

Rafael del Villar\*

Francisco Javier Soto Álvarez\*\*

# LOGROS Y DIFICULTADES DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA ECONÓMICA EN MÉXICO

*La política de competencia se inicia en México en 1993 con la entrada en vigor de la Ley Federal de Competencia y la constitución de la Comisión Federal de Competencia (CFC). Uno de los logros importantes de la CFC ha sido prevenir diversas concentraciones que habrían tenido efectos anticompetitivos significativos. Los retos de la política de competencia abarcan: 1) los asociados a privatizaciones y marcos institucionales defectuosos en sectores clave de la economía; 2) las dificultades que la CFC ha enfrentado para hacer valer sus resoluciones en los tribunales, y; 3) la oposición de los sindicatos. El propósito de este trabajo es mostrar los logros y los retos de esta política a través de ejemplos ilustrativos. En la parte final se proponen algunos elementos de carácter legal para fortalecer la política de competencia en México.*

**Palabras clave:** competencia, monopolio, concentración de empresas, ferrocarriles, telecomunicaciones, sindicatos.

**Clasificación JEL:** K21, L12.

## 1. Introducción

Los beneficios de la competencia económica son bien conocidos. Promueve la asignación de los recursos a los usos más productivos y estimula la inversión, la innovación y el crecimiento de la productividad. Es un poderoso estímulo a la creación de riqueza de los países. Desde la Constitución de 1857 existe la prohibición de los monopo-

lios en México. Dicha prohibición fue incluida en la Constitución de 1917 a la cual años después se le agregó la prohibición de las prácticas monopólicas. De acuerdo con la Constitución no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva a través del banco central así como en correos, telégrafos, petróleo, petroquímica básica, energía nuclear y electricidad<sup>1</sup>. Tam-

---

\* Banco de México.

\*\* Comisión Federal de Competencia.

Los autores agradecen la colaboración de Bertha Frías. Las opiniones contenidas en el documento representan los puntos de vista de los autores y no necesariamente de las instituciones donde laboran.

---

<sup>1</sup> Algunas de las excepciones actualmente contempladas no existían al promulgarse la Constitución en 1917. Tal es el caso de petróleo y petroquímica básica que fueron incorporadas a la Constitución con la nacionalización petrolera de 1938 y la de electricidad que fue incorporada con la nacionalización de la industria eléctrica en 1960. Los ferrocarriles, los satélites y los bancos en diversos períodos de 1917 a la fecha estuvieron excluidos del ámbito de la prohibición constitucional.

poco constituyen monopolios los sindicatos, las sociedades cooperativas que reciban autorización y el uso exclusivo que por tiempo determinado las leyes otorguen a autores de obras, inventos o mejoras. Si bien la Constitución señala que la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración, práctica monopólica, acción para evitar la libre competencia o lo que constituya una ventaja exclusiva indebida, la inexistencia de una ley reglamentaria en la materia hasta los años noventa imposibilitó la aplicación del ordenamiento constitucional.

A partir de la entrada en vigor de esta ley reglamentaria, la «Ley Federal de Competencia Económica» (LFCE) en 1993, considerada por la OCDE como un instrumento avanzado, el país cuenta con un marco legal e institucional para combatir las prácticas monopólicas. Este marco complementa la apertura comercial iniciada por México a mediados de los ochenta con el ingreso del país al GATT. En 1994 entraría en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y a partir de éste, México firmaría numerosos tratados de libre comercio con otras naciones. Sin embargo, cerca del 70 por 100 de la economía está compuesto por bienes y servicios no comerciables y que, por lo tanto, no están sujetos a la disciplina de la competencia externa. Asimismo, a partir de los años ochenta inicia un período de privatización de empresas públicas. Para el nuevo entorno el gobierno consideró importante que las empresas privadas, privatizadas y las públicas, particularmente aquellas que enfrentan una escasa competencia externa, estén sujetas a la disciplina que imponen mercados competidos.

Con la LFCE se crea la Comisión Federal de Competencia (CFC) órgano con autonomía técnica y administrativa responsable de prevenir, investigar y combatir los

monopolios y prácticas monopólicas. La política de competencia se basa en tres ejes fundamentales.

- El primero consiste en la sanción de prácticas monopólicas. La CFC sanciona acuerdos entre competidores, ya sea para la fijación de precios, para la división de mercados, para restringir la oferta o para la coordinación de posturas en licitaciones o subastas (definidos en la LFCE como prácticas monopólicas absolutas). También sanciona actos realizados por agentes con poder sustancial de mercado para impedir indebidamente el desarrollo de competidores. Esto es, se sancionan actos de agentes económicos, con poder sustancial, cuyo objeto o efecto sea desplazar o dañar indebidamente a otros agentes económicos (definidos en la LFCE como prácticas monopólicas relativas). En la LFCE también se otorga autoridad a la CFC para declarar que no producirán efectos jurídicos los actos de gobiernos estatales tendientes a establecer barreras al comercio interestatal. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia consideró que los artículos referentes a este tema son inconstitucionales pues implican una transgresión entre los poderes de la Unión.

- El segundo eje consiste en medidas preventivas contra una excesiva concentración de los mercados. La LFCE obliga a los particulares a notificar a la CFC operaciones de tamaño significativo para que sean evaluadas y en su caso autorizadas, condicionadas o rechazadas. Asimismo, diversas leyes sectoriales imponen la obligación a los interesados en participar en licitaciones de activos del sector público a obtener la opinión favorable de la CFC. El esquema analítico de dichas resoluciones es similar al de las concentraciones.

- El tercer eje consiste en labores de promoción y abogacía de la competencia. La CFC puede emitir opiniones no vinculativas sobre proyectos de normas y leyes, así como sobre programas y políticas de la administración pública cuando pueden afectar la competencia.

Entre los principales logros de la política de competencia está la prevención de concentraciones que de haberse realizado habrían tenido efectos anticompetitivos y ha propiciado con opiniones vinculativas en licitaciones que exista una mayor competencia en diversos

---

Finalmente, cabe señalar que la interpretación legal de las actividades que quedan expresamente excluidas por la Constitución está sujeta a una continua e intensa discusión nacional. Así, si bien la electricidad es una de las áreas excluidas de la prohibición, de acuerdo con la redacción de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 1992, el sector privado puede participar en la generación eléctrica con cuatro figuras distintas.

mercados. Algunos ejemplos se mencionan en el siguiente apartado. Los retos de la política de competencia no son pocos. Describimos tres que consideramos fundamentales: retos asociados a privatizaciones y marcos legales e institucionales defectuosos; las dificultades que la CFC ha enfrentado para hacer valer sus resoluciones en los tribunales y la oposición de los sindicatos a la competencia. En los apartados 3 y 4 se analizan dos casos del primer tipo de reto. En ferrocarriles, el gobierno buscó que existiera competencia pero el marco regulatorio resultó insuficiente. Con la privatización de telecomunicaciones el gobierno creó un monopolio privado con un poder formidable sin un marco institucional capaz de establecer una agenda procompetitiva.

Si bien en el tema de concentraciones los tribunales generalmente han fortalecido las resoluciones de la CFC, existen otros casos de gran relevancia que han limitado el ámbito de aplicación de la política de competencia. En el apartado 5 se discute la demanda de los Corredores Públicos en contra de los Notarios y la resolución de la Suprema Corte de Justicia donde se excluye a los Notarios Públicos del ámbito de la LFCE. En el apartado 6 se discute un amparo que otorgó la Suprema Corte de Justicia que limita significativamente el ámbito de prácticas monopólicas que se pueden acreditar por la CFC. En el apartado 7 se discute brevemente la oposición de los sindicatos a la política de competencia. Si bien sólo uno de cada diez trabajadores está sindicalizado, los sindicatos tienen un enorme peso político. Finalmente, en el apartado 8 se proponen algunos elementos de carácter legal para fortalecer la política de competencia en México.

## 2. Concentraciones

Para prevenir efectos anticompetitivos de una excesiva concentración de los mercados, la LFCE otorga a la CFC la facultad de investigar las fusiones, adquisiciones de control o cualquier acto mediante el cual se concentren sociedades, acciones de empresas, etcétera. La Ley obliga a los particulares a notificar previamente operaciones que sean mayores a aproximadamente 48 mi-

llones de dólares. Con excepción de las actividades que no constituyen monopolio, no hay sector económico que esté exento de dicha obligación. Las operaciones que no son notificables porque sus montos están debajo de los umbrales de la Ley, no pueden ser impugnadas por la CFC pasado un año de que fueron realizadas. Tampoco pueden ser impugnadas por la CFC operaciones autorizadas, a menos que la CFC las haya autorizado con base en información falsa.

Por Ley, una vez recibida la información requerida, la CFC tiene que resolver en 45 días naturales. Para casos muy complejos, dicho período se puede ampliar hasta por 60 días adicionales. Una vez agotado el plazo, la no respuesta implica que no hay objeción alguna (*afirmativa ficta*). La CFC ha procurado hacer lo más expedito posible los trámites relacionados con las concentraciones. En promedio los casos se han resuelto entre 26 y 30 días, contados desde que se presentó la notificación hasta que se emitió la resolución. De más de 1.500 concentraciones evaluadas en toda la historia de la CFC, sólo en dos ocasiones, que de acuerdo con la CFC no representaban problemas para la competencia, se ha llegado a la *afirmativa ficta*.

En su análisis de concentraciones, la CFC primero define el mercado relevante afectado por la operación, delimitando los ámbitos geográficos, temporales y del producto relevante. La operación notificada puede ser objetada si otorga o facilita la capacidad de fijar los precios o restringir el abasto, sin que competidores puedan contrarrestar dicho poder. Se puede autorizar la operación sujetándola al cumplimiento de ciertas condiciones, cuando éstas corrigen el problema de competencia que causaría la concentración.

Al evaluar las concentraciones es común el uso de índices que miden el grado de concentración de un mercado, particularmente el índice de Herfindahl- Hirschman. Adicionalmente, la CFC utiliza un índice de dominancia, de acuerdo con el cual, un mercado con tres participantes, uno con el 60 por 100 del mercado y los otros dos con el 20 por 100 cada uno, es menos competido que otro en el que los dos competidores de 20 por 100 se

unen para competir con el grande<sup>2</sup>. Con el fin de que las empresas puedan pronosticar si una operación puede ser objetada por las autoridades de competencia la CFC publicó los criterios con los que se analiza si una concentración no representa problemas de competencia<sup>3</sup>. De acuerdo con la CFC la concentración no representa riesgos significativos para la competencia si se cumple cualquiera de los siguientes casos: a) el aumento del índice Herfindahl-Hirschman es menor de 75 puntos; b) su valor después de la concentración es menor a 2.000 puntos; c) el índice de dominancia disminuye el valor con la operación, y d) el valor del índice de dominancia, después de la concentración es menor a 2.500 puntos.

El siguiente Cuadro 1 muestra que la mayoría de las concentraciones notificadas han sido autorizadas por la CFC sin condición alguna.

A continuación se describen algunos ejemplos.

## Autorizaciones

- Kimberly-Clark Corporation (KCC) y Scott Paper Co. (SCOTT). La operación consistió en una fusión en los EE UU entre las sociedades KCC y SCOTT, esta última controladora de la empresa mexicana Compañía Industrial de San Crisoba, S. A. Las empresas operan en el sector de productos del papel y guata de celulosa. La Comisión condicionó la autorización a que se vendieran ciertas marcas y capacidad productiva en mercados donde la concentración del mercado era excesiva<sup>4</sup>.

- En el caso de la segunda subasta de frecuencias del espectro radioeléctrico en la banda de telefonía mó-

<sup>2</sup> Véase en GARCÍA ALBA IDUÑATE, P. (1994). De acuerdo con este índice si una concentración reduce las diferencias en las participaciones de mercado de los agentes económicos, disminuye el índice de dominancia. Se calcula de la siguiente manera:

$$\text{Índice} = \sum_i \left( \frac{q_i^4}{\sum_q q_k^2} \right)$$

donde  $q_i$  es la participación del agente  $i$  en el mercado.

<sup>3</sup> Diario Oficial de la Federación del 24 de julio de 1998.

<sup>4</sup> Resolución emitida en sesión del Pleno del 1 de marzo de 1996 en el expediente CNT-82-95 y en GARCÍA ALBA IDUÑATE (1997).

CUADRO 1

## CONCENTRACIONES RESUELTAS

| Año   | Rechazadas |      | Condicionadas |     | Total anual resueltas |
|-------|------------|------|---------------|-----|-----------------------|
|       | Cantidad   | %    | Cantidad      | %   |                       |
| 2004* | 2          | 1,77 | 3             | 2,7 | 113                   |
| 2003  | 2          | 1,2  | 0             | —   | 130                   |
| 2002  | 1          | 0,5  | 6             | 3,4 | 179                   |
| 2001  | 2          | 0,8  | 8             | 3,3 | 242                   |
| 2000  | 3          | 1,4  | 20            | 9,7 | 207                   |
| 1999  | 4          | 2,1  | 4             | 2,1 | 184                   |
| 1998  | 1          | 0,6  | 0             | —   | 166                   |
| 1997  | 2          | 1,0  | 4             | 2,1 | 190                   |
| 1996  | 0          | —    | 8             | 6,6 | 121                   |
| 1995  | 0          | —    | 8             | 9,1 | 87                    |
| 1994  | 0          | —    | 4             | 5,5 | 72                    |
| 1993  | 0          | —    | 1             | 5,2 | 19                    |

NOTAS: Los porcentajes se obtienen respecto del total anual.

El total anual se cuantifica de enero a diciembre de cada año.

En 1993 el total corresponde de junio a diciembre.

La cantidad anual de concentraciones autorizadas es la diferencia del total anual resueltas menos las objetadas y las condicionadas.

\* Las cifras de 2004 son al 30 de noviembre.

vil PCS (1850-1910/1930-1990 MHz) que inició en enero de 2005, la CFC limitó el monto de espectro que las diversas empresas podían acumular en dicha banda, incluida la asignación obtenida en la subasta anterior a no más de 35 MHz. Con la medida, la CFC consideró que al menos un nuevo participante podrá obtener 20 MHz en cada una de las nueve regiones en que está dividido el país y así garantizar que la subasta detone una mayor competencia en el mercado de telefonía móvil.

- En condiciones muy controversiales, la CFC autorizó en 1995 la compra de una participación significativa en el capital social de la empresa Cablevisión por Sercotel, subsidiaria de Telmex. En abril de 2002 Telmex vendió dicha participación en una oferta pública. En el apartado de telecomunicaciones se discuten los efectos anticompetitivos de dicha operación<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Gaceta de Competencia Económica, año 4, número 10 (mayo-agosto, 2001) diciembre 2001 y en [www.cfc.gob.mx](http://www.cfc.gob.mx).

## Operaciones rechazadas

### *Participación en licitaciones*

- México es un importador neto importante de maíz, principalmente de EE UU. En la venta que hizo el gobierno de Almacénadora del Sur (Alsur), propietaria de la principal infraestructura del país para el desembarque de barcos graneleros ubicada en el puerto de Veracruz, se rechazó la participación de Grupo Servia<sup>6</sup>, empresa controladora del Ferrocarril del Noreste, por tener este grupo el control de una de las principales vías de importación alternativa de maíz al país.

- En la licitación para el otorgamiento de concesiones sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiocomunicación móvil de personas se objetó la participación de Skytel del Grupo Televisa<sup>7</sup>. Previo a la licitación, dicha empresa ya poseía el máximo número de frecuencias que podían obtener las demás empresas participantes en la licitación. Por lo que su participación le hubiera conferido una ventaja indebida ante sus competidores.

- En el mes de mayo de 1998, el gobierno realizó la primera licitación de algunas bandas de telefonía móvil PCS (1850-1910/1930-1990 MHz) con el propósito de incrementar la competencia en dicho mercado. La CFC estableció restricciones a la acumulación de frecuencias, para asegurar que existiera cuando menos un nuevo participante en cada región.

- En el caso de la segunda subasta de frecuencias del espectro radioeléctrico en la banda de telefonía móvil PCS (1850-1910/1930-1990 MHz) que inició en enero de 2005, la CFC limitó el monto de espectro que las diversas empresas podían acumular en dicha banda, incluida la asignación obtenida en la subasta anterior a no

más de 35 MHz. Con la medida, la CFC consideró que al menos un nuevo participante podrá obtener 20 MHz en cada una de las nueve regiones en que está dividido el país y así garantizar que la subasta detone una mayor competencia en el mercado de telefonía móvil<sup>8</sup>. Sin embargo, varios operadores promovieron un amparo contra dicha resolución y el Poder Judicial les concedió la suspensión de los efectos de la resolución de la CFC hasta que se resuelva el fondo del asunto. Adicionalmente el único nuevo participante se desistió de continuar en la licitación, en un mercado dominado por Telcel con el 78 por 100 del mercado. Telefónica Móviles tiene el 12 por 100 y el resto lo detenta Unefon-Iusacell del Grupo Azteca.

### *Concentración de empresas*

- Las empresas de televisión por cable, Cablevisión y Cablenet, ambas del Grupo Televisa, la principal productora y distribuidora de programas de televisión, pretendían adquirir la mitad de las acciones representativas de Telecable. La CFC rechazó la operación por diversas razones: consideró que ésta representaría un incremento en las barreras a la entrada al mercado de televisión por cable, reduciría la competencia en un mercado clave del Estado de México, e inhibiría la posible transformación de la red de cable coaxial de Telecable para usos de telefonía.

- Al Grupo Televisa no le fue autorizada la adquisición de acciones constitutivas del capital social de la radiodifusora Grupo Acir<sup>9</sup>. La CFC consideró que el 80 por 100 de los compradores de publicidad en radio, también compran publicidad en televisión. La empresa líder para vender espacios publicitarios en TV es Televisa y dicha operación habría reforzado el poder

<sup>6</sup> Resolución emitida en sesión del Pleno del 6 de febrero de 1997 en el expediente CNT-LI-01(03)-97 y en GARCÍA ALBA IDUÑATE, P. (1997).

<sup>7</sup> Resolución del 26 de septiembre de 1996 en el expediente CNT-LI-11(14)-96 y en GARCÍA ALBA IDUÑATE, P. (1997).

<sup>8</sup> Comisión Federal de Competencia, Comunicado de prensa del 5 de enero del 2005 «Promueve la CFC mayor competencia en el Mercado de Telefonía Móvil».

<sup>9</sup> Resolución del 30 de noviembre de 2000 en el expediente CNT-149-2000.

que tiene la empresa en la venta de publicidad en varios medios.

- Se rechazó la adquisición del 49 por 100 del capital social de Tequila Herradura por parte de una empresa perteneciente a familiares en primer grado de los principales propietarios de las empresas de Grupo Cuervo<sup>10</sup>, el principal competidor de Tequila Herradura. La operación hubiera implicado la asociación del principal productor de tequila, con el tercer productor, lo que hubiera reducido significativamente la competencia en dicho mercado.

- Se rechazó la compra por parte de Coca-Cola de diversas marcas de refrescos embotellados, propiedad de Cadbury Schweppes<sup>11</sup>. La cartera de marcas de Cadbury Schweppes compiten a nivel nacional y regional con las de Coca-Cola, por lo que la CFC consideró que de llevarse a cabo la operación, se eliminaría a un competidor que, aunque cuenta con una pequeña participación en el mercado mexicano, tiene una cartera de marcas que tienen reconocimiento de los consumidores.

- La CFC negó la autorización para que la empresa concesionaria de la línea ferroviaria del Pacífico Norte, Ferrocarriles Mexicanos (Ferromex) adquiriera la línea ferroviaria del Sur, Ferrocarriles del Sur (Ferro-sur). La CFC consideró que con la concentración, Ferromex-Ferrosur llegarían a detentar el 67,2 por 100 del total de vías concesionadas contra el 25,6 por 100 de Transportación Ferroviaria Mexicana (TFM), principal competidor de Ferromex. Todos los puntos internos de interconexión de TFM son con Ferromex y Ferrosur por lo que la concentración bloquearía el desarrollo del tráfico interlineal entre TFM y Ferrosur<sup>12</sup>.

### 3. Privatizaciones y competencia: el caso de los ferrocarriles

En 1995 inició el proceso para desincorporar la empresa Ferrocarriles Nacionales de México (FNM). Con el objeto de promover la competencia en el sector privatizado y a pesar de las ventajas de tipo logístico que pudo traer el privatizar FNM como una empresa integrada, se optó por dividirla en la línea del Noreste, la del Pacífico Norte, la del Sur, y en líneas secundarias pequeñas. Para evitar la creación de monopolios regionales se previó que las concesionarias pudieran acceder a las vías de sus competidores mediante derechos de paso. Asimismo, el gobierno se encargó de reestructurar la plantilla laboral de FNM, lo que implicó la asunción de un alto costo por concepto de liquidaciones y pagos de pensiones.

Diversos indicadores de desempeño de los ferrocarriles muestran que la privatización ha sido exitosa. No obstante estos indicadores positivos, desde la privatización persiste un conflicto entre las concesionarias de la línea Noreste, Transportación Ferroviaria Mexicana (TFM) y la línea del Pacífico Norte, Ferrocarriles Mexicanos (Ferromex), sobre la fijación de los cobros por derechos de paso obligatorios y servicio de interconexión en sus respectivas vías. Hasta la fecha no ha sido posible lograr un acuerdo entre las empresas, y las acciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT) han sido bloqueadas en juicios de amparo. Estos desacuerdos no han permitido el aprovechamiento óptimo de las redes de transporte y logística ferroviarias, al seguir la carga rutas innecesariamente ineficientes, al no existir la competencia esperada entre concesionarias ferroviarias en diversas ciudades y mantenerse por tanto una dependencia excesiva en el autotransporte carretero.

El marco regulatorio que acompañó la privatización dio prácticamente por hecho que las concesionarias podrían llegar a acuerdos de derechos de paso e interconexión de manera descentralizada, por lo que en la ley que se emitió previamente a la privatización se asignaron facultades de regulación al Estado relativamente débiles, especialmente en lo referente a resolución de controversias

<sup>10</sup> Gaceta de Competencia Económica. Año 3, número 6 (enero-abril 2000), páginas 19-28. Expediente CNT-85-99 y en [www.cfc.gob.mx](http://www.cfc.gob.mx).

<sup>11</sup> Gaceta de Competencia Económica. Año 2, número 4 (mayo-agosto 1999) páginas 100-112. Expediente CNT-166-98 y en [www.cfc.gob.mx](http://www.cfc.gob.mx).

<sup>12</sup> Gaceta de Competencia Económica, año 5, número 14 (septiembre-diciembre, 2002), octubre 2003 y en [www.cfc.gob.mx](http://www.cfc.gob.mx).

CUADRO 2

**DESEMPEÑO OPERATIVO DE LOS FERROCARRILES MEXICANOS, 1995-2002**

| Concepto                                                 | 1995   | 2002   | Variación porcentual |
|----------------------------------------------------------|--------|--------|----------------------|
| <b>Recursos</b>                                          |        |        |                      |
| Kilómetros de vía . . . . .                              | 26.613 | 26.655 | 0                    |
| Locomotoras . . . . .                                    | 1.400  | 1.302  | -7                   |
| Potencia locomotoras (miles de HP). . . . .              | 3.774  | 3.850  | 2                    |
| Carros de carga . . . . .                                | 35.042 | 33.694 | -4                   |
| Personal. . . . .                                        | 46.683 | 14.006 | -70                  |
| Litros de combustible (millones). . . . .                | 533    | 611    | 15                   |
| <b>Tráfico de carga</b>                                  |        |        |                      |
| Toneladas (miles). . . . .                               | 52.480 | 80.450 | 53                   |
| Toneladas-kilómetro (millones). . . . .                  | 37.613 | 51.616 | 37                   |
| <b>Eficiencia operativa</b>                              |        |        |                      |
| Ton-km/personal (miles) . . . . .                        | 806    | 3.685  | 357                  |
| Ton-km/locomotora (miles) . . . . .                      | 26.866 | 39.644 | 48                   |
| Ton-km/carros (miles) . . . . .                          | 1.073  | 1.532  | 43                   |
| Ton-km/litros de combustible . . . . .                   | 71     | 85     | 20                   |
| Millones de ton-km brutas /locomotoras . . . . .         | 66     | 79     | 20                   |
| Potencia por locomotora (HP) . . . . .                   | 2.696  | 2.957  | 10                   |
| <b>Densidad de tráfico</b>                               |        |        |                      |
| Ton-km/Km de vía (miles) . . . . .                       | 1.413  | 1.936  | 37                   |
| <b>Calidad del servicio</b>                              |        |        |                      |
| Pérdidas y reclamaciones (mdp/ miles de ton-km). . . . . | 4,4    | 1,5    | -66                  |
| <b>Seguridad</b>                                         |        |        |                      |
| Accidentes sin pérdidas humanas . . . . .                | 2.081  | 401    | -81                  |
| Accidentes con pérdidas humana. . . . .                  | 37     | 4      | -89                  |

NOTAS: 1) Las cifras de combustibles excluyen el consumo de trenes de pasajeros.

2) Los datos de calidad y servicio corresponden a 1995 y 2001.

FUENTE: ESTRADA GONZÁLEZ, E. (2004).

y cobros entre las concesionarias. Adicionalmente, las grandes disparidades indebidas en los precios de venta de las concesiones, han dificultado que las concesionarias acuerden los derechos de paso e interconexión a que tienen derecho en sus títulos de concesión.

El precio de la línea del Noreste, asignada en 1996 a TFM, ascendió a 11.098,3 millones de pesos (1.405 millones de dólares), el precio de la línea del Pacífico Norte, ganada en 1997 por Ferromex, fue de 1.062,9 millones

de pesos (134 millones de dólares) y el precio de la línea del Sureste, asignada en 1998 a Ferrosur, ascendió a 1.818 millones de pesos (194 millones de dólares)<sup>13</sup>. Si bien es cierto que la ruta Noreste es la mejor ruta entre la

<sup>13</sup> Los montos mencionados se refieren exclusivamente al aprovechamiento de la concesión y no incluyen el monto referente al valor del equipo incluido en las concesiones.

Ciudad de México y la frontera con EE UU, indicadores básicos de las redes (montos de carga transportados y tamaño de las redes<sup>14</sup>) no avalan las discrepancias de precios obtenidas en las subastas. Tal es el caso particularmente entre la línea Noreste y la línea Pacífico Norte así como entre la línea Pacífico Norte y la línea del Sureste. Las discrepancias en los precios de las subastas se debieron más bien a marcadas diferencias en la intensidad de la competencia entre las tres subastas. Así, mientras que para la línea del Noreste hubo cuatro postores, la subasta del Pacífico Norte se realizó con un único postor.

El bajo precio pagado por Ferromex por la línea del Pacífico Norte ha permitido a esta empresa generar cómodamente el flujo de efectivo necesario para pagar sus obligaciones financieras y recuperar el monto gastado en la concesión. En cambio, TFM ha enfrentado serias dificultades financieras y tiene una fuerte presión por utilizar los derechos de paso a que tiene derecho en su título de concesión y acceder a mercados controlados por Ferromex. La asimetría en incentivos para lograr un acuerdo de derechos de paso ha dificultado que éste se pueda alcanzar. La SCT se mantuvo al margen de estos conflictos entre concesionarios por unos años, pero estos aumentaron al grado que existen acusaciones penales entre las empresas. Durante 2002 la SCT emitió resoluciones sobre derechos de paso y de interconexión las cuales han sido impugnadas tanto por TFM, como Ferromex. Los tribunales concedieron la suspensión definitiva de dichas resoluciones. Para tratar de desbloquear el asunto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha hecho propuestas a las partes desde 2003 sin que éstas hayan sido aceptadas.

Las debilidades del marco regulatorio e institucional así como los errores de la privatización han propiciado que exista cierta segmentación de mercado y una utilización subóptima de la infraestructura ferroviaria del país.

#### 4. Privatizaciones y competencia: telecomunicaciones

El desarrollo del sector de las telecomunicaciones en México en los últimos 14 años ha sido fundamentalmente moldeado por la forma como se privatizó Teléfonos de México (Telmex) en 1990 y la ausencia de competencia en el sector, particularmente en el mercado de telefonía local, ello debido, fundamentalmente, a la inequidad o carencia de competencia en el sector, particularmente en el mercado de telefonía local, plataforma para telefonía de larga distancia y las nuevas tecnologías IP. No obstante ello, a partir de la privatización de Teléfonos de México (Telmex) en 1990, ha habido una mejora significativa en la eficiencia de operación. La digitalización de la red pasó de un 30,9 por 100 al 100 por 100 en la actualidad. El número de poblaciones con servicio se ha duplicado (aumentó de 10.621 a 20.848). El tráfico local se ha más que duplicado, mientras que el tráfico de larga distancia nacional se ha triplicado.

Con la privatización el gobierno abrió a la competencia la telefonía local de forma inmediata mientras que en la telefonía de larga distancia nacional e internacional otorgó a Telmex exclusividad hasta 1997<sup>15</sup>. Adicionalmente le dio a Telmex la única concesión nacional de telefonía móvil de este naciente servicio, que explota bajo el nombre de Telcel. Anteriormente existía un único operador de telefonía móvil en cada una de las nueve regiones en que se divide el país. Así, con la privatización se introdujo competencia en telefonía móvil.

---

<sup>14</sup> Las extensiones de las redes subastadas son para la línea del Noreste 4.282 kilómetros, para la línea Noroeste 6.521 kilómetros y para la línea del Sureste 2.200 kilómetros. Por otra parte en 1994 los volúmenes transportados en miles de toneladas kilómetro fueron para la línea Noreste 14.000, para la Noroeste 17.200 y para Ferrocarril del Sureste 3.200.

---

<sup>15</sup> Para fortalecer la red de larga distancia de la empresa incorporó a la empresa privatizada la «Red Federal de Microondas» con sus respectivas instalaciones y frecuencias.

### Telefonía de larga distancia

La competencia en telefonía de larga distancia nacional e internacional arrancó, como estaba previsto en 1997, con numerosos conflictos de interconexión entre las partes y denuncias de prácticas monopólicas ante la CFC. No obstante las disputas, el inicio de la competencia en larga distancia ha ocasionado una reducción importante de tarifas y un aumento en el tráfico de llamadas de larga distancia.

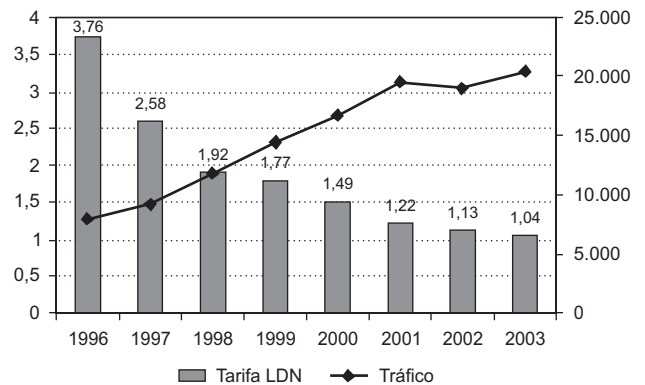
La competencia en telefonía de larga distancia no sólo bajó los precios, sino que también detonó que se ofrecieran portafolios de servicios completos a redes privadas y que se ofreciera la renta de capacidades para transporte de larga distancia que anteriormente no se ofrecía. La competencia en larga distancia ha flexibilizado la oferta de servicios. Los operadores diseñan los servicios de acuerdo a las necesidades del cliente. Ello ha ocurrido aun cuando se ha mantenido una fuerte concentración en el mercado<sup>16</sup>.

### Telefonía local

Si bien con la privatización se abrió a la competencia la telefonía local, ésta no pudo iniciar sino hasta 1998<sup>17</sup>. Varios factores dificultaron la apertura de este mercado a la competencia: Telmex se privatizó como un operador verticalmente integrado, el principal fabricante de alambre de cobre es una empresa controlada por los dueños de Telmex, y las dos empresas de telefonía local, Telmex y Telnor se privatizaron a un mismo agente conjuntamente con la Red Nacional de Microondas. Cuando la competencia finalmente arrancó fue tímida ante el enorme po-

GRÁFICO 1

### TRÁFICO Y TARIFAS DE LARGA DISTANCIA NACIONAL



der económico de Telmex, particularmente respecto de los entrantes cuya viabilidad depende de contar con un buen acuerdo de interconexión con Telmex<sup>18</sup>. Además se han realizado acciones que han inhibido la participación de empresas de televisión por cable en telefonía. Como se mencionó en la sección de concentraciones, Telmex adquirió a mediados de los noventa una participación significativa en la principal empresa de televisión por cable del país, ello con la autorización de la CFC. Con esta acción se inhibieron las inversiones de las cableras para poder prestar el servicio de telefonía local y larga distancia. Si bien Telmex vendió su participación en esta empresa en abril de 2002 y las principales empresas de televisión por cable han hecho inversiones significativas en adecuar sus redes para la prestación de servicios telefónicos, actualmente enfrentan obstáculos regulatorios que les han impedido entrar al mercado de la telefonía fija, la cual tiene un enorme valor para ellas, ya que representa

<sup>16</sup> Durante los primeros nueve meses de 2004 la participación de Telmex en el número de minutos de larga distancia nacional fue de 80 por 100 y en larga distancia internacional de salida del 74 por 100. En larga distancia internacional entrante tuvo el 53 por 100 del mercado en la primera mitad de 2004.

<sup>17</sup> El marco regulatorio de la telefonía local que incluyó las reglas de interconexión y de numeración y la licitación de bandas del espectro radioeléctrico, se estableció en 1998.

<sup>18</sup> En las negociaciones de interconexión la regulación trata a todos los operadores como iguales, ignorando el poder que tiene Telmex en el mercado. Además no existe la obligación al operador dominante de hacer ofertas de interconexión avaladas por la autoridad.

el 3 por 100 del gasto de las personas y es muchas veces el valor del mercado de televisión restringida. La extensión de la red de las cableras es tal que los haría competidores importantes del mercado telefónico, particularmente porque utilizarían la tecnología IP que es menos costosa que la de las redes de conmutación convencionales.

Existen otras innovaciones tecnológicas que están facilitando la competencia en telefonía local, sin embargo sigue sin existir el marco regulatorio que le dé soporte. No se han establecido reglas de reventa y/o desagregación del bucle local del operador dominante. Dichas reglas permitirían a terceros ofrecer servicio telefónico con la tecnología IP de banda ancha a sus clientes. Tampoco ni se ha desarrollado una política que permita el uso de tecnologías de acceso inalámbrico de banda ancha (WiFi, WiMax) para la prestación de servicios de telefonía IP. La carencia de este marco regulatorio pro-competitivo constituye un freno a la penetración de banda ancha en el país lo que incide negativamente sobre el desarrollo de la red Internet y de sus aplicaciones. Por ello el mantenimiento de un monopolio en el acceso local para la prestación del servicio telefónico tiene un impacto adverso sobre el desarrollo y las aplicaciones de Internet y, de acuerdo con diversos organismos internacionales como la Unión Internacional de Telecomunicaciones o el Banco Mundial, en la productividad y en todo tipo de actividades que realiza la sociedad.

## Telefonía móvil

Con la privatización, Telmex se convirtió de la noche a la mañana en la única empresa capaz de ofrecer el servicio de telefonía móvil en todo el territorio nacional. La empresa ha podido capitalizar esta ventaja decisiva<sup>19</sup>. Para 1994 Telcel tenía el 53,5 por 100 del mercado, en 1998 el 62

por 100 y para finales del tercer trimestre del 2004, concentraba el 77 por 100<sup>20</sup>.

Con el fin de hacer disponible más espectro radioeléctrico y fomentar el desarrollo de la telefonía móvil se realizó la subasta del espectro radioeléctrico en la banda de PCS la cual finalizó en mayo de 1998. Esta subasta permitió la entrada de al menos un jugador adicional por región, ya que la CFC estableció restricciones al monto de espectro que los operadores podían acumular, lo que limitó a Telcel a adquirir 10 megahercios adicionales. A partir de esa fecha la mayor competencia entre operadores móviles ocasionó un enorme crecimiento en el servicio móvil, mismo que se aceleró aún más un año después, en mayo de 1999, cuando las empresas de telefonía móvil empezaron a ofrecer el servicio bajo la modalidad «*El que llama paga*», que eliminó el cobro a los usuarios del servicio móvil por recibir llamadas a cambio de establecer un cobro a los usuarios del servicio fijo que se comunican a teléfonos móviles de 2,5 pesos por minuto en adición al cobro de la llamada local.

Así, mientras que al finalizar la subasta en 1998 existían 4,2 líneas fijas por usuario móvil, y al iniciar «*El que llama paga*» 2,2 líneas fijas por usuario móvil y poco más de un año después ya había el mismo número de líneas fijas que usuarios móviles, para septiembre de 2004 la relación se había invertido con dos usuarios móviles por línea fija.

*El que llama paga* ha significado una enorme transferencia de recursos de los usuarios de servicio fijo a operadores móviles y fijos. De los 2,5 pesos por minuto en llamadas fijo a móvil, 1,9 pesos terminan en los operadores móviles y 0,6 pesos en los operadores fijos. Esta

<sup>19</sup> Los llamados acuerdos de *roaming* entre operadores regionales resultaron difíciles de negociar. Por ello el único operador con cobertura nacional fue Telmex por varios años. Esta situación le dio una ventaja decisiva a la empresa en el naciente mercado.

<sup>20</sup> Además Telmex otorgó a Telcel subsidios cruzados para favorecer su servicio móvil. Este trato discriminatorio fue denunciado ante la CFC por el principal operador regional. La CFC sancionó a Telmex por esta práctica pero no ha podido hacer efectiva la multa. Véase el Informe de Competencia Económica 2001, la Gaceta de Competencia Económica, año 4, número 11 (septiembre-diciembre, 2001) mayo 2002 y en [www.cfc.gob.mx](http://www.cfc.gob.mx). El Juicio de Nulidad Fiscal número 3110/02-17-09-3 está pendiente de resolución en primera instancia desde el 9 de abril de 2002.

transferencia ha propiciado cierto abaratamiento del servicio para usuarios de telefonía móvil al eliminarse el cobro por recibir llamadas a estos usuarios<sup>21</sup>. Sin embargo, la tarifa de 1,9 pesos ha sido utilizada también como tarifa de interconexión entre operadores móviles lo que ha hecho que las tarifas de las llamadas entre operadores móviles («off-net») sean casi 100 por 100 más caras que las llamadas entre usuarios de un mismo operador móvil («on-net»), lo cual beneficia al operador dominante que tiene el mayor número de usuarios y debilita la competencia. Por otra parte «*El que llama paga*» ha encarecido el servicio fijo, el cual para estándares internacionales ya era caro, especialmente para usuarios comerciales<sup>22</sup>. Los grandes ganadores parecen haber sido los operadores móviles y fijos de mayor tamaño que en estos años han mantenido elevadas rentabilidades<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Actualmente prácticamente la totalidad de los usuarios de telefonía móvil están inscritos en el servicio *El que llama paga* y las tarifas que estos usuarios pagan comparan favorablemente con el promedio de los países de la OCDE. La OCDE definió en 2002 en el documento OECD Mobile Basket Revision, tres canastas de telefonía móvil: de bajo, medio y alto consumo. De acuerdo con la OECD Communications Outlook Database actualizada a mayo de 2004, las canastas de consumo bajo y alto tienen un costo menor en México que en el promedio de los países de la OCDE si se miden en dólares de EE UU. El costo de las canastas de consumo bajo, medio y alto representan el 57 por 100, 102 por 100 y 94 por 100 del costo de las canastas respectivas promedio de los países de la OCDE.

<sup>22</sup> Para medir el costo de la telefonía fija, la OCDE definió en 2000 dos canastas: la básica, que incluye llamadas locales y de larga distancia nacional, y la compuesta, que incluye en adición, llamadas de teléfonos fijos a móviles y llamadas internacionales (OECD Telecommunications Basket Definitions). La OCDE mide el costo de estas canastas para dos tipos de usuarios: residenciales y comerciales. De acuerdo con la OECD Communications Outlook Database actualizada a mayo de 2004, el costo de la canasta básica para usuarios residenciales de México es 10 por 100 más barata que el costo de la canasta promedio de los países de la OCDE. Sin embargo la canasta compuesta es 17 por 100 más cara en México que la canasta promedio OCDE, lo que refleja (al menos en parte) el elevado costo de las llamadas a teléfonos móviles. Los usuarios comerciales de México pagan el mayor precio de todos los países de la OCDE tanto para la canasta básica como para la compuesta. La canasta básica es 41 por 100 más cara al promedio OCDE pero la canasta compuesta se dispara y es 57 por 100 más cara al promedio de los países de la OCDE por el elevado costo de las llamadas a teléfonos móviles.

<sup>23</sup> Actualmente Telcel forma parte del grupo de América Móvil que es dueño de diversas empresas de telefonía móvil y fija en el continente americano. La rentabilidad de Telcel no sólo ha sido elevada, EBITDA

## Los tribunales

La falta de competencia en el sector se debe en parte a que la CFC no ha podido hacer valer sus resoluciones ante los tribunales. De las nueve denuncias presentadas en las que la CFC determinó que Telmex era responsable de la comisión de prácticas monopólicas, en ningún caso la CFC ha podido todavía aplicar sus resoluciones, ya sea porque los tribunales han estado tomando un periodo muy largo para resolver o porque Telmex ha logrado obtener amparos que alargan el procedimiento y evitan incluso que se resuelva el fondo del litigio.

Un buen ejemplo de lo anterior es la declaratoria que la CFC hizo en 1997 señalando que Telmex tiene poder sustancial en cinco mercados (telefonía local, larga distancia nacional, larga distancia internacional, transporte interurbano e interconexión). La Ley Federal de Telecomunicaciones da libertad para la fijación de tarifas a los operadores excepto cuando éstos tienen poder sustancial de mercado, determinación que debe hacer la CFC de acuerdo a lo señalado en la LFCE. Diversos formalismos han impedido incluso una discusión de los aspectos sustantivos de la declaratoria en los tribunales. Cabe mencionar que el presupuesto anual de la CFC no llega siquiera a dos días de utilidades de Telmex y Telcel (la empresa de telefonía móvil del grupo) juntas y esta disparidad en el poder económico de la autoridad con el ente denunciado probablemente ha incidido en la poca efectividad de la CFC. Los fiscales en asuntos de competencia deben contar con recursos para contratar los mejores despachos de abogados debido al poder económico de las empresas que enfrentan.

de 44 por 100 en los primeros tres trimestres de 2004, sino significativamente mayor al EBITDA de todo el grupo, 33,6 por 100. Similarmente, Telmex, que no forma parte del grupo de América Móvil ha mantenido una rentabilidad mayor, EBITDA superior al 50 por 100, que la de otros operadores fijos dominantes de la región, como es el caso de CTC de Chile, de los tres operadores regionales de Brasil o de ETB de Colombia.

## 5. Corredores públicos vs. notarios

En México para acceder al Registro Público los documentos deben estar dotados de fe pública otorgada por notarios o corredores públicos. El sistema por el que se determina la oferta de notarios y los aranceles que éstos cobran dista de ser competitivo. Primero existen barreras significativas a la entrada. Por ejemplo, la obtención de patente de notario por parte del Gobierno del Distrito Federal es a sugerencia del Colegio de Notarios y existe una restricción a la apertura de nuevas notarías. Segundo, la ley del notariado que los rige establece que los aranceles que cobran son propuestos por los propios notarios a través del Colegio de Notarios y aprobados por la autoridad en un plazo no mayor de 15 días hábiles. Pasado ese plazo el arancel se entiende aprobado totalmente o en la parte no objetada. Si la autoridad observa deficiencias en la propuesta, la debe comunicar al Colegio de Notarios para que éste instrumente lo necesario. Así, en la práctica, los notarios tienen una influencia determinante en la fijación de sus aranceles. Tercero, las autoridades locales deben sancionar económicamente a los notarios que no se ajusten al arancel. Si bien en el contexto de un monopolio regulado se establecen tarifas máximas, en este caso se fijan tarifas mínimas<sup>24</sup> que la autori-

dad debe vigilar que no se violen, situación que facilita la permanencia de acuerdos colusivos o anticompetitivos.

Con el objeto de introducir competencia al gremio de notarios, en 1993 entró en vigor la Ley Federal de Correduría Pública que contempla la figura del corredor público. Éste puede dar fe de todo tipo de actos con excepción de la compraventa de inmuebles entre personas físicas que legalmente sigue siendo exclusivo de los notarios<sup>25</sup>.

En 1995 los corredores públicos de la Ciudad de México denunciaron ante la Comisión Federal de Competencia al Colegio de Notarios, al Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México (Registro Público) y al área jurídica del gobierno de la ciudad por la comisión de presuntas prácticas monopólicas en el registro de actos relacionados con inmuebles y con el otorgamiento de poderes. Las prácticas denunciadas consistieron en actos orientados por los notarios a obstruir la inscripción de los actos de los corredores públicos en el Registro Público, los cuales pueden incluir actos jurídicos relacionados con inmuebles y derechos reales.

La CFC resolvió que era procedente y parcialmente fundada la denuncia presentada, por lo que impuso multas a cinco notarios por haber acudido a presionar a las autoridades registrales del Distrito Federal para que no aceptaran actos fedados de los Corredores Públicos y al Colegio de Notarios del Distrito Federal, por haber servido de vehículo de presión para que las autoridades registrales no inscribiesen actos fedados por Corredores Públicos. Asimismo recomendó al Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal inscribir los actos fedados por Corredores Públicos cuando incluyan inmuebles (personas morales), y también se le recomendó inscribir los actos fedados por Corredores Públicos en los que se otorgue cualquier tipo de poder. La CFC hizo un acuerdo

<sup>24</sup> El arancel que aplican los notarios tiene diversas deficiencias:

(i) *Falta de transparencia.* El público por lo general no conoce el arancel. No está disponible en Internet, en la página de Internet del Gobierno del D.F., en la del Colegio de Notarios, o en las de los notarios. La localización del arancel en las notarías no es fácil. Además, los notarios informan los honorarios notariales como un global sin dar detalle de los distintos elementos del costo en que se incurre. En el caso de compraventa de inmuebles entre personas físicas el costo global es un porcentaje que varía del 6 por 100 al 9 por 100 de la transacción e incluye costos de registro, impuesto, trámites, gestorías y los honorarios de los notarios.

(ii) *Precios mínimos.* Los notarios no pueden cobrar por debajo de las tarifas establecidas, por lo que se les impide competir mientras que gozan de un mercado exclusivo.

(iii) *Precios mínimos en días no laborables.* El arancel exige que en los fines de semana, días inhábiles y en horarios nocturnos los notarios cobren un 50 por 100 adicional a los honorarios que corresponden en días laborales.

(iv) *Limitada protección a sectores de bajos ingresos.* Si bien en la Ley del Notariado y en el arancel mismo se proponen tratamientos favorables para los sectores desprotegidos, al hacer un análisis de la

carga del arancel, el cobro es significativamente mayor como porcentaje del valor de la operación en transacciones de bajo valor, lo que tiende a neutralizar el beneficio fiscal a estos sectores de la población.

<sup>25</sup> Criterio interpretativo sobre las funciones del corredor público en materia de inmuebles. Oficio número 413.95.2076 expedido por la Dirección General de Registros Comerciales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de fecha 5 de julio de 1995.

con los notarios para que se desistieran de bloquear la inscripción de los actos de los Corredores Públicos y en consecuencia las autoridades registrales del Distrito Federal empezaron a aceptar los actos fedados por éstos lo que ha redundado en menores precios y mayor calidad en la prestación del servicio. Sin embargo las multas que impuso la CFC en contra del Colegio de Notarios y los cinco notarios públicos no procedieron ya que el Colegio de Notarios obtuvo una resolución favorable del tribunal fiscal y los cinco notarios obtuvieron de la Suprema Corte de Justicia la anulación de la sanción de la CFC.

Al resolver la anulación de las multas a los notarios, la Suprema Corte determinó que los notarios no son agentes económicos y por ende caen fuera del ámbito de la LFCE. Dicho artículo establece que la ley castigará y las autoridades deben perseguir con eficacia:

- a) toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de sus precios;
- b) 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,
- c) 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.

En la sentencia la Suprema Corte señaló que ninguno de los supuestos se aplica a los notarios. Respecto del segundo supuesto, determinó que los notarios no son productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios<sup>26</sup>. Respecto del primer y tercer supuestos seña-

ló que la Constitución no determina quienes son los sujetos responsables de las conductas sancionables y que hay que recurrir a una «interpretación armónica y relacionada», y que de acuerdo con ésta, *«puede considerarse válidamente lógico que también es el alza de los precios el perjuicio general o de una sola clase social a que la Constitución se refirió... si el perjuicio consiste en el alza de precios, son tales sujetos (los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios) quienes pueden constituir esa ventaja exclusiva indebida a su favor»*<sup>27</sup>.

La Suprema Corte también consideró que los honorarios de los notarios están regulados por un arancel lo que implica que los notarios están imposibilitados a «... obligar a los consumidores a pagar precios exagerados...»<sup>28</sup>. Sin embargo, este argumento parece ignorar el hecho que los notarios del Distrito Federal a través del Colegio de Notarios tienen de facto una influencia determinante en la definición del arancel.

De una resolución de la CFC, donde se sancionó a cinco notarios por la comisión de prácticas monopólicas, se originaron cinco resoluciones casi idénticas de la Suprema Corte de Justicia. En cada una de ellas se confirmó por unanimidad de votos la exclusión de los notarios de la LFCE, por lo que al dictar las cinco sentencias en el mismo sentido en procesos que tuvieron origen de una sola denuncia creó jurisprudencia en la materia. Cabe aclarar que la sentencia sólo determinó que los notarios en lo individual fueran excluidos de la LFCE. No determinó que todos los prestadores de servicios profesionales estuvieran excluidos de la misma.

No obstante el revés sufrido en la corte, las acciones de la CFC coadyuvaban a que se permitiera a los corredores inscribir los actos fedados en el Registro Público

<sup>26</sup> «Si bien (el notario) interviene en la actividad económica del país al cobrar honorarios por prestar los servicios profesionales que tiene autorizados, tales honorarios están regulados por el arancel correspondiente, y no puede reputarse que la prestación de sus servicios sea un acto de comercio, en primer lugar porque el ejercicio de esa actividad le está vedado por la mencionada Ley del Notariado del Distrito Federal, y en segundo término porque la prestación de servicios profesionales no lo reputa como acto de comercio el artículo 75 del Código de Comercio.» Amparo en revisión 586/1999, quejoso Carlos

Rubén Cuevas Sentíes, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolución del 29 de octubre de 1999, páginas 29.

<sup>27</sup> Amparo en revisión 252/1999, quejoso Antonio Velarde Violante, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolución del 29 de octubre de 1999, páginas 26.

<sup>28</sup> Amparo en revisión 586, página 7.

de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal lo que propició mejoras en la calidad del servicio y reducciones en los aranceles debido a la competencia con los corredores públicos.

## 6. Amparo contra el artículo 10, fracción VII de la LFCE<sup>29</sup>

En 1994, la empresa Chicles Canels presentó una denuncia contra la empresa Warner Lambert, productora de Chicles Adams, por la presunta comisión de prácticas monopólicas relativas consistentes en la venta sistemática de gomas de mascar a precios por debajo de los costos. En 1996 la CFC resolvió que Chicles Canels no acreditó la práctica pues no demostró que la práctica de venta por debajo de los costos causara daño a la denunciante. Sin embargo, en virtud de que la CFC encontró indicios sobre un posible comportamiento depredatorio percibió a la denunciada para que se abstuviera de realizar cualquier acto que indebidamente dañe o impida el proceso de competencia y libre concurrencia en el mercado relevante.

Posteriormente la CFC inició una investigación de oficio para verificar el cumplimiento de las disposiciones de la LFCE en el mercado de gomas de mascar. El representante legal de la empresa Warner Lambert, solicitó la protección de la Justicia Federal, entre otras cosas, por los indicios de inconstitucionalidad de la fracción VII del artículo 10, de la LFCE, que aplica a empresas con poder sustancial en el mercado relevante y que se cita a continuación:

«VII. En general, todo acto que indebidamente dañe o impida el proceso de competencia y libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios.»

En 2003, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió conceder a Warner Lambert la protección de la justicia<sup>30</sup> por considerar que «... la fracción VII del artículo 10 impugnado no señala con precisión el marco a través del cual la autoridad administrativa puede ejercer la facultad que le fue otorgada para imponer sanciones a quienes incurran en una práctica monopólica relativa, pues dicha fracción se concreta a señalar criterios genéricos referentes a que se dañe o impida el proceso de competencia y libre concurrencia...»<sup>31</sup>.

«... el principio de legalidad [requiere] que los caracteres esenciales de la conducta y la forma, contenido y alcance de la infracción, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación, sino que el gobernado pueda, en todo momento, conocer la conducta que constituye una infracción a la ley y a qué sanción se hará acreedor, y a la autoridad no quede otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto»<sup>32</sup>.

Más adelante sostiene:

«...expresión apuntada deja un gran margen de laxitud a la autoridad, porque se deja librada a su criterio la posibilidad de utilizar el precepto en forma totalmente discrecional, de modo que el gobernado no conoce, previamente, en qué casos puede incurrir en una práctica monopólica relativa»<sup>33</sup>.

## 7. Sindicatos y competencia

Importantes sectores de la economía mexicana no tienen competencia o ésta es muy débil. Tal es el caso de áreas clave, que son de actividad exclusiva del gobierno, como la educación pública, la seguridad social,

<sup>29</sup> Denuncia de Chicles Canels, S.A. de C.V. vs. Chicle Adams, S.A. de C.V., Expediente DE-11-94, Resolución del Pleno del 8 de febrero de 1996 y la Investigación de Oficio a Warner Lambert, expediente IO-16-96. Véase Informe Anual de Competencia Económica 1995-96 y la página de Internet de la Comisión Federal de Competencia en la Gaceta de Competencia Económica, año 5 número 14 (septiembre-diciembre, 2002) y en SOTO ÁLVAREZ, F. J. (1998).

<sup>30</sup> Por una mayoría de 6 de 10 votos.

<sup>31</sup> Amparo en revisión 2589/1996. Quejosa: Grupo Warner Lambert México, página 140.

<sup>32</sup> *Ibid.* página 137.

<sup>33</sup> *Ibid.* página 140.

la electricidad, petróleos, correos, etc. También es el caso de ciertas empresas del sector privado que operan en sectores protegidos o que enfrentan una débil competencia, por ejemplo el caso mencionado de telecomunicaciones, producción de cemento o aerotransporte. En estos sectores los sindicatos generalmente comparan las rentas monopólicas y naturalmente las defienden. Durante los últimos años se han opuesto fuertemente a las propuestas de apertura a la competencia en sus sectores.

Mientras que el objetivo de los sindicatos es contribuir a la mejora en el bienestar de los trabajadores, en el largo plazo éste sólo puede ser alcanzado a través de innovación y mayor productividad y no con la creación o mantenimiento de rentas artificiales que son en detrimento de trabajadores no sindicalizados, otras posibles inversiones y empresas más eficientes. Desafortunadamente si las rentas monopólicas son grandes es en el interés propio de las partes incurrir en disputas costosas para la apropiación de dichas rentas aun cuando esto ocasione un deterioro de la productividad y de la calidad de los productos y servicios ofrecidos por sus organizaciones. Estas disputas pueden imponer a la sociedad costos adicionales al destinarse recursos a marchas y huelgas, que interrumpen el flujo del transporte en arterias clave de las principales ciudades.

Los sindicatos tienen una fuerte representación en las estructuras de poder, particularmente en el Poder Legislativo, desde el cual muchas veces pugnan por leyes y marcos regulatorios que les dan exclusividad o protección de la competencia a las actividades de las organizaciones que representan. En la presente administración del Presidente Fox, el gobierno federal ha estado haciendo propuestas de reforma estructural probablemente menos ambiciosas que las ideales y no obstante ello ha enfrentado una oposición formidable. Si bien en algunos casos ha sido posible llevar a cabo la reforma, aún con la oposición de los sindicatos, como es el caso de la reciente reforma en materia de seguridad social, en otros no ha podido llevar a cabo las reformas propuestas. Tal es el caso de la reforma eléctrica o del tra-

bajo<sup>34</sup>. En telecomunicaciones, casi dos años de intenso trabajo del Poder Legislativo en una reforma precompetitiva de la Ley de Telecomunicaciones fue bloqueada por los dueños de la empresa dominante, congresistas afiliados a sindicatos e inclusive de la SCT. El Secretario de Comunicaciones y Transportes considera que la industria de las telecomunicaciones tiene una penetración muy baja y que la competencia «reduciría» la inversión total en el sector.

A futuro, los retos son lograr que los sindicatos se enfoquen en aumentar la productividad de los trabajadores, que apoyen o por lo menos no bloqueen políticas y reformas pro competencia que aumentan el bienestar de la población en general, incluyendo la del 90 por 100 de los trabajadores y empleados del país que no están sindicalizados<sup>35</sup> y que no obstaculicen a las empresas adoptar nuevas y mejores tecnologías oportunamente.

## 8. Observaciones finales

El marco legal de la competencia en México es considerado por expertos nacionales e internacionales como un marco moderno y adecuado en la materia. El actuar de la CFC desde su creación en 1993 deja claro que en general ha sido un organismo efectivo en la prevención de concentraciones anticompetitivas. Otros aspectos de la aplicación de la ley, como la revisión de los casos en los tribunales, han sido menos exitosos. Si bien los tribunales sostuvieron la constitucionalidad de la ley y la

<sup>34</sup> La propuesta eléctrica se limitaba fundamentalmente a establecer condiciones más claras y parejas para la generación privada de electricidad. No abordaba la creación de un centro de despacho independiente ni la competencia en la distribución eléctrica. La propuesta laboral no pretendía que fuera aplicable a los trabajadores del sector público. Tampoco contemplaba aspectos centrales como la libertad sindical y la derogación de las cláusulas de exclusión.

<sup>35</sup> De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares de 2002 del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, el total de trabajadores y empleados ascendió a 41.983.675 mientras que el número de trabajadores sindicalizados fue de 4.295.914. Es decir, sólo el 10,2 por 100 de los trabajadores y empleados está sindicalizado.

aplicación de ésta a todos los agentes económicos en un inicio, la política de competencia ha sufrido importantes reveses en los tribunales. 1) De las multas impuestas por la CFC sólo el 14 por 100 han sido pagadas. La legalidad del 79 por 100 de las multas se encuentra en proceso de revisión en los tribunales. 2) La Suprema Corte de Justicia declaró la inconstitucionalidad de artículos en la LFCE, que dan a la CFC la facultad de declarar la existencia de barreras al comercio interestatal y establecer que estas acciones de las autoridades locales no tienen efectos legales. 3) La Suprema Corte declaró que todas las prácticas monopólicas deben estar claramente tipificadas en la Ley. Así, un artículo genérico de la Ley, que la CFC pretendía utilizar para sancionar prácticas monopólicas como la depredación de precios o la elevación de costos a competidores no es constitucional. Las conductas prohibidas deben estar claramente especificadas en la LFCE. 4) De acuerdo con la Suprema Corte los notarios no son sujetos de la LFCE y sólo están sujetos a la regulación de las autoridades locales.

No obstante lo anterior ha habido un enorme progreso en la cultura de competencia en la sociedad mexicana. Cada vez con mayor frecuencia se discute en el país sobre competencia económica y las voces que abogan por la creación o mantenimiento de monopolios son cada vez menos representativas, aunque estas voces siguen teniendo una sobrerrepresentación de poder político y económico. Por ello, es de esperarse que en un entorno de mayor transparencia en la gestión de las empresas privadas y públicas las políticas a favor de una mayor competencia económica tengan un creciente apoyo por parte de la sociedad en los próximos años. Este apoyo debe traducirse en el fortalecimiento de la capacidad institucional de la CFC, la cual ha venido operando a la fecha con recursos muy modestos.

Para que México cuente con una política de competencia equiparable a la que existe en los países más avanzados en la materia, es necesario dar mayores atribuciones a la CFC. Entre estas atribuciones estarían: 1) Proponer en los tribunales la desinversión o división

de monopolios en situaciones en las que otras medidas correctivas no son suficientes. Tal puede ser el caso de agentes verticalmente integrados con poder sustancial de mercado en actividades imprescindibles para sus competidores<sup>36</sup>. 2) Tener mayores atribuciones para poder contar con acceso oportuno a información y documentos. 3) Contar con la facultad de negociar reducciones de sanciones a agentes económicos, que si bien pudieran haber incurrido en violaciones a la LFCE, cooperen con la CFC en las investigaciones o desmantelamientos de las prácticas monopólicas. Se debe enfatizar que el otorgamiento de mayores facultades debe estar acompañado de una más clara rendición de cuentas y transparencia en la operación de la CFC para garantizar que ésta reciba el apoyo de la sociedad.

La otra gran reforma de la política de competencia tiene que ver con los jueces y los procesos judiciales. Los litigios sobre temas de competencia son relativamente nuevos en México y representan un gran reto para los jueces, particularmente porque no existen tribunales especializados en el tema de competencia económica. Por ello es imprescindible que los jueces se compenetren con las complejidades y sutilezas de los temas de competencia económica, sobre los que en última instancia les toca decidir. Adicionalmente tiene que cuidarse que los procesos judiciales sean más expeditos y que las etapas y los plazos de revisión se reduzcan.

## Referencias bibliográficas

[1] ESTRADA GONZÁLEZ, E. (2004): «Regulación y Competencia en los Ferrocarriles», en Comisión Federal de Competencia, «Competencia Económica en México», 1.ª edición, México, páginas 509-548, Editorial Porrúa.

[2] GARCÍA ALBA IDUÑATE, P. (1994): «Un Índice de Dominación para el Análisis de la Estructura de los Mercados», *El Trimestre Económico*, 61(3), julio-septiembre 499-524, México.

---

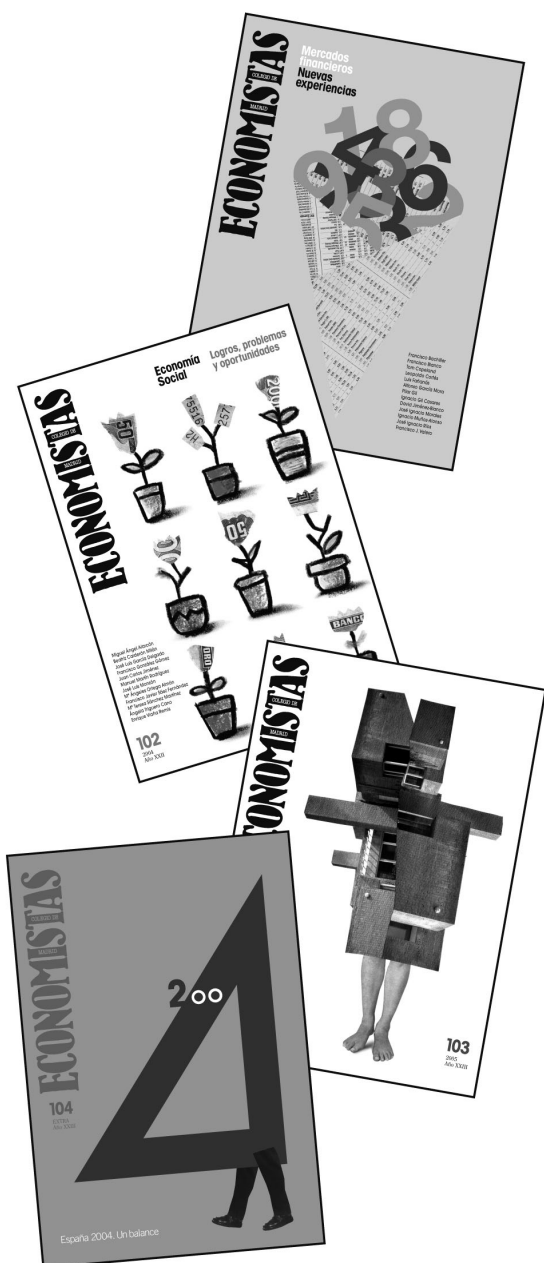
<sup>36</sup> La desinversión debe verse en el contexto de otras opciones que pueden ser sustitutas o complementarias como es el caso de la regulación de las condiciones de acceso e interconexión. Al respecto cabe destacar que la CFC no tiene facultades regulatorias y sólo puede emitir opinión no vinculativa sobre proyectos de regulaciones.

[3] GARCÍA ALBA IDUÑATE, P. (1997): «Fundamentos Económicos de las Resoluciones de la Comisión Federal de Competencia», en Comisión Federal de Competencia, «Informe de Competencia Económica, Segundo semestre de 1996», 1.<sup>a</sup> edición, México, páginas 97-133.

[4] GARCÍA ROCHA, A. (2004): «La Competencia en los Mercados Financieros», en Comisión Federal de Competencia, «Competencia Económica en México», 1.<sup>a</sup> edición, México, páginas 249-284, Editorial Porrúa.

[5] HEFTYE ETIENNE, F. (2004): «La Viabilidad de Instrumentar un Programa de Inmunidad en Materia de Competencia», en Comisión Federal de Competencia, «Competencia Económica en México», 1.<sup>a</sup> edición, México, páginas 509-548, Editorial Porrúa.

[6] SOTO ÁLVAREZ, F. J. (1998): «La Depredación de Precios como Práctica Monopólica», en Comisión Federal de Competencia, «Informe de Competencia Económica, 1997», 1.<sup>a</sup> edición, México, páginas 149-164.



### ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS

- Nº 101. Mercados financieros: nuevas experiencias
- Nº 102. Economía Social: logros, problemas y oportunidades
- Nº 103. Economía y política de vivienda
- Nº 104. España 2004. Un balance (Extraordinario).