



EXAMEN VOLUNTARIO ENTRE HOMÓLOGOS DEL DERECHO
Y LA POLÍTICA DE LA COMPETENCIA:

PAKISTÁN

Panorama general



NOTA

El examen voluntario entre homólogos del derecho y las políticas de competencia por la UNCTAD se enmarca en el Conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas, conocido como Conjunto de Principios y Normas sobre Competencia de las Naciones Unidas, aprobado por la Asamblea General en 1980. Con dicho conjunto se pretende, entre otras cosas, ayudar a los países en desarrollo a adoptar y aplicar leyes y políticas de defensa efectiva de la competencia que se adapten a sus necesidades de desarrollo y su situación económica.

Las opiniones expresadas en el presente informe son las del autor y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de las fronteras o límites, ni tampoco sobre su sistema económico o nivel de desarrollo.

UNCTAD/DITC/CLP/2013/4
(OVERVIEW)

AGRADECIMIENTOS

Los exámenes voluntarios entre homólogos del derecho y las políticas de la competencia organizados por la UNCTAD se llevan a cabo en las reuniones anuales del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia o en las conferencias que organizan cada cinco años las Naciones Unidas para examinar su Conjunto de Principios y Normas. La preparación sustantiva corre a cargo de la Subdivisión del Derecho de la Competencia y Políticas de Protección del Consumidor, de la UNCTAD, bajo la dirección del Sr. Hassan Qaqaya, Jefe de la Subdivisión.

El presente informe fue preparado para la UNCTAD por el Sr. Fernando Furlan, ex Presidente del Consejo Administrativo de Defensa Económica del Brasil, el Sr. Orçun Senyücel, Jefe del Departamento de Supervisión y Aplicación N° IV del Organismo de Defensa de la Competencia de Turquía y el Sr. William Kovacic, Profesor de Derecho de la Universidad George Washington. El apoyo sustantivo y la revisión del informe corrieron a cargo del Sr. Graham Mott.

ÍNDICE

I.	LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS DE LA COMPETENCIA DEL PAKISTÁN	1
	A. Evolución y estructura de la legislación en materia de competencia	2
II.	MARCO INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIÓN DE LA COMISIÓN DE LA COMPETENCIA DEL PAKISTÁN	3
	A. La Comisión de la Competencia del Pakistán	3
	B. Incentivos para el personal.....	6
III.	RESUMEN DE LA NORMATIVA LEGAL DE LA COMPETENCIA	7
	A. Definición de mercado de referencia	7
	B. Abuso de posición dominante	7
	C. Los acuerdos prohibidos y las exenciones	8
	D. Fusiones y adquisiciones.....	8
	E. Prevención de las prácticas comerciales fraudulentas y protección del consumidor	9
	F. Remedios.....	9
	G. Sanciones	10
	H. Funciones y atribuciones de la Comisión	11
	I. Instrumentos de la vigilancia del cumplimiento	11
IV.	INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA.....	12
	A. Desafíos y actuación de la Comisión.....	13
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	20
	A. Conclusiones	20
	B. Recomendaciones	21

I. LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS DE LA COMPETENCIA DEL PAKISTÁN

1. En 2007, el Pakistán inició una reestructuración a fondo de su régimen de políticas de la competencia. Esa iniciativa constituye, por varias razones, uno de los avances modernos más importantes en el ámbito de la política de la competencia. En primer lugar, el nuevo sistema encierra grandes promesas en cuanto a la mejora del desempeño económico del Pakistán. A pesar de la difícil situación inicial, la Comisión de la Competencia del Pakistán (en adelante, la CCP o la Comisión) ha establecido un punto de apoyo importante para el derecho de la competencia como elemento de la política económica nacional.

2. En segundo lugar, la aplicación del nuevo régimen ofrece importantes lecciones para otras jurisdicciones que están considerando la posibilidad de aprobar nuevas leyes en materia de competencia o que se encuentran en las primeras fases de funcionamiento de los nuevos sistemas. La experiencia del Pakistán pone de relieve la importancia de un liderazgo firme para formular un programa de aplicación que atraiga a profesionales cualificados y movilice el apoyo popular al organismo de defensa de la competencia.

3. En tercer lugar, el régimen de políticas de la competencia del Pakistán trata de resolver actualmente los difíciles retos con que han tropezado los nuevos organismos de la competencia en su primera década después del éxito inicial de sus actividades. Las importantes iniciativas de aplicación de la normativa y de promoción, que ha dado a conocer el régimen pakistaní, tienden también a suscitar una fuerte oposición en los tribunales y en el entorno político. Los primeros logros generan asimismo oportunidades atractivas para el personal cualificado de la CCP, que puede optar a puestos de trabajo (a menudo mejor remunerados) en entidades privadas. Los progresos futuros exigen de los funcionarios electos el compromiso constante de poner a personas muy competentes al frente de la CCP.

4. En los próximos años, la CCP deberá afrontar decisiones difíciles a la hora de determinar el mejor modo de facilitar una transformación básica de la economía en el Pakistán. La economía del país es una combinación de un régimen industrial más antiguo, cuyo peso obedece a elecciones políticas, y un régimen más reciente con base en el sector privado, configurado por las fuerzas de la competencia. El papel de la CCP consiste en fomentar el desarrollo de este último para respaldar la aparición de un sector privado independiente de las viejas oligarquías políticas y económicas. La CCP trata de conseguirlo aplicando el derecho de la competencia de manera profesional y autónoma, sin tener en cuenta el origen y el control de las empresas sometidas a su autoridad.

5. En el Pakistán ya no existen grandes monopolios que no sean empresas de servicios públicos, pese al dominio, antes de los años setenta, de los cárteles y monopolios controlados por 20 grupos familiares muy poderosos. Esos grupos

poseían globalmente dos tercios de los activos industriales, el 80% del sector bancario y el 70% del sector de los seguros en el Pakistán¹. Sin embargo, un informe del Banco Mundial realizado en enero de 2007 subrayó que se sospechaba o conocía la existencia de cárteles, que subsistían posiblemente en varias industrias.

A. Evolución y estructura de la legislación en materia de competencia

6. El primer instrumento legislativo pakistaní en materia de competencia fue la Ordenanza sobre monopolios y prácticas comerciales restrictivas de 1970, que establecía la Autoridad de Control de los Monopolios. El ámbito de aplicación de esa Ordenanza quedó seriamente limitado con la entrada en vigor de la Orden de reforma económica de 1972, amplio proceso de nacionalización iniciado directamente después de la promulgación de la Ordenanza. Se consideró que la antigua Autoridad de Control de los Monopolios ya no estaba en condiciones de hacer cumplir eficazmente la legislación porque su marco jurídico era incompleto y no contaba con personal especializado suficiente.

7. La Ordenanza fue actualizada y promulgada como decreto presidencial en 2007; posteriormente fue promulgada otras dos veces y quedó en suspenso durante 45 días hasta que, en octubre de 2010, el Parlamento la ratificó y promulgó como Ley de la competencia (en adelante, la Ley). La dinámica del derecho ha evolucionado sustancialmente, pasando de un enfoque normativo a un enfoque razonado. En contraste con la Ordenanza, la Ley no trata de corregir las posiciones dominantes, sino que prohíbe el abuso de esas posiciones, fija un umbral de cuota de mercado del 40% a partir del cual se presume la existencia de dominio e incorpora el concepto de posición dominante colectiva de múltiples empresas.

8. A diferencia de la Ordenanza, que solo prohibía las prácticas comerciales restrictivas y daba lugar a una disminución excesiva de la competencia, la Ley prohíbe cualquier acuerdo que impida, reduzca o restrinja la competencia en los mercados de referencia. La Ley contempla exenciones individuales y por categorías para los acuerdos en aras de la eficiencia o del interés económico. La Ley establece procedimientos *ex ante* de control de las fusiones, es decir, procedimientos obligatorios de examen y aprobación previa de las fusiones y las adquisiciones que se ajusten a los umbrales especificados por la CCP en el Reglamento relativo a la competencia (control de fusiones), de 2007.

9. La Ley introduce disposiciones sobre las prácticas fraudulentas de comercialización, con el fin de proteger los intereses de los consumidores y

¹ *Ul Haq, M. (1976), The Poverty Curtain: Choices for the Third World, Columbia University Press, Nueva York.*

mejorar su bienestar, además de proteger los intereses comerciales contra toda información o publicidad falsa y engañosa.

10. La Ley refuerza considerablemente la capacidad de investigación de la CCP mediante disposiciones que la habilitan para llevar a cabo registros e investigaciones, realizar allanamientos y adoptar medidas de clemencia. A fin de garantizar su independencia, los miembros de la Comisión están protegidos en cierta medida contra la destitución arbitraria y disfrutan de seguridad en el cargo. Para lograr una aplicación efectiva, las sanciones previstas por la Ley son mucho más severas que las de la Ordenanza. La promoción forma parte del mandato oficial establecido en la Ley, y pueden prepararse notas de orientación o de políticas. También se ha creado un Tribunal independiente de Apelación en materia de Competencia que conoce de los recursos de apelación.

II. MARCO INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIÓN DE LA COMISIÓN DE LA COMPETENCIA DEL PAKISTÁN

A. La Comisión de la Competencia del Pakistán

11. La Comisión es un órgano federal autónomo que tiene por mandato velar por la libre competencia en todas las esferas de la actividad comercial y económica, mejorar la eficiencia económica y proteger a los consumidores contra los comportamientos anticompetitivos en todo el Pakistán.

12. Se trata de un órgano colegiado, constituido como organismo cuasijudicial encargado de hacer cumplir la ley, con una función semirreguladora. Actualmente la Comisión está integrada por seis miembros, incluido el Presidente, aunque la ley permite una composición total de siete miembros². Los miembros actuales de la Comisión: proceden de ámbitos varios, como el derecho fiscal, el derecho de sociedades y la reglamentación, la banca, las finanzas y la empresa privada.

13. La Comisión consta de los siguientes departamentos:

- a) Secretaría de la Comisión. Vela por que la labor de la Comisión se lleve a cabo con arreglo a los procedimientos aprobados. Sus responsabilidades incluyen la representación de la Comisión, la publicación de comunicaciones y actas de la Comisión, la certificación de decisiones o documentos y el enlace con diversas organizaciones, ministerios y organismos gubernamentales.
- b) Departamento de Cáteles y Abusos Comerciales. Es el principal departamento encargado de vigilar el cumplimiento y realiza

² Artículo 14 de la Ley de la competencia.

indagaciones e investigaciones sobre posibles violaciones de los artículos 3 (abuso de posición dominante) y 4 (acuerdos prohibidos) de la Ley. El Departamento está integrado por profesionales especializados en derecho, economía, finanzas y contabilidad.

- c) Departamento Jurídico. El Departamento Jurídico es fundamental para el buen funcionamiento de la Comisión; lleva a cabo actividades de vigilancia del cumplimiento, ofrece asesoramiento y servicios jurídicos a todos los departamentos y colabora en la realización de investigaciones, registros e inspecciones. La secretaría del Departamento se encarga de la redacción de escritos procesales y la representación ante los tribunales, la preparación de solicitudes de justificación, la organización de audiencias y la prestación de asistencia a las salas de primera instancia y de apelación de la CCP, a las que proporciona apoyo administrativo y jurídico.
- d) Departamento de Asuntos Generales. Dadas las restricciones presupuestarias, el Departamento es esencial para el funcionamiento eficiente y eficaz de la CCP, ocupándose de la gestión de asuntos relacionados con las operaciones internas, como la administración, la contabilidad y los recursos humanos. Además del cumplimiento de la normativa, se atribuye gran importancia a la mejora de las instalaciones, la organización, las políticas y los procedimientos. Se han efectuado mejoras visibles en la formulación de políticas, la introducción de procedimientos normalizados de trabajo, la contratación de personal y el intercambio de información computadorizada. Aunque la CCP sigue experimentando restricciones financieras considerables, ha proseguido sus actividades y utiliza prudentemente sus limitados recursos³.
- e) Departamento de Fusiones, Adquisiciones y Asuntos Internacionales. Las funciones y responsabilidades del Departamento de Fusiones y Adquisiciones incluyen la detección de las fusiones y adquisiciones a partir de la información divulgada en la prensa, los sitios web de los mercados de valores y, directamente, de la Comisión de Valores y Bolsa del Pakistán. También examina las fusiones y las adquisiciones de acciones o activos, incluidas las empresas mixtas, de conformidad con el artículo 11 de la Ley. Por lo general, un único miembro, que cuenta con la asistencia de los departamentos técnicos, toma la decisión final en relación con esos exámenes. Si no va a aprobarse una fusión o una adquisición, la práctica actual de la CCP es que dos o más

³ Informe anual de la CCP, 2011.

miembros tengan colectivamente la última palabra. El Departamento fue establecido como punto de enlace con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Red Internacional de Competencia y coordina las comunicaciones para todas las actividades internacionales. Además, estudia las relaciones bilaterales en materia de asistencia técnica con otros organismos de la competencia y con las organizaciones donantes. La Oficina participa actualmente en dos grupos de trabajo de la Red Internacional de Competencia y contribuye a la labor de la OCDE y la UNCTAD.

- f) Departamento de Políticas de la Competencia e Investigación. Según lo dispuesto en los artículos 28 y 29 de la Ley, la CCP tiene el cometido de realizar investigaciones y examinar las políticas. También está facultada para publicar notas sobre las políticas. La promoción de políticas públicas que apoyen la competencia es una actividad esencial de cualquier organismo de este tipo, y la CCP ha puesto gran empeño en alcanzar ese objetivo. Los programas de investigación y análisis del Departamento ayudan al Departamento de vigilancia del cumplimiento a detectar elementos y prácticas contrarios a la competencia.
 - g) Departamento de Defensa de la Competencia y Tecnología de la Información. La labor del Departamento de Defensa de la Competencia consiste en sensibilizar a las partes interesadas. Las multinacionales consideran que la comunidad empresarial pakistaní tiene un buen conocimiento del derecho de la competencia, que es suficiente en relación con las empresas nacionales y locales. La cobertura que ha recibido en los medios de comunicación ha sido crucial para la independencia y la eficacia de la CCP. El equipo de información y tecnología gestiona y suministra todos los servicios en este ámbito para apoyar el objetivo de la CCP de aumentar la productividad y la eficiencia de los empleados. El Departamento se ha concentrado recientemente en automatizar los asuntos jurídicos y judiciales, los registros de presencia de los empleados, los inventarios y el seguimiento de los activos, los perfiles de los recursos humanos y la actualización del sitio web. También se ha creado un laboratorio forense para ayudar a los equipos de investigación e inspección.
 - h) Oficina de Comercio Justo y Asuntos Presupuestarios. La Oficina de Comercio Justo se creó con el propósito de mejorar la relación entre la Comisión y los consumidores, estableciendo un centro de coordinación para detectar y solucionar los problemas derivados de las prácticas
-

comerciales desleales que (potencialmente) planteasen problemas a los consumidores⁴. La Oficina cuenta con un pequeño equipo dedicado a fomentar la confianza de los consumidores, facilitarles la toma de decisiones con conocimiento de causa y ofrecerles recursos contra las actividades fraudulentas de las empresas. Dada la escasez de recursos de que dispone la CCP, se creó el Departamento de Asuntos Presupuestarios con el fin de conseguir y gestionar los fondos para cubrir sus necesidades presupuestarias con arreglo a las disposiciones del artículo 20 de la Ley. La CCP no ha recibido todavía la aportación del 3% en concepto de tasas y comisiones de los otros cinco organismos reguladores, que debería garantizar su autonomía financiera a tenor de lo dispuesto en la Ley. En consecuencia, los ingresos presupuestarios consisten esencialmente en las asignaciones gubernamentales. La contribución de la CCP al fondo a través de las tasas aplicadas a las fusiones y las exenciones representa una cuarta parte de los recursos recibidos del Gobierno⁵.

B. Incentivos para el personal

14. Los incentivos para el personal de la CCP están previstos en el reglamento laboral de 2007 y se completan mediante procedimientos normalizados de trabajo. Esos incentivos son los siguientes:

- a) Incentivos pecuniarios⁶: i) aumentos anticipados por cualificación y experiencia excepcionales (y pertinentes); ii) aumentos por méritos para empleados con un desempeño sobresaliente; iii) honorarios y primas por desempeño excepcional, incluidas la labor de investigación y las publicaciones, a fin de alentar a los empleados a mejorar sus cualificaciones; y iv) sobresueldo por horas extraordinarias.
- b) Formación y planificación de la carrera profesional⁷: i) a fin de fomentar el desarrollo profesional de sus empleados, la Comisión pide periódicamente a su personal que siga cursos dentro o fuera del Pakistán y corre con los gastos de la formación; ii) el reglamento laboral permite a la Comisión planificar la carrera de sus empleados con arreglo a sus necesidades. A este respecto, la Comisión presta asistencia financiera,

⁴ Informe anual de la CCP, 2011, pág. 19.

⁵ En promedio, el Gobierno aporta 200 millones de rupias cada año.

⁶ Reglamento laboral de la CCP, cap. 3, arts. 4, 5, 7 y 9.

⁷ Ibid., cap. 5, arts. 1 y 2.

mediante los procedimientos estándar, para mejorar la cualificación académica o profesional de los empleados.

- c) Permiso de estudios: los empleados pueden acogerse a este permiso con sueldo completo para seguir cursos de derecho y políticas de la competencia por un período máximo de un año. Esto está en consonancia con los objetivos de la Comisión de aumentar la eficiencia de los empleados y recompensar el desarrollo profesional, lo que en última instancia beneficia a la organización.

III. RESUMEN DE LA NORMATIVA LEGAL DE LA COMPETENCIA

15. La Ley de la competencia, que está dividida en 6 capítulos y 62 artículos, es una ley moderna, exhaustiva y acorde a las normas internacionales en materia de competencia, que dota a la CCP de todos los poderes e instrumentos jurídicos y de investigación necesarios para velar por su cumplimiento.

16. La Ley se aplica a todas las empresas⁸, ya sean públicas o privadas, y a todas las actividades o cuestiones que puedan impedir, restringir o reducir la competencia en el Pakistán.

A. Definición de mercado de referencia

17. La definición de mercado de referencia⁹, que es exactamente la misma que se utiliza en la Comunicación de la Comisión Europea¹⁰, abarca solo la sustituibilidad de la demanda. Además, los reglamentos y las directrices del Pakistán en materia de fusiones no hacen referencia a la sustitución de la oferta. Ahora bien, la Comunicación de la Comisión Europea tiene un apartado sobre la sustituibilidad de la oferta, cuyos efectos suelen ser equivalentes a los de la sustitución de la demanda.

B. Abuso de posición dominante

18. En la legislación del Pakistán, la posición dominante no se expresa únicamente en términos de porcentaje, sino que se considera que también existe cuando las empresas tienen la capacidad de actuar con independencia de sus competidores, clientes, consumidores y proveedores. Según la Ley, se entiende

⁸ Artículo 2 1) q) de la Ley.

⁹ Artículo 2 k) de la Ley.

¹⁰ Comunicación de la Comisión Europea relativa a la definición de mercado de referencia, párr. 7.

que existe una posición dominante a partir de una cuota de mercado de referencia del 40%, aunque en general puede oscilar entre el 20% y el 70%.

19. Según el reglamento¹¹, la CCP puede tener en cuenta los siguientes factores de dominio para evaluar los efectos en la competencia de un abuso de la posición dominante en un mercado de referencia: las medidas habitualmente utilizadas, como la cuota de mercado, las medidas de concentración y los factores estructurales, entre otros.

C. Los acuerdos prohibidos y las exenciones

20. En consonancia con las mejores prácticas internacionales, la Ley prohíbe todos los acuerdos que tengan por efecto impedir, restringir o reducir la competencia. Aunque pueden concederse exenciones, estas tienen un alcance limitado y la carga de la prueba recae en las partes en el acuerdo. Pueden otorgarse exenciones para un período de tiempo determinado o por categorías con respecto a acuerdos prohibidos si, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley:

- a) Contribuyen a la eficiencia de la producción;
- b) No puede obtenerse el mismo beneficio sin restringir la competencia;
- c) El beneficio es manifiestamente superior a los efectos negativos de una reducción de la competencia.

21. En el caso de las exenciones por categorías, la CCP debe publicar la orden propuesta en aras de la transparencia y para poner sobre aviso a las partes potencialmente afectadas.

22. Hasta la fecha, la CCP ha concedido más de 400 exenciones individuales, algunas de ellas condicionadas, en una variada gama de casos que van desde la distribución de modelos o las concesiones de distribución hasta los acuerdos de licencia y de franquicia.

D. Fusiones y adquisiciones

23. El Pakistán tiene un régimen obligatorio de notificación de las concentraciones. El artículo 11 de la Ley prohíbe las fusiones que puedan reducir considerablemente la competencia mediante la creación o el fortalecimiento de una posición dominante en los mercados de referencia. Si la CCP establece que tal es el caso, puede impedir esas fusiones o adquisiciones, aunque también puede autorizarlas con o sin condiciones o imponer una desinversión¹². La Ley no distingue entre concentraciones horizontales y concentraciones verticales.

¹¹ Reglamento general de aplicación de la CCP, 2007, art. 29.

¹² Si se demuestra que: a) contribuyen considerablemente a la eficiencia empresarial, b) esa eficiencia no puede conseguirse de manera razonable con medios menos restrictivos de

24. La CCP vela por el cumplimiento del artículo 11 de la Ley, leído conjuntamente con el artículo 4 del Reglamento relativo a la competencia (control de fusiones), que prevé la notificación obligatoria antes de la fusión para las operaciones que superen los umbrales relativos a las transacciones y el tamaño de las partes. Los plazos para examinar las fusiones son de 30 y 90 días en las fases I y II respectivamente.

25. Las directrices sobre las concentraciones especifican exhaustivamente los factores a los que se refiere el reglamento sobre las fusiones en los epígrafes relativos a la cuota de mercado, los posibles efectos (coordinados y no coordinados) de las fusiones, el poder de negociación, la probabilidad de entrada, la eficiencia y las empresas en dificultades.

E. Prevención de las prácticas comerciales fraudulentas y protección del consumidor

26. La Ley de la competencia establece la prohibición de las "prácticas comerciales fraudulentas" para proteger a los consumidores. En el artículo 10 de la Ley se hace referencia a prácticas como la distribución de información falsa o engañosa y el uso fraudulento de las marcas comerciales, los nombres de las empresas o el etiquetado o envasado de los productos.

27. A este respecto, se ha creado la Oficina del Comercio Justo, que supervisa las cuestiones relativas a la protección de los consumidores. Dicha Oficina se ha ocupado de un número considerable de casos y ha contribuido de manera significativa a la elaboración de jurisprudencia, al tiempo que vela por el total cumplimiento de la normativa, ya sea después de las decisiones definitivas o al poco de que la CCP haya tenido conocimiento del caso.

F. Remedios

28. Al determinar los remedios apropiados, la CCP debe considerar la eficacia de los distintos remedios y los costos que conllevan, teniendo también en cuenta el principio de proporcionalidad.

29. La CCP puede aplicar remedios estructurales o remedios basados en el comportamiento¹³. Los remedios estructurales implican la disolución, la separación y la desinversión, así como la exigencia del acceso a las instalaciones básicas y la concesión obligatoria de licencias. En los artículos 31 y 38 de la Ley se faculta a la CCP para imponer sanciones por incumplimiento de sus disposiciones.

la competencia, c) esos beneficios de eficiencia contrarrestan manifiestamente los efectos negativos de una reducción de la competencia, o d) es la opción menos anticompetitiva para los activos de la empresa en dificultades, en caso de colapso financiero efectivo o inminente.

¹³ Reglamento general de aplicación de la CCP, 2007, art. 28 y Ley de la competencia, art. 31.

30. El artículo 31 dispone que, cuando se produzca un abuso de la posición dominante, la CCP podrá exigir a las empresas que tomen medidas para restablecer la competencia. En caso de acuerdos prohibidos, la CCP puede anularlos o exigir que se modifiquen. En cuanto a las prácticas comerciales fraudulentas, la CCP podrá exigir a las empresas que tomen medidas para restablecer las condiciones previas del mercado o confiscar y destruir los bienes causantes del perjuicio.

31. En lo referente a las fusiones, de conformidad con el artículo 31, la CCP puede: a) autorizar la fusión, posiblemente con condiciones¹⁴; b) iniciar un examen en segunda fase, o c) revertir o prohibir la fusión. La CCP está facultada para dictar órdenes provisionales, que puede revisar, modificar o anular.

32. Además de imponer sanciones, la Ley¹⁵ habilita a la CCP a ordenar el cese de las prácticas en cuestión, adoptar las medidas oportunas para restablecer las condiciones previas del mercado y confiscar y destruir los bienes utilizados en las prácticas comerciales fraudulentas.

G. Sanciones

33. En caso de incumplimiento de la Ley, la CCP puede imponer multas de hasta 75 millones de rupias pakistaníes (RP)¹⁶ o una cantidad no superior al 10%¹⁷ del volumen anual de negocio de la empresa. La legislación pakistaní en materia de competencia no permite pactar; sin embargo, cuando determina las sanciones, la CCP sigue adoptando un "enfoque indulgente" hacia las partes que cooperan y que no han presentado una solicitud de clemencia.

34. El incumplimiento de una orden de la CCP constituye un delito punible con pena de prisión de hasta un año o con una multa máxima de 25 millones de RP.

35. Las directrices de la CCP sobre la imposición de sanciones pecuniarias¹⁸ proporcionan parámetros para determinar la cuantía de la sanción, estableciendo los factores que deben tenerse en cuenta en el cálculo de la misma¹⁹.

¹⁴ Ley de la competencia, art. 11 c).

¹⁵ *Ibid.*, arts. 31 c) y 38 2).

¹⁶ Desde el 13 de octubre de 2010. Anteriormente el máximo era de 55 millones de RP.

¹⁷ Desde el 13 de octubre de 2010. Anteriormente era del 15%.

¹⁸ Directrices de la CCP sobre la imposición de sanciones pecuniarias (directrices sobre multas). pueden consultarse en http://www.cc.gov.pk/images/Downloads/guidlines/imposition_of_financial_penalties.pdf. Última visita realizada el 30 de enero de 2013.

¹⁹ Se trata de: a) gravedad de la infracción; b) duración de la infracción; c) circunstancias agravantes o atenuantes; y d) otras circunstancias pertinentes, por ejemplo el factor disuasorio. Las directrices no son vinculantes para la Comisión.

H. Funciones y atribuciones de la Comisión

36. En el artículo 28 de la Ley de la competencia se enumeran las funciones y atribuciones de la Comisión, que incluyen iniciar los procedimientos previstos en la Ley, efectuar estudios para promover la competencia, realizar indagaciones con fines de asesoramiento, participar en la defensa de la competencia y tomar las demás medidas que sean necesarias para cumplir los propósitos de la Ley. La CCP podrá llevar a cabo investigaciones a raíz de una reclamación fundamentada o cuando el Gobierno le haya remitido un caso, o bien por iniciativa propia. Si la conclusión es positiva, iniciará un procedimiento en el respeto de las debidas garantías según el artículo 30 de la Ley.

I. Instrumentos de la vigilancia del cumplimiento

1) Clemencia

37. La Ley confiere la facultad de otorgar clemencia en virtud del artículo 39²⁰, pero solo para la primera empresa que revele toda la información. Los factores que rigen la reducción de la pena son: el momento en que la empresa se delata; las pruebas que ya están en posesión de la CCP; y la calidad de la información facilitada por la empresa.

38. Todas las reducciones de las sanciones pecuniarias son discrecionales en virtud del Reglamento, y la CCP puede revocar la clemencia si averigua que la empresa ha presentado pruebas falsas.

39. Las normas relativas a la clemencia también promueven el ejercicio privado de la competencia, ya que ponen de manifiesto que la exención o inmunidad concedidas por la CCP no excluyen las reclamaciones de terceros relacionadas con pérdidas sufridas como consecuencia de las actividades para las que se concede la inmunidad.

2) Régimen de recompensas

40. El Pakistán es el tercer país, después del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y de la República de Corea, en introducir un régimen de recompensas²¹. Este régimen está vinculado principalmente a la utilidad de la información proporcionada sobre la creación de cárteles y no se aplica a los participantes en actividades colusorias, que pueden acogerse a las medidas de clemencia. Las recompensas económicas se conceden a los informantes en

²⁰ El artículo 39 permite que la CCP imponga sanciones menos severas cuando una empresa revela información exhaustiva y veraz sobre una presunta infracción. El apartado 2 contempla la posibilidad de conceder una exención completa. Sin embargo, la CCP puede revocar la medida de clemencia cuando se hayan presentado pruebas falsas o no se hayan cumplido las condiciones de la clemencia.

²¹ Directrices revisadas de la CCP sobre el programa de recompensas para los informantes.

función de la veracidad y la utilidad de la información suministrada. La CCP puede rechazar la información.

3) Registro/inspección y allanamiento

41. Las facultades de llevar a cabo registros e inspecciones y practicar allanamientos se han mantenido en la Ley, a la que se ha añadido un mecanismo sobre el modo de ejercerlas. El funcionario que realice el allanamiento y registre los locales deberá estar autorizado para ello por la CCP. Si la empresa se niega "sin motivos razonables" a permitir que la CCP ejerza esta potestad, se pondrá en marcha un proceso de deliberación y el funcionario encargado de la investigación deberá obtener una orden por escrito firmada por dos miembros de la CCP antes de llevar a cabo el allanamiento. Pese a la resistencia inicial, el profesionalismo con el que se ha empleado este recurso ha propiciado una aceptación cada vez mayor de la comunidad empresarial.

4) Competencias de investigación y procedimiento similares a las de los tribunales civiles

42. El artículo 33 de la Ley dispone que, a los efectos de un procedimiento o una investigación, la CCP tiene las mismas competencias que los tribunales civiles²².

5) Instancias de apelación

43. En virtud del artículo 41 de la Ley, las partes perjudicadas pueden recurrir una decisión de un solo miembro ante dos o más miembros de la CCP. Si se trata de decisiones adoptadas por varios miembros, el recurso se interpone ante el Tribunal de Apelación en materia de Competencia establecido recientemente²³. El Tribunal Supremo del Pakistán entiende de los recursos presentados contra una decisión de ese Tribunal.

IV. INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

44. Aunque ejerce una influencia directa, la CCP no es la única organización que influye en el entorno de la competencia en el Pakistán.

45. En lo relativo a las consultas, la CCP tiene en cuenta las observaciones de los órganos reguladores, las empresas y los consumidores pertinentes. Además

²² Con respecto a: a) la citación y la comparecencia de testigos; b) la revelación y la presentación de documentos como elementos de prueba; c) la aceptación de pruebas basadas en declaraciones juradas; d) la requisa de registros públicos de cualquier tribunal u oficina; y e) el establecimiento de una comisión para examinar cualquier documento presentado por un testigo.

²³ Arts. 42 y 43.

del Gobierno, las instituciones judiciales y las organizaciones no gubernamentales (ONG), los órganos públicos que ejercen una influencia directa o indirecta en la competencia en el Pakistán son los siguientes:

- Comisión de Bolsa y Valores del Pakistán;
- Banco Estatal del Pakistán;
- Autoridad de Telecomunicaciones del Pakistán;
- Autoridad reguladora de los medios electrónicos del Pakistán;
- Autoridad reguladora de la energía eléctrica nacional;
- Autoridad reguladora del petróleo y el gas;
- Autoridad reguladora de la contratación pública;
- Junta Federal de Ingresos Fiscales.

46. La CCP y la Autoridad reguladora de la contratación pública están preparando conjuntamente un memorando de entendimiento en el cual se reconoce que la contratación pública es una actividad económica fundamental que tiene amplios efectos en la competencia. Muchos de los casos más importantes de los que se ha ocupado la CCP hasta ahora estaban relacionados con la colusión en las licitaciones públicas.

A. Desafíos y actuación de la Comisión

1) Desafíos constitucionales

47. Si se quiere apreciar como es debido la actuación de la CCP, es importante considerar las circunstancias y los desafíos a que ha hecho y sigue haciendo frente. Desde su creación, la existencia de la CCP ha sido un combate continuo por la supervivencia y el reconocimiento. La ordenanza relativa a la competencia de 2007 planteó muchos problemas constitucionales. El 31 de julio de 2009, el Tribunal Supremo pronunció un fallo por el que se retiraba la protección contra la extinción de 37 ordenanzas, entre ellas la de 2007, relativa a la competencia. Esta ordenanza se promulgó dos veces, y pese a la sucesión a la presidencia, que tuvo lugar regularmente en julio de 2010 (lo que refleja el apoyo del Gobierno a la sostenibilidad de la institución), la Ley permaneció en suspenso 45 días, hasta su promulgación el 13 de octubre de 2010.

2) Restricciones presupuestarias y financieras

48. Desde que fue creada, la CCP ha librado una lucha constante contra los obstáculos fiscales y para alcanzar la autonomía financiera. Con objeto de conseguir una autonomía completa, la Ley de la competencia prevé la financiación independiente mediante fuentes vinculadas, es decir el 3% de las

tasas y comisiones percibidas por los otros órganos reguladores. En los últimos años se han conseguido progresos considerables, y los Ministerios de Justicia y de Hacienda apoyaron oficialmente la posición de la CCP al máximo nivel de gobierno en el sentido de que era especialmente importante que la Comisión dispusiera de una fuente segura de financiación para llevar a cabo su relevante tarea²⁴. Sin embargo estos ingresos no se han percibido todavía. La asignación presupuestaria del Gobierno se ha mantenido al mismo nivel de los cinco últimos años (200 millones de RP), sin ajustarla en función de la inflación, que se ha calculado en un 15,3% al año por término medio durante este período.

3) Restricciones de la capacidad y los recursos humanos

49. El equipo de vigilancia del cumplimiento de la CCP consta de 50 profesionales, incluidos los 6 miembros de la Comisión, además del Presidente y el séptimo miembro eventual de la Comisión. El 40% de este personal son mujeres, lo que supone un índice positivo de participación de género. La edad media del personal no administrativo es de 35 años, siendo así que alrededor del 70% de la población del Pakistán tiene menos de 25 años de edad. La plantilla total de la CCP es de 135 personas, con inclusión del personal administrativo. El equipo profesional consta de 10 abogados, 11 economistas (incluido 1 asesor económico superior con un doctorado en economía) y otros 28 empleados con títulos en administración de empresas, finanzas, comunicación de masa, TI y otras materias. Este reducido equipo profesional asume la ingente tarea de aplicar el mandato previsto en la Ley para la CCP.

4) Acumulación de casos ante los tribunales

50. La elevada acumulación de casos ante los tribunales (hay unos 200 casos pendientes) es otro problema importante. Sin embargo, merece la pena señalar que, a pesar de las batallas legales que le esperan en los tribunales, la CCP es muy consciente de la necesidad de preservar su imagen y sigue aplicando la Ley sin temor alguno. Los tribunales sobrecargados de trabajo, la falta de previsibilidad, las demoras excesivas, la preferencia atribuida al procedimiento sobre el fondo de la cuestión y el desconocimiento de los temas son rasgos característicos de los sistemas judiciales de muchos países asiáticos, y el caso del Pakistán no es único. Normalmente los tribunales no modifican las decisiones de la CCP, sino que pronuncian mandamientos inhibitorios hasta el fallo definitivo. La mayoría de las decisiones de la CCP han sido recurridas y están pendientes ante diferentes tribunales superiores y el Tribunal Supremo; hasta ahora no se ha tomado ninguna decisión sobre el fondo de un caso.

²⁴ *Discurso del Primer Ministro en la Conferencia Internacional sobre "Práctica de la competencia: desafíos y bienestar del consumidor en los países en desarrollo", diciembre de 2011.*

5) Tiempos difíciles en lo político y en lo económico

51. Aparte de la situación de la seguridad y de la ley y el orden, las discrepancias crecientes entre las instituciones del Estado, las insuficientes reformas del sector social, la penuria constante y paralizadora de la energía y la incapacidad del Gobierno de equilibrar el presupuesto son otros tantos males que aquejan a la economía del Pakistán y se traducen en una elevada inflación y un bajo crecimiento económico. No obstante, hay algunos aspectos positivos: el índice de precios al consumidor, aunque elevado, da señales de mantenerse dentro de los límites; las remesas extranjeras siguen aumentando; el sistema bancario no ha sido afectado por el colapso de la banca occidental, y, mientras que el resto del mundo envejece, la población del Pakistán es cada vez más joven. Lo que es más importante, la democracia es sólida y el país sigue mostrando resiliencia²⁵.

52. En el entorno social, económico y político actual, la aparición de instituciones sólidas, independientes y eficaces contribuiría considerablemente a la edificación de una economía sostenible.

6) Actuación de la Comisión

53. En este contexto, la actuación de la CCP puede describirse, en términos generales, del modo siguiente.

6.1) *Transición de la ordenanza a la ley*

54. Mientras que la actividad legislativa demuestra la voluntad política del Gobierno democrático y su apoyo a la CCP como institución, el papel de la CCP en la vigilancia del cumplimiento y la defensa de la competencia ha influido decisivamente en el paso de la ley de una fase temporal a otra permanente. Este logro fundamental fue una condición indispensable para la puesta en práctica de la Ley de la competencia. Independientemente de los problemas constitucionales y de las preocupantes incertidumbres, la CCP se ha mantenido firme en su decisión de aplicar la ley y cumplir su mandato. Gracias a su eficiencia, las enmiendas propuestas de la Ley de la competencia en el Parlamento se redujeron de 14 a 3²⁶.

6.2) *Gestión eficaz de los recursos*

55. Aparte de las dificultades financieras y presupuestarias, la gestión de los recursos ha sido eficaz, y el porcentaje total de la asignación presupuestaria destinado al pago de los salarios y las prestaciones de los empleados en los tres

²⁵ Véase el diario *The Nation* en <http://www.nation.com.pk/pakistan-news-newspaper-daily-english-online-business/25-Nov-2012/economic-challengers-for-pakistan-going-into-2013>, y el segundo informe trimestral del Banco Estatal del Pakistán, 2012.

²⁶ Entre las nuevas disposiciones figuraban las relacionadas con el Tribunal de Apelación en materia de Competencia (art. 43); el importe de las multas ya no forma parte de los recursos de la CCP y tiene que depositarse en un fondo consolidado del Gobierno (art. 40 8)); la proporción de las multas disminuyó del 15% al 10% y, las multas fijas en virtud del artículo 38 2) a) pasaron de 75 millones de PR.

últimos años ha aumentado del 59% al 72%. Con objeto de mejorar la visibilidad y el acceso del público, las oficinas de la CCP se han trasladado y ampliado, y actualmente están situadas en un edificio empresarial que ofrece un excelente entorno de trabajo para los empleados, cosa poco corriente en las organizaciones del sector público. No obstante, con el tiempo esta eficiencia podría llegar a un punto de saturación y afectar a la sostenibilidad de la institución si no se remedian adecuadamente las limitaciones financieras.

6.3) *Autonomía en la vigilancia del cumplimiento*

56. A pesar de la creciente acumulación de casos pendientes, la CCP, con su reducido equipo de diligentes profesionales, ha podido construir y preservar su imagen y las actividades de vigilancia del cumplimiento van en aumento constante. La CCP ha tomado importantes medidas en esta esfera y ha impuesto multas a los cárteles, lo que se espera que surta efectos de largo alcance en la economía. Entre las empresas investigadas y multadas figuran bancos (975 millones de PR)²⁷, e industrias del cemento (6.300 millones de PR), azúcar (se ha propuesto la multa máxima), gas de petróleo licuado (318 millones de PR), aves de corral (50 millones de PR), aceite comestible (50 millones de PR), telares de yute (23 millones de PR), dragados (200 millones de PR), etc. La CCP ha emprendido y llevado a cabo acciones decisivas contra empresas del sector de la energía, la industria naviera, bolsas de valores, organismos profesionales, entidades estatales e incluso organizaciones de los medios de comunicación, estableciendo así enseguida su independencia y confirmando su neutralidad. En el breve período de cinco años, la CCP ha ejecutado 61 órdenes, concluido 35 informes de investigación, publicado 416 solicitudes de justificación, llevado a cabo 18 registros e inspecciones, tramitado 405 exenciones, realizado 13 proyectos/estudios de investigación sectorial, publicado 14 notas de política y expedido 330 certificados de no objeción a fusión. El total de transacciones examinadas por la CCP entre noviembre de 2007 y diciembre de 2011 fue de 59 fusiones, 254 adquisiciones y 8 empresas mixtas; 318 transacciones se aprobaron sin condiciones, 3 se aprobaron con condiciones y ninguna fue desestimada. La CCP ha impuesto multas por un total de 8.577 millones de PR a varias empresas y asociaciones²⁸; aunque hasta ahora solo se ha hecho efectiva una multa nominal y las decisiones se impugnan regularmente ante los tribunales, las decisiones de la CCP han demostrado la independencia de la Comisión y han contribuido al fomento de la competencia y a la jurisprudencia económica.

6.4) *Publicación de notas de política*

57. Entre 2009 y 2012 la CCP publicó 12 notas de política y 2 dictámenes. Las notas de política tenían por finalidad influir en las políticas del sector público en

²⁷ Véase http://www.cc.gov.pk/images/Downloads/order/application_filed_by_1_link.pdf y http://www.cc.gov.pk/images/Downloads/Order_of_Banks.pdf.

²⁸ A 8 de febrero de 2013.

varios sectores, en particular en los mercados regulados, y han contribuido a la percepción de la CCP como una institución autónoma, y no como un organismo gubernamental. La CCP se ha opuesto vivamente a las políticas contrarias a los principios de la competencia enunciados en la Ley; un ejemplo de ello es la nota de política enviada a la Junta Federal de Ingresos Fiscales para la racionalización de la estructura de los derechos pagaderos por la resina PET²⁹.

6.5) *La Comisión como agente de cambio – promover una cultura de la competencia*

Aunque las decisiones tomadas por la CCP no siempre son irreprochables, la comunidad jurídica está impresionada por sus logros durante la breve curva de aprendizaje³⁰. La CCP es plenamente consciente de que cuanto antes se concluyan estos casos pendientes mejor será para las empresas y los consumidores, y que ello hará que sea vista como un ejecutor aún más sólido de la ley³¹. Se cree que estas decisiones contribuirán en gran medida a crear una cultura de la competencia y a cambiar las mentalidades existentes.

58. Otro hecho merecedor de encomio es la muy trascendente decisión sobre la clemencia, cuando una empresa multinacional se dirigió a la CCP invocando la disposición de clemencia y presentando 233 documentos en apoyo de las conclusiones del equipo de investigación de la CCP. Esto, además de confirmar la decisión de la CCP, hace ver que las empresas están dispuestas a confiar en la Comisión, y finalmente permitirá ahorrar miles de millones de rupias en contrataciones públicas³². Así pues, la decisión sobre la clemencia es un éxito notable, que merece los calificativos recibidos de "logro fenomenal" e "hito en materia reglamentaria"³³.

59. Por otra parte, el hecho de que los ministerios remitan más asuntos a la CCP, la menor resistencia de los reguladores sectoriales a la CCP, el mayor número de empresas que piden asesoramiento y presentan solicitudes de exención y de fusión, y el nivel de cumplimiento del 100% en las órdenes de comercialización fraudulentas son otras tantas indicaciones de la eficaz acción de la CCP en el fomento de una cultura de la competencia y el cambio de las perspectivas empresariales.

²⁹ http://www.cc.gov.pk/images/Downloads/policy_notes/policy_note_28_dec.pdf.

³⁰ *Global Competition Review, Rating Enforcement, 2011.*

³¹ *Discurso del Presidente en la conferencia internacional sobre "Práctica de la competencia: desafíos y bienestar del consumidor en los países en desarrollo", diciembre de 2011.*

³² *La contratación pública representa el 25% de PIB de Pakistán.*

³³ [http://www.brecorder.com/br-research/44:miscellaneous/2411:ccps-regulatory-breakthrough/?date=2012-04-05.](http://www.brecorder.com/br-research/44:miscellaneous/2411:ccps-regulatory-breakthrough/?date=2012-04-05)

6.6) Evaluación independiente de terceros y reconocimiento internacional

60. En los últimos años la CCP ha obtenido un especial reconocimiento internacional, al ser el único organismo de regulación del Pakistán que se ha sometido voluntariamente a una evaluación independiente a cargo de terceros, por parte del organismo internacional Global Competition Review, y ha obtenido una buena clasificación. Es el último organismo que lo ha conseguido. En 2010, Global Competition Review se pronunció favorablemente respecto de la inclusión de la CCP en la clasificación, por haberse demostrado que "la Comisión es un organismo de vigilancia de la competencia verdaderamente eficaz"; en 2011, la evaluación señalaba que los progresos de la CCP eran impresionantes. Una indicación del intenso trabajo de la CCP es que ha sido la primera autoridad reguladora del Asia Meridional en figurar en la lista final de la Global Competition Review para el premio a las actividades de vigilancia del cumplimiento en la categoría de organismo del año para Asia y el Pacífico, el Oriente Medio y África en 2012; la lista final estaba compuesta de 5, de un total de 42, organismos encargados de la competencia en esas regiones.

6.7) Cooperación internacional

61. La CCP colabora en la redacción de un capítulo sobre cooperación internacional e intercambio de información para el manual de lucha contra los cárteles de la Red Internacional para la Competencia, junto con el Canadá, la Federación de Rusia y la Unión Europea.

62. La CCP participa también en los proyectos del Comité de la Competencia de la OCDE y en las iniciativas del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia, de la UNCTAD.

63. Asimismo, la CCP participó en la creación de la red de competencia de la Asociación de Cooperación Regional del Asia Meridional, que tiene tres objetivos principales: a) servir de plataforma para la creación de capacidad; b) celebrar conferencias regionales anuales para el intercambio de conocimientos, aprendizaje y creación de redes, y c) llevar a cabo de manera efectiva las actividades cooperativas de vigilancia del cumplimiento de los países miembros.

6.8) Una defensa eficaz

La Ley de la competencia dispone que la CCP deberá promover la competencia mediante las siguientes actividades de defensa de la competencia, entre otras: a) concienciar a la población e impartir formación; b) revisar los marcos de política y formular recomendaciones al Gobierno federal y a los gobiernos provinciales; c) celebrar reuniones abiertas sobre cualquier cuestión que afecte a la competencia y pronunciarse públicamente al respecto, y d) incluir todas las decisiones, indagaciones y directrices en su sitio web³⁴. Además de la vigilancia

³⁴ Artículo 29 de la Ley.

del cumplimiento, que es la mejor actividad de defensa de la competencia de la CCP, otras iniciativas características son las que se indican a continuación.

64. **Celebración de conferencias.** En diciembre de 2011 la CCP celebró una conferencia internacional en la que participaron representantes de máximo nivel de más de 50 países, así como de varios entes locales interesados, incluido el Gobierno. La CCP tuvo una intervención importante obteniendo seguridades del Gobierno respecto de la financiación y el establecimiento del Tribunal de Apelaciones en materia de Competencia. Este es un resultado positivo de la eficaz defensa de la CCP, y el tan deseado Tribunal se ha creado recientemente y está en condiciones de funcionar. Se espera que con ello se reduzca la acumulación de casos en los tribunales y se puedan adoptar resoluciones más rápidas en los procedimientos de apelación.

65. **Establecimiento de un Tribunal de Apelaciones en materia de Competencia.** La constitución del Tribunal es un aspecto muy positivo —aunque todavía no efectivo— de la Ley y la política de la competencia en el Pakistán. La Ley de la competencia dispone que toda persona afectada por una orden de la Comisión en la que hayan participado dos o más miembros de esta o del Tribunal de Apelaciones podrá recurrir la orden ante el Tribunal en un plazo de 60 días³⁵. Además, la Ley dispone que el Tribunal fallará el recurso dentro de los seis meses siguientes a su interposición y que sus decisiones podrán someterse al examen del Tribunal Supremo en un plazo de 60 días. Algunos entrevistados han destacado que la comunidad jurídica del Pakistán considera que el Tribunal debe ser completamente independiente de la Comisión, tanto en su constitución como en su funcionamiento, como ocurre en la actualidad.

66. **Reuniones del Grupo Consultivo sobre Competencia.** El Grupo Consultivo sobre Competencia celebra reuniones trimestrales en Islamabad, Karachi o Lahore a las que se invita a participar a representantes de los organismos de regulación, las empresas y el mundo académico. Las reuniones trimestrales han sido un instrumento útil porque de este modo la labor de la CCP se pone en conocimiento de miembros de los grupos que comunican a su vez sus opiniones. Algunas de las iniciativas importantes que han contribuido a la proyección de la CCP son la introducción de la Ley de la competencia como materia lectiva en las instituciones académicas, el fomento de la colaboración estratégica con asociaciones de protección del consumidor y los comités permanentes de la Federación de Cámaras de Comercio e Industria del Pakistán.

67. **Interacción con los medios de comunicación y asociación estratégica con la sociedad civil y el mundo académico.** El Departamento de Defensa colabora estrechamente con más de 40 Cámaras de Comercio e Industria en los principales centros comerciales del Pakistán y celebra reuniones regulares con los principales periodistas especializados en el mundo empresarial, poniéndoles

³⁵ *Ibid.*, art. 42.

al corriente de la actividad de la CCP y de las novedades en materia de competencia. Además, el Departamento procura que las universidades adopten como asignatura la Ley y la política de la competencia.

68. La CCP considera que los medios de comunicación son aliados importantes para difundir la información y concienciar a la población respecto de la Ley de la competencia. En consecuencia, se han tomado medidas tales como la publicación regular de comunicados de prensa sobre la vigilancia del cumplimiento, participación en entrevistas televisadas sobre el mundo empresarial, conferencias de prensa, información de los periodistas, etc. Los medios de comunicación aceptan a la Comisión como un organismo eficaz de vigilancia del cumplimiento porque la población cree que las grandes empresas y los intereses creados suelen obstaculizar la satisfacción de sus necesidades³⁶.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

69. La CCP es una institución muy respetada en el Pakistán, aunque todavía sea relativamente joven. Es preciso reconocer su contribución a la creación de un marco institucional en el país, y su sólida reputación basada en la competencia técnica y la integridad. Las comunidades empresariales y jurídicas del Pakistán entienden que la ley confiere a la CCP facultades discrecionales adecuadas, y sus iniciativas y actividades hacen que la Comisión sea un organismo conocido y respetado en el país. Como se indica en la evaluación de la *Global Competition Review*, "los observadores ven en la CCP la prueba de que los problemas políticos y de desarrollo no han de obstaculizar necesariamente la creación de un organismo dinámico que se encargue de la competencia en los países en desarrollo, siempre y cuando se pueda garantizar la autonomía de este organismo y se le dote de un personal dedicado e independiente".

70. Las realizaciones de la CCP desde su reciente creación han sido internacionalmente reconocidas no solo por la comunidad mundial de la competencia sino también por las empresas locales, los medios de comunicación, el Gobierno y la sociedad. La Comisión ejerce un liderazgo fundamental y ha impulsado a la economía pakistaní a un nivel más alto de confianza en los sistemas de mercado basados en la competencia y orientados al bienestar del consumidor. Como institución, la CCP goza de una excelente reputación en todo el país debido a su integridad, su competencia técnica y su gobernanza.

71. Como es natural, la CCP tropieza con dificultades que a menudo se plantean también a organismos reguladores de la competencia en economías con larga

³⁶ *Global Competition Review, Rating Enforcement, 2011.*

tradición de control gubernamental: las autoridades entienden mal la política de la competencia, los órganos judiciales son lentos y algunos sectores del Gobierno no proporcionan un apoyo suficiente, lo que se traduce principalmente en una autonomía financiera inadecuada.

B. Recomendaciones

1) Autonomía y sostenibilidad financiera

72. La autonomía en la adopción de decisiones y en las finanzas es una condición indispensable del funcionamiento efectivo de todo organismo regulador. Aunque la independencia en la adopción de decisiones se refleja claramente en las diversas decisiones y medidas adoptadas por la CCP, la autonomía financiera es fundamental para su sostenibilidad.

73. Se recomienda encarecidamente que se aplique la disposición de la Ley que prevé la asignación al fondo de la CCP del 3% de los ingresos de los organismos reguladores del Pakistán. Estos recursos permitirían a la Comisión aplicar una política de defensa de la competencia más efectiva, ampliar su proyección y establecer oficinas regionales. La CCP ha señalado al público los problemas de la competencia en algunos sectores y ahora ha de ser capaz de proponer y emplear medios para abordar estas preocupaciones, al tiempo que mantiene su nivel profesional y adquiere más capacidad.

2) Dispositivos institucionales

2.1) Junta de la Comisión

74. En lo referente a la Junta de la Comisión:

- a) Se espera que esté compuesta, además de funcionarios de la CCP, de economistas que posean especialmente conocimientos y experiencia en la organización industrial y temas afines.
 - b) El Gobierno federal del Pakistán debería adoptar un método preestablecido y abierto para el nombramiento de los miembros de la Comisión, con arreglo a la Ley.
 - c) Se sugiere que se prolonguen hasta cinco años los mandatos de los miembros de la Comisión y del Presidente, sin que puedan ser nombrados de nuevo. Otra posibilidad sería que los miembros de la Comisión y el Presidente solo pudieran ejercer dos mandatos seguidos, aunque podrían ser nombrados de nuevo con un intervalo mínimo de un mandato.
 - d) Con objeto de crear capacidad, el personal de todos los departamentos debería estar más al corriente de las experiencias de otros organismos
-

encargados de la competencia, bien participando en programas de intercambio y formación en el extranjero o bien invitando a colegas y expertos a los programas de creación de capacidad.

2.2) *Armonizar las políticas del Gobierno con la Ley de la competencia*

75. Teniendo en cuenta las diversas notas de política enviadas a los organismos gubernamentales o a las autoridades, parece ser que, a pesar de la promulgación de la Ley de la competencia, persisten o se han implantado políticas contrarias a los principios de la competencia enunciados en la Ley. Las políticas deben moverse paralelamente a la Ley, y por ello es importante que la evaluación de la competencia se efectúe en la etapa de elaboración de las políticas.

76. Conviene y es recomendable evaluar la competencia en la fase de diseño a fin de alcanzar los objetivos reglamentarios con menos daño para la competencia. A este respecto, es importante:

- Determinar las políticas existentes que es probable afecten desfavorablemente a la competencia;
- Atribuir prioridad a las políticas que deben reconsiderarse en primer lugar; estas prioridades deberán ser decididas por un organismo en representación del Gobierno;
- Asegurarse de que los exámenes corren a cargo de reguladores sectoriales, junto con la CCP.

2.3) *Investigación*

77. Podrían ampliarse las actividades del Departamento de Investigación relacionadas con el examen económico de los casos, puesto que se prevé que un sólido análisis económico desempeñe un papel más importante en la labor de la CCP.

78. Es necesario fomentar las relaciones de la CCP con las universidades. La adopción de iniciativas relacionadas con la labor académica en materia de competencia difundiría la cultura de la competencia en el Pakistán y aportaría nuevos intelectos a las comunidades profesionales y académicas de la competencia.

3) *Ampliar el alcance de la legislación y las políticas en materia de competencia*

79. El artículo 1.3 de la Ley de la competencia estipula que la Ley se aplicará a todas las empresas del Pakistán y a todas las medidas o cuestiones que tengan lugar en el país y distorsionen la competencia interna. Conviene cambiar la Ley para especificar que debe aplicarse no solo a todas las empresas del Pakistán y

a todas las medidas o cuestiones que tengan lugar en el país, sino también a las de otros países cuando surtan un efecto en el Pakistán.

4) Vigilancia del cumplimiento

4.1) Comportamientos contrarios a la competencia

80. Las reglamentaciones de la CCP en materia de clemencia, a pesar de su carácter esencial, podrían detallarse más incluyendo, por ejemplo, criterios, límites y plazos que las partes interesadas puedan conocer con antelación.

81. Las reglamentaciones también podrían especificar más las condiciones, requisitos previos y fechas para la participación de las partes interesadas en los casos, o para dirigirse a la Comisión.

82. La concepción de un reglamento específico sobre la aceptación de los dictámenes y estudios especializados y corroborados de las partes contribuiría a evitar las discusiones naturales, pero innecesarias, sobre los plazos de procedimiento y las decisiones excesivamente discrecionales.

83. Sobre la base de la experiencia de otros países, la CCP podría emplear otras formas de registro en los procedimientos relativos a los cárteles. Para utilizar esas técnicas de modo pertinente, es indispensable que la Comisión establezca un laboratorio adecuadamente equipado.

4.2) Clemencia

84. Las reglamentaciones revisadas de la CCP permiten a una empresa acogerse a las disposiciones de clemencia incluso después de que la Comisión haya tomado una decisión y haya formulado sus conclusiones. Esta norma podría ser fructífera si se reforzase ulteriormente con parámetros más estrictos en el marco de la Ley.

4.3) Fusiones

85. La creación de una Oficina de Facilitación de las Adquisiciones y las Fusiones fue una valiosa iniciativa en un país con una Ley de la competencia recién promulgada y con nuevas instituciones que se ocupan de la competencia, para evitar pérdidas de tiempo y rémoras burocráticas. La Oficina podría ser una respuesta adecuada a la insatisfacción de las empresas por la presunta tendencia de la Comisión a ordenar notificaciones de casos al tiempo que responden a consultas sobre fusiones y adquisiciones.

86. Las decisiones sobre la aprobación de fusiones y adquisiciones, o las decisiones de limitar o desestimar estos casos, deben ser adoptadas por dos o más miembros de la Comisión como mínimo. La participación de más miembros en el proceso de adopción de decisiones aportaría una mayor transparencia, responsabilización y apoyo a las decisiones y un conocimiento más general de los principios y las técnicas del análisis antitrust.

87. Sería útil adoptar directrices para la presentación de solicitudes de exención, a fin de que fueran más comprensibles para las empresas solicitantes, especialmente con respecto a factores que se tienen en cuenta cuando se conceden las exenciones.

88. Las reglamentaciones y directrices pakistaníes en materia de fusiones deberían hacer referencia al análisis de sustitución de la oferta en la determinación del mercado pertinente, porque sus efectos podrían ser equivalentes a los de la sustitución de la demanda.

89. Al igual que muchos organismos recientes de los países en desarrollo, la CCP ha mostrado una preferencia por los remedios basados en el comportamiento sobre los remedios estructurales en los casos de fusiones. Aunque los remedios basados en el comportamiento son legítimos, y en algunos casos muy concretos ofrecen la mejor respuesta a un problema determinado, son difíciles de aplicar, especialmente para los organismos que no cuentan con estructuras y recursos suficientes.

5) Cooperación internacional

90. Dada su participación activa en importantes grupos de trabajo de la Red Internacional para la Competencia, la OCDE y la UNCTAD, se recomienda que la CCP participe directamente en los aspectos de la labor de estos organismos que guardan relación con los sectores sustantivos de la Comisión. Esto le facilitaría la interacción con las actividades e iniciativas de esas organizaciones internacionales, y le permitiría aportar una mejor contribución a las mismas, con los consiguientes beneficios para la labor interna de la CCP y sus departamentos.

6) Defensa de la competencia

91. En vista de las iniciativas clave que habrán de adoptarse, un desafío futuro de la Comisión será mejorar el conocimiento de la Ley y la práctica de la competencia entre la comunidad académica. Esto difundirá el conocimiento de la competencia en todo el país, favorecerá una cultura y una conciencia de la competencia, atraerá nuevas ideas y estudios de la Ley, la política y la práctica de la competencia, mejorará el conocimiento de las leyes antitrust y preparará a más profesionales para trabajar en cuestiones relacionadas con la competencia, dentro o fuera de la Comisión.

92. Las reuniones del grupo consultivo sobre la competencia serían más productivas si su planificación, fechas y organización se conocieran anticipadamente, porque así podría aumentar el número de participantes, sus contribuciones y su participación.

93. Otra vía de acción hacia los sectores regulados consiste en negociar memorandos de entendimiento o acuerdos de cooperación con todos los

organismos reguladores del Pakistán para identificar posibles superposiciones de los reglamentos, preocupaciones y objetivos comunes y políticas e iniciativas conjuntas en materia de competencia³⁷.

94. A condición de que mejore su capacidad de obtener recursos, la CCP debería tratar de incorporarse a diferentes comités gubernamentales, como el Comité de Aranceles, para fomentar las actividades de defensa de la competencia en el sector público.

95. La Comisión debería aumentar urgentemente los recursos de equipo e investigación de su laboratorio forense, que es fundamental para llevar a cabo investigaciones y procesamientos.

96. La CCP está procurando digitalizar el sistema de gestión de los procesos. Conviene que, "a partir de ahora" el sistema digital tenga prioridad sobre la tarea de digitalizar antiguos casos, que absorbe mucho tiempo.

7) Creación de capacidad de la Comisión

97. A condición de que disponga de recursos y financiación, la CCP podría crear incentivos y planes internos para motivar al personal a solicitar becas o programas de intercambio con organismos extranjeros de regulación de la competencia, ya que muchas jurisdicciones competenciales tradicionales y en desarrollo programas atractivos.

8) Contratación pública

98. La CCP debería aprovechar mejor su memorando de entendimiento con la Autoridad de Regulación de la Contratación Pública del Pakistán para informarle de las técnicas de la competencia, identificar las posibles colusiones en los procedimientos de la contratación pública y alentar a las autoridades a difundir esas técnicas por todo el país, especialmente entre los órganos encargados de la contratación pública en las provincias.

9) Asuntos relacionados con los consumidores

99. La Oficina del Comercio Justo debería fomentar sus relaciones con las asociaciones de protección de los consumidores privados y las ONG en todo el Pakistán, creando redes para la difusión de las mejores prácticas y la concienciación de la población.

10) Examen judicial

100. Es importante que el Gobierno y el poder judicial reconozcan la necesidad de atribuir prioridad a las cuestiones de importancia económica que afectan al público. Esto beneficiaría las actividades de vigilancia del cumplimiento de

³⁷ Artículo 35 del reglamento general de observancia de la Comisión de la Competencia, 2007.

todos los reguladores económicos y contribuiría a la vigilancia efectiva por parte de los órganos de regulación. Teniendo presente que existe una considerable acumulación de casos relativos a la competencia, la constitución de un tribunal especial permitiría tramitar rápidamente estos casos, con la consiguiente ventaja para los intereses del público y de los consumidores.
