

BREVÍSIMA EXPLICACIÓN Y ANÁLISIS DE LAS REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA DE MÉXICO

*Mateo Diego-Fernández**

Resumen:

Este trabajo se escribe cuando la Cámara de Senadores de la LXI Legislatura tiene en sus manos una Minuta de la Cámara de Diputados relativa al proyecto de decreto para reformar la Ley Federal de Competencia Económica, el Código Penal Federal, el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En estos momentos no es posible saber si dicha iniciativa se aprobará, ni cuál será el resultado de las discusiones que en su momento tengan lugar sobre la misma. No obstante, su conocimiento puede ser de gran importancia ahora que México está tratando de abrirse más a la competencia.

Palabras clave: competencia económica, Ley Federal de Competencia Económica de México, Comisión de Competencia Económica de México, Senado de México.

Abstract:

At the time this article was written, the Senate of the LXI Legislature was considering a draft decree to make important changes to Mexican legislation on antitrust, criminal justice, taxation and administrative procedures. The final outcome of this review process is still uncertain. However, analyzing the proposed amendments is very relevant at a time when Mexico tries to be more open to competition.

Key words: competition law, Federal Law on Economic Competition, Mexico, Competition Commission, Mexico, Mexican Senate.

1. Introducción

A grandes rasgos podemos hablar de dos momentos definitorios para la legislación en materia de competencia económica moderna: la primera de ellas consistió en la promulgación, en diciembre de 1992, de la Ley Federal de Competencia Económica (en adelante, LFCE) y la creación de la Comisión Federal de Competencia (en adelante, CFC)¹. El segundo momento se dio en un periodo que abarca de junio de 2006 a octubre de 2007, e incluye las reformas a la ley² y su reglamento,³ así como la acción de inconstitucionalidad respecto de determinadas facultades del Congreso y el Poder Judicial⁴ en relación con la conformación de la Comisión y sus actuaciones. Estos instrumentos permitieron conformar el marco legal vigente. Si el Congreso de la Unión así lo decide, un tercer momento decisivo podría estar muy cerca.

El proyecto presentado por el Ejecutivo Federal de reformas a diversas legislaciones, en particular a la LFCE, contempla mejoras procedimentales sustanciales, introduce un esquema de sanciones más apegado a las mejores prácticas internacionales, un fortalecimiento institucional de la

*Director General de Asuntos Jurídicos de la Comisión Federal de Competencia. Las opiniones aquí expresadas son exclusivas de su autor y no necesariamente reflejan la posición de dicha institución. Agradezco la ayuda y comentarios de Juan Francisco Valerio Méndez y Ángel López Hoher, quienes conocen mejor el debate de estas reformas.

¹ Diario Oficial de la Federación (DOF), 24 de diciembre de 1992.

² D.O.F. 28 de junio de 2006.

³ D.O.F. 12 de octubre de 2007.

⁴ D.O.F. 12 de julio de 2007.

CFC, mejoras en transparencia y flexibilización y aclaración de algunas disposiciones. Este documento busca discutir las principales características de este nuevo proyecto y analizar algunos temas que pudieran ser relevantes en el futuro.

2. Antecedentes⁵

La legislación en materia de competencia económica se remonta a la Constitución de 1857, donde se prohibieron los monopolios, los estancos y las prácticas monopólicas, y se estableció el derecho de todos los mexicanos a concurrir libremente al mercado⁶. Nuestro marco de referencia actual surge del actual artículo 28 constitucional, el cual, *grosso modo*, prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos, y manda en términos categóricos que se “castigue severamente” y que “las autoridades persigan con eficacia” diversas acciones que obliguen a los consumidores a pagar precios exagerados. Del mismo modo rechaza todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social⁷.

Antes de la entrada en vigor de la ley de 1992, la relevancia de la competencia económica en la vida pública era mucho menor. En la primera mitad del siglo pasado se promulgaron tres leyes reglamentarias del artículo 28 constitucional. La primera de ellas se limitó a combatir los monopolios que puedan afectar el suministro de bienes necesarios para el consumo. La segunda de ellas, promulgada en 1931, definió los monopolios y estancos. La tercera, de 1934, fue mucho más agresiva, al grado de contemplar acciones penales y limitar las defensas de los agentes económicos sujetos a procedimiento⁸. No obstante, las políticas públicas sostenidas hasta los años ochenta⁹, que protegían a los productores nacionales en perjuicio del consumidor, tuvieron como resultado que el Estado no garantizara el proceso de competencia y libre concurrencia como lo hace ahora.

El primer parteaguas surgió con la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en cuyo capítulo XV México se comprometió a adoptar y mantener “medidas que prohíban prácticas de negocios contrarias a la competencia”; emprender “las acciones que procedan al respecto”; así como a consultar regularmente con sus socios comerciales y crear el Grupo de Trabajo en materia de Comercio y Competencia. A pesar de estos postulados, salvaguarda el derecho de designar monopolios, así como de mantener empresas comerciales del Estado. Fue en esa tesitura que surgió la primera LFCE.

Esta primera ley era estructuralmente idéntica a la actual. Menciona el objeto de la ley¹⁰; define a los destinatarios de la misma como “agentes económicos”¹¹; reproduce la lista constitucional de lo que no es un monopolio y define las prácticas monopólicas absolutas, las relativas, las concentraciones. También insta procedimientos para investigarlas, así como para declarar la existencia de poder sustancial o ausencia de condiciones de competencia en determinados mercados regulados; instituye un medio de defensa ordinario, conocido como recurso de reconsideración y

⁵ Para una explicación más detallada de los antecedentes sobre nuestra legislación de competencia económica, véase González de Cossío, Francisco, *Competencia Económica. Aspectos Jurídicos y Económicos*, Porrúa, México, D.F., 2005, pp. 5-17.

⁶ En un sentido más remoto, se podría decir que el tema de competencia ya se reguló desde la Constitución de Cádiz, en la que se prohibían las ventajas exclusivas a personas o corporaciones.

⁷ El mismo artículo contiene una lista de lo que no se debe considerar como un monopolio. En esta lista figuran cosas tan distintas entre sí como los derechos de propiedad intelectual, los sindicatos y las áreas estratégicas, entre otras.

⁸ González de Cossío, *op.cit.*, nota 5.

⁹ Marcados por el ingreso de México al GATT y las primeras reformas económicas introducidas en los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.

¹⁰ Proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

¹¹ 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. La ley actual aclara que los agentes económicos pueden serlo “con o sin fines de lucro”.

contiene las sanciones por contravenir la ley. Asimismo, se establece la CFC y se delimitan sus facultades y estructura básica.

Si bien la ley de 1992 sentó las bases para lo que denominaré la ‘política de competencia moderna’, la experiencia demostró que había muchas áreas donde se requerían mejoras sustanciales. Por ello, en 2006 tuvieron lugar una serie de reformas a la LFCE. En primer lugar, se impusieron sanciones económicas mayores, toda vez que las multas anteriores resultaban ridículamente bajas en los casos de grandes corporaciones que incurrían en este tipo de prácticas¹². En segundo lugar, se incorporaron cinco nuevas fracciones dentro del concepto de “prácticas monopólicas relativas”, con miras a suplir la deficiencia de la antigua fracción VII, la cual había sido declarada inconstitucional por considerar que abría la puerta para que el Presidente introdujera una lista adicional de prácticas relativas el Reglamento sin pasar por la ley¹³. En tercer lugar, se introdujeron dos instrumentos importantes para la investigación de prácticas monopólicas absolutas: las visitas de verificación y el programa de inmunidad. Por último, se redujo sustancialmente el número de concentraciones que requerían notificación y se incluyeron algunas mejoras institucionales y aclaraciones a disposiciones de la ley. Esta es la ley vigente.

A pesar de estas mejoras sustanciales, las multas máximas seguían quedando cortas¹⁴ y la experiencia iba dictando nuevos requerimientos a la autoridad. De allí diversas iniciativas¹⁵, en particular la iniciativa presentada por el Senador Santiago Creel para: (i) establecer sanciones basadas en las ganancias del agente económico; (ii) introducir medidas cautelares; (iii) facilitar los mecanismos para terminar las investigaciones anticipadamente; (iv) fortalecer las prácticas de verificación; (v) incrementar la transparencia; y (vi) flexibilizar aún más los requisitos de notificación de concentraciones. Si bien dichas propuestas parecen no haber prosperado en los trabajos legislativos, sentaron las bases para la reforma actual, la cual discutiremos a continuación.

3. Principales aspectos de la Minuta en discusión¹⁶

El 5 de abril de 2010, el Presidente Felipe Calderón presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a la legislación en materia de competencia, la cual fue aprobada con cambios menores el 29 de abril de ese mismo año y enviada para su revisión al Senado de la República. Las propuestas contenidas en la Minuta se pueden agrupar en tres rubros principales:

- a) Facilitar el cumplimiento de la legislación de competencia;
- b) mejorar la eficacia, la eficiencia y la transparencia en las operaciones de la CFC; y
- c) fortalecer la política de competencia a través de instrumentos efectivos para investigar y sancionar prácticas anticompetitivas.

En el primer rubro se agrupan: (i) la posibilidad de terminar los procedimientos anticipadamente; (ii) el establecimiento de audiencias; y (iii) conceder aún mayor flexibilidad en materia de notificación de concentraciones.

¹² Conforme a la ley anterior, la multa máxima era de 375 mil salarios mínimos, equivalentes a menos de 22 millones de pesos. La ley actual prevé un máximo de 1 millón 500 mil salarios mínimos, que equivale a más de 87 millones de pesos.

¹³ Amparo en revisión 1705/2003. Servicios Ejecutivos del Noreste, S.A. de C.V. 10 de agosto de 2004.

¹⁴ Debemos recordar que uno de los objetivos de las sanciones económicas consiste en persuadir a las empresas a no cometer prácticas prohibidas por la ley. Si la sanción es menor a 87 millones de pesos, pero las ganancias obtenidas por participar en un cartel, por ejemplo, supera con creces esa cantidad, es difícil pensar que una empresa no se sentiría tentada a violar la LFCE.

¹⁵ Destacan las siguientes: i) iniciativa que reforma el artículo 35 de la LFCE, presentada por el Diputado Alejandro Sánchez Camacho en febrero de 2007, que proponía incrementar sustancialmente el monto de las sanciones económicas; y la ii) iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, presentada por el Sen. Juan Bueno Torio en julio de 2008, que planteaba introducir sanciones penales en casos de prácticas monopólicas absolutas.

¹⁶ Para un texto completo de las reformas propuestas, véase el dictamen emanado de la Cámara de Diputados, 28 de abril de 2010, <http://www.cfc.gob.mx/images/stories/Noticias/dictamenlfcediputados.pdf>

Conforme al primero de los puntos, se refuerza el actual artículo 33 bis 2 de la LFCE para aclarar que se pueden presentar compromisos de no llevar a cabo prácticas monopólicas a partir de que haya concluido el periodo de investigación; se establecen las modalidades de los mismos y se aclara que se puede exonerar al agente económico que presentó los compromisos o que la multa podrá ser hasta de la mitad de la que correspondería normalmente. De esta manera es posible evitar largos procedimientos y costosos litigios en asuntos donde las empresas responsables estén dispuestas a cooperar con la autoridad.

El segundo punto constituye un nuevo componente de los procedimientos seguidos ante la CFC. Se añade un sexto párrafo al artículo 33 de la ley con miras a permitir que, una vez que se haya cerrado la instrucción en el procedimiento seguido en forma de juicio, algún probable responsable o el denunciante soliciten una audiencia con el Pleno para hacer aclaraciones sobre los argumentos expuestos.

El tercer punto permite exentar de la obligación de notificar concentraciones que no causen un peligro a la competencia, tales como reestructuraciones corporativas o compras en el extranjero que no tengan efectos en México. También flexibiliza el procedimiento acelerado de concentraciones que parezcan poco riesgosas por su monto o naturaleza.

En el segundo rubro se encuentran: (i) el concepto de “poder sustancial conjunto”, (ii) la creación de facultades de la Comisión para solicitar información para estudios de mercado y opiniones, así como para emitir lineamientos que deberán seguir otras instancias de Gobierno al otorgar concesiones o al realizar adquisiciones, arrendamientos u obra pública; (iii) nuevas obligaciones en materia de transparencia; y (iv) la propuesta de crear de Tribunales Especializados en Materia de Competencia Económica.

En el tema del “poder sustancial conjunto”, se permite determinar la existencia de poder sustancial, particularmente en el contexto de las prácticas monopólicas relativas, cuando más de una empresa esté en capacidad de imponer condiciones de precio y abasto, sin que los demás competidores puedan contrarrestar dicha acción. Ello permitiría investigar mercados donde no hay un agente económico claramente dominante, pero en el cual la acción de un oligopolio entorpezca el desarrollo de dichos mercados y tienda a eliminar a los competidores o permitir el acceso a competidores potenciales.

Por lo que se refiere a la facultad de obligar a los agentes económicos a proporcionar la información necesaria a la CFC para que emita sus opiniones, ello permitiría hacer más efectiva la labor de promoción de un mercado regulatorio a favor de la competencia y contar con información de primera mano, más allá de la información pública. Asimismo, los mercados de compras públicas y la asignación de concesiones se verían fortalecidos con una nueva facultad de la CFC para emitir lineamientos generales en materia de concesiones, adquisiciones arrendamiento u obra pública, asegurando que el Estado obtenga las mejores condiciones de precio y calidad.

En materia de transparencia, se adiciona una fracción XVIII bis al artículo 24 de la ley, la cual obliga al Pleno a emitir criterios técnicos en materia de: a) imposición de sanciones, b) existencia de prácticas monopólicas, c) concentraciones, d) inicio de investigaciones, e) determinación de poder sustancial, f) inmunidad, g) medidas cautelares, h) petición de sobreseimiento del procedimiento penal en los casos a que se refiere el artículo 254 bis del Código Penal Federal, y i) otras. Estas reformas buscan mejorar de manera importante la seguridad jurídica sobre aspectos fundamentales de la ley.

Por lo que se refiere a la creación de Tribunales Especializados, se propone adicionar una fracción X al artículo 63 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tenga facultades expresas en materia de competencia económica.

El tercer rubro contiene los siguientes puntos:

Incremento de las sanciones de tal manera que las multas máximas estén en función de los ingresos acumulables para efectos del Impuesto sobre la Renta del agente económico sancionado.

De esta manera, en lugar de tener una multa máxima de alrededor de 87 millones de pesos, que en los casos de grandes empresas públicas puede no ser disuasiva para cumplir con la LFCE, el techo de las multas dependerá del tamaño de cada empresa. Por último, se introduce un artículo 254 bis en el Código Penal Federal para regular de manera adecuada la aplicación de penas corporales en el caso de colusiones entre competidores¹⁷. Así, se introduce un nuevo elemento disuasivo para que los ejecutivos de las empresas eviten participar en una práctica colusoria, toda vez que la consecuencia puede ir más allá de su cartera.

Agilización de las visitas de verificación. Si bien el Poder Judicial ya aclaró que no es necesario que medie una orden judicial para que la CFC pueda realizar visitas de verificación¹⁸, en la práctica ha resultado difícil llevar a cabo este tipo de diligencias, en particular por el requisito de dejar un citatorio en caso de no encontrar al representante legal del agente económico investigado. Ello en la práctica resulta en un entorpecimiento de las facultades de investigación de la CFC, pues se da la oportunidad a los agentes económicos para destruir información potencialmente comprometida en el tiempo que transcurre entre el citatorio y el inicio efectivo de la visita de verificación. Al respecto, se propone equiparar las visitas de verificación a las llamadas *dawn raids*, o visitas no anunciadas, tal y como se hace en otros países desarrollados y en desarrollo, así como la posibilidad de asegurar la información, y en algunos casos, la extracción de determinados documentos.

También se establece una nueva facultad de la Comisión para ordenar la aplicación de *medidas cautelares*, lo que permitiría a esta institución obligar la suspensión de actos constitutivos de una probable práctica monopólica cuando ésta pudiera causar un daño irreversible al proceso de competencia y libre concurrencia.

Por último, se agiliza la *ejecución de las resoluciones* al aclarar que su cumplimiento y ejecución se tramitará por la vía incidental.

Debe aclararse que las modificaciones expuestas previamente no constituyen una lista exhaustiva de las contenidas en la iniciativa del Ejecutivo Federal. Hay otras, como la introducción de la figura del Comisionado Ponente, la obligación de que el Secretario Ejecutivo de la Comisión sea designado por el Pleno y el requerimiento de emitir un voto razonado en caso de ausencia justificada por parte de un Comisionado, que si bien son relevantes, parecerían tener un impacto menor en el público en general.

4. Otras iniciativas

Además de la iniciativa del Ejecutivo Federal, actualmente se discuten en comisiones tres iniciativas más. El día en que fue aprobada la iniciativa del Ejecutivo en la Cámara de Diputados, se presentaron otras dos iniciativas que tendrán que ser dictaminadas de forma independiente a la Minuta aprobada por la Cámara de Diputados¹⁹.

Así, en la gaceta del 29 de abril de 2010 se publicó una iniciativa del Senador René Arce, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), para modificar diversas disposiciones en relación con el tema de competencia económica y protección al consumidor. En términos generales, esta iniciativa hace énfasis en la necesidad de contar con una política económica de carácter social; refrenda que las asociaciones de trabajadores y cooperativas que vendan productos en el extranjero están exentas de la aplicación de la LFCE; busca definir una mayor coordinación entre los gobiernos federal, estatales y municipales. Asimismo, establece medidas cautelares; restablece el requisito de que los Comisionados deben ser ratificados por el Senado e impone una serie de obligaciones para el Secretario Ejecutivo; se incrementan las multas (hasta el 15% de los ingresos

¹⁷ El artículo 253 actual contiene una serie de tipos penales, que si bien en algunos casos se asemejan a los acuerdos entre competidores para distorsionar los mercados, son de carácter tan general que su aplicación resulta, en el mejor de los casos, difícil de lograr.

¹⁸ Acción de inconstitucionalidad 33/2006, publicada en el D.O.F. el 12 de julio de 2007.

¹⁹ Véase artículo 183 del Reglamento del Senado de la República Mexicana.

netos globales del agente económico); y se les da un destino de apoyo a las asociaciones de trabajadores, cooperativas y pequeñas y medianas empresas (PYMES).

En la misma gaceta del 29 de abril de 2010 aparece una iniciativa de los senadores priístas, Manlio Fabio Beltrones y Raúl Mejía, que propone que la CFC sea un organismo descentralizado, de tal manera que los Comisionados deban ser ratificados por el Senado. También plantea sanciones de hasta el 12% de los ingresos obtenidos por el agente económico en el mercado relevante²⁰; introduce requisitos adicionales para determinar el propio mercado relevante; incluye sanciones penales; plantea modificaciones a las visitas de verificación; y mejoras en el tema de terminación anticipada de procedimientos. También establece medidas cautelares; y establece la posibilidad de recurrir las resoluciones, ya sea mediante el recurso de reconsideración (administrativo) o ante juzgados de distrito especializados en materia económica²¹.

Por último, en la gaceta del 5 de octubre apareció una propuesta de los senadores panistas Juan Bueno Torio, Fernando Elizondo Barragán, Rubén Camarillo Ortega y Alejandro González Alcocer, la cual aboga por la creación de dos Tribunales Colegiados de Circuito Especializados en las materias de competencia económica, telecomunicaciones, energía, transporte, servicios financieros y comercio exterior. Esto permitiría que el Poder Judicial analizara actuaciones de fondo y forma directamente, evitando con ello los inconvenientes de la doble revisión administrativa.

5. Algunos comentarios a la Minuta aprobada por la Cámara de Diputados

Uno de los ejes que ha movido la actual reforma de la LFCE ha sido apearnos a las mejores prácticas internacionales. Así, por ejemplo, tenemos que la Unión Europea, el Reino Unido, Australia, Brasil, Sudáfrica, India y otros países imponen sanciones con base en el total de las ventas de las empresas sancionadas; o que Australia, Brasil, Estados Unidos, Sudáfrica y el Reino Unido cuentan con sanciones penales para combatir las prácticas colusorias entre competidores. Podemos considerar que en la medida que este tipo de propuestas continúen sin aprobarse, México correrá el riesgo de rezagarse en materia de competencia y competitividad, con las consecuencias económicas negativas que ello implica. A pesar de sus diferencias, varias de las iniciativas coinciden en la necesidad de incrementar las sanciones de manera importante, de manera tal que las multas máximas estén acordes a los ingresos de las empresas y que existan sanciones corporales para los casos de prácticas colusorias. De hecho, en las últimas dos legislaturas, el tema de las sanciones ha sido objeto de al menos siete iniciativas ante las distintas Cámaras del Congreso de la Unión.

Asimismo, se coincide en fortalecer la estructura institucional de la Comisión, así como sus facultades investigadoras, particularmente por lo que se refiere a las visitas de verificación.

Las diferentes propuestas también reconocen que la Comisión debe enfocar sus energías donde más se le requiere. Por ello, existe coincidencia en exentar algunas concentraciones de análisis y facilitar el procedimiento en otras tantas, así como proveer la posibilidad de terminar anticipadamente los procedimientos, con la posibilidad de que no se sancione a los agentes económicos que resuelvan los problemas de competencia investigados.

Por otra parte, debe resaltarse que hay temas que han sido y continuarán siendo objeto de debate, tales como las medidas cautelares o la posibilidad de hacer visitas de verificación sin aviso previo, los cuales deberán ponerse en práctica para conocer su verdadero alcance.

Por lo que se refiere a las propuestas concretas, es posible que la inclinación que voy a expresar sea el resultado de la temática que he visto en la práctica en mi carácter de funcionario de la CFC.

²⁰ Es de notar que en el caso de las prácticas monopólicas absolutas no se determina el mercado relevante, por lo que no es claro cómo se podrían aplicar las multas en estos casos.

²¹ Curiosamente establece que las resoluciones que recaigan al recurso de reconsideración se pueden combatir mediante el juicio contencioso administrativo.

Si tuviera que señalar las propuestas que me parecen más relevantes, pondría en primer lugar el tema de las sanciones. En casos donde se han visto incorporadas grandes empresas y se han aplicado las multas máximas, éstas han resultado en una fracción muy menor de sus activos o de sus ingresos anuales, lo cual ha mermado la credibilidad de la competencia económica como instrumento de regulación. El poder imponer multas proporcionales a los ingresos de las empresas, e inclusive la posibilidad de encarcelar a los ejecutivos que ordenen la práctica de prácticas monopólicas absolutas, parece ser un factor disuasivo importante en un país donde todavía existen grandes problemas de competencia.

En asuntos desahogados en los últimos dos años, la CFC ha impuesto a empresas públicas y transnacionales multas que corresponden a una porción muy pequeña de sus activos debido a que no pueden exceder de los máximos impuestos por la ley²². En fechas similares, la Comisión Europea multó a la empresa Intel por 1.060 millones de euros por abusar de su posición dominante (prácticas con multas inferiores a los acuerdos colusorios)²³.

Desde luego que no podemos esperar que, por sí solos, los mayores topes a las multas hagan un cambio radical. Para incrementar la eficacia de la CFC es necesario que sus investigaciones sean analíticamente sólidas y que sus procedimientos no sean eternos. Ello me lleva al siguiente punto.

En segundo lugar, resaltaría el tema de las visitas de verificación. Si bien este tipo de diligencias ya se ha puesto en práctica, el hecho de poner sobre aviso a los agentes económicos no ha permitido que la Comisión tenga la absoluta certeza de que la información que ha revisado es la misma a la que hubiera tenido acceso en ausencia de tal aviso. La eliminación del requisito de dejar citatorio podría convertir a las visitas de verificación en una herramienta de investigación fundamental.

En tercer lugar, señalaría las propuestas en materia de transparencia, en particular la obligación del Pleno de emitir criterios en una serie de materias. Esto se ha discutido en múltiples ocasiones con diversos ‘usuarios’ y parece haber consenso sobre la necesidad de generar una mayor certeza jurídica. En el caso de las audiencias, se establecería un mecanismo donde todos los agentes económicos se encuentren cara a cara ante los Comisionados y planteen puntos centrales de su línea de argumentación.

También destacaría las ventajas de tener un procedimiento expedito para revisar y ejecutar el cumplimiento de las resoluciones, el cual cobra importancia con temas recurrentes ante la Comisión (alimentos y bebidas, telecomunicaciones, transporte, etc.)

Hay dos propuestas que me parecen muy importantes, pero sobre las cuales expreso reservas. Por una parte, los Tribunales Especializados, pues aunque abordan una preocupación recurrente de que el Poder Judicial aplica nociones de derecho procesal civil a la materia de competencia, no es claro si con la reintroducción de la impugnación ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa se pudieran alargar los procedimientos indefinidamente. Al respecto, una alternativa interesante sería la propuesta por diversos senadores panistas, de tal manera que el Poder Judicial tuviera tribunales especializados en la materia.²⁴ Ello tendría dos ventajas principales: rapidez y generación de criterios judiciales en la materia, los cuales podrían dirigir la actuación de los juzgados de primera instancia.

Por otra parte, a pesar de que las medidas cautelares responden a una problemática real, su implementación tendrá que ser muy cuidadosa para evitar abusos a esta figura. No obstante, notaría que algunas autoridades ya aplican medidas cautelares y que en otras materias existe la posibilidad de llevar a cabo inspecciones a establecimientos mercantiles con la posibilidad de clausurarlos en ese momento, por lo que no parece haber un impedimento fundamental para que este tipo de

²² Véanse, por ejemplo, las resoluciones en los asuntos IO-002-2006 e IO-003-2006.

²³ Resumen de la Decisión de la Comisión, de 13 de mayo de 2009, relativa a un procedimiento con arreglo a lo dispuesto en el artículo 82 del Tratado CE y en el artículo 54 del Acuerdo sobre el EEE (Asunto COMP/C-3/37.990 — Intel), 22 de septiembre de 2009,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009XC0922%2802%29:EN:NOT>

²⁴ Este tipo de tribunales existen en países como Australia, Reino Unido, Francia, Dinamarca, Holanda y Finlandia.

facultades se hagan extensivas a la materia de competencia económica. Me parece que no es posible abundar *a priori* sobre estos temas y estoy convencido que será necesario ponerlos en práctica para formarnos una opinión informada sobre éstos.

Expresaría una reserva similar en el tema de las audiencias, pues aunque considero que es una instancia positiva, me parece que su beneficio es directamente proporcional a la eliminación del ‘alegato de oído’ en la medida que se evitarían las comunicaciones *ex parte*.

Por otro lado, el tema de la transparencia continúa siendo fundamental en el quehacer de la Comisión. Se han logrado avances importantes en esta materia, por ejemplo, con la introducción de un buscador de resoluciones y opiniones que permite tener acceso a las versiones públicas de virtualmente todas las resoluciones y opiniones de la CFC en tiempo real,²⁵ con la celebración del Día de la Competencia y participación en foros y congresos, así como con la emisión del informe anual de la Comisión y la publicación de asuntos. Sin embargo, aún resulta difícil para el público en general conocer cómo trabaja la CFC, e inclusive, para qué sirve. Sería útil considerar la posibilidad de tener un conocimiento más detallado de cómo se desarrollan las sesiones del Pleno, ya sea con versiones estenográficas de las discusiones o con grabaciones de los mismos.

Por último, hay un tema relacionado con la transparencia pero que va mucho más allá. La Comisión tiene aún un reto monumental en el tema de promoción de la competencia. Esto es particularmente grave en un país donde la cultura de la competencia data de hace menos de 20 años y el porcentaje de ciudadanos que conoce las labores de la Comisión es mínimo. No basta con transparentarse frente a “los iniciados”, por ejemplo, los despachos y empresas que tienen una alta actividad en materia de competencia económica, sino que es necesario que el ciudadano común tenga claro qué es lo que hacemos y cómo eso lo beneficia directamente. Este es un tema donde los mensajes positivos abundan, pero donde aún queda mucho trabajo por hacer.

5. Conclusión

La materia de competencia económica evoluciona constantemente, por lo cual nuestro país debe contar con leyes e instituciones modernas que respondan a nuestras necesidades económicas reales. La minuta aprobada por la Cámara de Diputados constituye un paso importante en la dirección correcta. No obstante, de aprobarse, esta reforma requerirá complementarse con instrumentos que aseguren la transparencia en la toma de decisiones y la eficacia en su aplicación. No descarto que sea necesario revisar el marco legal y el arreglo institucional con cierta frecuencia.

Habiendo dicho lo anterior, ni el marco legal más perfecto ni la institución más eficaz serán un sustituto de un país en el cual el ciudadano común tenga una clara noción de que puede competir en igualdad de oportunidades y pueda exigir mayor calidad y rapidez y menores precios a los proveedores de bienes o servicios, a sabiendas de que habrá muchos otros dispuestos a cubrir sus necesidades. En ese sentido, el tema de promoción sigue siendo el mayor reto de la CFC.

²⁵ Véase Buscador de Resoluciones y Opiniones de la CFC, disponible en <http://www.cfc.gob.mx/index.php/RESOLUCIONES-Y-OPINIONES/buscador-de-resoluciones-y-opiniones-de-la-cfc.html>