

# ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

**WT/WGTCP/W/54**

8 de diciembre 1997

(97-5349)

**Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre  
Comercio y Política de Competencia**

Original: inglés

## COMUNICACIÓN DE MÉXICO

Se ha recibido de la Misión Permanente de México la siguiente comunicación, de fecha 28 de noviembre de 1997, con el ruego de que se distribuya a los Miembros.

### La legislación y la política de competencia mexicanas

#### 1. Introducción

La Ley Federal de Competencia Económica de México, que entrará en vigor en junio de 1993, se basa en el artículo 28 de la Constitución mexicana (de 1917) que prohíbe los monopolios y las restricciones a la libre competencia. El objetivo de la Ley Federal de Competencia Económica, ley de carácter administrativo, es proteger el proceso competitivo evitando y eliminando los monopolios, las prácticas monopolísticas y otras restricciones que impidan el funcionamiento eficiente del mercado.<sup>1</sup> La Comisión Federal de Competencia (CFC) se constituyó como órgano autónomo encargado de aplicar la Ley Federal de Competencia Económica.

La política de competencia de México debe considerarse como un complemento importante de otras tres esferas de política económica:

- La política de liberalización comercial del país, que se inició en 1985 y culminó en 1994 con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con el Canadá y los Estados Unidos. Entre 1985 y 1989 se eliminó la gran mayoría de las licencias de importación, y el arancel medio disminuyó de un 23,5 por ciento a un 12,5 por ciento *ad valorem*. Con la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio en 1986, se suprimieron prácticamente todos los precios oficiales de importación. El TLCAN eliminará todos los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio regional de bienes en los próximos 10 años, y reducirá las restricciones que se aplicaban a la inversión extranjera y al comercio de servicios. México también ha concertado acuerdos comerciales con varios países de América Central y del Sur y es miembro del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC).
- La privatización de varias empresas públicas, a partir de la segunda mitad del decenio de 1980. El Gobierno vendió, entre otras, sus empresas de los sectores del acero, el automóvil y del azúcar. Sin embargo, las privatizaciones más importantes se registraron, especialmente entre 1991 y 1992, en el sector de los servicios. En esos años se privatizaron 18 bancos comerciales, por valor de cerca 39.000 millones de

---

<sup>1</sup>Artículo 2 de la Ley Federal de Competencia Económica.

dólares EE.UU., y el monopolio telefónico Telmex se vendió por 17.500 millones de dólares EE.UU. También se privatizaron líneas aéreas, emisoras públicas de radiodifusión y líneas de ferrocarril, entre otros sectores.

- La desreglamentación y la reforma de la reglamentación, que se inició a finales del decenio de 1980. La legislación que se ha aprobado en los últimos años a fin de regular sectores tales como los servicios portuarios, la aviación civil, los aeropuertos, las telecomunicaciones, el transporte por ferrocarril y la distribución de gas natural tiene por objeto estimular la competencia en las esferas en que ello es posible. Al propio tiempo, las actividades que todavía se consideran monopolios naturales siguen estando reglamentadas.

La liberalización del comercio, la privatización y, en menor medida, la desreglamentación pueden considerarse políticas transitorias. Una vez concluyan, la política de competencia tendrá mayor importancia como mecanismo permanente destinado a garantizar la competencia en los mercados. La política de competencia tiene como fin impedir que, una vez liberalizado el comercio, los obstáculos oficiales sean sustituidos por obstáculos privados. La política de competencia y la reforma de la reglamentación tienen la finalidad de impedir que los monopolios oficiales se conviertan, después de la privatización, en monopolios privados, o limitar el abuso de esos monopolios en caso de que sean naturales.

## 2. Instrumentos de la ley de competencia

La aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica comprende tres elementos principales: i) la prohibición de las denominadas prácticas monopolísticas; ii) la prohibición de los obstáculos oficiales al comercio entre Estados; y iii) el control de la fusión de empresas. Esos elementos se aplican a todas las esferas de actividad económica en el territorio mexicano, sin hacer distinciones entre agentes económicos nacionales y extranjeros, o públicos y privados. Sólo están exentos de la Ley Federal de Competencia Económica los sectores estratégicos reservados al Estado (entre los que figuran el del petróleo y otros hidrocarburos, el de la electricidad y el de los servicios postales), los sindicatos, los privilegios otorgados a los derechos de propiedad intelectual y, en algunas circunstancias, las cooperativas de exportación.<sup>2</sup> No se prevén circunstancias especiales, como recesiones económicas, ni objetivos de política, como la protección de empleo, que den lugar a exenciones de las normas en materia de competencia.

### 2.1 Prácticas monopolísticas

México se ha basado en gran medida en la legislación y la experiencia de otros países al preparar su libre competencia.<sup>3</sup> Como resultado de ello, la Ley Federal de Competencia Económica refleja convenientemente las políticas de competencia que actualmente se aplican en el mundo. Tal es especialmente en lo que se refiere a la definición y el tratamiento de las prácticas monopolísticas, que se describe a continuación.

En la Ley Federal de Competencia Económica se establece una distinción entre prácticas monopolísticas absolutas y relativas. Las prácticas absolutas son acuerdos o combinaciones entre competidores a fin de fijar los precios o la producción, dividir los mercados o manipular las licitaciones

---

<sup>2</sup>Artículos 2 a 5 de la Ley Federal de Competencia Económica.

<sup>3</sup>A su vez, la Ley Federal de Competencia Económica ha servido de modelo a las leyes de competencia aprobadas recientemente en varios países de América Latina, especialmente en Costa Rica.

públicas.<sup>4</sup> Esas prácticas están prohibidas *per se*, como es habitual en la mayoría de las leyes de competencia del mundo. Algunos países permiten este tipo de acuerdos horizontales en algunas circunstancias, tales como situaciones de recesión económica, o en el caso de pequeñas empresas. En México no se hacen excepciones ni se aplica la norma *de minimis*. No obstante, la Comisión Federal de Competencia ha señalado que la normalización de precios por parte de las denominadas "compañías integradas" no es necesariamente ilegal. Esas compañías son combinaciones de productores a pequeña escala que aprovechan las economías de escala en las compras, la producción y las ventas, y están constituidas por un decreto del Ministerio de Comercio e Industria.

Por su parte, las prácticas monopolísticas relativas se evalúan en función de los casos, aplicando criterios racionales. Esta categoría incluye varias limitaciones verticales, tales como los territorios exclusivos, el mantenimiento de precios de reventa, las ventas condicionadas y los agentes exclusivos, así como otras prácticas tales como los boicots de grupo, la negativa a negociar, la discriminación de precios y la fijación de precios predatorios.<sup>5</sup> Para que esas prácticas constituyan una violación de la Ley Federal de Competencia Económica, es preciso determinar que desplazan indebidamente, o tienen por objeto desplazar, a competidores del mercado, y que la parte presuntamente responsable tiene un poder considerable en el mercado en cuestión.<sup>6</sup>

Por consiguiente, en la política de competencia de México uno de los principales criterios aplicados es el del poder relativo en el mercado. Las prácticas mencionadas se permiten a las empresas que no disponen de ese poder en el mercado. Este enfoque está de acuerdo con el concepto de monopolización recogido en la legislación antimonopolio de los Estados Unidos y con el concepto de abuso de la posición dominante recogido en la legislación de la Unión Europea (artículo 86 del Tratado de Roma). Sin embargo, existe una diferencia importante con el artículo 85 del Tratado de Roma, que prohíbe (con algunas excepciones) todos los tipos de acuerdos, incluidos los verticales, que restringen la competencia, lo que permite a la Comisión Europea dictaminar en contra de una limitación vertical aunque las empresas carezcan de poder en el mercado. Si bien esa norma da a las autoridades mayor poder de intervención, también supone una mayor carga de trabajo como consecuencia de las numerosas notificaciones de acuerdos verticales, la mayoría de los cuales no se considerarían anticompetitivos con arreglo al criterio de poder en el mercado que aplica México.

Una diferencia respecto de la legislación antimonopolio de los Estados Unidos estriba en el trato del mantenimiento de precios de reventa. En los Estados Unidos, esa práctica está prohibida *per se*. La teoría de la organización industrial indica que el mantenimiento del precio de reventa tiene básicamente los mismos efectos económicos que las limitaciones verticales, por lo que se considera adecuado evaluar esa práctica en función de los casos, como se prevé en la Ley Federal de Competencia Económica.

## 2.2 Obstáculos oficiales al comercio entre Estados

La Constitución prohíbe a los Estados Federales impedir la entrada o salida de su territorio a mercancías nacionales y extranjeras. Dada su relación con la protección de la competencia, esta disposición se incluyó en la Ley Federal de Competencia Económica, indicando que todas esas restricciones serán nulas y sin valor.<sup>7</sup> Entre 1993 y 1996, la CFC detectó en cuatro Estados la existencia de obstáculos al comercio interestatal que afectaban a las flores y los huevos, entre otros productos.

---

<sup>4</sup>Artículo 9 de la Ley Federal de Competencia Económica.

<sup>5</sup>Artículo 10 de la Ley Federal de Competencia Económica.

<sup>6</sup>Artículos 10 y 11 de la Ley Federal de Competencia Económica.

<sup>7</sup>Artículo 14 de la Ley Federal de Competencia Económica.

Se recomendó a un quinto Estado que modificara un proyecto de Ley que habría limitado la participación de proveedores de fuera del Estado en la contratación pública local.

### 2.3 Control de la fusión de empresas

Al igual que la mayoría de las leyes en materia de competencia, la Ley Federal de Competencia Económica autoriza a la CFC a impedir las fusiones y las compras que pudieran tener objetivos o efectos anticompetitivos.<sup>8</sup> En el artículo 20 de la Ley se establece que las fusiones deben notificarse previamente en los siguientes casos: i) cuando la transacción en cuestión tiene un valor superior a 12 millones de veces el jornal mínimo del Distrito Federal (lo que equivale aproximadamente a 38,5 millones de dólares EE.UU.)<sup>9</sup>; ii) la transacción supone más del 35 por ciento del capital de un agente económico cuyo valor actual o cuyas ventas anuales son superiores a 12 millones de veces el jornal mínimo; o iii) las partes en la fusión representan en conjunto un valor actual o unas ventas anuales de más de 48 millones de veces el jornal mínimo (154 millones de dólares EE.UU.) y la transacción supone una acumulación de capital de más de 48 millones de veces el jornal mínimo (154 millones de dólares EE.UU.).

En la práctica, el número de fusiones y compras en México ha aumentado considerablemente desde 1994, tendencia que refleja la respuesta empresarial a la mundialización de las actividades económicas, la política de desreglamentación del Gobierno Federal y la repercusión microeconómica de la crisis del peso de diciembre de 1994. Así, el número de fusiones aumentó de algo más de 100 en cada uno de los dos primeros años de actividad de la CFC (mediados de 1993 a mediados de 1994 y mediados de 1994 a mediados de 1995, respectivamente), a 189 entre mediados de 1995 y mediados de 1996, y 144 en los seis meses de 1996. Cabe señalar que esas cifras incluyen evaluaciones de posibles participantes en privatizaciones y en determinadas licitaciones, que requieren autorización de la CFC.

### 3. Actividades de fomento de la competencia de la CFC

El fomento de la competencia es sumamente importante en los países en los que las fuerzas del mercado no se han liberalizado hasta recientemente y en los que todavía no existe una cultura de competencia. Además, hasta bien entrada la primera mitad del decenio de 1990, muchos de los sectores de servicios de México seguían estando sujetos a una reglamentación económica fuertemente anticompetitiva. En la actualidad, la CFC desempeña un papel crucial de fomento de la competencia a los dos niveles. El primero es el de la reforma normativa de los sectores que quedan bajo la jurisdicción de otros ministerios u órganos de reglamentación. El segundo nivel es el de las actividades de sensibilización de la comunidad empresarial en general respecto de la competencia.

#### 3.1 La función de la CFC en la reforma normativa

Como se indicaba anteriormente, la Ley Federal de Competencia Económica se aplica a todos los sectores de la actividad económica, incluidos aquellos que cuentan con su propia reglamentación. Por consiguiente, la CFC puede intervenir contra las prácticas monopolísticas y las fusiones que se producen en sectores reglamentados. Asimismo, en virtud de la Ley, la CFC está capacitada para emitir opiniones sobre las políticas y la legislación, o las modificaciones de ésta, que aplican otros órganos gubernamentales.<sup>10</sup> Además, algunas leyes sectoriales incluyen disposiciones que permiten a la CFC establecer si en un mercado determinado existe realmente competencia, o si algunas empresas tienen un poder sustancial en el mercado. A su vez, esa determinación puede dar lugar a la reglamentación de los precios y otros tipos de reglamentación. También se requiere la autorización

---

<sup>8</sup>Artículo 16 de la Ley Federal de Competencia Económica.

<sup>9</sup>Al tipo de cambio del 19 de noviembre de 1 dólar EE.UU. = 8,25 pesos mexicanos.

<sup>10</sup>Artículo 24 de la Ley Federal de Competencia Económica.

de la CFC para participar en privatizaciones y en las licitaciones de espectro radiofónico. Por último, la CFC participa en las comisiones interministeriales que supervisan las privatizaciones y las reformas normativas.

Desde 1994, la CFC ha intervenido activamente en la reforma normativa de los servicios portuarios, las telecomunicaciones, el transporte aéreo, los aeropuertos, las líneas de ferrocarril y la distribución de gas natural. Se ha hecho especial hincapié en el libre acceso de los competidores y en la no discriminación a la hora de otorgar concesiones. En la siguiente etapa, la CFC ha participado en el diseño de estrategias de privatización para puertos y líneas de ferrocarril y en la asignación del espectro radiofónico a determinados servicios de telecomunicación. En la etapa más reciente, la CFC ha evaluado a los participantes en la licitación de varios servicios portuarios, dos compañías de ferrocarril regionales, varias radiofrecuencias, concesiones de distribución de gas natural y el sistema de transmisiones por satélite.

### 3.2 Sensibilización de la comunidad empresarial en materia de competencia

La CFC ha investigado varias prácticas monopolísticas que ponen de manifiesto que las empresas carecen de cultura de competencia. Un ejemplo claro es el caso de la fijación de precios en el sector de las lavanderías y las empresas de limpieza en seco (1994). Se averiguó que las cámaras nacionales de profesionales de la lavandería y la limpieza en seco distribuían a sus miembros listas con las tarifas y los precios aplicables. Se detectó una conducta similar entre los distribuidores de agua purificada y los transportistas. Esas empresas siempre habían fijado los precios colectivamente, frecuentemente con el apoyo del propio Gobierno. La CFC ha actuado con cautela a la hora de imponer multas en esos casos porque muchos de los agentes económicos no estaban familiarizados con la Ley Federal de Competencia Económica en los años inmediatamente posteriores a su entrada en vigor. La CFC ha tratado de convencer a las empresas para que cumplan voluntariamente las normas en materia de competencia.

Otras prácticas sometidas a examen por la CFC reflejan el poder tradicional de determinados sindicatos en México.<sup>11</sup> La CFC ha intervenido en varios casos en los que se boicoteaba a agentes económicos por abandonar el sindicato dominante o crear su propio sindicato independiente. Por ejemplo, en una ciudad el sindicato dominante convenció a un importante distribuidor de revistas para que boicoteara a varios puestos de periódicos cuyos dueños habían creado recientemente un sindicato independiente. En otra ciudad, la CFC intervino cuando el Gobierno local se negó a expedir licencias de taxi a conductores que no pertenecían al sindicato principal.

### 4. Actividades internacionales de la CFC

La CFC participó activamente en el Grupo de Trabajo sobre Comercio y Competencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1504 del TLCAN.<sup>12</sup> Ese Grupo de Trabajo, que se reúne dos veces al año, deberá informar a la Comisión del TLCAN sobre las cuestiones que afecten a las relaciones y a la aplicación de la política en materia de competencia y el comercio en América del Norte a más tardar en diciembre de 1998, y formular recomendaciones sobre las actividades que considere pertinentes. El Grupo de Trabajo ha iniciado su mandato con la preparación de varios documentos

---

<sup>11</sup>Esos sindicatos son asociaciones de proveedores de servicios profesionales independientes, tales como vendedores de periódicos y conductores de taxi.

<sup>12</sup>En el capítulo 15 del TLCAN se establece asimismo, entre otras cosas, que cada Parte: i) adoptará o mantendrá normas en materia de competencia; ii) reconocerá la importancia de la cooperación y la coordinación entre sus autoridades; y iii) podrá designar un monopolio y mantener o establecer empresas públicas, pero, al hacerlo, tratará, mediante la aplicación de normas de control, supervisión administrativa, etc., de reducir al mínimo sus efectos negativos sobre la competencia y sobre los beneficios resultantes del Tratado.

en los que se aborda la cuestión del comercio y la competencia y que versan sobre: i) comparación de las leyes de competencia; y ii) cuestiones específicas relacionadas con el comercio y la competencia. Los estudios realizados hasta la fecha pasan revista a las similitudes y diferencias entre las leyes y las políticas de competencia de los tres países miembros del TLCAN, entre otros.

Existe un Comité de Competencia, de características similares, para el acuerdo de libre comercio entre México, Colombia y Venezuela. La CFC participa también en foros internacionales que se ocupan de cuestiones relacionadas con la competencia en el contexto de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Mundial del Comercio, el Área de Libre Comercio de las Américas y el APEC.

México no ha concertado ningún acuerdo oficial de cooperación con otras autoridades en materia de competencia. No obstante, como miembro de la OCDE está sujeto a la recomendación revisada del Consejo de la OCDE sobre Cooperación entre Países Miembros en lo que respecta a las prácticas anticompetitivas que afectan al comercio internacional.<sup>13</sup>

En la práctica, la CFC ha mantenido amplios contactos y consultas a nivel bilateral con otras autoridades en materia de competencia, especialmente la Oficina de la Competencia del Canadá y el Departamento de Justicia de los Estados Unidos y la Comisión Federal de Comercio, así como la Comisión Europea y organismos de América Latina. En esas consultas se han tratado aspectos técnicos y de procedimiento de la aplicación de la legislación en materia de competencia, así como investigaciones concretas. En varias ocasiones, la CFC ha consultado con otros organismos sobre la forma de evaluar determinadas conductas supuestamente anticompetitivas. Las consultas se han referido también a prácticas que han tenido efectos anticompetitivos en diversos países. Por ejemplo, la CFC ha colaborado con el Departamento de Justicia y la Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos en un reciente caso internacional relacionado con la fijación de precios en los mercados mundiales del ácido cítrico y la lisina, y sobre la fusión internacional de Kimberly Clark y Scott Paper.

## 5. Interacción entre el comercio y la política de competencia

La interacción entre el comercio y la política de competencia es de suma importancia en un mundo en el que se ha liberalizado el comercio. Por ejemplo, tras la eliminación de los obstáculos oficiales a la importación, el acceso a los mercados puede verse frustrado por conductas privadas anticompetitivas. En ese caso, las autoridades nacionales de competencia deberían intervenir. Por otra parte, las prácticas comerciales con las fusiones entre empresas en un país pueden afectar a la competencia en otros países. En ese caso, las autoridades de competencia de los países afectados suelen carecer de jurisdicción para impedir la práctica que se ha originado en el extranjero. Por último, las políticas comerciales, especialmente las medidas antidumping, pueden tener efectos de distorsión, no sólo sobre las empresas extranjeras, sino también sobre la competencia en los mercados de los países importadores.

### 5.1 Problemas de acceso a los mercados

La CFC ha demostrado que está dispuesta a impedir las prácticas monopolísticas que inhiben el acceso de empresas extranjeras. Por ejemplo, en 1995 multó a dos fabricantes de electrodomésticos por inducir a los minoristas a no vender los electrodomésticos producidos fuera de la zona del TLCAN, lo que afectaba especialmente a dos exportadores coreanos.

A su vez, la CFC recibió una queja de una empresa mexicana que alegaba que un competidor estadounidense que ocupaba una posición dominante en el mercado de los Estados Unidos había aplicado programas de fidelidad con los minoristas, lo que afectaba negativamente a las exportaciones de la

---

<sup>13</sup>Documento de la OCDE N° C(95)130/Final, 27 de julio de 1995.

empresa mexicana. Tras celebrar consultas, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos informó de que el productor mexicano podía presentar una reclamación en los Estados Unidos, por sí mismo o a través de su filial en los Estados Unidos. El Departamento de Justicia aclaró que las reclamaciones presentadas por extranjeros recibirían el mismo trato que las presentadas por empresas de los Estados Unidos.

Esas limitaciones verticales pueden resolverse en los países en que se producen. En general, la política de competencia no establece distinciones entre empresas nacionales y extranjeras, a diferencia de lo que sucede con la política comercial, e interviene siempre que está en peligro la competencia en los mercados nacionales. En principio, esos problemas de acceso a los mercados pueden resolverse con una actitud positiva. En esos casos, las autoridades de competencia deben estar dispuestas a tomar medidas contra las prácticas anticompetitivas, aunque sea a expensas de los productores nacionales y en beneficio de los competidores extranjeros.

## 5.2 Normas antidumping

Últimamente la CFC ha llevado a cabo un examen de la política antidumping que aplica el Ministerio de Comercio e Industria de México. La CFC es miembro de la Comisión Interministerial de Comercio Exterior, que examina las medidas antidumping antes de que puedan aplicarse. Aunque la CFC sólo tiene capacidad limitada para influir en las medidas antidumping, vigila de cerca los posibles efectos anticompetitivos de las medidas antidumping en México.

A otro nivel, la CFC ha participado en debates internacionales sobre la idoneidad de sustituir la legislación antidumping por normas en materia de competencia. En ese contexto, ha estudiado la experiencia de la Unión Europea, Australia y Nueva Zelanda y, más recientemente, el Canadá y Chile.

## 6. Transparencia

La CFC considera de suma importancia la transparencia en la aplicación de la política de competencia. Para incrementar esa transparencia, ha adoptado diversas medidas, las más importantes de las cuales se examinan a continuación.

En primer lugar, la CFC publica una vez al año un informe de sus actividades. En esos informes se resumen los casos más importantes e ilustrativos resueltos por la Comisión, explicando los criterios económicos y jurídicos que se han aplicado en el análisis. En los informes anuales se pasa también revista a otras actividades, tales como la participación en foros internacionales, y se publican estadísticas sobre, entre otras cosas, el número y el tipo de casos resueltos.

En segundo lugar, el 17 de julio de 1997 la CFC organizó, con motivo de su cuarto aniversario, un seminario en el que se evaluó la experiencia obtenida por la Comisión y se explicaron los criterios que suele aplicar. El seminario permitió entablar un importante diálogo entre los funcionarios de la CFC y el público en general.

Por último, la CFC publica una página en Internet, que, en septiembre de 1997, resumía la práctica totalidad de los casos resueltos, excluyendo, naturalmente, los datos confidenciales. En la página, que es bilingüe (español e inglés) se indican también los criterios adoptados oficialmente por la CFC, así como el texto íntegro de la Ley Federal de Competencia Económica, los informes anuales y otros documentos pertinentes.

La dirección de la página de la CFC en Internet es la siguiente: <http://cfc.gob.mx>.