



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**Experiencia Profesional de un Investigador adscrito a la Dirección General de Investigaciones de Prácticas Monopólicas Absolutas de la Comisión Federal de Competencia Económica.**

**TESINA**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:**

**LICENCIADO EN ECONOMÍA**

**PRESENTA**

**Carlos Eduardo Reyes Prieto**

**DIRECTORA DE TESINA:**

**LICENCIADA ELVIA GLORIA PATIÑO CABRERA**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX.**

**JUNIO 2017**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Índice

Justificación y delimitación.....	3
Objetivo General.....	4
Objetivos Particulares.....	4
Marco Histórico.....	5-9
Introducción.....	10-11
Capítulo 1. Competencia Económica en México	
1.1 Introducción.....	12
1.2 Definición de competencia económica.....	12-15
1.3 Historia de la competencia económica en México.....	16-19
1.4 Estadísticas de la competencia económica en México.....	19-27
Capítulo 2. Comisión Federal de Competencia Económica	
2.1 Introducción.....	28
2.2 Estructura y funcionamiento de la Comisión Federal de Competencia Económica.....	28-33
2.3 Autoridad Investigadora.....	34-41
2.4 Dirección General de Investigaciones de Prácticas Monopólicas Absolutas.....	41-49
Capítulo 3. Combate a las Prácticas Monopólicas Absolutas por parte de la Dirección General de Investigaciones de Prácticas Monopólicas Absolutas	
3.1 Introducción.....	50
3.2 Diferencia entre Prácticas Monopólicas Absolutas y Prácticas Monopólicas Relativas.....	50-51
3.3 Definición de Prácticas Monopólicas Absolutas.....	51-54
3.4 ¿Cómo detectar las Prácticas Monopólicas Absolutas?.....	54-60
3.5 Sanciones.....	60-61
Capítulo 4. Experiencia Profesional	
4.1 Introducción.....	62
4.2 Investigación por la posible comisión de Prácticas Monopólicas Absolutas en el mercado de la producción, distribución y comercialización de azúcar en el territorio nacional.....	62-71
Conclusiones.....	72-73
Bibliografía.....	74-75

## Agradecimientos

Agradezco a mis padres que siempre han estado conmigo, apoyándome y motivándome a ser una mejor persona cada día.

A mi mamá, por ser la persona más importante en mi vida.

A mi papá, por guiarme y ser un gran ejemplo.

A mis hermanos, gracias por compartir nuestros logros y por estar siempre conmigo.

Agradezco a la Licenciada Elvia Gloria Patiño, por apoyarme y guiarme desde que comencé con este trabajo.

Le dedico este escrito a mis amigos y profesores de la Universidad, con los cuales compartí cinco años de aprendizaje.

Finalmente, quiero dedicar a mi amigo Marco este logro, siempre estarás en el recuerdo de todos nosotros, tus amigos.

## Justificación y delimitación

En mayo de dos mil quince, mientras cursaba el último semestre de mis estudios en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (FE) y terminaba mis prácticas profesionales en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, tuve la oportunidad de ingresar como consultor externo a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), específicamente a la Autoridad Investigadora (AUTORIDAD), dentro de la Dirección General de Investigaciones de Prácticas Monopólicas Absolutas (DGIPMA).

Como consultor externo, logré tener un primer acercamiento a la política de competencia en México, particularmente desde el punto de vista de la autoridad.

Al terminar mis funciones como consultor externo, obtuve una oferta por parte de la COFECE y me incorporé oficialmente como servidor público, continuando mi labor hacia el interior de la AUTORIDAD de la COFECE.

Durante los dos años que llevo laborando en la DGIPMA de la COFECE, he participado en diversas investigaciones junto a un equipo de profesionales altamente capacitados, conformado principalmente por abogados y economistas. Dichas investigaciones han versado sobre sectores de suma importancia para el país, como son: el sector azucarero, bancario, transporte, así como las contrataciones públicas.

En general, mis funciones se han enfocado en combatir la presencia de Prácticas Monopólicas Absolutas (PMAs), prácticas sumamente dañinas para el proceso de competencia en México y sobre las cuales hablaré a fondo en el presente trabajo.

Derivado de lo anterior, me he dado a la tarea de presentar en este documento dos grandes apartados. En el primero, describo las generalidades de la política de competencia en México y hago énfasis en las características de las PMAs. En el segundo apartado, me centro en describir mi experiencia profesional en la COFECE, mostrando la naturaleza de mis funciones y aportaciones realizadas en mi campo de trabajo, lo anterior, relacionado con mi formación académica en la FE.

## **Objetivo General**

Describir la inserción y desempeño de un egresado de la FE en el sector público en México, específicamente en la DGIPMA de la COFECE.

## **Objetivos particulares**

1. Destacar la importancia de la competencia económica en México y el combate a las PMAs.
2. Describir las actividades y aportaciones realizadas durante mi experiencia profesional en la DGIPMA.
3. Mostrar las ventajas de estudiar en la FE, capacidades técnicas adquiridas y la relación entre la formación académica y la práctica profesional.

## Marco Histórico

A continuación, se retoman los antecedentes expuestos por Gellhorn, Kovacic y Calkins (2004) en su libro “*Antitrust Law and Economics in a Nutshell*” para entender la evolución del derecho a la competencia económica, el cual, desde sus inicios ha intentado impedir la presencia de monopolios, sancionar a los cárteles y, en general, fomentar el proceso de competencia y libre concurrencia en los mercados.

Las prácticas anticompetitivas han estado presentes a lo largo de la historia, desde la antigua Grecia en donde se presentó un caso documentado en contra de un cartel de distribuidores de grano en Atenas en el año 386 A.C. Estas prácticas por parte de particulares han generado un efecto de preocupación en la sociedad, mostrando la necesidad de regular dichas conductas y en su caso sancionar a los responsables.

Otro caso presente en la historia se dio en 1602, cuyo origen se ubica en el momento en que la reina Isabel otorgó a su novio Darcy, la exclusividad de importar barajas a Inglaterra, cuando otra persona vendió barajas en Inglaterra, Darcy impugnó esta violación a su monopolio, pero los magistrados de la corte decidieron que era ilegal dicho monopolio y rechazaron la demanda. La decisión se justificó en lo perjudicial de dicho monopolio para los competidores existentes y potenciales; la negación a otros participantes de practicar el comercio, y la generación de productos a precios mayores y de menor calidad.

La corte inglesa promulgó en 1624 la Ley de Monopolios, prohibiendo todos los monopolios, excepto en casos excepcionales. Con el paso del tiempo los tribunales de derecho consuetudinario<sup>1</sup> fueron menos tolerantes a los monopolios, ya que determinaron que los monopolios perjudicaban a los competidores existentes y potenciales, es decir se negaba la oportunidad de practicar libremente el comercio y en consecuencia se dañaba al consumidor.

---

<sup>1</sup> El derecho consuetudinario es la expresión de la norma jurídica a través de la conducta de los hombres integrados en la comunidad. La norma consuetudinaria o costumbre es, pues, una norma de conducta que, observándose con conciencia de qué obliga como norma jurídica, es tan obligatoria como la contenida en un texto legal. El origen de la norma consuetudinaria o costumbre jurídica se encuentra en los usos o prácticas sociales. Recuperado el 9 de enero de 2017, de: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/derecho-consuetudinario/derecho-consuetudinario.htm>

El derecho consuetudinario intentaba limitar las restricciones al comercio, prohibir los arreglos anticompetitivos que tenían como fin fijar precios, y de alguna forma frenar el poder monopólico. Estas primeras limitaciones son semejantes a las leyes de competencia actuales, por lo que es previsible determinar que el derecho consuetudinario sentó las bases para la creación de leyes antimonopolios en Inglaterra, Estados Unidos, y en una gran cantidad de países posteriormente, como es el caso de México.

Asimismo, es importante mencionar que, en diversas ocasiones, dicho derecho consuetudinario al derivar de las costumbres comerciales y ser referido a casos particulares era poco claro, principalmente en lo referente a las sanciones de las restricciones “absolutas”, generando dudas en los tribunales sobre si dichas prácticas debían castigarse per se o bien, mediante una prueba de razonabilidad donde se probara la eficiencia de la implantación de dichas prácticas.

Después de la Guerra Civil Estadounidense (1861-1865) se dio un importante desarrollo de la red ferroviaria en aquel país, siendo claro que en dicho sector existían pocas oportunidades de competencia, al encontrarse características que reducían las posibilidades de incursión en el mercado de nuevos participantes, como la prohibición de construir vías férreas en áreas sumamente pobladas, aún con los recursos y facultades para expropiar terrenos.

Las empresas ferroviarias aumentaban sus precios indiscriminadamente cuando poseían el monopolio de alguna región, y reducían sus tarifas en las áreas en las que existía competencia con el fin de eliminarla, el derecho consuetudinario se mostró ineficiente para disciplinar a las empresas existentes en el mercado. Esto generó la creación de dependencias regulatorias estatales, las cuales vigilaban tarifas y precios, pero que eran ineficientes a la hora de vigilar el comercio interestatal, ya que su naturaleza limitaba el alcance de su actuar.

Lo expuesto anteriormente dio paso a la creación por parte del Congreso Estadounidense de la Comisión Interestatal de Comercio en 1887, la cual tuvo como principal objetivo asegurar la existencia de tarifas justas y la prohibición de la discriminación indebida, dicha Comisión cambió el enfoque de la regulación gubernamental, por el de un mercado competitivo.

Asimismo, de manera paralela se fortalecieron en Estados Unidos los “*trusts*” (la denominación de trust fue aplicada a todas las uniones comerciales con un fin determinado

de las cuales se tenía una sospecha) y el caso más representativo de ellos fue el de la Standard Oil Company. Estos trusts generaban restricciones irrazonables al comercio mediante la implementación de monopolios ilegales.

Los trusts fueron creando rápidamente una preocupación en la sociedad y en el gobierno, por lo que la percepción general era que dichas uniones podrían poner en riesgo el proceso de competencia, además de concentrar los negocios poco a poco en un menor número de participantes generando prácticas predatorias en los distintos mercados.

En contraste, existían unos pocos defensores de los trusts, los cuáles indicaban que limitar su poder iba en contra del proceso de libre competencia, ya que su creación era un resultado deseable de la competencia.

En 1890, el Congreso norteamericano determinó, con base en los elementos puestos sobre la mesa, dar paso a la implantación de la llamada Ley Sherman, considerada la primera ley integral en temas de competencia económica en Estados Unidos; ésta fue concebida por sus partidarios en el Congreso como la materialización de una ley que considerara los principios del derecho consuetudinario, velando por la competencia y encarnando una animadversión por los cárteles y las prácticas anticompetitivas que tuvieran como fin la generación de restricciones al comercio. Asimismo, incorporó el combate a las uniones con un fin determinado que restringiera el comercio y monopolizara el mercado.

La Ley Sherman adoptó un esquema en el cual se dividían las restricciones al comercio en dos grupos, el primero conformado por las restricciones subordinadas evaluadas mediante la regla de la razón, y el segundo conformado por los cárteles, considerados injustificables en su totalidad y sujetos a condenas independientes a las circunstancias del mercado. Dicha división sentó las bases que sustentaron las leyes de competencia por más de un siglo.

Si bien, la Ley Sherman registró un precedente importante auxiliando a los tribunales de derecho consuetudinario en la determinación del estándar adecuado para la evaluación de las restricciones al comercio, es fundamental señalar que la evolución de las conductas anticompetitivas generó consecuentemente la evolución del derecho consuetudinario, esto hizo que continuaran las interpretaciones judiciales caso por caso, consideradas en ocasiones incorrectas.

La Ley Sherman no especificaba las conductas prohibidas, únicamente dotaba a los tribunales federales de una nueva competencia, basada en la creación de un derecho consuetudinario federal, apoyado por los elementos pertenecientes a la Ley, estos eran sumamente generales y daban paso a la discrecionalidad en las decisiones, las cuales en ocasiones no eran congruentes con los precedentes existentes.

Sin duda el caso más famoso decidido por la Suprema Corte durante la vigencia de la Ley Sherman fue el de la Standard Oil, al ordenar la desincorporación del trust petrolero en 1911, ya que consideró que esta sociedad había restringido irrazonablemente el comercio mediante la implementación de prácticas discriminatorias y desleales en contra de la competencia. Como consecuencia del fallo emitido por la corte, la Standard Oil se dividió en treinta y cuatro empresas independientes, estableciendo quizá el precedente más representativo del sistema antimonopolios en Estados Unidos.

Al mismo tiempo, esta decisión creó un entorno de incertidumbre respecto de si la Corte había cambiado mediante su interpretación lo que dictaba la Ley Sherman, ya que, al tener poder para decidir caso por caso, había determinado sancionar únicamente las “*restricciones irrazonables al comercio*” y no las “*restricciones al comercio*” como dictaba en principio la Ley, dejando una ligera línea, casi imperceptible para las empresas respecto las restricciones permitidas y las llamadas irrazonables.

En consecuencia, para el año 1914 se creó la Comisión Federal de Comercio y se promulgó la Ley Clayton, ya que, al intentar definir nuevamente cuáles eran las prácticas ilegales, se concluyó que delimitarlas podría ser perjudicial al no contemplar prácticas innovadoras que fueran consideradas restrictivas, en consecuencia, se presionó por la creación de una condena general a las prácticas comerciales indeseables. El Congreso decidió encomendar a la nueva dependencia administrativa (Comisión Federal de Comercio) la responsabilidad de aplicar la Ley.

La creación de la Comisión Federal de Comercio por parte del Congreso norteamericano atendió a la necesidad de crear una nueva dependencia que emitiera resoluciones con base en su propio enfoque, desarrollara las políticas antimonopolios y contara con personal

profesional que conformara un equipo interdisciplinario, ésta Comisión únicamente tendría jurisdicción civil, a diferencia del ya establecido Departamento de Justicia Estadounidense.

El desarrollo e implementación de las leyes antimonopolios se ha enfocado en privilegiar la competencia, eliminar las prácticas restrictivas y sancionar el poder monopólico.

El trabajo del Departamento de Justicia, la Comisión Federal de Competencia y los tribunales especializados en Estados Unidos, ha reducido el número de casos antimonopolio revisados en la corte de manera impresionante, dejando las decisiones respecto al tema a jueces de distrito o a tribunales de apelaciones, los cuales no crean normas de aplicación nacional.

México es uno de los países que ha adoptado las mejores prácticas en temas de competencia implementadas en Estados Unidos, aprobando en 1992 la reforma al artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, sobre la cual nos enfocaremos más adelante.

## Introducción

A lo largo de la historia, la competencia ha tenido un lugar primordial en el desarrollo de la sociedad, competir siempre se ha visto como la oportunidad de reinventarse y mejorar, ya que motiva a cualquier participante para superar a sus competidores.

En concreto, la competencia económica es una materia apasionante que demanda la aplicación de conceptos económicos y jurídicos de manera cotidiana, por lo que se vuelve fundamental el conocimiento de ambas ciencias.

En este sentido, se vuelve aún más interesante aplicar la política de competencia con el fin de detonar el crecimiento económico y favorecer los intereses generales de la sociedad.

La importancia de la COFECE radica en la necesidad de garantizar las mejores condiciones de competencia en los mercados en México. Sin embargo, esta encomienda no es nada fácil, ya que al intentar suprimir los obstáculos que generan ineficiencia y falta de competencia en los mercados, ya sean propiciados por regulaciones equívocas o conductas anticompetitivas, los beneficiados por esta situación siempre buscan continuar con dichos privilegios, por lo que destinan una gran cantidad de recursos para mantenerlos.<sup>2</sup>

El presente informe pretende mostrar de manera general los acontecimientos que han llevado al gobierno a destinar una gran cantidad de recursos al tema de competencia en los últimos años, describiendo los alcances y logros de la política de competencia en México.

Para entender la implantación de las leyes antimonopolios en México y, en consecuencia, la creación de la COFECE como órgano autónomo que busca garantizar la libre competencia y concurrencia en los mercados, es fundamental establecer la relación que su crecimiento y logros han tenido con la promoción de su actuar y la eficacia de sus resoluciones.

La estructura del presente trabajo busca, en primera instancia, mostrar las generalidades de la política de competencia en México; posteriormente ahondar sobre la constitución y funcionamiento de la COFECE, mostrando los resultados obtenidos por este órgano autónomo; a continuación, me enfocaré en las atribuciones y desempeño de la DGIPMA, para lo cual

---

<sup>2</sup> Pérez, Motta, Eduardo (2013). *“La política de competencia en el umbral de la consolidación”* (página 81). México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

mostraré las características de las PMAs y la forma en que son detectadas, investigadas y sancionadas estas prácticas en México; y, finalmente concluiré mostrando los aportes realizados en una de las investigaciones más relevantes de los últimos años para la AUTORIDAD.

Pertenecer a la COFECE ha sido una gran oportunidad de aplicar y potenciar los conocimientos adquiridos en la FE, por lo que presentar mi experiencia profesional es una oportunidad de mostrar las capacidades técnicas adquiridas durante los cinco años de formación en la FE.

## Capítulo 1. Competencia Económica en México

### 1.1 Introducción

La cultura de la competencia debe estar presente en todos los mercados, garantizando el mayor bienestar posible para los consumidores, fomentar esta cultura es tarea del estado, pero también del sector empresarial, académico y de los consumidores finales.

En este capítulo comenzaré definiendo qué es la competencia económica, enseguida hablaré de la historia y antecedentes de la competencia económica en México, para posteriormente mostrar los resultados alcanzados actualmente por el órgano antimonopolios del país.

### 1.2 Definición de competencia económica

La competencia económica es un factor determinante para el crecimiento de cualquier nación, en los mercados donde existe competencia económica, las participaciones de mercado de cada empresa se determinan con base en la satisfacción que sus productos y servicios ofrecen al consumidor final, esto quiere decir que se toman en cuenta variables como el precio y la calidad de los bienes y servicios que ofertan.<sup>3</sup>

La competencia económica debe ser vista como un elemento necesario y no como uno complementario en cualquier mercado, ya que instaurar y fomentar la competencia es la única manera de garantizar beneficios para la sociedad, esto quiere decir, beneficiar tanto a productores como consumidores.

Asimismo, la COFECE define a la competencia económica como el esfuerzo que realizan dos o más personas, comercios o empresas, para ofrecer más opciones de productos y servicios de mayor calidad y a mejores precios. Al existir condiciones de competencia las empresas buscan obtener la preferencia de los consumidores a través de la oferta de más y mejores opciones de consumo, lo que se traduce en mayor calidad y variedad de productos y servicios

---

<sup>3</sup> COFECE (2015). “*Plan Estratégico 2014-2017*”. México: COFECE. Recuperado el 12 de enero de 2017, de: [https://www.cofece.mx/cofece/attachments/article/37/PE\\_2014-2017\\_act\\_2015.pdf](https://www.cofece.mx/cofece/attachments/article/37/PE_2014-2017_act_2015.pdf)

a mejor precio. De esta forma las empresas pretenden permanentemente obtener la preferencia de sus clientes, para lo cual invierten, innovan y se reinventan.<sup>4</sup>

A continuación, se muestra un esquema con los beneficios que trae consigo la competencia económica:



Fuente: “*Juntos por una cultura de la competencia*”, México: COFECE, recuperado el 12 de enero de 2017, de: [https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/DocumentoJuntos\(paginas\).pdf](https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/DocumentoJuntos(paginas).pdf)

Por otro lado, cuando no existe competencia en el mercado, las empresas carecen de incentivos para ofrecer más y mejores productos y servicios, atraer nuevos clientes o mantener los ya existentes, esto genera incentivos para coludirse, o para abusar de su posición en el mercado con el fin de establecer barreras a la entrada, las cuales garantizan que dicho agente continuará teniendo su posición dominante en el mercado.

<sup>4</sup> COFECE (2015). “*Juntos por una cultura de la competencia*”. México: COFECE. Recuperado el 12 de enero de 2017, de: [https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/DocumentoJuntos\(paginas\).pdf](https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/DocumentoJuntos(paginas).pdf)

En general la COFECE señala que con la falta de competencia “*los consumidores pagan más por menos, los empresarios enfrentan costos de operación más elevados, dejan de surgir nuevas empresas y dejan de crecer las existentes y, en consecuencia, el país pierde oportunidades de desarrollo*”, esto podría parecer razón suficiente para impulsar la competencia, ya que sin ella se frena el crecimiento económico, sin embargo, los intereses de las empresas con posiciones favorecedoras frente a la competencia, e inclusive, las que no enfrentan competencia, poseen grandes incentivos para continuar con el fomento a la falta de competencia en sus mercados.

En el mismo sentido, Pascual García Alba indica que “*A través de la competencia como condición sine qua non, los mercados suelen asegurar el funcionamiento óptimo de la economía*”,<sup>5</sup> esta afirmación refiere que la competencia no es deseable, sino, imprescindible para el funcionamiento eficiente de la economía, ya que la suma de mercados competidos trae consigo un funcionamiento eficaz de la economía de cualquier nación.

Esto lleva a la necesidad por parte del estado de regular de cierta forma los mercados, lo cual no quiere decir que se deba recurrir a una regulación excesiva o ineficiente, al contrario, es necesario una regulación puntual y controlada, ya que en el otro extremo, donde se encuentra la regulación nula, entendida como libre mercado, se han demostrado fallas al proceso de competencia y libre concurrencia, ya que la naturaleza de dichos mercados genera que las reglas dictadas en los mismos estén a cargo de los agentes preponderantes o dominantes, los cuales inevitablemente velan por beneficios particulares y no tienen como fin el bienestar de la sociedad, lo cual debe ser prioridad del estado.

Aunado a lo anterior, Federico Reyes Heróles en el libro “*La política de competencia en el umbral de la consolidación*” menciona que la competencia realmente importante es aquella que tiene una repercusión sobre la generación de riqueza, de prosperidad y de bienestar para las sociedades, en otras palabras, la competencia que incide en el desarrollo de la sociedad es la que se debe procurar y fomentar.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> García, Alba, Pascual (2004) “*Competencia Económica en México*” (página 91). México, Editorial Porrúa.

<sup>6</sup> Reyes, Heróles, Federico (2013) “*La política de competencia en el umbral de la consolidación*” (página 11). México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

En consecuencia, se puede afirmar que garantizar las condiciones para la existencia de una competencia real depende del estado, pero esta no es su única encomienda, ya que inevitablemente las empresas al encontrarse en un entorno de competencia, siempre buscarán aumentar su participación en el mercado, es allí donde encontramos otra tarea para el estado, garantizar que el crecimiento desmesurado de cualquier empresa no genere afectaciones al mercado que desemboquen en afectaciones para los consumidores, como pueden ser estructuras de mercado tendientes al oligopolio o monopolio.

Si bien el libre mercado se puede entender como sinónimo de competencia, lo expuesto anteriormente ha dejado claro que esta aseveración es incorrecta, ya que, una economía de libre mercado no garantiza la concurrencia libre de oferentes y demandantes en un mercado, ya que pueden existir barreras impuestas por las empresas establecidas en dicho mercado, es entonces que el papel del estado toma una relevancia trascendental, al ser el encargado de velar por la libre competencia y concurrencia, eliminando dichas barreras, ya sea como se acaba de mencionar, implementadas por las empresas, o por leyes o normas que tienden a proteger a unos cuantos y limitar el proceso de competencia.

Eduardo Pérez Motta menciona que la política de competencia debe anteponer el interés público sobre el privado, a través de una legislación que establezca estándares de conducta claros e imponga sanciones suficientes que logren persuadir conductas privadas que sean perjudiciales para la eficiencia en los mercados.<sup>7</sup>

Con estos elementos queda claro que la competencia económica es uno de los pilares fundamentales para potenciar el desarrollo de cualquier nación y en consecuencia generar un mayor bienestar para la sociedad.

Fomentar la competencia es una tarea compleja, pero necesaria, la cual México particularmente ha aceptado y trabajado en ella, mediante la aplicación de una nueva ley de competencia, además de promover legislaciones pro competitivas y fortalecer a la autoridad de competencia en el país.

---

<sup>7</sup> Pérez, Motta, Eduardo (2013) *“La política de competencia en el umbral de la consolidación”* (página 82). México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

### 1.3 Historia de la competencia económica en México

México es uno de los pioneros respecto a temas de competencia se refiere en América Latina, ya que en el artículo 28 de la Constitución de 1857 se mencionaba que *“No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones á título de protección á la industria. Exceptúanse únicamente los relativos á la acuñación de moneda, á los correos, y á los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley á los inventores ó perfeccionadores de alguna mejora.”*<sup>8</sup> si bien en este artículo no se hablaba a profundidad respecto al tema de los monopolios, en la forma de prohibirlos, el cómo castigarlos y/o las conductas de los particulares consideradas como ilegales, se sentaba un precedente importante que se incluiría en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 5 de febrero de 1917.

De esta forma, se complementó el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ya que se incluyeron nuevos conceptos y se especificaron las conductas prohibidas, dicho artículo indicaba entre otras cosas que:

*“(…) la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario, y que tenga por objeto el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite y tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquiera manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de alguno otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituye una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social”*.<sup>9</sup>

Esta declaración tiene claramente el objetivo de proteger los intereses de los consumidores en general, al intentar proteger a la sociedad de las prácticas abusivas por parte de los oferentes de cualquier producto y/o servicio, asimismo, intenta proteger la libre concurrencia de dichos oferentes, al prohibir los acuerdos que tengan como fin limitar la competencia.

---

<sup>8</sup> Promulgada el 5 de febrero de 1857.

<sup>9</sup> Promulgada el 5 de febrero de 1917.

Finalmente, se menciona que existirán castigos por parte de la ley, además de que la autoridad perseguirá estas prácticas, las cuales son consideradas completamente ilegales. Un punto fundamental a considerar es que dicho artículo se concentra en el alza de los precios a los consumidores, ya que se consideraba el efecto más notorio cuando no existía competencia en el mercado.

A partir de este momento, se promulgaron la Ley Reglamentaria del artículo 28 Constitucional en 1926 y la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en materia de Monopolios en 1931, con lo cual se buscó definir qué era un monopolio, los actos que conducían a él y los efectos negativos que pudiera causar a los consumidores, con lo que se dio un gran paso para definir y esclarecer las conductas prohibidas y la manera de sancionarlas.

Posteriormente, en 1992 el Estado promovió y aprobó la reforma del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre competencia, creando la Ley Federal de Competencia Económica (LFC), la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 24 de diciembre de 1992, lo cual dio paso a la creación de la Comisión Federal de Competencia (CFC), institución predecesora de la COFECE. Ésta reforma se dio en un entorno de liberalización de la economía.

La CFC se formó como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI),<sup>10</sup> el cual contaba con autonomía técnica para dictar resoluciones y tenía como principal objetivo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de la LFC.

En el año 2013 se presentó una iniciativa de reforma a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la competencia económica, esto con el fin de mejorar el marco normativo aplicable en México; de dicha iniciativa devino el decreto del 11 de junio de 2013, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos artículos<sup>11</sup> en temas de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión.

---

<sup>10</sup> Posteriormente la CFC se desempeñó como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía.

<sup>11</sup> Artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dichos cambios significaron la creación de la COFECE, y le otorgaron e ésta autonomía, ampliaron sus atribuciones y fortalecieron sus capacidades sancionatorias.

El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos actualmente establece que:

*“(...) quedan prohibidos los monopolios, la [sic] prácticas monopólicas (...) en los términos y condiciones que fijan la ley”,* asimismo, indica que *“El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes (...)”*.

Como se puede observar, del citado artículo se desprendió la creación y razón de ser de la COFECE, así como su misión de lograr que los mercados funcionen en condiciones de competencia.

Aunado a lo anterior, entre los cambios más importantes respecto de las atribuciones en materia de competencia, y no respecto a la administración, transparencia y en general funcionamiento de la COFECE, plasmados en la Reforma de Competencia en México, se pueden mencionar los siguientes:<sup>12</sup>

- i) El fortalecimiento de la COFECE, mediante el otorgamiento de nuevas y mayores facultades para ordenar medidas para eliminar barreras a la libre concurrencia y la competencia económica, regular el acceso a insumos esenciales; y ordenar la desincorporación de agentes económicos, Es fundamental mencionar que dichos conceptos no estaban plasmados en la llamada “vieja Ley de Competencia”<sup>13</sup>, por lo que no se encontraban entre las atribuciones de la CFC realizar estas actividades;
- ii) Establecimiento de un esquema de pesos y contrapesos. Lo anterior, al ordenar la separación de funciones en la aplicación de la ley, de tal forma que la autoridad

---

<sup>12</sup> Reforma de Competencia Económica, Presidencia de la República.

<sup>13</sup> Cuya última reforma fue publicada en el DOF el nueve de abril de dos mil doce.

- que investigue, no sea la misma que resuelva, y que quien resuelva, no sea la misma que revise dichas resoluciones. De esta forma, asignar a la AUTORIDAD únicamente el proceso de investigación, para no continuar siendo juez y parte en el proceso de responsabilidades, es uno de los puntos más importantes y positivos;
- iii) La eliminación de los medios de impugnación ordinarios, utilizados por los agentes económicos como medidas dilatorias de los procedimientos, actualmente las resoluciones sólo pueden ser impugnadas mediante el juicio de amparo, una vez terminado el procedimiento y dictada la resolución correspondiente. Asimismo, se señala que el amparo indirecto no tendrá como objeto la suspensión de los actos reclamados, salvo cuando se refiera a imposición de multas o desincorporación de agentes económicos; y,
  - iv) La competencia para que los juicios de amparo contra normas generales emitidas por la COFECE, actos u omisiones de dicha autoridad se desahoguen ante jueces de distrito y Tribunales Colegiados de Circuito especializados en la materia de competencia.

Para cumplir con estas encomiendas, el 23 de mayo de 2014 se publicó la nueva Ley Federal de Competencia (LFCE),<sup>14</sup> la cual se encuentra vigente actualmente.

Dichos cambios han empoderado a la COFECE, dotándolo de los instrumentos necesarios que le ayuden a cumplir su mandato constitucional, siendo actualmente el órgano autónomo encargado de garantizar la competencia y libre concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones prohibidas, regular los insumos esenciales y las barreras a la competencia, así como las demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen la Constitución, tratados y las leyes.

#### 1.4 Estadísticas de la competencia económica en México

Asimilados por la COFECE los cambios mencionados en el apartado anterior y una vez sentadas las bases institucionales del nuevo órgano antimonopolios, el actuar de la autoridad arrojó importantes resultados a tres años de su creación, realizando acciones para proteger y

---

<sup>14</sup> Cuya última reforma fue publicada en el DOF el veintisiete de enero de dos mil diecisiete.

garantizar la libre competencia y la competencia económica, así como para promover una cultura de la competencia. Esto implicó prevenir, investigar y combatir prácticas anticompetitivas que afectan el funcionamiento eficiente de los mercados, así como difundir los beneficios económicos de la competencia.<sup>15</sup>

A continuación, se muestran de manera trimestral los asuntos tramitados por la COFECE en el año 2016:

#### **Asuntos tramitados**

##### **Cuarto trimestre de 2016**

Concepto	1er trim 2016	2do trim 2016	3er trim 2016	4to trim 2016
Ingresados en el periodo	98	72	54	72
Concluidos	64	87	60	66
Pendientes para el siguiente periodo	99	84	78	84

Fuente: “*Cuarto Informe trimestral 2016*”, México: COFECE, recuperado el 15 de febrero de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/transparencia/planeacion-y-desempeno/informes-trimestrales-de-actividades>

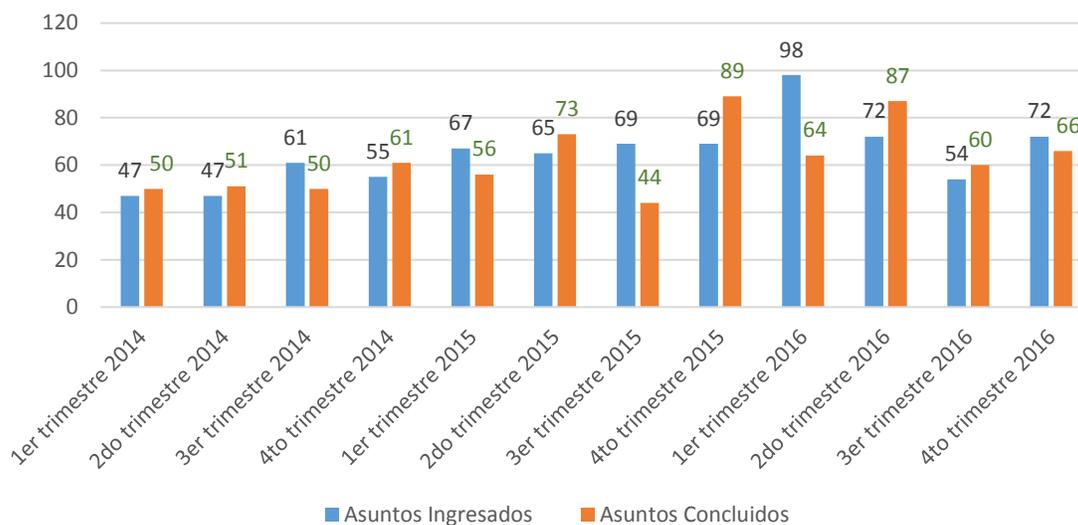
En todo el año se concluyeron más de 270 asuntos, dejando pendientes únicamente 84 para el inicio del dos mil diecisiete, los cuales actualmente se encuentran en proceso de atención.

Asimismo, para observar la evolución de los asuntos atendidos durante los años de operación de la COFECE, se generó una gráfica la cual mostró que la eficiencia de la autoridad ha mejorado cada año, ya que en el dos mil catorce se concluyeron 212 asuntos, en dos mil quince 262 y finalmente en dos mil dieciséis 277.

---

<sup>15</sup> COFECE (2016). “*Cuarto Informe trimestral 2016*”. México: COFECE. Recuperado el 15 de febrero de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/transparencia/planeacion-y-desempeno/informes-trimestrales-de-actividades>

### Asuntos tramitados por la Cofece 2014-2016



Fuente: Informes trimestrales emitidos por la Cofece 2014-2016, recuperado el 15 de febrero de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofeca/index.php/transparencia/planeacion-y-desempeno/informes-trimestrales-de-actividades>

Otro punto a resaltar es el aumento en el ingreso de asuntos por atender en la COFECE, ya que comparando los datos de dos mil catorce y dos mil dieciséis, se observa un incremento del 41% en el rubro de asuntos ingresados (210 a 296), esto podría analizarse desde distintas perspectivas, por un lado, la promoción de las funciones y atribuciones de la autoridad ha generado que un mayor número de agentes se acerquen a la COFECE, y por otro lado, la emisión de resoluciones apegadas a la ley, realizadas con base en criterios, evidencia y procedimientos sólidos generan confianza en la sociedad para solicitar la orientación de la autoridad.

Dentro de los 277 asuntos concluidos en dos mil dieciséis, la COFECE: i) analizó 138 concentraciones,<sup>16</sup> de las cuales, 132 fueron autorizadas, 2 condicionadas y en 4 no se concluyó el proceso; ii) finalizó 10 investigaciones por prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas, 2 investigaciones por insumos esenciales y barreras a la competencia; iii) concluyó 6 procedimientos seguidos en forma de juicio; iv) emitió 2 dictámenes preliminares en materia de insumos esenciales y barreras a la competencia, y v) realizó 52 análisis a marcos regulatorios.

<sup>16</sup> El valor de las transacciones analizadas por la autoridad fue de más de un billón de pesos.

Aunado a lo anterior, la COFECE seleccionó los hechos más relevantes del año, entre los cuales se encuentran:

Asunto	Reseña
Sanción por manipular precios y restringir la oferta de azúcar a nivel nacional <sup>17</sup>	La COFECE multó a 7 empresas, 10 personas físicas y a la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica, con un total de 88.8 millones de pesos, por cometer PMAs durante 42 días entre octubre y diciembre de 2013. Los agentes económicos sancionados acordaron manipular el precio del azúcar y restringieron la oferta, lo que ocasionó un sobreprecio del producto de 6.2% y un daño al mercado por 106 millones de pesos.
Retiro del beneficio de Inmunidad y Sanción a participantes de cártel Internacional del mercado de compresores para aires acondicionados	La COFECE sancionó a Mitsubishi Heavy Industries y Denso Corporation con un total de 72 millones de pesos, al comprobar que estas empresas cometieron una PMA. Ambas participaron en una licitación privada que emitió General Motors para la compra de compresores, producto utilizado en los sistemas de aire acondicionado para automóviles. Durante la licitación, estas empresas intercambiaron información sensible con el objeto y efecto de manipular el precio de los compresores, en lugar de competir de manera independiente para ganar. También se corroboró que los agentes sancionados formaban parte de un cártel internacional. En este caso, el Pleno resolvió no otorgar el beneficio del Programa de Inmunidad solicitado por uno de ellos, debido a que durante el procedimiento seguido en forma de juicio suspendió su cooperación plena y continua con la COFECE.
Sanción por manipular precios y segmentación del mercado de transporte marítimo de pasajeros en el estado de Quintana Roo	Multa total por más de 45 millones de pesos a Golfo Transportación, Naviera Ocean GM y a Naviera Magna, así como a tres personas físicas, por incurrir en PMAs consistentes en manipular los precios de sus servicios y repartirse el mercado de transporte marítimo de pasajero en el estado de Quintana Roo.
Cierre de Investigación en diésel marino, tras aceptación de los compromisos presentados por PEMEX TRI	El Pleno de la COFECE aceptó los compromisos planteados por PEMEX Transformación Industrial (TRI) para proteger la competencia y libre concurrencia en el mercado de comercialización al mayoreo y distribución de diésel marino especial, así como de gasolinas, gas licuado de petróleo, turbosina, intermediate fuel oil y combustóleo. De esta forma la empresa, que era investigada por no dar las mismas condiciones de suministro y venta de

<sup>17</sup> Dicha investigación identificada bajo el número de expediente IO-006-2013 será incluida en el apartado de Experiencia Profesional.

	<p>primera mano de diésel marino especial a sus compradores, se comprometió a:</p> <p>i) no otorgar beneficios en forma discrecional a sus compradores de petrolíferos y ii) no suspender discrecionalmente a sus clientes, la venta de primera mano de combustibles, entre otros.</p>
Emplazamiento por probables PMAs en afores	<p>La COFECE emplazó a diversos agentes económicos por su probable responsabilidad en la realización de PMAs en el mercado de los servicios de administración de fondos para el retiro. Así se da inicio a la etapa de procedimiento seguido en forma de juicio, mediante la cual los agentes económicos emplazados pueden presentar su defensa ante la COFECE. Posteriormente, con los elementos de la fase de investigación y del procedimiento seguido en forma de juicio, el Pleno emitirá una resolución final.</p>
Emplazamiento por probables PMAs en guantes de látex para cirugía y exploración que adquiere el Sector Salud a nivel nacional	<p>Emplazamiento a diversos agentes económicos por su probable responsabilidad en la realización de PMAs en el mercado de la producción, distribución y comercialización de guantes de látex para cirugía y exploración que adquiere el sector salud en el territorio nacional.</p>
Emisión del dictamen preliminar por investigación en materia de Insumos esenciales y barreras a la competencia en la asignación de slots en el AICM	<p>La Autoridad Investigadora presentó el dictamen preliminar de la investigación por insumos esenciales y barreras a la competencia sobre la asignación de slots en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM). En el dictamen se concluyó que el procedimiento de acceso a la infraestructura para el aterrizaje y despegue en el AICM, genera efectos anticompetitivos en los servicios de transporte aéreo que tienen como consecuencia ineficiencias en la asignación de horarios y baja disponibilidad de éstos. Lo anterior, repercute en una limitada entrada de empresas nacionales e internacionales a ofrecer sus vuelos desde la Ciudad de México, bajo crecimiento de la industria, precios elevados y escasa innovación en rutas, todo ello, en perjuicio de los consumidores</p>

<p>Emisión del dictamen preliminar por investigación en materia de barreras a la competencia en el mercado de autotransporte de carga en Sinaloa</p>	<p>La AUTORIDAD emitió el dictamen preliminar sobre barreras a la competencia en el mercado de transporte de carga de Sinaloa. Concluyó que existe regulación con efectos anticompetitivos en la provisión de este servicio, que inhibe el crecimiento potencial de la entidad federativa. Esto provoca: i) baja calidad en la prestación del servicio, con una flota obsoleta y cara (antigüedad promedio de 35 años, 18 más que el nacional; ii) altos costos de mantenimiento; iii) concentración excesiva de permisos en unos cuantos transportistas (en 11 de los 18 municipios del estado un solo concesionario opera más del 50% de los permisos de transporte para materiales de construcción y productos agrícolas) y iv) costos de servicio 40% más caros.</p>
<p>Condicionamiento de la concentración entre las empresas Delta y Aeroméxico en el mercado de transporte aéreo de pasajeros</p>	<p>La COFECE condicionó el acuerdo de cooperación conjunto entre Delta y Aeroméxico, pues consideró que la operación originalmente planteada pondría en riesgo la competencia y libre concurrencia en el mercado de transporte aéreo de pasajeros entre México y Estados Unidos de América (EUA), tanto en rutas directas como en conexiones. Para ello, impuso a las empresas, entre otras medidas, ceder un número de slots en el AICM, equivalente a los que Delta utilizó en este aeropuerto en el 2015, a competidores que prestan o puedan prestar servicios de transporte aéreo regular de pasajeros entre México y EUA.</p>
<p>Condicionamiento de una concentración sobre medicamentos para la tos con flemas</p>	<p>La COFECE condicionó la compra del negocio de salud humana de Boehringer Ingelheim International por parte de Sanofi Aventis, ya que, de realizarse en los términos originalmente presentados, esta operación pondría en riesgo el proceso de competencia en el mercado de medicamentos para la tos con flemas de venta libre en el país. Entre las condiciones impuestas, destacan que Sanofi no adquiera los productos comercializados por Boehringer bajo las marcas Bisolvon, Mucosolvan y Sekretovit en México.</p>
<p>Inicio de Investigación en el mercado de producción, distribución y comercialización de medicamentos</p>	<p>La AUTORIDAD inició una investigación por posibles PMAs en la producción, distribución y comercialización de medicamentos en el territorio nacional, mercado que resulta prioritario toda vez que se trata de productos de primera necesidad y consumo generalizado, necesarios para los 120 millones de mexicanos. Entre 2010 y mayo de 2016, la inflación en este mercado fue 10.4% mayor al índice nacional de precios al consumidor general. En 2014, los hogares de más bajos ingresos dedicaron a la compra de medicamento 42% de su gasto en cuidados para la salud.</p>

<p>Recomendaciones orientadas al funcionamiento competitivo y eficiente de los mercados de gasolina y diésel</p>	<p>La COFECE publicó el documento “<i>Transición hacia mercados competidos de gasolina y diésel</i>”, en el que realiza 26 recomendaciones para transitar con mayor probabilidad de éxito a mercados abiertos y competidos de estos combustibles, dirigidas a autoridades de diferentes órdenes e instancias de gobierno para la adopción de políticas públicas que favorezcan la creación de un entorno de competencia.</p> <p>Aunado a ello y en cumplimiento con lo establecido en la Ley de Ingresos 2017, la COFECE dirigió a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) una opinión con recomendaciones en materia de competencia y libre concurrencia, respecto al cronograma de flexibilización, para que durante 2017 y 2018, los precios al público de las gasolinas y el diésel se determinen bajo condiciones de mercado en las diferentes regiones del país.</p>
--	--

Fuente: “*Los quince hechos relevantes de 2016*”, COFECE, recuperado el 15 de febrero de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/prensa>

El cuadro anterior ayuda a dimensionar el impacto que tuvo el actuar de la COFECE en el último año, ya que se han investigado mercados de suma importancia para el desarrollo nacional, entre los cuales se encuentran el sector energético, sector transporte, sector agroalimentario y el sector salud.<sup>18</sup>

Ahora bien, con el propósito de medir el desempeño institucional del órgano antimonopolio en México, se han establecido indicadores a nivel de gestión y de resultados, dentro de éstos destaca el Subíndice de Políticas Antimonopólicas del Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial (FEM)<sup>19</sup> en el cual México se ubica en el lugar 58 de 138 países evaluados en el año 2016. Esta posición muestra un avance favorable del país en el ranking, ya que en el año 2015 se ubicaba en el lugar 67 y en el 2014 en el 104 de la clasificación, lo cual se traduce en un avance de 46 lugares en dos años.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Con base en el análisis realizado por la COFECE en 2016 de los impactos de sus actuaciones en los mercados del azúcar, el pollo y tiendas de autoservicios, se calculó que los beneficios totales generados al consumidor ascendieron a 568 millones de pesos.

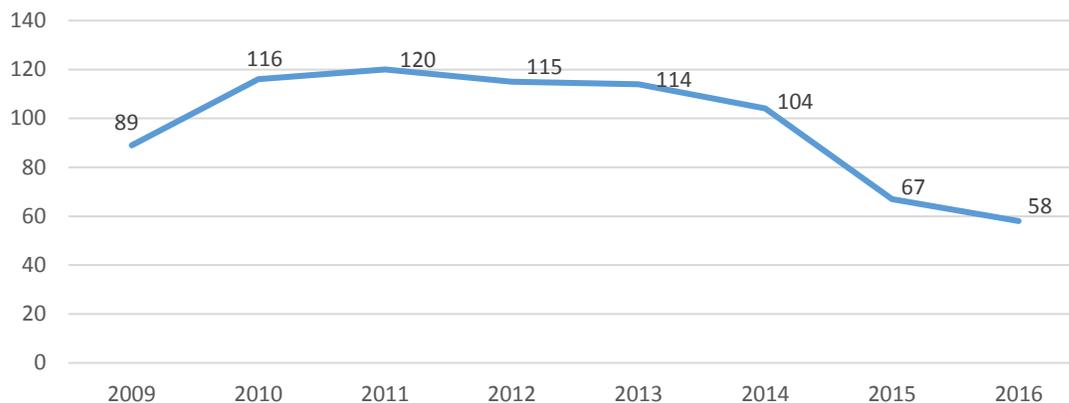
<sup>19</sup> El Foro Económico Mundial es la organización internacional para la cooperación pública-privada, la cual reúne a los principales líderes empresariales, líderes políticos internacionales y periodistas e intelectuales selectos para analizar los problemas más apremiantes que afronta el mundo. Fue establecido en 1971 como una fundación sin fines de lucro en Ginebra, Suiza. Recuperado el 30 de marzo de 2017, de: <https://www.weforum.org/about/world-economic-forum>

<sup>20</sup> Recuperado el 30 de marzo de 2017, de: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/country-profiles/#economy=MEX>

A continuación, se muestra la posición de México en los últimos ocho años, donde resalta el año 2011 por mostrar la peor ubicación del país en el ranking (120):

#### *Efectividad de las Políticas Anti Monopolios*

Posición ranking



Fuente: Elaboración propia con información del FEM, recuperado el 30 de marzo de 2017, de:  
<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report->

Asimismo, el *Global Competition Review* (GCR)<sup>21</sup> calificó a partir de 2014 el desempeño de la COFECE como “bueno”, al otorgarle tres estrellas en una escala máxima de cinco, lo que colocó a la autoridad mexicana a la altura de sus pares en Nueva Zelanda, Chile, Suiza, Suecia, entre otros, superando a diversas autoridades de competencia, entre las cuales se encuentran las comisiones de Dinamarca, Bélgica y República Checa.

Para determinar el desempeño de cada una de las principales autoridades de competencia el GCR utiliza una metodología<sup>22</sup> que:

“(…) contempla cuestionarios sobre políticas de competencia, capacidad técnica del personal, profundidad de las facultades legales, metodologías para establecer prioridades de investigación y

---

<sup>21</sup> *Global Competition Review* es un organismo privado que analiza las acciones de las agencias de competencia en el mundo. En junio publica el *Rating Enforcement*, que clasifica el desempeño anual de las autoridades antimonopolio consideradas líderes mundiales. Recuperado el 30 de marzo de 2017, de: <http://globalcompetitionreview.com/>

<sup>22</sup> La información recabada se confronta con abogados, economistas, académicos, empresarios y analistas antimonopolios de cada país que exponen su percepción sobre el nivel de profesionalismo, autonomía y efectividad de la institución de competencia.

*una evaluación de su eficacia”, además, “(...) revisa transparencia, estabilidad e imparcialidad procesal, información detallada sobre concentraciones y sus efectos sobre la economía”<sup>23</sup>.*

Estos datos muestran el crecimiento y consolidación de la COFECE en años recientes, ubicándola como un organismo eficiente respecto a la aplicación de la política de competencia en México.

Los elementos expuestos en el presente apartado también han demostrado que la incorporación de prácticas internacionales es fundamental para consolidar el camino de la COFECE, ya que comparar su desempeño e interactuar con otros organismos antimonopolios en el mundo contribuye inevitablemente a detonar el desarrollo económico del país.

---

<sup>23</sup> COFECE (2014). “*LA COFECE AVANZA EN EL ÍNDICE MUNDIAL EN COMPETENCIA ECONÓMICA*”. México: COFECE. Recuperado el 31 de marzo de 2017, de: [https://www.cofece.mx/cofece/images/Comunicados/COFECE\\_11\\_2014.pdf](https://www.cofece.mx/cofece/images/Comunicados/COFECE_11_2014.pdf)

## Capítulo 2. Comisión Federal de Competencia Económica

### 2.1 Introducción

A continuación, hablaré de la estructura de la COFECE, señalando las atribuciones de cada una de las áreas que conforman este órgano autónomo, así como las acciones preventivas y correctivas que dicha COFECE ha llevado a cabo para garantizar el proceso de competencia y libre concurrencia en los mercados; en segundo lugar describiré las funciones de las direcciones generales que conforman a la AUTORIDAD, con el fin de conocer qué áreas son parte en el procedimiento de investigación; y, finalmente ahondaré sobre el funcionamiento de la DGIPMA, describiendo de manera general como se lleva a cabo un procedimiento de investigación en dicha área.

### 2.2 Estructura de la Comisión Federal de Competencia Económica

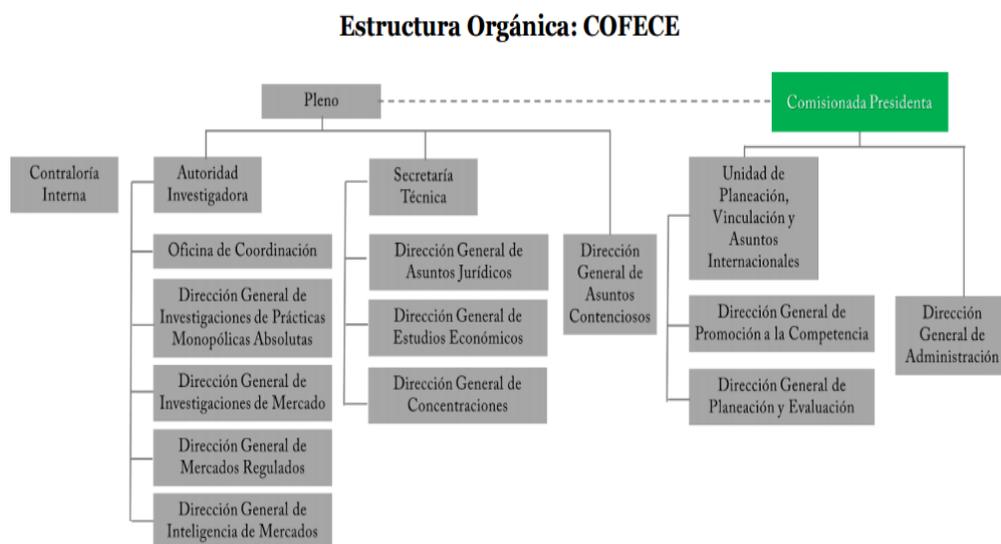
Como se mencionó anteriormente, la COFECE es el resultado de una reforma constitucional la cual ha fortalecido el actuar de la autoridad, generando mayor confianza respecto de sus decisiones y la aplicación de las leyes y normas vigentes.

Desde el inicio, la COFECE fue creada con el claro objetivo de incorporar las mejores prácticas internacionales en temas de competencia, aprovechando el andamiaje de otros países e incorporando un marco legal con estas consideraciones, asimismo, su creación como un organismo desconcentrado y posteriormente autónomo es congruente con la necesidad de ser ajeno a presiones políticas, las cuales pudieran minar el eficiente cumplimiento de sus objetivos. Este punto es, desde mi perspectiva, el más complicado, ya que las resoluciones emitidas por la autoridad inevitablemente influyen en los intereses privados de grandes empresas, las cuales tienen incentivos para demeritar el trabajo realizado por la COFECE, la cual se enfoca en contribuir al bienestar de todos los consumidores, y no proteger la posición dominante de unas cuantas empresas.

Por otro lado, es fundamental mencionar que el mecanismo de investigación y sanción no es la única forma de posicionar a la COFECE como una institución respetada, ya que, si bien los precedentes de sanciones impuestas y/o investigaciones realizadas con el fin de garantizar el proceso de competencia son fundamentales, el promover una cultura de la competencia puede

ser una herramienta igual de importante, ya que fomenta en la sociedad la conciencia de que pugnar por la competencia es favorecedor para el crecimiento de la economía, y benéfico para todos los consumidores.

Para el ejercicio de sus atribuciones, la COFECE actualmente está conformada por los siguientes órganos y unidades administrativas:



Fuente: “Impacto de la Reforma en Competencia Económica” (2016), COFEMER, recuperado el 3 de abril de 2017, de: [http://www.cofemer.gob.mx/variados/adjuntos/2016.02.09/Diagnosticos\\_ASF/2\\_Stre/7\\_Diagnostico\\_COFECE.pdf](http://www.cofemer.gob.mx/variados/adjuntos/2016.02.09/Diagnosticos_ASF/2_Stre/7_Diagnostico_COFECE.pdf)

Cada una de estas áreas está conformada por profesionales especializados los cuales buscan contribuir al crecimiento económico y al bienestar de la sociedad a través del fomento de la libre competencia en los mercados.

A continuación, se describen brevemente las atribuciones de cada una de las áreas que integran la COFECE:

- **Pleno.** Es el órgano supremo de decisión y de gobierno de la COFECE, integrado por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente.<sup>24</sup>

El Pleno deliberará de forma colegiada y decidirá los casos por mayoría de votos, salvo las decisiones que requieran una mayoría calificada en los términos de la LFCE. Las deliberaciones del Pleno deberán contar con los votos de todos los Comisionados.

<sup>24</sup> Artículo 3, fracción XIII de la LFCE.

Las sesiones del Pleno serán de carácter público, excepto aquellas porciones en que se traten temas con Información Confidencial. Sólo será considerada Información Confidencial la declarada como tal bajo los supuestos establecidos en la LFCE y demás disposiciones aplicables. El Pleno deberá fundar y motivar la resolución en la que determine que una sesión no será pública.

Los acuerdos y resoluciones del Pleno también serán de carácter público y sólo se reservarán las partes que contengan Información Confidencial o Reservada, en los términos establecidos en la LFCE y demás disposiciones aplicables.<sup>25</sup>

- **Presidencia.** A cargo de un Comisionado Presidente, quien es la persona facultada para coordinar los trabajos de la COFECE, para instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas internas de la COFECE y es el representante legal de la COFECE. Además, el Comisionado Presidente encabeza las sesiones del Pleno y cuenta con voto de calidad en aquellos casos donde sea par el número de comisionados votantes.

Asimismo, entre las atribuciones del Comisionado Presidente se encuentran:

*“I. Actuar como representante legal de la Comisión con facultades generales y especiales para actos de administración y de dominio, pleitos y cobranzas, incluso las que requieran cláusula especial conforme a la Ley;*

*II. Otorgar poderes a nombre de la Comisión para actos de dominio, de administración, pleitos y cobranzas y para ser representada ante cualquier autoridad administrativa o judicial, ante tribunales laborales o ante particulares; así como acordar la delegación de las facultades que correspondan, en los términos que establezca el estatuto orgánico.*

*Tratándose de actos de dominio sobre inmuebles destinados a la Comisión o para otorgar poderes para dichos efectos, se requerirá la autorización previa del Pleno. El Presidente estará facultado para promover, previa aprobación del Pleno, controversias constitucionales en términos de lo previsto por el inciso l), de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

---

<sup>25</sup> Artículo 18 de la LFCE.

III. *Dirigir y administrar los recursos humanos, financieros y materiales de la Comisión e informar al Pleno sobre la marcha de la administración en los términos que determine el estatuto orgánico;*

IV. *Participar con la representación de la Comisión en foros, reuniones, eventos, convenciones y congresos que se lleven a cabo con organismos nacionales, cuando se refieran a temas en el ámbito de competencia de la Comisión, de conformidad con lo establecido en esta Ley o designar representantes para tales efectos, manteniendo informado al Pleno sobre dichas actividades;*

V. *Convocar y conducir las sesiones del Pleno;*

VI. *Ejecutar los acuerdos y resoluciones adoptados por el Pleno;*

VII. *Dar cuenta al Comité de Evaluación previsto en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Cámara de Diputados, de las vacantes que se produzcan en el Pleno o en la Contraloría, según corresponda, a efectos de su nombramiento;*

VIII. *Proponer anualmente al Pleno el anteproyecto de presupuesto de la Comisión para su aprobación y remitirlo, una vez aprobado, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su inclusión en el proyecto de decreto de presupuesto de egresos de la federación;*

IX. *Presentar para aprobación del Pleno, dentro del mes de enero de cada año, el proyecto del programa anual de trabajo de la Comisión y trimestralmente los proyectos de informes de actividades;*

X. *Recibir del Contralor Interno los informes de las revisiones y auditorías que se realicen para verificar la correcta y legal aplicación de los recursos y bienes de la Comisión y hacerlos del conocimiento del Pleno;*

XI. *Someter a consideración del Pleno cualquier asunto competencia de la Comisión,*  
*y*

XII. *Las demás que le confieran esta Ley, el estatuto orgánico, el Pleno y las demás disposiciones aplicables.”<sup>26</sup>*

- **Autoridad Investigadora.** Es el órgano de la COFECE encargado de desahogar la etapa de investigación y es parte en el procedimiento seguido en forma de juicio. En el

---

<sup>26</sup> Artículo 20 de la LFCE.

ejercicio de sus atribuciones, la AUTORIDAD está dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.

- **Secretaría Técnica.** Es la encargada de instruir y tramitar los incidentes y diversos procedimientos desde su presentación,<sup>27</sup> así como los procedimientos después del emplazamiento del dictamen de probable responsabilidad o de la notificación del dictamen preliminar.<sup>28</sup>

Así mismo, es la encargada de emitir orientaciones generales a los agentes económicos y autoridades públicas sobre la aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica y de dar respuesta o desechar las solicitudes o promociones que no tengan una tramitación específica en la Ley.

La Secretaría Técnica también es la responsable de dar fe de las votaciones, levantar actas y elaborar las versiones estenográficas de las sesiones del Pleno, entre otras<sup>29</sup>.

**Contraloría Interna.** El Contralor Interno verifica el apego a la legalidad de los servidores públicos de la COFECE. Tiene autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. Su titular es nombrado por la Cámara de Diputados.

En general, la COFECE ha buscado, desde su reestructuración como órgano autónomo en 2013, ser una autoridad reconocida y respetada a nivel nacional e internacional, siendo referente obligado en las decisiones de política pública por su apego a la legalidad, imparcialidad, objetividad, transparencia y excelencia,<sup>30</sup> así como contribuir al desarrollo de las mejores prácticas que garanticen la libre competencia y libre competencia, donde se privilegie la equidad entre la autoridad y los agentes económicos.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> Notificación de concentraciones, opinión sobre bases de licitaciones o concursos públicos y sobre los participantes en las mismas, opinión sobre el otorgamiento de licencias, concesiones, permisos o la cesión de derechos sobre estos, solicitud de opinión formal, elaboración de estudios, trabajos de investigación o informes generales y emisión de opiniones promotoras de la competencia sobre programas, políticas, disposiciones o actos normativos de carácter general o tratados internacionales.

<sup>28</sup> Los seguidos en forma de juicio, para Determinar Insumos Esenciales o Barreras a la Competencia y para resolver sobre condiciones de mercado.

<sup>29</sup> De conformidad con información pública disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/>

<sup>30</sup> Estos objetivos se encuentran plasmados en la “Visión” de la COFECE.

<sup>31</sup> Recuperado el 5 de abril de 2017, de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/mar/20140320-IX.pdf>

Respecto a las acciones preventivas y correctivas ejercidas por la autoridad, a continuación se presenta un cuadro emitido por la COFECE, el cual relaciona dichas acciones de manera clara y resumida:

MEDIDAS		OBJETIVO
<b>Preventivas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se busca evitar concentraciones que:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Dañen el interés público</li> <li>– Faciliten la fijación unilateral de precios y restricciones de abasto</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A través de procedimientos como :               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Análisis de concentraciones</li> <li>– Opiniones en licitaciones, nuevas concesiones y permisos</li> <li>– Cesiones de concesiones, permisos, acciones y partes sociales</li> <li>– Controversia constitucional por invasión de facultades</li> </ul> </li> </ul>
<b>Correctivas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Ley:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Prohíbe realización de prácticas anticompetitivas</li> <li>– Prevé la posibilidad de eliminar barreras a la competencia</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanciona:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Prácticas monopólicas absolutas</li> <li>– Prácticas monopólicas relativas</li> <li>– Concentraciones prohibidas</li> <li>– Contempla procedimiento para la eliminación de barreras a la competencia</li> </ul> </li> </ul>
<b>Activar/Eliminar regulación de precios y tarifas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaratoria sobre poder sustancial de mercado</li> <li>• Propuesta de regulación de insumos esenciales</li> </ul>	
<b>Promoción de la Competencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de estudios de mercado</li> <li>• Opiniones sobre consultas de agentes económicos</li> <li>• Opiniones sobre proyectos de leyes, reglamentos, actos administrativos, etc.</li> <li>• Promocionar la cultura de la competencia</li> </ul>	

Fuente: COFECE, recuperado el 5 de abril de 2017, de:  
<https://www.cofece.mx/cofece/index.php/prensa/presentaciones>

Quedando mucho camino por recorrer, desde mi punto de vista, actualmente la COFECE se encuentra recorriendo el camino indicado, fortaleciendo la política de competencia en México e inculcando en todos los sectores de la sociedad la importancia y beneficio de competir en todos los ámbitos de la economía, además de intentar que la toma de decisiones se aleje lo más posible de presiones políticas inherentes a la constitución de este órgano autónomo.

## 2.3 Autoridad Investigadora

La AUTORIDAD es el órgano encargado de iniciar y desahogar la etapa de investigación y, ser parte en el procedimiento seguido en forma de juicio, esta cuenta con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.<sup>32</sup>

Esta autonomía atiende a lo señalado en el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se indica que debe existir una separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio.<sup>33</sup> Lo anterior da certeza de las decisiones tomadas por la COFECE, las cuales son independientes al procedimiento de investigación llevado a cabo por la AUTORIDAD.

Asimismo, esta AUTORIDAD es la responsable de conducir los procedimientos de investigación especiales para, en su caso, determinar la existencia de insumos esenciales o barreras a la competencia, y proponer al Pleno las medidas correctivas necesarias para eliminar tales restricciones al funcionamiento eficiente del mercado, así como para investigar la posible existencia de poder sustancial, inexistencia de condiciones de competencia efectiva u otros términos análogos.<sup>34</sup>

La AUTORIDAD puede iniciar los procedimientos de investigación por tres medios distintos: de oficio, por denuncia o a solicitud de las autoridades competentes. Dentro de tales procedimientos, puede realizar visitas de verificación; requerimientos de información a personas físicas y morales; citación para comparecencia y solicitudes de imposición de medidas cautelares al Pleno; entre otros.

Una vez concluida la investigación, la AUTORIDAD deberá proponer el cierre del expediente al Pleno, o en su caso, emitir el dictamen de probable responsabilidad ante la existencia de posibles conductas monopólicas o concentraciones ilícitas.

---

<sup>32</sup> Artículos 26 a 29 de la LFCE y 16 y 17 del Estatuto Orgánico de la COFECE.

<sup>33</sup> Cuarto Informe trimestral 2016 (página 7), COFECE.

<sup>34</sup> De conformidad con información pública disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/>

En caso de haberse encontrado indicios suficientes sobre la probable responsabilidad de un agente económico, la AUTORIDAD actúa como parte dentro del procedimiento seguido en forma de juicio presentando alegatos.

La AUTORIDAD se divide en áreas de investigación especializadas como se observa a continuación:



Fuente: “Áreas de la Autoridad Investigadora” México: COFECE. recuperado el 5 de abril de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/cofece/autoridad-investigadora>

Cada una de estas áreas tiene funciones específicas, las cuales se complementan en diversas ocasiones, y tienen como fin conjunto cumplir con las atribuciones de la AUTORIDAD señaladas en el artículo 28 de la Ley Federal de Competencia Económica, algunas de las cuales son:

- I. Recibir y, en su caso, dar trámite o desechar por notoriamente improcedentes las denuncias que se presenten ante la Comisión por probables violaciones a esta Ley;*
- II. Conducir las investigaciones sobre probables violaciones a esta Ley, para lo cual podrá requerir informes y documentos necesarios, citar a declarar a quienes tengan relación con los asuntos y, en su caso, realizar visitas de verificación;*
- III. Solicitar a cualquier Autoridad Pública o autoridad en el extranjero la información y documentación que requiera para indagar sobre posibles violaciones a esta Ley;*
- IV. Expedir copias certificadas o realizar cotejos de documentos o información para integrarlos a los expedientes;*
- V. Proporcionar la información que le sea requerida por cualquier autoridad administrativa o judicial, así como por el Pleno, en este último caso salvo que se trate de investigaciones en curso;*

- VI. Emitir el dictamen de probable responsabilidad y ejercer las acciones y desahogar los requerimientos que a ésta correspondan en las etapas de ese procedimiento;*
- VII. Presentar denuncias y querellas ante la Procuraduría General de la República respecto de probables conductas delictivas en materia de libre competencia y competencia económica y, en su caso, ser coadyuvante en el curso de las investigaciones que deriven de las citadas denuncias o querellas;*
- VIII. Procurar la aplicación y cumplimiento de esta Ley, sus Disposiciones Regulatorias y el estatuto orgánico de la Comisión;*
- IX. Recabar declaraciones de testigos o de Agentes Económicos, y demás medios de convicción necesarios, para lo cual podrá solicitar el auxilio de las Autoridades Públicas;*
- X. Coadyuvar con el Pleno en la elaboración de Disposiciones Regulatorias, así como los proyectos de directrices, guías, lineamientos y criterios técnicos a que se refiere la fracción XXII del artículo 12 de esta Ley, y*
- XI. Ejercer las demás atribuciones que se establezcan en la presente Ley, en las Disposiciones Regulatorias y en el estatuto orgánico de la Comisión”.*

Asimismo, el artículo 26 del Estatuto Orgánico de la LFCE señala que corresponde a las Direcciones Generales de Investigación, entre otros: i) Tramitar los asuntos que le asigne la AUTORIDAD; ii) Elaborar y someter a consideración de la AUTORIDAD los proyectos de dictámenes de probable responsabilidad y de dictámenes preliminares o, en su caso, el proyecto de resolución de cierre; iii) Desahogar las pruebas y las diligencias a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 83 de la LFCE; iv) Asistir a las audiencias orales y presentar alegatos, así como desahogar la vista a que se refiere el artículo 83, fracción II de la LFCE; v) Proponer a la AUTORIDAD las medidas cautelares que resulten necesarias en los términos de la LFCE y las Disposiciones Regulatorias; y, vi) Propiciar la coadyuvancia del denunciante en el procedimiento seguido en forma de juicio.

En este sentido, a continuación, se mostrarán de forma general y sintetizada las atribuciones de cada una de las áreas que conforman la AUTORIDAD:

## **A) Dirección General de Investigaciones de Prácticas Monopólicas Absolutas**

Esta Dirección General es la responsable de tramitar las investigaciones de PMAs, señaladas en el artículo 53 de la LFCE.<sup>35</sup>

Asimismo, derivado de la implementación del programa de inmunidad en México<sup>36</sup>, también es la Dirección General asignada para tramitar dichas solicitudes de inmunidad que se presenten ante la COFECE, en términos de lo previsto en el artículo 103 de la LFCE y en atención a la Guía del programa de Inmunidad y Reducción de Sanciones.<sup>37</sup>

Al ser la Dirección en la que me he desempeñado dentro de la COFECE, más adelante ahondaré sobre su constitución, funcionamiento e importancia en las investigaciones de PMAs.

## **B) Dirección General de Investigaciones de Mercado**

La Dirección General de Investigaciones de Mercado es la encargada de las investigaciones de prácticas monopólicas relativas y concentraciones ilícitas.<sup>38</sup>

Las prácticas monopólicas relativas se pueden definir como *“los actos, contratos, convenios, procedimientos o combinaciones que realizan los agentes económicos que cuenten con poder sustancial en un mercado relevante (de manera individual o conjunta), con el objeto o efecto de desplazar indebidamente a otros agentes del mercado relevante o algún mercado relacionado, impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas a favor de uno o varios agentes económicos.”*<sup>39</sup>

A diferencia de las PMAs, en este tipo de prácticas los agentes económicos que las comenten pueden presentar elementos de convicción que demuestren eficiencias en el mercado, con lo que se evalúa la conveniencia de sancionar o no a dichos agentes.

---

<sup>35</sup> Recuperado el 7 de abril de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/cofece/autoridad-investigadora/direccion-general-de-investigacion-de-practicas-monopolicas-absolutas>

<sup>36</sup> Programa implementado a partir del año 2006 en México.

<sup>37</sup> Recuperado el 7 de abril de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/cofece/autoridad-investigadora/direccion-general-de-investigacion-de-practicas-monopolicas-absolutas>

<sup>38</sup> Recuperado el 7 de abril de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/cofece/autoridad-investigadora/direccion-general-de-investigaciones-de-mercado>

<sup>39</sup> *Ibíd.*

De encontrarse elementos que prueben afectaciones al mercado, la COFECE podrá sancionar a las personas morales con:

- La orden de suprimir o corregir la práctica monopólica.
- Multas de carácter administrativo, hasta por el 8% de los ingresos económicos del agente económico responsable o doscientas mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal (SMGVDF).
- En casos de reincidencia podrá imponer multa hasta por el doble de la que corresponda o inclusive ordenar la desincorporación o enajenación de activos, derechos, partes sociales o acciones.<sup>40</sup>

Además, respecto de las personas físicas, se podrá:

- Inhabilitar para ejercer como consejero, administrador, directo, gerente, directivo, ejecutivo, agente, representante o apoderado en una persona moral hasta por un plazo de cinco años y multar hasta por 200,000 veces el SMGVDF a quienes participen directa o indirectamente, en representación o por cuenta y orden de personas morales en la realización de la práctica monopólica relativa.
- Multar hasta por 180,000 veces SMGVDF a quienes hayan coadyuvado, propiciado o inducido en la realización de la práctica monopólica relativa.<sup>41</sup>

Por otro lado, ésta Dirección General también investiga aquellas concentraciones consideradas ilícitas que tienen por objeto o efecto, obstaculizar, disminuir, dañar o impedir la libre competencia o la competencia económica.<sup>42</sup> Para determinar si existen indicios de una concentración ilícita se atenderá a lo establecido en el artículo 64 de la citada LFCE, es importante señalar que no podrán ser investigadas las concentraciones que hayan obtenido resolución favorable por parte de la COFECE, excepto cuando dicha resolución se haya obtenido con base en información falsa o bien cuando la resolución haya quedado sujeta a condiciones posteriores y las mismas no se hayan cumplido en el plazo establecido para tal efecto.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> *Ibidem.*

<sup>41</sup> *Ibidem.*

<sup>42</sup> *Ibidem.*

<sup>43</sup> Artículo 65 de la LFCE.

### **C) Dirección General de Mercados Regulados**

La Dirección General de Mercados Regulados tramita los procedimientos previstos en el artículo 94 de la LFCE,<sup>44</sup> dichos procedimientos de investigación pueden iniciar de oficio o a solicitud del Ejecutivo Federal, y según el citado artículo “*cuando existan elementos que hagan suponer que no existen condiciones de competencia efectiva en un mercado y con el fin de determinar la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos*”.

Asimismo, se encuentra facultada para tramitar el procedimiento para resolver sobre condiciones de mercado, en términos de lo previsto por el artículo 96 de la LFCE,<sup>45</sup> dicho artículo señala que la COFECE emitirá una resolución u opinión cuando las disposiciones legales o reglamentarias prevengan expresamente que deba resolverse u opinar sobre cuestiones de competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otros términos análogos, o cuando así lo determine el Ejecutivo Federal mediante acuerdos o decretos.

### **D) Dirección General de Inteligencia de Mercados**

De conformidad con información pública emitida por la COFECE, esta Dirección General “*facilita la detección de las conductas anticompetitivas y problemas de competencia mediante la recolección, integración, sistematización, análisis y presentación de información. Asimismo, es la encargada de gestionar, recopilar y realizar análisis forenses técnicos integrales de información digital; entre otras atribuciones*”.<sup>46</sup>

Esta Dirección General se constituyó en el año 2014, sin embargo, su papel en las investigaciones es fundamental, ya que al ser la encargada de monitorear los mercados, es el primer contacto de la AUTORIDAD con las posibles prácticas a investigar, por lo que el monitoreo y posterior análisis debe realizarse de manera integral, y a partir de dicho análisis se podrán detectar las posibles prácticas a investigar y/o restricciones al funcionamiento

---

<sup>44</sup> Recuperado el 10 de abril de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/cofece/autoridad-investigadora/direccion-general-de-mercados-regulados>

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> Recuperado el 10 de abril de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/cofece/autoridad-investigadora/direccion-general-de-inteligencia-de-mercados>

eficiente de los mercados, asimismo, deberá coadyuvar con las Direcciones Generales en las investigaciones derivadas del ejercicio de sus atribuciones y emitir los reportes correspondientes, entre otras responsabilidades.

### **E) Oficina de Coordinación**

De conformidad con el artículo 27 del Estatuto Orgánico de la COFECE, corresponde a la Oficina de Coordinación, entre otras:

- “I. Apoyar y asesorar económica y jurídicamente a la Autoridad Investigadora; y coadyuvar con las Direcciones Generales de Investigación;*
- II. Proponer a la Autoridad Investigadora lineamientos sobre uniformidad de criterios en la actuación de las Direcciones Generales de Investigación;*
- III. Apoyar a la Autoridad Investigadora a supervisar la aplicación de la Ley, las Disposiciones Regulatorias y el presente Estatuto; y*
- IV. Las demás que le delegue o encomiende la Autoridad Investigadora, así como las que señalen la Ley, este Estatuto, las Disposiciones Regulatorias u otros ordenamientos aplicables”.*

En general, esta área se encarga de asesorar y apoyar económica y jurídicamente a todas las áreas de la AUTORIDAD, con el fin de generar criterios homólogos y apoyar en la correcta aplicación de la LFCE por parte de las Direcciones Generales.

Las atribuciones otorgadas a la AUTORIDAD, han tratado de garantizar la independencia del procedimiento en la etapa de investigación, distinguiendo entre el órgano investigador y el órgano que resuelve dentro de la misma agencia. Ésta estructura es diferente frente al resto de las agencias de competencia económica a nivel mundial, ya que éstas suponen en su mayoría que un mismo órgano investigue y resuelva.<sup>47</sup>

Finalmente, Carlos Mena y Rodrigo Salgado mencionan que ésta separación: *“pretende promover un sistema de pesos y contrapesos en cada una de las etapas del procedimiento,*

---

<sup>47</sup> “La Autoridad Investigadora: Desafíos de una nueva figura en la política de competencia mexicana” 2016 (página 5), Carlos Mena Labarthe y Ricardo Salgado Perrilliat. Recuperado el 15 de abril de 2017, de: [http://centrodeestudios.ift.org.mx/documentos/revista/Carlos-Mena\\_Desaf%C3%ADos-de-una-nueva-figura-en-la-pol%C3%ADtica-de-competencia-mexicana.pdf](http://centrodeestudios.ift.org.mx/documentos/revista/Carlos-Mena_Desaf%C3%ADos-de-una-nueva-figura-en-la-pol%C3%ADtica-de-competencia-mexicana.pdf)

*permitiendo que cada órgano se maneje con independencia e imparcialidad en sus decisiones. De igual forma, garantiza que las investigaciones sean objetivas e imparciales y que a su vez la decisión del Pleno de los órganos reguladores en materia de competencia no se encuentre contaminada por decisiones previas (...)*,<sup>48</sup> esta “independencia” empodera a la AUTORIDAD respecto al cómo guiar sus investigaciones, pero al mismo tiempo incrementa sus responsabilidades, siendo actualmente, una etapa de consolidación de la AUTORIDAD, ya que el investigar eficazmente las conductas anticompetitivas es todavía uno de los grandes retos en el país, el cual se pretende solventar con el diseño del nuevo sistema de competencia.

## 2.4 Dirección General de Investigaciones de Prácticas Monopólicas Absolutas

Desde mi incorporación a la COFECE en el año 2015, he trabajado en esta Dirección General coadyuvando en investigaciones de suma importancia para la COFECE y, en general, para la economía nacional.

Como se mencionó anteriormente, esta Dirección General es parte de la AUTORIDAD, siendo la encargada de investigar y combatir la existencia de las PMAs, también llamadas cárteles económicos. En esencia estas prácticas son acuerdos entre competidores que tienen el objeto o efecto de: i) fijar o elevar precios; ii) restringir la oferta o demanda de bienes y/o servicios; iii) segmentar mercado; iv) coordinar posturas en concursos públicos; y, v) intercambiar información con cualquiera de estos objetos o efectos.<sup>49</sup>

Por la naturaleza de estas conductas anticompetitivas, la AUTORIDAD se ha centrado en desarrollar métodos efectivos de detección, investigación y castigo. Actualmente se cuentan con diversas herramientas de investigación, de las cuales se destacan por su eficiencia las visitas de verificación, el monitoreo de mercado y las denuncias por parte de ex cartelistas y/o empleados de estas empresas.

A continuación, describiré las generalidades del procedimiento llevado a cabo por la DGIPMA en cada una de sus investigaciones. Es importante recalcar que el procedimiento de investigación no debe entenderse como un prejuzgamiento sobre la responsabilidad de agente económico alguno, ya que únicamente al término del procedimiento y en caso de

---

<sup>48</sup> *Ibídem.*

<sup>49</sup> Artículo 53 de la LFCE.

haberse encontrado elementos que presuman una violación a la LFCE, quienes resulten probables responsables serán llamados a un procedimiento seguido en forma de juicio para que presenten su defensa. Por otro lado, si al término de la investigación no se encuentran elementos que presuman la realización de una práctica anticompetitiva, el Pleno podrá resolver el cierre de la investigación.<sup>50</sup>

Para iniciar una investigación por PMA se debe contar con una “causa objetiva”, la cual se define como “*cualquier indicio de la existencia de prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas*”.<sup>51</sup> En este sentido, para que un indicio sea considerado causa objetiva, debe existir una correspondencia entre los hechos a investigar y el precepto que se relacione con la posible infracción materia del procedimiento; es decir, de los indicios se debe desprender la posible comisión de una práctica anticompetitiva proscrita por la LFCE.<sup>52</sup>

La AUTORIDAD debe justificar por qué los indicios expuestos le permiten presumir o no la posible existencia de una PMA, en términos del artículo 53 de la LFCE, para lo cual deberá fundar y motivar su decisión.<sup>53</sup>

Asimismo, las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica<sup>54</sup> indican que son indicios de una PMA y, por lo tanto, una causa objetiva para iniciar una investigación, teniéndose entre otros:

- I. La invitación o recomendación dirigida a uno o varios competidores para coordinar precios, la oferta o las condiciones de producción, comercialización o distribución de bienes o servicios en un mercado; o para intercambiar información con el mismo objeto o efecto;*
- II. Que el precio de venta ofrecido en territorio nacional por dos o más competidores de bienes o servicios susceptibles de intercambiarse internacionalmente sea considerablemente superior o inferior a su precio de referencia internacional, o que la tendencia de su evolución en un periodo determinado sea considerablemente distinta a la tendencia de la evolución de*

---

<sup>50</sup> Recuperado el 20 de abril de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/prensa/historico-de-noticias/investiga-cofece-la-intermediacion-de-valores-de-deuda-emitidos-por-el-gobierno-mexicano>

<sup>51</sup> Artículo 71 de la LFCE.

<sup>52</sup> COFECE (2015). “Guía para el inicio de investigaciones por prácticas monopólicas” (página 7). México: COFECE. Recuperado el 20 de abril de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/normateca>

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> Emitidas el 30 de octubre de 2014 por el Pleno de la COFECE.

*los precios internacionales en el mismo periodo, excepto cuando la diferencia derive de la aplicación de disposiciones fiscales, gastos de transporte o de distribución;*

*III. Las instrucciones, recomendaciones o estándares comerciales adoptados por las cámaras empresariales, asociaciones, colegios de profesionistas o figuras análogas, para coordinar precios, la oferta de bienes o servicios u otras condiciones de producción, comercialización o distribución de bienes o servicios en un mercado; o para intercambiar información con el mismo objeto o efecto; o*

*IV. Que dos o más competidores establezcan los mismos precios máximos o mínimos para un bien o servicio; o se adhieran a los precios de venta o compra de un bien o servicio que emita una asociación o cámara empresarial o cualquier competidor.”<sup>55</sup>*

El inicio de una investigación se puede dar mediante tres mecanismos: i) de oficio; ii) a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría de Economía o de la Procuraduría Federal del Consumidor; y, iii) a petición de parte,<sup>56</sup> es decir, mediante una denuncia que cumpla los requisitos marcados en el artículo 68 de la LFCE.

Las solicitudes de investigación presentadas por el Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría o la Procuraduría tendrán carácter preferente.<sup>57</sup>

El periodo de investigación comenzará a contar a partir de la emisión del acuerdo de inicio por parte de la AUTORIDAD, la duración de la investigación no podrá ser menor a treinta ni exceder de ciento veinte días. Este periodo puede ampliarse hasta en cuatro ocasiones, por periodos de hasta ciento veinte días, cuando existan causas debidamente justificadas para ello a juicio de la AUTORIDAD.<sup>58</sup>

En mi experiencia, la duración de las investigaciones es sumamente variable, ya que algunas de ellas utilizan los cinco periodos de hasta ciento veinte días permitidos por la LFCE, dada la complejidad del mercado y/o las conductas investigadas, asimismo, en otras ocasiones el procedimiento resulta ser más ágil y se pueden culminar las investigaciones en uno o dos periodos.

---

<sup>55</sup> Artículo 3 de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica.

<sup>56</sup> Artículo 66 de la LFCE.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> Artículo 71 de la LFCE.

Posteriormente, una vez iniciada la investigación, la AUTORIDAD a través de la DGIPMA, deberá acreditar tres elementos básicos: i) que exista un convenio, contrato o arreglo; ii) que dicho convenio, contrato o arreglo sea entre Agentes Económicos competidores entre sí; y, iii) que el objeto o efecto del convenio, contrato o arreglo sea alguno de los supuestos normativos señalados en las fracciones I a V del artículo 53 referido.<sup>59</sup>

En este sentido, la existencia de un convenio, contrato o arreglo puede demostrarse mediante la manifestación expresa de los Agentes Económicos, acreditando que actuaron de manera coordinada, o bien, mediante la adminiculación de elementos de convicción que apunten a que la única explicación plausible del comportamiento observado en el mercado es un acuerdo de voluntades (manifestación tácita).<sup>60</sup>

Asimismo, para comprobar que el convenio, contrato o arreglo se da entre Agentes Económicos que son competidores entre sí en el mercado investigado, se puede obtener el objeto social (en caso de personas morales) de los agentes, el lugar donde prestan los servicios o comercializan los productos, el reconocimiento expreso de los agentes como competidores entre sí, entre otros.

Finalmente, y una vez que la COFECE acredita la existencia de un contrato, convenio o arreglo entre Agentes Económicos competidores entre sí, se tiene que demostrar que su objeto o efecto es alguno de los supuestos normativos señalados en las fracciones I a V del artículo 53 citado.

Para la COFECE el objeto y/o efecto del convenio, contrato o arreglo es el propósito que persiga el mismo y que encuadre en alguno de los siguientes supuestos: i) fijar precios, ii) restringir la oferta, iii) dividirse mercados, iv) concertar posturas en licitaciones e v) intercambiar información con alguno de los objetos y/o efectos referidos.<sup>61</sup>

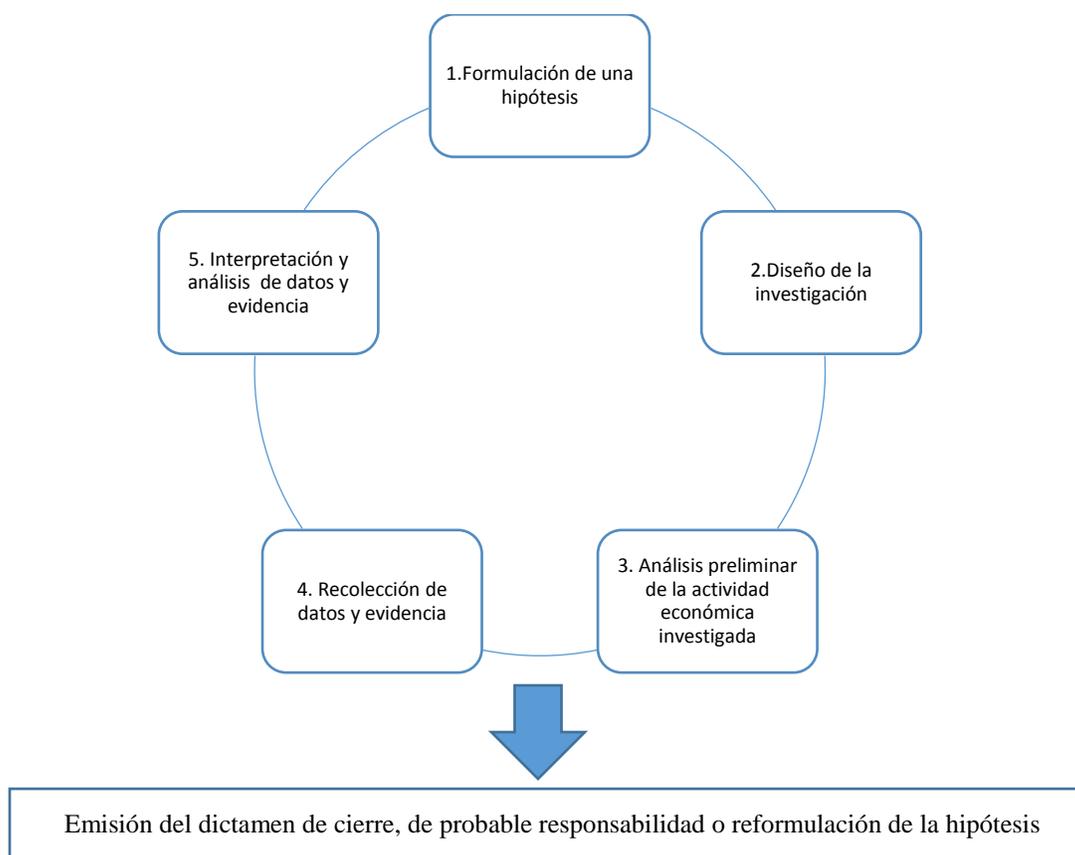
---

<sup>59</sup> COFECE (2015). “*Guía para tramitar el procedimiento de investigación por prácticas monopólicas absolutas*” (página 10). México: COFECE. Recuperado el 2 de mayo de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/normateca>

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

Ahora bien, respecto de las etapas de una investigación por posibles PMAs, existen diferentes fases identificadas por la DGIPMA:<sup>62</sup>



Fuente: COFECE (2015). “Guía para tramitar el procedimiento de investigación por prácticas monopólicas absolutas” (página 14). México: COFECE, recuperado el 2 de mayo de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/normateca>

Es importante mencionar que estas fases se desarrollan y suceden de manera simultánea durante el procedimiento indagatorio; por ello, no deben entenderse como necesariamente secuenciales, dado que su desarrollo varía de acuerdo a las circunstancias cada caso particular.<sup>63</sup>

A continuación, mencionaré de manera sintetizada los elementos que considera la DGIPMA en cada una de estas etapas:

<sup>62</sup> COFECE (2015). “Guía para tramitar el procedimiento de investigación por prácticas monopólicas absolutas” (página 14). México: COFECE. Recuperado el 2 de mayo de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/normateca>

<sup>63</sup> *Ibidem*.

**1. Formulación de una hipótesis.** En esta etapa se formula una explicación tentativa de la causa y/o efectos de los hechos que sirvieron como causa objetiva para iniciar la investigación. La hipótesis puede o no ser verdadera, por lo que es necesario comprobarla.

Esta hipótesis deviene de una primera interpretación que realiza la AUTORIDAD, al analizar los hechos que generaron la causa objetiva del inicio del procedimiento, pero ello no implica forzosamente que todas las hipótesis que se formulen en la denuncia o durante la investigación estén relacionadas con la causa objetiva por la cual dicha investigación fue iniciada.<sup>64</sup>

Desde mi punto de vista, este es uno de los elementos más dinámicos durante la investigación, ya que conforme nos allegamos de más información y avanza la investigación, es común cambiar y/o complementar la hipótesis inicial.

**2. Diseño de la investigación.** La DGIPMA está conformada por diversos equipos, los cuales tienen a su cargo investigaciones específicas. En este sentido, al iniciar una investigación lo primero que se hace es turnarla a un equipo el cual será el encargado de desahogar el procedimiento de investigación.

El equipo comenzará recolectando información, datos y medios de convicción idóneos y suficientes para verificar si la hipótesis se corrobora o no.<sup>65</sup>

**3. Análisis preliminar de la actividad económica investigada.** En esta etapa se debe conocer el entorno económico en el que se realizará la investigación y en el que posiblemente se podrían estar llevando a cabo o se llevó a cabo una PMA, para esto se debe recolectar información, datos y evidencia.<sup>66</sup>

En algunas ocasiones, el adentrarse en el mercado investigado y conocer las características del mismo hacen que la hipótesis cambie y por lo tanto se deba modificar el diseño de la investigación, ya que posiblemente se encuentren factores no considerados en un inicio.

---

<sup>64</sup> COFECE (2015). “Guía para tramitar el procedimiento de investigación por prácticas monopólicas absolutas” (página 15). México: COFECE. Recuperado el 2 de mayo de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/normateca>

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

**4. Recolección de datos y evidencia.** Es aquí donde la DGIPMA utiliza las herramientas que tiene a su disposición para allegarse de los elementos necesarios para acreditar la comisión de una PMA, algunas de estas herramientas son:<sup>67</sup>

- i) Visitas de verificación;
- ii) Inspecciones;
- iii) Comparecencias;
- iv) Requerimientos de información y documentos;
- v) Solicitudes de información y documentos para autoridades;
- vi) Consulta de fuentes públicas de información, y
- vii) Entrevistas.

El uso de estas herramientas se encuentra a consideración del equipo encargado de realizar la investigación, por lo que el orden en el que se apliquen puede variar significativamente.

Asimismo, se deben considerar las características del mercado, el tamaño de los agentes económicos, la disposición de los mismos para cooperar en la investigación y otros elementos para determinar la correcta aplicación de las herramientas antes mencionadas.

Otro punto a destacar es que toda persona que tenga conocimiento o relación con algún hecho que investigue la COFECE o con la materia de sus procedimientos en trámite, tiene la obligación de proporcionar en el término de diez días la información, cosas y documentos que obren en su poder en el medio que le sean requeridos; de presentarse a declarar en el lugar, fecha y hora en que sea citada, y de permitir que se realicen las visitas de verificación.<sup>68</sup>

En caso de no cooperar con la COFECE, se pondrán imponer las medias de apremio marcadas en el artículo 126 de la LFCE.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> *Ibíd.*

<sup>68</sup> Artículo 119 de la LFCE.

<sup>69</sup> El citado artículo señala las siguientes medidas: “I) *Apercibimiento*; II. *Multa hasta por el importe del equivalente a tres mil veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal, cantidad que podrá aplicarse por cada día que transcurra sin cumplimentarse con lo ordenado*; III. *El auxilio de la fuerza pública o de otras Autoridades Públicas*, y IV. *Arresto hasta por 36 horas*.”

De igual manera, el artículo 73 de la LFCE indica que las Autoridades Públicas (autoridades federales, estatales o municipales) tendrán un plazo de diez días para presentar los informes y documentos requeridos por la AUTORIDAD, y que a petición de las personas y las Autoridades Públicas requeridas, dicho plazo podrá ampliarse por una sola ocasión hasta por diez días más, si así lo amerita la complejidad o volumen de la información requerida.

**5. Interpretación y análisis de datos y evidencia.** Una vez recolectada, organizada y analizada la información obtenida a lo largo de la investigación, se debe verificar la hipótesis planteada.

A partir de la interpretación de esta información se puede proceder de dos maneras:

- i) En caso de que se encuentre evidencia que soporte la hipótesis respecto a la actualización de una PMA, la DGIPMA procede a la elaboración de un proyecto de Dictamen de Probable Responsabilidad.
- ii) En caso de que la información recabada no confirme la hipótesis planteada, se propone el cierre de la investigación y se emite un acuerdo de conclusión, en virtud de haber encontrado información o documentos de los que se deduzca o que confirmen:
  - Que no se acreditó la existencia del contrato, convenio o arreglo;
  - Que los Agentes Económicos a los que se les imputa la conducta monopólica absoluta no son competidores en el mercado investigado;
  - La inexistencia de elementos para adecuar la conducta investigada a alguna de las fracciones del artículo 53 de la LFCE.<sup>70</sup>

En este sentido, una vez que se concluya la investigación y de conformidad con el artículo 78 de la LFCE, la AUTORIDAD en un plazo no mayor de sesenta días, presentará al Pleno un dictamen que proponga:

*“I. El inicio del procedimiento en forma de juicio, por existir elementos objetivos que hagan probable la responsabilidad del o los agentes económicos investigados, o*

---

<sup>70</sup> COFECE (2015). “Guía para tramitar el procedimiento de investigación por prácticas monopólicas absolutas” (página 19). México: COFECE. Recuperado el 2 de mayo de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/normateca>

*II. El cierre del expediente en caso de que no se desprendan elementos para iniciar el procedimiento en forma de juicio.*

*En el supuesto previsto en la fracción I, el Pleno ordenará al órgano encargado de la instrucción del procedimiento conforme al estatuto orgánico, el inicio de éste mediante el emplazamiento a los probables responsables.*

*En el caso de la fracción II, el Pleno, con base en las constancias que obren en el expediente de investigación, podrá decretar el cierre del expediente u ordenar el inicio del procedimiento seguido en forma de juicio en los términos dispuestos en el párrafo anterior, por existir elementos objetivos que hagan probable la responsabilidad del o los Agentes Económicos investigados.”*

Finalmente, es importante señalar que durante cualquier momento la AUTORIDAD podrá presentar denuncia o querrela ante la Procuraduría General de la República respecto de probables conductas delictivas en materia de libre concurrencia y competencia económica y, en su caso, ser coadyuvante en el curso de las investigaciones que deriven de la citada denuncia o querrela.<sup>71</sup>

Con lo expuesto en el presente apartado se ha tratado de mostrar de manera general y sintetizada el trabajo diario que conlleva pertenecer a la DGIPMA, para lo cual se requiere un fuerte compromiso y un trabajo constante por parte de cada uno de los que conformamos esta Dirección General, con el objetivo de investigar de manera eficiente las posibles PMAs cometidas en México.

---

<sup>71</sup> Artículo 77 de la LFCE.

## Capítulo 3. Combate a las Prácticas Monopólicas Absolutas por parte de la Dirección General de Investigación de Prácticas Monopólicas Absolutas

### 3.1 Introducción

En este tercer capítulo comenzaré explicando las diferencias entre PMAs y prácticas monopólicas relativas; para posteriormente, definir qué son las PMAs, desde el punto de vista jurídico y económico; enseguida mostraré las técnicas de detección de PMAs más comunes en México; y, finalizaré incorporando las sanciones a las que son acreedores los agentes económicos que participen en dichas prácticas.

### 3.2 Diferencia entre Prácticas Monopólicas Absolutas y Prácticas Monopólicas Relativas

Las prácticas monopólicas en general son conductas que afectan el proceso de competencia en los mercados, éstas se clasifican en dos tipos: PMAs y prácticas monopólicas relativas.

Para comprender la diferencia entre ambas prácticas Jorge Witker menciona que:

*“Las prácticas monopólicas absolutas, o acuerdos horizontales, se presentan entre competidores reales o potenciales, y pueden reducir o eliminar la competencia por medio de la fijación de precios, limitaciones a la producción, división de mercados, reparto de clientes o manipulación de licitaciones. Las prácticas monopólicas relativas, o acuerdos verticales, se realizan entre agentes económicos colocados en etapas sucesivas de un proceso productivo y sus efectos no necesariamente son anticompetitivos”*.<sup>72</sup>

En suma, las PMAs, a diferencia de las prácticas monopólicas relativas, se sancionan *per se*, es decir, en su análisis no caben argumentos de eficiencia contra su prohibición. En términos generales, estas prácticas impiden la interacción irrestricta de las fuerzas competitivas que favorecen la mejor asignación de recursos, los precios más bajos y mejor calidad de bienes y

---

<sup>72</sup> Witker, Jorge, Varela, Angélica (2003). *Derecho de la competencia económica en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

servicios. La COFECE tiene facultades para sancionar el objeto de la conducta sin que necesariamente se materialice el efecto de la misma.<sup>73</sup>

Por otro lado, la comisión de prácticas monopólicas relativas no siempre es sancionable, ya que para determinar si deben ser sancionadas en términos de la LFCE, los agentes económicos pueden presentar elementos de convicción ante la COFECE que permitan determinar que estas prácticas presentan eficiencias. La AUTORIDAD deberá, entonces, llevar a cabo un análisis respecto de los efectos netos sobre el mercado.<sup>74</sup>

Esto quiere decir, la AUTORIDAD debe investigar en primera instancia si se cometieron prácticas monopólicas relativas, y posteriormente deberá probar que dichas prácticas tuvieron como objetivo o resultado dañar el proceso de competencia.

Asimismo, la COFECE señala que “(...) *en muchas ocasiones estas prácticas, lejos de perjudicar a los consumidores, los benefician. Por esta razón, las prácticas monopólicas relativas deben evaluarse bajo un criterio de razonabilidad y caso por caso*”.<sup>75</sup>

Finalmente, es importante señalar que las sanciones por la comisión de PMAs son mayores que las impuestas por cometer prácticas monopólicas relativas, inclusive, la posible imposición de sanciones penales son exclusivamente para las personas físicas que participen en la comisión de PMAs.

### 3.3 Definición de Prácticas Monopólicas Absolutas

Una vez señaladas las diferencias entre ambos tipos de prácticas monopólicas, a continuación, centraré mi análisis en las PMAs, las cuales son definidas por el artículo 53 de la LFCE como los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre Agentes Económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea cualquiera de los siguientes:

---

<sup>73</sup> COFECE (2015). “*Guía para tramitar el procedimiento de investigación por prácticas monopólicas absolutas*” (página 9). México: COFECE. Recuperado el 4 de mayo de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/normateca>

<sup>74</sup> Recuperado el 4 de mayo de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/cofece/que-hacemos/practicas-monopolicas-relativas>

<sup>75</sup> *Ibíd.*

- I. *“Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados;*
- II. *Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir, comercializar o adquirir sino solamente una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación o transacción de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios;*
- III. *Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables;*
- IV. *Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas, y*
- V. *Intercambiar información con alguno de los objetos o efectos a que se refieren las anteriores fracciones.”*

El citado artículo también menciona que las PMAs serán nulas de pleno derecho y, en consecuencia, no producirán efecto jurídico alguno y los Agentes Económicos que incurran en ellas se harán acreedores a las sanciones establecidas en la LFCE, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que, en su caso, pudiere resultar.

De lo anterior se desprende que una conducta puede acreditarse como PMA por el objeto de la misma, esto quiere decir, cuando existe el objetivo o propósito de cometerla, y no es necesario observar un efecto en el mercado.

Como se mencionó anteriormente, las PMAs se castigan *per se*, ya que generan graves repercusiones sobre el bienestar de los consumidores, provocando precios mayores a los que prevalecerían en una situación de competencia y similares a los de un monopolio, asimismo, limitan la competencia e innovación por parte de los oferentes, afectando el crecimiento de la economía.<sup>76</sup>

---

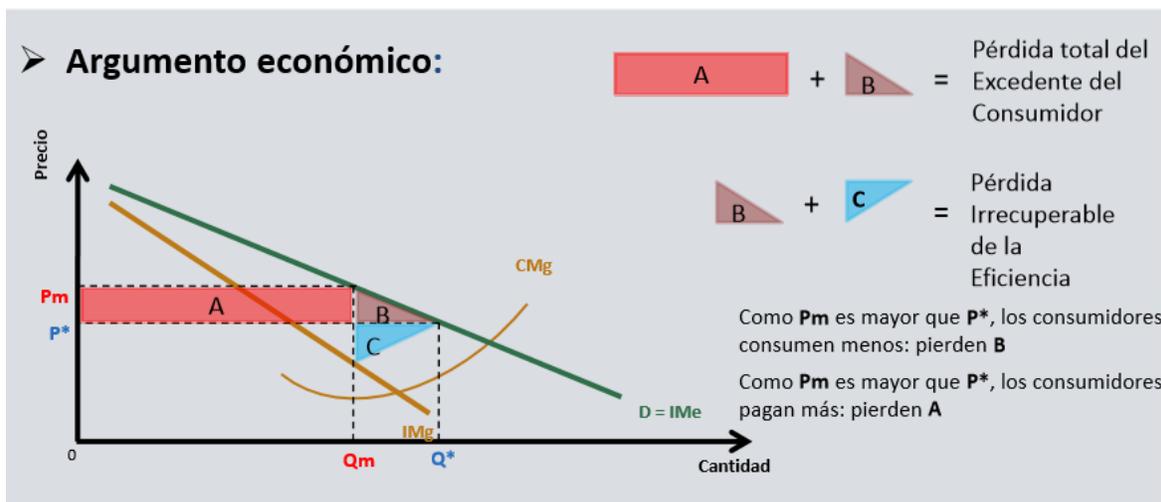
<sup>76</sup> Recuperado el 5 de mayo de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/cofece/autoridad-investigadora/direccion-general-de-investigacion-de-practicas-monopolicas-absolutas>

Estas prácticas se realizan cuando las condiciones del mercado generan incentivos a coludirse para las empresas, evitando la competencia y maximizando el bienestar de los cartelistas a costa del bienestar social.

John Connor (2014) menciona que el sobreprecio que pagan los consumidores en un mercado cartelizado es de aproximadamente entre el 23 y 25%, en comparación con el precio que se pagaría en un mercado competitivo, y en el caso de cárteles internacionales esta cifra alcanza el 40%.<sup>77</sup>

Además, cuando existen colusiones en los mercados, desaparecen los incentivos que tienen los agentes económicos para innovar en sus productos y servicios, con lo que los consumidores obtienen menor calidad en los productos y servicios demandados.<sup>78</sup>

En esencia, la colusión se asemeja a las condiciones existentes en un mercado monopolístico, por esta razón a continuación se muestra una gráfica con los elementos que demuestran la manera en que el cartelista maximiza su utilidad a costa del bienestar social:



Fuente: “Prácticas Monopólicas Absolutas” México: COFECE, disponible en: [http://libreintercambio.fldm.edu.mx/documentos/seminario/4/PMA\\_FLDM\\_Tellez.pdf](http://libreintercambio.fldm.edu.mx/documentos/seminario/4/PMA_FLDM_Tellez.pdf)

<sup>77</sup> Connor, John (2014) Private International Cartels: A Concise Introduction, Purdue University Working Paper. (página 2)

<sup>78</sup> Recuperado el 5 de mayo de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/cofece/autoridad-investigadora/direccion-general-de-investigacion-de-practicas-monopolicas-absolutas>

En esta gráfica se muestra que, en el monopolio, la cantidad ofrecida ( $Q_m$ ) es menor a la cantidad ofrecida en competencia ( $Q^*$ ), asimismo, el precio del monopolista ( $P_m$ ) es mayor al precio de competencia.

En consecuencia, los monopolistas producen menos a un precio más elevado de lo que se produciría bajo una competencia perfecta. La utilidad del monopolio reduce el bienestar del consumidor al cobrarles a los consumidores un precio más elevado. Una reducción en la producción reduce todavía más su bienestar, en conclusión, es una pérdida de eficiencia para el consumidor.

Con lo expuesto en el presente apartado se pueden observar dos características básicas de las PMAs:<sup>79</sup>

- i) Siempre serán ilegales, independientemente de cualquier posible justificación de eficiencia o de la participación en el mercado de los involucrados.
- ii) Se efectúan entre agentes económicos competidores entre sí.

Esta ilegalidad deriva de los efectos negativos que este tipo de acuerdos colusorios generan en los mercados, entre los cuales se pueden mencionar:<sup>80</sup>

- Establecen precedentes de “*reglas de juego*” que las empresas siguen incluso después de la terminación de la práctica.
- Representan mayor necesidad de recaudación y desperdicio de recursos públicos (compras públicas).
- Generan efectos anti distributivos.

### 3.4 ¿Cómo detectar las Prácticas Monopólicas Absolutas?

El objetivo de la política de competencia es mantener una sana interacción entre agentes económicos en los mercados, fomentando la competencia entre los oferentes de bienes y

---

<sup>79</sup> COFECE (2015). “*Guía para tramitar el procedimiento de investigación por prácticas monopólicas absolutas*” (página 8). México, COFECE. Recuperado el 5 de mayo de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/normateca>

<sup>80</sup> “*Prácticas Monopólicas Absolutas*” México, COFECE. Recuperado el 5 de mayo de 2017, de: [http://libreintercambio.fldm.edu.mx/documentos/seminario/4/PMA\\_FLDM\\_Tellez.pdf](http://libreintercambio.fldm.edu.mx/documentos/seminario/4/PMA_FLDM_Tellez.pdf)

servicios en beneficio del consumidor final. Esa ha sido la principal tarea de la COFECE en México, desde su constitución hasta la fecha.<sup>81</sup>

Entre los desafíos más importantes a los que se enfrentan las agencias de competencia está la detección de acuerdos entre competidores para inhibir o eliminar la competencia.<sup>82</sup>

Detectar este tipo de prácticas se vuelve sumamente complejo, ya que estos acuerdos poseen varias características como son la secrecía entre los participantes, la destrucción de evidencia, mecanismos de vigilancia, mecanismos de sanción, además de que los participantes normalmente son conscientes del daño que generan al consumidor por lo que poseen incentivos para no ser descubiertos por la autoridad.

A continuación, se mencionan dos mecanismos que facilitan a la COFECE la detección de PMAs.

#### ➤ Denuncia

Este mecanismo es uno de los más utilizados para detectar e iniciar una investigación por PMAs. El artículo 67 de la LFCE señala que *“Cualquier persona en el caso de violaciones a esta Ley en materia de prácticas monopólicas absolutas (...) podrá denunciarlas ante la Autoridad Investigadora”*.

El escrito mediante el cual se denuncia dicha práctica debe contener al menos:

*“I. Nombre, denominación o razón social del denunciante;*

*II. Nombre del representante legal en su caso, y documento idóneo con el que acredite su personalidad; domicilio para oír y recibir notificaciones, y personas autorizadas, así como teléfonos, correo electrónico u otros datos que permitan su pronta localización;*

*III. Nombre, denominación o razón social y, en caso de conocerlo, el domicilio del denunciado;*

*IV. Descripción sucinta de los hechos que motivan la denuncia; (...)*

---

<sup>81</sup> “El Programa de Inmunidad de la Comisión Federal de Competencia Económica a 10 años de su implementación: ¿cuál ha sido impacto?” (página 1). México, COFECE. Recuperado el 7 de mayo de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/attachments/article/44/Impacto10AnosProgramaInmunidad.pdf>

<sup>82</sup> *Ibidem*.

VI. Listado de los documentos y los medios de convicción que acompañen a su denuncia, relacionados de manera precisa con los hechos denunciados, y

VII. Los demás elementos que el denunciante estime pertinentes y, en caso de no tenerlos a su disposición, indicar el lugar o archivo en el que se encuentren, para que se provea lo conducente durante la investigación.”<sup>83</sup>

De los hechos narrados y de los documentos y medios de convicción presentados por el denunciante, para que se pueda dar inicio a la investigación, se debe necesariamente desprender la causa objetiva. Sin embargo, si el denunciante considera que ciertos documentos adicionales podrían resultar útiles para la investigación de la COFECE, podrá ya sea acompañarlos a su escrito o indicar el lugar o archivo donde se encuentran ubicados, para que se provea lo conducente en la investigación.<sup>84</sup>

En este sentido dentro de los quince días siguientes a aquél en que se reciba el escrito de denuncia en la oficialía de partes de la Comisión, la AUTORIDAD analizará la misma, y emitirá el acuerdo que corresponda. En caso de que no dicte acuerdo alguno dentro del plazo señalado, se entenderá iniciada la investigación, por lo que la AUTORIDAD, a solicitud del denunciante o de oficio, deberá emitir el acuerdo de inicio de la investigación.<sup>85</sup>

Si una denuncia cumple con los requisitos formales y de fondo que prevé la LFCE en sus artículos 68 y 112, la AUTORIDAD deberá darle trámite e iniciar la investigación correspondiente.

#### ➤ Programa de Inmunidad y Reducción de Sanciones

El Programa de Inmunidad se comenzó a utilizar en México en el año 2006, dicho programa puede definirse como “*la herramienta que implementan las agencias de competencia para*

---

<sup>83</sup> Artículo 68 de la LFCE.

<sup>84</sup> “*Guía para el inicio de investigaciones por prácticas monopólicas*” México, COFECE. Recuperado el 5 de mayo de 2017, de: [https://www.cofece.mx/cofece/phocadownload/Normateca/Guias/Guia\\_002\\_investigaciones\\_practicas\\_monopolicas.pdf](https://www.cofece.mx/cofece/phocadownload/Normateca/Guias/Guia_002_investigaciones_practicas_monopolicas.pdf)

<sup>85</sup> Artículo 69 de la LFCE.

*facilitar la detección de cárteles y recolección de evidencia sobre su existencia, a cambio de la reducción total o parcial en el monto de las sanciones aplicables”.*<sup>86</sup>

Básicamente, este programa consiste en permitir que un agente económico que cometa o haya cometido, coadyuvado, propiciado o inducido acuerdos ilegales entre competidores que encuadren en una PMA, reconozca su participación y aporte elementos de convicción a la autoridad. A cambio, la COFECE otorga una reducción del monto de las sanciones establecidas en la LFCE y, en caso de las personas físicas no habrá responsabilidad penal por la comisión de dichas prácticas, a cambio los agentes económicos deben cooperar plenamente durante todo el procedimiento ante la COFECE.

La incorporación de un agente al programa de inmunidad es sumamente positiva para la COFECE, ya que facilita la detección de PMAs y aporta elementos para la investigación y sanción de acuerdos que limitan la competencia.

En este sentido, la COFECE menciona que:<sup>87</sup>

*“La Red Internacional de Competencia ha establecido que los beneficios derivados de la implementación de un Programa de Inmunidad se pueden agrupar en los siguientes:*

- 1. Disuasión: entrar a un cártel económico se vuelve menos atractivo cuando existe el riesgo de que uno de los miembros reporte la existencia del mismo.*
- 2. Detección: se permite el descubrimiento de cárteles al incrementar la probabilidad de ser reportados.*
- 3. Penalización: sancionar a los otros miembros se vuelve más probable pues las agencias de competencia se hacen de información infiltrada y de primera mano, así como de evidencia que de otra forma sería muy difícil de obtener.*
- 4. Cesación: los cárteles dejan de operar porque uno o más de los miembros ha terminado su participación en el mismo, ya sea porque han aplicado al Programa de Inmunidad o porque se encuentran preocupados porque otro de los miembros haya aplicado o vaya a aplicar al programa.*

---

<sup>86</sup> “El Programa de Inmunidad de la Comisión Federal de Competencia Económica a 10 años de su implementación: ¿cuál ha sido impacto?” (página 2). México, COFECE. Recuperado el 7 de mayo de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/attachments/article/44/Impacto10AnosProgramaInmunidad.pdf>

<sup>87</sup> “El Programa de Inmunidad de la Comisión Federal de Competencia Económica a 10 años de su implementación: ¿cuál ha sido impacto?” (páginas 2 y 3). México, COFECE. Recuperado el 7 de mayo de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/attachments/article/44/Impacto10AnosProgramaInmunidad.pdf>

*5. Cooperación: se facilita la cooperación internacional en las investigaciones pues muchos de los programas de inmunidad requieren que el solicitante establezca si ha solicitado inmunidad en otra jurisdicción (...).<sup>88</sup>*

Ahora bien, el artículo 103 de la LFCE menciona que el agente económico que haya coadyuvado, propiciado, inducido o participado en la comisión de PMAs, podrá reconocerlo ante la COFECE y acogerse al beneficio de la reducción de las sanciones siempre y cuando:

*“I. Sea el primero, entre los Agentes Económicos o individuos involucrados en la conducta, en aportar elementos de convicción suficientes que obren en su poder y de los que pueda disponer y que a juicio de la Comisión permitan iniciar el procedimiento de investigación o, en su caso, presumir la existencia de la práctica monopólica absoluta;  
II. Coopere en forma plena y continua en la sustanciación de la investigación y, en su caso, en el procedimiento seguido en forma de juicio, y  
III. Realice las acciones necesarias para terminar su participación en la práctica violatoria de la Ley.”*

Una vez cumplidos estos requisitos la COFECE dictará la resolución pertinente e impondrá una multa mínima.

El citado artículo también considera que los Agentes Económicos o individuos que no cumplan con lo establecido en la fracción I, podrán obtener una reducción de la multa de hasta el 50, 30 o 20 por ciento del máximo permitido, cuando aporten elementos de convicción en la investigación, adicionales a los que ya tenga la AUTORIDAD y cumplan con los demás requisitos previstos en la fracción II y III. Para determinar el monto de la reducción, la COFECE tomará en consideración el orden cronológico de presentación de la solicitud y de los elementos de convicción presentados.

Asimismo, la COFECE mantendrá con carácter confidencial la identidad del Agente Económico y los individuos que pretendan acogerse a los beneficios del programa.

Respecto a los resultados obtenidos a partir de la implementación del programa en México, hasta septiembre de 2016 la COFECE recibió 113 solicitudes para acogerse al programa de

---

<sup>88</sup> Anti-cartel Enforcement Manual, International Competition Network (ICN), 2014, p. 4. Recuperado el 7 de mayo de 2017, de: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/working-groups/current/cartel/manual.aspx>

inmunidad, de las cuales 52.2% correspondieron a agentes económicos internacionales y 47.8% a agentes económicos nacionales.<sup>89</sup>

En cuanto a los sectores en los cuales se presentaron las solicitudes para acogerse al programa, enseguida se muestra porcentualmente la distribución de dichas solicitudes:

Sector	Porcentaje
Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza	2.70%
Comercio al por menor	3.60%
Industrias manufactureras	64.86%
Información en medios masivos	0.90%
Servicios de salud y asistencia social	10.81%
Servicios financieros y de seguros	4.50%
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	1.80%
Transportes, correos y almacenamiento	10.81%
Total	100%

Fuente: “*El Programa de Inmunidad de la Comisión Federal de Competencia Económica a 10 años de su implementación: ¿cuál ha sido impacto?*”, recuperado el 7 de mayo de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/attachments/article/44/Impacto10AnosProgramaInmunidad.pdf>

En este sentido se observa una clara dominancia del sector manufacturero (la mayoría pertenecen al sector automotriz) con prácticamente dos terceras partes de las solicitudes totales.

<sup>89</sup> “*El Programa de Inmunidad de la Comisión Federal de Competencia Económica a 10 años de su implementación: ¿cuál ha sido impacto?*” (página 12). México, COFECE. Recuperado el 7 de mayo de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/attachments/article/44/Impacto10AnosProgramaInmunidad.pdf>

Finalmente, el veintiséis de junio de dos mil quince, el Pleno de la COFECE acordó emitir la Guía del Programa de Inmunidad y Reducción de Sanciones, con la cual buscó proporcionar a los agentes económicos y público en general una herramienta que oriente sobre la forma en que la COFECE recibe, analiza y resuelve las solicitudes para otorgar los beneficios del programa. A lo largo de dicho documento se establecen las bases sobre las cuales se tramitan las solicitudes para ingresar al programa.<sup>90</sup>

### 3.5 Sanciones

En México este tipo de prácticas están tipificadas como delito y son sancionables por objeto y/o efecto, el artículo 127 de la LFCE contempla las siguientes sanciones relacionadas con la comisión de PMAs:

- La corrección o supresión de la práctica monopólica absoluta.
- Multas de carácter administrativo hasta por el 10% de los ingresos anuales del infractor.
- Inhabilitación hasta por 5 años para ejercer en puestos directivos en personas morales, así como multa de hasta 200,000 veces el salario mínimo general vigente en la Ciudad de México a aquellas personas físicas que hayan participado en la conducta en representación de un agente económico.
- Multa de hasta 180,000 veces el salario mínimo general vigente en la Ciudad de México por haber coadyuvado, propiciado o inducido una práctica monopólica absoluta.

En caso de reincidencia, se podrá imponer una multa hasta por el doble de la sanción que haya determinado la COFECE.

Por su parte, el Código Penal Federal en su artículo 254 bis ordena que serán sancionadas con 5 a 10 años de prisión aquellas personas físicas que participen en la comisión de PMAs,

---

<sup>90</sup> La “Guía para el inicio de investigaciones por prácticas monopólicas” puede consultarse en: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/cofece/que-hacemos/practicas-monopolicas-absolutas/programa-de-inmunidad>

sea celebrando, ejecutando u ordenando los acuerdos entre competidores antes referidos, además de una multa de hasta diez mil días de salario mínimo.<sup>91</sup>

Asimismo, en el caso de violaciones a la LFCE por parte de servidores públicos, la COFECE deberá enviar oficio debidamente fundado y motivado a la autoridad competente para que, de ser procedente, se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa a que hubiere lugar, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que incurra el servidor público.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Recuperado el 8 de mayo de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/cofece/que-hacemos/practicas-monopolicas-absolutas>

<sup>92</sup> Artículo 127 de la LFCE.

## Capítulo 4. Experiencia Profesional

### 4.1 Introducción

El capítulo final está dedicado a profundizar en la investigación por PMAs realizada en el mercado de la producción, distribución y comercialización del azúcar, este procedimiento de investigación tomó prácticamente dos años, y al ser la primera investigación en la que colaboré, me parece sumamente interesante mostrar las particularidades del caso.

### 4.2 Investigación por la posible comisión de Prácticas Monopólicas Absolutas en el mercado de la producción, distribución y comercialización de azúcar en el territorio nacional

A continuación, hablaré sobre una de las investigaciones desde mi perspectiva, más importantes de los últimos años para la COFECE, en la cual tuve la oportunidad de participar en la etapa de investigación llevada a cabo por la AUTORIDAD.

La importancia radica en el mercado investigado y la influencia directa del producto en el bolsillo del consumidor final, aunado a que, el Pleno de la COFECE determinó que existieron elementos suficientes para acreditar la responsabilidad de diversas personas morales y físicas.

La investigación de oficio en el “*mercado de la producción, distribución y comercialización de azúcar en el territorio nacional*” identificada bajo el número de expediente número IO-006-2013 inició el cinco de diciembre de dos mil trece y concluyó el diecisiete de noviembre de dos mil quince, dos días después, el diecinueve de noviembre del mismo año se emitió el oficio de probable responsabilidad mediante el cual se ordenó emplazar a diversas personas físicas y empresas por la probable comisión de PMAs previstas en el artículo 9, fracciones I y II de la “vieja Ley de Competencia”.

#### ➤ El Mercado del azúcar en México

Para conocer la relevancia de dicha investigación, comenzaré exponiendo brevemente la importancia del azúcar en México como producto de gran relevancia para la sociedad, y el posicionamiento de la producción nacional de azúcar en el mercado mundial. En este sentido, el presente apartado únicamente pretende mostrar los elementos básicos que ayuden a

comprender el funcionamiento de dicho mercado y los agentes que intervienen en la cadena productiva de este importante edulcorante.<sup>93</sup>

Desde el punto de vista económico, la industria azucarera es una de las más importantes del país, ya que es una actividad económica desarrollada en 267 municipios de 15 entidades federativas, la cual genera 460 mil empleos directos y beneficios indirectos a 2.2 millones de personas. Internacionalmente, México aporta el 4% de toda la producción mundial de azúcar.<sup>94</sup>

La mayoría de las poblaciones dedicadas a esta actividad se ubican en el estado de Veracruz, dedicándose durante los seis o siete primeros meses del año, casi por completo al corte de la caña de azúcar o zafra, ya que, aunque existe maquinaria para realizar esta tarea, en la mayor parte del país aún se corta con machete.

Una vez cosechada, la caña es enviada a los ingenios azucarero, plantas industriales dedicadas al procesamiento, transformación e industrialización de la caña de azúcar. Aquí se da el proceso de obtención de azúcar mediante nueve pasos: corte de la caña, molienda, generación de vapor, calentamiento, clarificación, filtración, evaporación, cristalización, evaporado y secado.<sup>95</sup>

Posteriormente se procede a la refinación, aquí ocurre la separación de sólidos, alcalización, clarificación, decoloración, filtración, evaporación, cristalización, centrifugado y finalmente se seca por medio de corrientes de aire, así el azúcar queda lista para empacarse y salir a la venta.<sup>96</sup>

De este proceso se obtienen cuatro tipos de azúcar: mascabado, estándar, refinado y blanco; cada uno de ellas se distingue por el número de veces que ha sido procesada, es decir se puede

---

<sup>93</sup> Los edulcorantes son aditivos que confieren sabor dulce a los alimentos, por su constitución se clasifican en naturales (o nutritivos) y artificiales (o no nutritivos). Los primeros constituyen una fuente importante de calorías para los seres humanos, entre los más importantes se encuentra el azúcar.

<sup>94</sup> Recuperado el 15 de mayo de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Historias/AZUCARv4online.pdf>

<sup>95</sup> Recuperado el 15 de mayo de 2017, de: <https://www.gob.mx/sagarpa/articulos/ingenio-azucarero-el-primer-paso-de-la-transformacion-del-azucar?idiom=es>

<sup>96</sup> *Ibíd.*

diferenciar entre la calidad del producto. El primer nivel o con menor número de procesamiento es el azúcar mascabado.<sup>97</sup>

Respecto a la eficiencia de los ingenios mexicanos, estos se caracterizan por sufrir un rezago tecnológico, baja inversión, altos costos de transformación y deficiencias en las escalas de producción, lo que resta capacidad al sector para aprovechar sus recursos. La normatividad vigente en el sector, sumada a los bajos o nulos incentivos para que cañeros e ingenios adopten por sí mismos acciones para elevar su competitividad, han generado un estancamiento en el sector, frenando el desarrollo potencial de la agroindustria azucarera nacional.<sup>98</sup>

Es importante mencionar que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación indicó en dos mil dieciséis que México ocupó el séptimo lugar entre los países exportadores de azúcar. En producción el país ocupó el sexto lugar a nivel mundial con 5.98 millones de toneladas.<sup>99</sup>

Respecto al proceso de producción, la estructura y operación de este mercado es compleja, ya que a través de la cosecha de caña y producción de azúcar conocida como zafra<sup>100</sup>, los agentes (autoridades, campesinos, productores e industriales) y las distintas actividades económicas (comercialización al mayoreo y menudeo) están estrechamente relacionadas entre sí, de tal forma que todos influyen en la cadena de valor.<sup>101</sup>

Finalmente, respecto a los precios vigentes en el mercado, se pueden hacer dos grandes divisiones, en primer lugar, el precio de la caña está referenciado a diversos factores como son: el precio de venta del azúcar, la ponderación de producciones anteriores y el precio promedio del azúcar exportada,<sup>102</sup> por otro lado, el precio del azúcar se determina a través de

---

<sup>97</sup> *Ibíd.*

<sup>98</sup> “ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA, TECNOLÓGICA Y DE POLÍTICA COMERCIAL DEL SECTOR EDULCORANTES EN MÉXICO”, Secretaría de Economía. Recuperado el 16 de mayo de 2017, de: [http://www.economia.gob.mx/files/comunidad\\_negocios/industria\\_comercio/Analisis\\_Sectorial\\_Mercado\\_Edulcorantes.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/industria_comercio/Analisis_Sectorial_Mercado_Edulcorantes.pdf)

<sup>99</sup> Recuperado el 15 de mayo de 2017, de: <https://www.gob.mx/sagarpa/articulos/cana-de-azucar-un-valorioso-alimento?idiom=es>

<sup>100</sup> En México, este periodo inicia en noviembre de cada año y concluye en julio del siguiente año.

<sup>101</sup> Recuperado el 16 de mayo de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Historias/AZUCARv4online.pdf>

<sup>102</sup> Este precio se toma a razón del 57% del precio de referencia de un kilogramo de azúcar base estándar, mismo que se determina como el promedio ponderado del precio nacional del azúcar estándar al mayoreo (que se

las condiciones de mercado (oferta y demanda). Estas características de mercado, sumadas a la constante interacción entre los distintos participantes, pueden inducir y/o incentivar conductas colusorias entre los distintos agentes que participan en esta industria.<sup>103</sup>

➤ **Periodo de investigación**

El once de diciembre de 2013 se publicó en el DOF el extracto del acuerdo mediante el cual la CFC<sup>104</sup> comenzó una investigación de oficio por la posible comisión de PMAs, una parte de dicho extracto se reproduce a continuación:

*"EXTRACTO DEL ACUERDO POR EL QUE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA INICIA LA INVESTIGACIÓN DE OFICIO IDENTIFICADA BAJO EL NÚMERO DE EXPEDIENTE IO-006-2013, POR LA POSIBLE COMISIÓN DE PRÁCTICAS MONOPÓLICAS ABSOLUTAS EN EL MERCADO DE LA PRODUCCIÓN, DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE AZÚCAR EN EL TERRITORIO NACIONAL".*

El inicio de investigación en este mercado se dio a causa del seguimiento realizado por la CFC sobre hechos e indicios que pudieran constituir posibles arreglos, acuerdos o combinaciones entre agentes económicos que producen, distribuyen y comercializan azúcar en territorio nacional, con el objeto y/o efecto de fijar, manipular o concertar el precio de venta al que se ofrece el azúcar, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto, como se advierte en la publicación del DOF.<sup>105</sup>

Asimismo, durante la investigación, la COFECE empleó diversas herramientas de investigación que le otorga la LFCE, tales como visitas de verificación, requerimientos de información y comparecencias a diferentes agentes económicos involucrados en el mercado

---

determinará con base en el monitoreo del Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados o del mecanismo que lo sustituya acordado por CONADESUCA), más el precio promedio de las exportaciones de azúcar realizadas en el ciclo correspondiente (el cual se calculará con base en los registros del balance azucarero que determinen, a partir de la producción y consumo nacional del azúcar, los excedentes netos exportables de azúcar nacional y por Ingenio, de donde se obtendrá la variación porcentual del componente de exportación del precio del azúcar).

<sup>103</sup> Recuperado el 16 de mayo de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Historias/AZUCARv4online.pdf>

<sup>104</sup> En 2013 inició la investigación la antigua CFC, ahora COFECE.

<sup>105</sup> Recuperado el 12 de mayo de 2017, de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5325391&fecha=11/12/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5325391&fecha=11/12/2013)

investigado. Estas herramientas permitieron obtener información relevante para presumir la comisión de PMAs por parte de las empresas: Zucarmex, Ingenio de Huixtla, Proveedora de Alimentos México, Azúcar Dominó de México, Central Motzorongo, Impulsora Azucarera del Trópico y Promotora Azucarera, todas ellas pertenecientes a grupos azucareros competidores entre sí, y de la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcoholera (CNIAA)<sup>106</sup> como coadyuvante,<sup>107</sup> como se narrará más adelante.

En este sentido, el diecinueve de mayo de dos mil quince ingresé a la COFECE y me incorporé al equipo encargado de llevar la citada investigación. En el momento de mi incorporación, la investigación se encontraba en el tercer periodo de investigación,<sup>108</sup> el cual había empezado a correr a partir del diecisiete de diciembre de dos mil catorce, de conformidad con el segundo acuerdo de ampliación emitido por el titular de la AUTORIDAD.<sup>109</sup>

En ese momento la DGIPMA ya contaba con elementos suficientes para considerar que diversos ingenios azucareros estaban incurriendo presumiblemente en violaciones al artículo 9 de la “vieja Ley de Competencia”, por lo que el análisis e investigación que realicé se centró en los agentes económicos identificados, además de la CNIAA, de la cual eran socios dichos ingenios.

Por esta razón, y una vez entrada en una etapa “madura” la investigación, mi tarea fue colaborar en la elaboración del oficio de probable responsabilidad, además de desahogar las últimas actuaciones del expediente.

Respecto al oficio de probable responsabilidad, como economista se me asignó la tarea de colaborar en la generación y compilación de información de los participantes del mercado (autoridades, productores, industriales, consumidores nacionales y consumidores

---

<sup>106</sup> La Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcoholera fue constituida el 31 de agosto de 1942 y protocolizada dicha constitución a través de la escritura pública número 27,637 de fecha 14 de junio de 1943, en cumplimiento a las disposiciones de la entonces Ley de Cámaras de Comercio y de la Industria, actualmente Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

<sup>107</sup> Recuperado el 12 de mayo de 2017, de: <https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Historias/AZUCARv4online.pdf>

<sup>108</sup> El artículo 71 de la LFCE menciona que “(...) *El periodo de investigación comenzará a contar a partir de la emisión del acuerdo de inicio respectivo y no podrá ser inferior a treinta ni exceder de ciento veinte días. Este periodo podrá ser ampliado hasta en cuatro ocasiones, por periodos de hasta ciento veinte días, cuando existan causas debidamente justificadas para ello a juicio de la Autoridad Investigadora*”.

<sup>109</sup> Publicado en la lista de notificaciones de la COFECE el diecinueve de diciembre de dos mil catorce.

internacionales) para comprender a fondo el funcionamiento del mismo. En este sentido, en primer lugar, analizamos los datos proporcionados por los agentes económicos en respuesta a los requerimientos de información formulados por la DGIPMA, seleccionando los datos relevantes para generar el apartado de “*oferta y demanda del mercado*”, esto con el objetivo de profundizar en el sector y plantear de forma clara las implicaciones de los posibles acuerdos colusorios en el mercado investigado.

Posteriormente, mediante una investigación de gabinete completamos la información faltante, la cual versaba en torno a la demanda internacional del edulcorante y las exportaciones realizadas por los ingenios azucareros nacionales. Para poner en contexto el análisis realizado, a continuación, se mencionan de manera general los temas que consideramos para conformar la oferta y demanda en este mercado.

**Oferta.** Los componentes de la oferta total de azúcar en México son: **i) la producción**, definida como la cantidad de azúcar producida por los ingenios ubicados en México durante el ciclo azucarero, este periodo de producción inicia en el mes de octubre y concluye en el mes de septiembre de cada año; **ii) las importaciones**, se considera la cantidad total de producto ingresado al país, sin importar el lugar de procedencia ni el contrato bajo el cual se importa el azúcar; **iii) los inventarios**, producto sobrante de la zafra anterior, el cual se encuentra disponible en los ingenios para venta inmediata; y **iv) los intercambios entre ingenios**, referentes al producto intercambiado (comercializado entre los ingenios).<sup>110</sup>

**Demanda.** Por otro lado, los componentes de la demanda son: **i) el consumo nacional aparente**, entendido como la cantidad de azúcar disponible en el país para su consumo; y **ii) las exportaciones totales**, donde Estados Unidos es el principal destino de las exportaciones, sin dejar de lado otros mercados mundiales.<sup>111</sup>

Asimismo, en lo que respecta a las exportaciones, es importante mencionar que el sistema de exportación de azúcar en México tiene como finalidad la exportación ordenada y la obligatoriedad de los ingenios a realizar exportaciones mediante una fórmula pública de asignación. Dicha obligación tiene su fundamento en el Contrato Uniforme de compraventa

---

<sup>110</sup> Recuperado el 16 de mayo de 2017, de: <http://www.gob.mx/conadesuca/documentos/documentos-politica-comercial-ver-mas>

<sup>111</sup> *Ibíd.*

y de siembra, cultivo, cosecha y entrega recepción de caña de azúcar (Contrato Uniforme), un contrato suscrito entre los Ingenios y cada uno de sus abastecedores de caña de azúcar en lo individual y que tiene su fundamento en el Artículo 50 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (LDSCA).

En términos generales, la LDSCA y el Contrato Uniforme establecen para cada Ingenio la obligación de exportar una cantidad predeterminada de azúcar denominada “*excedente exportable*”.

Esto quiere decir, si a nivel agregado la industria produce una cantidad de azúcar mayor a la proyección de consumo doméstica para el año corriente, se genera un excedente que se clasifica como la cuota agregada a ser exportada, y se realiza una asignación de exportaciones tal, que cada ingenio contribuya al monto agregado de exportación en la proporción en la que contribuye a la producción nacional.

El Gobierno Federal determina la cantidad esperada excedente en los mercados nacionales y establece el monto agregado a ser exportado durante el ciclo. Esto es, a partir del balance de los agregados mencionados se estima un inventario futuro que permite proyectar el nivel esperado de excedente de azúcar que ocurrirá en territorio nacional, y a su vez, los niveles predefinidos y disponibles para exportación durante el ciclo correspondiente. El mecanismo de proyecciones sobre agregados de mercado que se ha diseñado se conoce como el Balance Nacional de Azúcar y de Edulcorantes. La elaboración mensual de estos Balances corre a cargo del Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (CONADESUCA).

Para comprender lo ocurrido durante el periodo investigado, a continuación, se muestra la evolución del Balance Nacional de Azúcar en el periodo de interés, este ejercicio ejemplifica lo realizado por la DGIPMA durante el periodo investigado.

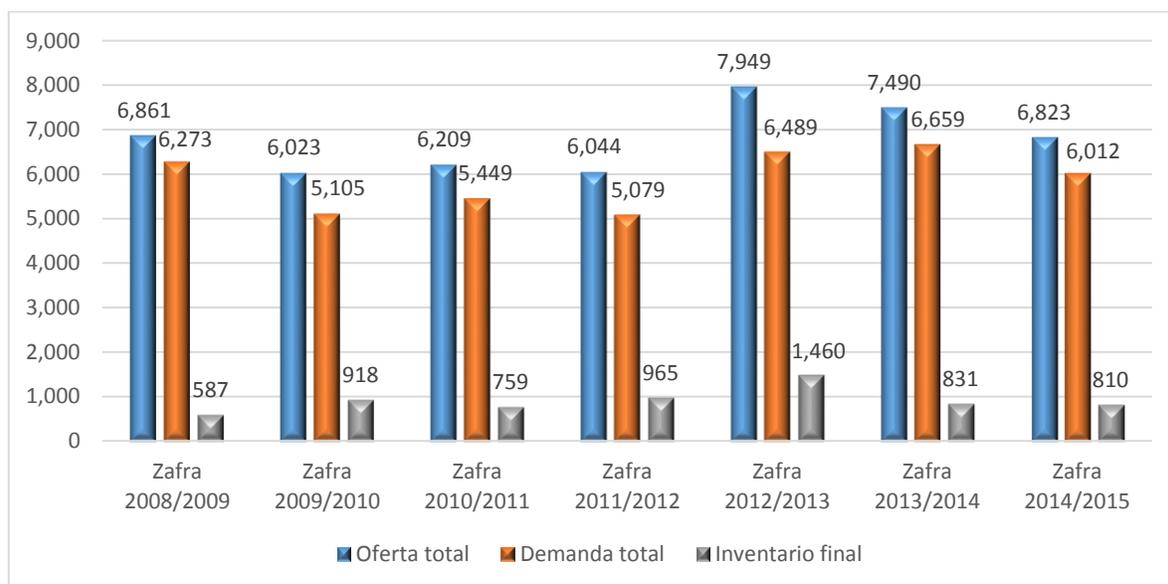
*Balance Nacional de Azúcar 2008-2015*

	Zafra 2008/2009	Zafra 2009/2010	Zafra 2010/2011	Zafra 2011/2012	Zafra 2012/2013	Zafra 2013/2014	Zafra 2014/2015
<b>Oferta total</b>	<b>6,861,890</b>	<b>6,023,137</b>	<b>6,209,047</b>	<b>6,044,837</b>	<b>7,949,768</b>	<b>7,490,337</b>	<b>6,823,625</b>
Inventario inicial	1,864,446	587,895	918,099	759,906	965,593	1,460,343	831,144
Producción	4,962,495	4,825,539	5,183,500	5,048,469	6,974,799	6,021,292	5,984,961
Importaciones totales	34,950	610,164	107,448	236,462	9,376	8,701	7,519
<b>Demanda total</b>	<b>6,273,995</b>	<b>5,105,038</b>	<b>5,449,141</b>	<b>5,079,244</b>	<b>6,489,424</b>	<b>6,659,193</b>	<b>6,012,916</b>
Exportaciones totales	1,281,020	751,474	1,499,158	941,147	2,202,557	2,561,120	1,604,605
Consumo nacional aparente	4,992,975	4,353,564	3,949,983	4,138,097	4,286,867	4,098,073	4,408,312
<b>Inventario final</b>	<b>587,895</b>	<b>918,099</b>	<b>759,906</b>	<b>965,593</b>	<b>1,460,343</b>	<b>831,144</b>	<b>810,709</b>

Fuente: Elaboración propia con información pública del CONADESUCA, recuperado el 16 de mayo de dos mil diecisiete, de: <http://www.gob.mx/conadesuca/documentos/documentos-politica-comercial-ver-mas>

Asimismo, para observar el diferencial entre los tres principales elementos del balance, enseguida se muestra una gráfica en la cual queda claro que durante las zafras de 2010 y hasta 2015, México ha sido un país superavitario respecto a la producción de azúcar, encontrándose el diferencial más alto en la zafra 2012-2013, donde la oferta total superó a la demanda total por más de 1,400,000 toneladas de azúcar.

*Balance Nacional de Azúcar 2010-2015 (toneladas, cifras en miles)*



Fuente: Elaboración propia con información pública del CONADESUCA, recuperado el 16 de mayo de dos mil diecisiete, de: <http://www.gob.mx/conadesuca/documentos/documentos-politica-comercial-ver-mas>

En este sentido, al término de la zafra 2012/2013 (en septiembre 2013) el inventario de azúcar en México no tenía precedente, esto generó que los precios disminuyeran, ya que existía una sobreoferta de azúcar en el mercado.

El precio promedio nacional del azúcar estándar para la zafra 2012/2013 se ubicó en 400.80 pesos, precio 33% menor que el fijado en la zafra 2011/2012 (598.45 pesos), inclusive, en el último periodo de la zafra 2012/2013 el precio era de 374.66 pesos. Bajo este panorama, la tendencia indicaba que el precio seguiría bajando en los meses próximos.<sup>112</sup>

Ante esta situación, en octubre de dos mil trece los ingenios azucareros agremiados a la CNIAA llevaron a cabo reuniones en las que acordaron realizar acciones para contrarrestar la baja en el precio del azúcar estándar y refinada, estas acciones consistieron en manipular el precio y restringir la venta a distribuidores y mayoristas, con el fin de que nadie vendiera el azúcar por debajo del precio que ellos manejaban.

El acuerdo entre los ingenios se dio a partir de correos electrónicos, donde se advertía un acuerdo para no bajar más el precio de venta del azúcar, venderle más caro a clientes en específico e intercambiar información del precio de venta generado por cada comercializador.

Estos correos fueron reconocidos por los participantes del acuerdo, mediante escritos de desahogo y comparecencias realizadas por la DGIPMA, con lo que quedó plenamente acreditada la conducta.

Asimismo, los representantes de los grupos azucareros crearon un mecanismo denominado “mesa de venta”, el cual consistía en pactar y monitorear el precio de venta del azúcar<sup>113</sup> de los distintos ingenios, este mecanismo se implementó al seno de la CNIAA.

Finalmente y una vez acreditada la conducta, el 19 de noviembre de dos mil quince el titular de la AUTORIDAD emitió el Oficio de Probable Responsabilidad mediante el cual se ordenó emplazar a diversos ingenios y personas físicas por la probable comisión de PMAs previstas

---

<sup>112</sup> Recuperado el 16 de mayo de dos mil diecisiete, de: <https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Historias/AZUCARv4online.pdf>

<sup>113</sup> Entre la información intercambiada entre los competidores se encontraba: cliente, ingenio que realizaba la venta, tipo de azúcar, volumen vendido, precio y condiciones de entrega.

en el artículo 9, fracciones I y II de la “vieja Ley de Competencia”; a la CNIAA y a Humberto Jasso por la probable responsabilidad de haber coadyuvado, propiciado o inducido o participado en la probable comisión de las PMAs previstas en el citado artículo.<sup>114</sup>

En adición a lo anterior, durante el procedimiento seguido en forma de juicio, las empresas emplazadas<sup>115</sup> reconocieron que durante 42 días: 1) participaron en el acuerdo a pesar de saber que cometían prácticas anticompetitivas, 2) asistieron por lo menos en siete ocasiones a la mesa de venta y 3) restringieron la venta del producto a mayoristas y distribuidores.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Recuperado el 16 de mayo de dos mil diecisiete, de: <http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V162/1/3530816.pdf>

<sup>115</sup> Zucarmex, Ingenio de Huixtla, Provedora de Alimentos México, Azúcar Dominó de México, Central Motzorongo, Impulsora Azucarera del Trópico y Promotora Azucarera, y la CNIAA como coadyuvante.

<sup>116</sup> Recuperado el 16 de mayo de dos mil diecisiete, de: <http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V162/1/3530816.pdf>

## Conclusiones

El presente trabajo fue estructurado con el fin de incorporar al lector de manera amigable al tema de competencia económica en México, para esto, se ordenaron los temas partiendo de lo general y llegando a lo particular (PMAs). En principio se expusieron de manera general los antecedentes y características de la política de competencia en México, los cuales demostraron que en los últimos 25 años se ha realizado un gran esfuerzo por impulsar la competencia y libre concurrencia en el país, teniendo como punto culminante, la creación de un órgano antimonopolio autónomo en el 2014, el cual ha empoderado su actuar en años recientes.

Actualmente, la COFECE se encuentra en una etapa de consolidación, lo cual ha permitido que día con día sea más conocida en México, este tema es de suma importancia, ya que el conocimiento de la legislación de competencia que tengan los diversos agentes económicos, puede ayudar a prevenir, investigar y en su caso sancionar prácticas anticompetitivas.

Asimismo, la solidez, imparcialidad y eficacia de las resoluciones emitidas por la COFECE ayudará a que, en el futuro, la autoridad de competencia en México sea una institución respetada en cualquier sector de la economía nacional y los reguladores sectoriales consideren el trabajo realizado por dicha comisión en la toma de sus decisiones.

En suma, investigar sectores como el de las Afores, medicamentos, emisión de bonos gubernamentales, transporte (terrestre, marítimo y aéreo), azúcar y otros sumamente importantes para la economía nacional, han generado que actualmente la COFECE sea conocida por un mayor número de agentes económicos y consultada en temas de política pública en México.

Ahora bien, hablando puntualmente de la detección, investigación y sanción de las PMAs, la tarea de la DGIPMA es cada día más importante y relevante, ya que el combate de estas prácticas anticompetitivas es actualmente uno de los temas fundamentales respecto de la competencia en México; por esta razón la labor del área a la que pertenezco se vuelve de gran relevancia para el país, ya que el impacto de nuestro trabajo puede verse reflejado directamente en el bolsillo de los consumidores.

Durante los dos años que he laborado en la DGIPMA he visto crecer de manera importante el área, esto quiere decir que el trabajo realizado ha tenido reconocimiento dentro de la COFECE, esta situación la atribuyo al compromiso de los funcionarios pertenecientes al área y al compromiso que se tiene con el bienestar de la sociedad.

En mi caso, al terminar la carrera en Economía en la FE y entrar a laborar a la COFECE, encontré un sitio idóneo para desarrollarme profesionalmente, ya que pude aplicar y potenciar los conocimientos aprendidos, aplicando conceptos de microeconomía, macroeconomía, matemáticas, economía industrial, derecho económico privado, entre otros.

Asimismo, conocer un nuevo campo de aplicación de los conceptos económicos, además del aprendizaje de conceptos jurídicos me ayudó a incorporar nuevos elementos a mi formación.

Finalmente, y después de dos años de haber ingresado al mercado laboral en México, me gustaría mencionar que estudiar en la FE me dotó de los elementos necesarios para enfrentarme a un mercado laboral exigente y cada día más competitivo. Trabajar con compañeros egresados de Universidades privadas me mostró que si bien, el ritmo de trabajo de algunos de ellos es más exigente en comparación con el existente en la FE, la sensibilidad y conocimientos enseñados en la FE dan una ventaja para poder competir en el mercado laboral, específicamente en el sector público.

## Bibliografía

1. Abrantes-Metz, Rosa M. (2013). *Directrices para la defensa de la competencia en el intercambio de información entre competidores*, Centro Regional de Competencia para América Latina.
2. Calderón, Gerardo (2016). *Retos y cambios para la política de competencia en México*, México, Forbes México.
3. Coloma, Germán (2011). *Técnicas de análisis para determinar la existencia de la conducta en los casos de prácticas colusorias*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
4. Comisión Federal de Competencia Económica (2004). *Competencia Económica en México*, México, Editorial Porrúa.
5. Comisión Federal de Competencia Económica (2014). *Disposiciones regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica*, México, COFECE.
6. Comisión Federal de Competencia Económica (2014). *Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica*, México, COFECE.
7. Comisión Federal de Competencia Económica (2015). *Guía para el inicio de investigaciones por prácticas monopólicas*, México, COFECE.
8. Comisión Federal de Competencia Económica (2015). *Guía para el intercambio de información entre Agentes Económicos*, México, COFECE.
9. Comisión Federal de Competencia Económica (2015). *Guía para tramitar el procedimiento de investigación por prácticas monopólicas absolutas*, México, COFECE.
10. Comisión Federal de Competencia Económica (2013). *La política de competencia en el umbral de la consolidación*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.
11. Comisión Federal de Competencia Económica (2014). *Ley Federal de Competencia Económica*, México, COFECE.
12. Comisión Federal de Mejora Regulatoria (2016). *Impacto de la Reforma en Competencia Económica*, México, COFEMER.
13. Connor, John (2014) *Private International Cartels: A Concise Introduction*, Purdue University Working Paper.
14. Gellhorn, Ernest, Kovacic, William E., Calkins, Stephen (2004). *Antitrust Law and Economics in a Nutshell (5ta edición)*, Estados Unidos de Norteamérica, Thomson/West.

15. Gluyas, Ricardo (2014). *Prácticas monopólicas absolutas y sistema jurídico*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales.
16. González, Francisco (2005). *Competencia Económica: Aspectos jurídicos y Económicos*, México, Editorial Porrúa.
17. Mena, Carlos, Méndez, Laura A., Roldán, José, Coordinadores (2015). *Derecho de la Competencia en México*, México, Editorial Porrúa.
18. Mena, Carlos, Salgado, Ricardo (2016). *La Autoridad Investigadora: Desafíos de una nueva figura en la política de competencia mexicana*, México.
19. Motta, Massimo (2004). *Competition Policy Theory and Practice*, Inglaterra, Cambridge University Press.
20. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Shaffer Jay C. (2004). *Políticas y Ley de competencia económica en México*, OCDE.
21. Pérez, Rafael J. (1998). *Regulación de las fusiones y represión de las prácticas monopólicas en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
22. Tirole, Jean (2014). *Market power and regulation*, The Royal Swedish Academy of Sciences.
23. Tirole, Jean (1988). *The Theory of Industrial Organization*, The MIT Press.
24. Witker, Jorge, Varela, Angélica (2003). *Derecho de la competencia económica en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.