

# C

ondiciones generales de  
competencia en Panamá

Marco A. Fernández



Unidad Industrial

México, D. F., septiembre del 2005



Este documento fue preparado por Marco A. Fernández, consultor de la Unidad Industrial de la Sede Subregional de la CEPAL en México, en el marco del proyecto IDRC/CEPAL “Reforzando la competencia en el Istmo Centroamericano: políticas e instituciones nacionales, coordinación regional y participación en negociaciones internacionales”.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8800

ISSN electrónico 1684-0364

ISBN: 92-1-322773-6

LC/L.2394-P

LC/MEX/L.677

N° de venta: S.05.II.G.137

Copyright © Naciones Unidas, septiembre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, México, D. F.

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. El surgimiento de la ley de competencia: el contexto político, económico y social</b> .....	9
1. Las causas del surgimiento de la ley y los principales obstáculos para su aprobación .....	9
2. Modelos de ley que fueron considerados .....	12
3. La ley aprobada .....	12
4. La ley de protección al consumidor: relevancia para la promoción de la competencia .....	18
5. Relación entre autoridades de competencia y de regulación .....	20
6. Ventajas y problemas de la institucionalidad de protección de la competencia .....	21
<b>II. Comportamiento del poder judicial ante las conductas anticompetitivas</b> .....	23
<b>III. Análisis de casos seleccionados de competencia en Panamá</b> .....	27
1. Casos de prácticas monopolísticas absolutas .....	27
2. Casos de prácticas monopolísticas relativas .....	31
3. Prácticas absolutas y relativas .....	35
4. Casos de concentraciones .....	36
<b>IV. Conclusiones y recomendaciones</b> .....	39
1. Vía administrativa o vía jurisdiccional .....	40
2. Verificación previa de concentraciones .....	40
3. Efectividad .....	40
4. Liberalización comercial y competencia .....	41

5. Coordinación de políticas públicas y de competencia .....	41
6. Recomendaciones .....	41
7. A manera de epílogo .....	46
<b>Bibliografía</b> .....	47
<b>Anexo: Resumen de casos seleccionados en materia de competencia</b> .....	49
<b>Serie Estudios y perspectivas: números publicados</b> .....	53

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Movimiento de los procesos de conocimiento tramitados por los Juzgados Octavo y Noveno del Primer Circuito Judicial de Panamá, 1998-2002.....	25
Cuadro 2	Cálculo de los índices de concentración, 2000.....	37

---

## Resumen

---

En este documento se examinan las condiciones generales de la competencia en Panamá, uno de los primeros países del Istmo Centroamericano en sancionar una ley y establecer una autoridad en esta materia (Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor, Clicac). La Ley de Competencia se promulgó en 1996 como parte de una serie de iniciativas para formar los entes reguladores surgidos en el período 1994-1999. Cuatro hitos importantes impulsaron la definición y aprobación de dicha ley: el primero fue la adhesión del país a la Organización Mundial de Comercio (OMC), acto que generó la demanda por el nuevo marco institucional; el segundo, consecuencia del primero, fue la necesidad de contar con leyes para defender a los actores económicos nacionales del comercio internacional desleal; en tercer lugar, la necesidad de complementar la también nueva ley de marcas, y por último, los Tribunales Especializados de Comercio, que se crearon como mecanismo de mediación de conflictos que pudieran surgir en materia de competencia y otros asuntos afines. La Clicac atiende cuestiones de competencia, protección al consumidor y *dumping*, es decir, un amplio universo de temas, lo que rebasa la capacidad de la institución, que dispone con pocos recursos. Durante sus 10 años de existencia, la Clicac ha resuelto pocos casos de prácticas anticompetitivas. En efecto, la mayoría de los casos que atienden los Tribunales de Comercio son los referentes a derechos de propiedad intelectual, especialmente marcas. Los procesos de prácticas monopolísticas relativas o absolutas han sido demorados y resultaron

costosos. En 2005 se ha planeado un cambio en la ley de competencia a fin de reducir el número de comisionados, trasladar algunas funciones a otros entes (dejando los temas de competencia en la Clicac), pero manteniendo la facultad de dirimir los casos en el Órgano Judicial.

## Introducción

---

El presente documento se elaboró como parte de un proyecto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) apoyado por el Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional (IDRC, por sus siglas en inglés). El objetivo principal del estudio es analizar las políticas de competencia de los países centroamericanos, a fin de discutir los mecanismos de fortalecimiento de dichas políticas y de sus agencias. Panamá es uno de los tres países de la región con una agencia dedicada, entre otros temas, a la promoción de la libre competencia.<sup>1</sup> Esta agencia autónoma del Estado se llama Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (Clicac).

Este trabajo consta de cuatro capítulos. En el primero se repasan los orígenes históricos de la Clicac, con especial énfasis en el entorno económico y político en que se dio la discusión que llevó a la creación de la institución. En el segundo capítulo se presenta la aplicación práctica de la ley mediante el análisis de 11 casos de competencia, y se hace referencia a los resultados de los casos que han sido fallados en los tribunales competentes creados por dicha ley. En el tercer capítulo se exponen algunas conclusiones del trabajo y se abre el debate sobre los pros y los contras de la actual estructura organizacional y jurídica de la Clicac para que puedan ser útiles para países sin autoridad de competencia. Además, se formulan algunas recomendaciones específicas sobre la Clicac, su ley y su impacto.

---

<sup>1</sup> Costa Rica y El Salvador también cuentan con un organismo de este tipo, aunque en este último país se está conformando para comenzar en enero de 2006. Guatemala, Nicaragua y Honduras tienen proyectos de ley de competencia, pero no han sido aprobados por sus órganos legislativos.





# **I. El surgimiento de la ley de competencia: el contexto político, económico y social <sup>2</sup>**

---

## **1. Las causas del surgimiento de la ley y los principales obstáculos para su aprobación**

El proceso democrático se interrumpió en Panamá en 1968 cuando un golpe militar expulsó del poder al presidente electo Arnulfo Arias Madrid, a sólo 11 días de su asunción como mandatario. La democracia resurgió a fines de 1990 después de una invasión del Ejército de Estados Unidos a Panamá.

El primer gobierno electo fue presidido por Guillermo Endara, de 1990 a 1994, y sus objetivos y realizaciones privilegiaron el retorno del país a la institucionalidad democrática. Las primeras elecciones en democracia se realizaron en 1994 cuando venció Ernesto Pérez Balladares, del Partido Revolucionario Democrático, de antecedentes estatistas, con 33% de los votos. Sin embargo, el gobierno que inició en septiembre de 1994 se caracterizó por la modernización del Estado con un énfasis especial en el desarrollo de reformas estructurales de primera generación, como la apertura comercial, las privatizaciones y los ajustes fiscales, entre otras. A partir de 1996 se iniciaron reformas llamadas de segunda generación, consistentes en la creación de entes reguladores de monopolios privados, del mercado de valores, de la banca y de promoción de la competencia.

---

<sup>2</sup> Agradezco los comentarios de Gustavo Paredes, Melitón Arrocha y Óscar García de la Clicac de Panamá, al igual que las observaciones de Claudio Ansorena al documento inicial.

La privatización de los principales servicios públicos (energía eléctrica y telecomunicaciones) junto con la creación de entes reguladores independientes fueron algunos de los pilares de la política económica del gobierno. El Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP) se creó en 1996 para establecer las tarifas de los nuevos monopolios privados que reemplazaron a los antiguos monopolios estatales. El 48% del capital de las empresas proveedoras de la telefonía fija y una igual proporción en la generación y en la distribución de energía eléctrica pasaron a manos privadas junto con la administración de esas empresas. El suministro, la distribución y la comercialización de agua potable quedaron en manos del Estado, así como la transmisión eléctrica. La telefonía celular se otorgó en concesión completa a operadores privados en un duopolio protegido por la ley hasta principios del año 2007, en que se abrirá el mercado a nuevos participantes.

En 1998 se aprobó la nueva ley bancaria que vino a adecuar el centro financiero de Panamá a las normas de Basilea y en su articulado se creó la Superintendencia de Bancos como ente regulador independiente del sistema. En 1999 se aprobó la nueva ley de valores, diseñada para regular las operaciones del incipiente mercado de capitales. Asimismo, se reformó la Comisión Nacional de Valores como agencia independiente del Estado con facultades regulatorias.

La Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (Clicac) se estableció mediante la Ley 29 del 1 de febrero de 1996. Esta ley pasó a formar parte de un conjunto de disposiciones que dieron lugar a la conformación de diversos entes reguladores en el período 1994-1999.

El concepto de ley de competencia era novedoso en el país, pese a que ya se habían desarrollado consultorías diversas sobre el tema durante el gobierno del Presidente Endara. Asesorías con fondos de la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (AID) y del Banco Mundial se materializaron con el proyecto de ley en 1994, elaborado por Gustavo Paredes, Jorge Federico Lee y Jorge Fábrega Paredes fue parte del primer grupo de comisionados de competencia en Panamá.

No habían antecedentes de una institución semejante en Panamá, salvo en el aspecto relacionado con la Oficina de Control de Precios vigente desde los primeros años setenta hasta la entrada en vigencia de la Ley 29. Es curioso que existiera este vacío institucional debido al mandato constitucional que prohibía —y aún prohíbe— los monopolios privados.

La necesidad de normar ciertos temas relacionados con el funcionamiento de los mercados surgió en virtud de la entonces reciente adhesión de Panamá a la Organización Mundial del Comercio (OMC), lo cual requería un cuerpo de legislación en el país sobre los temas de comercio desleal, subsidios y medidas de salvaguardia, que recayeron en la Clicac, junto con los temas de competencia propiamente dichos, aunque éstos no eran parte de los acuerdos con la OMC.

Un recuento del entorno de aprobación de la ley podría definir cuatro hitos importantes que impulsaron la definición y aprobación de la ley de competencia: el primero fue la adhesión de Panamá a la OMC, que desencadenó la demanda por el nuevo marco institucional; el segundo, consecuencia del primero, fue la necesidad de normar las leyes nacionales contra el comercio internacional desleal; un tercero, complementario a la Ley 29, fue la nueva ley de marcas y, por último, como mecanismo de mediación de conflictos, la creación de los Tribunales Especializados de Comercio.

## **a) Adhesión a la OMC**

El 6 de septiembre de 1997 Panamá se convirtió en miembro de la OMC, con bastante retraso respecto de los demás países de la región. La adhesión al acuerdo de comercio requería del fortalecimiento de instituciones que pudieran enfrentar nuevos temas, como *dumping*, salvaguardias, barreras a la entrada, entre otros. La discusión sobre la adhesión a la OMC había sido prolongada, pues desde inicios de los años noventa el gobierno había realizado las primeras

consultas para su incorporación (Ferrer, 2001). En el ínterin, desde el inicio de las discusiones de incorporación hasta la adhesión propiamente dicha a la OMC, se completaron los trabajos que llevaron a la aprobación de la ley de competencia. No es de extrañarse entonces que muchos de los temas de comercio exterior, como competencia desleal y *dumping*, terminaran formando parte del cuerpo de la Ley 29.

## **b) Comercio internacional desleal**

La Ley 29 incorporó de manera explícita el concepto de comercio desleal como elemento importante para adecuar la normativa nacional frente a la OMC. La ley define como *dumping* la importación de mercancías con destino al mercado nacional a un precio inferior a su valor normal en el país exportador. Un producto importado es considerado como introducido en el mercado nacional a un precio inferior a su valor normal:

- i) Si su precio de importación es menor que el precio comparable de un producto idéntico o similar destinado al consumo en el país exportador, en las operaciones comerciales normales.
- ii) Si no se comprobaba dicho precio en el mercado interno del país exportador, el margen del *dumping* se determinará mediante la comparación con un precio comparable del producto similar o idéntico cuando éste se exporte a un tercer país.
- iii) En caso de no existir exportaciones a terceros países, si el precio de importación fuera menor que el costo de producción del producto en el país de origen, más un margen razonable para cubrir los gastos de venta y la utilidad.

## **c) Nueva ley de marcas**

Un tercer pilar que fue parte del nuevo arreglo institucional de la competencia se centró en la modificación del anterior ordenamiento mediante la Ley 35, del 10 de mayo de 1996, que se conoce como Ley de Propiedad Industrial y se llama a menudo Ley de Marcas, aunque su ámbito contempla también las patentes, la propiedad intelectual y los derechos de autor. Panamá ha sido a través del tiempo un centro regional importante de registro de marcas internacionales. La razón radica en la importancia de la Zona Libre de Colón como centro de reexportación de productos terminados. A esta zona de comercio llegan productos principalmente del Oriente, los que no reciben ninguna transformación sustancial y se envían a los mercados regionales de América Latina, sobre todo a zonas francas comerciales como Iquique, Maicao, Isla Margarita y Manaos, entre otras.

Uno de los principales problemas comerciales de la zona libre era la falsificación de marcas de productos de prestigio internacional. La Ley de Propiedad Industrial de 1996 aceleró los procedimientos de registro de marcas en Panamá (basta con un poder de abogado y un certificado de existencia legal en el país de origen para registrar la marca internacional en Panamá). Según el nuevo ordenamiento, las autoridades estatales de la Zona Libre de Colón (ZLC) pueden, de oficio, determinar si una marca está registrada en Panamá y sancionar a la empresa que cometió la falsificación o la violación del derecho adquirido por medio del registro. Esta ley puso al país en la ruta de compatibilidad de las leyes nacionales con la OMC.

Una ventaja adicional de la regulación de marcas se refleja en las negociaciones preliminares del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Singapur y con Estados Unidos. Entre los diversos temas de las mesas de discusión se obvió la necesidad de negociar la implementación de nuevas medidas de protección de propiedad intelectual en relación con marcas registradas, como sucedió en otros tratados. En realidad, los tratados de libre comercio son, en última instancia, compromisos que garantizan inversiones mediante el desarrollo de instrumentos para reducir las incertidumbres entre empresarios de dos países o regiones. El valor de marca es un activo de las empresas inversionistas

que se puede perder si no se posee un marco jurídico adecuado para dirimir los conflictos en esta materia.

#### **d) Tribunales especializados de comercio**

Una vez definidas las nuevas leyes de comercio, la discusión institucional se orientó a indagar si aquéllas debían ser interpretadas y atendidas por la jurisdicción administrativa, por los tribunales de justicia tradicionales o por juzgados especializados. Los organismos internacionales y el Poder Ejecutivo consideraban que estos temas debían resolverse por la vía administrativa, tal como ya estaba sucediendo con los tribunales de arbitraje comercial en la Cámara de Comercio. Pero en 1978, un fallo de la Corte Suprema con respecto a contratos de exclusividad comercial había determinado que los temas de comercio debían ser conocidos por los tribunales ordinarios y no podían resolverse por la vía administrativa. La promulgación de la Ley de Propiedad Industrial, sumada a la ya existente de competencia, justificó, por su volumen de negocios, la creación de los Tribunales Especializados de Comercio.

Como se mencionará posteriormente, el modelo para dirimir conflictos que se escogió en la legislación aprobada tiene un componente inicial de procedimientos administrativos, los cuales culminan en una etapa jurisdiccional.

## **2. Modelos de ley que fueron considerados**

Las primeras consultorías sobre los temas de competencia fueron financiadas por la AID durante el gobierno de Guillermo Endara (1990-1994). Se revisaron las leyes europeas y de otros países de la región. Las leyes que más se estudiaron fueron las de Estados Unidos y la de México, pero el énfasis principal se puso en el efecto de las conductas anticompetencia sobre el bienestar del consumidor. De la legislación mexicana se aplicó la separación entre prácticas absolutas y prácticas relativas ilícitas, que son la base de la norma sobre competencia en Panamá a partir de la Ley 26. De la legislación estadounidense se adoptó el concepto de acción de clase (*class action*), que caracteriza a la legislación panameña de competencia con relación a las demás de América Latina, salvo incipientes intentos en Argentina. Este criterio se examinará más adelante.

## **3. La ley aprobada**

La ley aprobada contiene cuatro títulos sustantivos y cinco de organización y procedimientos. Los cuatro primeros, objetos principales de este estudio, son: monopolio, protección al consumidor, prácticas del comercio desleal y medidas de salvaguardia.

#### **a) Tipificación de las violaciones a la libre competencia**

La Ley 29 establece en su artículo 8 el concepto de libre competencia de la siguiente forma: “Se entiende por libre concurrencia la posibilidad de accesos de nuevos competidores al mercado pertinente”. La ley tipifica la ilegalidad de la conducta monopolística mas no la estructura monopolística, al declarar que no infringe la ley el monopolio que ha llegado a tal posición sin violar la ley. Este principio es consistente con la nueva interpretación del viejo paradigma de *estructura-conducta-desempeño* (ECD). El enfoque tradicional de ECD provee herramientas importantes para el análisis industrial y en su versión original establecía una relación de causalidad lineal: la estructura del mercado (concentración) influye en la conducta de las empresas en la industria (por ejemplo, colusión), y tanto la estructura como la conducta influyen en el desempeño de las empresa (utilidades). Este enfoque presenta limitaciones de aplicación a casos específicos, ya que se pueden encontrar casos en que la conducta puede tener efecto sobre la estructura, por

ejemplo, en el desarrollo exitoso de estrategias de captura de participación de mercados (Cabral, 2000, p. 157). La Ley 29 considera violatorias, ciertas conductas, pero no la estructura monopolística de una mercado *per se*. La ley panameña no detalla los casos específicos en que se determinan ciertos hechos como restricciones o discriminaciones. Éstos quedan sujetos al criterio de la regla de la razón y deben ser demostrados ante los tribunales pertinentes.

La ley de competencia establece dos tipos bien definidos de conductas ilegales contra la competencia: prácticas monopolísticas absolutas y prácticas monopolísticas relativas. Son prácticas monopolísticas absolutas, de acuerdo con el texto de la Ley 29, cualesquiera combinaciones, arreglos, convenios o contratos entre agentes económicos competidores o potencialmente competidores entre sí, cuyos objetos o efectos se califiquen entre los siguientes:

- i) Fijar, manipular, concertar o imponer el precio de venta o compra de bienes o servicios, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto.
- ii) Acordar la obligación de producir, procesar, distribuir o comercializar sólo una cantidad limitada de bienes, o la de prestar un número, volumen o frecuencia limitado de servicios.
- iii) Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado existente o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempo o espacios determinados o determinables.
- iv) Establecer, concertar o coordinar posiciones o la abstención en licitaciones, solicitud de precios, concursos o subastas públicas.

Las prácticas monopolísticas absolutas tienen en sí mismas carácter ilícito sin consideración de sus posibles efectos económicos negativos. No servirá como defensa la circunstancia de que una práctica de este tipo no haya ocasionado efectos negativos a un competidor o a posibles competidores, o a los consumidores.

Por otra parte, se considera que son prácticas monopolísticas relativas aquéllas susceptibles de afectar negativamente los intereses de los consumidores (no se mencionan los efectos sobre la oferta del mercado). Se listan los actos unilaterales, combinaciones, arreglos, convenios o contratos cuyos objetos o efectos sean desplazar indebidamente a otros agentes del mercado pertinente, impedirles su acceso o establecer ventajas exclusivas a favor de una o varias personas, en los casos siguientes:

- 1) Entre agentes económicos que no sean competidores entre sí, la fijación, imposición o establecimiento de la distribución exclusiva de bienes o servicios, por razón de sujeto, situación geográfica o por períodos de tiempo determinados, incluyendo la división, distribución o asignación de clientes o proveedores, así como la imposición de la obligación de no producir o distribuir bienes o servicios por un tiempo determinado o determinable.
- 2) La imposición del precio o demás condiciones que un distribuidor o proveedor debe observar al revender bienes o prestar servicios.
- 3) La venta o transacción condicionada a comprar, adquirir, vender o proporcionar otro bien o servicio adicional, normalmente distinto o distinguible, o sobre bases de reciprocidad.
- 4) La venta de transacción sujeta a la condición de no usar o adquirir, vender o proporcionar, los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero.
- 5) La acción unilateral consistente en rehusarse a vender o proporcionar, a determinadas personas, bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros, salvo que medie incumplimiento por parte del cliente o potencial cliente, de obligaciones contractuales con el agente

económico, o que el historial comercial de dicho cliente o potencial cliente demuestre un alto índice de devoluciones o mercancías dañadas.

6) La concertación entre varios agentes económicos o la invitación a éstos para ejercer presión contra algún cliente o proveedor, con el propósito de disuadirlo de una determinada conducta, aplicar represalias u obligarlos a actuar en un sentido determinado.

7) Cualquier acto predatorio realizado unilateralmente o concertadamente por un agente económico, tendiente a causar daños y perjuicios o a sacar del mercado pertinente a un competidor o a prevenir que un potencial competidor entre a dicho mercado, cuando de tal acto no puede esperarse razonablemente la obtención o incremento de ganancias, sino por la expectativa de que el competidor o potencial competidor abandone la competencia o salga del mercado, dejando al agente con un poder sustancial o con una posición monopolística sobre el mercado pertinente.

8) En general, todo acto que indebidamente dañe o impida el proceso de libre competencia económica en la producción, procesamiento, distribución, suministro o comercialización de bienes o servicios.

Las prácticas monopolísticas relativas son punibles si son el resultado de poder sustancial en el mercado pertinente.

## **b) Ámbito de competencia y ámbitos de exclusión**

La ley de competencia establece explícitamente que la aplicación de las políticas de competencia cubre a todos los agentes económicos, personas naturales o jurídicas, salvo las que la constitución y las leyes reserven con exclusividad al Estado. La Clicac tiene la característica de ser un ente investigador que no “crea estado”, es decir, no produce una jurisprudencia sino que sólo informa si existe una práctica contraria a la competencia y puede tomar la opción de concurrir a los tribunales a exponer el caso.

El Ente Regulador de los Servicios Públicos tiene la capacidad de resolver por la vía administrativa los temas de fijación de tarifas. La Superintendencia de Bancos puede aprobar o desaprobar fusiones o adquisiciones bancarias por razón de excesiva concentración. La Clicac puede, sin embargo, impugnar las concentraciones o emitir concepto favorable (verificación previa) según los artículos 20 y 26 de la Ley 29.

En particular, la Superintendencia de Bancos examina una concentración no desde la perspectiva de la libre competencia, sino desde la óptica de las prácticas bancarias estipuladas por el regulador. La ley de competencia panameña no sólo permite sino que autoriza a la Clicac a someter a las transacciones de fusiones bancarias al análisis de concentración y su efecto sobre la competencia. En Panamá existen varias disposiciones legales que regulan la competencia en sectores de infraestructura:

i) La Ley 26 de 1996, que define las atribuciones del Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP), la cual tuvo como origen la privatización de las telecomunicaciones y los mercados de generación y distribución eléctrica.

ii) La Ley 6 de 1997, que se refiere específicamente al régimen que gobierna al mercado de electricidad.

iii) El Decreto Ley 2 de 1997, que dicta el marco regulatorio para los mercados de agua potable y alcantarillado.

Existe una superposición de atribuciones entre la Ley 29 que creó la Clicac y la Ley 26 de los entes reguladores, ambas del mismo año. No obstante, se desprende con claridad de la normativa y del espíritu de la ley que el ERSP tiene a su cargo el control de las normas sobre oferta de servicios, el mantenimiento de estándares de calidad y la defensa de los derechos de los usuarios. En los temas

de prácticas monopolísticas propiamente dichas, la Ley 29 otorga a la Clicac la responsabilidad de investigar y proceder si ello ocurriere.

Las concentraciones en las actividades reguladas por el ERSF son especialmente importantes en el mercado eléctrico, puesto que los costos de entrada y las elevadas escalas mínimas de producción en generación, pero especialmente en distribución, tienden a crear monopolios naturales y tendencias a fusiones verticales con efectos negativos potenciales en la competencia. La existencia de un monopolio natural no significa que la actividad deba ser regulada, ya que pueden existir productos sustitutos, tecnologías eficientes de baja escala, o inclusive deseconomías de escala por razón de dispersión, por ejemplo para el caso de aguas (Madrid-Aris, 1998).

La Clicac tiene la responsabilidad de opinar sobre potenciales operaciones de fusiones horizontales en el sector eléctrico como resultado de compras potenciales de generadores hidráulicos a generadores térmicos o de mayores participaciones de distribuidores en la generación (en la actualidad la ley sólo permite que un distribuidor genere directamente o participe accionariamente en más del 15% del total nacional).

### **c) Sanciones**

El artículo 112 de la Ley 29 establece las sanciones pecuniarias por infracciones a lo estipulado en sus disposiciones. En el caso de prácticas monopolísticas absolutas se aplica una sanción de 100.000 balboas (un balboa equivale a un dólar estadounidense). En caso de prácticas monopolísticas relativas prohibidas, se contemplan multas de 5.000 a 50.000 balboas. En casos de prácticas de comercio que atenten contra las disposiciones de protección al consumidor, las multas van de 100 a 10.000 balboas. Cuando no exista sanción específica para las infracciones, las multas oscilan entre 50 y 5.000 balboas.

En todos los casos en que se infrinjan las prohibiciones sobre actos anticompetitivos, los tribunales especializados de comercio, mediante acción civil interpuesta por el agraviado, podrán imponer a favor de éste o los afectados condena al agente económico equivalente a tres veces el monto de los daños y perjuicios causados como resultado del acto ilícito, además de las costas que se hayan causado.

No obstante, el tribunal que conozca de la causa correspondiente podrá limitar el monto de la condena al importe de los daños y perjuicios provocados, o reducirlo a dos veces el importe de tales daños o perjuicios, en ambos casos con la condena en costas, cuando compruebe que el agente económico condenado ha actuado sin mala fe o sin intención de causar daño.

### **d) Mecanismos de relación con el Estado**

La Clicac es una entidad autónoma del Estado. Las decisiones son tomadas por tres comisionados, los cuales son nombrados por el órgano ejecutivo y ratificadas por la Asamblea Legislativa (denominada Asamblea Nacional de Diputados con posterioridad a la reforma constitucional de 2005) por medio de voto mayoritario por un período de cinco años. Los comisionados, de mutuo acuerdo, eligen al Presidente de la Comisión por un período de un año. A la entrada de vigencia de la ley, los comisionados fueron nombrados por períodos escalonados de dos, cuatro y seis años. Para ser comisionado de la Clicac, se requiere ser panameño, universitario, con al menos cinco años de experiencia profesional y no haber sido condenado por delitos contra el patrimonio público.

La remoción de los comisionados puede darse por: quiebra personal, condena por delitos contra el patrimonio, la fe pública o la administración pública o negligencia reiterada en el desempeño de las funciones. Los comisionados de la Clicac no pertenecen a ninguna directiva o comisión formada por otros miembros del Poder Ejecutivo. De igual forma, ningún representante

del gobierno ni del Poder Legislativo participa en las decisiones de la Clicac. En ese sentido, la Comisión es un ente verdaderamente independiente y autónomo. Los ingresos de la Clicac provienen del presupuesto nacional, el cual clasifica a la institución como una de las 24 entidades autónomas del Estado panameño, cuyos ingresos provienen fundamentalmente de transferencias presupuestarias.

### **e) Introducción del concepto de proceso colectivo de clase**

Uno de los avances más importantes en la legislación de competencia en Panamá a raíz de la Ley 29 fue la introducción del concepto de “proceso colectivo de clase” (“class action”), ajeno a la tradición legal de Panamá, aunque muy común en la sajona.

La acción de clase está incorporada en el capítulo IV de la Ley 29, el cual contiene un único artículo, el 172. Su ámbito es el de protección al consumidor. La legislación del país ya incluía algunos elementos de la jurisprudencia sajona, como el fideicomiso y la ley de sociedades anónimas. El texto relevante de la ley es el siguiente:

“El ejercicio de las acciones de clase corresponde a uno o más de sus miembros, de un grupo o clase de personas que han sufrido un daño o perjuicio derivado de un bien o producto; tal ejercicio se entiende en beneficio del respectivo grupo o clase de personas... (La Comisión)...está legitimada para demandar...”.

La acción de clase se rige, en resumen, por los siguientes principios:

i) La demanda puede ser presentada por uno a más miembros de la clase cuando las reclamaciones individuales resultaren ilusorias y costosas; cuando el grupo fuere tan numeroso que la acumulación de todos los miembros resultare impracticable; si existieren cuestiones de hecho o de derecho común al grupo; si las pretensiones de los representantes fueren típicas de las reclamaciones de la clase; y si las reclamaciones, de tratarse separadamente, fueren susceptibles de sentencias incongruentes y divergentes.

ii) La demanda debe acompañarse de prueba indiciaria del daño alegado.

iii) El Tribunal, si acogiese la demanda, tiene cinco días para publicarla y 10 días posteriores para que los demandantes de la clase comparezcan a participar en el proceso. Inmediatamente se procede a notificar la demanda.

iv) Seis días después de la notificación de la demanda, el juez, de oficio o a petición de parte, podrá rechazar la demanda. Esta decisión será, a su vez, notificada a las partes, quienes pueden apelar ante el Tribunal Superior.

v) La sentencia afecta a todos los demandantes del grupo.

vi) Aun quienes no hubieren participado directamente en la demanda, pero sean parte del grupo favorecido, pueden formular sus reclamaciones en la fase de reclamación, tal como lo establece el Código Judicial en sus artículos 983, 984 y 985, los cuales se refieren al tema de indicios en los casos civiles.

vii) En la etapa de ejecución, la parte condenada podrá invocar frente a las personas que se hubiesen adherido al proceso y dentro de los cinco días antes de la audiencia o posteriormente, excepciones entre las que se cuentan: compensación, prescripción, cosa juzgada, que los daños fueron causados por causa ajena; o que el adherente conocía y se allanó al defecto del producto.

Este concepto ha sido utilizado en una sola ocasión, como resultado de la investigación de la Clicac originada por la queja de los consumidores de tiempo aire celular y de larga distancia internacional, sobre la promoción ofrecida por la empresa Cable & Wireless, operadora de una de las dos bandas de telefonía celular (la otra banda había sido operada por Bellsouth, hasta su venta a



finis de 2004 a Telefónica de España). Además, la empresa opera, aunque sin exclusividad, el sistema de telefonía fija para llamadas locales y de larga distancia nacional e internacional.

La Clicac acudió a los tribunales en el año 2004 para solicitar la autorización con el fin de investigar si había o no coincidencia entre la promoción de la empresa telefónica en los medios de publicidad (en el sentido de que se otorgaban tres minutos de tiempo aire en el sistema de prepago en larga distancia internacional por cada minuto de compra efectiva), y la realidad. La Clicac tuvo acceso a la base de datos de los clientes y a los algoritmos de cálculo, mediante inspección de los sistemas internos de información, lo cual le permitió concluir que la promoción se acercaba más a dos-por-uno que al tres-por-uno anunciado. Para llegar a esta conclusión, la Clicac obtuvo una muestra del universo de clientes favorecidos y realizó los cálculos correspondientes. La empresa Cable & Wireless fue sancionada con la multa máxima de 10.000 balboas, y previo el reconocimiento de la falta por parte de la empresa, se la obligó a compensar a los clientes que habían sido perjudicados.

Han existido otros intentos de iniciar acciones de clase por parte de grupos organizados de consumidores; por ejemplo, en el mercado de tanques de gas licuado de 25 libras. Sin embargo, la Clicac no ha acogido ésta ni otras demandas por la dificultad de los demandantes de identificar claramente la clase correspondiente, uno de los mayores obstáculos en este tipo de casos. En la situación de la promoción de tiempo-aire, esta clase fue fácil de identificar, pues se tuvo acceso a la base de datos de los clientes de prepago y larga distancia, situación que no ha sido posible replicar en otras circunstancias.

La nueva constitución política de Panamá, resultado de modificaciones aprobadas a fines del 2004 como una de las primeras medidas de política del Gobierno del Presidente Martín Torrijos, le otorga más facultades a la Clicac en materia de protección al consumidor y en particular, al elevar al rango constitucional, la figura de la acción de clase. El párrafo pertinente del nuevo artículo 290 de la Constitución establece:

“Habrá acción popular para impugnar ante los tribunales la celebración de cualquier combinación, contrato o acción que tenga por objeto el establecimiento de prácticas monopolizadoras. La Ley regulará esta materia.”

## **f) Concentraciones**

El marco legal para el análisis de las concentraciones económicas se basa en los artículos 6, 7, 8, 16, 17, 19, 20, 24 25 y 26 de la ley que creó la Clicac. El artículo 20 establece el concepto de verificación previa voluntaria. El objetivo del control de concentraciones es evitar que el adquirente fije precios o restrinja la oferta sin que la competencia pueda contrarrestar esta acción; o que pueda impedir a la competencia potencial el acceso al mercado o desplazar a la competencia actual; o inducir prácticas monopolísticas prohibidas. Los agentes económicos tienen el derecho de demostrar que su conducta no produce los efectos señalados.

Los dos conceptos centrales para calificar una acción como concentración son la adquisición de control y la agrupación. El control se refiere a los derechos, contratos u otros medios que confieren la posibilidad de ejercer actos tales como: uso de activos, influencia sobre decisiones de los órganos de la empresa o composición de dichos órganos. El control ocurre cuando se tiene mayoría del capital social o derecho de veto efectivo. Una agrupación se refiere a un agente económico que controla a un grupo de personas jurídicas (artículo 10 de la ley).

La Clicac publicó en 2001 una “Guía para el control de las concentraciones económicas”, que expande y hace operativos los principios emanados del artículo 19 de la Ley 29 de 1996. Según la ley de competencia de Panamá, la eficiencia económica es el criterio fundamental de decisión sobre concentraciones. La guía parte de la base de que toda fusión o adquisición tiene dos efectos potenciales: el negativo, que ocurre como resultado del poder de mercado que puede surgir de la

operación, y el positivo, que ocurre como consecuencia de economías de escala, economías de ámbito o la reducción en los costos de transacción. La Clicac aprobaría la concentración si existen pocas probabilidades de que ésta cause un resultado neto negativo.

La guía se refiere fundamentalmente a las concentraciones horizontales más que a las verticales o a los conglomerados. La metodología toma en cuenta los siguientes temas:

- i) Mercados pertinentes basados en tipos de productos y áreas geográficas.
- ii) Participantes en el mercado pertinente, que incluye participantes que fácilmente puede acceder a este mercado (impugnabilidad).
- iii) Estimación del grado de concentración mediante índices como el Herfindahl-Hirschman o el Índice de Dominancia.
- iv) Siguiendo los lineamientos generales de Porter (1980), posibilidad de entrada al mercado por parte de la competencia potencial tomando en cuenta costos hundidos y exceso de capacidad, limitaciones a la compra de insumos, barreras legales a la entrada, rivalidad de empresas existentes, entre otros temas.

Con posterioridad a que se examinen las presunciones de que una concentración podría redundar en prácticas ilícitas (artículo 24), se procede a determinar si ésta puede conducir a beneficios que no se aportarían al mercado por ningún otro medio diferente de la concentración y que serían suficientes para aprobarla. Entre estos beneficios se cuentan las mejoras en la distribución o en la producción o en el consumo, que no podrían ser alcanzados durante los siguientes dos años por otra vía diferente a la concentración. La Clicac balancea los efectos positivos o beneficios mencionados con los posibles costos para tomar la decisión sobre la concentración analizada (Correa, 1998). Si una concentración es impugnada, el trato no puede proceder. Si la concentración es aprobada y *ex post*, se determina que dicha fusión deterioró la competencia, se procede de acuerdo con el mandato de la ley, ya sea porque esta violación fuera por prácticas absolutas o relativas. La Guía de Concentraciones es un documento indicativo y no es parte del cuerpo de la ley.

#### **4. La ley de protección al consumidor: relevancia para la promoción de la competencia**

El antecedente constitucional que ampara a la Clicac se basa primordialmente en la responsabilidad del Estado respecto de proteger al consumidor por medio de la regulación de los precios, especialmente los de primera necesidad (numeral 1 del artículo 279 de la Constitución Nacional). No obstante, un artículo subsiguiente es más categórico y arroja mayores luces sobre la tarea fundamental de la Clicac. En efecto, en el Título X, artículo 293, se determina: “No habrá monopolios particulares”, mandato que otorgaría a la Clicac la tarea de promover la competencia, eliminando barreras de entrada a las industrias. En el tema de competencia, la nueva constitución establece claramente los criterios sobre la materia, inexistentes anteriormente. En el citado artículo 270 se lee:

“Es prohibido en el comercio y en la industria toda combinación, contrato o acción cualquiera que tienda a restringir o a imposibilitar el libre comercio y la competencia y que tenga efectos de monopolio en perjuicio del público. Pertenece a este género la práctica de explotar una sola persona natural o jurídica, series o cadenas de establecimientos mercantiles al por menor en forma que haga ruinoso o tienda a eliminar la competencia del pequeño comerciante o industrial”.

Ésta es la justificación que aparece en la presentación de la Clicac en su página electrónica. Este énfasis en la protección al consumidor mediante la fijación de precios no es la tarea primordial de la institución, pero parece interpretarse como el eslabón que une el mandato de la constitución con la agencia.

A pesar de que los legisladores parecieron entender en su momento la necesidad de complementar la apertura comercial que se avecinaba con la adhesión a la OMC con leyes modernas de competencia, quedó un tema pendiente de resolver: la protección al consumidor. De hecho, el debate más acalorado en la Asamblea Legislativa fue en torno a la desaparición de la Oficina de Control de Precios, que iba a ser reemplazada por las disposiciones del Título II de la Ley 29 denominado “De la protección al consumidor”. Para muchos críticos de la nueva ley la intención de relegar a un segundo plano la capacidad de controlar precios como medida de protección al consumidor, tal como establecía la ley que había creado la oficina de regulación de precios, era inaceptable. Así, la capacidad de la Clicac de controlar los precios no aparecía en ninguna parte de la Ley, puesto que ésta se refería a temas como educación del consumidor, normas de calidad, publicidad, obligaciones del proveedor, contratos y garantías. El gobierno tuvo que usar su capacidad de convencimiento frente al órgano legislativo, facilitada por la existencia de una mayoría parlamentaria, para lograr la aprobación de la ley. Las autoridades económicas de la época señalan que en caso de no haber sido por esta mayoría en el órgano legislativo, la ley de la Clicac hubiera tenido que incorporar elementos más intervencionistas en la determinación de los precios al consumidor.

Aun así, las presiones de los legisladores lograron que el Capítulo II del Título IX de la Ley 29 estableciera, bajo el rubro “Regulación de precios”, la capacidad, aunque excepcional, de que el órgano ejecutivo pudiera fijar precios, y la Clicac sería la agencia encargada de su ejecución (artículos 242 a 244 de la Ley 29). Un aspecto interesante es la indicación cruzada entre protección al consumidor mediante el control de precios y la política arancelaria. En efecto, el artículo 242 dictamina que la regulación de precios a causa de conductas monopolísticas por parte de agentes con poder sustancial en el mercado pertinente sólo podrá darse en productos cuyo arancel de importación sea superior al 40% ad valorem, y únicamente de manera temporal.

Esta restricción se puede convertir en una limitante en la práctica, puesto que tanto los acuerdos suscritos por Panamá con la OMC como los posibles tratados bilaterales con Estados Unidos u otros países tienden a establecer techos arancelarios inferiores a este 40% señalado en la ley. El único caso de controles de precios originados en el órgano ejecutivo y ejecutados por la Clicac que se ha producido es el tanque de gas de 25 libras en la provincia de Bocas del Toro, una de las regiones más pobres del país.

Más recientemente, el incremento en los precios internacionales del petróleo ha vuelto a poner en el debate nacional el tema de controles de precios. El gobierno de Torrijos hasta el presente no ha optado por una política directa de controles de precios, pese a algunas voces de consumidores organizados.

## 5. Relación entre autoridades de competencia y de regulación

Uno de los problemas operativos identificado por las autoridades de competencia ha sido la falta de coordinación entre la Clicac y otras agencias del Estado. El Ente Regulador de los Servicios Públicos fue creado en 1996 y funciona de manera colegiada (con tres directores) y cubre cuatro áreas separadas: agua potable y alcantarillado, telecomunicaciones, electricidad, y radio y televisión. Las principales funciones y responsabilidades de esta entidad reguladora son las siguientes:

- i) Otorgar las concesiones, licencias y autorizaciones de los servicios públicos que regula.
- ii) Verificación del cumplimiento de los niveles de calidad de los servicios públicos.
- iii) Promoción de la competencia en los servicios públicos.
- iv) Aprobación del régimen tarifario de los servicios públicos.
- v) Reglamentación de los derechos y deberes de los usuarios de los servicios públicos.
- vi) Aplicar sanciones a los prestadores de los servicios públicos que no cumplan con las normas vigentes en materia de los servicios públicos.
- vii) Procesar los reclamos y denuncias presentadas por usuarios, prestadores de servicios y otros.
- viii) Efectuar encuestas de opinión a los usuarios sobre la calidad de los servicios públicos.
- ix) En general, ejercer vigilancia sobre el funcionamiento de los servicios públicos de acuerdo con las normas legales vigentes.

La promoción de la competencia, aunque establecida en los objetivos del ente, es compleja, ya que, por ejemplo, la distribución de energía eléctrica fue entregada por ley a dos monopolios, cada uno con ámbito geográfico propio; y el servicio de agua potable permanece como un monopolio estatal. Los mayores avances del ERSP en materia de competencia se han dado en el área de telecomunicaciones, principalmente en el tema de interconexión al sistema de fibra óptica.

No sucede lo mismo con la ley bancaria, la cual no establece explícitamente el ámbito de acción de la Superintendencia de Bancos sobre efectos competitivos de las fusiones o adquisiciones y, sin embargo, es esta institución y no la Clicac la que juzga sobre los efectos de estas prácticas, aunque la Clicac se ha manifestado *ex officio* con respecto a fusiones bancarias o adquisiciones de cartera entre dos bancos. La Clicac ha emitido los conceptos sobre competencia en la banca en forma de memorandos dirigidos a la Superintendencia de Bancos, en los cuales se ha calculado el efecto de fusiones horizontales sobre la concentración en materia de créditos y de depósitos. En Panamá existen más de 30 bancos nacionales y extranjeros que operan en el centro local, y los cuatro bancos más grandes del sistema aportaron en 2004 el 43% del total de activos y el 50% de créditos internos. Pese a cuatro fusiones recientes entre bancos medianos y grandes, la competencia permanece vigorosa y la integración financiera internacional de todo el sistema sigue siendo la nota fundamental de la actividad bancaria en Panamá.

En el área de seguros, cooperativas y empresas financieras, aunque no aparece establecido de manera explícita, la Clicac tiene el mandato para verificar los temas de competencia (barreras a la entrada, restricciones y discriminaciones) y el impacto esperado de fusiones sobre las condiciones de competencia. Hasta el momento no ha habido casos de pronunciamientos en materia de seguros.

## **6. Ventajas y problemas de la institucionalidad de protección de la competencia**

### **a) Las ventajas**

i) Por primera vez en la historia económica del país se ha desarrollado el concepto de libre competencia como objetivo de política pública. Hasta la sanción de la Ley 29, sólo se había contemplado de manera explícita la protección al consumidor, pero fundamentalmente mediante el control de precios. En la actualidad, el tema ha sido elevado al rango constitucional.

ii) El hecho de que la Clicac sea una agencia independiente del Estado y que deba concurrir a los tribunales a defender sus casos, ha dado una clara señal de independencia con respecto tanto al gobierno como al debido proceso. El ERSP, también independiente, ha estado más vinculado con la discusión pública acerca de si esta independencia es beneficiosa o no para los ciudadanos. Éste ha sido el caso reciente del debate sobre por qué el gobierno no ha “obligado” al ERSP a actuar sobre las tarifas de energía eléctrica. No ha sucedido así con la Clicac, la cual, aun en el caso de aumentos de precios de algunos bienes de consumo popular, no se la relaciona con el gobierno, sino que se la considera autónoma. No obstante, a raíz del período de mayores niveles de precios —como los ocurridos desde febrero de 2005 por efecto, entre otras cosas, del alza del petróleo—, esta separación gobierno-Clicac empieza a perder claridad.

iii) La agencia de competencia es nueva. Le ha tomado algún tiempo llegar a la actual etapa de maduración que le permite, por ejemplo, reflexionar sobre la normativa legal vigente y proponer cambios en la ley que sean más aplicables a la experiencia reciente del país. Asimismo, el personal profesional ha tenido más experiencia y desarrollo teórico, el cual ha ganado más por seminarios especializados que por medio de las aulas de clase.

iv) La información de precios que periódicamente publica la Clicac en los diarios de circulación nacional ha sido bien recibida por los consumidores. El objetivo de quebrar las asimetrías de información ha tenido éxito relativo, pues, por ejemplo, la dispersión de precios en la canasta básica en áreas de bajos ingresos se ha reducido de manera sustancial de acuerdo con datos de la Clicac.

v) La experiencia de los analistas de empresas permite afirmar que el efecto de la Clicac se ha hecho sentir más por lo que no ha ocurrido en materia de estrategia empresarial, que por los casos que se han presentado a los tribunales. Hoy día, con la creación de la Clicac, los asesores empresariales y abogados corporativos evitan desarrollar estrategias que pudieran ser reputadas como anticompetitivas, a pesar de la poca efectividad de la Clicac en lograr fallos favorables y a las bajas multas. Sin embargo, el costo de los servicios legales y el largo proceso que distrae a la administración de la empresa de otros menesteres resultan un freno a muchas acciones ilegales. El tiempo prolongado de los procesos ocurre a raíz de ineficiencias operativas y exceso de burocracia en la Clicac, de la poca solidez de muchas investigaciones, de las diferencias en la calidad de las presentaciones ante los tribunales entre los técnicos de la agencia y los abogados y peritos de la contraparte. Por supuesto, la principal demora en el finiquito de los casos es responsabilidad del órgano jurisdiccional, cuya ineficacia en Panamá es conocida no sólo en los casos de comercio, sino en general.

### **b) Los problemas**

i) La identificación de la Clicac con la defensa del consumidor en relación con precios y medidas más que con el bienestar económico derivado de la competencia ha puesto a la Comisión en el tapete de la opinión pública más en la resolución de casos muy especiales de aumentos en

precios que en temas de mayor importancia económica, como han sido los casos de prácticas monopolísticas relativas y absolutas.

ii) La educación económica del país es baja y el conocimiento de cómo opera una economía de mercado es escaso para la gran mayoría de la población. Los consumidores aún perciben la tarea principal de la Clicac exclusivamente como la de un policía de precios, vigilante de pesos y medidas y protector del consumidor, mientras que el aspecto de competencia se percibe por parte del sector empresarial como un obstáculo para el desarrollo de una estrategia corporativa agresiva. Esta dicotomía permanecerá en los próximos años hasta que los beneficios de las leyes de competencia se manifiesten en fallos de los tribunales que aporten en bienestar a los consumidores.

iii) Un problema fundamental de la institucionalidad de la Clicac es la compleja relación de la institución con otras oficinas del Estado. Por ejemplo, en el pasado algunas objeciones de la Clicac con respecto a restricciones al comercio internacional se ignoraron por la presión de los agentes locales sobre los ministerios vinculados con la producción, como el de agricultura y el de comercio.

## **II. Comportamiento del poder judicial ante las conductas anticompetitivas**

---

La organización judicial para los casos de competencia se fortaleció con la autorización para la fundación de tres juzgados de circuito del ramo de lo civil —los llamados Juzgados Octavo, Noveno y Décimo, del Primer Circuito Judicial de Panamá— y un juzgado de circuito, en Colón. No obstante, hasta la fecha sólo se han creado dos juzgados de circuito y un juzgado municipal, todos en la provincia de Panamá.

Además, se estableció un juzgado de circuito del ramo civil en las provincias de Coclé, Chiriquí y Los Santos, que se denominan Juzgado Segundo de Coclé, Juzgado Cuarto de Chiriquí y Juzgado Segundo de Los Santos, respectivamente, para conocer de estas causas en sus distritos judiciales con las mismas funciones que el resto de los juzgados de comercio. Estos juzgados se expiden exclusivamente sobre las causas siguientes:

- a) Las controversias relacionadas con la propiedad intelectual, que incluye, entre otras, las relativas a derechos de autor y derechos conexos, marcas de productos o de servicios y patentes.
- b) Las controversias relativas a los actos de competencia desleal.

c) Las autorizaciones a la Comisión para que practique diligencias probatorias, exámenes de documentos privados de empresas, allanamientos y cualquier otra medida que ésta solicite en el curso de una investigación administrativa o para el aseguramiento de pruebas.

i) Tribunal de apelación. Se creó el Tercer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial, integrado por tres magistrados. En este tribunal se presentan las apelaciones en contra de las sentencias o autos dictados en primera instancia por los juzgados de circuito.

ii) Juzgados municipales. Se establecen mediante la ley dos juzgados municipales en la Ciudad de Panamá y uno en la ciudad de Colón, que actuarán, privativa y exclusivamente, en las demandas cuya cuantía no exceda a 3.000 balboas de parte del consumidor, pero solamente se ha creado uno en la provincia de Panamá.

iii) Reglas procesales. Los procesos a que se refieren el artículo 141, salvo procedimiento especial, están sujetos a las siguientes reglas:

- 1) El procedimiento será oral;
- 2) El término para el traslado de la demanda es de 10 días, y
- 3) El recurso de apelación se tramitará de acuerdo con la Sección 8ª del Capítulo I, Título XII, Libro II del Código Judicial.

La experiencia de la Clicac y de los dirimientes es aún muy escasa como para detectar una línea de conducta bien determinada con relación a los veredictos. De acuerdo con los casos que se analizarán en la sección siguiente, los resultados hasta el momento no han estado sesgados hacia una mayor o menor concentración. Se debe partir de la base de que los jueces están en proceso de aprendizaje en el trabajo y que sus carreras previas no siempre han sido en los juzgados de comercio.

Con respecto a los procesos propiamente dichos, la Clicac interpone una demanda, ya sea por denuncia de terceras partes o *ex officio* en un proceso oral y sumario. Esta demanda llega al juzgado de comercio respectivo, el cual fija la audiencia preliminar. Posteriormente se establece la audiencia de fondo para la práctica de pruebas orales, las cuales han podido incluir el descubrimiento de información de cualquiera de las partes. En esta etapa del proceso se requiere de alegatos escritos. Una vez que el juez falla, las partes pueden apelar ante el Tercer Tribunal Superior. En caso de indemnizaciones superiores a 750.000 balboas, los afectados pueden recurrir a casación ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Si las indemnizaciones son inferiores, no existe apelación posible. En realidad, como la Clicac no pide indemnizaciones, el proceso de apelaciones está abierto a las partes.

La norma procesal para los casos de competencia está, en principio, diseñada a imagen de la norma procesal del derecho marítimo, caracterizada por la agilidad de los trámites y un código de ética dirigido a evitar demoras innecesarias en la solución de los casos. Desafortunadamente, la demora en los trámites y las diversas apelaciones prolongan excesivamente la decisión final hasta el punto de que a la fecha no se han resuelto casos de manera definitiva. Desde 1998, año del inicio de los negocios en los juzgados especializados de comercio, hasta 2002, último año para el cual se dispone de datos oficiales al respecto, se habían recibido 2.511 casos. De éstos, 93% correspondía a juicios sobre derechos de propiedad intelectual y marcas, y sólo 14 a prácticas monopolísticas. En los últimos años el número de casos ha aumentado, pese a que aún no se puede considerar la tarea fundamental de los juzgados de comercio (véase el cuadro 1).

A continuación se presenta el análisis de algunos casos de competencia en los cuales la Clicac está involucrada en la actualidad.



Cuadro 1

**MOVIMIENTO DE LOS PROCESOS DE CONOCIMIENTO TRAMITADOS POR LOS JUZGADOS  
OCTAVO Y NOVENO DEL PRIMER CIRCUITO JUDICIAL DE PANAMÁ, 1998-2002**

Tipo de proceso	1998		1999		2000		2001		2002	
	Casos ingresa- dos	Casos salidos	Casos ingresa- dos	Casos salidos	Casos ingresa- dos	Casos salidos	Casos ingresa- dos	Casos salidos	Casos ingresa- dos	Casos salidos
Total	512	1 065	259	473	631	663	276	568	833	410
Marcarios	469	1 044	234	456	558	617	241	527	768	359
Protección al consumidor	30	16	13	12	45	29	18	24	42	34
Monopolio	0	0	0	0	4	1	4	2	6	3
Práctica de comercio desleal	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Competencia desleal	3	3	1	1	1	2	2	0	2	3
Rel. de agencia representación y distribución	0	0	1	0	2	2	4	1	5	1
Derecho de autor	7	2	10	4	21	12	7	14	4	6
Otros	2	0	0	0	0	0	0	0	6	4



### **III. Análisis de casos seleccionados de competencia en Panamá**

---

En el anexo I se resumen algunos de los casos más recientes de presuntas violaciones a la ley de competencia de Panamá. En esta lista aparecen 12 casos de demandas realizadas tanto por prácticas monopolísticas absolutas como por prácticas monopolísticas relativas, de acuerdo con las definiciones previamente presentadas en este trabajo. En dicho anexo se exponen la naturaleza de la demanda, los demandados y demandantes, y las fechas de inicio del proceso. En esta sección se analizarán los principales casos recientes, con una breve descripción de la naturaleza del mercado pertinente y la caracterización del sector.

El capítulo se divide en dos bloques: en el primero se analizan seis casos de prácticas monopolísticas absolutas, y en el segundo, cuatro de prácticas monopolísticas relativas. Se añaden dos casos en los que se ha demandado por los dos tipos simultáneamente. Al final se presenta un caso de concentración.

#### **1. Casos de prácticas monopolísticas absolutas**

Estas prácticas se detallan en el artículo 11 de la Ley 29. Como se mencionó, ellas son punibles con independencia de sus efectos económicos negativos, presumiblemente hacia los consumidores y en contra de la libre competencia. Los casos pueden estar en demanda, fallados o en proceso de investigación.

### **a) Caso 1: Controles de Inversión Publicitaria, S.A. (CIP) contra varias agencias de publicidad de manera individual y contra la asociación de agencias**

Unos 12 años atrás, la empresa Controles de Inversión Publicitaria (CIP) creó un servicio paralelo, aunque ampliado, del que venía haciendo el Instituto Panameño de Rehabilitación Especial para monitoreo de anuncios en la radio y Armando Díaz para televisión. Cada agencia de manera individual contrató a la empresa CIP.

A raíz de la crisis publicitaria de 1999, algunas agencias de manera individual suspendieron el servicio y CIP aumentó las tarifas a las restantes agencias. Como éstas alegaron no poder pagar la nueva tarifa, abrieron un concurso para la provisión de estos servicios, el cual fue ganado por la empresa Ibope de Brasil, concurso en el cual también participó CIP, pero perdió. La Asociación Panameña de Agencias de Publicidad (APAP) dejó la negociación de costos a las agencias individuales, pero CIP alegó que la contratación había sido hecha de forma colectiva y acusó de prácticas monopolísticas absolutas tanto a la APAP como a las agencias individuales. La Clicac entró a investigar este caso a raíz de la demanda interpuesta por CIP. La Clicac y la APAP llegaron a un acuerdo que consistió en que la Clicac retiraba la demanda, a cambio de que la APAP se sometiera a un monitoreo sobre conducta competitiva. La transacción se presentó al Tribunal de primera instancia, el cual la negó, pero el tribunal Superior la aprobó con una modificación que le quitaba a la Clicac la capacidad de negociar con la APAP. Contra esta decisión del Tribunal Superior, la Clicac presentó a la Corte Suprema de Justicia un amparo de garantías constitucionales, el cual está por definirse.

En realidad, el caso es extraño porque la Clicac acusó a las agencias de haber actuado de manera colectiva al escoger el nuevo prestador de servicios, pese a que dicho prestador había sido el vendedor único de dicho servicio en el pasado. El hecho de que un monopsonista (CIP) acusara a un gremio de ser monopolista, especialmente cuando la contratación de las tarifas iba a quedar en manos de cada agencia, no parecía tener muchas perspectivas en los tribunales.

La organización del mercado de publicidad es la siguiente. La APAP agrupa al 50% de las agencias de publicidad del país, y existe como única entidad gremial desde 1958. Todas las agencias facturan alrededor de 100 millones de dólares en el año (estimado al 2004). Los anunciantes directos —que no contratan por medio de agencias— facturan un monto similar.

El mercado pertinente en este caso es el mercado de servicio de monitoreo de inversión publicitaria. En aquel momento, en dicho mercado sólo CIP ofrecía este tipo de servicio, pero al entrar Ibope al concurso, que previamente sólo ofrecía servicios de *rating*, la empresa Controles de Inversión Publicitaria desapareció por completo del mercado. Más adelante se presenta el caso CIP contra Ibope (caso 3, práctica monopolística relativa) que se deriva del caso APAP.

### **b) Caso 2: Demanda de la Clicac contra cuatro mataderos de reses**

Se trata de una demanda por prácticas monopolísticas absolutas de cuatro mataderos integrados verticalmente en la cadena de comercialización (Productos Sonaños, S.A., Macello, S.A., Servicios de Carnes de Panamá, S.A. y Carnes de Coclé, S.A.) por realizar un arreglo para concertar el precio sugerido de venta al público de siete cortes de carnes y contra dos supermercados de la localidad (Ricamar, S.A. o Súper 99 y Casa de la Carne) por realizar un acuerdo de fijación de precios en seis cortes de carne de res.

Las empresas investigadas fueron tres supermercados en el ámbito de ventas al por menor de víveres y similares, y cinco mataderos de reses. En este caso, la Clicac apeló al concepto de control económico explicado anteriormente. Una investigación sobre la propiedad y el control de las

empresas detectó con claridad que las cadenas de supermercados tenían control efectivo sobre las decisiones de los mataderos.

De ahí se procedió a determinar si los mataderos habían realizado una concertación para determinar en conjunto el precio de venta de seis cortes de carne al público y si esa concertación se materializó en el comportamiento de los supermercados relacionados con estos mataderos, supermercados que en su conjunto controlaban alrededor del 60% del mercado minorista de expendio de víveres en Panamá.

La Clicac concluyó que la cadena de comercialización de carne de res estaba integrada verticalmente por los mataderos y los supermercados grandes del país, ya que existía propiedad común entre ellos. Ricardo Martinelli, dueño de Súper 99, tenía intereses accionarios importantes en Matadero de Soná, por ejemplo. Además, la presunta concertación fue ratificada por la acción de cuatro mataderos (de los cinco demandados) de publicar un comunicado conjunto en que demostraban el conocimiento común de la política de precios frente a ataques de las autoridades de Panamá con respecto a los precios de la carne. En ese comunicado del 26 de octubre de 1999 los representantes legales de los mataderos escribieron que "...podemos probar con cheques y facturas...que les estamos pagando 53 centavos...a los ganaderos". El argumento de los mataderos sostenía que el precio al productor era 27% más elevado que el pagado en otros países de la región (Colombia, Nicaragua, Costa Rica, Uruguay y Argentina), pero que el precio al consumidor era sólo 17% más alto. En otro comunicado de prensa del 28 de noviembre de 1999, el mismo grupo presentó a la opinión pública su posición sobre precios de la carne, en la que destacaban la uniformidad del precio de la carne en todos los mataderos.

La evidencia de colusión para fijar precios fue ratificada en las investigaciones de la Clicac por otro comunicado de la Asociación Nacional de Mataderos que presentaba una banda de precios sugeridos al consumidor para los siguientes cortes: lomo redondo, babilla, palomilla, pulpa negra, rincón, pulpa blanca y bistec de cinta, tanto para machos, para vacas gordas y para vacas de descarte, o sea, un total de 21 bandas de precios.

Las investigaciones realizadas en las oficinas de la Clicac por medio de declaraciones juradas a los agentes denunciados permitieron concluir que algunos de ellos habían realizado intercambio de información sobre precios y que se celebraban reuniones periódicas para determinar estrategias conjuntas.

Por último, la Clicac analizó los precios de seis cortes (se descartó la pulpa blanca, porque no formaba parte de la canasta básica) y se concluyó que los precios se movieron en esa banda en todos los supermercados que formaban parte del presunto acuerdo. Para lograr esta información, la Comisión realizó encuestas *in situ* a más del 90% de los 28 establecimientos del universo de supermercados sujetos a investigación, entre noviembre de 1999 y noviembre de 2000.

Aunque los precios de venta sugeridos por los agentes demandados no estaban fuera del rango de precios ofrecidos en el mercado pertinente (cortes de res), ni eran los más elevados, el arreglo para concertar el precio de venta fue considerado como una práctica monopolística absoluta.

Por medio del acuerdo PC-094-02 del 22 de febrero de 2002, la Clicac decidió presentar a los tribunales la demanda por prácticas monopolísticas absolutas, debido a la fijación de precios de venta de cortes de carne, eliminando así la competencia.

Luego del período de práctica de pruebas y presentación de alegatos, mediante la sentencia N° 46 del 4 de junio de 2004 se resolvió que los mataderos y los supermercados habían incurrido en una práctica monopolística absoluta, ilícita por fijar y concertar los precios de ciertos cortes de carnes de res. Como consecuencia, los agentes demandados apelaron al Tribunal Superior. Esta apelación fue fallada a favor de la Clicac en febrero de 2005, por lo cual a los perdedores les corresponde pagar la multa correspondiente después de que sea ejecutada la sentencia.

### **c) Caso 3: Clicac contra cuatro empresas harineras de Panamá**

La demanda en cuestión se sustenta en un acuerdo informal de establecer márgenes de precios de la harina de trigo y el mantenimiento de porcentajes de participación en el mercado respectivo (venta de harina de trigo), así como por intercambiar información sobre este comercio, durante el período comprendido entre noviembre de 1996 y septiembre de 1997. Todas las panaderías y panificadoras del país compradoras de harina de trigo fueron afectadas por la colusión entre las empresas. Por consiguiente, tal práctica ilegal impactó el precio del pan, producto de la canasta básica de alimentos, que representa un 7% de ésta.

Las empresas demandadas fueron Harinera del Istmo, Harinera Oro del Norte, Gold Mills y Harinas Panamá; y éstas son las únicas que participan en el mercado de harina de trigo en la República de Panamá. El cártel de harineras de trigo operaba bajo la supervisión de Moltrigo (Molineras de Trigo), en la que un contador llevaba el control y compensación que le correspondía a cada una.

El caso de la Clicac contra las harineras se ganó en dos instancias (Juzgado y Tribunal Superior). La sentencia determinó que el 8 de marzo de 1994 las empresas harineras habían firmado un acuerdo para establecer los precios de la harina y para repartirse el mercado, estimado entonces en 120.000 quintales al mes. Los demandados presentaron un recurso de casación a la Corte Suprema de Justicia, el cual fue rechazado por improcedente; posteriormente, han elevado un recurso de hecho que se encuentra en espera de pronunciamiento por ese órgano de administración de justicia.

### **d) Caso 4: Clicac contra cuatro cadenas televisivas**

La Clicac está investigando un posible acuerdo horizontal entre los medios de comunicación Medcom, RCM, TVN y FeTV para fijar precios de compra del servicio de monitoreo de inversión publicitaria y para intercambiar información respecto de competidores.

El mercado pertinente en este caso es el mercado de servicios de monitoreo de inversión publicitaria. Tal como se mencionó en el caso 1 (de APAP), Ibope permaneció como proveedor único de este tipo de servicio en el mercado.

Los agentes afectados por esta conducta son quienes en este momento brindan o pueden brindar en el futuro este tipo de servicios, ya que se elimina la competencia por este insumo. Ello significaría que quien decidiera ofrecer sus servicios debería estar sujeto a las condiciones del cártel formado *ad hoc* en este mercado. La Clicac deberá terminar la resolución y notificarla a los agentes involucrados.

### **e) Caso 5: Oxigás contra Distribuidora de Gases Industriales, S.A. y Acetioxígeno, S.A.**

Se demandó a las empresas por violación del artículo 11, ordinal 4, o por la acción de establecer, concertar o coordinar posiciones o la abstención en licitaciones, solicitud de precios, concursos o subastas públicas.

Ésta es una demanda de una empresa contra sus dos competidores en el mercado de suministro de gas para pacientes de hospitales de la Caja del Seguro Social. En ese momento participaban en el mercado pertinente (venta de tanques de oxígeno médico) cinco empresas: Oxigás, Criogas, Promed, Acetioxígeno y Distribuidora de Gases Industriales. La empresa demandante alegó que existía colusión entre Acetioxígeno y Distribuidora de Gases Industriales para ganar las licitaciones de suministro de gas médico a estos hospitales en diferentes puntos de la República de Panamá con objeto de dividirse equitativamente el mercado.

Ello se hacía de forma curiosa: la empresa “perdedora” ofrecía sistemáticamente un centavo de dólar menos que su “rival” y ambas empresas demandadas se “turnaban” para ser la ganadora y la perdedora. La Clicac utilizó un modelo de cooperación basado en teoría de juegos, el cual arrojó una probabilidad de coincidencia prácticamente nula. La Clicac obtuvo un pronunciamiento favorable a su pretensión en primera instancia, que ha sido apelado por parte de las empresas demandadas.

**f) Caso 6: Asociación Panameña de Agencias de Viajes y Turismo (APAVIT) contra Compañía Panameña de Aviación, S.A. (COPA), Continental Airlines, S.A. (Continental Airlines, Inc.), American Airlines, Inc., Delta Airlines, Inc., TACA International Airlines, S.A.**

La investigación sobre prácticas monopolísticas absolutas se fundamenta en la decisión y puesta en práctica de la reducción de las comisiones de 10% a 6%, pagadera a las agencias de viaje por la venta de pasajes aéreos.

El demandante considera que las aerolíneas asumieron una conducta de fijación de precio en la venta de boletos aéreos como resultado de una decisión colectiva de las líneas aéreas en una reunión de IATA (International Air Transport Association) en Canadá.

## **2. Casos de prácticas monopolísticas relativas**

**a) Caso 1: Clicac contra Telered**

Telered es una firma propiedad de un grupo de bancos de la localidad, la cual maneja el sistema más grande de cajeros automáticos para transacciones bancarias en todo el país. Los bancos propietarios decidieron en el año 2003 limitar el acceso a los servicios de esos cajeros sólo a aquellos bancos que fueran accionistas de la empresa. Telered no posee el monopolio absoluto del mercado de cajeros automáticos, pero tiene un porcentaje elevado del mercado.

La práctica monopolística relativa ilícita aducida por el demandante se basa en el artículo 14, ordinal 5: “La acción unilateral consistente en rehusarse a vender o proporcionar, a determinadas personas, bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros, salvo que medie incumplimiento por parte del cliente o potencial cliente, de obligaciones contractuales con el agente económico, o que el historial comercial de dicho cliente o potencial cliente demuestre un alto índice de devoluciones o mercancías dañadas”. Se alega que, con la acción, la empresa Telered, la cual tiene un control considerable sobre la interconexión electrónica de redes de servicios financieros para la operación de transacciones de débito en la República de Panamá, fue demandada por el ejercicio indebido de su poder sustancial en el mercado, para desplazar e impedir el acceso a la red de interconexión para el servicio de adquisición en comercios para el pago con tarjetas de débito en punto de ventas.

El debate se circunscribirá posiblemente al cálculo de poder de mercado en el mercado pertinente. Con ese propósito, se deberá definir hasta qué punto las tarjetas de débito son parte de los medios de pago de un país. Si las tarjetas de débito son parte de los medios de pago del país, los cuales incluirían a las tarjetas de crédito y los cheques, el poder de Telered de establecer condiciones monopolísticas mediante aumentos de precios se reputaría como mínima en ese mercado y, por ende, se debería de considerar que no puede ejercer poder de mercado.

El problema aparente surge de cambios contractuales entre los accionistas-directores de Telered y los bancos afiliados, los cuales el 31 de octubre de 2001 manifestaron a los bancos afiliados, pero no socios de Telered, que después de 90 días a partir de esa fecha no podían seguir ofreciendo los servicios de operaciones de débito con tarjetas Clave para la interconexión necesaria para operar e instalar terminales POS que procesen transacciones Clave, aunque sí podían seguir ofreciendo otros servicios como los de retiro de efectivo de cajeros automáticos, pago de cuentas de manera directa con débito a la cuenta de ahorros o corriente, y otros.

Esta demanda se basa en la presunta práctica monopolística relativa de parte de Telered, que tiene como base la decisión de la Junta Directiva de Telered de no autorizar a quienes no participan del capital de la empresa, es decir, a quienes no son sus accionistas, a poder vender la marca comercial de Telered, llamada Clave, en los puntos de venta (POS) ubicados en casas comerciales de Panamá. Por ende, el mercado pertinente, de acuerdo con la Clicac, lo constituye en este caso el servicio de transacciones de tarjetas de débito en los puntos de venta o POS, en el cual Telered tendría un poder sustancial, y los efectos de la negación del trato del servicio en el mercado pertinente se pueden considerar como el desplazamiento de otros agentes que quieren participar en el mercado (artículos 14 y 15).

La organización de esta industria en Panamá es semejante a la de otros países. Un banco de la localidad que tiene dentro de su estrategia de operaciones activas el servicio de atención a clientes al por menor (*retail*, en el lenguaje bancario) busca su afiliación a una gama de “productos” financieros que sirvan a ese propósito. Entre éstos se cuentan la apertura de cuentas corrientes y de ahorros, las transferencias internacionales, la emisión de tarjetas de crédito y de débito, entre otros.

Algunos de los productos son propios del banco: cuentas corrientes y de ahorros, plazos fijos, fondos de inversiones, por ejemplo. Otros productos tienen la característica de franquicias: fondos de inversiones internacionales, tarjetas de crédito y tarjetas de débito. Estos productos tienen el respaldo del banco propietario de la franquicia, pero el servicio propiamente dicho lo otorga la red internacional del propietario de la marca. Así, la tarjeta de crédito Visa es ofrecida por varios bancos de la localidad, pero con el nombre del banco como respaldo del producto. Los fondos de inversiones los maneja el banco local, pero pueden ser operados por bancos internacionales de inversión. Las tarjetas de débito fueron ofrecidas por dos agentes locales diferentes, con las marcas Clave y Pronto. Al igual que en el caso de las tarjetas de crédito, cada banco pone su nombre en la tarjeta de débito, pero la franquicia corresponde otorgarla al operador de la red de acuerdo con sus mejores criterios comerciales.

La afiliación de un banco o financiera o cooperativa a la red de productos al consumidor no es obligatoria por parte de la empresa emisora, VISA o Mastercard, pues ésta desarrollará sus propios criterios para establecer la red de concesionarios que maximice sus objetivos empresariales.

La investigación administrativa se llevó a cabo en 13 meses en los cuales se recabó múltiple información administrativa, económica, de sistemas y contable de la empresa Telered y de sus miembros afiliados mediante diligencias exhibitorias, testimonios y pruebas de informe, así como opiniones y argumentaciones de los investigados con respecto a la conducta anticompetitiva que se le atribuía, con lo cual se llegó a conclusiones legales con relación a la conducta que se investigaba. La Clicac evaluó toda la documentación recabada y concluyó que existía una conducta que afectaba la libre competencia en el mercado pertinente, y por lo tanto procedió a la presentación de la demanda el 5 de diciembre de 2003. Actualmente el caso se encuentra en fase de práctica de pruebas.



## b) Caso 2: Cervecería del Barú contra Cervecería Nacional

Cuando el caso se inició, ambas empresas eran propiedad de panameños; en la actualidad, Cervecería del Barú es propiedad de Heineken y Florida Ice, mientras que Cervecería Nacional pertenece al Grupo Bavaria de Colombia, quienes heredaron esta multimillonaria demanda. Grupo Bavaria, controlado por el industrial colombiano Mario Julio Santodomingo, había comprado en mayo de 2001 el 45% de Cervecería Leona, el segundo participante en el mercado interno de cervezas, lo cual le dio poder de mercado. El adquirente se comprometió a no ejercer ese poder por acuerdo con la agencia de competencias colombiana que aprobó la transacción. Grupo Bavaria era dueño de Cervezas Nacionales de Ecuador, a través del cual compró el total de las acciones de Cervecería Nacional de Panamá.

Cervecería Nacional tiene una participación de mercado de alrededor de 65%, con su marca líder Atlas (artículo 14, N° 1, que se refiere a poder sustancial). La marca líder de Barú es Soberana. Un 3% del consumo nacional está representado por marcas importadas con un arancel del 10% al 15%, según el valor cif de la importación. El consumo de cerveza de Panamá es uno de los más elevados de la región, con 86 litros anuales por persona adulta.

El modelo de negocios en este mercado en el país incluye la contratación de venta exclusiva de un tipo de cerveza en ciertos expendios, los cuales incluso llevan el nombre del local en un cartel con el nombre de la cerveza favorecida. Estas exclusividades a menudo incluyen los refrescos gaseosos producidos por las cervecerías respectivas. Una fuente importante de ingresos para las empresas cerveceras son los contratos con artistas de música típica panameña que amenizan bailes en sitios del interior y son parte de la cultura popular del país. Se puede apreciar en los anuncios de estos bailes y festivales, no sólo el nombre de los artistas, sino también el de la cerveza (o el licor) que patrocina.

Cervecería del Barú consideró que la empresa Cervecería Nacional y sus subsidiarias incurrieron en prácticas monopolísticas relativas al contratar con los puestos de venta préstamos de carácter monetario condicionados a la venta exclusiva de sus productos y de sus subsidiarias. De igual manera denunció a Cervecería Nacional por contratar la exclusividad de los artistas folclóricos en cuyas presentaciones sólo se pueden vender sus productos. El monto de la demanda fue de 41 millones de balboas.

Mediante el análisis de información proporcionada en testimonios y en diligencia exhibitoria, la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (Clicac) interpuso formal demanda a Cervecería Nacional por la existencia de una restricción ilícita a la competencia en el mercado de producción y distribución para la comercialización de la cerveza, por limitación de la libertad empresarial de acceder al mercado pertinente (distribución y comercialización de cerveza). Tal restricción es producto de una acción unilateral de Cervecería Nacional con respecto al canal de distribución del producto cerveza consistente en establecer con los minoristas contratos de exclusividad a fin de no permitir que los productos de la competencia, especialmente las cervezas de origen nacional, fueran comercializados por dichos canales de distribución.

Más importante aún, cabe destacar que la Cervecería Nacional cuenta con un poder sustancial del mercado pertinente (65%), y sus presuntas acciones anticompetitivas involucran bienes o servicios de dicho mercado pertinente (artículo 15). Al mismo tiempo, la Cervecería del Barú realiza las mismas prácticas de exclusividad con cantinas y artistas, sólo que dicha empresa no tiene un poder sustancial en el mercado pertinente (35%) y por ende no incurre en prácticas monopolísticas relativas, de acuerdo con la ley. Nótese la importancia de la definición de práctica relativa: la conducta no es posible si no tiene efectos potenciales demostrables para el consumidor. En este caso, ambas empresas realizaban las mismas conductas, pero la de poder dominante fue demandada, y la otra no.

Actualmente el caso se encuentra en la etapa de audiencia preliminar.

**c) Caso 3: Servicio de Monitoreo y Control de Inversión Publicitaria, S.A., contra Ibope-Time Panama S.A.**

Esta demanda se deriva del caso 1 contra APAP, basado en la negación del trato y la entrega defectuosa del servicio de *ratings* a CIP, con el posible objeto o efecto de desplazarlos del mercado de servicios de monitoreo de inversión publicitaria. Se lo investigó como práctica monopolística relativa debido a que la empresa demandada, Ibope-Time Panama, cuenta con poder sustancial en el mercado pertinente (servicio de “*ratings*”) y se negó a proporcionar el servicio correspondiente del mercado pertinente (artículo 15, Supuestos de hecho).

La posibilidad de demanda a Ibope-Time Panama por prácticas monopolísticas relativas depende de si es válida la premisa de que las acciones de dicha empresa tienen el objetivo o efecto de desplazar a CIP del mercado de servicios de monitoreo de inversión publicitaria cuando este mercado no es el mercado pertinente. El artículo 14 de la Ley N° 29 establece que las acciones calificarán como prácticas monopolísticas relativas sólo cuando su objeto o efecto sea desplazar a agentes del mercado pertinente, que en este caso es el mercado de servicios de *ratings* y no el de servicios de monitoreo de inversión publicitaria a la que pertenece CIP.

Actualmente, la Clicac se encuentra analizando la información proporcionada en la diligencia exhibitoria, recabando algunos testimonios prejudiciales y está trabajando en la resolución que decide si se demandará o no. Tan pronto concluya la investigación y se complete la resolución, ésta será notificada a los agentes involucrados.

**d) Caso 4: Firmas de auditores contra 13 bancos del centro financiero panameño**

Es importante destacar que en los ordinales del artículo 14 se interpretan como prácticas monopolísticas relativas ilícitas aquellas cuyo objeto o efecto sea desplazar indebidamente a otros agentes del mercado pertinente, no de cualquier otro mercado. En este caso se trata de la práctica de sujetar el acceso a créditos comerciales en la banca comercial, a la adquisición del servicio de auditoría que brinda un grupo específico de firmas de auditoría locales, con el consecuente efecto de establecer ventajas a favor de terceros o impedir su acceso al mercado pertinente o al mercado de servicios de auditoría.

Los bancos mencionados se desempeñan con licencia general en la República de Panamá y proveen crédito comercial, manteniendo en conjunto una cartera que les atribuye el 75% de participación en la banca comercial. Actúan posiblemente como parte activa y determinante de la demanda del servicio de auditoría, que se establece como requisito para acceder a un crédito en dicha banca comercial.

En este caso, la Clicac identificó el mercado pertinente como el mercado de servicios de auditoría. Según el artículo 15 (supuestos de hecho), el agente acusado de prácticas monopolísticas deberá tener poder sustancial en el mercado pertinente, y al mismo tiempo generar el objeto o efecto de desplazar a otros agentes con prácticas que correspondan al mercado en cuestión. Los agentes demandados no brindan servicios de auditoría, y por ende la validez de la investigación de dicho caso se cuestiona.

La investigación de la Clicac sigue su curso; de hecho, se ha comprobado que siete de los bancos investigados han aportado informes que reportan una alta concentración de las operaciones de crédito comercial de cinco firmas de auditoría con carácter internacional, que refrendan los estados financieros en mención. Actualmente, la Clicac se encuentra investigando los bancos restantes y completando la resolución que determinará si se demanda o no.

### 3. Prácticas absolutas y relativas

#### a) **Caso 1: ADIGAS contra cinco empresas mayoristas petroleras**

El denunciante es ADIGAS, asociación que reúne a un grupo importante de operadores de estaciones de gasolina bajo contratos de concesión con las petroleras mayoristas, las cuales también operan algunas estaciones de servicio.

En el caso de prácticas monopolísticas relativas, la Clicac alega que en la actualidad existen cinco mercados pertinentes de expendio de combustible, uno por cada compañía petrolera. Se considera como práctica relativa, por la fijación del precio del combustible (incluye el transporte), a las estaciones con objeto o efecto de desplazar sus propios concesionarios para adquirir el control de la estación. Cada petrolera mantiene, por supuesto, un poder sustancial en su mercado pertinente y sus acciones se realizan directamente con relación al bien o al servicio ofrecido en dicho mercado. Si la definición de mercado pertinente se ampliase para considerar a todo el mercado de combustible, el poder de cada empresa petrolera sería muy pequeño.

En cuanto a las prácticas monopolísticas absolutas se alega que las petroleras fijaron los precios del transporte de combustible por galón a las diferentes regiones del país mediante un acuerdo horizontal implícito, ya que continúan utilizando una estructura de precios de transporte uniforme establecida en 1992 por la antigua Oficina de Regulación de Precios.

Después de averiguaciones realizadas por la Clicac, se decidió iniciar formalmente, mediante el acuerdo 195-00 del 1 de diciembre de 2000, un procedimiento de investigación en contra de las empresas Petrolera Nacional, Petróleos Delta (ambas de capital nacional), The Shell Company Ltd., Texaco de Panamá y Esso Standard Oil, por la presunta comisión de prácticas monopolísticas absolutas y de prácticas monopolísticas relativas.

Como consecuencia, el 5 de agosto de 2002 el pleno de los comisionados decidió interponer demanda ante los tribunales de justicia por prácticas monopolísticas absolutas, fundándose en una combinación de las firmas para la fijación de precios de transporte del combustible por parte de las distribuidoras y por la acción unilateral por parte de las distribuidoras consistente en la imposición de precios o demás condiciones que un minorista debe observar al revender bienes o prestar servicios (artículo 14, ordinal 2, de la Ley 29). La demanda fue presentada ante la Juez Novena de Circuito el 9 de agosto de 2002. La audiencia de fondo estaba programada para febrero de 2005.

#### b) **Caso 2: Asociación Panameña de Agencias de Viajes y Turismo (Apavit) contra Compañía Panameña de Aviación, S.A. (COPA), Continental Airlines, S.A. (Continental Airlines, Inc.), American Airlines, Inc., Delta Airlines, Inc., TACA International Airlines, S.A.**

En la actualidad existe una segunda investigación referente al caso de las aerolíneas como resultado de que éstas redujeron la comisión a las agencias de viaje de 6% a 1%. Aquí aparece una posible combinación de prácticas absolutas (fijación de precios) y relativas (imposición de precios), siendo el mercado pertinente el mercado de venta de pasajes aéreos. En la última quedará por determinar si dichas líneas aéreas tienen un poder sustancial en el mercado de ventas de pasajes aéreos y si dichas prácticas tienen el objeto o efecto de desplazar a las agencias de viajes del mercado.

La investigación de la Clicac se encuentra en su fase preliminar y busca determinar si existen suficientes elementos probatorios que sustenten los hechos argumentados por Apavit para luego preparar la resolución de inicio de investigación.

## 4. Casos de concentraciones

### **Caso 1: Adquisición de Cervecería del Barú por parte de Cervecería Nacional**

En diciembre de 2001, la Clicac intervino para determinar si era válida la intención de Cervecería Nacional de adquirir Cervecería del Barú. Como se mencionó en el caso de prácticas relativas entre las dos empresas, esta fusión habría colocado a la empresa adquirente con un control del 97% del mercado local de cervezas.

La Clicac dictaminó que la nueva empresa fusionada adquiriría una posición dominante en el mercado que le hubiera permitido fijar precios y condiciones de compra en la cadena de comercialización. Con base en estudios sobre concentración, la agencia rechazó la operación con argumentos de que ésta restringía la libre competencia.<sup>3</sup>

Uno de los temas que se han presentado en la audiencia es el del mercado pertinente, que se está investigando. Las empresas cerveceras argumentaron la sustitución del lado de la demanda entre la cerveza y el resto de licores, pero en particular el seco, bebida típica nacional elaborada con alcohol de caña de azúcar. Así definido el mercado, los índices de concentración antes y después de la fusión entre las dos empresas más grandes del mercado cervecero nacional se presentan en el cuadro 2.

Al introducir el ron y el seco como sustitutos del lado de la demanda, las cerveceras buscaban reducir el tamaño del mercado pertinente y mostrar la ausencia de poder dominante en ese mercado. En efecto, mientras que el consumo aparente en litros de cerveza era de 13.086 en el año 2000, el consumo en el mercado total de licores era de 26.660 litros. En este último se incluyeron los vinos, el vodka, el whisky y otros licores. Los litros de ambos tipos se hicieron equivalentes al introducir una relación de 10,7 litros de cerveza por cada litro de licor, con lo cual el común denominador era la cantidad de alcohol y no la cantidad de líquido consumido.

Por supuesto, los índices de concentración, aunque aumentaban después de la operación con relación al estatus inicial, no llegaban a mostrar un nivel que permitiera anticipar la capacidad de la industria cervecera de ejercer su poder de mercado en contra del bienestar del consumidor.

Con respecto a las condiciones de entrada al mercado, la definición de mercado pertinente que incluía a todos los licores llevaba a la conclusión de que las empresas de licores tenían la red de distribución y una capacidad de expansión de la producción interna (y de importaciones) que les permitiría a muy bajo costo captar cualquier reducción en la demanda de cervezas que pudiera resultar del ejercicio de poder de mercado por parte de la nueva empresa fusionada.

---

<sup>3</sup> Para un análisis del mercado de cervezas en América Latina, véase el artículo de Alfredo Bullard, "Competition Policies, Market Competitiveness and Business Efficiency: Lessons from the Beer Sector in Latin America" en *Competition, Competitiveness and Development: Lessons from Developing Countries*, UNCTAD, 2004.

**Cuadro 2**  
**CÁLCULO DE LOS ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN, 2000**

Participantes	Consumo aparente	Porcentaje	HHI	ID
Antes de la operación				
CN	9 458	35	1 259	2 205
CBP	3 628	14	185	48
Cervezas importadas	513	2	4	-
Ron y seco	7 610	29	815	924
Otros	5 451	20	418	243
Total	26 660	100	2 680	3 420
Después de la operación				
Bavaria	13 086	49	2 409	4 367
Cervezas importadas	513	2	4	-
Ron y seco	7 610	29	815	499
Otros	5 451	20	418	131
Total	26 660	100	3 646	4 997

**Fuente:** Contraloría General de la República y perfiles de cada una de las cervecerías en la Bolsa de Valores.

El nivel de rivalidad de las dos empresas cerveceras fue ilustrado por demandas que cada empresa cervecera había presentado en contra de la otra: la Cervecería Nacional había demandado a Barú-Panamá por competencia desleal por un monto de 5 millones de balboas (dólares), en tanto que Barú-Panamá había demandado a la Cervecería Nacional por prácticas monopolísticas relativas por un monto de 41 millones de balboas. Lo que fue una disputa en relación con las prácticas anticompetitivas se utilizó como argumento a favor de la concentración.

El análisis de eficiencia productiva como resultado de la fusión incluyó elementos tales como: menores costos de insumos por compra de materia prima, menores gastos de transporte y comercialización, disminución de gastos administrativos y mejor rotación de inventarios. Ninguno de estos ahorros fue calculado de manera concluyente. El tema de la posible apertura del mercado cervecero como consecuencia de un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Centroamérica, como justificación para lograr economías de escala y ámbito para enfrentar a competidores más grandes, fue mencionado pero no demostrado.

Los analistas que favorecían la fusión no lograron demostrar de manera categórica que la elasticidad de sustitución entre licores y cerveza era significativa ni con el signo correcto. Con posterioridad al fallo de la Clicac que rechazó la fusión, un cálculo elaborado por un perito contratado por Cervecería Nacional demostró que la elasticidad-cruzada de la demanda por cerveza con respecto al precio de otros licores, en los cuales el seco tiene una ponderación importante, era significativamente diferente de cero y con signo negativo.



## **IV. Conclusiones y recomendaciones**

---

La Ley 29 de 1996 que crea la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (Clicac), y le otorga su sustento operativo, ha sido un hito importante en el desarrollo de la defensa de la competencia en la República de Panamá. Esto ocurre, por supuesto, con casi todas las leyes que establecen nuevas normas jurídicas en campos desconocidos, como las leyes sobre propiedad intelectual, por ejemplo. Sin embargo, la Ley 29 cubre campos que van más allá de un solo tema especializado, al incluir elementos que afectan de una u otra forma a diversos actores de la sociedad. El Título II se ocupa de la protección al consumidor, un universo esencialmente interno del país; los Títulos III y IV desarrollan normas con relación al comercio desleal y a las medidas de salvaguardia que hacen referencia a las relaciones comerciales entre empresas nacionales y extranjeras; y el Título I se refiere a las prácticas monopolísticas cuyo ámbito es básicamente el de las relaciones entre empresas que operan en el mercado local del país, sin importar su nacionalidad.

Además, esta ley dio origen a una estructura administrativa y legal que es parte integral de los fundamentos institucionales del país. A partir de los años noventa, el Estado panameño ha creado diferentes órganos de supervisión y regulación que forman parte de lo que se conoce como un Estado moderno: entes reguladores de los servicios públicos; entes supervisores de empresas bancarias y de seguros; entes que supervisan los mercados de capitales y los entes promotores de la competencia, entre otros.

El presente trabajo se ha circunscrito a los aspectos de la Ley 29 y de los casos de la Clicac relacionados con la promoción de la competencia, dejando de lado aquellos vinculados con la protección al consumidor y comercio internacional, aunque es claro que estos temas se relacionan entre sí. Como toda ley, pero especialmente aquellas referidas a temas que en sí mismos son cambiantes por su naturaleza, se requieren cambios periódicos para adaptarla a las nuevas circunstancias.

Algunos asuntos que surgen de la experiencia panameña de casi 10 años de la ley se presentan a continuación.

## **1. Vía administrativa o vía jurisdiccional**

Éste es un debate permanentemente abierto. Los puntos a favor de optar por dirimir casos mediante la vía administrativa se relacionan con la rapidez en la solución de las demandas, asunto indispensable para el buen desempeño del sector productivo, pues elimina incertidumbres y merma los costos de transacción. Los puntos en contra tienen que ver con el excesivo poder de los administradores de las agencias, muchos de ellos nombrados por órganos políticos del Estado.

En el caso panameño, esta discusión fue definida por la Corte Suprema de Justicia en un fallo de 1989 que determinó la inconstitucionalidad de la vía administrativa para los casos de comercio, y por ende la necesidad de llevarlos por la vía judicial. En aquella ocasión, el negocio disputado se refería a la exclusividad de la representación de la marca Goldstar en Panamá, pero este caso creó jurisprudencia con respecto a las disputas de competencia y comercio desleal.

## **2. Verificación previa de concentraciones**

Estas verificaciones son voluntarias y la Clicac tiene hasta tres años para objetarlas o desafiarlas. En los últimos años, las siguientes verificaciones de concentración se han llevado a cabo:

Licorera Herrerrana y Varela Hermanos, productores de licores (1997). La operación de compra fue aprobada por la Clicac.

Nestlé-Borden, productores de alimentos (1999). La Clicac dio concepto favorable.

MMC y Méndez y Méndez, distribuidores de la marca Mitsubishi de vehículos (2001). Fue aprobada.

Tricom con Iden de Centroamérica en la actividad de telefonía por radio (2004) no ha sido desafiada por la Clicac.

Compra de Telefónica de España a Bellsouth, en el área de telecomunicaciones (2004), no fue desafiada porque representó un traspaso de acciones.

## **3. Efectividad**

El récord de la Clicac en términos de los casos de prácticas monopolísticas es pobre si se mide por el número de casos presentados y por los fallos a favor de la institución. La demora en los trámites y lo pequeño del mercado son explicaciones de la poca actividad de la Clicac en materia de controversias sobre competencia.



No obstante, la efectividad de una agencia de competencia, tanto en los aspectos de competencia *per se* como en los de comercio desleal y asuntos del consumidor (si fuere el caso), debe resultar de su poder disuasorio. Éste, a su vez, tiene dos componentes: la capacidad de la agencia de obtener información y el monto de las multas. La Clicac puede obtener información de las empresas demandadas si media una orden judicial y ello ha ocurrido en los casos presentados. Las multas se consideran bajas para lograr un poder disuasorio elevado.

#### **4. Liberalización comercial y competencia**

Las responsabilidades de la Clicac de atender los casos de *dumping* y subvenciones, por una parte (comercio desleal), y de competencia, por otra, crea sin duda un dilema a la agencia. Mientras que los casos de *dumping* tienden a favorecer la protección en contra del libre comercio, las políticas de competencia buscan favorecerlo (el caso de subvenciones es más transparente y compatible con los principios de competencia). Por las razones explicadas anteriormente, los casos de competencia desleal deben ser llevados por la vía jurisdiccional, lo cual los hace poco expeditos.

En el tema de concentraciones que puedan resultar de posibles amenazas de inversionistas extranjeros como resultado de los tratados de libre comercio, la guía indicativa de concentraciones prevé que las fusiones puedan justificarse por razón de eficiencia productiva, pero en la medida en que los ahorros de las empresas se traspasen a los consumidores. Se puede desprender de este enfoque general que la concentración *per se* no es un atentado contra la libre competencia si dicha concentración es necesaria para competir internacionalmente.

#### **5. Coordinación de políticas públicas y de competencia**

Un primer paso para elevar la competencia en el nivel de políticas de Estado fue la inclusión del tema en la nueva Constitución Política del país por parte del Gobierno del Presidente Torrijos.

El tema de competencia debe pasar del texto de la constitución al pensamiento social, empezando por los alumnos de las escuelas secundarias y de las universidades. La cultura de competencia debe difundirse por los medios de comunicación. Los gestores de la promoción de inversiones deben incorporar en sus presentaciones nacionales e internacionales manifestaciones sobre la existencia de una política nacional de competencia basada en los principios de una ley con casi una década de existencia.

#### **6. Recomendaciones**

Algunas recomendaciones que se desprenden del análisis de los casos panameños y la estructura de la Clicac se presentan a continuación.

##### **a) En materia de recursos humanos**

Se considera que el mejor entendimiento de la ley —aun si ésta no experimentara cambios profundos— de los casos que se debaten y de las implicaciones de los veredictos pasa por un entrenamiento especializado de los recursos humanos que se involucran en el proceso en sus diferentes etapas.

La Clicac ha venido desarrollando seminarios, cursos y similares para funcionarios de la institución y para interesados en el tema. Sin embargo, de varias entrevistas con miembros de firmas de abogados y economistas de la localidad se puede concluir que el principal problema que

enfrentará la Clicac en el futuro es la deficiencia del tratamiento de la política de competencia en las universidades.

A título ilustrativo, en las escuelas de leyes de dos de las principales universidades del país el tema de la Ley 29 y sus implicaciones no se desarrolla en un curso completo, sino como parte de los cursos de derecho mercantil, salvo que el o la profesora hayan tenido experiencia en el tema y dediquen algo más de tiempo en sus clases al análisis de esta ley, sus procedimientos y sus consecuencias. Por ello, se ha detectado que son las firmas más grandes de abogados del país las que tienen en su equipo una o más personas dedicadas a este tema para el servicio de los clientes. Estos profesionales a menudo comparten responsabilidades con el tema de derechos de propiedad.

Más grave aún parece ser el caso de la Escuela de Economía de la Universidad de Panamá. De acuerdo con las entrevistas realizadas, no se dictan cursos completos de organización industrial, los cuales son la base para el análisis académico de los casos que se llevan a los tribunales. En la mayoría de los casos analizados, los peritos económicos provienen de firmas grandes o asociados a ellas, puesto que los de profesionales con algún tipo de experiencia en estos temas de competencia son pocos.

Se recomienda que la Clicac establezca dentro de sus tareas de corto plazo la relación entre las universidades y la institución con el fin de incorporar cursos de las materias relevantes en las facultades de derecho y de economía o administración, en los cuales se discutan los casos que hayan sido concluidos con análisis de la ley aplicable, los antecedentes y los fallos. Por supuesto, el entrenamiento continuo del personal de la Clicac debe ser parte importante de las tareas de la institución.

Para los países que aún no tienen oficinas o agencias de competencia, la recomendación que se desprende de estos comentarios es que las universidades deben formar parte integral de la tarea de lograr una sana política de competencia. Para ello, las facultades de economía y administración tanto en el nivel de pregrado como de posgrado deben dictar cursos de organización industrial y enfatizar los aspectos de mercados oligopolísticos en los cursos avanzados de microeconomía. Las bases fundamentales de los casos de competencia que se han dado en los tribunales en Panamá tienen que ver con concentraciones y prácticas monopolísticas relativas, las cuales deben ser definidas por la regla de la razón en los tribunales y requieren de análisis económicos rigurosos de ambas partes del argumento.

Igualmente, se recomienda que los temas de derecho comparativo internacional en materia de competencia sean parte de los planes de estudio de las facultades de derecho mediante una materia completa. Se sugiere que las especializaciones o posgrados en esta materia incluyan principios generales de organización industrial, aunque no necesariamente con el rigor matemático de algunos textos. En última instancia, quienes van a decidir en todas las fases del proceso son los jueces, que deben estar capacitados para discernir sobre las bondades de los argumentos que presenten las partes, no simplemente sobre la forma en que estas partes defienden sus casos.

## **b) De la relación con el Estado**

La relación de la Clicac con el resto de las instituciones del Estado es menos cercana que la requerida frente a los desafíos de la apertura económica y la consolidación empresarial. Si bien la Clicac es una entidad autónoma del Estado panameño, en ningún momento se debe suponer que deba ser una entidad aislada del quehacer de la cosa pública.

La relación más estrecha deberá existir entre los ministerios y entidades promotores de las inversiones extranjeras y la Clicac. Para ello se propone que los ministerios respectivos consideren en sus planes de promoción dejar claro a los inversionistas extranjeros cuáles son las normas vigentes en materia de competencia, en particular las que se refieren a prácticas monopolísticas relativas, sobre todo en cuanto a concentraciones.

Se recomienda la firma de un acuerdo de cooperación entre las agencias de regulación y la Clicac, que debe incluir:

- i) intercambio permanente de información;
- ii) uniformidad de normas contables, y
- iii) definición de atribuciones de cada agencia de manera explícita.

El ámbito de la cooperación sería:

- i) análisis de los actos de concentración;
- ii) las subsidiarias de empresas reguladas;
- iii) análisis de los contratos de concesión para establecer potenciales prácticas ilegales, y
- iv) estudio de mecanismos de regulación y de posible desregulación.

Para los países que no tienen aún agencias de competencia, se recomienda que se incluya a los directores o comisionados como parte de los esquemas de promoción de inversiones, o al menos que sean consultados sobre la viabilidad de ciertas transacciones entre agentes antes de que ellas ocurran. En los momentos en que los países de la región se encuentran en el proceso de celebrar tratados de libre comercio con Estados Unidos y otros países, y dadas las grandes posibilidades de que el capital extranjero llegue en forma de inversión directa para aprovechar el mercado ampliado, sería inconveniente que una vez establecida la empresa en el país, las entidades de competencia determinen que ésta viola la ley. Se debe prevenir antes que llegar a los tribunales.

La discusión que se estará dando sobre una ley de competencia con seguridad responderá a la pregunta: ¿qué agencia debería encargarse de los temas de *dumping*, competencia y protección al consumidor? La iniciativa que está mostrando el Ministerio de Comercio e Industria (Mici) en la revisión de la ley podría llevar a un esquema en que los temas de comercio exterior pasen a ese ministerio, dejando los asuntos del consumidor y de competencia a la “nueva” Clicac. Este esquema tiene la desventaja de que el Mici tendría dos funciones a menudo en contradicción: la promoción del comercio internacional, por una parte, y la restricción de ese comercio en función de demandas de prácticas desleales, por otra. Un esquema ideal sería dejar los temas de *dumping* y subsidios al comercio exterior a una agencia especializada, pero no parece práctico este esquema a la luz de las restricciones presupuestarias con las que deberá trabajar el gobierno en los próximos años.

En todo caso, parece existir consenso entre los actores de las posibles reformas a la ley de competencia (Ministerio de Comercio e Industria, Ministerio de Finanzas y la misma Clicac) en que se debe mantener el sistema actual de dirimir conflictos en el órgano judicial, a pesar de las experiencias negativas del pasado, para evitar politizar las decisiones de la agencia.

### **c) De las normas legales**

i) Con relación al texto de varios artículos de la ley, se deben introducir algunas mejoras que definan de manera clara el ámbito de la acción de la Clicac. Con base en experiencias de varios casos recientes, el artículo 11, que se refiere a prácticas monopolísticas absolutas, debería incorporar a las asociaciones entre los agentes económicos que pueden ser demandados por actos contra la competencia. Esto crearía una simetría entre la posibilidad de que grupos organizados demanden y que puedan ser demandados. Los casos recientes de las agencias de publicidad y de las petroleras sugieren que el comportamiento monopolístico se puede dar al amparo de organizaciones gremiales que representan a la mayoría de los participantes en una industria, por ejemplo, mediante la presión por tarifas uniformes a proveedores.

ii) Se debería analizar las ventajas de incluir dentro del ámbito de las prácticas monopolísticas relativas ilícitas aquellas conductas de los otorgantes de franquicias que consisten en

poner restricciones a quienes las adquieren para comerciar con otros agentes económicos en materias no relacionadas directamente con la naturaleza de la franquicia.

iii) Se debe añadir como práctica monopolística relativa ilícita la concertación para ejercer presión aguas abajo o aguas arriba del mercado relevante para disuadirlo de ciertas acciones a favor del agente. Este tema del “boicot” aparece a menudo en economías pequeñas cuando un eslabón de la cadena de comercialización que está integrado verticalmente a otro intenta disuadir por medio de represalias, por ejemplo, a un proveedor de ofrecer precios favorables u ofertas especiales que compiten en contra del productor integrado.

iv) Se propone establecer en el artículo 15 una definición de supuesto de hecho en prácticas monopolistas relativas que incorpore no sólo un agente sino varios agentes con poder sustancial individual o colectivo como grupo sobre el cual se puede investigar las violaciones a la ley.

v) Se debe incentivar a los agentes económicos para que por iniciativa propia acudan a la Clicac a lograr un visto bueno vinculante antes de que se efectúe una transacción que pueda ser reputada como de “práctica monopolística absoluta”. Aunque la ley en su artículo 18 establece la facultad de consultar la vialidad de un acto en particular, en la práctica esta cláusula ha sido utilizada en muy pocas ocasiones.

vi) Estos incentivos deben otorgarse de forma tal que la Clicac dé su veredicto administrativo en un tiempo perentorio, pasado el cual se presume que la transacción no incumple la ley. La razón de una acción al respecto tiene que ver con el hecho de que Panamá está firmando acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y otros países, cuyo principal impacto en la economía debería provenir de las nuevas inversiones privadas internacionales y no del comercio de bienes y servicios propiamente dichos. El texto final del TLC debía dejar claro que las reglas para acoger las inversiones extranjeras deben respetar todas las normas locales, y especialmente las que se refieren a las leyes de competencia (fusiones, poder de mercado, entre otras).

vii) La Ley 29 en su esencia se concentra en el efecto de prácticas monopolísticas relativas sobre el excedente del consumidor. No obstante, el artículo 9 del Decreto Ejecutivo 31 de 1998 que reglamenta la Ley 29 incorpora el concepto de eficiencia económica en el análisis de concentraciones. Para efectos prácticos, una pérdida de excedente de consumidor parece ser una condición suficiente para rechazar el argumento de la eficiencia económica. Si bien es cierto que se establece claramente que una posición monopolística *per se* no es violatoria de la ley (la estructura no reputa una conducta ilegal), es posible que una conducta estratégica que produzca mayor concentración pueda generar mayor bienestar por razones de eficiencia.

viii) El artículo 14, que se refiere a prácticas monopolísticas ilícitas debería incluir, como tal, la transferencia de recursos que una empresa obtenga por la venta de un producto hacia otra empresa vinculada con el mismo grupo para poder mantener una posición dominante en el mercado. Esta situación puede aparecer debido a la existencia de conglomerados empresariales que realicen este tipo de transferencias con el propósito de mantener una participación de mercado determinada, a pesar de que no sea ésta una consecuencia de mayor eficiencia económica.

ix) Un tema complejo en la teoría y en la práctica es la definición de mercado pertinente o relevante. Como se anotó, en los casos de disputas centradas alrededor de prácticas monopolísticas relativas, la norma exige la definición de un mercado pertinente para determinar poder de mercado. El artículo 6 de la ley debería añadir a las dimensiones geográficas y del producto (aspectos usuales en el estudio de la organización industrial) una consideración funcional de este aspecto que la legislación actual no contempla. Ello quiere decir que el mercado relevante para un determinado bien debe definirse en función de sus productos sustitutos del lado de la demanda, de la distribución geográfica de ese mercado y del uso potencial de productos similares desde el punto de vista de la oferta.

x) En Panamá existe un antecedente que puede ser útil para el futuro de la Clicac: los tribunales marítimos. La práctica de pruebas en materia de competencia es un proceso largo, costoso e ineficaz. Se debe incorporar el sistema de “descubrimiento de pruebas” en los temas de competencia, el cual obliga a las partes a entregar la información que la otra parte solicite y que sea relevante al juicio. Este principio, fundamental en el derecho anglosajón, acorta el tiempo del juicio, pues permite a ambas partes “descubrir” ante el foro toda la información relevante antes de iniciar el proceso de dirimir el caso en los tribunales. Mientras no se haga transparente este sistema judicial, será muy difícil conseguir las pruebas adecuadas. Este método de “*discovery*” es usado en la jurisprudencia de Estados Unidos y es efectivo para casos de competencia.

xi) Para países que no tienen autoridades de competencia, parecería razonable que las leyes de competencia separaran los aspectos de protección al consumidor (pesos, medidas, y otros) de los temas de competencia propiamente dichos (monopolios, prácticas desleales, entre otros). La percepción de los ciudadanos sobre la efectividad de las agencias de competencia no debería estar mediatizada por los temas de día a día de precios, garantías, devoluciones, contratos, y otros.

xii) Los aspectos de comercio internacional desleal deben separarse de la Clicac para trasladarlos a una oficina especializada (independiente, o de manera menos preferida, al Ministerio de Comercio e Industrias). En Panamá los aranceles son establecidos por el gabinete y no por el órgano legislativo, por lo que dicha oficina daría el apoyo técnico al Poder Ejecutivo en materia de tarifas arancelarias (González Ramírez, 2004).

xiii) Otro tema que debería incorporar la ley es la definición clara de que lo que busca la libre competencia es el bienestar general de la economía, no solamente el bienestar de los consumidores. Los temas de innovación tecnológica, calidad de servicios y similares deben ser considerados al evaluar las conductas monopolísticas.

xiv) Las leyes de competencia nacionales para países pequeños no pueden tener los mismos parámetros que para países más grandes. En particular, las concentraciones en dichos países tienden a ser mayores que en países con mercados más grandes por razón de las escalas mínimas tecnológicas que existen en algunas actividades, aunque ello no suceda en todo tipo de mercados. No todas las estructuras concentradas pueden ser explicadas por este fenómeno, y por consiguiente las legislaciones nacionales deben enfocarse en el tema de conducta más que en la estructura medida por índices tradicionales de concentración, o por el desempeño medido por resultados financieros.

xv) La protección al consumidor debe apoyarse en los juzgados municipales (al estilo de los “*small claim courts*” de Estados Unidos), de modo que permita a los consumidores resolver sus reclamos por la vía judicial sin el costo de abogados y con procedimientos expeditos y máximos de reclamos del orden de 15.000 balboas.

xvi) Otro punto se refiere a la estructura de la Comisión. En febrero de 2005 se aprobó la llamada Ley de Equidad Fiscal, que tiene dos vertientes: la tributaria y la del gasto público. En este segundo aspecto, la nueva norma establece que a inicios del 2008 el sector público deberá reducir el número de empleados de 183.000 a fines de 2004 a 150.000 para esa fecha. Además se estableció un techo de pagos por contratos equivalente al 2% del gasto total en salarios. Uno de los temas que surgirá en el debate durante el año 2005 es la necesidad de mantener una oficina de competencia con la estructura señalada por la ley actual o si ésta debe ser modificada para producir los ahorros prometidos en la ley fiscal y mejorar la eficiencia. En particular, la existencia de tres comisionados (en lugar de uno como existe en la Superintendencia de Bancos) será evaluada y es probable que se reduzca el número de comisionados a uno, en vez de tres. Existen propuestas de crear una especie de Junta Directiva *ad honorem* (semejante a la del ente regulador del sistema bancario) que apoye al Comisionado. Esta nueva ley de competencia se discutiría en el segundo trimestre de 2005.

## 7. A manera de epílogo

La Clicac es una institución de grandes perspectivas en Panamá, pero no en la forma en que está estructurada actualmente en lo institucional y en lo operativo. Pese a las usuales críticas de los consumidores (“que los precios suben y nadie hace nada”) y de los empresarios (“que la agencia interfiere en los negocios sin resultados finales y con altos costos en abogados y tiempo”), la existencia de una agencia de competencia tiene la capacidad de disuadir acciones monopolísticas.

A casi 10 años de su nacimiento, la tendencia predominante en el nuevo gobierno llevará a cambios en esta agencia, algunos de los cuales podrían estar dirigidos a los siguientes aspectos:

a) Dirección de la agencia por parte de un comisionado único, con una Junta Directiva *ad honorem* que tenga tareas de dirección estratégica y de ente de última instancia interna. Éste es el esquema con que opera la Superintendencia de Bancos, que es el modelo regulatorio en Panamá.

b) Traslado de los temas de comercio desleal (*dumping*, por ejemplo) al Ministerio de Comercio e Industria, a pesar de que ahí surgirán conflictos con respecto al tema de la promoción de la apertura de los mercados. Existe un Viceministerio de Comercio Exterior que parece contar con el equipo especializado en negociaciones internacionales y podrían conocer de estos casos.

c) Se mantendrá la vía judicial como mecanismo de resolución de conflictos.

d) Se dejará a la Clicac las tareas de protección al consumidor (con más recursos para intervenir en los mercados, incluyendo una amenaza creíble de control temporal de precios como instrumento de disuasión). Debido a las presiones de la comunidad, las principales reformas se podrían dar en esta área de actuación de la Clicac.

e) A la luz de la poca efectividad de los casos de competencia presentados a los tribunales, se debe esperar una focalización de las acciones de la agencia hacia los casos de colusión, sin alterar los dos enfoques de prácticas absolutas y prácticas relativas. El gobierno buscará acercar el proceso judicial en materia de competencia a lo que existe actualmente en materia marítima.

Se anticipa que los cambios que surjan de la iniciativa se convertirán en ley antes de fin de 2005, dada la mayoría de que disfruta el actual gobierno en el órgano legislativo.

## Bibliografía

---

- Álvarez, A., Brusick, P., Cernat, L. y Holmes, P. (2004), *Competition, Competitiveness and Development: Lessons from Developing Countries*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.
- Baker, Jonathan B. (2003), “The Case for Antitrust Enforcement”, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 17, Nº 4.
- Cabral, Luis M.B. (2000), “Introduction to Industrial Organization”, *The MIT Press*.
- Correa, Paulo (1998), *The Role of Merger Guidelines in the Enforcement of Antitrust Law: The Anheuser-Bush-Antartica (ABA) Case*, Clicac.
- Crandall, Robert W. y Clifford Winston (2003), “Does Antitrust Policy Improve Consumer Welfare? Assessing the Evidence”, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 17, Nº 4.
- Evenett, Simon J. (2003), *Promoting Competitive Markets in Developing Economies*, World Trade Institute.
- Fernández, Marco (2002), *Estructura del Mercado de Combustibles en Panamá*, AMCHAM.
- Ferrer, Alejandro (2001), *Accession of Panama to the WTO: Implications for Developing Countries Joining the World Trade System*, Círculo Editorial y de Lectura, Primera Edición, Panamá.
- Gal, Michal S. (2003), *Competition Policy for Small Market Economies*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts y Londres, Inglaterra.
- González Ramírez, Carlos E. (2004), “Reformas a la Legislación de Competencia” (inédito).
- Hernández, René A. y Claudia Schatan (2002), *Políticas de competencia y de regulación en el Istmo Centroamericano*, Serie Estudios y Perspectivas Nº 11, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México.

- Madrid-Aris, Manuel E. (1998), *Privatización y regulación de empresas sanitarias: teoría, evidencia empírica e implicaciones para Chile*, Quinta Jornada Hidráulica, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Paredes, Gustavo A. (2001), *La relación entre las agencias reguladoras sectoriales y la agencia antimonopolio: El caso de Panamá*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Porter, Michael E. (1980), *Competitive Strategy*, Free Press.
- Porter, Michael E. y Mariko Sakakibara (2004), “Competititon in Japan”, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 18, N° 1.
- Ten Kate, Adriaan (1998), *Country Specific Experiences*, Congreso Internacional de Competencia, Panamá.



## **Anexo**

---



**RESUMEN DE CASOS SELECCIONADOS EN MATERIA DE COMPETENCIA**

	<b>Caso</b>	<b>Investigación/ demanda</b>	<b>Sector económico</b>	<b>Fecha de entrada</b>	<b>Agente denunciante</b>
1	Ibope-Time Panama, S.A.	Investigación Administrativa	Publicidad y Medios de Comunicación	Noviembre de 2003	Servicio de Monitoreo y Control de Inversión Publicitaria, S.A.
2	Banco Nacional de Panamá, Banco Mercantil del Istmo, S.A., Primer Banco del Istmo, S.A., Banco General, S.A., HSBC Bank USA, Banco Continental de Panamá, S.A., Citibank N.A., Multicredit Bank, Inc., Banco Bilbao y Vizcaya Argentaria, S.A., Banco Atlántico (Panamá), S.A., Banco Global Bank Corporation, BNP Paribas (Panamá), S.A., The Bank of Nova Scotia	Investigación	Banca	Abril de 2003	Firmas de Auditores
3	Corporación Medcom, Televisora Nacional, S.A., FTV, RCM	Investigación	Publicidad y Medios de Comunicación	Junio de 2003	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (Clicac)
4	Compañía Panameña de Aviación, S.A. (COPA), Continental Airlines, S.A. (Continental Airlines, Inc.), American Airlines, Inc., Delta Airlines, Inc., TACA International Airlines, S.A.	Investigación Administrativa	Agencias de Viajes, Aerolíneas	Octubre de 2003	Asociación Panameña de Agencias de Viajes y Turismo (APAVIT)
5	Productos Sonaños, S.A., Macello, S.A., Servicios de Carnes de Panamá, S.A., Carnes de Coclé, S.A., Ricamar, S.A., Casa de la Carne, S.A.	Demanda	Alimentos: Carne de Ganado de Res	Marzo de 2002	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (Clicac)
6	Compañía Panameña de Aviación, S.A. (COPA), Sociedad Aeronáutica de Medellín Consolidada (SAM), Aerovías Nacionales de Colombia (AVIANCA)	Demanda	Aerolíneas y Agencias de Viajes	Febrero de 1999	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (Clicac)
7	Gold Mills de Panamá, S.A., Harinas del Istmo, S.A., Oro del Norte, S.A., Harinas Panamá, S.A.	Demanda	Alimentos: Harina de Trigo	Septiembre de 1998	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (Clicac)

					<b>Conclusión</b>
	<b>Caso</b>	<b>Investigación/ demanda</b>	<b>Sector económico</b>	<b>Fecha de entrada</b>	<b>Agente denunciante</b>
8	Telered, S.A.	Demanda	Tarjetas de débito bancarias, tarjetas de débito y redes de información	Diciembre de 2003	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (Clicac)
9	Cervecería Nacional, S.A.	Demanda	Alimentos: Cerveza	Marzo de 2000	Cervecería del Barú, S.A.
10	Petrolera Nacional, S.A., The Shell Company (W.I.) Limited, Compañía Texaco de Panamá, S.A., Esso Estándar Oil, S.A., Petróleos Delta, S.A.	Demanda	Hidrocarburos	Agosto de 2002	Asociación de Distribuidores de Gasolina (ADIGAS)
11	Distribuidora de Gases Industriales, S.A., Aceti-Oxígeno, S.A.	Demanda	Oxígeno Médico	Marzo de 2001	Oxigas, S.A.
12	Asociación Panameña de Agencias Publicitarias o APAP (Boyd Bárcenas, S.A., Publicidad Interamericana, S.A., Mega Publicidad, S.A., Méndez & Diez, Comunicación Integrada, S.A., Publicis Fergo, S.A., Punto Aparte Publicidad, S.A., Campagnani/BBDO Panamá, S.A., Mccann-Erickson Worldgroup/Panamá, S.A., Díaz/TBWA, S.A., J Walter Thompson, S.A., Leo Burnett Panamá, S.A., Star Management Holding, Inc., Publicuatro, S.A., Química-Publicidad, S.A., Génesis Publicidad y Marketing, S.A., Insight Advertising, S.A.)	Demanda	Publicidad y Medios de Comunicación	Mayo de 2003	Controles de Inversión Publicitaria, S.A. (CIP)



Serie

 OFICINA  
 SUBREGIONAL  
 DE LA CEPAL  
 EN  
 MÉXICO

CEPAL

estudios y perspectivas

1. Un análisis de la competitividad de las exportaciones de prendas de vestir de Centroamérica utilizando los programas y la metodología CAN y MAGIC, Enrique Dussel Peters (LC/L.1520-P; (LC/MEX/L.458/Rev.1)), N° de venta: S.01.II.G.63, 2001. [www](#)
2. Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica, Fernando Rello (LC/L.1585-P; (LC/MEX/L.482)), N° de venta: S.01.II.G.128, 2001. [www](#)
3. Un análisis del Tratado de Libre Comercio entre el Triángulo del Norte y México, Esteban Pérez, Ricardo Zapata, Enrique Cortés y Manuel Villalobos (LC/L.1605-P; (LC/MEX/L.484)), N° de venta: S.01.II.G.145, 2001. [www](#)
4. Debt for Nature: A Swap whose Time has Gone?, Raghendra Jha y Claudia Schatan (LC/L.1635-P; (LC/MEX/L.497)), Sales N° E.01.II.G.173, 2001. [www](#)
5. Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo Centroamericano, René Antonio Hernández (LC/L.1637-P; (LC/MEX/L.499)), N° de venta: S.01.II.G.175, 2001. [www](#)
6. Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano, Ricardo Zapata y Esteban Pérez (LC/L.1643-P; (LC/MEX/L.500)), N° de venta: S.01.II.G.183, 2001. [www](#)
7. Libre mercado y agricultura: Efectos de la Ronda Uruguay en Costa Rica y México, Fernando Rello y Yolanda Trápaga (LC/L.1668-P; (LC/MEX/L.502)), N° de venta: S.01.II.G.203, 2001. [www](#)
8. Istmo Centroamericano: Evolución económica durante 2001 (Evaluación preliminar) (LC/L.1712-P; (LC/MEX/L.513)), N° de venta: S.02.II.G.22, 2002. [www](#)
9. Centroamérica: El impacto de la caída de los precios del café, Margarita Flores, Adrián Bratescu, José Octavio Martínez, Jorge A. Oviedo y Alicia Acosta (LC/L.1725-P; (LC/MEX/L.517)), N° de venta: S.02.II.G.35, 2002. [www](#)
10. Foreign Investment in Mexico after Economic Reform, Jorge Máttar, Juan Carlos Moreno-Brid y Wilson Peres (LC/L.1769-P; (LC/MEX/L.535-P)), Sales N° E.02.II.G.84, 2002. [www](#)
11. Políticas de competencia y de regulación en el Istmo Centroamericano, René Antonio Hernández y Claudia Schatan (LC/L.1806-P; (LC/MEX/L.544)), N° de venta: S.02.II.G.117, 2002. [www](#)
12. The Mexican Maquila Industry and the Environment; An Overview of the Issues, Per Stromberg (LC/L.1811-P; (LC/MEX/L.548)), Sales N° E.02.II.G.122, 2002. [www](#)
13. Condiciones de competencia en el contexto internacional: Cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica, Claudia Schatan y Marcos Avalos (LC/L.1958-P; (LC/MEX/L.569)), N° de venta: S.03.II.G.115, 2003. [www](#)
14. Vulnerabilidad social y políticas públicas, Ana Sojo (LC/L.2080-P; (LC/MEX/L.601)), N° de venta: S.04.II.G.21, 2004. [www](#)
15. Descentralización a escala municipal en México: La inversión en infraestructura social, Alberto Díaz Cayeros y Sergio Silva Castañeda (LC/L.2088-P; (LC/MEX/L.594/Rev.1)), N° de venta: S.04.II.G.28, 2004. [www](#)
16. La industria maquiladora electrónica en la frontera norte de México y el medio ambiente, Claudia Schatan y Liliana Castilleja (LC/L.2098-P; (LC/MEX/L.585/Rev.1)), N° de venta: S.04.II.G.35, 2004. [www](#)
17. Pequeñas empresas, productos étnicos y de nostalgia: Oportunidades en el mercado internacional, Mirian Cruz, Carlos López Cerdán y Claudia Schatan (LC/L.2096-P; (LC/MEX/L.589/Rev.1)), N° de venta: S.04.II.G.33, 2004. [www](#)
18. El crecimiento económico en México y Centroamérica: Desempeño reciente y perspectivas, Jaime Ros (LC/L.2124-P; (LC/MEX/L.611)), N° de venta: S.04.II.G.48, 2004. [www](#)
19. Emergence de l'euro: Implications pour l'Amérique Latine et les Caraïbes, Hubert Escaith, y Carlos Quenan (LC/L.2131-P; (LC/MEX/L.608)), N° de venta: F.04.II.G.61, 2004. [www](#)
20. Los inmigrantes mexicanos, salvadoreños y dominicanos en el mercado laboral estadounidense. Las brechas de género en los años 1990 y 2000, Sarah Gammage y John Schmitt (LC/L.2146-P; (LC/MEX/L.614)), N° de venta: S.04.II.G.71, 2004. [www](#)
21. Competitividad centroamericana, Jorge Mario Martínez Piva y Enrique Cortés (LC/L.2152-P; (LC/MEX/L.613)), N° de venta: S.04.II.G.80, 2004. [www](#)
22. Regulación y competencia de las telecomunicaciones en Centroamérica: Un análisis comparativo, Eugenio Rivera (LC/L.2153-P; (LC/MEX/L.615)), N° de venta: S.04.II.G.81, 2004. [www](#)
23. Haití: Antecedentes económicos y sociales, Randolph Gilbert (LC/L.2167-P; (LC/MEX/L.617)), N° de venta: S.04.II.G.96, 2004. [www](#)

24. Propuestas de política para mejorar la competitividad y la diversificación de la industria maquiladora de exportación en Honduras ante los retos del CAFTA, Enrique Dussel Peters (LC/L.2178-P (LC/MEX/L.619)), N°. de venta: S.04.II.G.105, 2004. [www](#)
25. Comunidad Andina: Un estudio de su competitividad exportadora, Martha Cordero (LC/L.2253-P; (LC/MEX/L.647)), N° de venta: S.05.II.G.10, 2005. [www](#)
26. Más allá del consenso de Washington: Una agenda de desarrollo para América Latina, José Antonio Ocampo (LC/L.2258-P (LC/MEX/L.651)), N° de venta: S.05.II.G.10, 2005. [www](#)
27. Los regímenes de la inversión extranjera directa y sus regulaciones ambientales en México y Chile, Mauricio Rodas Espinel (LC/L.2262-P (LC/MEX/L.652)), N° de venta: S.05.II.G.18, 2005. [www](#)
28. La economía cubana desde el siglo XVI al XX: Del colonialismo al socialismo con mercado, Jesús M. García Molina (LC/L.2263-P (LC/MEX/L.653)), N° de venta: S.05.II.G.19, 2005. [www](#)
29. El desempleo en América Latina desde 1990, Jaime Ros (LC/L.2265-P (LC/MEX/L.654)), N° de venta: S.05.II.G.29, 2005. [www](#)
30. El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Andrés Rosenzweig (LC/L.2289-P (LC/MEX/L.650/Rev.1)), N° de venta: S.05.II.G.40, 2005. [www](#)
31. El efecto del TLCAN sobre las importaciones agropecuarias estadounidenses provenientes de México, José Alberto Cuéllar Álvarez (LC/L.2307-P (LC/MEX/L.649/Rev.1)), N° de venta S.05.II.G.56, 2005. [www](#)
32. La economía cubana a inicios del siglo XXI: Desafíos y oportunidades de la globalización, Jesús M. García Molina (LC/L.2313-P (LC/MEX/L.659)), N° de venta: S.05.II.G.61, 2005. [www](#)
33. La reforma monetaria en Cuba, Jesús M. García Molina (LC/L.2314-P (LC/MEX/L.660)) N° de venta: S.95.II.G.62, 2005. [www](#)
34. El Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos: Implicaciones fiscales para los países centroamericanos, Igor Paunovic (LC/L.2315-P (LC/MEX/L.661)), N° de venta: S.05.II.G.63, 2005. [www](#)
35. The 2004 hurricanes in the Caribbean and the Tsunami in the Indian Ocean, Lessons and policy challenges for development and disaster reduction, Ricardo Zapata Martí (LC/L.2340-P (LC/MEX/L.672)), N° de venta: E.05.II.G.106, 2005. [www](#)
36. Reformas económicas, régimen cambiario y choques externos: Efectos en el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza en Costa Rica, El Salvador y Honduras, Marco Vinicio Sánchez Cantillo (LC/L.2370-P (LC/MEX/L.673)), N° de venta: S.05.II.G.111, 2005. [www](#)
37. Condiciones generales de competencia en Panamá, Marco A. Fernández B. (LC/L.2394-P (LC/MEX/L.677)), N° de venta: S.05.II.G.137, 2005. [www](#)

- 
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Biblioteca de la Sede Subregional de la CEPAL en México, Presidente Masaryk No. 29 – 4° piso, 11570 México, D. F., Fax (52) 55-31-11-51, [biblioteca.cepal@un.org.mx](mailto:biblioteca.cepal@un.org.mx)
  - [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org.mx>

Nombre: .....
Actividad: .....
Dirección: .....
Código postal, ciudad, país: .....
Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....