

I. NORMATIVA EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA

En el amparo en revisión 636/2013, materia de este folleto, se analizó la constitucionalidad de los artículos 34, fracción II, y 34 BIS 2 de la Ley Federal de Competencia Económica, ordenamiento actualmente abrogado por la nueva Ley de la materia conforme al artículo segundo transitorio del Decreto que la emite, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014; sin embargo, cabe precisar que las hipótesis enmarcadas en dichos numerales prevalecen en la nueva Ley en los artículos 126, fracción II, y 119, respectivamente, lo que hace actual la resolución a dicho asunto.

Por tanto, previamente a la síntesis de la ejecutoria respectiva, a continuación se presenta un breve estudio sobre la estructura y el contenido de las referidas Leyes, tanto la abrogada como la vigente, así como los criterios más recientes de la Suprema Corte

de Justicia de la Nación en materia de competencia económica, a fin de brindar al lector información actualizada en la materia.

1. LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA (ABROGADA)

El 24 de diciembre de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Competencia Económica, con la cual se abrogaron, según su artículo tercero transitorio, los ordenamientos siguientes:

- Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 1934, y sus reformas.
- Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1950, y sus reformas.
- Ley de Industrias de Transformación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de mayo de 1941.
- Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de junio de 1937.

Esta Ley, conforme a su artículo 1o., fue reglamentaria del artículo 28 de la Constitución Federal¹ en "materia de compe-

¹ Véase el artículo 28 constitucional vigente el 28 de enero de 1992, consultado el 27 de junio de 2017, en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?a=b/EcoMfefuFeB6DOaNOimE2VCMrflsnCECSIArva015HCFIXkN9QRimN4pk81165>.

tencia económica, monopolios y libre competencia", precepto que, en términos generales, consagra la prohibición de establecer monopolios y de realizar prácticas monopólicas; prevé una sanción para quienes eviten la libre competencia o la competencia, y determina las funciones del Estado que no constituirían, en su momento, monopolios en diversas áreas estratégicas.²

El artículo segundo de esta Ley dispuso que su objeto sería "proteger el proceso de competencia y libre competencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios."

De esta manera, atendiendo a su objeto y a lo previsto por el artículo 28 constitucional, la Ley se estructuró de la siguiente forma:

- **Capítulo I. Disposiciones generales**

Éste comprendió los artículos 1o. a 7o., en los cuales se estableció la aplicabilidad y el objeto de la Ley, se precisaron los nombres de las dependencias mencionadas a lo largo de todo su contenido, se determinaron los sujetos regidos por el ordenamiento, se establecieron las funciones y actividades de asociaciones que no constituirían monopolios, y se determinó la forma en que se impondrían los precios máximos a los productos

² Como la acuñación de moneda, correos, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, y refiere que no constituirán monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus intereses, así como las asociaciones o sociedades cooperativas de productores, ni los privilegios otorgados a los autores y artistas por un tiempo determinado para la producción de sus obras

y servicios necesarios para la economía nacional o el consumo popular.

• **Capítulo II. De los monopolios y las prácticas monopólicas**

Conformado por los artículos 8o. a 15, estableció la prohibición de los monopolios y las prácticas que tiendan a disminuir, dañar o impedir la competencia y libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios; determinó cuáles son las prácticas monopólicas absolutas y las relativas y sus requisitos para ser consideradas como tales; definió los criterios para determinar el mercado relevante, así como para saber si un agente económico tiene poder sustancial en éste; señaló los actos de autoridad que no producirían efectos jurídicos y estableció la facultad de la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante COFECE), para investigar de oficio o a petición de parte los actos mencionados y la posibilidad de declarar su existencia, la cual podrá ser impugnada.

• **Capítulo III. De las concentraciones**

Capítulo que abarca de los numerales 16 a 22 de la Ley, donde define el término "concentración"; previó la facultad de la COFECE para impugnar y sancionar las concentraciones, así como lo que debe considerarse al investigar éstas; los tipos de concentraciones que deben notificarse a dicha Comisión, así como la manera de hacerlo, y establece las concentraciones que no podrán impugnarse.

• **Capítulo IV. De la COFECE**

Conformado por los artículos 23 a 29, en los que se consagró la naturaleza jurídica de la COFECE, sus atribuciones e integración, la manera en que resuelve los casos sometidos a su consideración, la forma de designar a los comisionados,³ su duración en el cargo y las causas de remoción.

• **Capítulo V. Del procedimiento ante la COFECE**

En éste (artículos 30 a 34) se establece la forma de iniciar el procedimiento, ya sea de oficio o a petición de parte; los documentos o informes que podrá requerir la Comisión para realizar sus investigaciones; las denuncias de prácticas monopólicas u otras prohibidas por la ley que podrán presentarse por escrito ante ella; la forma de tramitar dicho procedimiento y los medios de apremio⁴ de los que puede valerse la COFECE para desempeñar eficazmente sus atribuciones.

• **Capítulo VI. De las sanciones**

Capítulo que en sus artículos 35 a 38 prevé los tipos de sanciones⁵ que puede imponer la Comisión, entre ellas: la suspensión,

³ El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el Senado de la República, constitucionalmente, carece de facultades para objetar los nombramientos de los Comisionados de la COFECE, de ahí que el artículo 26, primer párrafo, de la abrogada Ley Federal de Competencia Económica, que previó dicha posibilidad, se consideró violatorio de los artículos 49, 89, fracción II, y 90 constitucionales. Tesis P./J. 115/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 957; Registro digital: 170846.

⁴ El Tribunal Pleno del Máximo Órgano Jurisdiccional del País sostuvo que la multa respeta la garantía de seguridad jurídica, pues su propósito es que el particular cumpla con las determinaciones de dicha Comisión. Tesis P./J. 76/2005, publicada en el *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 5; Registro digital: 178031.

⁵ El Pleno del Alto Tribunal determinó que la COFECE, al contar con facultades directamente emanadas de la Constitución para imponer sanciones, deberá entenderse que también la estará

la orden de desconcentración, la imposición de multas y los lineamientos para su aplicación; y consagra la posibilidad de que el agente económico que demuestre sufrir daños y perjuicios por la práctica monopólica solicite, vía judicial, una indemnización.

• **Capítulo VII. Del recurso de reconsideración (artículo 39)⁶**

Recurso procedente contra las resoluciones de la COFECE, dentro del plazo de 30 días hábiles siguientes a la notificación de la misma.

a) Reformas a la Ley abrogada

Esta Ley, desde su publicación en 1992, hasta su abrogación el 23 de mayo de 2014, tuvo cinco reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de fechas 23 de enero de 1998, 28 de junio de 2006, 10 de mayo de 2011, 30 de agosto de 2011 y 9 de abril de 2012.

De éstas, habría que resaltar la de 28 de junio de 2006, por medio de la que se reformaron y adicionaron diversos preceptos, algunos de los cuales fueron impugnados en el amparo en revisión materia de este folleto, entre ellos los artículos 31, 34,

para ejecutar las resoluciones en que decida su imposición, pues de lo contrario no podría ejercerse dicha facultad sancionatoria, dado que carecería de fuerza coactiva para que los infractores cumplieran con las disposiciones legales. Tesis P./J. 118/2007, publicada en el *Semanario* . op. cit., Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 968, Registro digital: 170833.

⁶ Recurso que ya no se integró en la nueva Ley, pues de acuerdo con el segundo párrafo del artículo segundo transitorio de ésta, las resoluciones en los procedimientos de la COFECE sólo podrán impugnarse mediante el juicio de amparo indirecto, conforme a lo dispuesto por el artículo 28 constitucional.

fracción II, y 34 bis 2, por considerarlos inconstitucionales, razón por la cual conviene precisar su contenido.

En términos generales, estos artículos dispusieron la facultad de la COFECCE para requerir informes y documentos necesarios a fin de realizar sus investigaciones; citar a declarar a quienes se relacionen con los hechos que investiga y solicitar a la autoridad judicial competente autorice llevar a cabo visitas de verificación y de las cuales se levantará un acta (artículo 31); la posibilidad de que la Comisión emplee medidas de apremio con el fin de desempeñar sus facultades (artículo 34); la obligación para las personas que tienen conocimiento de un hecho investigado por la COFECCE de proporcionar, dentro de un término, la información, cosas y/o documentos que tengan en su poder, de presentarse a declarar y permitir la realización de diligencias de verificación; y la forma en que ésta adoptará sus resoluciones (artículo 34 BIS 2).

b) Propósito del legislador con la modificación de 28 de junio de 2006

Respecto a los mencionados artículos impugnados, conviene precisar el propósito que tuvo el legislador al modificarlos,⁷ el cual fue para:

⁷ Véase el Dictamen de la Cámara de Diputados, de fecha 25 de abril de 2006, del proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Competencia Económica, consultado el 27 de junio de 2017, en: <http://legislacion.scn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8l0w3ky6auk7Kxp/Zf9U/qMin61mQV7WGaT9LzemuDxW62qUj09wV1XkcdplkXDCcUSECo7Q==>

- 1) Incluir en los artículos 31, 31 bis, y 32, la posibilidad de realizar una investigación directa o el reconocimiento en el domicilio de los agentes.
- 2) Establecer en el artículo 34 la facultad de la COFECE para imponer medidas cautelares o precautorias que ordenen la suspensión de los actos investigados, en tanto no se concluyera el procedimiento respectivo.
- 3) Ampliar las atribuciones de dicha Comisión para la búsqueda y obtención de información y documentos.

Así, con estas medidas se pretendió eficientar los procedimientos seguidos ante la COFECE al simplificarlos y mejorarlos, en virtud de que la aplicación preventiva de la Ley había revelado algunas lagunas normativas, entre ellas que no se previeron medidas precautorias o preventivas durante una investigación de dicha Comisión, lo que facilitaba que las personas investigadas alargaran los procedimientos administrativos y abusarán de los juicios de amparo para reclamar sus actos; en suma, dichas lagunas eran aprovechadas por los agentes económicos para realizar prácticas monopólicas.

2. LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA VIGENTE

Esta Ley se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014,⁸ y a la fecha sólo ha tenido una reforma, la

⁸ Cabe precisar que, conforme al artículo primero transitorio del DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Competencia Económica y se reforman y adicionan diversos artículos del Código Penal Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014; dicho decreto

de 27 de enero de 2017; así, a fin de tener el contexto actual de dicho ordenamiento, a continuación se menciona brevemente su estructura, la cual está conformada por tres libros:

- **Libro Primero.** "De la organización y funcionamiento". Comprende cinco títulos, que van desde las disposiciones generales hasta la administración de la COFECE, todo lo cual se consagra en 51 artículos, y diversos capítulos y secciones.
- **Libro Segundo.** "De las conductas anticompetitivas". Conformado únicamente por un título llamado de la misma forma, que incorpora 6 capítulos con diferentes secciones y temas, entre los que se ubican: la prohibición de realizar prácticas monopólicas absolutas y relativas, así como para establecer barreras a la competencia y a la libre concurrencia; lo que debe tenerse en cuenta para determinar un mercado relevante o para saber si un agente económico tiene poder sustancial en éste; lo que debe considerarse para determinar que existe un insumo esencial y lo relativo a las concentraciones.
- **Libro Tercero.** "De los procedimientos". Se integra por 10 títulos que van del artículo 66 al 138, en los cuales se establece lo relativo a la investigación que efectúa la COFECE; el procedimiento que se sigue en forma de juicio, así como el que se lleva a cabo en la notificación de concentraciones, los de tipo especial; las reglas generales aplicables a los procedimientos; la clasificación de

entraría en vigor a los 45 días naturales siguientes a su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

la información obtenida por la Comisión al realizar las investigaciones y diligencias; las medidas de apremio, multas y/o sanciones que puede imponer ésta en uso de sus facultades y el tiempo para que prescriban dichas medidas, y la forma de reparar el daño a quienes se vean perjudicados por una práctica monopólica o concentración ilícita.

En síntesis, algunos de los cambios que presenta la Ley vigente respecto de la abrogada, son:

- 1) Está estructurada en libros.
- 2) Establece en el Libro Segundo, título único, una sección III relativa a la determinación de los insumos esenciales.
- 3) En el Libro III, dedica un título VI para la información que la Comisión obtenga al realizar las investigaciones o diligencias de verificación.
- 4) Unifica en el Libro III, título VII, las medidas de apremio con las sanciones.
- 5) En el Libro III, regula un título en específico para la reparación de los daños y perjuicios.
- 6) Destina en el Libro III, un título IX para regular la prescripción y las medidas cautelares.
- 7) Agrega en el Libro III, un título X enfocado a "la Elaboración De Directrices, Guías, Lineamientos y Criterios Técnicos".

3. TESIS EMITIDAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA

En su momento, algunas disposiciones de la Ley Federal de Competencia Económica, tanto la abrogada como la vigente, fueron impugnadas ante el Alto Tribunal, quien al resolver emitió diversos criterios que incluso, respecto de la abrogada, podrían servir de referencia para determinar el alcance de la Ley actual, entre ellos se ubican los siguientes:

- **Prácticas monopólicas absolutas.** La Segunda Sala de la Suprema Corte refirió que el artículo 9o. de la abrogada Ley Federal de Competencia Económica⁹ describe este tipo de prácticas como "los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto", por lo que es acorde con el artículo 28 constitucional que prohíbe dichas prácticas y todo aquello que signifique una indebida ventaja exclusiva a favor de una o varias personas determinadas y perjudicando con ello al público en general,¹⁰ como puede ocurrir en las licitaciones.¹¹

⁹ Ahora comprendido en el artículo 53 de la ley de la materia vigente.

¹⁰ Tesis 2a /J. 111/2016 (10a), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, página 982; Registro digital: 2012365

¹¹ Tesis 2a /J. 100/2015 (10a), publicada en la *Gaceta*. op. cit., Décima Época, Libro 21, agosto de 2015, Tomo I, página 809; Registro digital. 2009655, y el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*; y tesis 2a./J. 99/2015 (10a), publicada en la *Gaceta*. op. cit., Décima Época, Libro 21, agosto de 2015, Tomo I, página 810, Registro digital: 2009656, y el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

- **Competencia jurisdiccional en competencia económica.** Al respecto, la Segunda Sala señaló que en atención a la complejidad de los aspectos técnicos que involucra las materias de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, así como para dar consistencia y homogeneidad a su marco regulatorio y evitar criterios distintos y contradictorios, se crearon órganos jurisdiccionales especializados, que son los facultados para conocer de los juicios de amparo o recursos vinculados contra diversos actos de la COFECE,¹² inclusive de aquellos derivados de una solicitud de acceso a la información, pues debe resolverse si la información fue completa y congruente y si las reservas fueron fundadas y motivadas, entre otras cuestiones relacionadas con la materia especializada.¹³
- **Amparo contra el procedimiento de investigación.** Sobre el tema, la Segunda Sala precisó que el juicio de amparo ante Juez de Distrito procede contra los actos de la COFECE consistentes en la investigación sobre la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos o concentraciones, siempre y cuando afecten el interés jurídico de la parte quejosa, como es el procedimiento de sanción por infracción en esas materias, pero no procede contra el oficio de presunta responsabilidad con el que se inicia dicho procedimiento administrativo por ser un acto intraprocesal.¹⁴

¹² Tesis 2a./J. 84/2016 (10a.), publicada en la Gaceta. op. cit., Décima Época, Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, página 1092; Registro digital: 2012188

¹³ Tesis 2a./J. 119/2015 (10a.), publicada en la Gaceta... op. cit., Décima Época, Libro 26, enero de 2016, Tomo II, página 1322; Registro digital: 2010928

¹⁴ Tesis 2a./J. 24/2013 (10a.), publicada en el Semanario. op. cit., Décima Época, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 2, página 1179, Registro digital. 2002989

- **Sujetos de derecho y entes económicos.** La Primera Sala de la Suprema Corte, al interpretar el artículo 3o. de la abrogada Ley Federal de Competencia Económica, sostuvo que dicho precepto hace una distinción entre sujetos de derecho y las formas en que pueden constituirse los agentes económicos para efecto de determinar prácticas monopólicas, por lo que dichos sujetos serán personas o entidades, mientras que las formas de participación se entenderán como la actividad que podrán desarrollar, que al trascender a la vida económica del Estado, puede constituirse como dichos agentes, con el fin de determinar la existencia de las referidas prácticas.¹⁵
- **Agentes económicos.**¹⁶ La Primera Sala del Alto Tribunal ha referido que aun cuando el artículo 3o. de la abrogada Ley Federal de Competencia Económica no define lo que debe entenderse con tal carácter, ello no implica que viole la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 constitucional, ya que mediante la interpretación integral y sistemática de la Ley puede deducirse que hace referencia a "las personas o entidades que compiten y concurren en la producción, procesamiento, distribución, intercambio y comercialización de bienes y servicios mediante contratos, convenios, arreglos o combinaciones pactadas entre sí, de tal ma-

¹⁵ Tesis 1a./J. 71/2008, publicada en el *Semanario... op cit*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 11; Registro digital: 169007.

¹⁶ Respecto a los agentes económicos, véase la jurisprudencia P./J 18/2004, de rubro: "AGENTES ECONÓMICOS PARA EFECTOS DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, NO LO SON LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CUANDO ACTÚAN EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES PROPIAS DE AUTORIDAD.", publicada en el *Semanario . op cit.*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 997; Registro digital 182044.

nera que por sus ganancias y utilidades comerciales, su actividad trasciende a la vida económica del Estado al repercutir en el proceso de competencia y libre concurrencia", aunado a que conforme a la Constitución no constituye un requisito indispensable para el legislador el hecho de señalar en los ordenamientos las definiciones de todas las palabras que utilice.¹⁷

- **COFECE.** El Pleno del Alto Tribunal,¹⁸ de la interpretación de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10 de su Ley Reglamentaria y 23 y 24 de la abrogada Ley Federal de Competencia Económica, concluyó que la COFECE, aun cuando se trataba de un órgano derivado del Estado, contaba con legitimación para promover controversias constitucionales,¹⁹ en virtud de que sus atribuciones las ejercía con autonomía y plena potestad.²⁰

¹⁷ Tesis 1a /J. 70/2008, publicada en el *Semanario...* op. cit., Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 155, Registro digital. 168978

¹⁸ Órgano que también se ha pronunciado en el sentido de que los artículos 14 y 15 de la abrogada Ley Federal de Competencia que facultan a la COFECE para analizar la constitucionalidad de actos de las autoridades estatales son inconstitucionales Tesis P/J 11/2004, publicada en el *Semanario* op. cit., Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 1162, Registro digital: 182012, y sobre el mismo tema véase la jurisprudencia P./J 12/2004, de rubro "CONTROL CONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO FACULTA AL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA INSTITUIR UN MEDIO DE ESA NATURALEZA A TRAVÉS DE UNA LEY ORDINARIA, COMO LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA", publicada en el *Semanario* op. cit., Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 1164; Registro digital: 181999

¹⁹ Respecto al tema relativo a este medio de control constitucional véanse las jurisprudencias P./J. 159/2000, publicada en el *Semanario...* op. cit., Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 763; Registro digital: 190660; P/J 156/2000, publicada en el *Semanario* op. cit., Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 763, Registro digital 190666, y P/J 158/2000, publicada en el *Semanario* op. cit., Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 844; Registro digital 190662.

²⁰ Tesis P/J. 10/2004, publicada en el *Semanario...* op. cit., Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 1056; Registro digital 182015.

4. FUENTES CONSULTADAS

Normativa

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Competencia Económica.

Otras

Decreto por el que se expide la Ley Federal de Competencia Económica y se reforman y adicionan diversos artículos del Código Penal Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014.

Dictamen de la Cámara de Diputados, de fecha 25 de abril de 2006, del proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Competencia Económica, consultado el 13 de febrero de 2017, en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8l0w3ky6auk7Kxp/Zf9U/gMjn61mQV7WGaT9LzemuDxW62qUj09iwV1XkcdplkXDCcUSECa7Q==>.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.