

CAPÍTULO SEGUNDO
MARCO JURÍDICO DEL DERECHO DE LA COMPETENCIA
ECONÓMICA EN MÉXICO

I. Introducción	49
II. Fundamento constitucional	51
1. Artículo 5o. constitucional	51
2. Artículo 25 constitucional	53
3. Artículo 28 constitucional	55
4. Artículo 131 constitucional	60
5. Artículo 133 constitucional	61
III. Regulación vigente en el sistema jurídico mexicano	65
1. Ley Federal de Competencia Económica y su reglamento	65
2. Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia	67
3. Diversas leyes y reglamentos sectoriales	67
4. Ley de Comercio Exterior y su reglamento	80
5. Código Fiscal de la Federación y Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia Administrativa y Fiscal	80
6. Ley de Propiedad Industrial y su reglamento	81
7. Ley Federal de Derechos de Autor y su reglamento	82
8. Ley Federal de Protección al Consumidor	83
9. Otras leyes que protegen a los consumidores	85
IV. Autoridades: organismos descentralizados y desconcentrados de la Secretaría de Economía	94
1. Comisión Federal de Competencia (Cofeco)	95
2. Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel)	98
3. La Unidad de Prácticas de Comercio Internacional (UPCI)	102
4. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI)	103
5. Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco)	107

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO JURÍDICO DEL DERECHO DE LA COMPETENCIA ECONÓMICA EN MÉXICO

I. INTRODUCCIÓN

El Estado mexicano contemporáneo es consecuencia de la primera revolución social de América Latina y, por tanto, su perfil y orientación, plasmados en la carta fundamental, apuntan a conformar una sociedad democrática no sólo en lo político sino también en lo social. Se trata de un cuadro institucional donde corresponde al Estado planificar el orden económico garantizando la capacidad de competencia en los mercados (artículo 28 constitucional), sirviendo como mecanismo de control de los monopolios y oligopolios, esto es, evitando o reduciendo la concentración de poder en los mercados, ordenando, completando y fomentando la competencia.

Sin embargo, dichos postulados han sido sometidos a las exigencias de la globalización mundial, orientada hacia una economía de mercado de discutible eficacia y abierta a los factores financieros y comerciales internacionales. Asistimos, en consecuencia, a una dualidad jurídica debido a que la carta fundamental ratifica la línea nacional o *hacia adentro*, y la política actual se articula a un modelo global *hacia fuera*.

En los últimos quince o veinte años se han realizado importantes transformaciones en la estructura jurídico-económica nacional por medio de reformas a la legislación secundaria, es decir, se ha transformado la esencia del Estado de economía mixta plasmado constitucionalmente sin la necesidad de plantear reformas constitucionales, básicamente a través de la suscripción de tratados de libre comercio¹ y la modificación de las leyes internas.

¹ Véase López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México*, México, UNAM, 1997.

El impacto que la suscripción de dichos tratados ha generado en México, a nivel estrictamente jurídico, se ve materializado en la importante cantidad de reformas a leyes de materias específicas: aquellas relacionadas con el comercio y la competencia en los mercados.

El proceso de intervención del Estado en la actividad económica se inicia a principios del siglo XX en las economías liberales, en forma coyuntural y esencialmente supletoria ante fallas temporales de los mecanismos autorregulatorios del mercado. La intervención del Estado en la economía surge como el instrumento temporal por el cual el poder público penetra al sistema económico, para corregir las contradicciones y crisis internas del modelo económico.

En México, el intervencionismo estatal encuentra un impulso importante en la década de los ochenta durante el gobierno de Miguel de la Madrid, quien realiza una serie de reformas constitucionales importantes, regulando el sistema de planificación estatal y economía mixta, sin embargo, y contradictoriamente al mismo tiempo, aplica políticas de apertura comercial y privatización.

En este periodo podemos ubicar el surgimiento del derecho de la competencia en México, ya que las reformas constitucionales, que estructuran el sistema de economía mixta, dan lugar a una importante cantidad de normas que se enmarcan dentro del derecho económico. Además, la apertura comercial fomentó la creación de nuevas leyes tales como la Ley de Comercio Exterior, y durante el periodo de 1988 a 1994 se consolida definitivamente el impulso del TLCAN ya que éste generó la necesidad de revisar todo el marco jurídico incluyendo las leyes de competencia vigentes.

En este capítulo presentamos las principales normas que conforman el derecho de la competencia. Comenzamos por un análisis de los fundamentos constitucionales para continuar con la relación de las leyes y reglamentos aplicables. La idea original era incluir estos elementos al principio de cada uno de los capítulos respectivos, sin embargo, compendiar dichas referencias en un solo capítulo nos es de gran utilidad, sobre todo porque nos permite destacar el hecho de que existe un amplísimo marco normativo.

El derecho de la competencia, como hemos afirmado, regula el desempeño de los agentes económicos en el mercado, asignando a la autoridad facultades preventivas y sancionatorias de diverso tipo. Por el objeto de este derecho es sumamente complicado delimitar con precisión las normas que contengan alguna disposición relacionada ya que existe una gran cantidad de leyes que están vinculadas de forma indirecta.

Para efectos de este capítulo, presentamos sólo las normas en que existe una vinculación directa; se trata de un listado de leyes y reglamentos ordenados temáticamente siguiendo la estructura de las diversas áreas que integran el derecho de la competencia: prácticas restrictivas, prácticas desleales de comercio internacional, propiedad intelectual y protección a los consumidores.

II. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El fundamento constitucional del derecho de la competencia se encuentra principalmente en los artículos 5o., 25, 28, 131 y 133.

1. *Artículo 5o. constitucional*

El artículo 5o. es uno de los pilares constitucionales a partir de los cuales se puede construir el derecho de la competencia en México, toda vez que norma la libre concurrencia otorgándole el carácter de *garantía individual*, es decir, un derecho individual que debe ser reconocido y custodiado por los diversos órganos públicos.

El texto vigente dispone que “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos...”² Esta garantía nos brinda la posibilidad de adquirir el carácter de agente económico y realizar la actividad económica que nos parezca mejor.

A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

² Esta redacción es similar a la del artículo 4o. de la Constitución de 1857 “Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto ...”. Barrera Graft, Jorge “Libre concurrencia, competencia desleal y monopolios”, *Derecho constitucional, estudios en homenaje al Doctor Hector Fix-Zamudio (en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas)*, UNAM, 1988, p. 51.

La ley determinará en cada estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

Como todas las garantías individuales, no se trata de un derecho absoluto sino que posee diversas limitaciones expresas e implícitas. La limitación expresa más relevante es la necesidad de que dicha actividad sea lícita, es decir, se realice con estricto apego a las normas jurídicas vigentes y observando las normas específicas que establece dicho artículo.

Una segunda limitación expresa es la de tener la capacidad para desempeñar la actividad que nos proponemos y en los casos que establezca la ley contar con un título profesional.

Una limitación implícita es la relativa a poseer los recursos necesarios para desempeñar la actividad que planeamos. Esto que puede parecer una trivialidad es un factor muy importante para comprender el fin último del

derecho de la competencia. La norma nos dice que “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode”, sin embargo, por los montos de inversión que se requieren para participar en algunos sectores, no cualquiera puede hacerlo. Es decir, mediante la garantía de libertad de concurrencia se nos faculta para acceder al mercado de nuestra preferencia, siempre y cuando tengamos la capacidad económica para hacerlo. Un caso muy particular se presenta con los llamados *monopolios naturales* que son aquéllos donde los montos de inversión son tan elevados que difícilmente se llega a desarrollar la competencia pues sólo muy pocos agentes tienen la capacidad para desarrollarlos.

La libre concurrencia requiere para su ejercicio de la existencia y reconocimiento de la libertad de trabajo, industria, comercio, asociación y reunión. La libre competencia es resultado de la libertad de iniciativa y se manifiesta como expresión del trabajo humano; pero además tendría un éxito bastante limitado si una vez que se ha conseguido el acceso a un mercado, al tratar de desempeñarse adecuadamente en él, existieran barreras que obstaculizaran la libre actuación de los agentes económicos. Ello se logra mediante la garantía de libre competencia consagrada por el artículo 28 constitucional misma que será comentada posteriormente.

2. *Artículo 25 constitucional*

De forma general, el artículo 25 constitucional establece el sistema de planeación democrática, y nos da elementos que afirman el derecho de la competencia:

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Podemos decir que este artículo, en principio, hace del desarrollo una actividad encomendada al Estado, sin embargo hace concurrir al logro de dicho objetivo a los sectores público, privado y social. Esta disposición constituye el fundamento constitucional del derecho económico, el cual valida la intervención del Estado en la economía con un objetivo muy preciso: el desarrollo económico.

En los últimos años hemos observado como ese Estado intervencionista y promotor del desarrollo se ha transformado y ha dejado muchas de las actividades que tradicionalmente desarrollaba en manos de particulares. Es evidente la reducción que ha tenido el sector paraestatal en México durante los últimos años; este retiro del Estado de diversas áreas estratégicas, coloca al sector privado en una posición significativamente relevante. En consecuencia, la disminución del sector público³ y la escasa presencia del sector

³ Según el *Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* “Como resultado de la creación y desincorporación de entidades paraestatales, el universo

social colocan a los agentes privados como centro del crecimiento y del desarrollo económico.

No estamos diciendo que la función del Estado sea irrelevante, de hecho el manejo de la política económica y la formulación de políticas públicas son factores esenciales para el crecimiento y el desarrollo del país. No estamos pensando en una desaparición del derecho económico y un reemplazo por el derecho de la competencia, es más bien una ampliación paulatina del derecho de la competencia, simultánea a la disminución del derecho económico.

En este sentido, y toda vez que tanto la disminución de la intervención estatal como el predominio del mercado son cuestiones evidentes, creemos en la existencia de una interacción indisoluble entre el derecho económico y el derecho de la competencia. El Estado cuida del mercado y esto no cambiará por lo menos en el corto plazo, y aun suponiendo que el mercado pudiera regularse por sí mismo, existen diversas áreas vinculadas con la prestación de servicios que a muchos agentes privados no les interesa desarrollar porque no resultan lucrativas, mismas que deben ser desarrolladas necesariamente por el Estado.

El hecho de que la balanza se esté inclinando decididamente hacia el lado del mercado, no significa tampoco que se deba eliminar por completo a las empresas y agentes públicos. Por el contrario, debería ser una señal que nos impulsara a fortalecer más a dicho sector y a otorgar mayores estímulos al sector social, ya que el sector privado no busca necesariamente como fin último el desarrollo de una sociedad, éste se da, en ocasiones, como consecuencia del desempeño y ampliación de las actividades privadas, pero no es un fin en sí mismo.

3. *Artículo 28 constitucional*

La regulación sobre prácticas restrictivas en México tiene antecedentes que datan del siglo XIX en la Constitución de 1857, cuyo artículo 20 disponía: “No habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente los relativos

pasó de 202 el 1 de diciembre de 2000 a 205 el 31 de diciembre de 2001. De ese total, 177 están vigentes y 28 están en proceso de desincorporación. De las entidades vigentes, 77 son organismos públicos descentralizados, 80 son empresas de participación estatal mayoritaria y 20 son fideicomisos públicos”, p. 201.

a la acuñación de moneda, a los correos y los privilegios que por tiempo limitado se concedan por Ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora”.

Esta disposición es el antecedente del artículo 28 de la Constitución vigente, que es fundamento de la legislación sobre prácticas restrictivas y de las atribuciones de la autoridad para establecer sanciones contra las conductas que se oponen a la libre competencia.

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

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; 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 las 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 monopolio 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 otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúan en la representación del banco y de los 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 a 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.

Los dos primeros párrafos son fundamento de la regulación de prácticas restrictivas o monopólicas. Del primer párrafo se observa que las conductas prohibidas constitucionalmente son: los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las exenciones de impuestos y las prohibiciones a título de protección a la industria.

El tercer párrafo resulta de gran trascendencia pues prevé que *la ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses*. Es decir, relaciona la regulación sobre prácticas restrictivas o monopólicas con la regulación de protección al consumidor, confirmando lo que en repetidas ocasiones hemos afirmado sobre la conformación del derecho de la competencia económica. La protección de los derechos de los consumidores es un aspecto importante dentro de la regulación de competencia, ya que mediante ésta se busca un equilibrio entre las fuerzas de mercado, evitando que los consumidores sean objeto de prácticas que lesionen sus intereses, derivadas de actos engañosos de comercio.

Los siguientes párrafos del artículo 28 establecen una serie de excepciones que no son consideradas como monopolios,⁴ mismos que para efectos de este análisis se dividen en dos grupos: aquéllas que son desarrolladas por el Estado en áreas estratégicas de la economía y las desarrolladas por particulares.

⁴ Se trata de verdaderos monopolios, los cuales podríamos calificar de *monopolios estatales* o *monopolios permitidos*. En este sentido, Rafael Pérez Miranda considera que "...lo que quiere decir la norma es que no están prohibidos". *Propiedad industrial y competencia en México*, México, Porrúa, p. 298.

1) Actividades desarrolladas por el Estado u organismos gubernamentales.

- 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. Conviene aclarar que por influencia del TLCAN estas áreas estratégicas han pasado a ser áreas prioritarias vía reformas a las leyes secundarias o de dudosa constitucionalidad (electricidad, correos, petroquímica, etc.).
- 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.

2) Actividades desarrolladas por particulares.

- Las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores.
- Los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas como *derechos de propiedad intelectual*. Este es el fundamento constitucional para incluir en el derecho de la competencia las normas de este tipo.

Este artículo no sufrió ninguna reforma en el periodo de 1917 a 1982, cuando se modificó por la nacionalización de la banca (DOF 17 de noviembre de 1982). Sin embargo, es a través de la reforma del 3 de febrero de 1983 cuando dicho artículo se modifica sustancialmente ya que se incorpora la protección a los consumidores a través de la fijación de precios máximos y la imposición de modalidades a la organización de la distribución de los artículos necesarios para la economía nacional o el consumo popular, es decir, se consagran atribuciones públicas intervencionistas. Es también con esta reforma que se incorpora la regulación de monopolios permitidos (aquellos que la Constitución considera que no son monopolios, aunque de hecho lo son) a que hemos hecho referencia.

La reforma del 20 de agosto de 1993 decreta la autonomía del Banco de México. El 2 de marzo de 1995 se reforma el párrafo cuarto de dicho artículo para excluir la comunicación vía satélite y los ferrocarriles del listado de áreas estratégicas y adquieren el carácter de prioritarias.

En síntesis, este artículo es la base de nuestro derecho de la competencia en la concepción amplia que abordamos en este volumen ya que a la legislación *antitrust* se suman menciones expresas a la protección de los consumidores y al derecho de la propiedad intelectual, específicamente derecho de autor, con lo cual fundamentamos ampliamente el ámbito de aplicación de este derecho de la competencia.

4. Artículo 131 constitucional

Este precepto constitucional establece las bases con que el gobierno federal está facultado para prevenir o sancionar las prácticas desleales de comercio internacional, es decir, *dumping* y subvenciones. Estas facultades además están legitimadas por los tratados internacionales suscritos conforme al artículo 133 que se analizará posteriormente, que se relaciona con los acuerdos sobre *antidumping* y subvenciones, y cuotas compensatorias de la OMC y el capítulo XIX del TLCAN.

En efecto, el segundo párrafo del artículo 131 constitucional es el fundamento de las atribuciones del Ejecutivo federal para establecer cuotas compensatorias a las exportaciones.

Es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Una interpretación literal del segundo párrafo nos lleva a concluir que esta facultad debe entenderse como una excepción dentro de las atribucio-

nes del Ejecutivo federal. Sin embargo, en la práctica, esta atribución se ejerce de modo *permanente*, toda vez que la Ley de Comercio Exterior, reglamentaria de esta disposición, en su artículo 4o. confirma estas facultades pero además las amplía.

Este artículo es fundamento constitucional del derecho de la competencia ya que como consecuencia de las facultades que la ley le atribuye al Ejecutivo federal, ha sido posible una apertura comercial que ha fomentado la presencia de bienes extranjeros en nuestro territorio que compiten directamente con los bienes nacionales; en dicha relación suelen presentarse conductas que alteran la competencia económica ya que muchas veces se introducen mercancías con precios artificialmente bajos, ocasionando con ello daños a los productores nacionales. Este tipo de prácticas, conocidas como prácticas desleales de comercio internacional, son uno de los tipos principales de prácticas anticompetitivas a que se hizo referencia en el capítulo anterior.

5. *Artículo 133 constitucional*

En México, el artículo 133 constitucional establece la jerarquía de leyes dentro del sistema jurídico nacional en los siguientes términos:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

De una primer lectura podemos obtener una interpretación literal en el sentido de que tanto la Constitución como las leyes y tratados, son la Ley Suprema de la Unión. Entender esto puede llevarnos a serias contradicciones, tales como la posibilidad de suscribir un tratado sin observar las disposiciones constitucionales —finalmente estamos considerando que tienen el mismo nivel jerárquico—, situación que es contradictoria con el principio de supremacía constitucional.⁵ Sin embargo, de una interpretación sistemá-

⁵ Pensando en procesos de integración más avanzados, por ejemplo una unión económica, es necesario reestructurar este rígido principio de jerarquía de normas, toda vez que se entiende que para la consolidación de éste, se requiere que el orden jurídico interno se subordine al nuevo orden jurídico supranacional.

tica podemos concluir que tanto las leyes como los tratados internacionales requieren para su aprobación cumplir con diversos requisitos establecidos constitucionalmente, es decir, se encuentran subordinados.

La siguiente interrogante se plantea respecto a la jerarquía entre los tratados y las leyes internas. Sabemos que la simple publicación de un acuerdo o tratado en el DOF, conforme a las disposiciones constitucionales y legales respectivas, hacen de éste un acuerdo autoaplicativo. Para que tengan una aplicación eficaz requieren una adecuación de la legislación interna, es decir, es un doble juego de fuerzas en donde el tratado impone la necesidad de reformar las leyes internas, pero mientras éstas no se reformen, la aplicabilidad del tratado es muy incierta.

En mayo de 1999, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia por unanimidad de diez votos resolvió el amparo en revisión 1475/98 promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, y consideró que el artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (que textualmente dispone que: “En cada dependencia sólo habrá un sindicato...”) va en contra del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo al derecho de sindicalización.

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión “...serán la Ley Suprema de toda la Unión...” parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de “leyes constitucionales”, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y com-

prometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la gaceta del *Semanario Judicial de la Federación*, número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA”; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98, Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, 11 de mayo de 1999, unanimidad de diez votos, ausente: José Vicente Aguinaco Alemán, ponente: Humberto Román Palacios, secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la gaceta del *Semanario Judicial de la Federación*, número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA”.⁶

⁶ Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, novena época, Pleno, t. X, noviembre de 1999, tesis: P. LXXVII/99, p. 46.

Jorge Carpizo considera que la tesis jurisprudencial es correcta y muy importante por las siguientes razones:⁷

- a) Menciona las leyes constitucionales y aunque expresamente no admite su existencia, realmente sí la acepta porque si no fuera así, no podría llegar a la conclusión de que en México no existe jerarquía entre la ley federal y la ley local.
- b) Al realizar la mencionada interpretación respeta el recto sentido de varios y muy importantes artículos de nuestra Constitución, aunque la nueva tesis sólo pone énfasis en el artículo 124 que establece la regla general de la división de competencia entre la federación y las entidades federativas.
- c) Los argumentos que sostienen esta tesis al final de cuentas se podrían resumir en una sola idea: tanto el tratado internacional como la ley constitucional son normas de la unidad del Estado federal y no de alguno de los dos órdenes que integran a ese Estado federal: la federación y las entidades federativas.
- d) Después de tantos tropiezos que la Suprema Corte de Justicia ha tenido en la interpretación del artículo 133 constitucional, ahora presenta una tesis que es más armónica con diversos preceptos constitucionales y con la naturaleza que la propia ley señala a nuestro Estado federal.

Para Manuel Becerra Ramírez

Con estos criterios, no nada más los jueces federales y locales, sino también los practicantes, deberán tener mucho cuidado en conocer el derecho internacional y las resoluciones en el ámbito internacional donde el Estado sea parte. Además, el criterio de la Corte de considerar a los tratados internacionales como jerárquicamente superiores a las normas federales aumenta la importancia de los tratados como elementos jurídicos internos.⁸

⁷ Carpizo, Jorge, “Los tratados internacionales tienen jerarquía superior a las leyes federales. Comentario a la tesis 192,867 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 3, julio-diciembre, 2000, p. 182.

⁸ Becerra Ramírez, Manuel, “Tratados internacionales, se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución federal (Amparo en revisión 1475/98)”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 3, julio-diciembre, 2000, p. 147.

III. REGULACIÓN VIGENTE EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

1. *Ley Federal de Competencia Económica*⁹ y su reglamento¹⁰

La Ley Federal de Competencia Económica es la ley fundamental en materia de prácticas restrictivas, es *reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, es de observancia general en toda la República y aplicable a todas las áreas de la actividad económica*.¹¹ “Esta ley tiene por 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”.¹²

La ley regula y sanciona los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y las restricciones al comercio entre entidades federativas; establece la Comisión Federal de Competencia, delimitando su estructura y sus funciones, así como las disposiciones generales de procedimiento ante dicho organismo y los recursos procedentes. La acción del Estado se da en dos vertientes: correctiva y sancionatoria.

La Ley Federal de Competencia Económica representa un viraje importante en la concepción de la forma de intervención del gobierno. Quedaron atrás las intervenciones asociadas a los controles directos, ahora reemplazadas por un enfoque que busca, en primera instancia, fortalecer la capacidad autoregulatoria de los mercados y, en caso necesario, la acción directa del Estado para sancionar prácticas o concentraciones monopólicas.¹³

Por su parte, el reglamento de la LFC es un instrumento fundamental en la interpretación y aplicación de la ley. Fue expedido siete años después que la LFCE, y su expedición llenó un enorme vacío y graves deficiencias existentes en la ley, sin embargo generó un nuevo problema: se viola la jerarquía constitucional de leyes, ya que existen gran cantidad de normas

⁹ Publicada en el DOF el 24 de diciembre de 1992, vigente desde el 23 de junio de 1993, reformada en el DOF, 23 de enero de 1998.

¹⁰ DOF, 4 de marzo de 1988.

¹¹ Artículo 1o., LFCE.

¹² Artículo 2o., LFCE.

¹³ Cofeco, *Informe anual 93-94*, p. 9.

que por su naturaleza y alcance deberían constar en una ley (acto legislativo) y no en un reglamento (acto formalmente administrativo).¹⁴

La aplicación de esta regulación se presenta en tres ámbitos: sujetos regulados, actividad económica y territorio. En cuanto a los sujetos, es aplicable en principio a todos los agentes económicos, incluidos el Estado y sus organismos.

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.¹⁵

La aplicación respecto de personas físicas o morales no requiere mayor explicación; en cuanto a las dependencias o entidades de la administración pública federal, es conveniente hacer la aclaración de que incluso las dependencias y organismos que tengan a su cargo las funciones exclusivas del Estado en áreas estratégicas *estarán sujetos a lo dispuesto por esta ley respecto de actos que no estén expresamente comprendidos dentro de las áreas estratégicas*.¹⁶ En la aplicación a las asociaciones y agrupaciones de profesionistas debe tenerse en cuenta que éstas, por lo general, se constituyen como personas morales y como tales se encuentran sujetas a regulación.

Por lo que hace a la actividad económica, existen diversas actividades que se exceptúan de la aplicación de las leyes de competencia y algunas otras que cuentan con una regulación especial. Las actividades exentas son aquéllas que en términos constitucionales *no constituyen monopolios*, señaladas con anterioridad.

Actualmente, preocupa la forma de delimitar el ámbito territorial de aplicación de las leyes sobre competencia en sentido estricto, toda vez que los mercados comúnmente rebasan las fronteras nacionales para convertirse en mercados regionales o incluso globales, y las conductas de las empresas en un país pueden restringir la competencia en otro.

¹⁴ Un buen ejemplo de la afirmación anterior es el capítulo segundo del reglamento, mismo que detalla los supuestos de las prácticas monopólicas absolutas y relativas; no sólo aclara y precisa los supuestos en que dichas prácticas se presentan, sino que amplía los tipos de conducta.

¹⁵ Artículo 3o., LFCE.

¹⁶ Segundo párrafo del artículo 4o., LFCE.

2. *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia*

Fue publicado en el DOF el 12 de octubre de 1993. Tal como dispone su artículo 1o., este reglamento “tiene por objeto establecer la estructura orgánica y las bases de operación de la Comisión Federal de Competencia” (Cofeco).

Esta comisión es la autoridad encargada de la aplicación de la legislación de competencia en sentido estricto. Es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, dotado de autonomía técnica y operativa.

3. *Diversas leyes y reglamentos sectoriales*

Los sectores que cuentan con una regulación especial son aquéllos que por su naturaleza constituyen monopolios naturales, o que derivados de procesos de privatización o desregulación, han sido abiertos a la competencia recientemente, tales como transporte, telecomunicaciones, energéticos y el sector financiero.

En cada uno de dichos sectores existen autoridades encargadas de aplicar normatividad específica de competencia, por lo que de generarse un conflicto la ley particular priva sobre la general, es decir, la LFCE es *desplazada* por las regulaciones sectoriales.

La regulación principal de dichos sectores es:

A. *Transportes*

- Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario¹⁷ y su reglamento.¹⁸

Como actividad económica prioritaria, el Estado debe promover el desarrollo del servicio ferroviario en “condiciones que garanticen la libre competencia entre los diferentes modos de transporte”. La ley establece funciones específicas de la Comisión Federal de Competencia relacionadas con su participación en los procesos de licitación:

¹⁷ DOF, 12 de mayo de 1995.

¹⁸ DOF, 30 de septiembre de 1996.

Artículo 1o. La presente ley es de orden público y de observancia en todo el territorio nacional, y tiene por objeto regular la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de las vías férreas cuando sean vías generales de comunicación, así como el servicio público de transporte ferroviario que en ellas opera y los servicios auxiliares.

El servicio ferroviario es una actividad económica prioritaria y corresponde al Estado ser rector de su desarrollo. Al ejercer sus funciones de rectoría, el Estado protegerá en todo momento la seguridad y la soberanía de la nación y promoverá el desarrollo del servicio ferroviario *en condiciones que garanticen la libre competencia* entre los diferentes modos de transporte.

Artículo 9o. Las concesiones a que se refiere este capítulo se otorgarán mediante licitación pública, conforme a lo siguiente:

IV. Los interesados deberán demostrar su capacidad jurídica, técnica, administrativa y financiera, debiendo señalar en forma preliminar, aquellas actividades cuya ejecución pretendan contratar con terceros y cumplir con los demás requisitos que se establezcan.

Entre tales requisitos, los interesados deberán contar con *opinión de la Comisión Federal de Competencia*, respecto de su participación en la licitación de que se trate.

Artículo 47. Cuando la Secretaría, por sí o a petición de parte afectada, considere que no existe *competencia efectiva*, solicitará la opinión de la Comisión Federal de Competencia para que, en su caso, la Secretaría establezca bases tarifarias. Dicha regulación se mantendrá sólo mientras subsistan las condiciones que la motivaron.

Los concesionarios sujetos a tal regulación podrán solicitar a la Comisión Federal de Competencia que emita opinión sobre la subsistencia de tales condiciones.

Se considera que existe competencia efectiva cuando haya por lo menos dos prestadores de servicio ferroviario o dos modos de transporte en la misma ruta o por rutas alternativas, siempre y cuando puedan ser considerados como alternativa viable.

El reglamento da una importante participación a la Cofeco en el proceso de privatización y una vez concluido éste, dicha comisión debe supervisar, en coordinación con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la competencia efectiva en el sector y de no ser así, ambas autoridades en conjunto están facultadas para establecer bases tarifarias.

- Ley de Aviación Civil¹⁹ y su reglamento²⁰

Según el artículo 42 de la Ley de Aviación Civil, los concesionarios o permisionarios fijarán libremente las tarifas por los servicios que presten, en términos que permitan la prestación de los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia; sin embargo, el cuarto párrafo, adicionado mediante la reforma de diciembre de 2001, dispone que:

La Secretaría podrá negar el registro de las tarifas fijadas por los concesionarios o permisionarios, si las mismas implican *prácticas depredatorias, de carácter monopolístico*, de dominancia en el mercado o una *competencia desleal* que impida la permanencia en el mercado de otros concesionarios o permisionarios, y podrá establecer niveles tarifarios mínimos o máximos, según sea el caso, para los servicios respectivos, a fin de ordenar dichos niveles, con el objeto de fomentar la sana competencia.

El artículo 43 le da una intervención expresa a la Cofeco en el establecimiento de bases de regulación tarifaria cuando no exista competencia efectiva.

Artículo 43. Cuando la Secretaría, por sí o a petición de la parte afectada, considere que no existe *competencia efectiva* entre los diferentes concesionarios o permisionarios, solicitará la opinión de la Comisión Federal de Competencia para que, en su caso, la Secretaría establezca bases de regulación tarifaria. Dicha regulación se mantendrá sólo mientras subsistan las condiciones que la motivaron.

En la regulación, la Secretaría podrá establecer tarifas específicas para la prestación de los servicios, así como mecanismos de ajuste y periodos de vigencia.

Los concesionarios y permisionarios sujetos a tal regulación podrán solicitar a la Comisión Federal de Competencia que emita opinión sobre la aplicación y subsistencia de tales condiciones.

¹⁹ DOF, 12 de mayo de 1995. Reformas publicadas en el DOF, el 22 de diciembre de 1995, el 23 de enero de 1998 y 28 de diciembre de 2001.

²⁰ DOF, 7 de diciembre de 1998.

- Ley de Aeropuertos²¹

Relaciona la participación de la Cofeco en la fijación de tarifas e introduce un concepto novedoso en la materia “condiciones razonables de competencia”.

Artículo 67. La Secretaría podrá establecer bases de regulación tarifaria y de precios para la prestación de los servicios aeroportuarios, y para los arrendamientos y contraprestaciones relacionadas con los contratos que los concesionarios o permisionarios celebren con los prestadores de servicios complementarios, cuando no existan *condiciones razonables de competencia*, de acuerdo con la opinión de la Comisión Federal de Competencia.

Artículo 68. Cuando la Secretaría, por sí o a petición de la parte afectada, considere que los servicios complementarios no reflejan condiciones adecuadas de competencia, solicitará la opinión de la Comisión Federal de Competencia para que, en su caso, se establezca regulación tarifaria o de precios.

Artículo 70. La regulación tarifaria o de precios que llegue a aplicarse, se mantendrá sólo mientras subsistan las condiciones que la motivaron. Los prestadores de servicios sujetos a regulación podrán solicitar a la Comisión Federal de Competencia que emita su opinión sobre la subsistencia de tales condiciones.

En la regulación se podrán establecer tarifas y precios máximos por el uso de bienes o la prestación de servicios específicos o conjuntos de éstos, así como mecanismos de ajuste y periodos de vigencia. Esta regulación deberá permitir la prestación de los servicios y la explotación de los bienes en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad y permanencia.

- Ley de Navegación²² y su reglamento²³

Artículo 33. La operación o explotación de embarcaciones en navegación de altura, que incluye el transporte y el remolque marítimo internacional, está abierta para los navieros y las embarcaciones de todos los países, cuando haya reciprocidad, en los términos de los tratados internacionales.

La Secretaría, previa opinión de la Comisión Federal de Competencia, podrá reservar, total o parcialmente, determinado transporte internacional de carga

²¹ DOF, 22 de diciembre de 1995.

²² DOF, 14 de enero de 1994, reformas del 23 de enero de 1998 y 26 de mayo de 2000.

²³ DOF, 16 de noviembre de 1998.

de altura, para que sólo pueda realizarse por empresas navieras mexicanas, con embarcaciones mexicanas o reputadas como tales, cuando no se respeten los principios de libre competencia y se afecte la economía nacional.

Artículo 36. El otorgamiento de concesiones y permisos a que se refiere esta ley se ajustará a las disposiciones en materia de competencia económica. La revocación de las concesiones y permisos estará sujeta al procedimiento que para ello establece la Ley de Puertos.

Artículo 99. Las tarifas de fletes para los servicios regulares en navegación de altura y los recargos se sujetarán a lo dispuesto en la Convención sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas.

Los fletes correspondientes a otros servicios de transporte por agua mediante conocimiento de embarque o contrato de fletamento serán pactados libremente por las empresas navieras y los usuarios. Cuando no exista competencia efectiva en la explotación del servicio, la Secretaría a petición de la parte afectada y previa resolución favorable de la Comisión Federal de Competencia, establecerá las bases tarifarias respectivas.

Artículo 106. Por el contrato de transporte de personas por agua la empresa naviera o el operador se obliga a transportar, en un trayecto previamente definido, a una persona, previo pago de una tarifa. Este contrato debe constar en un documento denominado boleto, al portador o nominativo.

Cuando no exista una *competencia efectiva* en la prestación del servicio regular de transporte de personas por agua, la Secretaría, previa opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia, establecerá las bases tarifarias respectivas.

En caso de que se fijen tarifas, éstas deberán ser máximas e incluir mecanismos de ajuste. Éstos deberán permitir la prestación del servicio en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad y permanencia. La regulación tarifaria sólo permanecerá en tanto subsistan las condiciones que le dieron origen.

- Ley de Puertos²⁴ y su reglamento²⁵

El artículo 29 dispone que *los títulos de concesión, permisos y autorizaciones a que se refiere la ley se ajustarán a las disposiciones en materia de*

²⁴ DOF, 19 de julio de 1993.

²⁵ DOF, 21 de noviembre de 1994. Reformas del 2 de diciembre de 1994 y 16 de noviembre de 1998.

competencia económica y también se prevé la fijación de precios y tarifas máximas (artículo 59).

Artículo 29. Los títulos de concesión, permisos y autorizaciones a que se refiere esta ley se ajustarán a las disposiciones en materia de competencia económica.

Artículo 59. Todos los actos de los concesionarios, permisionarios, operadores de terminales, marinas e instalaciones portuarias y prestadores de servicios, se sujetarán a las disposiciones aplicables en materia de competencia económica, incluidos los casos en que se fijen precios y tarifas máximos de acuerdo con lo previsto en esta ley.

Artículo 60. La Secretaría podrá establecer en los títulos de concesión y en los permisos las bases de regulación tarifaria y de precios para el uso de determinados bienes en puertos, terminales, marinas y para la prestación de los servicios cuando no existan opciones portuarias o de otros modos de transporte que propicien un ambiente de *competencia razonable*. Dicha regulación se mantendrá sólo mientras subsistan las condiciones que la motivaron.

Los administradores portuarios, de conformidad con lo que la Secretaría establezca en sus títulos de concesión, podrán determinar las bases tarifarias y de precios a que se sujetarán los operadores de terminales, marinas e instalaciones portuarias y los prestadores de servicios con quienes tengan celebrados contratos.

Artículo 62. Cuando los sujetos a regulación de precios o tarifaria consideren que no se cumplen las condiciones señaladas en el artículo anterior, podrán solicitar a la Comisión Federal de Competencia un dictamen sobre el particular. Si dicha Comisión dictamina que las condiciones de competencia hacen improcedente la regulación en todo o en parte se deberá suprimir o modificar en el sentido correspondiente, dentro de los treinta días siguientes a la expedición de la resolución.

- Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal²⁶

Dispone textualmente, en su artículo 10, que: “Este ordenamiento se sujetará a las disposiciones en materia de competencia económica, entre otras, en lo referente al otorgamiento de concesiones y permisos”, y se

²⁶ DOF, 22 de diciembre de 1993. Reformas del 4 de enero de 1999.

señala la intervención de la Cofeco en la fijación de bases de regulación tarifaria.

La SCT podrá fijar bases de regulación tarifaria si la Cofeco opina que no existe competencia efectiva en la explotación del servicio de autotransporte federal de pasajeros en alguna de las rutas (artículo 19).

Dichas bases tarifarias prevalecerán mientras subsistan las condiciones de las cuales se originaron. Los permisionarios podrán solicitar a la Cofeco que se pronuncie sobre la continuidad de dichas condiciones para modificar, o suprimir las bases tarifarias en su caso (artículo 21).

- Reglamento de autotransporte federal y servicios auxiliares²⁷

Este reglamento regula la participación de la Cofeco en el establecimiento de bases tarifarias. Dispone que *cuando no exista competencia efectiva en alguna ruta, la SCT solicitará la opinión de la Cofeco y, en caso de que ésta dictamine en este sentido, establecerá las bases tarifarias respectivas (artículo 64).*

- Reglamento sobre peso, dimensiones y capacidad de los vehículos de autotransporte que transitan en los caminos y puentes de jurisdicción federal²⁸

Define lo que se entiende por *competencia efectiva*, en los siguientes términos: *se considera que existe competencia efectiva en una ruta determinada cuando haya dos o más prestadores del mismo servicio o sustitutos de éste en la misma ruta o por rutas alternativas, o cuando existiendo un solo prestador no existan barreras relevantes de acceso al mercado de que se trate.*

Este concepto debe ser revisado cuidadosamente, ya que en términos de la LFCE es necesario cubrir más requisitos que los aquí indicados.

B. Telecomunicaciones

El sector de telecomunicaciones es un sector muy dinámico y de gran crecimiento en la actualidad por su vinculación directa con las innovacio-

²⁷ DOF, 22 de noviembre de 1994. Reformas del 14 de agosto de 1998.

²⁸ DOF, 7 de mayo de 1969. Reformas del 26 de enero de 1994, 25 de marzo de 1994 y 7 de mayo de 1996.

nes tecnológicas. En esta materia existen diversas leyes que establecen mecanismos para asegurar la competencia en los sectores que regulan. Algunas de las más importantes son:

- Ley Federal de Telecomunicaciones²⁹

Existen diversos artículos de esta ley que hacen referencia directa a cuestiones de competencia y que le dan un papel determinante a los criterios e intervención de la Cofeco, tales como el 7o., 16, 35, 42, 46, 62 y 63.

Artículo 7o. La presente Ley tiene como objetivos promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia, para garantizar la soberanía nacional; *fomentar una sana competencia* entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social.

Artículo 16. Para llevar a cabo el procedimiento de licitación pública a que se refiere el artículo 14 de esta Ley, la Secretaría publicará en el *Diario Oficial de la Federación* y en un periódico de la entidad o entidades federativas cuya zona geográfica sea cubierta por las bandas de frecuencia objeto de concesión, convocatoria para que cualquier interesado obtenga las bases correspondientes.

Las bases de licitación pública incluirán como mínimo:

- I. Los requisitos que deberán cumplir los interesados para participar en la licitación, entre los que se incluirán:
 - A. Los programas y compromisos de inversión, de cobertura y calidad de los servicios que se pretendan prestar;
 - B. El plan de negocios;
 - C. Las especificaciones técnicas de los proyectos, y
 - D. Opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia.

Artículo 35. La Secretaría autorizará, dentro de un plazo de 90 días naturales, contado a partir de la presentación de la solicitud, la cesión parcial o total de los derechos y obligaciones establecidos en las concesiones o permisos, siempre que el cesionario se comprometa a realizar las obligaciones

²⁹ DOF, 7 de junio de 1995.

que se encuentren pendientes y asuma las condiciones que al efecto establezca la Secretaría.

En los casos en que la cesión tenga por objeto transferir los derechos para operar y explotar una red pública de telecomunicaciones o una banda de frecuencias a otro concesionario o permisionario que preste servicios similares en la misma zona geográfica, la Secretaría autorizará la respectiva cesión, *siempre y cuando exista opinión favorable por parte de la Comisión Federal de Competencia*.

La cesión a que se refiere este artículo podrá solicitarse siempre y cuando haya transcurrido un plazo de tres años a partir del otorgamiento de la concesión o permiso respectivo.

Artículo 41. Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán adoptar diseños de arquitectura abierta de red para permitir la interconexión e interoperabilidad de sus redes. A tal efecto, la Secretaría elaborará y administrará los planes técnicos fundamentales de numeración, conmutación, señalización, transmisión, tarifación y sincronización, entre otros, a los que deberán sujetarse los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones. Dichos planes deberán considerar los intereses de los usuarios y de los concesionarios y tendrán los siguientes objetivos:

- I. Permitir un amplio desarrollo de nuevos concesionarios y servicios de telecomunicaciones;
- II. Dar un trato no discriminatorio a los concesionarios, y
- III. *Fomentar una sana competencia* entre concesionarios.

Artículo 63. La Secretaría estará facultada para establecer al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones, que tenga poder sustancial en el mercado relevante de acuerdo a la Ley Federal de Competencia Económica, obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información.

La regulación tarifaria que se aplique buscará que las tarifas de cada servicio, capacidad o función, incluyendo las de interconexión, permitan recuperar, al menos, el costo incremental promedio de largo plazo.

- Reglamento de comunicación vía satélite³⁰
- Reglamento del servicio de telefonía pública³¹

³⁰ DOF, 1 de agosto de 1997. Reformas del 4 de agosto de 1997.

³¹ DOF, 16 de diciembre de 1996.

C. *Energéticos*

- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo³²

En su artículo 14 dispone que en lo relativo al transporte, almacenamiento y distribución de gas, así como en la venta de primera mano de gas, la regulación de estas actividades tendrá por objeto asegurar el suministro eficiente y, para ello, se podrán determinar los precios y tarifas aplicables cuando no existan *condiciones de competencia efectiva* a juicio de la Comisión Federal de Competencia.

Los particulares podrán solicitar a la Cofeco que se declare la existencia de condiciones competitivas, y con base en este supuesto, se podrán modificar o suprimir las bases tarifarias. Esta facultad sugiere que la regulación tarifaria es la vía más efectiva que emplea la Cofeco para promover la libre competencia.

- Ley de la Comisión Reguladora de Energía³³

Artículo 2o. La Comisión tendrá por objeto promover el desarrollo eficiente de las actividades siguientes:

- I. El suministro y venta de energía eléctrica a los usuarios del servicio público;
- II. La generación, exportación e importación de energía eléctrica, que realicen los particulares;
- III. La adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público;
- IV. Los servicios de conducción, transformación y entrega de energía eléctrica, entre las entidades que tengan a su cargo la prestación del servicio público de energía eléctrica y entre éstas y los titulares de permisos para la generación, exportación e importación de energía eléctrica;
- V. Las ventas de primera mano de gas natural y gas licuado de petróleo;
- VI. El transporte y el almacenamiento de gas natural que no sean indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración;
- VII. La distribución de gas natural, y
- VIII. El transporte y la distribución de gas licuado de petróleo por medio de ductos.

³² DOF, 29 de noviembre de 1958. Reformas del 31 de diciembre de 1958, 30 de diciembre de 1977, 11 de mayo de 1995 y 13 de noviembre de 1996.

³³ DOF, 31 de octubre de 1995. Reformas del 23 de enero de 1998 y 25 de marzo de 1999.

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por actividades reguladas las mencionadas en las fracciones anteriores.

En el cumplimiento de su objeto, la Comisión contribuirá a salvaguardar la prestación de los servicios públicos, *fomentará una sana competencia*, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

Artículo 3o. Para el cumplimiento de su objeto, la Comisión tendrá las atribuciones siguientes:

VII. Aprobar los términos y condiciones a que deberán sujetarse las ventas de primera mano de gas natural y de gas licuado de petróleo y expedir las metodologías para la determinación de sus precios, salvo que existan condiciones de competencia efectiva a juicio de la Comisión Federal de Competencia.

Si existiendo condiciones de competencia efectiva, la Comisión Federal de Competencia determina que al realizar las ventas de primera mano de gas natural o de gas licuado de petróleo se acude a prácticas anticompetitivas, la Comisión Reguladora de Energía restablecerá los términos y condiciones a que dichas ventas deban sujetarse;

X. Expedir las metodologías para el cálculo de las contraprestaciones por los servicios a que se refieren las dos fracciones anteriores, salvo que existan condiciones de competencia efectiva a juicio de la Comisión Federal de Competencia;

- Reglamento de gas natural³⁴

Es un sector que actualmente está atravesando por un proceso de privatización y desregulación muy importante. La Comisión Reguladora de Energía es la autoridad encargada de supervisar los procesos de licitación.

Este reglamento faculta a la Cofeco para determinar la existencia de competencia efectiva, para la cual debe supervisar las bases de licitación, presentación y evaluación de las propuestas, transferencias de permisos, etc.

- Reglamento de gas licuado de petróleo³⁵

³⁴ DOF, 8 de noviembre de 1995.

³⁵ DOF, 28 de junio de 1999.

D. *Sector financiero*

- Ley de Instituciones de Crédito³⁶

Artículo 94. La Comisión Nacional Bancaria podrá ordenar la suspensión de la publicidad que realicen las instituciones de crédito, cuando a su juicio ésta implique inexactitud, obscuridad, o *competencia desleal* entre las mismas, o que por cualquier otra circunstancia pueda inducir a error, respecto de sus operaciones y servicios.

- Ley Federal de Instituciones de Fianzas³⁷

El último párrafo del artículo 1o. establece como atribución de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas procurar la competencia sana entre las instituciones de fianzas.

Artículo 1o. La presente Ley es de interés público y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de las instituciones de fianzas; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; así como las de los agentes de fianzas y demás personas relacionadas con la actividad afianzadora, en protección de los intereses del público usuario de los servicios correspondientes.

...

En la aplicación de esta Ley, la mencionada Secretaría con la intervención que, en su caso, corresponda a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, deberá procurar un desarrollo equilibrado del sistema afianzador, y una *competencia sana* entre las instituciones de fianzas que lo integran.

- Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros³⁸

El último párrafo del artículo 2o. establece una disposición similar a la de la ley anterior, pero asignando la atribución a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

³⁶ DOF, 18 de julio de 1990. Diversas reformas publicadas, la última de las cuales data del 4 de junio de 2001.

³⁷ DOF, 29 de diciembre de 1950. Últimas reformas publicadas el 16 de enero de 2002.

³⁸ DOF, 31 de agosto de 1938. Última reforma publicada el 16 de enero de 2002.

En la aplicación de la presente Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la intervención, que en su caso, corresponda a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, deberá procurar un desarrollo equilibrado del sistema asegurador, y una competencia sana entre las instituciones de seguros que lo integran.

- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro³⁹ y su reglamento⁴⁰

Esta ley crea la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro (Consar)⁴¹ como autoridad encargada de vigilar el desempeño de los sistemas de ahorro para el retiro. Establece la participación de la Cofeco mediante la notificación de las Afore de participar en ese mercado, como medida preventiva en la configuración de prácticas monopólicas.

- Ley para Regular las Agrupaciones Financieras⁴²

Los artículos que hacen referencia expresa a la protección de la competencia son el artículo 2o. y el 34, de este último hay que destacar que se vincula a la protección de los usuarios.

Artículo 2o. Las autoridades financieras, cada una en la esfera de su respectiva competencia, ejercerán sus atribuciones procurando: el desarrollo equilibrado del sistema financiero del país, con una apropiada cobertura regional; una *adecuada competencia* entre los integrantes de dicho sistema; la prestación de los servicios integrados conforme a sanas prácticas y usos financieros; el fomento del ahorro interno y su adecuada canalización hacia actividades productivas; así como, en general, que el sistema citado contribuya al sano crecimiento de la economía nacional.

Artículo 34. Las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán ordenar la suspensión de la publicidad que rea-

³⁹ DOF, 23 de mayo de 1996. Reformas del 23 de enero de 1998, 18 de enero de 1999, 9 de febrero de 1999, 17 de mayo de 1999 y 2 de agosto de 1999.

⁴⁰ DOF, 10 de octubre de 1996. Reformas del 20 de enero de 1998.

⁴¹ Reglamento publicado en el DOF el 19 de junio de 1997.

⁴² DOF, 18 de julio de 1990. Reformas del 9 de junio de 1992, 23 de julio de 1993, 23 de diciembre de 1993, 15 de febrero de 1995, 30 de abril de 1996, 23 de mayo de 1996, 19 de enero de 1999, 4 de junio de 2001 y 15 de enero de 2002.

licen los grupos financieros, cuando a su juicio ésta implique inexactitud, obscuridad o *competencia desleal* entre las mismas, o que por cualquier otra circunstancia pueda inducir a error, respecto de sus operaciones y servicios.

4. *Ley de Comercio Exterior y su reglamento*

La Ley de Comercio Exterior (publicada en el DOF el 27 de julio de 1993),⁴³ reglamentaria del artículo 131 constitucional, constituye la legislación fundamental de esta materia. Esta ley tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población.⁴⁴

El reglamento de la Ley de Comercio Exterior (DOF 30 de diciembre de 1993) desarrolla y concreta diversos aspectos de la ley, entre otros, el procedimiento sobre prácticas desleales de comercio internacional, medidas de salvaguarda, determinación de cuotas compensatorias, así como la organización y funcionamiento de la Comisión de Comercio Exterior.

El reglamento detalla el procedimiento en materia de prácticas desleales, entre otras cosas: documentos que deben anexarse a la denuncia y especificaciones que deben contener las resoluciones emitidas durante el procedimiento.

5. *Código Fiscal de la Federación y Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia Administrativa y Fiscal*

Las disposiciones del Código Fiscal de la Federación aplicables al procedimiento de prácticas desleales son las relativas al recurso de revocación previsto en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior y al juicio ante la Sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia Administrativa y Fiscal. El

⁴³ Ver también fe de erratas (publicada en el DOF el 25 de agosto de 1993) y artículo 1o. del decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de diversas leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicado en el DOF el 22 de diciembre de 1993, que reformó los artículos 60, 68, 80, 97 y 98; y entró en vigor el 1 de enero de 1994, y DOF del 13 de marzo de 2003.

⁴⁴ Artículo 1o., LCE.

Código Fiscal de la Federación proporciona el criterio de revisión aplicado por los paneles del TLCAN.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Supremo Tribunal de Justicia Administrativa y Fiscal proporciona la estructura y facultades de dicha autoridad administrativa, resultando de gran importancia las atribuciones que le concede a la Sala Superior para conocer de resoluciones derivadas de procedimientos que impongan cuotas compensatorias.

6. *Ley de Propiedad Industrial*⁴⁵ y su reglamento⁴⁶

Fue publicada en el DOF el 27 de junio de 1991; su denominación original fue *Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial*⁴⁷ y en 1994⁴⁸ cambia su denominación por *Ley de Propiedad Industrial*. Esta ley tiene por objeto:

- I. Establecer las bases para que en las actividades industriales y comerciales del país, tenga lugar un sistema permanente de perfeccionamiento de sus procesos y productos.
- II. Promover y fomentar la actividad inventiva de aplicación industrial, las mejoras técnicas y la difusión de conocimientos tecnológicos dentro de los sectores productivos.
- III. Propiciar e impulsar el mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios en la industria y en el comercio, conforme a los intereses de los consumidores.
- IV. Favorecer la creatividad para el diseño y la presentación de productos nuevos y útiles.
- V. Proteger la propiedad industrial mediante la regulación y otorgamiento de patentes de invención; registros de modelos de utilidad, diseños industriales, marcas, y avisos comerciales, publicación de nombres comerciales; declaración de protección de denominaciones de origen, y regulación de secretos industriales.

⁴⁵ Publicada en el DOF el 27 de junio de 1991. Sufrió reformas publicadas en el DOF el 2 de agosto de 1994, 26 de diciembre de 1997 y 17 de mayo de 1999.

⁴⁶ Publicado en el DOF el 23 de noviembre de 1994.

⁴⁷ Esta ley abrogó la Ley de Invenciones y Marcas de 1976 y la Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas de 1982.

⁴⁸ DOF, del 2 de agosto de 1994.

VI. *Prevenir los actos que atenten contra la propiedad industrial o que constituyan competencia desleal relacionada con la misma y establecer las sanciones y penas respecto de ellos.*

Podemos considerar que el primer objetivo de esta legislación es promover la actividad inventiva de aplicación industrial, propiciar el mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios en la industria y en el comercio, etc.; sin embargo, aunque el artículo transcrito no lo manifieste expresamente, también se busca proteger a los consumidores. La última fracción, en particular, se refiere a la vinculación con el derecho de la competencia.

La protección de esta ley se da básicamente en los siguientes rubros:

- Invenciones, modelos de utilidad y diseños industriales.
- Secretos industriales.
- Marcas, avisos y nombres comerciales.
- Denominación de origen.
- Esquemas de trazado de circuitos integrados.

La legislación prohíbe el registro de marcas descriptivas del producto al que están destinadas, sin embargo, se considera que no es absoluta la prohibición del carácter descriptivo de una marca, pues se admiten como válidas las denominaciones que, formadas de modo arbitrario, despiertan la idea del producto o sugieren su naturaleza o utilidad, tales marcas son las llamadas evocativas, que se relacionan de modo remoto indirecto con la mercancía.

La autoridad administrativa es el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI), es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y con la estructura y atribuciones que se comentarán posteriormente en este mismo capítulo.

7. *Ley Federal de Derechos de Autor*⁴⁹ y su reglamento⁵⁰

En materia de derechos de autor han existido tres leyes que es indispensable referenciar: la primera Ley Federal de Derechos de Autor data de

⁴⁹ Publicada en el DOF el 24 de diciembre de 1996, entró en vigor el 24 de marzo de 1997. Reformas publicadas el 19 de mayo de 1997.

⁵⁰ Publicado en el DOF el 22 de mayo de 1998.

1948 (DOF, 14 de enero de 1948), la cual fue sustituida por la Ley Federal sobre el Derecho de Autor de 1956, para llegar a la actual Ley Federal del Derecho de Autor de 1996.

Esta ley consagra el principio de trato nacional, es decir, otorga a los extranjeros el mismo trato que a los mexicanos en relación con sus derechos autorales. Distingue los derechos morales de los derechos patrimoniales de los autores sobre sus obras. Considera derechos morales el derecho a divulgar la obra y el derecho a retirarla del comercio. Se trata de derechos perpetuos, inalienables e imprescriptibles.

Los derechos patrimoniales pertenecen al autor y a sus herederos o los titulares derivados. Son irrenunciables por parte del autor. El derecho inmaterial del autor no se liga a la propiedad del objeto material en que la obra está incorporada.

Cuenta con regulación específica para obras fotográficas, plásticas y de grabación, así como para las obras cinematográficas y audiovisuales en las cuales se considera al director como titular de los derechos morales de las obras y sin perjuicio de los derechos de los autores, el productor puede llevar a cabo todas las acciones necesarias para la explotación de las obras audiovisuales.

Tiene un capítulo sobre programas de computación y bases de datos. Se establece que los programas de computación y su documentación, cuando hayan sido creados por uno o varios empleados en el ejercicio de sus funciones siguiendo las instrucciones del empleador, corresponden a éste. Los programas de computación son protegidos como si fueran obras literarias.

La autoridad administrativa es el Instituto Nacional de Derechos de Autor (INDA) el cual tiene a su cargo el Registro Público del Derecho de Autor. La solución de controversias se desarrolla mediante un procedimiento ante el INDA o a través de procedimientos arbitrales. Existe un recurso en contra de las resoluciones del INDA y del IMPI.

En 1996 se incorporaron al Código Penal Federal (DOF del 24 de diciembre de 1996) varios tipos penales en materia de derechos de autor, e independientemente de estos delitos, la LFDA establece diversas infracciones.

8. *Ley Federal de Protección al Consumidor*

La legislación nacional de protección al consumidor está contenida en la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC), el reglamento interior

de la Procuraduría Federal del Consumidor y el estatuto orgánico del mismo organismo. Existen además, diversos acuerdos y normas oficiales mexicanas expedidas con objeto de asegurar que los consumidores disfruten de bienes y servicios de calidad a buenos precios.

La LFPC publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1992,⁵¹ tiene por objeto “promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores”.⁵²

Están obligados al cumplimiento de esta ley los proveedores y los consumidores.⁵³ La LFPC no es aplicable a los servicios que se presten en virtud de una relación o contrato de trabajo,⁵⁴ los de las instituciones y organizaciones cuya supervisión o vigilancia esté a cargo de las comisiones nacionales bancarias, de valores o de fianzas; así como los servicios profesionales que no sean de carácter mercantil.

La ley define a los dos sujetos de las relaciones comerciales reguladas: consumidor y proveedor.⁵⁵

- *Consumidor*: persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. No es consumidor quien adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros.⁵⁶
- *Proveedor*: persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios.

⁵¹ Esta ley ha sufrido diversas reformas publicadas en el DOF los días 21 de julio y 23 de septiembre 1993, 5, 23 y 24 de agosto de 1994, 23 de mayo de 1996, 27 de agosto de 1999, 29 de mayo de 2000 y 5 de junio de 2000.

⁵² Artículo 1o., LFPC.

⁵³ Las entidades de las administraciones públicas federal, estatal y municipal están obligadas en cuanto tengan el carácter de proveedores o consumidores (artículo 6o., LFPC).

⁵⁴ Este tipo de relación es regulada por la Ley Federal del Trabajo.

⁵⁵ Artículo 2o., LFPC.

⁵⁶ Véase el concepto de consumidor presentado en el capítulo VI para una descripción más completa.

9. Otras leyes que protegen a los consumidores

A. Código Civil Federal

La protección al consumidor encuentra en las normas civiles su antecedente más remoto; puede derivarse directamente de las obligaciones del vendedor en el contrato de compraventa y de las diversas acciones que podían ejecutarse. De modo particular resulta de interés la responsabilidad civil por productos. Según Julieta Ovalle

La responsabilidad civil por productos consiste en la obligación que tiene una persona de resarcir daños y perjuicios causados a otra persona por un producto defectuoso. La persona responsable de indemnizar los daños y perjuicios puede ser el fabricante, el vendedor, el mayorista, el minorista, el distribuidor, incluso el importador del producto...⁵⁷

El artículo 2,142 del Código Civil Federal dispone que:

Artículo 2,142. En los contratos conmutativos, el enajenante está obligado al saneamiento por los defectos ocultos de la cosa enajenada que la hagan impropia para los usos a que se la destina, o que disminuyan de tal modo este uso, que al haberlo conocido el adquirente no hubiere hecho la adquisición o habría dado menos precio por la cosa.

En estos casos el adquirente puede exigir la rescisión del contrato y el pago de los gastos que por él hubiere hecho, o que se le rebaje una cantidad proporcional del precio, a juicio de peritos (artículo 2,144). En el caso de que se probara que el enajenante conocía los defectos ocultos de la cosa y no los manifestó al adquirente, deberá, además, ser indemnizado de los daños y perjuicios si prefiere la rescisión (2,145).

Artículo 2,148. Si el enajenante no conocía los vicios, solamente deberá restituir el precio y abonar los gastos del contrato, en el caso de que el adquirente los haya pagado.

Esta situación nos permite concluir que la protección que puede tener el comprador es muy limitada ya que debe demostrar que el infractor conocía los vicios ocultos.

⁵⁷ Ovalle Piedra, Julieta, *La responsabilidad civil por productos*, UNAM-IIIJ, 2001, p. 25.

El artículo 1,910 regula la responsabilidad extracontractual.

Artículo 1,910. El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Ésta también resulta ser una protección muy limitada ya que en una acción basada en lo dispuesto por este artículo, el fabricante podrá liberarse de la responsabilidad si demuestra que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

En una acción de responsabilidad civil por productos resultan resarcibles los daños y perjuicios, y el daño moral:

- *Daño*: pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación (artículo 2,108 CC).
- *Perjuicios*: privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación (artículo 2,109 CC).

Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse (artículo 2,110 CC).

- *Daño moral*: afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas (artículo 1,916 CC).

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, *tanto en responsabilidad contractual como extracontractual...*

Cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, el juez ordenará, a petición de ésta y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes. En los casos en que el daño derive de un acto que haya tenido difusión en los medios informativos, el juez

ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiere tenido la difusión original.⁵⁸

El artículo 2,142 del CC otorga al adquirente tanto la acción estimatoria como la redhibitoria, y la indemnización de daños y perjuicios únicamente en el caso de que el enajenante hubiera conocido los defectos ocultos del producto, en el supuesto de que se opte por la acción redhibitoria.⁵⁹

B. *Código Penal Federal*

El Código Penal Federal fue publicado en el DOF el 14 de agosto de 1931 y ha sufrido diversas reformas hasta la fecha. Este código regula en el título 14 los *Delitos contra la economía pública*, y el capítulo primero sanciona diversas conductas bajo el rubro de *Delitos contra el consumo y la riqueza nacionales*.

Artículo 253. Son actos u omisiones que afectan gravemente al consumo nacional y se sancionarán con prisión de tres a diez años y con doscientos a mil días multa, los siguientes:

I. Los relacionados con artículos de consumo necesario o generalizado o con las materias primas necesarias para elaborarlos, así como con las materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional, que consistan en:

- a) El acaparamiento, ocultación o injustificada negativa para su venta, con el objeto de obtener un alza en los precios o afectar el abasto a los consumidores.
- b) Todo acto o procedimiento que evite o dificulte, o se proponga evitar o dificultar la libre concurrencia en la producción o en el comercio.
- c) La limitación de la producción o el manejo que se haga de la misma, con el propósito de mantener las mercancías en injusto precio.
- d) Todo acuerdo o combinación, de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes o transportistas, para evitar la competencia entre sí y traiga como consecuencia que los consumidores o usuarios paguen precios exagerados.

⁵⁸ Artículo 1,916 párrafos segundo y quinto.

⁵⁹ Barrera Graft, “La Ley de Protección al Consumidor”, *Jurídica, anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 8, julio de 1976, p. 206, *cit.* por Ovalle, Julieta, *op. cit.*, nota 57, p. 153.

e) La suspensión de la producción, procesamiento, distribución, oferta o venta de mercancías o de la prestación de servicios, que efectúen los industriales, comerciantes, productores, empresarios o prestadores de servicios, con el objeto de obtener un alza en los precios o se afecte el abasto de los consumidores.

Si se depone la conducta ilícita dentro de los dos días hábiles siguientes al momento en que la autoridad administrativa competente lo requiera, la sanción aplicable será de seis meses a tres años de prisión, o de cien a quinientos días multa.

f) La exportación sin permiso de la autoridad competente cuando éste sea necesario de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.

g) La venta con inmoderado lucro, por los productores, distribuidores o comerciantes en general. En los casos de que el lucro indebido sea inferior al equivalente a sesenta días del salario mínimo general vigente en la región y en el momento donde se consuma el delito, se sancionará con prisión de dos a seis años y de sesenta a trescientos días multa.

h) Distraer para usos distintos mercancías que hayan sido surtidas para un fin determinado, por una entidad pública o por sus distribuidores, cuando el precio a que se hubiese entregado la mercancía sea inferior al que tenga si se destina a otros usos.

i) Impedir o tratar de impedir la generación, conducción, transformación, distribución o venta de energía eléctrica de servicio público.

j) Interrumpir o interferir intencionalmente la producción, o el servicio de almacenamiento o distribución de gas natural, artificial o licuado de petróleo.

II. Envasar o empaclar las mercancías destinadas para la venta, en cantidad inferior a la indicada como contenido neto y fuera de la respectiva tolerancia o sin indicar en los envases o empaques el precio máximo oficial de venta al público, cuando se tenga la obligación de hacerlo.

III. Entregar dolosa y repetidamente, cuando la medición se haga en el momento de la transacción, mercancías en cantidades menores a las convenidas.

IV. Alterar o reducir por cualquier medio las propiedades que las mercancías o productos debieran tener.

V. Revender a un organismo público, a precios mínimos de garantía o a los autorizados por la Secretaría de Comercio, productos agropecuarios, marinos, fluviales y lacustres adquiridos a un precio menor. Se aplicará la misma sanción al empleado o funcionario del organismo público que los compre a sabiendas de esa situación o propicie que el productor se vea obligado a vender a precios más bajos a terceras personas.

En cualquiera de los casos señalados en las fracciones anteriores, el juez podrá ordenar, además, la suspensión hasta por un año o la disolución de la empresa de la que el delincuente sea miembro o representante, si concurren las circunstancias mencionadas en el artículo 11 de este Código.

En los casos de los incisos a), f) y h), de la fracción I y de la IV de este artículo, la autoridad que tenga conocimiento de los hechos procederá de inmediato a depositar los artículos de consumo necesario o generalizado, las materias primas para elaborarlos o las materias primas esenciales para la actividad industrial nacional. El depósito se efectuará en un almacén general de depósito que sea organización nacional auxiliar de crédito y los bienes serán genéricamente designados, en los términos del artículo 281 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; cuando se trate de bienes cuya especial naturaleza no permita el depósito genérico, se constituirá el específico, señalando asimismo, el plazo y condiciones en que habrá de procederse a su venta o destrucción conforme a lo que establece el artículo 282 de la misma Ley. El certificado de depósito que se expida tendrá el carácter de no negociable y será remitido al Ministerio Público o, en su caso, al Juez que conozca del proceso, para los efectos que procedan.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará sin perjuicio de las medidas y sanciones administrativas que establezcan las leyes correspondientes.

El artículo 254 de dicho ordenamiento jurídico sanciona una serie de conductas asimilables a las anteriores, aplicando las mismas sanciones del artículo anterior:

- I. Por destrucción indebida de materias primas, productos agrícolas o industriales o medios de producción, que se haga con perjuicio del consumo nacional.
- II. Cuando se ocasione la difusión de una enfermedad de las plantas o de los animales con peligro de la economía rural.
- III. Cuando se publiquen noticias falsas, exageradas o tendenciosas o por cualquier otro medio indebido se produzcan trastornos en el mercado interior, ya sea tratándose de mercancías, de monedas o títulos y efectos de comercio.
- IV. Al que dolosamente, en operaciones mercantiles exporte mercancías nacionales de calidad inferior, o en menor cantidad de lo convenido.
- V. Al que dolosamente adquiera, posea o trafique con semillas, fertilizantes, plaguicidas, implementos y otros materiales destinados a la producción agropecuaria que se hayan entregado a los productores por alguna entidad o dependencia pública a precio subsidiado.

En los distritos de riego, el agua de riego será considerada como material a precio subsidiado.

Si el que entregue los insumos referidos fuere el productor que los recibió de las instituciones oficiales, se le aplicará una pena de tres días a tres años de prisión.

VI. A los funcionarios o empleados de cualquier entidad o dependencia pública que entreguen estos insumos a quienes no tengan derecho a recibirlos; o que indebidamente nieguen o retarden la entrega a quienes tienen derecho a recibirlos, se harán acreedores a las sanciones del artículo 253.

VII. Al que sin derecho realice cualquier sustracción o alteración a equipos o instalaciones de la industria petrolera a que se refiere la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo.

La sanción que corresponda se aumentará en una mitad cuando se realice en los ductos o sus instalaciones afectos a la industria petrolera o cuando el responsable sea o haya sido servidor público de dicha industria.

VIII. Al que sin derecho realice cualquier sustracción o alteración de equipos o instalaciones del servicio público de energía eléctrica.

C. *Ley Federal de Metrología y Normalización*

La metrología es el campo del conocimiento relativo a las mediciones. Incluye todos los aspectos, tanto teóricos como prácticos, que se relacionan con las mediciones, cualquiera que sea su nivel de exactitud y en cualquier campo de la ciencia y la tecnología.⁶⁰

Artículo 2o. Esta Ley tiene por objeto:

I. En materia de Metrología:

- a) Establecer el Sistema General de Unidades de Medida;
- b) Precisar los conceptos fundamentales sobre metrología;
- c) Establecer los requisitos para la fabricación, importación, reparación, venta, verificación y uso de los instrumentos para medir y los patrones de medida;
- d) Establecer la obligatoriedad de la medición en transacciones comerciales y de indicar el contenido neto en los productos envasados;
- e) Instituir el Sistema Nacional de Calibración;
- f) Crear el Centro Nacional de Metrología, como organismo de alto nivel técnico en la materia;
- g) Regular, en lo general, las demás materias relativas a la metrología.

II. En materia de normalización, certificación, acreditamiento y verificación:

- a) Fomentar la transparencia y eficiencia en la elaboración y observancia de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas;

⁶⁰ Witker, Jorge, *Introducción al derecho económico*, 5a. ed., México, McGraw-Hill, 2002.

- b) Instituir la Comisión Nacional de Normalización para que coadyuve en las actividades que sobre normalización corresponde realizar a las distintas dependencias de la administración pública federal;
- c) Establecer un procedimiento uniforme para la elaboración de normas oficiales mexicanas por las dependencias de la administración pública federal;
- d) *Promover la concurrencia de los sectores público, privado, científico y de consumidores* en la elaboración y observancia de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas;
- e) Coordinar las actividades de normalización, certificación, verificación y laboratorios de prueba de las dependencias de administración pública federal;
- f) Establecer el sistema nacional de acreditamiento de organismos de normalización y de certificación, unidades de verificación y de laboratorios de prueba y de calibración; y
- g) En general, divulgar las acciones de normalización y demás actividades relacionadas con la materia.

Según el artículo 3o. de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, se entiende por:

- *Norma mexicana*: la que elabore un organismo nacional de normalización, o la secretaría en los términos de esta ley, que prevé para un uso común y repetido reglas, especificaciones, atributos, métodos de prueba, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquéllas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado (fracción X).
- *Norma oficial mexicana*: la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquéllas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación (fracción XI).

Artículo 40. Las normas oficiales mexicanas tendrán como finalidad establecer:

I. Las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las

personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o para la preservación de recursos naturales;

II. Las características y/o especificaciones de los productos utilizados como materias primas o partes o materiales para la fabricación o ensamble de productos finales sujetos al cumplimiento de normas oficiales mexicanas, siempre que para cumplir las especificaciones de éstos sean indispensables las de dichas materias primas, partes o materiales;

III. Las características y/o especificaciones que deban reunir los servicios cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal o el medio ambiente general y laboral o *cuando se trate de la prestación de servicios de forma generalizada para el consumidor*;

IV. Las características y/o especificaciones relacionadas con los instrumentos para medir, los patrones de medida y sus métodos de medición, verificación, calibración y trazabilidad;

V. Las especificaciones y/o procedimientos de envase y embalaje de los productos que puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud de las mismas o el medio ambiente;

VI. (DEROGADA)

VII. Las condiciones de salud, seguridad e higiene que deberán observarse en los centros de trabajo y otros centros públicos de reunión;

VIII. La nomenclatura, expresiones, abreviaturas, símbolos, diagramas o dibujos que deberán emplearse en el lenguaje técnico industrial, comercial, de servicios o de comunicación;

IX. La descripción de emblemas, símbolos y contraseñas para fines de esta Ley;

X. Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover el mejoramiento del medio ambiente y los ecosistemas, así como la preservación de los recursos naturales;

XI. Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover la salud de las personas, animales o vegetales;

XII. La determinación de la información comercial, sanitaria, ecológica, de calidad, seguridad e higiene y requisitos que deben cumplir las etiquetas, envases, embalaje y la publicidad de los productos y servicios para dar información al consumidor o usuario;

XIII. Las características y/o especificaciones que deben reunir los equipos, materiales, dispositivos e instalaciones industriales, comerciales, de servicios y domésticas para fines sanitarios, acuícolas, agrícolas, pecuarios, ecológicos, de comunicaciones, de seguridad o de calidad y particularmente cuando sean peligrosos;

XIV. (DEROGADA)

XV. Los apoyos a las denominaciones de origen para productos del país;

XVI. Las características y/o especificaciones que deban reunir los aparatos, redes y sistemas de comunicación, así como vehículos de transporte, equipos y servicios conexos para proteger las vías generales de comunicación y la seguridad de sus usuarios;

XVII. Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos para el manejo, transporte y confinamiento de materiales y residuos industriales peligrosos y de las sustancias radioactivas; y

XVIII. Otras en que se requiera normalizar productos, métodos, procesos, sistemas o prácticas industriales, comerciales o de servicios de conformidad con otras disposiciones legales, siempre que se observe lo dispuesto por los artículos 45 a 47.

Los criterios, reglas, instructivos, manuales, circulares, lineamientos, procedimientos u otras disposiciones de carácter obligatorio que requieran establecer las dependencias y se refieran a las materias y finalidades que se establecen en este artículo, sólo podrán expedirse como normas oficiales mexicanas conforme al procedimiento establecido en esta Ley.

Las normas mexicanas son de aplicación voluntaria, salvo en los casos en que los particulares manifiesten que sus productos, procesos o servicios son conformes con las mismas y sin perjuicio de que las dependencias requieran en una norma oficial mexicana su observancia para fines determinados. Su campo de aplicación puede ser nacional, regional o local (artículo 51-A LFMN).

Las normas mexicanas constituirán referencia para determinar la calidad de los productos y servicios de que se trate, *particularmente para la protección y orientación de los consumidores*. Dichas normas en ningún caso podrán contener especificaciones inferiores a las establecidas en las normas oficiales mexicanas.⁶¹

Las normas oficiales mexicanas (NOM) a diferencia de las anteriores son obligatorias: “Todos los productos, procesos, métodos, instalaciones, servicios o actividades deberán cumplir con las normas oficiales mexicanas”⁶² y los productores, fabricantes y los prestadores de servicios sujetos a normas oficiales mexicanas deberán mantener sistemas de control de calidad compatibles con las normas aplicables.⁶³

⁶¹ Artículo 54, LFMN.

⁶² Artículo 52, LFMN.

⁶³ Artículo 56, LFMN.

Algunas de las multas que la ley establece en el artículo 112-A son las siguientes:

- De 20 a 3,000 veces el salario mínimo cuando se contravenga una norma oficial mexicana relativa a información comercial, y ello *no represente engaño al consumidor* (fracción I, inciso c).
- De 500 a 8,000 veces el salario mínimo cuando se modifique sustancialmente un producto, proceso, método, instalación, servicio o actividad sujeto a una evaluación de la conformidad, sin haber dado aviso a la dependencia competente o a la persona acreditada y aprobada que la hubiere evaluado (fracción II, inciso a).
- De 3,000 a 14,000 veces el salario mínimo cuando se incurra en conductas u omisiones que *impliquen engaño al consumidor* o constituyan una práctica que pueda inducir a error (fracción III, inciso a).
- De 5,000 a 20,000 veces el salario mínimo cuando se incurra en conductas u omisiones que impliquen grave riesgo a la salud, vida o seguridad humana, animal o vegetal, al medio ambiente o demás finalidades contempladas en el artículo 40 (fracción IV).

El conocimiento del contenido y alcance de las normas oficiales y de las normas oficiales mexicanas es de gran trascendencia, ya que nos proporcionan los parámetros para evaluar si un bien o servicio cumple con dichas disposiciones.

IV. AUTORIDADES: ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y DESCONCENTRADOS DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA

Las diversas autoridades encargadas de la aplicación de las normas de competencia tienen la peculiaridad de ser órganos desconcentrados y descentralizados de la Secretaría de Economía, razón por la cual consideramos necesario hacer algunas precisiones respecto a las características de dichos órganos de autoridad. A decir de Jorge Fernández Ruiz, la desconcentración

es una posición ecléctica o intermedia entre las tendencias organizativas extremas de la centralización y la descentralización, que consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, conservando la rela-

ción de jerarquía entre ambos, por lo que el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada.⁶⁴

La desconcentración admite diversas modalidades, destacan la desconcentración vertical y la desconcentración horizontal.⁶⁵

- *Desconcentración vertical o por materia.* La transferencia de poder decisorio y de competencia en determinada materia se transfiere de un órgano superior a otro inferior integrante de la misma organización del cedente.
- *Desconcentración horizontal o territorial.* El órgano central cede parte de su competencia y de su poder decisorio a varios órganos periféricos, cada uno con competencia en una circunscripción territorial determinada.

Para diferenciar ambas tendencias organizativas se puede señalar que en la desconcentración administrativa se da una delegación o transferencia de facultades entre dos órganos de un mismo ente o persona, en tanto que en la descentralización por servicio, la delegación o transferencia de facultades y competencia se registra entre dos personas diferentes, habida cuenta de que la descentralizada también tiene, como la centralizada, personalidad jurídica propia. Además, la relación entre los órganos es de jerarquía en la desconcentración y de tutela en la descentralización.⁶⁶

1. *Comisión Federal de Competencia (Cofeco)*

La Comisión Federal de Competencia (Cofeco) es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, cuenta con autonomía técnica y financiera y tiene a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, por lo que goza de autonomía para dictar sus resoluciones.⁶⁷ El presidente de la República designa a los cinco comisionados que la integran, incluyendo al

⁶⁴ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2000, p. 57.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 58.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 60.

⁶⁷ Artículo 23, LFCE.

presidente de la misma. La deliberación se realiza en forma colegiada, y las decisiones son tomadas por mayoría de votos, teniendo su presidente voto de calidad. Los comisionados deben abstenerse de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión pública o privada, con excepción de los cargos docentes; durarán en su cargo diez años renovables y sólo podrán ser removidos por causa grave, debidamente justificada.

Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos que le competen, la comisión contará con los servidores públicos, órganos y unidades administrativas siguientes:⁶⁸

1. Pleno
2. Presidente
3. Secretario ejecutivo
4. Direcciones generales operativas:
 - a) de asuntos jurídicos
 - b) de estudios económicos
 - c) de concentraciones
 - d) de investigaciones
 - e) de procesos de privatización y licitación
 - f) de coordinación regional
5. Direcciones generales de coordinación y apoyo administrativo:
 - a) de regulación internacional
 - b) de normatividad económica
 - c) del control y seguimiento
 - d) de administración
 - e) de comunicación social
6. Delegaciones u oficinas regionales
7. Las demás unidades y personal técnico y administrativo que autorice el presidente.

El pleno es el órgano supremo de decisión de la comisión y se integra por cinco comisionados incluyendo al presidente. Basta la presencia de tres para que pueda sesionar válidamente, pero nunca podrá sesionar sin la presencia del presidente o del comisionado que lo supla legalmente. Las resoluciones del pleno se tomarán por unanimidad o por mayoría de votos de los comisionados presentes.

⁶⁸ Artículo 8o. del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia.

Las atribuciones de la Comisión Federal de Competencia, plasmadas en el artículo 24 de la LFCE, se pueden clasificar en dos rubros:

A. *Preventivas*

La comisión está facultada para:

- Establecer los mecanismos de coordinación para el combate y prevención de monopolios, estancos, concentraciones y prácticas ilícitas (artículo 24, fracción II).
- 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 (artículo 24, fracción IV).
- Opinar, cuando se lo solicite el Ejecutivo federal, sobre las adecuaciones a los proyectos de leyes y reglamentos, por lo que conciernen a los aspectos de competencia y libre concurrencia (artículo 24, fracción V).
- 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 (artículo 24, fracción VI).
- 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 (artículo 24, fracción VIII).

B. *Correctivas*

La comisión está facultada para llevar a cabo la investigación y sanción de las conductas que limiten la libre competencia:

- Investigar la existencia de monopolios, estancos, prácticas o concentraciones prohibidas por la LFCE, para lo cual puede requerir a los particulares y demás agentes económicos la información o documentos relevantes (artículo 24, fracción I).
- Resolver los casos de su competencia y sancionar administrativamente la violación de esta ley y denunciar ante el Ministerio Público las con-

ductas delictivas en materia de competencia y libre concurrencia (artículo 24, fracción III).

Es la autoridad en materia de prácticas restrictivas de competencia. Existen, sin embargo, diversas autoridades sectoriales que también revisan cuestiones de competencia económica en un área o actividad específica, tal como será analizado en el capítulo siguiente.

2. *Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel)*

La industria de las telecomunicaciones por su misma naturaleza no conoce fronteras, sino que por el contrario, su función es eliminarlas a través de medios como la radio, televisión, teléfono, telefonía celular, computadoras y el internet que ha propiciado el surgimiento de nuevas formas de comercializar, y esto ha impulsado el desarrollo de nuevas tecnologías que permiten acceder desde diversos dispositivos, como los teléfonos celulares. Es un área donde los cambios tecnológicos son vertiginosos. La apertura en materia de telecomunicaciones en México se dio a partir de 1997.

La Ley Federal de Telecomunicaciones prevé el establecimiento de obligaciones en tarifas, calidad e información al concesionario de redes públicas que tengan poder sustancial de mercado, en términos de la Ley Federal de Competencia Económica. De manera específica, el reglamento de comunicación vía satélite y las reglas de telefonía local facultan a la comisión para determinar el poder de mercado de los agentes económicos que participen en el sector.

Conforme al artículo 63 de la Ley Federal de Comunicaciones, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes está facultada para establecer obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones con poder sustancial en el mercado relevante, cuando *previamente* la Comisión Federal de Competencia ha emitido la declaratoria de que un agente económico tiene poder sustancial en el mercado.

Artículo 63. La Secretaría estará facultada para establecer al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones, que tenga poder sustancial en el mercado relevante de acuerdo a la Ley Federal de Competencia Económica,

obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información.

La regulación tarifaria que se aplique buscará que las tarifas de cada servicio, capacidad o función, incluyendo las de interconexión, permitan recuperar, al menos, el costo incremental promedio de largo plazo.

La autoridad en la materia es la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel). Es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con autonomía técnica y operativa, el cual tendrá las atribuciones que le confiere el decreto de creación y el reglamento interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con el objeto de regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones (artículo 3o. del Reglamento Interno de la Cofetel).

La Ley Federal de Telecomunicaciones incorpora el principio de la libre concurrencia en mercados tradicionalmente considerados monopólicos, imponiendo algunas condiciones u obligaciones para generar cierto grado de competencia como exigir la interconexión, prohibir los subsidios cruzados entre servicios y aplicar restricciones respecto a la arquitectura de redes públicas de telecomunicaciones para permitir la interoperabilidad y la interconexión entre ellas.⁶⁹

Como se había mencionado, el artículo 63 de la LFT faculta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para establecer obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información al concesionario de redes públicas de comunicaciones con poder sustancial en el mercado relevante, cuando previamente la Comisión Federal de Competencia ha emitido la declaratoria de que un agente económico tiene poder sustancial en el mercado.

Luego entonces, la Comisión Federal de Competencia es la autoridad encargada de realizar la investigación y la Comisión Federal de Telecomunicaciones es la que dicta las obligaciones de los agentes económicos para subsanar las conductas ilegales de relevancia en el mercado.

Según el artículo transitorio 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, el Ejecutivo federal emitió el decreto de creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, cuyo artículo 2o., fracción XI, establece que

⁶⁹ Puede encontrarse un estudio detallado de este tema en la tesis de Torres Díaz, Jorge Ricardo, *Análisis jurídico de la competencia económica en materia de telecomunicaciones*, UNAM-FD, febrero de 2002.

dicha comisión esta facultada para establecer las obligaciones específicas a que se refiere el artículo 63 de la ley en los siguientes términos:

Artículo 2o. Con sujeción a criterios de competencia, eficiencia, seguridad jurídica, y acceso no discriminatorio a los servicios por parte de los usuarios, la Comisión a que se refiere el artículo anterior tendrá a su cargo el ejercicio de las siguientes atribuciones:

XI. Registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, y establecer obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicios de información a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado relevante, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica.

En adición, el artículo 37 bis, fracción XV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, establece la facultad de este órgano desconcentrado para establecer las obligaciones específicas en los siguientes términos:

Artículo 37 bis. Corresponde a la Comisión Federal de Telecomunicaciones: XV. Registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones; establecer obligaciones relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información a los concesionarios que tenga poder sustancial en el mercado relevante, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica.

En consecuencia, la Cofetel, por disposición expresa de la Ley Federal de Telecomunicaciones, puede establecer obligaciones específicas, cuando previamente se haya declarado que un concesionario tiene poder sustancial en el mercado relevante de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica.

Algunas de sus funciones principales son:

- Expedir las disposiciones administrativas y las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones, así como elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales.
- Realizar estudios e investigaciones en materia de telecomunicaciones y elaborar anteproyectos de adecuación, modificación y actualización de las disposiciones legales y reglamentarias que resulten pertinentes.

- Promover en coordinación con las dependencias y entidades competentes, así como con las instituciones académicas y los particulares, el desarrollo de las actividades encaminadas a la formación de recursos humanos en materia de telecomunicaciones
- Evaluar las solicitudes para el otorgamiento, modificación, prórroga y cesión de concesiones, asignaciones y permisos en materia de telecomunicaciones que le turne la secretaría y presentarle a la misma opinión respecto de dichas solicitudes sustentadas en los dictámenes técnicos, económico financieros y legales que realice la propia comisión.
- Registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, establecer obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicios e información, a los concesionarios que tengan poder sustancial en el mercado relevante de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica, así como aprobar tarifas cuando lo provean los títulos de concesión y permisos.

En el caso de Telmex,⁷⁰ el 10 de diciembre de 1990 se publicó en el DOF un nuevo título de concesión donde se fijó una vigencia de 50 años contados a partir del 10 de marzo de 1976. Según el título de concesión:

Telmex en ningún caso podrá aplicar prácticas monopólicas que impidan una competencia equitativa con otras empresas en las actividades que desarrolle directa o indirectamente a través de sus filiales.

Queda prohibido a Telmex la realización de actos, convenios, acuerdos o combinaciones que tengan por objeto construir ventaja debida, exclusiva o indebida a su favor o de otras personas, o que tiendan al monopolio de mercados complementarios a los servicios concesionados.

En caso de que Telmex realice prácticas monopólicas en algunos de los servicios que presta, la SCT tiene facultades para llevar a cabo las siguientes acciones:⁷¹

⁷⁰ Telmex había sido nacionalizado en 1972 y detentó durante mucho tiempo un poder monopólico al ser el concesionario exclusivo para la prestación del servicio telefónico. En 1990 se logra la privatización, sin embargo sigue detentando el poder monopólico que antaño tenía la empresa pública, aún después de 1996 cuando se permitió la interconexión a operadores internacionales para la prestación de servicios de larga distancia.

⁷¹ Apartado 8-4.

- a) Revocar la autorización en los términos y condiciones consignados en la misma, en la ley o los reglamentos vigentes, cuando la prestación de los servicios esté consignada en una autorización específica.
- b) Prohibir a Telmex que preste los servicios por un lapso de cinco años o en forma indefinida. Las autorizaciones o permisos para otros servicios serán revocados en los términos y condiciones consignados en los mismos, en la ley o los reglamentos vigentes.

En diciembre de 1997, la Cofeco emitió una resolución donde declaró a Telmex como agente con poder sustancial en cinco mercados relevantes: telefonía local, acceso, larga distancia nacional e internacional, y transporte interurbano. El 17 de julio de 1998, el pleno de la Cofeco resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por Telmex confirmando en todos sus términos esa resolución.

Telmex interpuso un juicio de amparo (Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa 533/99). Se le concedió el amparo por considerar inconstitucional el artículo 52 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica ya que “contraviene o va más allá de lo que prevé la ley que regula y, por tanto, violenta la facultad reglamentaria que se contiene en el artículo 89 fracción I, así como la supremacía constitucional que se consagra en el artículo 133, ambos de la Constitución General de la República”.

3. *La Unidad de Prácticas de Comercio Internacional (UPCI)*

Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía. La función principal de la UPCI consiste en realizar las investigaciones *antidumping*, lo que involucra la búsqueda o comprobación de los elementos que configuren las prácticas desleales (*dumping* y subvenciones), como son la discriminación de precios o el subsidio, y el daño o amenaza de daño a la producción nacional.

Sus facultades principales son:⁷²

- Conocer, tramitar y resolver los procedimientos administrativos de investigación en lo referente a prácticas desleales de comercio internacional.

⁷² Artículo 38, Reglamento Interior de la UPCI.

- Formular y proponer a la Dirección general de asuntos jurídicos, las resoluciones que deben dictarse en el curso de los procedimientos de investigación de su competencia.
- Asistir técnicamente a los exportadores mexicanos involucrados en investigaciones instruidas en y por otros países, sobre prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda, para la adecuada defensa de sus intereses.
- Someter a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior los proyectos de resolución final de los procedimientos de su competencia, con anticipación de al menos quince días, salvo causa superveniente que justifique un lapso menor.
- Realizar estudios e investigaciones sobre prácticas desleales de comercio internacional y de salvaguarda que redunden en el mejor desempeño de sus atribuciones.

4. *Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI)*

Es el encargado de la aplicación administrativa de la Ley Federal de la Propiedad Industrial (LFPI), es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Conforme al artículo 1o. del Estatuto Orgánico del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial “El Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene como objeto, como autoridad administrativa, la aplicación de la Ley de la Propiedad Industrial, la Ley Federal del Derecho de Autor, y demás disposiciones aplicables”.

Tiene las siguientes facultades:⁷³

I. Coordinarse con las unidades administrativas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como con las diversas instituciones públicas y privadas, nacionales, extranjeras e internacionales, que tengan por objeto el fomento y protección de los derechos de propiedad industrial, la transferencia de tecnología, el estudio y promoción del desarrollo tecnológico, la innovación, la diferenciación de productos, así como proporcionar la información y la cooperación técnica que le sea requerida por las autoridades competentes, conforme a las normas y políticas establecidas al efecto.

⁷³ Artículo 6o., LFPI.

II. Propiciar la participación del sector industrial en el desarrollo y aplicación de tecnologías que incrementen la calidad, competitividad y productividad del mismo, así como realizar investigaciones sobre el avance y aplicación de la tecnología industrial nacional e internacional y su incidencia en el cumplimiento de tales objetivos, y proponer políticas para fomentar su desarrollo.

III. Tramitar y, en su caso, otorgar patentes de invención, y registros de modelos de utilidad, diseños industriales, marcas, y avisos comerciales, emitir declaratorias de protección a denominaciones de origen, autorizar el uso de las mismas; la publicación de nombres comerciales, así como la inscripción de sus renovaciones, transmisiones o licencias de uso y explotación, y las demás que le otorga esta Ley y su reglamento, para el reconocimiento y conservación de los derechos de propiedad industrial.

IV. Sustanciar los procedimientos de nulidad, caducidad y cancelación de los derechos de propiedad industrial, formular las resoluciones y emitir las declaraciones administrativas correspondientes, conforme lo dispone esta Ley y su reglamento y, en general, resolver las solicitudes que se susciten con motivo de la aplicación de la misma.

V. Realizar las investigaciones de presuntas infracciones administrativas; ordenar y practicar visitas de inspección; requerir información y datos; ordenar y ejecutar las medidas provisionales para prevenir o hacer cesar la violación a los derechos de propiedad industrial; oír en su defensa a los presuntos infractores, e imponer las sanciones administrativas correspondientes en materia de propiedad industrial.

VI. Designar peritos cuando se le solicite conforme a la ley; emitir los dictámenes técnicos que le sean requeridos por los particulares o por el Ministerio Público Federal; efectuar las diligencias y recabar las pruebas que sean necesarias para la emisión de dichos dictámenes.

VII. Actuar como depositario cuando se le designe conforme a la ley y poner a disposición de la autoridad competente los bienes que se hubieren asegurado.

VIII. Sustanciar y resolver los recursos administrativos previstos en esta Ley, que se interpongan contra las resoluciones que emita, relativas a los actos de aplicación de la misma, de su reglamento y demás disposiciones en la materia.

IX. Fungir como árbitro en la resolución de controversias relacionadas con el pago de los daños y perjuicios derivados de la violación a los derechos de propiedad industrial que tutela esta Ley, cuando los involucrados lo designen expresamente como tal; de conformidad con las disposiciones contenidas en el Título Cuarto del Libro Quinto del Código de Comercio.

X. Efectuar la publicación legal, a través de la Gaceta, así como difundir la información derivada de las patentes, registros, autorizaciones y publicacio-

nes concedidos y de cualesquiera otras referentes a los derechos de propiedad industrial que le confiere esta Ley.

XI. Difundir, asesorar y dar servicio al público en materia de propiedad industrial.

XII. Promover la creación de invenciones de aplicación industrial, apoyar su desarrollo y explotación en la industria y el comercio, e impulsar la transferencia de tecnología mediante:

a) La divulgación de acervos documentales sobre invenciones publicadas en el país o en el extranjero y la asesoría sobre su consulta y aprovechamiento.

b) La elaboración, actualización y difusión de directorios de personas físicas y morales dedicadas a la generación de invenciones y actividades de investigación tecnológica.

c) La realización de concursos, certámenes o exposiciones y el otorgamiento de premios y reconocimientos que estimulen la actividad inventiva y la creatividad en el diseño y la presentación de productos.

d) La asesoría a empresas o a intermediarios financieros para emprender o financiar la construcción de prototipos y para el desarrollo industrial o comercial de determinadas invenciones.

e) La difusión entre las personas, grupos, asociaciones o instituciones de investigación, enseñanza superior o de asistencia técnica, del conocimiento y alcance de las disposiciones de esta Ley, que faciliten sus actividades en la generación de invenciones y en su desarrollo industrial y comercial subsecuente.

f) La celebración de convenios de cooperación, coordinación y concertación, con los gobiernos de las entidades federativas, así como con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para promover y fomentar las invenciones y creaciones de aplicación industrial y comercial.

XIII. Participar en los programas de otorgamiento de estímulos y apoyos para la protección de la propiedad industrial, tendientes a la generación, desarrollo y aplicación de tecnología mexicana en la actividad económica, así como para mejorar sus niveles de productividad y competitividad.

XIV. Formar y mantener actualizados los acervos sobre invenciones publicadas en el país y en el extranjero.

XV. Efectuar investigaciones sobre el estado de la técnica en los distintos sectores de la industria y la tecnología.

XVI. Promover la cooperación internacional mediante el intercambio de experiencias administrativas y jurídicas con instituciones encargadas del registro y protección legal de la propiedad industrial en otros países, incluyendo entre otras: la capacitación y el entrenamiento profesional de personal, la transferencia de metodologías de trabajo y organización, el intercambio de publicaciones y la actualización de acervos documentales y bases de datos en materia de propiedad industrial.

XVII. Realizar estudios sobre la situación de la propiedad industrial en el ámbito internacional y participar en las reuniones o foros internacionales relacionados con esta materia.

XVIII. Actuar como órgano de consulta en materia de propiedad industrial de las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como asesorar a instituciones sociales y privadas.

XIX. Participar en la formación de recursos humanos especializados en las diversas disciplinas de la propiedad industrial, a través de la formulación y ejecución de programas y cursos de capacitación, enseñanza y especialización de personal profesional, técnico y auxiliar.

XX. Formular y ejecutar su programa institucional de operación.

XXI. Participar, en coordinación con las unidades competentes de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en las negociaciones que correspondan al ámbito de sus atribuciones.

XXII. Prestar los demás servicios y realizar las actividades necesarias para el debido cumplimiento de sus facultades conforme a esta Ley y a las demás disposiciones legales aplicables.

En materia de derecho de la competencia económica, el artículo 129 de la Ley de la Propiedad Industrial textualmente dispone:

Artículo 129. El Instituto podrá declarar el registro y uso obligatorio de marcas en cualquier producto o servicio, o prohibir o regular el uso de marcas, registradas o no, de oficio o a petición de los organismos representativos, cuando:

I. El uso de la marca sea un elemento asociado a prácticas monopólicas, oligopólicas o de competencia desleal, que causen distorsiones graves en la producción, distribución o comercialización de determinados productos o servicios.

II. El uso de la marca impida la distribución, producción o comercialización eficaces de bienes y servicios.

III. El uso de marcas impida, entorpezca o encarezca en casos de emergencia nacional y mientras dure ésta, la producción, prestación o distribución de bienes o servicios básicos para la población.

La declaratoria correspondiente se publicará en el *Diario Oficial*.

En materia de denominaciones de origen, el artículo 157 de la LFPI establece que la protección que esta ley concede a las denominaciones de origen se inicia con la declaración que al efecto emita el instituto. El uso ilegal de la misma será sancionado, incluyendo los casos en que venga

acompañada de indicaciones tales como *género, tipo, manera, imitación*, u otras similares *que creen confusión en el consumidor o impliquen competencia desleal*.

En materia del procedimiento de declaración administrativa, el artículo 199 bis 6, textualmente establece:

Artículo 199 bis 6. En cualquier medida provisional que se practique, deberá cuidarse que ésta no sirva como medio para violar secretos industriales o para realizar actos que constituyan competencia desleal.

Finalmente, el artículo 213, al enumerar las infracciones administrativas, incluye en la fracción I, “Realizar actos contrarios a los buenos usos y costumbres en la industria, comercio y servicios que impliquen competencia desleal y que se relacionen con la materia que esta Ley regula”. Razón por la cual el IMPI está facultado para imponer la sanción administrativa que corresponda.

5. *Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco)*

Es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.⁷⁴ Es la autoridad administrativa encargada de vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la LFPC y sancionar su incumplimiento.

Conforme al artículo 22 de la LFPC, la Procuraduría se organizará de manera desconcentrada para el despacho de los asuntos a su cargo, con oficinas centrales, delegaciones, subdelegaciones y demás unidades administrativas que estime convenientes, en los términos que señalen los reglamentos y su estatuto.

Al frente de la Profeco se encuentra el procurador federal del consumidor (actualmente procuradora) quien es designado por el presidente de la República, debe ser ciudadano mexicano, tener título de licenciado en derecho y haberse desempeñado en forma destacada en cuestiones profesio-

⁷⁴ Artículo 20, LFPC.

nales, de servicio público, o académicas sustancialmente relacionadas con el objeto de esta ley.⁷⁵

Las atribuciones de la Profeco, definidas fundamentalmente por el artículo 24 de la LFPC, pueden ser clasificadas en tres grupos:

- a) Funciones preventivas
- b) Funciones conciliatorias
- c) Funciones correctivas

La tendencia, como podremos observar al ver el listado siguiente, es dar mayor énfasis a las funciones preventivas, buscando fomentar la capacitación de los individuos, es decir, fomentar una cultura del consumo y de autoprotección por parte de los consumidores.

A. *Funciones preventivas*

Se trata de aquellas atribuciones cuyo fin primordial es fomentar un ambiente de certidumbre donde los consumidores puedan adquirir un producto o servicio conforme a sus expectativas, evitando sorpresas o malos entendidos que puedan concluir en un conflicto que genere gastos e inconvenientes tanto a productores como a consumidores. Son las medidas encaminadas a evitar conflictos. Las medidas de este tipo, establecidas por el artículo 24 de la LFPC, son las siguientes:

- Recopilar, elaborar, procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado (fracción IV).
- Formular y realizar programas de difusión y capacitación de los derechos del consumidor (fracción V).
- Orientar a la industria y al comercio respecto de las necesidades y problemas de los consumidores (fracción VI).
- Realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones en materia de protección al consumidor (fracción VII).
- Promover y realizar directamente, en su caso, programas educativos y de capacitación en materia de orientación al consumidor y prestar asesoría a consumidores y proveedores (fracción VIII).

⁷⁵ Artículo 28, LFPC.

- Promover nuevos o mejores sistemas y mecanismos que faciliten a los consumidores el acceso a bienes y servicios en mejores condiciones de mercado (fracción IX).
- Promover, en coordinación con la secretaría, la formulación, difusión y uso de códigos de ética por parte de proveedores, que incorporen los principios previstos por esta ley respecto de las transacciones que celebren con consumidores a través del uso de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología (fracción IX bis, adicionada mediante reforma DOF del 29 de mayo de 2000).
- Actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos (fracción X).
- Celebrar convenios con proveedores, consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de esta ley (fracción XI).
- Celebrar convenios y acuerdos de colaboración de información con autoridades federales, estatales, municipales y entidades paraestatales, en beneficio de los consumidores (fracción XII).
- Vigilar y verificar el cumplimiento de precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o autorizados por la secretaría y coordinarse con otras dependencias legalmente facultadas para inspeccionar precios, para lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y, a la vez evitar duplicación de funciones (fracción XIII).
- Vigilar y verificar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial, instructivos, garantías y especificaciones industriales, en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (fracción XIV).
- Registrar los contratos de adhesión que lo requieran, cuando cumplan la normatividad aplicable, y organizar y llevar el Registro Público de contratos de adhesión (fracción XV).
- Promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores, proporcionándoles capacitación y asesoría (fracción XVIII).

En este apartado se incluyen también las funciones de vigilancia y verificación, establecidas en los artículos 96 y 97 de la LFPC:

Artículo 96. La Procuraduría, con objeto de aplicar y hacer cumplir la disposiciones de esta ley, cuando no corresponda a otra dependencia, practicará la vigilancia y verificación necesarias en los lugares donde se administren, almacenen, transporten, distribuyan o expendan productos o mercancías o

en los que se presten servicios, actuando en oficio y en los términos que dispone esta ley y, en lo no previsto, por lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Es una función preventiva ya que no está suponiendo una infracción a la ley o a las normas oficiales mexicanas, simplemente se trata de un procedimiento con el cual se busca evitar engaños a los consumidores. En dichas visitas se deben realizar las siguientes acciones:⁷⁶

- Examinar los productos o mercancías, las condiciones en que se ofrezcan éstos o se presten los servicios y los documentos e instrumentos relacionados con la actividad de que se trate.
- Verificar precios, cantidades, cualidades, calidades, contenidos netos, masa drenada, tarifas e instrumentos de medición de dichos bienes o servicios en términos de esta ley.
- Constatar la existencia o inexistencia de productos o mercancías, atendiendo al giro del proveedor.
- Llevar a cabo las demás acciones tendientes a verificar el cumplimiento de la ley.

En este mismo apartado podríamos incluir muchas funciones relacionadas con la publicidad e información y con el registro de los contratos de adhesión, las cuales serán comentadas en su oportunidad.

B. *Funciones conciliatorias*

En caso de incumplimiento de un contrato, las partes tienen la posibilidad de acudir a las instancias judiciales; sin embargo dado que el monto que implican muchas operaciones de consumo es muy pequeño, resulta en muchas ocasiones poco atractivo para los consumidores, ya que pueden gastar más de lo que logren recuperar.

La LFPC establece dos mecanismos de conciliación cuya característica principal es que no resultan tan onerosos para las partes como lo sería un juicio. De forma general, estas atribuciones derivan de las siguientes dos fracciones del artículo 24:

⁷⁶ Artículo 98, LFPC.

- Promover y proteger los derechos del consumidor, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores (fracción I).
- Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores conforme a los procedimientos establecidos en esta ley (fracción XVI).

Se trata del procedimiento de conciliación y del procedimiento de arbitraje, que serán comentados en el capítulo respectivo.

C. *Funciones correctivas*

Bajo este rubro nos referimos a las facultades de la Profeco para sancionar el incumplimiento de las normas que protegen a los consumidores que caen dentro de su ámbito de competencia. De modo detallado estas facultades son:

- Procurar y representar los intereses de los consumidores, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan (fracción II).
- Representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales y administrativas, y ante los proveedores (fracción III).
- Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que puedan ser constitutivos de delitos y que sean de su conocimiento y, ante las autoridades competentes, los actos que constituyan violaciones administrativas que afecten los intereses de los consumidores (fracción XVII).
- Aplicar las sanciones establecidas en esta ley (fracción XIX).
- Solicitar a las autoridades competentes que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores, y cuando lo considere pertinente publicar dicha excitativa (fracción XX).

En este mismo apartado se incluyen las facultades que le otorga el artículo 26 a la Profeco a través del procurador, que cuenta con legitimación personal activa para ejercer ante los tribunales competentes acciones de grupo en representación de los consumidores.