



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Iniciativa con proyecto de Decreto que expide la Ley Federal de Competencia

iescefp / 004 / 2014

Económica y reforma el artículo 254 Bis del Código Penal Federal

12 de marzo de 2014

Resumen Ejecutivo

Antecedentes

La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, otorgó a la Comisión Federal de Competencia Económica (Comisión), la naturaleza de un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Dicha reforma dotó de facultades a la Comisión que le permiten ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

El nuevo organismo de competencia económica no sólo es independiente y autónomo, sino que adquiere una mayor fuerza institucional, al exigir a nivel constitucional la separación entre la autoridad que lleva a cabo la investigación, respecto de la que resuelve los procedimientos que se sustancian en forma de juicio, lo que permitirá contar con las herramientas necesarias para hacer valer sus determinaciones.

Resulta impostergable contar con la legislación secundaria que permita al Estado mexicano garantizar la libre competencia y concurrencia. A poco más de veinte años de la publicación de la Ley Federal de Competencia Económica vigente, la política de libre concurrencia y competencia económica requiere de un nuevo diseño institucional que permita ubicar al país dentro de las mejores prácticas internacionales en la materia.

Por ello, la iniciativa está encaminada a generar esquemas que permitan acabar con las prácticas monopólicas y demás conductas anticompetitivas que durante años han retrasado el crecimiento económico del país, mediante la creación de un órgano autónomo, independiente e imparcial en materia de competencia económica, la generación de esquemas de libre competencia y libre concurrencia, la prevención, investigación y combate a los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, así como el establecimiento de sanciones a quienes atenten contra la libre competencia y concurrencia.

A continuación se presentan los diez puntos relevantes de la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Competencia Económica y se reforma el artículo 254 Bis del Código Penal Federal.

1. Comisión Federal de Competencia Económica.

Como parte de la estructura orgánica de la Comisión, se establece que el Pleno de la Comisión será el órgano de gobierno integrado por siete comisionados designados por el Ejecutivo Federal, a propuesta de la Comisión Evaluadora,¹ con la ratificación del Senado. A efecto de garantizar la conformación escalonada de la junta de gobierno, en el régimen transitorio se prevé que los nombramientos de los primeros seis comisionados concluirán su encargo el último día de febrero de los años de 2016 al 2021. El Comisionado Presidente concluirá su encargo el último día de febrero del 2022. Posteriormente, durarán en su encargo nueve años.

El Pleno de la Comisión tendrá la facultad de expedir su propio estatuto orgánico; por otro lado, se contempla la creación de una autoridad investigadora, como un órgano con autonomía técnica y de gestión encargado de desahogar las investigaciones de la Comisión y cuyo titular será designado por mayoría de cinco comisionados. El establecimiento de esta autoridad, tiene por objeto dar cumplimiento al mandato constitucional de separar las áreas, funciones y procedimientos de investigación, respecto de las de resolución.

Cuando el Pleno toma conocimiento y ordena a la unidad correspondiente la instrucción del procedimiento en forma de juicio, el órgano de gobierno actúa imparcialmente, ya que no le corresponde la investigación ni dictaminación de la existencia de probables conductas anticompetitivas o concentraciones ilícitas. Su papel será iniciar el procedimiento por la posible existencia de conductas prohibidas, dar oportunidad al presunto responsable de defenderse y una vez concluido el procedimiento, resolver lo conducente. Con este mecanismo el Pleno como resolutor se mantiene ajeno e imparcial a la investigación.

Se prevé el establecimiento de una Contraloría Interna como un órgano de fiscalización con autonomía técnica y de gestión, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados; y tiene entre sus atribuciones la de notificar al Senado de la República, cuando considere que existen hechos que actualicen una posible causa de remoción de los comisionados.

2. Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL).

De conformidad con lo dispuesto por la Constitución, se dispone que el IFETEL sea la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en estos temas ejercerá en forma exclusiva las facultades que el artículo 28 de la Constitución y las leyes establecen para la Comisión.

¹ Integrada por los Titulares del Banco de México (BANXICO), El Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Para desahogar posibles conflictos de competencia entre los órganos constitucionales autónomos, se propone que sea la autoridad judicial la que determine cuál de dichos órganos deberá conocer del asunto en cuestión.

3. Conductas Anticompetitivas.

La presente iniciativa retoma los conceptos que se encuentran en la ley vigente respecto de prácticas monopólicas relativas, determinación de mercado relevante, de poder sustancial y concentraciones, en razón de que han probado una eficaz aplicación durante los 20 años de vigencia y el Poder Judicial de la Federación ha confirmado su congruencia con el marco jurídico. Asimismo, se plantean dos conceptos adicionales: i) estrechamiento de márgenes consistente en la reducción del margen existente entre el precio de acceso a un insumo esencial provisto por uno o varios agentes económicos y el precio del bien o servicio ofrecido al consumidor final por esos mismos agentes económicos, utilizando para su producción el mismo insumo; y ii) denegación, restricción de acceso o acceso en términos y condiciones discriminatorias a un insumo esencial.

4. Facultades Incrementales de la Comisión Federal de Competencia Económica.

La reforma constitucional en la materia estableció expresamente tres facultades para la Comisión, a fin de que ésta pueda cumplir eficazmente con su objeto de promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica. Estas son:

- i) Ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia.

La lógica bajo la cual se pretende regular esta nueva facultad parte de considerar que las medidas serán prevenidas mediante mecanismos ex ante de revisión, así como combatidas mediante mecanismos ex post de detección y sanción por la realización de prácticas monopólicas absolutas o relativas y concentraciones ilícitas.

- ii) Regular el acceso a insumos esenciales.

Para determinar la existencia de insumo esencial, la Comisión deberá considerar los siguientes criterios:

- Si el insumo es detentado o prestado por un solo agente económico o un número reducido de agentes económicos.
- Si no es viable la reproducción del insumo desde un punto de vista técnico, legal o económico por otro agente económico.
- Si el insumo resulta indispensable para la provisión de bienes o servicios en uno o más mercados, y no tiene sustitutos cercanos.

La Comisión sólo deberá determinar la existencia de insumos esenciales cuando requieran ser regulados para eliminar efectos anticompetitivos.

iii) Ordenar la desincorporación de activos.

Se considera como sanción máxima la orden de desincorporar activos, así como derechos, partes sociales o acciones en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos. Por su importancia, en el procedimiento se faculta a la Comisión a solicitar opinión técnica no vinculatoria a la dependencia coordinadora del sector respecto a las medidas que, en su caso, pueda imponer.

5. Opiniones Formales.

La presente Iniciativa faculta a la Comisión para emitir opiniones no vinculantes respecto de los ajustes a programas y políticas llevados a cabo por las autoridades públicas, así como respecto de los anteproyectos de disposiciones, acuerdos y demás actos administrativos de carácter general que pretendan emitir dichas autoridades, cuando puedan tener efectos contrarios al proceso de competencia. Asimismo, podrá opinar sobre la incorporación de medidas protectoras en los procesos de desincorporación de entidades o procedimientos de licitaciones, concesiones o permisos cuando así lo determinen otras leyes o el Ejecutivo Federal mediante acuerdos o decretos.

6. Investigación y Procedimiento en Forma de Juicio.

La autoridad investigadora adquiere el carácter de parte en el procedimiento y está facultada para solicitar al Pleno en cualquier momento la emisión de medidas cautelares relacionadas con la materia de la investigación que considere necesarias para evitar un daño de difícil reparación o asegurar la eficacia del resultado de la investigación y resolución del procedimiento.

7. Reparación de Daños y Perjuicios.

La Comisión puede imponer multas y otras medidas punitivas a los agentes económicos que infrinjan las normas de competencia económica incurriendo en una práctica monopólica o concentración ilícita. El objetivo de las reclamaciones por daños y perjuicios tiene por finalidad reparar el daño causado por una práctica monopólica o concentración ilícita.

Se propone que la acción de daños y perjuicios se someta al conocimiento de los tribunales especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones cuando la resolución de que se trate quede firme y usando ésta como base de la acción. A fin de proteger los derechos de los posibles afectados, el inicio de la investigación interrumpirá el plazo para la prescripción de la acción de responsabilidad civil.

8. Sanciones Penales.

Se busca crear incentivos para propiciar la libre competencia y competencia económica, eliminando los tratos discriminatorios y el establecimiento desproporcionado y caprichoso de precios en el mercado en los diversos bienes y servicios.

Se propone reformar el Código Penal Federal, a efecto de aumentar las penas correspondientes a los delitos derivados de prácticas monopólicas absolutas de cinco a diez años de prisión y de mil a diez mil días de multa, equiparándolas con las más altas para delitos patrimoniales y con estándares internacionales.

9. Procedimientos de Dispensa y Reducción del Importe de Multas.

En estrecha relación con las medidas punitivas a que se refiere el apartado anterior, están las sanciones administrativas pecuniarias a que se hacen acreedores los infractores de la Ley.

Esta iniciativa retoma del texto vigente de la Ley Federal de Competencia Económica, los instrumentos de política pública específicos para desincentivar la realización de las conductas prohibidas por esta Ley, otorgando la oportunidad a los agentes económicos que las realicen, de exponerlas voluntariamente ante la Comisión, a cambio de la dispensa o reducción de las multas que les correspondería pagar conforme a la Ley.

En el caso de prácticas monopólicas absolutas, el mayor beneficio de reducción de las multas se otorgaría al primero de los agentes económicos que revele su participación en dicha conducta ilícita y coopere en forma plena y continua con la Comisión, en la sustanciación de la investigación y, en su caso, en el procedimiento seguido en forma de juicio. Este beneficio se reducirá gradualmente para los agentes económicos que acudan posteriormente en iguales términos a exponer su conducta.

La dispensa y reducción del importe de multas no exime a los beneficiados de ser sujetos de reclamaciones por daños y perjuicios que la conducta anticompetitiva hubiera causado a terceros. Estos instrumentos de política pública han demostrado en el plano internacional su eficacia para la detección de conductas anticompetitivas.

10. Procedimientos ante la Comisión por Medios Electrónicos.

Se abre la posibilidad de que la Comisión pueda interactuar de manera legal con los particulares y sustanciar cualquier procedimiento por medios electrónicos, observando en todo caso los principios de gobierno digital y datos abiertos, así como las disposiciones aplicables en materia de firma electrónica.

De conformidad con la evaluación de impacto presupuestario emitida por la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Economía, esta Dependencia manifiesta que no tiene impacto presupuestario la presente Iniciativa.