

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE
COMERCIO Y DESARROLLO

**Examen voluntario entre homólogos de la política
de competencia: Kenya**

PANORAMA GENERAL



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2005

Nota

La UNCTAD se ocupa, dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas, de todas las cuestiones relacionadas con la política de la competencia. La UNCTAD pretende profundizar los conocimientos sobre los aspectos esenciales del derecho y la política de la competencia y su contribución al desarrollo y crear un entorno favorable para el funcionamiento eficiente de los mercados. A fin de llevar a cabo esta labor, la UNCTAD organiza debates intergubernamentales, actividades de fomento de la capacidad y asesoramiento en materia de políticas, seminarios, talleres y conferencias.

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene 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 sus fronteras o límites.

El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Debería remitirse a la secretaría de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.

El panorama general contenido en el presente documento se publica también como parte del Examen voluntario entre homólogos de la política de competencia: Kenya, 2005 (UNCTAD/DICT/CLP/2005/6).

TD/RBP/CONF.6/8

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Panorama general	1 - 7	1
I. CONTEXTO E HISTORIA	8 - 12	3
II. CUESTIONES SUSTANTIVAS: CONTENIDO DE LA LEY DE LA COMPETENCIA.....	13 - 32	5
A. Prácticas comerciales restrictivas...	18 - 24	6
B. Licitaciones colusorias	25	8
C. Monopolios y concentración de poder económico	26 - 28	8
D. Control de fusiones y absorciones..	29 - 32	9
III. CUESTIONES INSTITUCIONALES: ESTRUCTURAS DE APLICACIÓN	33 - 49	11
A. Instituciones de aplicación	33 - 37	11
B. Procedimientos y práctica de aplicación	38 - 44	12
C. Instrumentos de aplicación de la Comisión	45 - 47	14
D. Financiación de la Comisión	48 - 49	15

GE.05-51850 (S) 041005 091005

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
IV. ESTUDIO DE CASOS, EXCEPCIONES Y REGULACIÓN DE LOS SECTORES .	50 - 59	16
A. Examen de los casos.....	50 - 53	16
B. Excepciones de la ley de la competencia.....	54	17
C. Regulación sectorial	55 - 58	17
D. Estudios de sectores	59	19
V. PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA, REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR	60 - 74	20
A. Creación de una cultura de la competencia.....	60 - 64	20
B. Política de la competencia y reducción de la pobreza.....	65 - 69	21
C. Cuestiones de protección del consumidor.....	70 - 74	22
VI. CONCLUSIONES Y OPCIONES NORMATIVAS	75 - 90	25
A. Panorama general.....	75 - 84	25
B. Opciones normativas que podrían examinarse.....	85 - 90	28

Panorama general

1. En los años ochenta, la economía de Kenya comenzó a abandonar régimen de control de precios con una intervención significativa del Estado para pasar a la economía de mercado. El Gobierno reconoció que era necesario adoptar una ley de la competencia, y la Ley de prácticas comerciales restrictivas, monopolios y control de precios entró en vigor en 1989. Se la concibió como una medida transitoria y hoy por hoy está totalmente desactualizada.

2. En la ley se dispone el control de las prácticas comerciales restrictivas, las licitaciones colusorias, los monopolios y las concentraciones de poder económico, así como el control de las fusiones y absorciones (y también las medidas de control de precios, que ya no se utilizan). Sin embargo, no se hace referencia alguna al abuso de una posición dominante. Existe una exención muy amplia por la que las disposiciones de la ley de la competencia no se aplican a los sectores regulados de la economía. La investigación de las posibles violaciones de la ley incumbe a la Comisión de Monopolios y Precios, que forma parte del Ministerio de Finanzas. El Ministro adopta las decisiones sobre los diferentes casos, que pueden apelarse al Tribunal de Prácticas Comerciales Restrictivas y posteriormente al Alto Tribunal de Kenya.

3. La Comisión está integrada por 33 funcionarios, de los cuales 22 son profesionales. Éstos tienen una buena formación, y en muchos casos licenciaturas en derecho o economía. El organismo se ha ocupado de relativamente pocos casos desde su creación: concretamente, en 2004 trató 15 casos de prácticas comerciales restrictivas y 22 fusiones. Desde la entrada en vigor de la ley ha habido pocas transacciones extrajudiciales u órdenes. La Comisión necesita un mayor fomento de la capacidad, sobre todo en el ámbito de la aplicación de la ley y la tramitación de los casos.

4. Existen en Kenya muchos órganos de regulación de sectores concretos, algunos de los cuales son responsables de cuestiones de

competencia. Sin embargo, no resulta clara la relación entre el control técnico de estos sectores y las cuestiones de competencia que surgen en ellos.

5. Dado que en Kenya no existe una ley de protección del consumidor, se debería contemplar la posibilidad de incluir esas medidas en una nueva ley de la competencia. La combinación de la protección del consumidor con la aplicación de la política de la competencia tiene algunas ventajas, sobre todo el hecho de que permite a las autoridades de control de la competencia lograr resultados tangibles y mejorar su imagen en la comunidad.

6. El mandato de la Comisión deja poco espacio para las actividades de promoción. Se trata de una gran desventaja en vista de la importancia de esa labor en el ámbito de la competencia, particularmente en el contexto de los países en desarrollo, y la falta de una cultura de la competencia en Kenya. La Comisión debería promover el vínculo entre la política de la competencia y la reducción de la pobreza.

7. Al final del informe se proponen opciones normativas para su examen. Algunas son reemplazar la ley actual por una ley de la competencia moderna y convertir a la Comisión en un organismo autónomo de defensa de la competencia. También se debería confiar a la Comisión una función oficial de promoción. La regulación de los diferentes sectores debería pasar a formar parte del régimen de la competencia y habría que aclarar la relación que existe entre los órganos de regulación de los diferentes sectores y la Comisión. Se deberían introducir umbrales de fusión junto con plazos para el proceso de examen. También se debería contemplar la posibilidad de incluir disposiciones de protección del consumidor en la nueva ley de la competencia.

I. CONTEXTO E HISTORIA

8. Kenya se independizó del Reino Unido en 1963. A diferencia de otros Estados africanos independientes de la región (como por ejemplo su vecina, la República Unida de Tanzania), Kenya no se adhirió a la visión estricta del "socialismo africano". El Gobierno independiente del país, a pesar de que apoyó políticas económicas nacionalistas y sociales, optó por una economía mixta basada en el mercado. Ese sistema alentó el crecimiento del sector privado ya existente y se abrió a la inversión extranjera.

9. La Kenya independiente puso en marcha un programa de intervención estatal en gran escala que se consideró como una extensión de la lucha por la independencia. En los primeros diez años se registró una gran inyección de capital de inversión destinado a la diversificación, aunada a la generación deliberada de demanda para estimular la economía. La reforma trajo aparejada otra dimensión, concretamente la creación de un gran sector público, que el Gobierno se atribuyó como uno de sus logros. Como resultado de estas medidas, el capital no keniano dejó de ocupar una posición de liderazgo en la economía y se crearon oportunidades para los empresarios al reservar algunos sectores a los nacionales. Las medidas hicieron surgir un tipo de economía mixta con un gran sector estatal integrado por las empresas industriales más importantes. Proporcionalmente el Estado controlaba los enormes recursos que parecían capaces de convertirse en el motor del crecimiento industrial y de un desarrollo general.

10. Se descubrió que este modelo económico promovía la sustitución de las importaciones y subvencionaba el consumo. Las disposiciones llevaban al estancamiento del desarrollo económico. Las ineficiencias propias del sistema fueron en gran medida responsables de la caída económica del país a fines de los años setenta.

11. En 1979, el Gobierno introdujo el Programa de Ajuste Estructural, que comprendía una serie de políticas de reforma económica. Los objetivos básicos del programa tal como se concibió en un primer momento eran recuperar la estabilidad macroeconómica

del país y poner en marcha nuevamente el crecimiento económico mediante una mayor movilización de los recursos y su utilización más eficiente. El aumento de la productividad se lograría mediante una mayor participación de las fuerzas del mercado y del sector privado y reduciendo el papel del Estado en la economía. Esto significaba eliminar las distorsiones del mercado y aumentar la competencia en la economía interna. Se lograría una mayor competencia mediante la desregulación, la eliminación gradual del control monopólico del sector público en los mercados de divisas, créditos y productos básicos agrícolas, y la privatización de las empresas comerciales del Estado. El Gobierno también tomó otras medidas para eliminar las barreras al comercio exterior y la inversión extranjera.

12. Ante las reformas de liberalización, el Grupo de Trabajo sobre el Gasto Oficial recomendó en 1982 que se promulgase una ley que tratase de las prácticas comerciales desleales a fin de crear un mecanismo para controlar y regular el desempeño del sector privado. A continuación el Gobierno publicó el Documento N° 1 del período de sesiones de 1986 titulado "*Economic Management for Renewed Growth*" (Gestión económica para retomar el crecimiento), en el que se articuló la necesidad de "proponer una legislación en que se prohíban las prácticas comerciales restrictivas y se cree un mecanismo administrativo para aplicar la legislación". Esta propuesta llevó a la promulgación de la Ley de prácticas comerciales restrictivas, monopolios y control de precios de 1988 y la creación de la Comisión de Monopolios y Precios como departamento del Ministerio de Finanzas.

II. CUESTIONES SUSTANTIVAS: CONTENIDO DE LA LEY DE LA COMPETENCIA

13. La normativa de Kenya sobre la competencia está incluida en la Ley de prácticas comerciales restrictivas, monopolios y control de precios (capítulo 504 de las leyes de Kenya), que entró en vigor el 1º de febrero de 1989. Esta ley reemplazó la Ley de control de precios entonces revocada, pero las disposiciones anteriores en la materia se incorporaron en la nueva ley, que se concebía como una medida transitoria que permitiría a Kenya pasar de un régimen de control de precios a una economía de mercado competitiva. La intención era que el Gobierno dependiera "menos de los instrumentos de control directo y cada vez más de los elementos competitivos de la economía"¹.

14. La parte IV de la ley, que trata del control y la exhibición de los precios, no se utiliza desde 1994, cuando los productos derivados del petróleo fueron el último rubro que se eliminó del régimen de control de precios. Esta parte de la ley no se volverá a examinar en el presente informe.

15. La ley dispone el control de las prácticas comerciales restrictivas, que comprenden la conducta unilateral y los acuerdos. Sin embargo, en esta parte de la ley no existen disposiciones sobre dominio y, con respecto a la conducta, no se hace diferencia entre las empresas dominantes y las no dominantes. Las denuncias de conductas anticompetitivas se presentan al Ministro por intermedio del Comisionado.

16. Cuando más de una tercera parte del mercado está controlada por una única entidad o existe una integración vertical entre la manufactura, la venta mayorista y la venta minorista, entran a tallar las poco habituales disposiciones sobre concentraciones injustificadas

¹ Documento N° 1 del período de sesiones de 1986, "*Economic Management for Renewed Growth*", párr. 2.53.

del poder económico. Estas concentraciones pueden investigarse si el Ministro así lo solicita.

17. Existen disposiciones sobre el control de las fusiones que se aplican a determinados casos en que intervienen empresas que se ocupan de productos básicos o servicios análogos. No se han fijado umbrales de volumen de negocios. Las fusiones comprendidas en el ámbito de la ley deben ser autorizadas mediante una orden del Ministro. El Comisionado estudia las solicitudes sobre la base de criterios amplios de interés público y formula la correspondiente recomendación al Ministro.

A. Prácticas comerciales restrictivas

18. Las disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas figuran en la parte II de la ley. En el artículo 3 la práctica comercial restrictiva se define como "un acto realizado por una o más personas" que elimina oportunidades de participar en el mercado o adquirir bienes o servicios. Por consiguiente, comprende la conducta unilateral y los acuerdos. La eliminación de oportunidades debe medirse con referencia a la situación que se habría obtenido si no se hubiesen aplicado las prácticas en cuestión. Se trata de una definición poco habitual de la conducta anticompetitiva, aunque se ahonda en el concepto gracias a una lista de categorías de conducta que se califican de prácticas comerciales restrictivas.

19. También existe en el artículo 5 una exención muy amplia. En efecto, las disposiciones de la ley no se aplican a las prácticas comerciales si se asocian directa y necesariamente con el ejercicio de privilegios comerciales exclusivos o preferenciales conferidos por una ley del Parlamento o un órgano del Gobierno que actúa en virtud de una ley del Parlamento. También se excluyen las prácticas comerciales directa y necesariamente asociadas con las licencias concedidas por órganos del Gobierno que actúan en virtud de una ley del Parlamento a las personas que ejercen determinadas actividades comerciales y profesionales.

20. La exención tiene por efecto excluir al sector público del alcance de aplicación de la ley. Por ejemplo, se aplica al sector de los servicios públicos que, por consiguiente, no está sometido a la normativa general sobre la competencia. La exención va más allá del sector público, ya que comprende las prácticas comerciales relacionadas con la concesión de licencias a las personas que ejercen determinadas actividades comerciales y profesiones.

21. En el artículo 6 se enumeran nueve categorías de acuerdos entre las prácticas comerciales restrictivas. En la lista figuran muchos de los tipos de acuerdo que a menudo interesan a una ley de la competencia: por ejemplo, los cárteles, el mantenimiento del precio de reventa, los descuentos por volumen, la discriminación y el reparto de mercados.

22. Cuando una asociación comercial celebra un acuerdo, se considera que éste obliga a la asociación y a todos sus miembros (art. 6 4)). La Comisión logró poner fin a un sistema de fijación de precios en el sector de los seguros. La investigación le permitió determinar que la Asociación de Aseguradores de Kenya formulaba recomendaciones a sus miembros sobre las primas que debían cobrarse. En abril de 2003 se llegó a un acuerdo por el que la Asociación se avenía a retirar sus recomendaciones y no volver a formularlas.

23. Estas prácticas comerciales restrictivas son esencialmente acuerdos entre dos o más partes. En los tres artículos siguientes de la ley se trata la conducta unilateral, pero el alcance de los artículos no se limita a las partes que tienen una posición dominante del mercado. La negativa o la discriminación en el suministro se trata como práctica comercial restrictiva en los artículos 8 y 9 de la ley. Según la definición, la discriminación consiste en dar condiciones menos favorables que las que se ofrecen a terceros. En el artículo 9 se establecen casos concretos en que la negativa o la discriminación en el suministro se consideran prácticas comerciales restrictivas.

24. La fijación de precios predatorios y otras conductas conexas se tratan en el artículo 10 de la ley. Las prácticas de precios predatorios

se definen como la intención de hacer quebrar a una empresa competidora, disuadir a una persona de crear un negocio o inducir a un competidor a vender un negocio o cerrar una instalación, o inducir a una persona a que desista de producir o comercializar un producto. En el artículo se enumeran cinco tipos de conducta comprendidas en la definición de prácticas comerciales predatorias.

B. Licitaciones colusorias

25. Las licitaciones colusorias están prohibidas por el artículo 11, que las castiga con penas de multa o prisión, o ambas. El delito se comete cuando dos o más fabricantes, mayoristas, minoristas, contratistas o proveedores de servicios se ponen de acuerdo sobre las condiciones de sus ofertas o sobre abstenerse de presentarlas. También constituye un delito la colusión cuando se realizan ofertas en un remate (art. 12).

C. Monopolios y concentración de poder económico

26. En la parte III de la ley se trata de las concentraciones de poder económico y de las fusiones y absorciones. Con arreglo al artículo 23 el Ministerio de Finanzas debe mantener en examen la estructura de producción y distribución de bienes y servicios de Kenya a fin de determinar si existen concentraciones injustificadas de poder económico, es decir aquellas cuyo efecto perjudicial para la economía es superior a las ventajas de productividad, en su caso, que puede reportar la integración en la producción y la distribución.

27. El Ministro debe prestar especial atención a diversos factores y puede dar instrucciones al Comisionado para que investigue cualquier sector económico que el Ministro estime que puede presentar uno o más factores relacionados con las concentraciones injustificadas de poder económico.

28. Se considera que la concentración injustificada de poder económico es perjudicial para el interés público si tiene por lo menos uno de cuatro de efectos concretos. Tras recibir un informe del Comisionado, el Ministro puede dictar una orden en la que se

disponga que la persona que el Ministro estima que tiene una concentración injustificada de poder económico se deshaga de la porción de sus activos que el Ministro estime necesaria para eliminar la concentración.

D. Control de fusiones y absorciones

29. Las fusiones y absorciones que comprenden a dos o más empresas independientes que fabrican o distribuyen productos sustancialmente análogos, o que proveen servicios sustancialmente similares, están sometidas a control en virtud del artículo 27 de la ley. Todas las fusiones y absorciones de ese tipo dependen de la autorización del Ministro. Sin ella, la fusión o absorción no tiene efecto jurídico y constituye un delito que puede castigarse con penas de multa o prisión, o ambas.

30. La solicitud de autorización de una fusión o absorción se dirige al Ministro por conducto del Comisionado, quien investiga el caso y formula la correspondiente recomendación a su superior. Al evaluar la solicitud a fin de hacer la recomendación, el Comisionado debe tener en cuenta los criterios estipulados en el artículo 30.

31. Existen tres criterios de evaluación que se refieren al interés público y van más allá de las cuestiones de competencia. El primero es que la fusión o absorción será ventajosa para Kenya en la medida en que dé por resultado una entidad sustancialmente más eficiente, con menores costos de producción y un mayor impulso de comercialización para poder competir más eficazmente con las importaciones, ampliar las exportaciones del país y, por consiguiente, crear empleo. El segundo es que la transacción será desfavorable si reduce la competencia en el mercado interno y aumenta la capacidad de los productores de los bienes y servicios en cuestión de manipular los precios internos debido a la interdependencia oligopolística. La tercera es que la transacción será desventajosa si promueve el uso de una tecnología de producción de gran intensidad de capital en lugar de una tecnología intensiva en la mano de obra.

32. El caso de Premier Food Industries demuestra que preocupaban a la Comisión los efectos de la fusión prevista en el empleo, incluso aunque no se plantearan problemas de competencia. Por ello recomendó que se autorizase la fusión a condición de que el adquirente mantuviera sin cambios la plantilla de las dos compañías afectadas.

III. CUESTIONES INSTITUCIONALES: ESTRUCTURAS DE APLICACIÓN

A. Instituciones de aplicación

33. La ley se refiere a cuatro instituciones de aplicación, concretamente la oficina del Ministro de Finanzas, la oficina del Comisionado para los Monopolios y los Precios, el Tribunal de Prácticas Comerciales restrictivas y el Alto Tribunal de Kenya.

Oficina del Ministro de Finanzas

34. La ley confiere al Ministro de Finanzas la facultad general de administrar y aplicar el derecho y la política de la competencia. En el ejercicio del mandato que le impone la ley, el Comisionado depende del Ministro y ejecuta las órdenes que éste dicta. El Ministro recibe también denuncias de prácticas comerciales restrictivas y puede ordenar al Comisionado que investigue cualquier sector económico para determinar si existen concentraciones injustificadas de poder económico, y recibe y autoriza las solicitudes de fusión y absorción.

Oficina del Comisionado para los Monopolios y los Precios

35. El Comisionado es designado en virtud del artículo 3 1) de la ley y fundamentalmente tiene la responsabilidad de aplicar y administrar la ley bajo el control de Ministro. Es responsable de asesorar a este último sobre toda cuestión relacionada con la competencia y recibe y ejecuta todas las órdenes que le imparte el Ministro sobre la investigación de las denuncias de prácticas comerciales restrictivas, concentraciones injustificadas de poder económico, fusiones y absorciones.

Tribunal de Prácticas Comerciales Restrictivas

36. El Tribunal es un órgano judicial creado en virtud del párrafo 1 del artículo 64 de la ley. Se confía a sus miembros un mandato de cinco años; el primer nombramiento se realizó en febrero de 1991. El Tribunal está integrado por el Presidente (que debe ser abogado del

Alto Tribunal de Kenya con no menos de siete años de antigüedad) y cuatro miembros. Su función principal es entender de las apelaciones de las órdenes ministeriales, que en la práctica siguen las recomendaciones del Comisionado. El Tribunal está capacitado para anular, modificar, confirmar y/o devolver al Ministro las órdenes que han apelado los perjudicados. Las decisiones del Tribunal pueden apelarse al Alto Tribunal.

Alto Tribunal de Kenya

37. En el artículo 25 2) se dispone que toda parte que no se sienta satisfecha con la decisión del Tribunal puede apelar de la decisión al Alto Tribunal en un plazo de 30 días a partir de la fecha en que se notifica la decisión a la parte, y que la decisión del Alto Tribunal será definitiva.

B. Procedimientos y práctica de aplicación

38. La ley dispone tres categorías de procedimientos de aplicación.

Prácticas comerciales restrictivas

39. Con relación a las prácticas comerciales restrictivas, los artículos 13 a 20 de la ley detallan el procedimiento que se seguirá al realizar las investigaciones correspondientes.

40. En el caso de las prácticas comerciales restrictivas, todo perjudicado puede presentar una denuncia al Ministro, por conducto del Comisionado, ajustándose a los requisitos formales prescritos. El Comisionado investiga la denuncia y puede informar a la persona a la cual ésta se refiere de las alegaciones que pesan en su contra y de las pruebas aducidas, e invitarla a formular observaciones al respecto e indicar qué remedios propondría a fin de ajustar sus prácticas comerciales a la legislación. El Comisionado también puede informar a la persona sobre la que pesa la denuncia que las pruebas respaldan las denuncias formuladas y solicitar a esa persona que adopte medidas concretas para interrumpir la práctica y, además, compensar los efectos pasados que éstas hayan tenido, adoptando medidas positivas

para ayudar a uno o más proveedores, competidores o clientes existentes o potenciales a participar plenamente en la producción o el comercio de los bienes o servicios a los que se refieren las alegaciones.

41. En el caso de que el Comisionado no reciba una respuesta a su comunicación para la fecha indicada o que estime que las medidas correctivas que se hayan adoptado son inadecuadas, invitará a la persona a negociar una transacción extrajudicial que el Comisionado estime satisfactoria y que obligue a la persona a desistir de las prácticas especificadas y compensar sus efectos pasados. Ese acuerdo se publica en el boletín oficial y se envían copias a toda persona que haya presentado una denuncia sobre la práctica en cuestión y a toda otra persona que el Comisionado considere que resulta afectada por el acuerdo.

42. En caso de que las disposiciones antes mencionadas no sean eficaces, ya sea porque no se adoptan medidas correctivas satisfactorias o porque se violan los términos del acuerdo, el Comisionado informa a la persona de que prevé recomendar al Ministro que dicte una orden para regular las prácticas de que se trate y que se celebrará una audiencia en una fecha determinada para examinar la conveniencia de dictar dicha orden. Al finalizar las investigaciones dispuestas en el artículo 16, incluida la celebración de la reunión, el Comisionado presenta su informe al Ministro junto con las correspondientes recomendaciones.

Control de concentraciones injustificadas de poder económico

43. En el caso de abuso de monopolios y posiciones dominantes, el Ministro puede ordenar al Comisionado que investigue cualquier sector económico en el que se observen uno o más factores relacionados con concentraciones injustificadas de poder económico. El Comisionado informa de sus conclusiones al Ministro, quien puede disponer que cualquier persona que el Ministro estime que ejerce una concentración injustificada de poder económico en cualquier sector se desprenda de la porción de sus activos en la producción, distribución o

suministro de servicios que el Ministro considere necesaria para eliminar aquella concentración. Cualquier persona agraviada puede apelar al Tribunal de Prácticas Comerciales Restrictivas y posteriormente al Alto Tribunal.

Control de las fusiones y las absorciones

44. Las fusiones o absorciones horizontales realizadas sin autorización del Ministro son ilegales *ab initio* y no pueden someterse a la justicia. Toda persona que prevé realizar una fusión solicita la intervención del Ministro por conducto del Comisionado. Una vez que examina la recomendación de este último, el Ministro se expide sobre la solicitud. Su aprobación puede ser condicional o incondicional. Tras dictar la orden el Ministro debe hacer publicar la orden en el boletín oficial, *Kenya Gazette*, con la mayor brevedad. El perjudicado puede recurrir al Tribunal de Prácticas Comerciales Restrictivas y por último al Alto Tribunal.

C. Instrumentos de aplicación de la Comisión

Obtención de información, documentos y pruebas

45. Uno de los instrumentos más importantes con que cuenta el Comisionado es el uso al artículo 14 2) que autoriza al Comisionado o a cualquier otra persona autorizada por escrito por él a obtener información, documentos y pruebas, y a hacer copias de ellos, al investigar posibles prácticas comerciales restrictivas. En el artículo 14 3) se faculta al Comisionado o a cualquier persona autorizada por él por escrito a ingresar en cualquier local e inspeccionar cualquier documento que se encuentre en posesión o bajo el control de una persona que el Comisionado tenga motivos para pensar que está a cargo de dicho local.

46. El artículo 23 3) dispone que el Comisionado puede exigir a cualquier persona que posea registros relacionados con las investigaciones de concentraciones injustificadas de poder económico que le proporcione copias de dichos registros o que se los remita para copiarlos. El artículo 29 1) autoriza al Comisionado a que, al

investigar una fusión, solicite a cualquier actor de un sector económico en el que se propone realizar la fusión o absorción, que dé acceso al Comisionado o a cualquier persona autorizada por él por escrito a los registros y a copiarlos.

Penalidades y delitos

47. La ley dispone sanciones civiles y penales para toda violación de sus disposiciones. Los artículos 21 y 26 de la ley tipifican como delito el hecho de que una persona, sea poderdante o apoderada, contravenga o incumpla una orden formulada por el Ministro respecto de una práctica comercial restrictiva o de concentraciones injustificadas de poder económico. En cuanto a las fusiones, en el artículo 27 3) se tipifica como delito el hecho de realizar una fusión o absorción sin autorización del Ministro. En los tres casos mencionados, la ley dispone penas de prisión y multas.

D. Financiación de la Comisión

48. La Comisión, por ser un órgano del Gobierno, depende exclusivamente de las asignaciones presupuestarias oficiales. A diferencia de otros organismos de defensa de la competencia autónomos de la región, la Comisión no está facultada para recaudar otros fondos (por ejemplo mediante préstamos o imposición de honorarios por los servicios que presta). La Comisión tiene un presupuesto anual medio de 300.000 dólares.

49. La Comisión tiene a su cabeza un Comisionado, que depende del Ministro de Finanzas a través del Secretario Permanente del Tesoro. Su plantilla autorizada es de 63 funcionarios, pero en realidad emplea actualmente a 33. El personal tiene una formación muy satisfactoria, y en su mayoría detenta títulos universitarios. En la actualidad la Comisión está organizada en cinco divisiones: Administración; Planificación y Evaluación; Prácticas comerciales restrictivas; Asuntos Jurídicos; y Servicios informáticos y documentación.

IV. ESTUDIO DE CASOS, EXCEPCIONES Y REGULACIÓN DE LOS SECTORES

A. Examen de los casos

50. En los últimos cinco años (2000 a 2004), la Comisión de Monopolios y Precios se ha ocupado de un promedio de 20 casos de prácticas comerciales restrictivas y 27 fusiones y absorciones por año (véase el cuadro 1). También se señala el número de casos examinados desde la creación de la Comisión.

Cuadro 1

Casos examinados por la Comisión de Monopolios y Precios, 1989-2004

Año	Casos de prácticas comerciales restrictivas	Casos de fusiones y absorciones
1989	7	6
1990	6	9
1991	6	10
1992	7	9
1993	7	7
1994	13	9
1995	15	14
1996	15	11
1997	10	11
1998	15	12
1999	18	24
2000	18	37
2001	18	23
2002	15	35
2003	35	19
2004	15	22

Fuente: Comisión de Monopolios y Precios.

51. Se publicaron en la *Kenya Gazette* sólo dos transacciones extrajudiciales (celebradas con arreglo al párrafo 3 del artículo 15 de la ley), que datan de 1991 (bebidas gaseosas) y 2003 (sector de los seguros).

52. El Ministro ha dictado cuatro órdenes (a tenor del artículo 18 de la ley) en relación con prácticas comerciales restrictivas. Se registraron en los sectores de la distribución de tabaco (1992), las bebidas gaseosas (1993), la distribución de vinos y licores (1996) y los programas informáticos (2004).

53. El Ministro dio instrucciones a la Comisión de investigar dos sectores económicos (en virtud del artículo 23 de la ley) debido a la posible existencia de una concentración injustificada de poder económico. Se trataba del sector de las bebidas gaseosas (en 2003) y del sector del cemento (en 2004). La Comisión no estimó necesario recomendar la venta de intereses a tenor del artículo 24 de la ley.

B. Excepciones de la ley de la competencia

54. Se ha interpretado que el artículo 5 de la ley es una excepción amplia de la ley de la competencia. Se relaciona con las prácticas comerciales asociadas directa y necesariamente con el ejercicio de privilegios comerciales exclusivos o preferenciales conferidos por una ley del Parlamento, y las asociadas con la concesión de licencias por órganos del Estado que actúan de conformidad con una ley del Parlamento a personas que ejercen determinadas actividades comerciales y profesiones. Las propias empresas reglamentadas se consideran eximidas de la ley de la competencia en virtud de este artículo.

C. Regulación sectorial

55. Existen órganos de regulación en los sectores del té, el café, el azúcar y el petróleo, así como en los sectores de los servicios públicos (por ejemplo las telecomunicaciones) y los servicios financieros.

56. Al parecer no hay una gran comunicación entre la Comisión de Monopolios y Precios y los diferentes órganos de regulación sectorial, que actúan de forma independiente de ella. Los órganos de regulación sectorial, como es lógico, son responsables de muchas cuestiones técnicas ajenas al ámbito de la competencia. No resulta claro qué relación existe entre este control técnico y las instrucciones de examinar cuestiones de competencia. Cuando existe un órgano de regulación en un sector, el artículo 5 de la ley se interpreta en general de manera tal que la Comisión no tiene jurisdicción para intervenir respecto de las prácticas comerciales restrictivas que puedan existir en él.

57. Algunos de los órganos de regulación son explícitamente responsables de cuestiones de la competencia en su sector. Por ejemplo, la Comisión de las Comunicaciones de Kenya tiene la obligación, en virtud del artículo 23 1) b) de la Ley de comunicaciones, de mantener y promover una competencia eficaz. El reglamento de comunicaciones de Kenya de 2001 dispone que la Comisión de Comunicaciones "promoverá, fomentará y hará observar las reglas de la competencia" (art. 5 1)). La Comisión de Comunicaciones puede investigar a todo licenciataria que tenga motivos para creer que ha practicado una competencia desleal. Posteriormente puede dictar una orden que exija que ese licenciataria desista de la práctica en cuestión, que tome medidas para reparar los efectos de la competencia desleal y que pague una multa.

58. El Órgano de Regulación de los Mercados de Capitales otorga licencias a empresas operadoras del sector. Puede prohibir las fusiones entre ellas y solicitar asesoramiento a la Comisión. Asimismo, en el sector de los seguros, las fusiones deben ser autorizadas por el Comisionado para los Seguros así como por el Comisionado para los Monopolios y los Precios, que en ambos casos dan a conocer su opinión al Ministro.

D. Estudios de sectores

59. La Comisión ha elaborado informes sobre ocho sectores de la economía (el pequeño sector del té, el café, el azúcar, el petróleo, la cerveza, las bebidas gaseosas, el cemento y los medios electrónicos) examinando el estado de la competencia en cada uno de ellos y la posible existencia de prácticas comerciales restrictivas. De su contenido se desprende la posible existencia de prácticas anticompetitivas en varios sectores que deberían investigarse más a fondo.

V. PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA, REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

A. Creación de una cultura de la competencia

60. La promoción de la competencia se refiere a las actividades que tienen por fin promover un entorno competitivo para las actividades económicas mediante un mecanismo diferente de la aplicación de la ley, principalmente a través de su relación con otros órganos del Estado y una mayor sensibilización del público a las ventajas de la competencia. En la mayoría de los países esta función está a cargo del órgano nacional de defensa de la competencia.

61. En Kenya, el mandato de la Comisión no incluye una función de promoción de la competencia. La ley guarda silencio sobre la cuestión, que no está legalmente incluida en ninguna de las obligaciones de la Comisión. Ésta, por tratarse de un órgano del Estado, se ve impedida de realizar la mayoría de las actividades que constituyen la promoción de la competencia.

62. A pesar de las limitaciones jurídicas y administrativas, la Comisión ha tomado la iniciativa de sensibilizar al público y promover el cumplimiento de las normas de la competencia. Desde su creación, la Comisión ha asumido la tarea enorme y sumamente importante de crear una conciencia de la competencia y apoyar las correspondientes políticas entre el público en general y en la comunidad empresarial. La falta de una "cultura de la competencia" en el país es un obstáculo grave a la labor de la Comisión y uno de los retos principales con que se enfrenta.

63. La estrategia de cumplimiento e información de la Comisión incluye la educación e información del público mediante discursos, publicaciones y directrices, la existencia de un sitio web exhaustivo y actualizado y programas de enlace con todos los consejos de distrito del país. La comisión también proporciona asesoramiento al Gobierno, así como a comités parlamentarios, autoridades locales,

organizaciones profesionales, sindicatos y consumidores sobre cuestiones de competencia.

64. La Comisión tiene un amplio abanico de interlocutores con necesidades de información variables. Por consiguiente, es importante que su estrategia de información y cumplimiento sea lo suficientemente diversificada como para atender a las necesidades de todos sus clientes. La cuestión se ve exacerbada en Kenya por la diversidad geográfica, económica y cultural del país.

B. Política de la competencia y reducción de la pobreza

65. Las autoridades de defensa de la competencia de los países en desarrollo deberían promover la política de la competencia como medio de reducir la pobreza. Una política de la competencia eficaz puede favorecer el crecimiento económico al hacer más eficientes los diferentes mercados, y los beneficios pueden producir una reducción de la pobreza. La promoción de la competencia desempeña un papel importante en el logro de estos resultados.

66. El sector privado es un motor importante de crecimiento y puede hacer una contribución significativa a la reducción de la pobreza. Los mercados son los mecanismos por los que opera el sector privado, y la política de la competencia vela por su funcionamiento eficiente y por que produzcan los beneficios esperados. El *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001* del Banco Mundial afirma que los mercados son fundamentales para la vida de los pobres. Al brindar oportunidades de realizar actividades productivas, los mercados del sector privado pueden promover el crecimiento y reducir la pobreza. El aumento de la eficiencia de los mercados traerá aparejados beneficios para los pobres y ayudará a reducir la pobreza siempre que éstos puedan participar en sus actividades.

67. En los países en desarrollo, como por ejemplo en Kenya, los pobres pueden participar en los mercados de diferentes maneras. Como consumidores, pueden beneficiarse de una reducción de los precios, un aumento de la calidad y una oferta más variada, que son los resultados que se prevé que dará un mercado competitivo. Como

empleados, pueden beneficiarse de puestos de trabajo mejor remunerados y más productivos y el efecto neto sobre el empleo puede ser positivo a medida que se expande el mercado. Los pobres también pueden participar en el mercado como empresarios, en particular si hay posibilidades de crear pequeñas empresas. Por último, un mayor crecimiento económico debería traer aparejada una mayor recaudación impositiva que, si se utiliza para brindar servicios o infraestructura a las que tengan acceso los pobres, representa otro medio de reducir la pobreza.

68. La política de la competencia puede hacer una contribución directa al desarrollo económico al promover una asignación eficiente de los recursos, impedir las conductas anticompetitivas y las excesivas concentraciones en la economía, aumentar la capacidad del país de atraer la inversión extranjera directa y asegurar los beneficios de la privatización y la reforma regulatoria.

69. Para que el crecimiento económico reduzca la pobreza y ayude a alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, sus beneficios deben llegar a los pobres. La creación de mercados competitivos en el sector privado es una de las contribuciones importantes que se pueden hacer a este proceso, siempre que los pobres tengan acceso a los mercados y, por consiguiente, tengan incentivos y medios para mejorar su situación económica.

C. Cuestiones de protección del consumidor

70. La ley de la competencia de Kenya no contiene disposiciones explícitas sobre protección del consumidor. De hecho, la Comisión tendría dificultades para justificar cualquier actividad en la materia. La necesidad de una ley general sobre el consumo es aún objeto de debates, aunque la mayoría de los interesados están a favor de su promulgación.

71. La cuestión que se plantea con mayor frecuencia es si hay motivos para combinar la política de la competencia y la protección del consumidor en un solo organismo. Obviamente, la protección del consumidor de toda conducta engañosa y fraudulenta por parte de los

vendedores guarda una estrecha vinculación con la política de la competencia y en muchos países de la región se ha estimado conveniente combinar las dos ramas de la regulación del mercado en un único organismo. La política de la competencia tiene por fin aumentar el bienestar del consumidor en todos los sentidos. Por ejemplo, un aumento de la eficiencia de la economía es la mejor forma de favorecer al máximo el bienestar del consumidor. Por otra parte, el mantenimiento de la competencia permite una distribución óptima de los recursos, cuyos beneficiarios son los consumidores en general.

72. Existen motivos fundados para incluir disposiciones adecuadas de protección del consumidor en la legislación. Las siguientes son algunas de las ventajas de este criterio:

- Se cuenta con una ley clara sobre el bienestar del consumidor, que es necesaria porque las normas de regulación de la competencia del Mercado Común de África Meridional y Oriental (MECAFMO) incluyen disposiciones sobre el consumo;
- Se institucionaliza el objetivo de la ley de la competencia de asegurar el bienestar del consumidor;
- Las empresas tienen menos posibilidades de adoptar prácticas desleales y con ello privar a los consumidores de los beneficios de los mercados competitivos a corto plazo;
- Se da al organismo la oportunidad de demostrar resultados tangibles de forma rápida y económica;
- Se garantiza una relación más rápida y sólida con los consumidores (mediante los grupos de consumidores);
- Se proporcionan incentivos que obedecen a las leyes del mercado para que el comercio interno de bienes y servicios cumplan las normas básicas de un comercio justo;

- Sirve del vínculo básico con órganos de ejecución del extranjero y la red internacional de supervisión de los mercados.

73. Cabe reconocer que la inclusión de disposiciones de protección del consumidor inadecuadas puede crear desventajas, como por ejemplo:

- Restar prioridad a las investigaciones sobre cuestiones de competencia y desviación los escasos recursos disponibles a otros fines;
- Duplicación de las leyes e instituciones nacionales existentes;
- Creación de normas más estrictas para los bienes y servicios comercializados a nivel internacional.

74. En algunos países, la legislación sobre protección del consumidor es parte de la ley de la competencia, mientras que en otros son dos cuerpos separados. Todas las leyes de la competencia nacionales de la región (con excepción de Sudáfrica) incluyen disposiciones sobre protección del consumidor, al igual que las leyes de la competencia de países tan diversos como Australia, el Canadá, Francia, la India, Lituania, Polonia y Venezuela.

VI. CONCLUSIONES Y OPCIONES NORMATIVAS

A. Panorama general

75. La ley de la competencia de Kenya en vigor fue concebida originalmente como una medida transitoria para el paso del país de un régimen de control de precios a una economía de mercado. Hace ya tiempo que habría que haberla reemplazado por una ley de la competencia moderna. El Gobierno de Kenya ha reconocido esta situación y ha creado un equipo de tareas para revisar la ley².

76. La ley de prácticas comerciales restrictivas, monopolios y control de precios está desactualizada y no crea un régimen amplio y eficaz para la política de la competencia de Kenya. Contiene una serie de disposiciones poco habituales que, según ha demostrado la experiencia, ha sido difícil poner en práctica. (Por ejemplo, no se han dictado órdenes respecto de concentraciones injustificadas de poder económico.) La laguna más evidente de la ley en vigor es la falta de disposiciones relacionadas con el abuso de una posición dominante. Como Kenya es miembro del MECAFMO y de la Comunidad del África Oriental (CAO), la nueva ley debería armonizarse con los regímenes de la competencia de estas organizaciones.

77. La Comisión de Monopolios y Precios es responsable, en virtud de la ley, de investigar las prácticas anticompetitivas y asesorar al Ministro de Finanzas, quien adopta las decisiones finales. La Comisión es un departamento del Ministerio.

78. La Comisión se creó en 1989 y, por consiguiente, ha adquirido experiencia a lo largo de los años, aunque el número de casos tratados ha sido relativamente pequeño, en particular en los primeros años de su actividad. Sus recientes investigaciones de diversos sectores ha puesto de manifiesto la posible existencia de cárteles y otras prácticas anticompetitivas que justifican investigaciones en profundidad.

² *Kenya Gazette*, notificación N° 3692 de 20 de mayo de 2005.

79. La Comisión tiene una plantilla de 22 funcionarios profesionales, que en todos los casos tienen formación en ámbitos pertinentes del derecho y la economía. (Por ejemplo, tres funcionarios obtuvieron licenciaturas en 2003.) Es necesario que adquiera más experiencia en la aplicación de la ley y la tramitación de los casos, para lo cual es esencial un fomento de la capacidad.

80. Hasta el presente no se han aprovechado plenamente las competencias del tribunal de la competencia, que se ha ocupado de sólo un caso desde su creación. El tribunal, cuyos miembros son designados por el Ministro, entiende de los recursos de las decisiones de éste, situación que se considera poca satisfactoria.

81. Al ser un departamento del Ministerio, la Comisión no es autónoma y, por consiguiente, no tiene grandes posibilidades de desplegar actividades de promoción de la competencia. Por ejemplo, el Comisionado no da comunicados o conferencias de prensa directamente, actividad que por lo general queda en manos del Ministro. Se trata de una restricción grave, ya que las autoridades de la competencia deben desempeñar una función de promoción importante, en particular en los países en desarrollo. Es cierto que el mandato que se ha dado al equipo de tareas creado para revisar la ley de la competencia incluye "la creación de un órgano de la competencia autónomo". Al parecer no existe en Kenya una sólida cultura de la competencia y muchos interesados hicieron referencia a la falta de conocimientos sobre la ley de la competencia y la Comisión. Es importante que ésta tenga más visibilidad y asuma una función más proactiva de promoción de la competencia en la economía de Kenya. A pesar de que se trata de un aspecto especialmente importante, la labor de aplicación de la ley realizada por la Comisión es limitada.

82. La Comisión debería promover la política de la competencia como medio para ayudar a reducir la pobreza en Kenya. Si se aumenta la competitividad de los mercados, los beneficios pueden llegar a los pobres, siempre que éstos participen en ellos. Lo pueden hacer como consumidores, beneficiándose de una reducción de los precios; como empleados, con el aumento del empleo; o como empresarios, con

mayores oportunidades de ganarse la vida. Las organizaciones de consumidores no ocupan un lugar destacado en Kenya y, por consiguiente, existen pocos cabildeos en favor de los beneficios de la competencia. La ley en vigor no cuenta con disposiciones de protección del consumidor, pero sí existen en la legislación del MECAFMO. Si se la facultase para abordar cuestiones de protección del consumidor, la Comisión podría tener un perfil más destacado y demostrar de qué manera los consumidores pueden beneficiarse directamente de los trabajos de ese organismo.

83. En Kenya existe un número relativamente grande de órganos de regulación sectorial, que van de las telecomunicaciones al sector del té. Se considera que los sectores regulados no están incluidos en el ámbito de aplicación de la ley de la competencia que supervisa la Comisión, aunque algunos de los órganos tienen responsabilidades en la materia. Resulta claro que la regulación técnica desempeña un papel importante junto con la vigilancia de la competencia, por ejemplo cuando se examinan las posibles fusiones. El caso de la fusión propuesta entre los intereses de Nation and Capital en el ámbito de los medios de comunicación es ejemplo de un caso en que los requisitos de control técnico llevaron a prohibir una fusión que no había planteado problemas desde el punto de vista de la competencia. Sin embargo, no queda en claro cuál es la relación actual entre la ley de la competencia y la regulación sectorial. Es necesario racionalizar la aplicación de la ley de la competencia y definir la relación entre los diversos órganos reguladores y la Comisión.

84. Debe volver a diseñarse la arquitectura general del régimen de la competencia de Kenya. Debería revocarse la Ley de prácticas comerciales restrictivas, monopolios y control de precios y reemplazarlas por una ley de la competencia moderna. También es necesario revisar la estructura institucional. Debe especificarse la interacción entre la Comisión, el Tribunal y los órganos reguladores a fin de que se asignen y comprendan claramente las responsabilidades de cada uno. Los nuevos procedimientos de aplicación, según el mandato que se ha dado al equipo de tareas designado para revisar la ley de la competencia, deben ser "fáciles de aplicar para los

funcionarios de la competencia, los tribunales y también la comunidad empresarial".

B. Opciones normativas que podrían examinarse

1. Reemplazar la Ley de prácticas comerciales restrictivas, monopolios y control de precios por una ley de la competencia moderna

85. La ley, que se concibió como un instrumento provisional, debe revocarse. El Gobierno ha dicho que la ley está "desactualizada"³, y resulta obvio que ya no resulta útil. La parte IV, que se ocupa del control de precios, está obsoleta. Debería redactarse una ley de la competencia moderna, que podría basarse en la ley modelo de la UNCTAD, teniendo en cuenta las circunstancias particulares de la economía keniana. La nueva ley debería disponer el control de los acuerdos anticompetitivos, la prohibición del abuso de una posición dominante y el control de las fusiones y las absorciones. También deberían revisarse los procedimientos de aplicación para que la nueva ley dé facultades de investigación efectivas y recursos adecuados. La nueva ley debería armonizarse con la ley de la competencia del MECAFMO y la propuesta de ley de la CAO.

2. Transformar la Comisión de Monopolios y Precios en un órgano de defensa de la competencia autónomo

86. El organismo de defensa de la competencia debe ser autónomo, pero no independiente del Gobierno. En muchos países se observa la tendencia a crear una estructura en forma de junta más que en un único encargado de adoptar decisiones y que los miembros de la junta sean designados por el Gobierno. Es especialmente importante que el organismo se autónomo para que pueda realizar actividades de promoción y que se convierta en un defensor visible de la competencia y el bienestar del consumidor.

³ Estrategia de recuperación económica de Kenya para la creación de riqueza y empleo 2003-2007.

3. Dar al organismo de defensa de la competencia una función oficial de promoción

87. En vista de la importancia del trabajo de promoción en los países en desarrollo, el organismo de defensa de la competencia debería tener una función oficial, establecida por la ley, que incluya la formulación de comentarios sobre cuestiones de competencia. Se podría pedir al organismo que examinase los proyectos de ley y reglamentaciones o la legislación en vigor, así como otras actividades del Gobierno, señalando todos los efectos anticompetitivos y las consiguientes ineficiencias y brindando asesoramiento al respecto. Por otra parte, el organismo debería solucionar el problema de la falta general de conocimientos sobre el derecho de la competencia mediante actividades de educación y publicidad, formulando comentarios sobre cuestiones concretas y ocupándose de casos destacados de conductas anticompetitivas. Así se podrá crear una cultura de la competencia, que actualmente no existe en Kenya.

4. Incluir los regímenes sectoriales en el marco del derecho de la competencia

88. En principio, el organismo de defensa de la competencia debería estar en condiciones de examinar cuestiones de competencia en todos los sectores de la economía. Se trata de una disposición práctica, ya que en un país en desarrollo en que los conocimientos especializados sobre cuestiones de competencia son limitados no es probable que los órganos reguladores sectoriales tengan los conocimientos necesarios. Sin embargo, los órganos reguladores tienen sin duda una función importante de regulación técnica, que debería coordinarse con la supervisión de las cuestiones de competencia que realiza el organismo especializado. En otros países existen diferentes modelos que pueden servir de base. Se puede dar a los órganos de regulación facultades independientes o simultáneas en materia de competencia (lo que no se recomienda por las razones que ya se explicaron) o se les puede exigir que consulten al organismo de defensa de la competencia sobre cuestiones en esa esfera, o bien se puede exigir a ese organismo que los consulte antes de decidir sobre

cuestiones de competencia que afectan al sector. Sin embargo, es necesario que se comprenda bien de qué manera se ejercerán las facultades que pueden superponerse o entrar en conflicto entre sí.

5. Introducir umbrales y plazos de revisión para el control de las fusiones

89. En la legislación en vigor no hay umbrales de fusión, lo que significa que se somete al proceso de aprobación a todas las fusiones, incluso las pequeñas operaciones que es muy probable que no tengan ningún efecto adverso en la competencia. Se produce así una mala asignación de recursos que podrían utilizarse más eficazmente con otros fines. Se deben introducir umbrales en la nueva ley, que se fijarían por investigaciones empíricas para que sólo se someta a control a las transacciones que podrían tener efectos anticompetitivos. También se debería contemplar la posibilidad de introducir plazos para el examen de las fusiones. Este aspecto se menciona en el mandato del equipo de tareas, junto con los umbrales de fusión, y tendría por efecto dar mayor certidumbre a la comunidad empresarial.

6. Incluir en la ley disposiciones sobre protección del consumidor

90. Aunque en rigor las medidas de protección del consumidor, como por ejemplo el control de la publicidad engañosa, no son parte de derecho de la competencia, guardan con ella una estrecha relación y es muy ventajoso combinar los dos ámbitos, en particular en el contexto de los países en desarrollo. A menudo es más fácil tomar medidas para defender los derechos del consumidor que aplicar las políticas de competencia, y pueden obtenerse resultados que son obvios y dan frutos inmediatos para muchos consumidores. Así pues, se aumenta la visibilidad del órgano de defensa de la competencia y se demuestra su pertinencia y eficacia.
