continua del marco regulatorio.

El procedimiento puede ser iniciado de oficio por la Comisión, aunque en el caso de prácticas relativas y de las concentraciones, solamente pueden ser iniciados por los particulares directamente afectados. La ley también prevé que todos los litigios ocasionados por problemas de competencia, pasen por la Comisión, y no se inicien en otros tribunales. Esto intenta, junto con la facultad de la Comisión Federal de Competencia de desechar aquellos casos que sean notoriamente improcedentes, evitar una explosión de litigios, o que los competidores usen precisamente la amenaza de la acción legal para actuar contra sus competidores. Este último problema se ha observado en otros países que tienen una política de competencia activa."⁴⁵

⁴⁵ Levy, Santiago, Notas sobre la nueva Ley Federal de Competencia Económica, Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica, UNAM, México, 1994.

CAPITULO IV

El Procedimiento del Capítulo V de la LFCE

A. Consideraciones generales.

Para la investigación y combate de prácticas y concentraciones monopólicas, la LFCE establece un procedimiento que puede iniciarse de oficio o a petición de parte.

Es el Capítulo V del ordenamiento en cita el que establece las reglas para la sustanciación del procedimiento que nos ocupa, teniendo especial relevancia su artículo 33, dado que refiere las etapas que lo comprenden.

Es importante señalar que dicho precepto parte del emplazamiento al presunto responsable, es decir, después de integrada la investigación que sustenta el emplazamiento.

Como se verá más adelante, con la entrada en vigor del RLFCE, se equiparó el procedimiento de investigación por denuncia al de oficio, de modo que en todos los casos la CFC integra un expediente de investigación previo a determinar una presunta responsabilidad a cargo de algún agente económico.

El fundamento en la LFCE de la etapa de investigación antes de emplazamiento, lo encontramos en su artículo 31, que establece que la CFC, en ejercicio de sus atribuciones, podrá requerir los informes o documentos que estime relevantes para realizar sus investigaciones, así como citar a declarar a quienes tengan relación con los casos de que se trate.

Ahora bien, el mencionado artículo 33 de la LFCE *in fine*, señala que en lo no previsto en el mismo, se estará a lo dispuesto en el RLFCE, que ciertamente desarrolla todo lo relativo a la integración de las investigaciones.

Regresando a la etapa de investigación a partir del emplazamiento, las bases que establece el artículo 33 cubren todas las exigencias constitucionales de legalidad y seguridad jurídica, a saber:

- i) Emplazamiento al presunto responsable.
- ii) Contestación, presentación y ofrecimiento de pruebas.
- iii) Formulación de alegatos.
- iv) Resolución.

De este modo, todo agente económico en contra del cual la CFC finque una presunción de responsabilidad por prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas, tiene la oportunidad de conocer en que se funda y motiva dicha presunción, realizar una adecuada defensa, ofrecer pruebas, alegar, y finalmente, obtener una resolución que defina su situación.

Adicionalmente, el conjunto de artículos que integran el Capítulo V de la LFCE establecen bases de confidencialidad en el manejo de la información, legitimación para denunciar, facultad de la CFC para desechar denuncias notoriamente improcedentes y medidas de apremio.

B. Marco jurídico.

Como marco jurídico del procedimiento del capítulo V de la LFCE tenemos en primer término la Constitución, esto es, los principios básicos que rigen todo procedimiento y que garantizan el respeto irrestricto a la seguridad jurídica de los gobernados.

Como norma secundaria, desde luego, es la propia LFCE la que provee las bases de sustanciación, pero principalmente, el RLFCE establece términos, reglas para el desahogo de pruebas, notificaciones y demás aspectos procedimentales en la materia.

En el Informe de Competencia Económica 1997, el Secretario Ejecutivo, Luis A. Prado Robles y el entonces Director General de Asuntos Jurídicos de la CFC, León Ricardo Elizondo Castro, comentan del RLFCE:⁴⁶

⁴⁶ Informe de Competencia Económica 1997, Comisión Federal de Competencia, México, 1998.

“(…)

Con el fin de plasmar la experiencia que la Comisión ha adquirido en sus cuatro años de labor, los cuales se han traducido en un aprendizaje continuo con la mira de preservar y conseguir una economía en la que predomine la competencia y libre concurrencia de bienes y servicios, así como lograr un mayor nivel competitivo de las empresas mexicanas hacia el interior y exterior del territorio nacional, se expidieron las disposiciones reglamentarias de la LFCE. Constituyen un instrumento necesario, transparente y eficaz para hacer cumplir la misma, así como para apoyar las acciones que la Comisión realiza con apego a la propia Ley.

El Reglamento de la LFCE pretende hacer más clara la aplicación de la Ley, así como evitar la discrecionalidad de la autoridad en su aplicación.

Tres puntos esenciales han servido de base para la elaboración del *Reglamento*:

1° Se han aclarado diversos conceptos y criterios que facilitarán la aplicación de la LFCE, con base en la experiencia de cuatro años de actividades de la Comisión, y con la opinión de jueces, abogados y académicos.

2° Se ha buscado la transparencia en la actuación de la Comisión frente a los particulares, así como ventilar todos los asuntos de forma pronta y expedita, estableciendo plazos breves para resolver las peticiones de los particulares.

3° Se han tomado en cuenta los diversos criterios utilizados a nivel internacional en esta materia.

(…)”

Por su parte, en el RICFC encontramos la distribución de facultades inherentes al procedimiento en las diferentes instancias de la autoridad.

Cabe señalar que tratándose de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, desde el inicio de actividades de la CFC, ante la insuficiente regulación adjetiva de la LFCE, se ha recurrido en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles. Ya con la entrada en vigor del RLFCE, se incluyó en su artículo 1° dicha supletoriedad de manera expresa.

Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia emitida por la Segunda Sala, 6ª Época, volumen CXVII, página 87, que a continuación se transcribe:

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agraviar al sentenciado.

Sin embargo, la supletoriedad del referido Código Procesal, sólo es procedente para aquellas figuras jurídicas debidamente contempladas por la LFCE. Acorde a lo apuntado, la tesis de jurisprudencia de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, 8A Época, Número 60, diciembre de 1992, p 45:

SUPLETORIEDAD DE LAS NORMAS. CUANDO OPERA. La supletoriedad de las normas opera cuando, existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, sino que es necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades.

Finalmente es importante destacar que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo⁴⁷ excluye a la materia de competencia económica de su aplicación.

En efecto, el artículo 1° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece en su párrafo tercero:

(...)

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el Título Tercero A.⁴⁸

(...)

Podemos concluir que se trata de un procedimiento debidamente regulado de principio a fin, con un marco jurídico completo que encuadra todas las etapas que la conforman, mismas que analizaremos detalladamente a continuación.

⁴⁷ Agenda de Amparo, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001.

⁴⁸ El Título Tercero A que alude el párrafo en comento corresponde a mejoras regulatorias.

C. Investigación.

Como se ha dicho, las investigaciones por prácticas monopólicas y concentraciones prohibidas pueden iniciarse de oficio o a petición de parte mediante la presentación de una denuncia. No obstante esa diferencia, para el caso de denuncias procedentes, una vez dictado el acuerdo de admisión a trámite, el procedimiento es el mismo que en tratándose de investigaciones de oficio.

A este respecto es interesante observar la evolución que ha tenido el procedimiento durante los casi ocho años en que se ha venido sustanciando, en el entendido que anteriormente sí existían importantes diferencias entre las investigaciones de oficio y por denuncia.

En efecto, hasta antes de la entrada en vigor del RLFCE, los expedientes de denuncia recibían un tratamiento estrictamente contencioso, lo que representaba que la acreditación de una conducta violatoria de la LFCE dependía del promovente.

Cuando se recibía una denuncia, y ésta cumplía con los requisitos mínimos de procedibilidad establecidos en el artículo 32 de la LFCE, como primera diligencia se emplazaba al denunciado.

Siendo así, el momento procesal oportuno para que el denunciante ofreciera sus pruebas era precisamente con la presentación de su escrito inicial, de modo que si sus pruebas eran insuficientes o indebidamente planteadas, esta circunstancia operaba en su perjuicio y la autoridad se limitaba a tramitar el asunto con absoluta imparcialidad.

El problema con esto, es que a diferencia de una contienda entre particulares, en materia de competencia económica lo importante es determinar si se transgredió, se está transgrediendo o puede transgredirse la norma, cuestión de orden público e interés general, y no si las pretensiones de la actora son legítimas.

Ahora bien, ciertamente la autoridad podía ejercer sus atribuciones para allegarse de mayores elementos de convicción o actuar de oficio. Sin embargo, esto más parecía una suplencia de la queja propia de otras materias.

Con estas limitaciones y rigor procesal, en ocasiones se resolvían los asuntos absolviendo al denunciado bajo el razonamiento de que el denunciante no había podido acreditar los hechos imputados, dejando de lado la necesidad de esclarecer la posible existencia de un comportamiento lesivo al proceso de competencia y libre concurrencia. Adicionalmente, se daba el inconveniente de tener que tramitar de principio a fin denuncias procedentes pero evidentemente infundadas.

Por tal motivo, en el RLFCE, sin exceder o modificar la ley reglamentada, se proveyeron las herramientas necesarias para una adecuada integración de las investigaciones, previo a determinar la presunta responsabilidad de un agente económico, sin hacer distinciones innecesarias en cuanto a su forma de inicio. Así las cosas, puede afirmarse que la CFC inicia sus investigaciones cuando, por cualquier medio, toma conocimiento de posibles contravenciones a la LFCE. El artículo 23 del RLFCE a la letra establece:

Artículo 23.- De conformidad con el Capítulo V de la Ley, la Comisión iniciará una investigación cuando tenga conocimiento de hechos de los cuales pueda deducir la probable existencia de:

I. Prácticas monopólicas;

II. Concentraciones prohibidas a que se refiere el artículo 16 de la Ley, incluso aquellas que hayan obtenido resolución favorable con base en información falsa, o

III. El incumplimiento de la obligación de realizar la notificación en términos del artículo 20 de la Ley.

En los casos de las fracciones I y II el procedimiento se iniciará de oficio con la emisión del acuerdo respectivo o a petición de parte con la presentación de una denuncia. Para el caso de la fracción III, dicho procedimiento sólo se iniciará de oficio.

En función de lo anterior, actualmente toda denuncia procedente deriva en una investigación que realiza la autoridad en un plazo mínimo de treinta días hábiles y máximo de noventa.

El objeto de esta investigación es allegarse de los elementos necesarios para determinar si puede sustentarse una presunta responsabilidad a cargo de algún agente económico o procede decretar el cierre del expediente ante la ausencia de tales elementos.

Así pues, las investigaciones suponen la sustanciación de un procedimiento que comprende dos etapas; la obtención de elementos de convicción para constatar la veracidad de los hechos, así como sus posibles implicaciones en materia de competencia económica, sin que exista prejuzgamiento o presunción de responsabilidad en contra de agente económico alguno, y; el emplazamiento del presunto o presuntos responsables por la realización de la práctica o concentración prohibida de que se trate, a fin de que manifiesten lo que a su derecho convenga, ofrezcan pruebas, formulen alegatos, y en último término, la CFC resuelva lo conducente.

Cabe considerar igualmente dentro de las investigaciones, aquellas tendientes a determinar la omisión en que hubiere incurrido un agente económico en cuanto a la obligación que en forma preventiva impone la LFCE de notificar, previo a su realización, cualquier concentración que actualice ciertos umbrales previstos en la ley y que sin ser necesariamente prohibidas, por su importancia requieren de un análisis por parte de la autoridad, antes de producir efectos en el mercado. En este caso, el artículo 23 del RLFCE *in fine* dispone que la investigación sólo puede iniciarse de oficio, lo cual cobra sentido si consideramos la importancia de no permitir bajo ninguna circunstancia el acceso de terceros a los expedientes de concentraciones no necesariamente prohibidas, por razones de confidencialidad.

Finalmente, están las investigaciones sobre restricciones impuestas por autoridades estatales o municipales para la entrada a su territorio, o la salida, de mercancías o servicios, en contravención de la libertad reconocida en la fracción V del artículo 117 constitucional.

Respecto de estos dos últimos tipos de investigaciones, abundaremos en el siguiente capítulo del presente trabajo, dado que el procedimiento al que están sujetas es distinto que para prácticas monopólicas y concentraciones prohibidas.

Iniciemos la revisión del procedimiento con la presentación de la denuncia. Sus requisitos de procedibilidad están previstos en el artículo 24 del RLFCE y consisten en los siguientes:

- i) Nombre, denominación o razón social del denunciante;
- ii) Nombre del representante legal, acreditación de personalidad, domicilio y personas autorizadas para oír y recibir notificaciones;
- iii) Nombre, denominación o razón social del denunciado, así como su domicilio, en caso de conocerlo;
- iv) Descripción de los hechos;
- v) Para prácticas monopólicas relativas y concentraciones prohibidas, elementos de mercado y poder;
- vi) Para prácticas monopólicas relativas, acreditación del carácter de afectado;
- vii) Para concentraciones prohibidas, acreditación de participación directa o indirecta en el mercado relacionado;
- viii) En su caso, elementos de daño o perjuicio para efectos de una eventual estimación de los mismos;
- ix) Elementos que acrediten la falsedad de la información con base en la cual se hubiere autorizado una concentración;
- x) Datos que de ser posible permitan identificar a otros afectados;
- xi) Relación de documentos y elementos de convicción; y
- xii) Los demás elementos que el denunciante estime pertinentes.

El mismo artículo *in fine* señala que se deberá acompañar una copia de la denuncia por cada denunciado, pensando en la necesidad de su traslado en caso de emplazamiento.

Ahora bien, el artículo 32 de la LFCE establece que cualquier persona podrá denunciar prácticas monopólicas absolutas, pero restringe al afectado la posibilidad de denunciar prácticas monopólicas relativas o concentraciones prohibidas, lo que se traduce en un requisito de legitimación.

Recibida una denuncia, la CFC tiene un plazo máximo de diez días hábiles para dictar el acuerdo que corresponda, esto es; admitiendo, previniendo o desechando la denuncia por ser notoriamente improcedente.⁴⁹

⁴⁹ Véase artículo 25 del RLFCE.

Respecto de la prevención, ésta se emite por una sola ocasión para que el denunciante que hubiere omitido alguno de los requisitos del artículo 24 del RLFCE, esté en posibilidades de aclarar o completar su escrito en un plazo no mayor a quince días hábiles. Desahogada la prevención, la CFC debe proveer lo conducente a la admisión de la denuncia en un plazo máximo de cinco días hábiles. En caso de no desahogarse la prevención dentro del plazo señalado o si subsisten las omisiones que la motivaron, la denuncia se tiene por no presentada, sin perjuicio de poderse interponer de nueva cuenta. Este acuerdo debe notificarse al denunciante en un plazo máximo de cinco días hábiles a partir del vencimiento del término otorgado para desahogar la prevención.⁵⁰

Por lo que hace al desechamiento por notoriamente improcedente, sus causales están previstas en el artículo 26 del RLFCE, y son:

- i) Los hechos denunciados no estén previstos en la LFCE como prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas;
- ii) Los hechos y condiciones en el mercado relevante ya hayan sido materia de resolución en términos del artículo 33 de la LFCE;
- iii) Esté pendiente un procedimiento ante la CFC respecto de los mismos hechos, después del emplazamiento al presunto responsable;
- iv) Se refiera a una concentración en trámite de notificación previa. En este caso, no obstante ser notoriamente improcedente la denuncia, la CFC está obligada a considerar los elementos aportados para resolver la concentración, lo que no confiere carácter de parte al denunciante en el procedimiento de notificación; y
- v) Los hechos no sean de realización inminente.

Ahora bien, si la denuncia es procedente el acuerdo que se emita deberá ordenar el inicio de la investigación. Al respecto el propio artículo 25 del RLFCE contempla la figura de la afirmativa *facta*, para el caso de no emitirse el proveído correspondiente dentro de los plazos señalados.

⁵⁰ Véase artículo 25, fracción III del RLFCE.

Dictado el acuerdo de inicio de investigación, independientemente que se trate de un procedimiento de oficio o por denuncia, dentro de los diez días hábiles siguientes la CFC debe publicar un extracto de dicho acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.⁵¹

El propósito de esta publicación es hacer del conocimiento de otros agentes económicos, que la CFC ha iniciado una investigación en un determinado mercado, respecto de ciertas prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas, de modo que puedan presentar nuevas denuncias o coadyuvar en el asunto.

Dicho extracto debe contener, como mínimo, la práctica monopólica o concentración prohibida materia de la investigación y el mercado que se considere afectado. Bajo ninguna circunstancia es permitido mencionar el nombre, denominación o razón social de los agentes económicos involucrados.

A partir de ese momento, la CFC cuenta con un plazo mínimo de treinta días y máximo de noventa para realizar la investigación, mismo que en casos excepcionalmente complejos puede ser ampliado por el Pleno, hasta por periodos de noventa días adicionales.

Vale la pena comentar que la intención de manejar un plazo mínimo obedece a la posibilidad de que se presenten nuevas denuncias o coadyuvancias. Al respecto es importante tomar en cuenta que el artículo 27 del RLFCE señala expresamente que esta posibilidad termina al momento de realizarse el emplazamiento del presunto responsable.

La debida integración del expediente exige a la autoridad allegarse de todos los elementos necesarios para determinar la veracidad de los hechos denunciados o de los indicios existentes, así como soportar una determinación de emplazar o dar por concluido el asunto, esto último equivalente a un sobreseimiento.

⁵¹ Véase artículo 27 del RLFCE.

Para lograr lo anterior, la CFC cuenta con tres herramientas fundamentales, a saber: requerimientos de información y documentos a cargo de cualquier agente económico; comparecencias personales obligatorias; y el auxilio de otras autoridades mediante la atención que brinden a solicitudes de información y documentos.

En lo tocante a los requerimientos de información y documentos, el fundamento para emitirlos lo encontramos en los artículos 31 de la LFCE, 29 de la RLFCE y 31, fracción II del RICFC. Por la relevancia de los referidos preceptos para efectos de este análisis, a continuación se transcriben:

LFCE

Artículo 31.- La Comisión, en ejercicio de sus atribuciones, podrá requerir los informes o documentos relevantes para realizar sus investigaciones, así como citar a declarar quienes tengan relación con los casos de que se trate.

La información y documentos que haya obtenido directamente la Comisión en la realización de sus investigaciones, así como los que se le proporcionen, son estrictamente confidenciales. Los servidores públicos estarán sujetos a responsabilidad en los casos de divulgación de dicha información, excepto cuando medie orden de autoridad competente.

RLFCE

Artículo 29.- Toda persona que tenga relación con los hechos que investiga la Comisión, tendrá obligación de proporcionarle dentro del plazo que le sea fijado, bajo protesta de decir verdad, la información y datos relevantes que se le requieran por escrito, así como presentarse a declarar cuando sea citado.

RICFC

Artículo 31.- Corresponde a la Dirección General de Investigaciones:

...

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;

...

En algunos casos, realmente los menos, agentes económicos requeridos para proporcionar información, o bien, la persona citada para comparecer ante la CFC, han demandado el amparo y protección de la justicia federal, así como la suspensión del acto en vía incidental.

Al respecto, el criterio que ha imperado en revisión por parte los Tribunales Colegiados, se ve plasmado en la siguiente tesis:

SUSPENSIÓN PROVISIONAL, NO PROCEDE CONCEDERLA PORQUE NO SE SATISFACE EL REQUISITO PREVISTO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, TRATÁNDOSE DE ACTOS CONSISTENTES EN LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTOS REQUERIDOS, POR LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, PORQUE SON ACTOS QUE FORMAN PARTE DE UN PROCEDIMIENTO, EL CUAL NO ES SUSCEPTIBLE DE SUSPENDERSE POR SER DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL SU PROSECUCCIÓN. No procede conceder la suspensión provisional solicitada, en contra de los actos reclamados, consistentes en las solicitudes de información y documentos requeridos por la Comisión Federal de Competencia en uso de las facultades que le otorga la Ley Federal de Competencia Económica, en virtud de que no se satisface el requisito previsto en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo. Lo anterior obedece a que la Ley Federal antes citada, es reglamentaria del artículo 28 constitucional, la que tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia en todas las áreas de la actividad económica, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios; luego entonces, las disposiciones legales en ellas contenidas, se encuentran encaminadas a evitar el ejercicio abusivo de la libre concurrencia que pudiera ocasionar un perjuicio a la sociedad. Para tal efecto esta Ley prevé en sus artículos 23, 24 y 31 mecanismos relacionados directamente con el cumplimiento de la finalidad que persigue, entre los cuales se encuentra, el que la Comisión en ejercicio de sus atribuciones, podrá requerir los informes o documentos relevantes para realizar sus investigaciones, actos que evidentemente se traducen en el inicio de un procedimiento de investigación, tendiente a esclarecer una situación jurídica, es decir, a dilucidar la existencia o no de monopolios, estancos, concentraciones y prácticas ilícitas en la actividad económica que realiza. En esta tesitura, resulta improcedente conceder la medida cautelar solicitada, para el efecto de que no se proporcione la información reguenda, ni se formulen nuevos apercebimientos, ya que de suspenderse este procedimiento, se contravendría lo establecido en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, porque tal actuación se encuentra encaminada a esclarecer la verdad legal que guarda la parte quejosa en relación con el ordenamiento jurídico de la materia, cuestión que, la sociedad se encuentra interesada en que no se detenga ni se paralice hasta llegar al objetivo por el cual fue substanciada, en tal virtud es una situación de orden público su continuación. A mayor abundamiento, la prohibición de constituir monopolios fue la de evitar un "perjuicio del público en general o de alguna clase social", por lo que todas las investigaciones que realice la Comisión Federal de Competencia, con fundamento en los artículos 23, 24, fracciones I, II, III y 31, primer párrafo de la Ley Federal de Competencia Económica, deben considerarse como actuaciones administrativas cuya finalidad es la de abolir 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 a la sociedad. En consecuencia, se reitera que por lo que hace a los actos consistentes en las solicitudes de información y documentos, son actos que forman parte de un procedimiento, el cual no es susceptible de suspenderse por ser de orden público y de interés social su prosecución, luego, no se cumple con el segundo requisito que establece el multicitado artículo 124 de la ley de la materia." (subrayado nuestro).

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Seminario Judicial de la Federación. Octava Época. Volumen XIII MAYO. Página 546. Queja XI-103/94.- Secretario Ejecutivo de la Comisión Federal de Competencia.- 7 de marzo de 1994.- Unanimidad de votos.- Ponente: Fernando Lanz Cárdenas.- Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Tanto los oficios de requerimiento de información y documentos, como los citatorios para comparecer en fecha y hora determinadas, van aparejados de un apercibimiento con multa para el caso de incumplimiento, a fin de evitar que se obstaculice el desarrollo de la investigación.

Lo anterior, con fundamento en el artículo 34, fracciones I y II de la LFCE, que establece que para el eficaz desempeño de sus atribuciones, la CFC puede emplear los siguientes medios de apremio:

- i) **Apercibimiento, o**
- ii) **Multa hasta por el importe equivalente a mil quinientas veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal, por cada día que transcurra sin cumplimentarse lo ordenado.**

Cabe apuntar que las comparecencias suponen la práctica de una diligencia, que consiste en someter a la persona requerida a un interrogatorio sobre cuestiones relevantes para la investigación, que por el carácter o funciones del compareciente esté en posición de conocer. Es importante precisar que no se trata del desahogo de una prueba confesional, por lo que las preguntas no se formulan a manera de posiciones.

Con la información obtenida durante la investigación, a través de comparecencias, requerimientos, solicitudes, así como, trabajo de campo, consulta de medios y bases de datos en general, constancias que obren en expedientes diversos en poder de la CFC y, en su caso, denuncias y coadyuvancias, la Dirección General de Investigaciones de la CFC genera un dictamen⁵² para conocimiento del Pleno.

⁵² Véase artículo 31, fracción III del RICFC.

En la sesión de Pleno que corresponda a la discusión del asunto, dicho órgano máximo de decisión acuerda lo conducente a la investigación, en el sentido de:

- i) Instruir el emplazamiento de uno o más agentes económicos;
- ii) Decretar el cierre de la investigación; o
- iii) Profundizar en el análisis. En este caso, de ser necesario, procede ampliar el plazo de la investigación.

Para expedientes de denuncia, la resolución que decreta el cierre de la investigación por falta de elementos para sustentar la presunta responsabilidad de agente económico alguno con motivo de los hechos investigados, se notifica al agente económico denunciante.⁵³

Ahora bien, si la instrucción es en el sentido de emplazar, dice el artículo 30 del RLFCE:

Artículo 30.- Concluida la investigación, si existen elementos suficientes para sustentar la existencia de prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas, el Presidente y el Secretario Ejecutivo de la Comisión emitirán un oficio de presunta responsabilidad, el que contendrá el nombre y domicilio del presunto responsable, los hechos materia de la práctica monopólica o concentración prohibida que se le imputen, los artículos que se estimen violados, y los elementos en que se apoye la presunta responsabilidad, con lo cual la Comisión emplazará al presunto responsable.

Para finalizar este apartado, vale la pena destacar la flexibilidad en la integración de expedientes que confiere a la CFC el artículo 28 del RLFCE:

Artículo 28.- Iniciada una investigación de la cual se desprenda que existen elementos suficientes para determinar que el objeto o efecto de la práctica monopólica o concentración prohibida, sea o pueda ser disminuir, dañar o impedir el proceso de competencia y libre concurrencia a nivel nacional; que las mismas incidan negativamente en el mercado relevante y otros mercados relacionados; que existan otros agentes económicos involucrados; o que exista una pluralidad de prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas, la Comisión podrá tramitar un solo procedimiento, ampliar los hechos de la denuncia o iniciar nuevos procedimientos, según sea más adecuado para la pronta y expedita tramitación de los asuntos.

⁵³ Véase artículo 31 de la RLFCE.

D. Emplazamiento.

El procedimiento en su segunda etapa está planteado en los artículos 32 al 41 del RLFCE, lo cuales pormenorizan las bases establecidas en el artículo 33 de la LFCE.

A continuación se refieren las diligencias que comprende, así como su posible terminación anticipada en el caso de prácticas monopólicas relativas o concentraciones prohibidas, ante el reconocimiento expreso del presunto responsable:

Emplazamiento del presunto responsable (oficio de presunta responsabilidad).

El artículo 30 del RLFCE establece que una vez concluida la investigación y de determinarse que existen elementos suficientes para sustentar la existencia de prácticas monopólicas y concentraciones prohibidas, el Presidente y el Secretario Ejecutivo de la CFC emiten un oficio de presunta responsabilidad señalando en que consiste la investigación, acompañando, en su caso, copia de la denuncia, con lo cual la CFC emplaza al presunto responsable.

Por su parte, la Sección Segunda "Del Emplazamiento", del Capítulo V del RLFCE, en su artículo 32, establece los siguiente:

Artículo 32.- Para efectos de la fracción II del artículo 33 de la Ley, el emplazado deberá referirse a cada uno de los hechos expresados en el oficio de presunta responsabilidad. Los hechos respecto de los cuales no haga ninguna manifestación se tendrá por ciertos, salvo prueba en contrario, lo mismo ocurrirá si no presenta su contestación dentro del plazo señalado en la citada fracción II.⁵⁴

El presunto responsable podrá presentar su contestación y ofrecer los medios de prueba que considere pertinentes, en una o más ocasiones, pero en todo caso deberá hacerlo dentro del plazo a que se refiere la fracción II del artículo 33 de la Ley.

⁵⁴ La fracción II del artículo 33 de la LFCE señala: "El emplazado contará con un plazo 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."

El emplazado cuenta con un plazo de treinta días naturales para manifestar lo que a su derecho convenga, adjuntar las pruebas documentales que obren en su poder y ofrecer aquellas que ameriten desahogo.

El RLFCE en su artículo 33, señala al respecto:

Artículo 33.- Las pruebas deberán ofrecerse con el escrito a que se refiere la fracción II del artículo 33 de la Ley, con la expresión clara del hecho o hechos que se tratan de demostrar. Correrá a cargo del oferente realizar los actos necesarios tendientes al oportuno desahogo de las pruebas, para ello la Comisión proveerá de lo conducente.

Al ofrecerse las pruebas debe acompañarse, según el caso, lo siguiente:

(...)

En su caso se dará vista al denunciante para que adicione el interrogatorio o el cuestionario.

Asimismo, el artículo 34 señala que una vez contestado el oficio de presunta responsabilidad, se debe acordar la admisión de pruebas y fijar el lugar, día y hora para el desahogo de las mismas. El desahogo de las pruebas debe realizarse dentro de un plazo no mayor a veinte días, contado a partir de su admisión y sobre las pruebas supervenientes⁵⁵ se establece que pueden presentarse siempre que no se haya emitido aún la resolución definitiva.

Finalmente, los artículos 35, 36, 37, 38 y primer párrafo del 39 del RLFCE establecen algunas diligencias a realizar con respecto al desahogo de pruebas dentro del procedimiento.

Son admisibles todas aquellas pruebas que sean ofrecidas conforme a derecho y estén relacionadas con los hechos controvertidos.

⁵⁵ Es importante señalar que para entender el concepto de pruebas supervenientes, se deberá estar a lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles que es supletorio de la LFCE y su Reglamento, según lo dispone el artículo 1º de éste último que a la letra señala: "Para efectos de este Reglamento, se aplican las definiciones contenidas en la Ley Federal de Competencia Económica (...). En lo no previsto por la Ley ni en este Reglamento, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles." (subrayado nuestro).

De conformidad con los artículos 33, de la LFCE, 33 del RLFCE, 79, 93, 95, 129, 143, 161, 165, 188 y 190 del Código Federal de Procedimientos Civiles, procede la admisión de las siguientes pruebas:

- i) Confesional.
- ii) Testimonial.
- iii) Documental pública.
- iv) Documental privada.
- v) Pericial.
- vi) Inspección.
- vii) Presunción legal.
- viii) Presunción humana.
- ix) Fotografías y copias simples.

Cuando las pruebas no son ofrecidas conforme a derecho, procede su desechamiento conforme a los artículos antes mencionados.

Desahogadas las pruebas ofrecidas, la CFC tiene la facultad de acordar para mejor proveer, la práctica de alguna diligencia adicional que estime pertinente para el esclarecimiento de los hechos objeto de procedimiento.⁵⁶

Una vez desahogadas las pruebas, la CFC fija un plazo no mayor a treinta días naturales para que se formulen los alegatos verbalmente o por escrito.

El artículo 39 del RLFCE en su parte final habla sobre los alegatos, señalando al efecto:

Artículo 39.- (...)

La Comisión citará para alegatos:

I. Transcurrido el plazo de quince días a que se refiere el párrafo anterior, cuando no se hubiera acordado la práctica de diligencia adicional alguna;

II. Una vez desahogadas las pruebas para mejor proveer, o

III. Vencido el plazo a que se refiere la fracción II del artículo 33 de la Ley, cuando el presunto responsable no haya comparecido, confiese los hechos o no existan pruebas para desahogar.

⁵⁶ Véase artículo 39 del RLFCE.

Integrado el expediente respectivo, en un plazo no mayor a 60 días naturales la CFC dicta su resolución que pone fin al procedimiento.

El artículo 40 del RLFCE establece que se entenderá integrado el expediente a la fecha de presentación de los alegatos o al vencimiento del plazo para formularlos.

Es importante señalar que el artículo 41 del RLFCE contempla la posibilidad de que el presunto responsable, en cualquier etapa del procedimiento y antes de que se dicte resolución definitiva, se comprometa por escrito a suspender, suprimir, corregir o no realizar la presunta práctica monopólica relativa o concentración prohibida de que se trate, para lo cual, debe acreditar que:

- i) El proceso de competencia y libre concurrencia sea restaurable al cesar los efectos de la práctica monopólica o concentración prohibida, y
- ii) Los medios propuestos sean idóneos y económicamente viables para dejar sin efecto las prácticas monopólicas o concentración, señalando los plazos y términos para su comprobación.

Recibido el escrito a que se refiere el párrafo anterior, el procedimiento queda suspendido hasta en tanto la CFC, en un plazo de quince días, emita su resolución, con la que puede concluir dicho procedimiento sin perjuicio de imponer las sanciones correspondientes por la realización de la práctica monopólica o concentraciones prohibidas y sin perjuicio de que el denunciante pueda reclamar daños y perjuicios.

Finalmente, en la Sección Tercera, "De las notificaciones", del Capítulo V del RLFCE, denominado "De las notificaciones", se establecen en sus artículos 42 al 48 la forma en que la CFC debe notificar a los agentes económicos involucrados en los procedimientos los acuerdos, oficios y resoluciones que ésta dicte. Es en estos artículos que se describe de manera detallada, cuáles requieren de notificación personal, cuáles se notifican por lista y cuáles se notifican mediante oficio, por mensajero o correo certificado con acuse de recibo, así como por cualquier otro medio por el que se pueda comprobar fehacientemente su recepción.

En cuanto a la notificación por lista, éste es un mecanismo que se consideró necesario incorporar en el RLFCE, con el fin de hacer más expedito el trámite y que los particulares pudieran conocer el estado de trámite de los procedimientos.

De este modo, el artículo 46 del citado ordenamiento señala que para aquellas notificaciones que no requieran efectuarse personalmente, se emitirá una lista que se pondrá a disposición del público en las oficinas de la CFC. Por cada acuerdo o resolución se expresará el número de expediente en que se dicta y su objeto, sin que se mencione el nombre, denominación o razón social de los agentes económicos involucrados en el procedimiento, ni cualquier dato que pudiera vincularse con éstos. Continúa diciendo el mismo artículo que la lista se actualizará semanalmente con la inclusión de todos aquellos acuerdos y resoluciones dictados la semana anterior, y deberá contener en cada página el sello de la CFC. Cuando los agentes económicos no señalen domicilio en su primera promoción, cualquier notificación, aún las personales, se harán por medio de la lista.

Ahora bien, requieren de notificación personal las resoluciones del Pleno de la CFC; el requerimiento de información adicional; el acuerdo por el que se desecha una denuncia o se tiene por no presentada una denuncia o notificación de concentración; el emplazamiento al presunto responsable; el acuerdo por el que se ordena prevenir al interesado; los acuerdos dirigidos a cualquier persona extraña a los procedimientos y cuando lo ordena expresamente la CFC en casos distintos a los anteriores.⁵⁷

Es importante mencionar que en materia de competencia económica, las notificaciones surten efectos al día siguiente de aquel en que se practiquen.⁵⁸

⁵⁷ Véase artículo 43 del RLFCE.

⁵⁸ Véase artículo 47 del RLFCE.

E. Medidas cautelares.

Por lo que se refiere a las medidas cautelares, la LFCE y el RLFCE no facultan en forma expresa a la CFC para dictarlas. Sin embargo, tal atribución se encuentra implícita en los artículos 2º, 23 y 24 de la LFCE que establecen a su cargo no sólo la investigación y combate de los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones prohibidas y demás restricciones al funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, sino que además le otorgan facultades para prevenir todo lo antes mencionado.

Dichas facultades suponen la posibilidad de ordenar la prohibición de determinados comportamientos antes de realizarse, cuando sea manifiesto el daño que causarían al proceso de competencia y libre concurrencia en forma irreversible.

Al respecto, el artículo 384 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece la posibilidad de que antes de iniciarse un procedimiento o durante su desahogo, puedan decretarse todas las medidas necesarias para mantener la situación de hecho existente, las cuales pueden decretarse sin audiencia de la contraparte y no admiten recurso alguno.

Por lo anterior, en ejercicio de sus atribuciones, reiteradamente la CFC ha determinado la necesidad de imponer medidas cautelares en el desahogo de sus procedimientos, al estar en riesgo la permanencia en el mercado de un agente económico, o existir el temor fundado de daños al proceso de competencia y libre concurrencia de difícil reparación.

Desde luego que dichas medidas deben estar suficientemente motivadas, no traducirse en un prejuizgamiento y tener vigencia hasta en tanto exista un pronunciamiento en definitiva en el asunto.

Ahora bien, la inobservancia de una orden emitida por la CFC con carácter cautelar, puede tener una de dos consecuencias en función del caso de que se trate:

- i) Multa como medida de apremio en términos del artículo 34 de la LFCE.
- ii) Constituir un agravante en caso de quedar acreditada la actualización de la práctica monopólica o concentración prohibida que se investigue, atento a los criterios para la imposición de sanciones establecidos en el artículo 36 de la LFCE.

F. Resolución.

De conformidad con los artículos 24, fracción III de la LFCE, y 14, fracciones I y III del RICFC, corresponde al Pleno de la CFC resolver los casos en materia de competencia y libre concurrencia.

Tratándose del procedimiento que nos ocupa, la resolución debe emitirse en un plazo no mayor de sesenta días naturales a partir de que se dicte el proveído que tenga por integrado el expediente.⁵⁹

La resolución es el documento en el cual la CFC se pronuncia en un determinado asunto y consta de antecedentes, consideraciones de derecho y resolutivos.

Los antecedentes se integran por una relación cronológica de las actuaciones realizadas durante el procedimiento, desde los hechos que motivaron el inicio de la investigación, emplazamiento, diligencias para el desahogo de pruebas, hasta el auto que tuvo por integrado el expediente.

En el capítulo de consideraciones de derecho se realiza una adecuación lógico-jurídica entre los hechos ocurridos, el resultado de las pruebas desahogadas y las disposiciones legales aplicables.

⁵⁹ Véase artículo 33, fracción IV de la LFCE.

Finalmente, en los resolutivos se plasma la determinación del Pleno surgida de los antecedentes y consideraciones de derecho, misma que puede ser condenatoria o absolutoria.

G. Constitucionalidad.

Todo cuerpo normativo que inicia su vigencia es susceptible de cuestionamientos sobre su constitucionalidad, principalmente por parte de aquellos sujetos de su aplicación sancionados o por lo menos limitados en determinados comportamientos.

La LFCE y los procedimientos que de ella emanan no son la excepción, máxime si consideramos su trascendencia en la vida económica de nuestro país.

La prohibición de determinadas conductas, en ocasiones sumamente lucrativas, ha motivado que diversos agentes económicos demanden el amparo y protección de la justicia federal en contra de disposiciones de la LFCE, siendo de interés para el presente trabajo, aquellos planteamientos relacionados con la constitucionalidad de su procedimiento.

Cabe mencionar que como anexo de este estudio, se presentan algunos de los más representativos precedentes judiciales emitidos en la materia.

No obstante ello, es oportuno hacer algunos comentarios respecto de argumentos recurrentes en contra de la constitucionalidad del procedimiento en materia de investigación de prácticas monopólicas y concentraciones prohibidas y el porqué se estiman inoperantes o infundados.

Una de las cuestiones más debatidas, corresponde a la primera etapa de investigación, en la que se ha manejado la idea de que constituye un procedimiento autoincriminatorio que se sigue sin audiencia de la parte denunciada o investigada.

Se considera que tal aseveración es inexacta, habida cuenta que dicha primera etapa no prejuzga en forma alguna sobre la posible responsabilidad de ningún agente económico, lo cual se precisa en todos y cada uno de los acuerdos de inicio de investigación que dicta la CFC, independientemente que sean de oficio o por denuncia.

Si bien es cierto que durante la investigación se requiere de información y documentos a diversos agentes económicos y se citan personas a comparecer, sin que tengan acceso al expediente, el hecho es que sólo en caso de determinarse una presunta responsabilidad en su contra, se hace necesario estar en posibilidades de defenderse.

Siendo así, el procedimiento es claro y transparente en cuanto a la obligación de la autoridad de emplazar con copia de la denuncia y a través de un oficio que refiera en que se funda y motiva la presunción de responsabilidad, dando el tiempo necesario para que el agente económico de que se trate se imponga de todas y cada una de las constancias del expediente (salvo información estrictamente confidencial en atención a secretos comerciales o industriales que representen una ventaja competitiva para su titular o por causas análogas), argumente y ofrezca pruebas.

De este modo, nadie puede validamente dolerse de estar sujeto a un procedimiento en el que sorpresivamente y sin respetar su garantía de audiencia, se le impongan sanciones o se le prive de algún derecho.

Por lo que hace a la supuesta autoincriminación que se atribuye al desahogo de un requerimiento o a las declaraciones realizadas en atención a un citatorio, también es inexacta, puesto que la intención de dichas diligencias es conocer la posición de un agente económico o persona determinada en el mercado y frente a los hechos materia de investigación. Es decir, estamos ante una actuación de la autoridad tendiente a verificar el cumplimiento de la LFCE, cuestión de orden público e interés general, de modo que si de estas diligencias surge una presunta responsabilidad, el agente económico es debidamente emplazado para que manifieste en consecuencia.

El artículo 24, fracción I de la LFCE establece que la CFC tendrá, entre otras, la atribución de investigar la existencia de monopolios, estancos, prácticas o concentraciones prohibidas, para lo cual podrá requerir de los particulares y demás agentes económicos la información o documentos relevantes.

Por su parte el artículo 31 del mismo ordenamiento establece que la CFC, en ejercicio de sus atribuciones podrá requerir los informes o documentos relevantes para realizar sus investigaciones, así como citar a declarar a quienes tengan relación con los casos de que se trate. En este orden de ideas el artículo 16 de la Constitución establece que: "La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales (...)" Este precepto prevé las facultades que tienen las autoridades administrativas para vigilar la conducta de los particulares, a través de visitas domiciliarias, para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos de policía, entendiendo por tales en un sentido lato, a todas aquellas disposiciones legales que otorguen facultades a las autoridades administrativas para vigilar la conducta de los particulares, cerciorándose de que se ajustan a las normas de orden público aplicables, previniendo la alteración de dicho orden. Sirve de apoyo a lo anterior, los siguientes criterios:

POLICÍA, REGLAMENTOS DE. ARTICULO 16, ULTIMO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La palabra "policía" se identifica, generalmente, con el agente de policía cuyas funciones son de vigilancia y defensa social, pero debe tenerse presente que el Estado también se encarga de vigilar la conducta de los particulares a fin de que se ajuste a las normas del orden público; por consiguiente, la función de policía abarca dos aspectos: a) vigilar y mantener la tranquilidad y seguridad social (sentido estricto); y, b) vigilar que los particulares cumplan con lo dispuesto por las normas de orden público (sentido lato). En este orden de ideas, puede afirmarse que el régimen de policía está constituido por disposiciones de carácter restrictivo que aseguran el orden público y, por tanto, comprende el conjunto de facultades que tienen las autoridades administrativas para vigilar la conducta de los particulares, siempre con la finalidad de asegurar el orden social; sin que, por tanto, pueda decirse que el artículo 16 constitucional alude exclusivamente a la "policía" en sentido estricto. Consecuentemente, si las autoridades administrativas pueden practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido los "reglamentos de policía", debe entenderse que en la disposición relativa de la Ley Fundamental se alude al reglamento de policía en un sentido lato, comprendiendo, por tanto, a todas aquellas disposiciones legales que otorguen facultades a las autoridades administrativas para vigilar la conducta de los particulares y cerciorarse de que se ajusta a las normas de orden público aplicables, previniendo así la alteración de dicho orden. Séptima Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 163-168 Primera Parte. Pág. 115.

VISITAS DOMICILIARIAS. LOS ARTÍCULOS 216 A 224 DE LA LEY DE INVENCIONES Y MARCAS SON CONSTITUCIONALES. La Ley de Invenciones y Marcas expedida el 30 de diciembre de 1975, no contraviene lo dispuesto por el último párrafo del artículo 16 de la Carta Magna y por lo tanto, es constitucional el hecho de que la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial tenga facultades de policía, en sentido lato, para practicar visitas domiciliarias como forma de vigilar el cumplimiento de la Ley de Invenciones y Marcas cuyas disposiciones, de acuerdo con su artículo 2o. son de orden público y de interés social. En efecto, de lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, segundo párrafo, se desprende lo siguiente: 1o., que las visitas domiciliarias sólo pueden ser practicadas por autoridades administrativas; 2o., que dichas visitas únicamente pueden tener por objeto el que la autoridad se cerciore de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, así como las disposiciones fiscales; y 3o., que las autoridades deben sujetarse a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos. Debe hacerse hincapié en que la norma constitucional prescribe que la autoridad administrativa, para poder practicar una visita domiciliaria, debe sujetarse a las leyes respectivas, de donde puede concluirse que el Congreso de la Unión, mediante la expedición de una ley, sí puede facultar a un órgano administrativo, como en este caso la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, para practicar visitas domiciliarias con el objeto de constatar que los particulares han cumplido las normas de orden público que establezca la propia ley y que resulten aplicables; razonar en sentido contrario implicaría que todas aquellas leyes que no fuesen del orden sanitario, fiscal o de policía en sentido estricto, no pudieran establecer la práctica de visitas domiciliarias, no obstante que éste es, en muchos casos, el medio idóneo para preservar el orden público, de donde resulta que si en el caso concreto es al través de tales visitas como puede la autoridad administrativa vigilar la observancia de la Ley de Invenciones y Marcas, que es de orden público, se impone estimar que los artículos 216 a 224 de esta Ley, no son inconstitucionales. Séptima Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 163-168 Primera Parte. Pág. 143.

En sesión celebrada el 15 de mayo de 2000, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver un amparo en revisión, determinó: "Es notable y merece mencionarse con énfasis, el mandato contenido en el segundo párrafo del artículo 28 de la Constitución Federal, en el sentido de castigar "severamente" y "perseguir con eficacia" los monopolios y las prácticas monopólicas, pues en ninguna otra parte de la Constitución se utiliza el término "severamente" que, sin duda, tuvo como objetivo llamar la atención del legislador ordinario de que tales monopolios y prácticas monopólicas fueron considerados por el Constituyente como graves y requerían para su erradicación y corrección, disposiciones legales que las enfrentaran con rigorismo. Es clara la preocupación del Constituyente por orientar al legislador ordinario acerca de la magnitud que debía de darle a la ley reglamentaria correspondiente."

Asimismo, en dicha resolución estableció en relación con los artículos: "(...) 1º, 2º, 3º, 23, y 24, fracción I, de la ley impugnada, se desprende con toda claridad que la Comisión no goza de facultades ilimitadas para provocar actos de molestia a los particulares, sino que sus atribuciones se encuentran en todo caso limitadas estrictamente a los fines perseguidos por el legislador en lo relativo a la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al libre proceso de competencia económica, lo cual implica que aquélla sólo puede requerir la información que sea necesaria para investigar los hechos concernientes a su función y que los requerimientos deberá dirigirlos únicamente a aquellos sujetos que tengan relación con las actividades materia de investigación. No cabe pretender, en este sentido, que la ley establezca con detalle los papeles que pueden solicitarse durante una investigación oficiosa, ni menos aún las personas que en lo particular pueden ser requeridas para que proporcionen información, pues ello obviamente depende de las particularidades de cada caso concreto, las que habrá que considerar cuando se examine la motivación y fundamentación de los requerimientos respectivos, de allí que no pueda estimarse que la ley es en sí misma inconstitucional por la abstracción y generalidad de sus normas."

Así las cosas, es válido afirmar que el artículo 31 de la LFCE, no vulnera ni va más allá de lo dispuesto en el artículo 16 de nuestra Carta Magna.

CAPITULO V

Otros procedimientos previstos en la LFCE y su Reglamento

A. Notificación de concentraciones.

La notificación de concentraciones constituye un procedimiento preventivo a través del cual la CFC evalúa oportunamente los posibles efectos en el mercado de una determinada operación de compra, fusión o toma de control entre dos o más agentes económicos.

En términos del artículo 20 de la LFCE, existe la obligación de notificar las siguientes concentraciones antes de realizarse:

- i) Si la transacción importa, en un acto o sucesión de actos, un monto superior al equivalente a 12 millones de veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;
- ii) Si la transacción implica, en un acto o sucesión de actos, la acumulación del 35 por ciento o más de los activos o acciones de un agente económico cuyos activos o ventas importen más del equivalente a 12 millones de veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, o
- iii) 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 para el Distrito Federal, y dicha transacción implique una acumulación de activos o capital social superior al equivalente a cuatro millones ochocientos mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.

Como se observa en los umbrales apuntados, la obligación de notificación previa corresponde a operaciones que por su importancia, en cuanto a monto o agentes económicos involucrados, pueden representar una modificación significativa a la estructura del mercado.

Para entender mejor la importancia de la evaluación previa de las concentraciones, referimos algunas consideraciones de un destacado especialista en la materia, Miguel A. Fernández Ordóñez, quien ha sido, entre otros cargos en el gobierno español, Presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia de ese país: "Además de perseguir los acuerdos contra la competencia y los abusos de posición dominante, la legislación de defensa de la competencia se preocupa de la posición de dominio que pueden adquirir algunas empresas a través de la adquisición de competidores o de la fusión con ellos. A esta tarea de vigilar y, en su caso impedir estas decisiones empresariales, se le denomina control de concentraciones. E este caso, lo que preocupa no es la conducta —el abuso que se pueda hacer de esa posición de dominio— sino la *estructura del mercado*. La principal preocupación es que, al disminuir el número o variar el tamaño de los competidores, se pierda la rivalidad que había en el mercado.

Para asegurarse de que una estructura de mercado garantiza una rivalidad suficiente no basta con preocuparse de la concentración (el número y tamaño de las empresas de un mercado) sino que es necesario hacer todos los estudios que hemos descrito al hablar de posición dominante: decidir cuál es el mercado relevante, y también estudiar cuales son las barreras de entrada (la facilidad o dificultad que tienen los competidores para aumentar su producción o para entrara en ese mercado) y el grado de diferenciación o sustituibilidad del producto (la facilidad con que los consumidores pueden dejar de consumir ese producto y sustituirlos por otros), para saber si las empresas concentradas pueden aumentar sus precios sin que los consumidores puedan escaparse. Finalmente, muchas legislaciones permiten que la decisión sobre las concentraciones vaya más allá del análisis puro de competencia y admiten tener en cuenta las ganancias en eficiencia que puede generar la concentración o considerar si alguna empresa (la denominada *failing firm*) no desaparecería por inviable en el caso de que no se autorizara la concentración." ⁶⁰

⁶⁰ Fernández Ordóñez, Miguel A., La Competencia, Alianza Editorial, Madrid, 2000, pp 111y 112.

El procedimiento aplicable a este tipo de análisis es relativamente sencillo y comprende las siguientes etapas:⁶¹

- i) La notificación se realiza por escrito, acompañada del proyecto de acto jurídico de que se trate, incluyendo los nombres o denominaciones sociales de los agentes económicos involucrados, sus estados financieros del último ejercicio, su participación en el mercado y los demás datos que permitan conocer la transacción pretendida.
- ii) La CFC puede solicitar datos o documentos adicionales dentro de los veinte días naturales contados a partir de la recepción de la notificación, mismos que los interesados deben proporcionar dentro de un plazo de quince días naturales, que puede ser ampliado en casos debidamente justificados.
- iii) Para emitir su resolución, la CFC cuenta con un plazo de cuarenta y cinco días naturales contados a partir de la recepción de la notificación o, en su caso, de la documentación adicional solicitada. Concluido el plazo sin emitir resolución, se entiende que la CFC no tiene objeción alguna.
- iv) En casos excepcionalmente complejos, el Presidente de la CFC, bajo su responsabilidad, puede ampliar los plazos para solicitar información adicional y para resolver, hasta por sesenta días naturales.

Cabe señalar que en términos del artículo 77 de la Ley Federal de Derechos, la notificación de concentraciones requiere de un pago a la Tesorería, cuya constancia debe acompañarse al escrito inicial.

Al momento de resolver un expediente de notificación de concentración, corresponde al Pleno de la CFC autorizarla en los términos planteados por los interesados, condicionarla a la realización de ciertos actos o al cumplimiento de determinadas obligaciones, u objetarla, según sea el caso.

⁶¹ Véase artículo 21 de la LFCE.

Ahora bien, con arreglo en el artículo 17 de la LFCE, son indicios de que una concentración tiene como objeto o efecto disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia respecto de bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados, y en consecuencia debe ser impugnada:

- i) Confiera o pueda conferir al fusionante, al adquirente o agente económico resultante de la concentración, el poder de fijar precios unilateralmente o restringir sustancialmente el abasto o suministro en el mercado relevante, sin que los agentes competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder.
- ii) Tenga o pueda tener por objeto indebidamente desplazar a otros agentes económicos, o impedirles el acceso al mercado relevante.
- iii) Tenga por objeto o efecto facilitar sustancialmente a los participantes en dicho acto o tentativa el ejercicio de prácticas monopólicas.

Claro es que para llegar a la determinación de los supuestos mencionados es necesario considerar el mercado relevante así como el análisis de poder sustancial.⁶²

Por último, en aras de otorgar certidumbre a los involucrados en una concentración autorizada por la CFC, el artículo 22 establece que ésta no podrá ser impugnada, salvo que la autorización se hubiere obtenido con base en información falsa.

B. Evaluación de participantes en licitaciones.

A fin de evitar que como resultado de un proceso de licitación se pongan en riesgo las condiciones de competencia y libre concurrencia de un mercado, o bien, que el ganador de dicho proceso, al momento de notificar la concentración que derive de su adjudicación sea impugnado por la CFC, en diversas licitaciones públicas la entidad convocante ha incluido como requisito a cargo de los participantes, contar con la opinión favorable de la CFC.

⁶² Véase artículo 18 de la LFCE.

A este respecto, el artículo 51 del RLFCE dispone que cuando en las licitaciones públicas se requiera como requisito la opinión favorable de la CFC, ésta deberá resolver dentro de los procedimientos y plazos que establezcan las bases correspondientes que se fijen con fundamento en las leyes respectivas y previos acuerdo de la convocante con la CFC.

De este modo, tenemos que se trata de un procedimiento preventivo prácticamente igual que en el caso de notificación de concentraciones, pero con plazos sujetos a las características particulares de la licitación.

Lo anterior toda vez que los participantes en una licitación son potenciales involucrados en una concentración, pero lo que su evaluación oportuna, esto es, antes de resultar adjudicados, evita que el proceso de licitación se obstaculice o, en su caso, tenga que reponerse.

Sobre este tema, en el Informe de Competencia Económica correspondiente al año de 1999, se señala: "Las opiniones de la Comisión sobre los agentes económicos interesados en obtener activos en procesos de privatización o concesiones o permisos para explotar bienes de la nación o prestar servicios públicos, tienen como propósito evitar concentraciones que impidan el desarrollo de la competencia y la libre concurrencia. El análisis que sustenta estas opiniones toma en cuenta las características de los activos o servicios involucrados, la estructura actual del mercado y las posibilidades de ampliar las oportunidades de entrada al mayor número de participantes."⁶³

C. Declaratoria de restricciones al comercio interestatal.

En términos de la fracción V del artículo 117 de la Constitución, los estados no pueden en ningún caso, gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

⁶³ Informe de Competencia Económica 1999, Comisión Federal de Competencia, México, 2000.

Considerando las implicaciones en materia de competencia y libre concurrencia de tales restricciones, el artículo 14 de la LFCE dispone que no producirán efectos jurídicos los actos de autoridades estatales cuyo objeto o efecto sea prohibir la entrada a su territorio o la salida de mercancías o servicios de origen nacional o extranjero.

Por su parte, el artículo 15 del mismo ordenamiento señala que la CFC podrá investigar de oficio o a petición de parte si se está en presencia de esos actos y, en su caso, declarar su existencia. La declaratoria se publica en el Diario Oficial de la Federación y puede ser impugnada por la autoridad estatal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cabe señalar que las reglas para la sustanciación de la investigación por restricciones al comercio interestatal no están contenidas en el Capítulo V de la LFCE, sino en el artículo 8° de su Reglamento, que a la letra establece:

Artículo 8°.- Para efectos de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley, la Comisión requerirá a las autoridades estatales o municipales para que, en un plazo máximo de veinte días contados a partir de la notificación del requerimiento, manifiesten por escrito lo que a su derecho convenga, acompañen las pruebas documentales que obren en su poder y ofrezcan las pruebas que ameriten desahogo.

Recibido el escrito de la autoridad, la Comisión, en un término máximo de diez días, admitirá o desechará en su caso las pruebas, y fijará día y hora para el desahogo de las mismas dentro de los quince días siguientes. Una vez desahogadas las pruebas o transcurrido el término anterior, la Comisión dictará resolución dentro de los treinta días siguientes.

En caso de que transcurra el término a que se refiere el primer párrafo sin que la Comisión reciba escrito alguno, precluirá el derecho para ofrecer y desahogar pruebas.

Como último comentario, es importante destacar que la importancia de este procedimiento radica en impedir la formación de monopolios a nivel local, que obstaculizan la integración económica del país y afectan el funcionamiento eficiente de los mercados, al sustraer a los oferentes de bienes y servicios de la competencia proveniente de otras regiones o al negarles la posibilidad de concurrir a mercados distintos.

D. Opiniones.

Diversos ordenamientos contemplan cuestiones de competencia económica respecto de las cuales corresponde resolver, salvo disposición en contrario, a la CFC.

Por tal motivo, en el RLFCE se incluyó una previsión expresa para estos casos, así como un procedimiento que establece la forma y términos en los cuales la CFC debe emitir su pronunciamiento.

Nuevamente, es útil revisar al presentación del RLFCE realizada en el Informe de Competencia Económica 1997, concretamente en lo que se refiere a las opiniones, dado que en ésta se describe pormenorizadamente el procedimiento mencionado, de acuerdo con el artículo 50 del ordenamiento en cita: "En materia de determinación del poder sustancial, competencia efectiva u otras cuestiones sobre competencia y libre concurrencia que prevengan otras leyes y reglamentos, la Comisión es la autoridad encargada de emitir resolución al respecto. En este sentido el procedimiento podrá iniciarse de oficio, salvo disposición en contrario, o a petición de la parte interesada o de la propia autoridad reguladora. La Comisión, una vez que haya integrado el expediente con la información necesaria, emitirá un dictamen preliminar y lo notificará a todos los agentes económicos involucrados en dicho mercado para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Posteriormente emitirá su resolución definitiva y la turnará a la autoridad competente para que en el ámbito de sus atribuciones, imponga las medidas necesarias para proteger el proceso de competencia y libre concurrencia. En este sentido, la Comisión se limitará a hacer los estudios necesarios en el ámbito de competencia y libre concurrencia, y la autoridad reguladora se limitará a establecer las cuestiones regulatorias pertinentes, sin que exista duplicidad de funciones o invasión de atribuciones por parte de las autoridades."⁶⁴

⁶⁴ Informe de Competencia Económica 1997, Comisión Federal de Competencia, op. cit.

E. Consultas.

Considerando la importancia de acceder a un pronunciamiento de la autoridad respecto de la forma de aplicar las disposiciones en materia de competencia económica a situaciones concretas, el RLFCE contempla expresamente la figura de la consulta.

Así las cosas, el artículo 49 del RLFCE establece que cualquier persona, física o moral, así como las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, podrán formular ante la Comisión cualquier consulta en materia de competencia y libre concurrencia.

Por su parte, conforme al artículo 23, fracción VIII del RICFC, corresponde al Secretario Ejecutivo resolver, previo acuerdo del Presidente, las consultas que presenten los interesados, sin que éstas tengan ningún efecto jurídico ni vinculativo.

El que no tengan efectos jurídicos ni vinculativos, obedece a que es el Secretario Ejecutivo y no el Pleno quien resuelve, además que las características y naturaleza meramente de orientación de este mecanismo no permiten una investigación completa que permita llegar a conclusiones definitivas.

Lo anterior queda de manifiesto si consideramos que la resolución debe emitirse en un plazo de treinta días hábiles y la información que se analiza es únicamente la aportada por el interesado.

Una vez más completamos este apartado con las líneas conducentes de la presentación del RLFCE en el Informe de Competencia Económica 1997: "A lo largo de cuatro años de labor, se han presentado consultas ante la Comisión sobre dudas o interpretaciones referentes a la LFCE, así como sobre ciertas conductas.

Hoy se reglamenta este medio consultivo, como se ha llevado en la práctica, con el fin de garantizar la pronta y adecuada respuesta. Con ello, se busca informar a los integrantes de nuestra sociedad que, independientemente de los procedimientos administrativos que contempla la Ley, pueden acercarse al órgano encargado de aplicarla para resolver las dudas que se le presentan en cuanto a la aplicación de la LFCE y a las atribuciones de la Comisión.

Con esta disposición normativa que prevé el medio consultivo, se establece que los agentes económicos deberán presentar toda información pertinente para apoyar la consulta planteada. La intención de esta Comisión es responder a las consultas con todos los elementos que le sean aportados y establecer un marco de referencia completo a las dudas que se le planteen, evitando respuestas parciales.

Asimismo, en todas las consultas formuladas, se procurará orientar a las personas físicas y morales, públicas o privadas, respecto del alcance y aplicación de la LFCE. En este sentido, se establece un plazo de 30 días contados a partir de la presentación del escrito, o en su caso de la entrega de la información requerida para que la Comisión resuelva la consulta planteada.”⁶⁵

⁶⁵ Informe de Competencia Económica 1997, Comisión Federal de Competencia, op. cit.

CONCLUSIONES

La iniciativa del Ejecutivo Federal de crear la LFCE, reglamentaria del artículo 28 Constitucional, es aprobada por el H. Congreso de la Unión en diciembre de 1992, entrando en vigor a los seis meses de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el 23 de junio de 1993. La LFCE no sólo viene a sustituir diversos ordenamientos obsoletos e ineficaces, sino que representa el inicio de una nueva relación entre los diferentes actores que conforman los mercados.

La LFCE contiene conceptos jurídico-económicos que por la complejidad y dinamismo del proceso de competencia, requieren de una adecuación para cada caso concreto. Esto no significa que adolezcan de falta de claridad, sino que difícilmente puede llegarse a una completa definición de los mismos que abarque todas sus posibilidades de aplicación.

La intención manifiesta del Legislador fue dotar a la autoridad de herramientas jurídicas lo suficientemente flexibles para adaptarse a los diversos mercados de bienes y servicios, los diversos actores que concurren en éstos, y principalmente, las diversas conductas mediante las cuales se puede afectar o dañar.

Con la expedición del RLFCE, que refleja la experiencia adquirida por la CFC durante sus primeros cuatro años de labores, se proporcionaron mayores herramientas para determinar la actualización de las figuras previstas en la LFCE y se establecieron reglas detalladas para la sustanciación de los procedimientos.

La CFC es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, cuenta con autonomía técnica y operativa y tiene a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de la LFCE, y goza de autonomía para dictar sus resoluciones.

En cuanto a su integración, y con fundamento en el artículo 25 de la LFCE, está formada por cinco Comisionados incluyendo a su Presidente (mismos que integran al Pleno, órgano máximo de decisión), todos nombrados por el titular del Ejecutivo Federal previo cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 26 de la propia LFCE, quienes deliberan de forma colegiada y deciden los casos por mayoría de votos, teniendo el Presidente voto de calidad.

Para la investigación y combate de prácticas y concentraciones monopólicas, la LFCE establece un procedimiento que puede iniciarse de oficio o a petición de parte.

Es el Capítulo V del ordenamiento en cita el que establece las reglas para la sustanciación del procedimiento que nos ocupa, teniendo especial relevancia su artículo 33, dado que refiere las etapas que lo comprenden.

Con la entrada en vigor del RLFCE, se equiparó el procedimiento de investigación por denuncia al de oficio, de modo que en todos los casos la CFC integra un expediente de investigación previo a determinar una presunta responsabilidad a cargo de algún agente económico.

El fundamento en la LFCE de la etapa de investigación antes de emplazamiento, lo encontramos en su artículo 31, que establece que la CFC, en ejercicio de sus atribuciones, podrá requerir los informes o documentos que estime relevantes para realizar sus investigaciones, así como citar a declarar a quienes tengan relación con los casos de que se trate.

Las bases que establece el artículo 33 cubren todas las exigencias constitucionales de legalidad y seguridad jurídica, a saber:

- i) Emplazamiento al presunto responsable.
- ii) Contestación, presentación y ofrecimiento de pruebas.
- iii) Formulación de alegatos.
- iv) Resolución.

De este modo, todo agente económico en contra del cual la CFC finque una presunción de responsabilidad por prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas, tiene la oportunidad de conocer en que se funda y motiva dicha presunción, realizar una adecuada defensa, ofrecer pruebas, alegar, y finalmente, obtener una resolución que defina su situación.

Adicionalmente, el conjunto de artículos que integran el Capítulo V de la LFCE establecen bases de confidencialidad en el manejo de la información, legitimación para denunciar, facultad de la CFC para desechar denuncias notoriamente improcedentes y medidas de apremio.

Así pues, las investigaciones suponen la sustanciación de un procedimiento que comprende dos etapas; la obtención de elementos de convicción para constatar la veracidad de los hechos, así como sus posibles implicaciones en materia de competencia económica, sin que exista prejuzgamiento o presunción de responsabilidad en contra de agente económico alguno, y; el emplazamiento del presunto o presuntos responsables por la realización de la práctica o concentración prohibida de que se trate, a fin de que manifiesten lo que a su derecho convenga, ofrezcan pruebas, formulen alegatos, y en último término, la CFC resuelva lo conducente.

Podemos concluir que se trata de un procedimiento debidamente regulado de principio a fin, con un marco jurídico completo que encuadra todas las etapas que la conforman.

Todo cuerpo normativo que inicia su vigencia es susceptible de cuestionamientos sobre su constitucionalidad, principalmente por parte de aquellos sujetos de su aplicación sancionados o por lo menos limitados en determinados comportamientos.

La LFCE y los procedimientos que de ella emanan no son la excepción, máxime si consideramos su trascendencia en la vida económica de nuestro país.

Una de las cuestiones más debatidas, corresponde a la primera etapa de investigación, en la que se ha manejado la idea de que constituye un procedimiento autoincriminatorio que se sigue sin audiencia de la parte denunciada o investigada.

Se considera que tal aseveración es inexacta, habida cuenta que dicha primera etapa no prejuzga en forma alguna sobre la posible responsabilidad de ningún agente económico, lo cual se precisa en todos y cada uno de los acuerdos de inicio de investigación que dicta la CFC, independientemente que sean de oficio o por denuncia.

Si bien es cierto que durante la investigación se requiere de información y documentos a diversos agentes económicos y se citan personas a comparecer, sin que tengan acceso al expediente, el hecho es que sólo en caso de determinarse una presunta responsabilidad en su contra, se hace necesario estar en posibilidades de defenderse.

Siendo así, el procedimiento es claro y transparente en cuanto a la obligación de la autoridad de emplazar con copia de la denuncia y a través de un oficio que refiera en que se funda y motiva la presunción de responsabilidad, dando el tiempo necesario para que el agente económico de que se trate se imponga de todas y cada una de las constancias del expediente (salvo información estrictamente confidencial en atención a secretos comerciales o industriales que representen una ventaja competitiva para su titular o por causas análogas), argumente y ofrezca pruebas.

De este modo, nadie puede validamente dolerse de estar sujeto a un procedimiento en el que sorpresivamente y sin respetar su garantía de audiencia, se le impongan sanciones o se le prive de algún derecho.

Por lo que hace a la supuesta autoincriminación que se atribuye al desahogo de un requerimiento o a las declaraciones realizadas en atención a un citatorio, también es inexacta, puesto que la intención de dichas diligencias es conocer la posición de un agente económico o persona determinada en el mercado y frente a los hechos materia de investigación.

Es decir, estamos ante una actuación de la autoridad tendiente a verificar el cumplimiento de la LFCE, cuestión de orden público e interés general, de modo que si de estas diligencias surge una presunta responsabilidad, el agente económico es debidamente emplazado para que manifieste en consecuencia.

Por lo anterior y luego de revisar los principios que rigen el procedimiento establecido en el Capítulo V de la LFCE, tema central de presente trabajo, podemos concluir que se trata de un mecanismo claro y efectivo, pero sobre todo, plenamente constitucional.

ANEXO

Precedentes judiciales

COMPETENCIA ECONÓMICA. AL REITERAR EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, COMO MEDIO DE CONTROL, UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, EL PLAZO PARA HACERLO VALER, ASÍ COMO LAS REGLAS PARA SU SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN SE RIGEN POR LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. En virtud de que el referido medio de control de la constitucionalidad constituye una controversia constitucional de las previstas en la fracción I del citado precepto fundamental, el plazo para impugnar las declaraciones que en términos del mencionado numeral ordinario emita la Comisión Federal de Competencia Económica, es el de treinta días contados a partir del siguiente al en que conforme a la Ley Federal de Competencia Económica surta efectos la notificación de la respectiva declaración, al en que se haya tenido conocimiento de ella o de su ejecución, o al en que el actor se ostente sabedor de la misma; en este orden de ideas, para la sustanciación y resolución del proceso que se siga, deberá atenderse a lo dispuesto en el título I de la referida ley reglamentaria.

Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Diciembre de 2000. Tesis: P./J. 159/2000. Página 763.

Recurso de reclamación 172/98. Gobernador del Estado de Durango. 31 de octubre de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Humberto Román Palacios. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número 159/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de noviembre de dos mil.

COMPETENCIA ECONÓMICA. EL MEDIO DE CONTROL CUYA PROCEDENCIA SE REITERA EN EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, CONSTITUYE UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL DE LAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. Cuando ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación se hace valer por una autoridad estatal, en términos del referido precepto ordinario, una acción en contra de la declaración de la Comisión Federal de Competencia Económica, órgano desconcentrado de la administración pública federal, sobre la existencia de actos de autoridades estatales, emitidos en ejercicio de su autonomía e imperio, que no pueden producir efectos jurídicos por transgredir lo dispuesto en el artículo 117, fracción V, constitucional, ello lleva a concluir que la mencionada acción constituye una controversia constitucional de las establecidas en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la litis se plantea entre dos órganos o entidades del Estado, las autoridades de la respectiva entidad federativa como sujeto activo y el Poder Ejecutivo Federal como sujeto pasivo, respecto del apego

al Magno Ordenamiento de una resolución, de una dependencia del mencionado poder, conforme a la cual existen y no pueden surtir efectos jurídicos determinados actos de autoridades locales que fueron emitidos en contravención de un dispositivo fundamental que acota su potestad autónoma y, por ende, tiene como finalidad la emisión de un pronunciamiento que determine el ámbito de atribuciones que conforme a la Norma Fundamental pueden ejercer las entidades federativas; destacando que ante conflictos similares suscitados entre éstas y una dependencia del Ejecutivo Federal, el legislador ordinario las ha equiparado con la controversia constitucional, como sucede en el caso de los juicios ordinarios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal celebrados por los gobiernos de éstos con el Gobierno Federal, tal como deriva de lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley de Coordinación Fiscal y 10, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Diciembre de 2000. Tesis: P./J. 156/2000. Página 763.

Recurso de reclamación 172/98. Gobernador del Estado de Durango. 31 de octubre de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Humberto Román Palacios. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número 156/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de noviembre de dos mil.

COMPETENCIA ECONÓMICA. LA PRERROGATIVA QUE OTORGA A LAS AUTORIDADES ESTATALES EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, PARA IMPUGNAR ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LAS DECLARATORIAS QUE EMITA LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA SOBRE LA EXISTENCIA DE ACTOS PROHIBIDOS EN EL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO CONSTITUYE UN MEDIO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DIVERSO A LOS ESTABLECIDOS EN LA PROPIA LEY FUNDAMENTAL. Si bien el referido precepto ordinario establece que las autoridades estatales pueden impugnar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declaratorias que emita la Comisión Federal de Competencia Económica, sobre la existencia de actos de aquellas que al encontrarse proscritos en el artículo 117, fracción V, constitucional, no pueden válidamente producir efectos jurídicos en virtud de tener por objeto directo o indirecto prohibir la entrada o salida a su territorio de mercancías o servicios de origen nacional o extranjero, ello no implica la creación de una nueva acción constitucional, sino una reiteración sobre la posibilidad que asiste a tales autoridades para hacer valer el medio de control previsto en la Constitución Federal que resulte procedente. A tal conclusión se arriba si se toma en cuenta que, conforme al principio de supremacía constitucional y a lo dispuesto en los diversos numerales del Magno Ordenamiento que establecen las bases constitucionales que rigen la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todo medio de control de la constitucionalidad cuyo conocimiento corresponde a ésta debe establecerse en la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos y no en un ordenamiento inferior; lo que en el caso se corrobora, inclusive, por el silencio del legislador ordinario sobre las normas que rigen la prerrogativa de referencia. En tal virtud, para conocer qué acción se hace valer cuando se insta ante este Alto Tribunal, con base en lo dispuesto en este último dispositivo, debe atenderse a la relación jurídica que subyace en la litis que se pretende entablar y a la naturaleza tanto de los sujetos activo y pasivo de la misma, como de los actos que la originan.

Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Diciembre de 2000. Tesis: P./J. 154/2000. Página 764.

Recurso de reclamación 172/98. Gobernador del Estado de Durango. 31 de octubre de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Humberto Román Palacios. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número 154/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de noviembre de dos mil.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE PROMUEVE DE ACUERDO CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, DEBE SUPLIRSE LA DEFICIENCIA DE LA DEMANDA O DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS POR EL ACTOR.

En virtud de que constituye una controversia constitucional la acción planteada por una autoridad estatal ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación con el fin de controvertir la declaración de existencia de actos transgresores del artículo 117, fracción V, de la Constitución Federal, emitida por la Comisión Federal de Competencia Económica, al tenor de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe suplirse la deficiencia de lo planteado en la demanda respectiva o en los recursos que dentro del respectivo proceso interponga la parte actora, sin que ello implique modificar la vía en la que se instó, pues aun cuando en los escritos respectivos no se precise debidamente la acción ejercida, ello se debe a la confusión que genera la redacción utilizada en el artículo 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, al reiterar la posibilidad que en sede constitucional se otorga a las autoridades locales para impugnar ante este Alto Tribunal los actos del Poder Ejecutivo de la Federación, emitidos por su titular o por las dependencias que lo conforman, que estimen transgresores de su esfera competencial determinada en la propia Carta Magna.

Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Diciembre de 2000. Tesis: P./J. 158/2000. Página 844.

Recurso de reclamación 172/98. Gobernador del Estado de Durango. 31 de octubre de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Humberto Román Palacios. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número 158/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de noviembre de dos mil.

COMPETENCIA ECONÓMICA. EL PROCEDIMIENTO OFICIOSO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PREVENCIÓN Y DETECCIÓN DE PRÁCTICAS MONOPÓLICAS, CONTENIDO EN LA LEY FEDERAL CORRESPONDIENTE, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.- El referido procedimiento, establecido en el artículo 30 de la mencionada Ley, que tiene la finalidad de prevenir o descubrir prácticas monopólicas, por lo que por sí mismo, no puede ser violatorio de la garantía de audiencia que establece el artículo 14 constitucional, en virtud de que no tiene como objetivo la privación definitiva de bienes o derechos de los gobernados, sino sólo allegarse documentos, testimonios y otros elementos para lograr aquella finalidad, actuaciones que se traducen en actos de molestia y que, de acuerdo con el artículo 16 constitucional, solo requieren estar fundado y motivados. De aceptarse la postura de que no se pueda realizar una investigación oficiosa si no se ha escuchado previamente al supuesto afectado, no se podría cumplir la finalidad del artículo 28 de la Constitución Federal de perseguir y castigar los monopolios y las prácticas monopólicas como una forma de proteger el interés general, pues precisamente la imposibilidad de la instauración oficiosa de una investigación implicaría que no se pudiera detectar quién incurre en ese tipo de prácticas.

P. CIX/2000. Amparo en revisión 2617/96.- Grupo Warner Lambert México, S.A. de C.V.- 15 de mayo de 2000.- Mayoría de seis votos.- Diosidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.- Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario Silverio Rodríguez Carrillo.

Amparo en revisión 2318/97.- Luis Ruiz Ortiz.- 15 de mayo de 2000.- Mayoría de seis votos.- Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario: Silverio Rodríguez Carrillo.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número CIX/2000, la tesis aislada que antecede; determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial.- México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

COMPETENCIA ECONÓMICA. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACIÓN DE PRÁCTICAS MONOPÓLICAS O CONCENTRACIONES, CONTENIDO EN LA LEY FEDERAL CORRESPONDIENTE, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.- El procedimiento administrativo de investigación que se tramita ante la Comisión Federal de Competencia no viola la garantía de audiencia que establece el artículo 14 constitucional, en virtud de que el artículo 33 de la citada ley cumple con todos y cada uno de los requisitos que esta Suprema Corte ha establecido jurisprudencialmente como formalidades esenciales del procedimiento para asegurar que el gobernado tenga una adecuada defensa, previamente al acto autoritario de privación. Así, dicho precepto establece que el investigado por prácticas monopólicas o concentraciones debe ser emplazado, dándole oportunidad de ofrecer pruebas y alegar, además de que en contra de la

resolución recaída, el artículo 39 del mismo ordenamiento establece el recurso de reconsideración.

P. CXIII/2000

Amparo en revisión 643/99.—Warner Bros (México), S.A.—15 de mayo de 2000—Unanimidad de diez votos.—Ausente Presidente Genaro David Góngora Pimentel.—Ponente: Juan Díaz Romero.—Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número CXIII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial.—México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. EL PROCEDIMIENTO OFICIOSO DE INVESTIGACIÓN DE ACTOS QUE SE ESTIMAN LESIVOS DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LOS PARTICULARES, QUE EFECTÚA DICHO ÓRGANO, NO ES UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO.-

Del examen de lo dispuesto en los artículos 24, fracción I, 30 y 31 de la Ley Federal de Competencia Económica, se advierte que la Comisión Federal de Competencia tiene facultades para iniciar, de oficio, un procedimiento de investigación para determinar la existencia de monopolios, estancos, prácticas o concentraciones prohibidas por la propia ley, para lo cual podrá requerir de los particulares y demás agentes económicos los informes o documentos relevantes para realizar sus investigaciones, así como citar a declarar a quienes tengan relación con los casos de que se trate; sin embargo, estos proveídos no constituyen fases de un procedimiento que se tramite en forma de juicio, sino sólo el inicio de un procedimiento investigador en el que no existe aún la identificación de los hechos que puedan constituir una infracción, ni está determinado el sujeto a quien deberá oírsele en defensa como probable responsable de una infracción a la ley. Luego, los referidos proveídos se ubican dentro de la hipótesis general de procedencia del juicio, de amparo en contra de los actos de las autoridades administrativas, previsto en la primera parte de la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo y, por tanto, el quejoso no tiene que esperar a que se dicte resolución definitiva para promover la demanda de garantías.

P. CV111/2000

Amparo en revisión 2617/96.—Grupo Warner Lambert México, S.A. de C.V.—15 de mayo de 2000.—Mayoría de seis votos.—Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.—Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel.—Ponente: Juan Díaz Romero.—Secretario: Silverio Rodríguez Carrillo.

Amparo en revisión 2318/97.—Luis Ruiz Ortiz.—15 de mayo de 2000.—Mayoría de seis votos.—Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.—Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel.—Ponente: Juan Díaz Romero.—Secretario: Silverio Rodríguez Carrillo.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número CV111/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó

que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial.—México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

COMPETENCIA ECONÓMICA. LA LEY FEDERAL CORRESPONDIENTE NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, SEGURIDAD JURÍDICA Y DIVISIÓN DE PODERES PORQUE CONTIENE LAS BASES NECESARIAS PARA DETERMINAR LOS ELEMENTOS TÉCNICOS REQUERIDOS PARA DECIDIR CUÁNDO SE ESTÁ EN PRESENCIA DE UNA PRÁCTICA MONOPÓLICA.- La ley mencionada establece las conductas que pueden considerarse como prácticas monopólicas utilizando diversos conceptos técnicos como el de "poder sustancial" que tenga el presunto responsable, el de "mercado relevante" en el que se colocan los bienes o servicios de que se trate, y otros términos que son propios de la materia especializada, y aún cuando la referida ley no contiene una definición formal de lo que debe entenderse por cada uno de estos conceptos, si establece en sus artículos 12 y 13, entre otros, los criterios que permiten comprender su significado, lo que basta para concluir que no transgrede los principios de legalidad, seguridad jurídica y división de poderes establecidos, respectivamente, en los artículos 14, 16 y 49 de la Constitución Federal, pues no se deja a la autoridad administrativa encargada de la aplicación de la ley, la definición de esos conceptos.

P. CVII/2000

Amparo en revisión 2617/96.—Grupo Warner Lambert México, S.A de C.V.—15 de mayo de 2000.—Mayoría de nueve votos.—Disidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.—Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel.—Ponente: Juan Díaz Romero.—Secretario: Silverio Rodríguez Carrillo.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número CVII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial.—México. Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

COMPETENCIA ECONÓMICA. LAS CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL CORRESPONDIENTE, LO IDENTIFICAN COMO ADMINISTRATIVO Y NO COMO CIVIL.- El procedimiento establecido en los artículos 33 y 39 de la ley mencionada tiene características que no corresponden a las del proceso civil, donde, predominando los intereses particulares, las defensas y recursos son mas pomenorizados y los juicios más prolongados, lo que no sucede en los procedimientos administrativos, fundamentalmente, porque en estos predomina el interés general, que exige eficiencia, seguridad y expeditéz, en virtud de que tiende al aseguramiento de los fines del Estado, estableciendo vías rápidas y eficaces, eliminando todos los actos que dilaten o entorpezcan la acción de la administración pública, sin perjuicio de que ante la presencia de intereses particulares, se respeten, esencialmente, las garantías individuales de los gobernados. Estas peculiaridades corresponden al procedimiento establecido en las disposiciones citadas y, por consiguiente, no cabe exigir de su normatividad, recursos y defensas que son propios de un proceso civil.

P. CX11/2000

Amparo en revisión 643/99.—Warner Bros (México), S.A.—15 de mayo de 2000.—Unanimidad de diez votos.—Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel.—Ponente: Juan Díaz Romero.—Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número CXII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial.—México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY FEDERAL CORRESPONDIENTE QUE ESTABLECE LA POSIBILIDAD DE INTERPONER EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES QUE DICTE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. Al establecer el citado precepto que contra las resoluciones dictadas por la Comisión Federal de Competencia Económica se podrá interponer ante ella, recurso de reconsideración, no viola el principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución Federal, el cual no señala un sistema rígido de atribuciones, exclusivas para cada uno de los Poderes de la Unión, de sus órganos desconcentrados o de otras entidades pertenecientes a la administración pública federal. Ello es así porque, por un lado, el citado artículo 39 no otorga facultades legislativas a la comisión para decidir a su libre albedrío la forma de tramitar el referido medio de impugnación, toda vez que en él se establecen reglas procedimentales a satisfacer para su promoción, entre ellas, el plazo dentro del cual debe instaurarse, la condición de haberse notificado previamente la determinación que se impugne, la autoridad a la que debe ir dirigido, la formulación de los agravios en el ocurso correspondiente, la carga del recurrente de adjuntar a su escrito los elementos de prueba que estime necesarios para la defensa de sus intereses y la constancia que debe aportar para el acreditamiento, en su caso, de su personalidad; y, por el otro, tampoco otorga a la mencionada comisión la posibilidad de actuar en funciones de órgano jurisdiccional, ya que la creación del recurso administrativo que es del conocimiento de la propia comisión, plasmado en la ley de referencia, implica que se conceda al particular afectado la posibilidad de contar con un medio de defensa a través del cual, además de combatir la determinación, tenga la oportunidad de obtener, en su caso, la revocación, modificación o nulificación de la resolución impugnada, ampliando con ello su garantía de audiencia; ello aunado al hecho de que el artículo 107, fracción IV, de la Constitución Federal, prevé la validez existencial de los recursos administrativos y determina su promoción y agotamiento, como condición previa del ejercicio de la acción de amparo.

Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Diciembre de 2000. Tesis: P. CLXXVI/2000. Página 25.

Amparo en revisión 1950/96. Cablevisión, S.A. de C.V. 15 de mayo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Eligio Nicolás Lerma Moreno.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número CLXXVI/2000, la tesis aislada que antecede; y

determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintisiete de noviembre de dos mil.

COMPETENCIA ECONÓMICA. EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY FEDERAL CORRESPONDIENTE, SÓLO PROCEDE CONTRA LAS RESOLUCIONES CULMINATORIAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACIÓN DE PRÁCTICAS MONOPÓLICAS O CONCENTRACIONES.- Si bien el indicado precepto establece la procedencia del recurso de reconsideración contra las "resoluciones" dictadas por la Comisión Federal de Competencia, sin especificar expresamente a qué tipo de resoluciones se refiere, la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 33, 35 y 39 de dicha ley, permite llegar a la convicción de que el citado recurso procede únicamente contra la resolución con que culmina el procedimiento seguido por la referida comisión para realizar las investigaciones sobre prácticas monopólicas o concentraciones, establecido por el artículo 33, por ser aquélla la que define, cierra o da certeza a la situación jurídica constituida por la serie de actos desarrollados por la administración con intención indagatoria; por tanto, cuando el artículo 39 instituye que el recurso de reconsideración procede en contra de "las resoluciones dictadas por la comisión", ha de entenderse que se está refiriendo a las resoluciones consistentes en los actos decisivos terminales dentro de la etapa generadora del acto administrativo, esto es, los que deciden si se verificó la existencia de prácticas monopólicas o concentraciones y, en su caso, qué medidas o sanciones deben aplicarse, mas no a cualquiera de los actos, acuerdos o providencias intermedios, de los que se precisan para actualizar las fracciones correspondientes del artículo 33 mencionado.

P. CX/2000

Amparo en revisión 643/99.—Warner Bros (México), S.A.—15 de mayo de 2000.—Unanimidad de diez votos.—Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel.—Ponente Juan Díaz Romero.—Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número CX/2000, la tesis aislada que antecede ; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial.- México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTICULO 52 DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL CORRESPONDIENTE, NO ES CONTRARIO A LOS PRINCIPIOS DE RESERVA Y SUPREMACÍA DE LA NORMA, AL NO REBASAR LO PREVISTO EN LA LEY QUE REGLAMENTA.- La interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 33, 35 y 39 de la Ley Federal de Competencia Económica, permite llegar a la convicción de que el recurso de reconsideración contra las "resoluciones" dictadas por la Comisión Federal de Competencia sólo procede contra la que culmina el procedimiento administrativo previsto en el citado artículo 33, que es la que define, cierra o da certeza a la situación jurídica constituida por la serie de actos desarrollados por la administración con intención indagatoria; por tanto, es inconcuso que el artículo 52 del citado reglamento, al disponer que el recurso en mención únicamente procede

"contra las resoluciones que pongan fin a un procedimiento", no rebasa lo dispuesto en la ley que reglamenta.

P. CXI/2000

Amparo en revisión 643/99.—Warner Bros (México), S.A.—15 de mayo de 2000.—Unanimidad de diez votos.—Ausente: Presidente; Genaro David Góngora Pimentel.—Ponente: Juan Díaz Romero—Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el numero CXI/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial.—México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Alvarez de Alba, Javier, Características Esenciales de la Ley Federal de Competencia Económica, Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica, UNAM, México, 1994

Burgoa Orihuela, Ignacio, Garantías Individuales, Ed. Porrúa, México, 1993

Fernández Ordóñez, Miguel A., La Competencia, Alianza Editorial, Madrid, 2000

García Maynes, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, México, 1995

Greer, Douglas F., Industrial Organization and Policy, Singapur, Macmillan Publishing Company, 1992

Levy, Santiago, Notas sobre la nueva Ley Federal de Competencia Económica, Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica, UNAM, México, 1994

Rabasa O. Emilio, Caballero, Gloria, Mexicano: Esta es tu Constitución, Ed. Porrúa, México, 1996

Robles Glenn, José Luis, Nueva Ley Federal de Competencia Económica: Consideraciones en torno a su Interpretación y Aplicación, Diplomado en Derecho Notarial, México, 1993

Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 32ª Ed. 1998

Ten Kate, Adriaan, Niels, Gunnar, La delimitación del mercado relevante: el enfoque del monopolista hipotético, Gaceta de la Comisión Federal de Competencia, Septiembre-Diciembre 1999, México, 2000

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, 2001

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Leyes y Códigos de México, Porrúa, México, 1999

Agenda de Amparo, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001

Ley Federal de Competencia Económica, Comisión Federal de Competencia, México

Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica, Comisión Federal de Competencia, México

Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia, Comisión Federal de Competencia, México

Diccionario Larousse: Manual Ilustrado, Larousse, México, 1998

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1995

Informe de Competencia Económica 1997, Comisión Federal de Competencia, México, 1998

Informe de Competencia Económica 1999, Comisión Federal de Competencia, México, 2000