



VERSIÓN PÚBLICA

Unidad Administrativa que clasifica:
Secretaría Técnica.

Número de acta y fecha en la que se aprobó por el Comité:
COT-011-2020 de fecha 18 de marzo de 2020.

Descripción del documento:

Versión pública de la resolución emitida por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante, "COFECE") el veinticuatro de febrero de dos mil veinte en el expediente IEBC-002-2017.

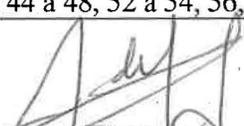
Tipo de información clasificada y fundamento legal:

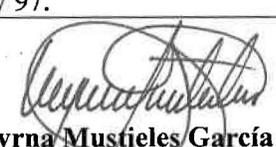
La información testada con "***", "A" y "B" es **confidencial** de conformidad con lo siguiente:

ID	Tipo de Información	Fundamentación
**	Se refiere al patrimonio, hechos y/o actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo relativos a una persona, cuya difusión puede causar un daño o perjuicio en la posición competitiva de su titular, la cual fue identificada como confidencial por la Autoridad Investigadora de la COFECE	Artículos 113, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, "LFTAIP"), 116, último párrafo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, "LGTAIP"), así como Cuadragésimo de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas (en adelante, "LINEAMIENTOS"), en relación con los artículos 3, fracción IX, 124 y 125 de la Ley Federal de Competencia Económica (en adelante, "LFCE").
A	Datos personales de personas físicas identificadas o identificables, cuya identificación fue realizada por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la COFECE o al momento de elaborar la presente versión pública.	Artículos 113, fracción I de la LFTAIP, 116, párrafo primero de la LGTAIP, así como Trigésimo octavo de los LINEAMIENTOS, en relación con los artículos 3, fracción IX, 124 y 125 de la LFCE.
B	Se refiere al patrimonio, hechos y/o actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo relativos a una persona, cuya difusión puede causar un daño o perjuicio en la posición competitiva de su titular, la cual fue identificada como confidencial por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la COFECE o al momento de elaborar la presente versión pública.	Artículos 113, fracción III, de la LFTAIP, 116, último párrafo, de la LGTAIP, así como Cuadragésimo de los LINEAMIENTOS, en relación con los artículos 3, fracción IX, 124 y 125 de la LFCE.

Páginas que contienen información clasificada:

1, 41, 42, 44 a 48, 52 a 54, 56, 68, 69, 74, 75, 82, 84, 86 a 90 y 97.


Fidel Gerardo Sierra Aranda
 Secretario Técnico


Myrna Mustieles García
 Directora General de Asuntos Jurídicos

MEMORANDUM FOR THE RECORD

DATE: 10/15/54

TO: SAC, NEW YORK

FROM: SA [Name], NEW YORK

SUBJECT: [Subject Name]

Reference is made to [Subject Name]

on [Date]

NY 100-100000

[Subject Name] was born [Date]

at [Location]

[Subject Name] is currently [Status]

at [Location]

[Subject Name] is [Occupation]

at [Location]

[Subject Name] is [Status]

at [Location]

[Subject Name] is [Occupation]

at [Location]

[Subject Name] is [Status]

at [Location]

[Subject Name] is [Occupation]

at [Location]

[Subject Name] is [Status]

at [Location]

[Subject Name] is [Occupation]

at [Location]

[Subject Name] is [Status]

at [Location]

[Subject Name] is [Occupation]

at [Location]

[Subject Name] is [Status]

at [Location]

[Subject Name] is [Occupation]

100-100000



11947

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

Ciudad de México, a veinticuatro de febrero de dos mil veinte.- Vistas las constancias que integran el expediente citado al rubro, relativo a una investigación iniciada por la Comisión Federal de Competencia Económica, con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo cuarto, vigésimo, fracciones I y VI, y vigésimo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 2º, 3º, 10, 12, fracciones I, II, X, y XXX, 18, 57, 58, 59 y 94 de la Ley Federal de Competencia Económica;¹ 1, 2, 11 y 12 de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica;² y 1, 4, fracción I, 5, fracciones I, II, VI, XXI y XXXIX, 6, 7 y 8 del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica, el Pleno de esta Comisión Federal de Competencia Económica resolvió, en sesión celebrada el mismo día, de acuerdo con los antecedentes, consideraciones de Derecho y resolutivos que a continuación se expresan:

GLOSARIO

Para los efectos de la presente resolución, se entenderá, en singular o en plural, por:

AGENTE 1

AGENTE 2

AGENTE 3

AGENTE 4

AGENTE 5

AGENTE 6

ALPURA

ALTEÑA

AI

CANILEC

CFPC

COESPRIS

COFECE

CONGRESO

CONSEJO

CPEUM



Ganaderos Productores de Leche Pura, S.A.P.I. de C.V.

Agro Lechera Alteña, S.A. de C.V.

Autoridad Investigadora de la COFECE.

Cámara Nacional de Industriales de la Leche.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Comisión Estatal para la Protección contra Riesgos Sanitarios del estado de Chihuahua.

Comisión Federal de Competencia Económica.

H. Congreso del estado de Chihuahua.

Consejo Consultivo de la Leche y Productos Lácteos del Estado de Chihuahua.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación (en adelante, "DOF") el veintitrés de mayo de dos mil catorce.

² Publicadas en el DOF el diez de noviembre de dos mil catorce, cuya última modificación aplicable es la publicada en el DOF el cinco de febrero de dos mil dieciséis.



11948

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

DGAJ	Dirección General de Asuntos Jurídicos de la COFECE o su titular, según sea el caso.
DGMR	Dirección General de Mercados Regulados de la COFECE o su titular, según sea el caso.
DR	Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica, publicadas en el DOF el diez de noviembre de dos mil catorce.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
DOS LAGUNAS	Quesería Dos Lagunas, S.P.R. de R.L. de C.V.
DP	El Dictamen Preliminar emitido por el titular de la AI el veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho en el EXPEDIENTE.
ESCRITO DE MEDIDAS	El escrito con anexo presentado en la OFICIALÍA el cuatro de octubre de dos mil diecinueve, signado por el Jefe del Departamento Jurídico de la SDR, por medio del cual dicha autoridad ofreció medidas en términos del artículo 94, fracción VII de la LFCE.
ESCRITO DE ACLARACIONES	El escrito con anexo presentado en la OFICIALÍA el veintidós de octubre de dos mil diecinueve, signado por el Jefe del Departamento Jurídico de la SDR, por medio del cual dicha autoridad realizó diversas manifestaciones respecto al acuerdo emitido por la DGAJ el nueve de octubre de dos mil diecinueve en el EXPEDIENTE.
ESCRITO SDR	Escrito presentado en la OFICIALÍA en once de febrero de dos mil diecinueve.
EXPEDIENTE	Expediente IEBC-002-2017. En adelante, todas las referencias relativas a folios se harán respecto del EXPEDIENTE, salvo señalamiento específico en contrario.
GOBERNADOR	El titular del Poder Ejecutivo del estado de Chihuahua.
ILAS MÉXICO	Ilas México, S.A. de C.V.
INDUSTRIA LÁCTEA	Industria dedicada al procesamiento o transformación de LECHE BRONCA.
LÁCTEOS MENONITAS	Lácteos Menonitas de Chihuahua, S.A de C.V.
LECHE BRONCA	Leche bronca de bovino para uso industrial.
LECHE EN POLVO	LECHE BRONCA a la que se elimina la mayor parte de su agua de constitución, dejando un máximo del 5%, correspondiendo el restante 95% a las proteínas, lactosa, grasa, sales minerales, etc.



LFCE	Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el DOF el veintitrés de mayo de dos mil catorce.
LEY DE GANADERÍA	Ley de Ganadería del Estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial del Estado, número noventa y nueve, de doce de diciembre de dos mil quince.
LICONSA	Liconsa, S.A. de C.V.
MENILEC	Menilec, S.P.R. de R.L.
MERCADO INVESTIGADO	Producción, distribución y/o comercialización de leche bronca de bovino para uso industrial con origen y/o destino en el estado de Chihuahua.
MERCADO RELEVANTE	Suministro de LECHE BRONCA a la INDUSTRIA LÁCTEA en el estado de Chihuahua y con dimensión geográfica regional que comprende a los MUNICIPIOS SUMINISTRADORES.
MUESTRA DE INDUSTRIALES	Muestra conformada por siete (7) de los mayores demandantes de LECHE BRONCA de la INDUSTRIA LÁCTEA en el estado de Chihuahua: ALPURA, LICONSA, ILAS MÉXICO, DOS LAGUNAS, SANBUENA, LÁCTEOS MENONITAS y ZARAGOZA.
MUNICIPIOS SUMINISTRADORES	Municipios distribuidos entre Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila De Zaragoza, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Zacatecas a los que se extiende la dimensión geográfica del MERCADO RELEVANTE y que fueron definidos en el Anexo 7 " <i>Lista de municipios que integran la dimensión geográfica del MERCADO RELEVANTE</i> " de DP.
OFICIALÍA	Oficialía de partes de la COFECE.
PMR	Precio Medio Rural.
PROTOCOLO	Protocolo para la Inspección y Análisis de la Calidad e Inocuidad de la Leche, emitido mediante el Acuerdo SDR-AC-150/2017 del Secretario de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial del Estado, número veinticuatro, de veinticinco de marzo de dos mil diecisiete.
PUNTO DE INSPECCIÓN	Punto de inspección determinado para la implementación del PROTOCOLO ubicado en la Carretera Federal 49, tramo Jiménez – Zavalza (y/o Zavala), poblado Jiménez, municipio de Jiménez, Chihuahua.
PVI	Puntos de Verificación e Inspección Interna, establecidos por SENASICA.



11950

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
SANBUENA	Productos Lácteos Sanbuena, S.A. de C.V.
SDR	Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del estado de Chihuahua o su titular, según sea el caso.
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.
SIAP	Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera.
SUMINISTRADOR	Agente económico que abastece LECHE BRONCA a la INDUSTRIA LÁCTEA en el estado de Chihuahua en su calidad de productor, intermediario o INDUSTRIA LÁCTEA.
TCC	Tribunal Colegiado de Circuito.
ZARAGOZA	Pasteurizadora de los Productores de Leche, S.A de C.V.

I. ANTECEDENTES

PRIMERO. El dos de agosto de dos mil diecisiete, se presentó en la OFICIALÍA un escrito, con anexos, signado por la entonces Subsecretaría de Competitividad y Normatividad de la Secretaría de Economía, por medio del cual solicitó el inicio del procedimiento previsto en el artículo 94 de la LFCE por la existencia de elementos que hacían suponer que no existían condiciones de competencia efectiva en el mercado de la distribución y comercialización de leche cruda de bovino con una dimensión geográfica igual a la circunscripción del estado de Chihuahua.³

El once de agosto de dos mil diecisiete, el titular de la AI emitió un acuerdo en el EXPEDIENTE⁴ por medio del cual se previno al promovente para que presentara cierta información faltante de conformidad con el artículo 104 de las DR. Dicha prevención fue desahogada mediante el oficio número 300.2017.0278 presentado en la OFICIALÍA el nueve de octubre de dos mil diecisiete por la entonces Subsecretaría de Competitividad y Normatividad de la Secretaría de Economía.⁵

SEGUNDO. El veinte de octubre de dos mil diecisiete, el titular de la AI emitió el acuerdo de inicio de la investigación del EXPEDIENTE⁶ con el fin de determinar la probable existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia que pudieran generar efectos anticompetitivos en el MERCADO INVESTIGADO.

³ Folios 1 a 239.

⁴ Folios 240 a 248.

⁵ Folios 255 a 352.

⁶ Folios 353 a 365. Dicho acuerdo fue publicado el ocho de noviembre de dos mil diecisiete en la sección de "Avisos" de la AI en la página de Internet de la COFECE (visible en la siguiente página de Internet: <https://www.cofece.mx/autoridad-investigadora/avisos-3/>).

TERCERO. El extracto del acuerdo de inicio fue publicado en el DOF el ocho de noviembre de dos mil diecisiete, por lo que los periodos de investigación se configuraron de la siguiente manera:

Periodo	Inicio	Vencimiento	Emisión del acuerdo de ampliación	Publicación ⁷
Primero	08.11.2017	24.05.2018	22.05.2018 ⁸	23.05.2018
Segundo	25.05.2018	27.11.2018	N/A	N/A

CUARTO. El veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho, el Titular de la AI emitió el acuerdo de conclusión de la investigación del EXPEDIENTE.⁹

QUINTO. El veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho, el Titular de la AI emitió el DP, en el cual se determinó preliminarmente la falta de condiciones de competencia en el MERCADO INVESTIGADO y la posible existencia de una barrera a la competencia, por lo que se propusieron diversas medidas correctivas para eliminar las restricciones al funcionamiento eficiente del MERCADO INVESTIGADO.

Adicionalmente mediante el DP se acordó: (i) notificar el DP, mediante oficio al GOBERNADOR, al CONGRESO y a la SDR; (ii) notificar, mediante la publicación en el DOF, el extracto del DP a quienes pudieran verse afectados por las medidas correctivas propuestas mediante el DP y publicar la versión pública del DP en el sitio de Internet de la COFECE para efecto de que los agentes económicos que demostraran tener interés jurídico pudieran manifestar en el EXPEDIENTE lo que a su derecho conviniera y ofrecer los elementos de convicción que estimaran pertinentes dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surtiera efectos la notificación del DP; y (iii) remitir a la Secretaría Técnica de la COFECE el EXPEDIENTE a fin de que una vez notificado el DP, tramitara el procedimiento conforme al artículo 94 de la LFCE.¹⁰

SEXTO. El veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho se notificó el DP por oficio al CONGRESO, al GOBERNADOR y a la SDR.¹¹ El extracto del DP fue publicado el veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho en el DOF¹² y en la misma fecha se publicó la versión pública en el sitio de Internet de la COFECE.¹³

⁷ En la sección de "Avisos" de la AI en la página de Internet de la COFECE (visible en la siguiente página de Internet: <https://www.cofece.mx/autoridad-investigadora/avisos-3/>).

⁸ Folios 5625 y 5626.

⁹ Folios 11202 y 11203. Dicho acuerdo fue publicado el veinticinco de octubre de dos mil dieciocho en la sección de "Avisos" de la AI de la página de Internet de la COFECE (visible en la siguiente página de Internet: <https://www.cofece.mx/autoridad-investigadora/avisos-3/>).

¹⁰ Folios 11505 y 11506.

¹¹ Folios 11575 a 11583.

¹² Véase el extracto del DP en la siguiente página del DOF: "http://www.diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545161&fecha=29/11/2018"

¹³ Véase la versión pública del DP en la siguiente página de Internet: "https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/11/IEBC_002_2017_DictamenPreliminar.pdf"



11952

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

SÉPTIMO. El veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, la CANILEC presentó un escrito con anexos por medio del cual realizó diversas manifestaciones relacionadas con el DP y solicitó se le tuviera por presentado su escrito.¹⁴

OCTAVO. El siete de febrero de dos mil diecinueve, el Secretario Técnico de la COFECE emitió un acuerdo en el EXPEDIENTE, por medio del cual, entre otras cosas: **(i)** indicó que por una cuestión de orden en la secuela procesal y tomando en cuenta que, en ese momento, aún no vencía el plazo de cuarenta y cinco (45) días hábiles previsto en el artículo 94, fracción IV de la LFCE, se reservaba a acordar lo conducente en relación al escrito presentado por la CANILEC en el momento procesal oportuno; y **(ii)** turnó el EXPEDIENTE a la DGAJ con la finalidad de que continuara con la tramitación de la segunda etapa del procedimiento.¹⁵

NOVENO. En relación con lo señalado en el artículo 94, fracción IV de la LFCE, el CONGRESO y la SDR presentaron sus escritos de manifestaciones al DP, en las siguientes fechas:

Autoridad	Fecha de vencimiento del plazo	Fecha de presentación de manifestaciones al DP
CONGRESO	18.02.2019	14.02.2019 ¹⁶
SDR	18.02.2019	11.02.2019 ¹⁷

DÉCIMO. El veintisiete de febrero de dos mil diecinueve, la DGAJ emitió un acuerdo en el EXPEDIENTE por medio del cual, entre otras cosas, se previno a la CANILEC para que, dentro de un plazo de cinco días hábiles, presentara los argumentos y/o medios de convicción suficientes que acreditaran el interés jurídico de la CANILEC en el EXPEDIENTE, bajo el apercibimiento de que en caso de no dar exacto cumplimiento a dicha prevención en el plazo establecido para tal efecto, se tendría por no acreditado el interés jurídico de la CANILEC.¹⁸

DÉCIMO PRIMERO. El veintiocho de febrero de dos mil diecinueve, la DGAJ emitió un acuerdo en el EXPEDIENTE por medio del cual, entre otras cosas: **(i)** tuvo por presentados en tiempo los escritos por medio de los cuales el CONGRESO y la SDR realizaron manifestaciones y ofrecieron medios de convicción en relación con lo señalado en el DP; y **(ii)** tuvo por precluido el derecho del GOBERNADOR para realizar manifestaciones y ofrecer los medios de convicción que estimara pertinentes.¹⁹

¹⁴ Folios 11611 a 11685.

¹⁵ Folios 11686 a 11688. Dicho acuerdo se notificó por comparecencia el veintiuno de febrero de dos mil diecinueve (folios 11767 y 11768) y por lista el veintidós de febrero de dos mil diecinueve.

¹⁶ Folios 11724 a 11764.

¹⁷ Folios 11689 a 11723.

¹⁸ Folios 11770 a 11773. Dicho acuerdo se notificó por lista el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, previo citatorio de diecinueve de marzo de dos mil diecinueve (folios 11784 y 11785) y ante la inasistencia de la CANILEC a las oficinas de la COFECE dentro del día hábil siguiente a la fecha del citatorio (esto es, el veinte de marzo de dos mil diecinueve) a efecto de que se le practicara dicha notificación personalmente.

¹⁹ Folios 11774 a 11777. Dicho acuerdo fue notificado por oficio a la SDR el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, tal como se desprende de las copias certificadas que fueron integradas al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por la DGAJ el veintidós de marzo de dos mil diecinueve en el EXPEDIENTE (folios 11786 a 11792). Asimismo, se notificó por lista el veintisiete de marzo de dos mil diecinueve.



11953

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

DÉCIMO SEGUNDO. El diez de abril de dos mil diecinueve, la DGAJ emitió un acuerdo en el EXPEDIENTE por medio del cual tuvo por no acreditado el interés jurídico de la CANILEC en el EXPEDIENTE, toda vez que transcurrió en exceso el plazo de cinco (5) días hábiles otorgado a dicho agente económico para que desahogara la prevención del acuerdo emitido por la DGAJ el veintisiete de febrero de dos mil diecinueve en el EXPEDIENTE, sin que dicho agente económico diera cumplimiento a la misma.²⁰

DÉCIMO TERCERO. El trece de mayo de dos mil diecinueve, la DGAJ emitió un acuerdo en el EXPEDIENTE por medio del cual previno a la SDR y al CONGRESO para que, dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, expresaran con claridad el hecho o hechos que pretendían demostrar con cada una de las pruebas que ofrecieron.²¹

DÉCIMO CUARTO. El veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, la SDR y el CONGRESO presentaron cada una, un escrito por medio de los que realizaron diversas manifestaciones respecto a la prevención que les fue realizada mediante el acuerdo emitido por la DGAJ el trece de mayo de dos mil diecinueve en el EXPEDIENTE.²²

DÉCIMO QUINTO. El siete de junio de dos mil diecinueve, la DGAJ emitió un acuerdo en el EXPEDIENTE por medio del cual, entre otras cuestiones, se tuvo por desahogada la prevención realizada a la SDR y al CONGRESO mediante el acuerdo emitido por la DGAJ el trece de mayo de dos mil diecinueve en el EXPEDIENTE.²³

DÉCIMO SEXTO. El tres de octubre de dos mil diecinueve, la DGAJ emitió un acuerdo por medio del cual admitió las pruebas ofrecidas por la SDR y el CONGRESO.

DÉCIMO SÉPTIMO. El cuatro de octubre de dos mil diecinueve, la SDR presentó el ESCRITO DE MEDIDAS.

DÉCIMO OCTAVO. El cuatro de octubre de dos mil diecinueve, la DGAJ emitió un acuerdo por medio del cual entre otras cosas: **(i)** tuvo por recibida la propuesta de medidas de la SDR; **(ii)** con fundamento en lo señalado en el artículo 94, fracción VII de la LFCE ordenó la suspensión del procedimiento tramitado en el EXPEDIENTE a partir de la fecha de emisión de dicho acuerdo, a efecto de que fuera sustanciada y resuelta la propuesta de medidas correctivas contenida en el escrito presentado por la SDR ese mismo día; y **(iii)** se ordenó dar vista al GOBERNADOR y al CONGRESO a efecto de que en cinco (5) días hábiles manifestaran lo que a su derecho conviniera.

DÉCIMO NOVENO. El nueve de octubre de dos mil diecinueve, la DGAJ emitió un acuerdo por medio del cual previno a la SDR para que, dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, presentara diversas aclaraciones a efecto de que la COFECE pudiera analizar y evaluar si las medidas propuestas eran

²⁰ Folios 11793 y 11794. Dicho acuerdo fue notificado por lista el doce de abril de dos mil diecinueve.

²¹ Folios 11797 a 11800. Dicho acuerdo fue notificado por oficio a la SDR y al CONGRESO el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve (folios 11801 y 11802).

²² Folios 11803 a 11812 y 11813 a 11826, respectivamente.

²³ Folios 11827 a 11831. Dicho acuerdo fue notificado por lista el diez de junio de dos mil diecinueve.



11954

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

idóneas y económicamente viables para eliminar los problemas de competencia identificados mediante el DP.²⁴

VIGÉSIMO. El veintidós de octubre de dos mil diecinueve, la SDR presentó el ESCRITO DE ACLARACIONES.²⁵

VIGÉSIMO PRIMERO. El veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, la DGAJ emitió un acuerdo por medio del cual, entre otras cosas: **(i)** toda vez que el ESCRITO DE ACLARACIONES fue presentado fuera del plazo otorgado, se hizo efectivo el apercibimiento señalado en el acuerdo emitido el nueve de octubre de dos mil diecinueve, consistente en que el Pleno de la COFECE adoptaría su resolución respecto a la procedencia de las medidas propuestas en el ESCRITO DE MEDIDAS con base en los hechos de los que tuviera conocimiento, así como en la información y medios de convicción disponibles; y **(ii)** se tuvo por precluido el derecho del CONGRESO y del GOBERNADOR para manifestar lo que a su derecho conviniera respecto al ESCRITO DE MEDIDAS.²⁶

VIGÉSIMO SEGUNDO. El veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, el Comisionado Gustavo Rodrigo Pérez Valdespín presentó en la OFICIALÍA un memorándum mediante el cual señaló al Pleno de la COFECE la posible existencia de una causal de impedimento para conocer, discutir y resolver el EXPEDIENTE, en términos del artículo 24, fracción IV, de la LFCE y solicitó la calificación de dicha excusa.²⁷ En consecuencia, el treinta de octubre de dos mil diecinueve, el Pleno de la COFECE emitió un acuerdo por medio del cual calificó como procedente la excusa referida.²⁸

VIGÉSIMO TERCERO. El siete de noviembre de dos mil diecinueve, el Comisionado José Eduardo Mendoza Contreras presentó en la OFICIALÍA un memorándum mediante el cual señaló al Pleno de la COFECE la posible existencia de una causal de impedimento para conocer, discutir y resolver el EXPEDIENTE, en términos del artículo 24, fracción IV, de la LFCE y solicitó la calificación de dicha excusa.²⁹ En consecuencia, el catorce de noviembre de dos mil diecinueve el Pleno de la COFECE emitió un acuerdo por medio del cual calificó como procedente la excusa referida.³⁰

VIGÉSIMO CUARTO. El catorce de noviembre de dos mil diecinueve, el Pleno de la COFECE emitió una resolución por medio de la cual determinó que las medidas ofrecidas por la SDR no eran idóneas ni económicamente viables para eliminar los problemas de competencia identificados en el DP, por lo cual no resultaba procedente la conclusión anticipada del EXPEDIENTE.³¹

²⁴ Folios 11853 a 11858. Dicho acuerdo se notificó por oficio a la SDR el diez de octubre de dos mil diecinueve (Folio 11859).

²⁵ Folios 11860 a 11875.

²⁶ Folios 11876 a 11878. Dicho acuerdo se notificó por lista el veinticinco de octubre de dos mil diecinueve.

²⁷ Folios 11879 y 11880.

²⁸ Folios 11881 a 11885.

²⁹ Folios 11887 a 11888.

³⁰ Folios 11890 a 11897.

³¹ Folios 11898 a 11938.



VIGÉSIMO QUINTO. El veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, el Secretario Técnico emitió un acuerdo por medio del cual ordenó la reanudación del procedimiento tramitado en el EXPEDIENTE a partir de la fecha en que surtiera efectos la notificación por lista de dicho acuerdo.³²

VIGÉSIMO SEXTO. El dos de diciembre de dos mil diecinueve, la DGAJ emitió un acuerdo por medio del cual otorgó al GOBERNADOR, a la SDR y al CONGRESO un plazo de quince (15) días hábiles para que formularan los alegatos que en Derecho correspondieran.³³

VIGÉSIMO SÉPTIMO. El diez de enero de dos mil veinte, la DGAJ emitió un acuerdo por medio del cual, entre otras cosas: **(i)** tuvo por precluido el derecho del GOBERNADOR, la SDR y el CONGRESO para formular alegatos; y **(ii)** se tuvo por integrado el EXPEDIENTE a partir del nueve de enero de dos mil veinte.

II. CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA. El Pleno de la COFECE es competente para resolver los procedimientos especiales relativos a las investigaciones para determinar la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia tramitados ante la COFECE, con fundamento en los artículos citados al proemio de esta resolución.

SEGUNDA. De acuerdo con lo establecido en el artículo 94 de la LFCE, el procedimiento que se tramita en el EXPEDIENTE tiene por objeto el análisis de las condiciones de competencia en el MERCADO INVESTIGADO para efectos de determinar la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia.

Así, de conformidad con lo antes mencionado y con lo establecido en la fracción VII del artículo 94 de la LFCE, la presente resolución no constituye un prejuzgamiento sobre la existencia o realización de alguna de las conductas anticompetitivas y/o supuestos que se establecen en el Libro Segundo de la LFCE.

TERCERA.- El extracto del DP, el cual sintetiza los principales elementos considerados para su emisión, señala lo siguiente:³⁴

“[...]”

La Autoridad Investigadora (AUTORIDAD INVESTIGADORA) de la Comisión Federal de Competencia Económica (COMISIÓN) realizó la investigación en el mercado de la producción, distribución y/o comercialización de leche bronca de bovino para uso industrial (LECHE BRONCA) con origen y/o destino en el estado de Chihuahua (MERCADO INVESTIGADO), concluyendo con la emisión del dictamen preliminar del expediente número IEBC-002-2017 (DICTAMEN PRELIMINAR) con fundamento en los artículos 28, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como en los artículos 1, 2, 3, 10, 12, fracciones I y XXX, 26, 27, 28, fracción XI, y 94, fracción III, de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE); 1, 2, 12 y 105 de las Disposiciones Regulatorias de la Ley

³² Folios 11943 a 11944. Dicho acuerdo fue notificado por lista el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve.

³³ Folio 11945. Dicho acuerdo fue notificado por lista el cuatro de diciembre de dos mil diecinueve.

³⁴ Dicho extracto se publicó en el DOF el veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho y se encuentra disponible en la página de internet “http://www.diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545161&fecha=29/11/2018”.



11956

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

Federal de Competencia Económica (DISPOSICIONES); y 1, 2, 4, fracción III, 16 y 17, fracción XVI, del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica (ESTATUTO).

Derivado del análisis del marco normativo que regula el MERCADO INVESTIGADO, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA determinó preliminarmente que no existen condiciones de competencia efectiva en el MERCADO INVESTIGADO puesto que las disposiciones legales previstas en la Ley de Ganadería del estado de Chihuahua (LEY DE GANADERÍA)³⁵ y en el Protocolo para la Inspección y Análisis de la Calidad e Inocuidad de la Leche (PROTOCOLO)³⁶ conforman barreras normativas a la entrada y expansión; las cuales se relacionan con autorizaciones para el suministro de LECHE BRONCA a la INDUSTRIA LÁCTEA³⁷ en el estado de Chihuahua y con dimensión geográfica regional que comprende a los MUNICIPIOS SUMINISTRADORES³⁸ (MERCADO RELEVANTE), así como el establecimiento de requisitos de inspección y verificación de la calidad e inocuidad de la LECHE BRONCA que dificultan y restringen la entrada a SUMINISTRADORES³⁹ provenientes de fuera del estado de Chihuahua. Dichas normativas generan efectos anticompetitivos constituyendo barreras a la competencia en términos de la fracción IV del artículo 3 de la LFCE.

En consecuencia, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA propone un conjunto de medidas correctivas consistentes en recomendaciones dirigidas a la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del estado de Chihuahua (SDR), al H. Congreso del estado de Chihuahua (CONGRESO DEL ESTADO), y al Poder Ejecutivo del estado de Chihuahua, con el objeto de que, en el ámbito de sus respectivas competencias, consideren reformar, derogar o abrogar diversas disposiciones normativas, así como realizar acciones tendientes a la aplicación de los principios de competencia en el MERCADO INVESTIGADO. La AUTORIDAD INVESTIGADORA considera que las medidas propuestas son idóneas, proporcionales y eficaces para eliminar las restricciones al funcionamiento eficiente del MERCADO INVESTIGADO.

En el DICTAMEN PRELIMINAR se describen inicialmente los antecedentes y la cronología de la investigación (sección II), al igual que las consideraciones de derecho que facultan a la AUTORIDAD INVESTIGADORA para la realización de la presente investigación (sección III). Posteriormente, se realiza una descripción del MERCADO INVESTIGADO, incluyendo su marco normativo, los AGENTES ECONÓMICOS⁴⁰, las AUTORIDADES PÚBLICAS⁴¹ que en él intervienen y las características económicas del mismo (sección IV). Además, se

³⁵ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: "Publicada en el Periódico Oficial del estado de Chihuahua, número noventa y nueve, de doce de diciembre de dos mil quince".

³⁶ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: "Emitido mediante el Acuerdo SDR-AC-150/2017 del Secretario de Desarrollo Rural del Gobierno del estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial del Estado, número veinticuatro, de veinticinco de marzo de dos mil diecisiete".

³⁷ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: "Definida en el DICTAMEN PRELIMINAR como la industria dedicada al procesamiento o transformación de LECHE BRONCA".

³⁸ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: "Los MUNICIPIOS SUMINISTRADORES corresponden a ciento setenta y nueve (179) municipios ubicados en los estados de Zacatecas, Chihuahua, Sonora, Jalisco, Coahuila de Zaragoza, Nuevo León, Guanajuato, Durango, Aguascalientes, Sinaloa y San Luis Potosí. El listado detallado de los MUNICIPIOS SUMINISTRADORES se puede encontrar en el Anexo 7 "Lista de municipios que integran la dimensión geográfica del MERCADO RELEVANTE" del DICTAMEN PRELIMINAR".

³⁹ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: "Definidos en el DICTAMEN PRELIMINAR como AGENTES ECONÓMICOS que abastecen LECHE BRONCA a la INDUSTRIA LÁCTEA ubicada en el estado de Chihuahua, los cuales engloban a los AGENTES ECONÓMICOS que se dedica a la cría, engorda, aprovechamiento del ganado bovino para la producción LECHE BRONCA (PRODUCTORES), a los AGENTES ECONÓMICOS que realizan actividades de acopio y/o recolección de LECHE BRONCA y vende a la INDUSTRIA LÁCTEA (INTERMEDIARIOS) y a la INDUSTRIA LÁCTEA que participa en las TRANSACCIONES SECUNDARIAS".

⁴⁰ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: "De conformidad con el artículo 3, fracción I, de la LFCE AGENTE ECONÓMICO es toda persona física o moral, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica".

⁴¹ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: "De conformidad con el artículo 3, fracción III, de la LFCE, AUTORIDAD PÚBLICA es toda autoridad de la Federación, de los Estados, de la Ciudad de México y de los municipios, de sus entidades y dependencias, así

determina el mercado relevante conforme al artículo 58 de la LFCE y las condiciones de competencia en este conforme al artículo 59 de la LFCE (sección V) y se presenta un análisis integral de los efectos anticompetitivos detectados que las barreras normativas a la entrada y expansión generan al proceso de competencia y libre concurrencia (sección VI). Por último, se exponen las propuestas de recomendaciones a diversas AUTORIDADES PÚBLICAS a efecto de eliminar los efectos anticompetitivos detectados y se analizan los principios de eficacia, mínima restricción y eficiencia de las medidas correctivas propuestas (sección VII). Para finalizar, se exponen los resolutivos (sección VIII). A continuación, se describen los elementos más relevantes de cada uno [sic] de las secciones antes mencionadas.

Conforme a los antecedentes y cronología de la investigación, a continuación, se realiza la síntesis de las actuaciones más relevantes que se llevaron a cabo dentro del expediente IEBC-002-2017 (EXPEDIENTE):

- I. El seis de julio de dos mil diecisiete, el Pleno de la COMISIÓN emitió la opinión OPN-003-2017, en la que se recomendó dejar sin efectos el PROTOCOLO con la finalidad de promover y proteger el proceso de libre concurrencia y competencia en la producción, distribución y comercialización de productos y subproductos lácteos, en beneficio de los consumidores del estado de Chihuahua.⁴²
- II. El dos de agosto de dos mil diecisiete, la Secretaría de Economía solicitó ante esta COMISIÓN el inicio del procedimiento establecido en el artículo 94 de la LFCE.⁴³
- III. El veinte de octubre de dos mil diecisiete, el Titular de la AUTORIDAD INVESTIGADORA emitió el acuerdo de inicio del procedimiento de investigación contenido en el artículo 94 de la LFCE.⁴⁴
- IV. El ocho de noviembre de dos mil diecisiete, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el extracto del acuerdo de inicio de la investigación.⁴⁵
- V. El veintidós de mayo de dos mil dieciocho, el Titular de la AUTORIDAD INVESTIGADORA acordó ampliar el plazo de investigación del EXPEDIENTE por un periodo adicional de ciento veinte días hábiles, contado a partir del día siguiente a aquel en que concluyó el primer periodo, de conformidad con el artículo 94, fracción I, de la LFCE.⁴⁶
- VI. El veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, se publicó el extracto del acuerdo de ampliación de la investigación en el sitio de Internet de la COMISIÓN.⁴⁷
- VII. El veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho, el Titular de la AUTORIDAD INVESTIGADORA emitió el acuerdo de conclusión de la investigación, con lo cual se tuvo por concluido el segundo periodo de la investigación.⁴⁸
- VIII. El veinticinco de octubre de dos mil dieciocho, se publicó el extracto del acuerdo de conclusión de la investigación en el sitio de Internet de la COMISIÓN.⁴⁹

como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y de cualquier otro ente público”.

⁴² La nota al pie respectiva señala lo siguiente: “Información contenida en las páginas siete y ocho de la opinión referida. Folio 011102 del EXPEDIENTE, documento “Opinión OPN-002-2017”.

⁴³ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: “Información visible a folio 000001 al 00030 del EXPEDIENTE”.

⁴⁴ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: “Información visible a folio 000353 al 000365 del EXPEDIENTE”.

⁴⁵ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: “Información visible a folio 000395 del EXPEDIENTE”.

⁴⁶ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: “Información visible a folio 005625 al 005626 del EXPEDIENTE”.

⁴⁷ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: “Disponible para consulta en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/05/IEBC_002_2017_1_AcuerdoAmpliacion.pdf”.

⁴⁸ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: “Información visible a folio 005625 a 005626 del EXPEDIENTE”.

⁴⁹ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: “Disponible para consulta en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/10/IEBC_002_2017_AcuerdoConclusion.pdf”.



11958

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

IX. El veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho, el Titular de la AUTORIDAD INVESTIGADORA emitió el DICTAMEN PRELIMINAR, de conformidad con lo establecido en la fracción III del artículo 94 de la LFCE.⁵⁰

Posteriormente, en el DICTAMEN PRELIMINAR se describen las consideraciones de derecho que facultan a la AUTORIDAD INVESTIGADORA para la realización de la investigación.

En la sección IV referente a la descripción del MERCADO INVESTIGADO, se expone el marco normativo del MERCADO INVESTIGADO, en el cual esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa diversas disposiciones que permiten el control de la producción de la LECHE BRONCA en el estado de Chihuahua; la inspección de movilización de productos pecuarios⁵¹ con origen y/o destino en el estado de Chihuahua y la regulación sobre la calidad e inocuidad de los productos pecuarios del estado mencionado. Los principales ordenamientos aplicables a LECHE BRONCA, directamente o como producto pecuario, en el MERCADO INVESTIGADO son la LEY DE GANADERÍA y el PROTOCOLO.

Posteriormente, en la misma sección, se enlistan los AGENTES ECONÓMICOS que participan en el MERCADO INVESTIGADO y los GRUPOS DE INTERÉS ECONÓMICO⁵², atendiendo al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación referente al concepto y elementos que integran a dichos grupos. En particular, se describen las funciones y facultades de las AUTORIDADES PÚBLICAS relacionadas con el MERCADO INVESTIGADO, la SDR y la Comisión Estatal para la Protección contra Riesgos Sanitarios del estado de Chihuahua (COESPRIS). Del total de AGENTES ECONÓMICOS que participan en el MERCADO INVESTIGADO, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA identificó a trece AGENTES ECONÓMICOS, cinco GRUPOS DE INTERÉS ECONÓMICOS y dos AUTORIDADES PÚBLICAS que participan en el MERCADO INVESTIGADO, a los cuales se les realizó requerimientos y solicitudes de información, respectivamente, en la presente investigación.

Asimismo, en la misma sección se analizan las características económicas del MERCADO INVESTIGADO, con la finalidad de contextualizar y aportar elementos analíticos desarrollados en el DICTAMEN PRELIMINAR. Entre los principales elementos expuestos, destacan los siguientes:

1. Descripción de la cadena de valor de la LECHE BRONCA: se consideran los eslabones de producción primaria, suministro (comercialización y distribución) y procesamiento industrial.

Dentro de la cadena de valor de la LECHE BRONCA, la comercialización de LECHE BRONCA en el MERCADO INVESTIGADO, se refiere a los esquemas conforme a los que se realiza la vinculación entre la oferta primaria

⁵⁰ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: "Información visible a folios 011204 al 011535 del EXPEDIENTE".

⁵¹ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: "Según información de la SDR, se identifica a la LECHE BRONCA como producto pecuario estratégico".

⁵² La nota al pie respectiva señala lo siguiente: "GRUPO DE INTERÉS ECONÓMICO. SU CONCEPTO Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA. En materia de competencia económica se está ante un grupo de interés económico cuando un conjunto de personas físicas o morales tienen intereses comerciales y financieros afines, y coordinan sus actividades para lograr un determinado objetivo común. Así, aunado a los elementos de interés -comercial y financiero- y de coordinación de actividades, concurren otros como son el control, la autonomía y la unidad de comportamiento en el mercado. En esa tesitura, el control puede ser real si se refiere a la conducción efectiva de una empresa controladora hacia sus subsidiarias, o bien, latente cuando sea potencial la posibilidad de efectuarlo por medio de medidas persuasivas que pueden darse entre las empresas aun cuando no exista vínculo jurídico centralizado y jerarquizado, pero sí un poder real. Bajo esta modalidad -poder latente- es que la autonomía jurídica de las sociedades carece de contenido material, imponiéndose los intereses del grupo o de la entidad económica, entendida como organización unitaria de elementos personales, materiales e inmateriales que persigue de manera duradera un fin económico determinado acorde a los intereses de las sociedades integrantes, es decir, a pesar de la personalidad jurídica propia de cada una de las empresas, éstas se comportan funcionalmente como una sola en el mercado, lo que implica la pérdida de la libertad individual de actuación. Por lo tanto, para considerar que existe un grupo económico y que puede tener el carácter de agente económico, para efectos de la Ley Federal de Competencia Económica, se debe analizar si una persona, directa o indirectamente, coordina las actividades del grupo para operar en los mercados y, además, puede ejercer una influencia decisiva o control sobre la otra, en los términos anotados, sin que sea necesario que se den de manera concomitante' [Énfasis Añadido]. Tesis: I.4o.A. J/66, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época; Tomo XXVIII, noviembre de 2008".

del producto y la INDUSTRIA LÁCTEA, los cuales pueden darse a través de tres modalidades que se definen como canales de comercialización: i) la comercialización directa del PRODUCTOR a la INDUSTRIA LÁCTEA (CANAL DIRECTO); ii) la intermediación entre los eslabones de producción e INDUSTRIA LÁCTEA (CANAL DE INTERMEDIACIÓN), y iii) las TRANSACCIONES SECUNDARIAS⁵³. Por su parte, la distribución de la LECHE BRONCA corresponde a los mecanismos de recolección y transporte. Estos mecanismos son diversos y dependen del volumen, sistema de producción, tipo de comercializador, grado de integración de los distintos eslabones de la cadena láctea y destino final del producto.

2. Los modelos de organización industrial que se observan en el MERCADO INVESTIGADO y que están relacionados con el suministro de LECHE BRONCA son: i) integración vertical en uno o varios eslabones de la cadena de la LECHE BRONCA; ii) integración horizontal entre PRODUCTORES, y iii) las relaciones comerciales estrechas de mediano y largo plazo entre SUMINISTRADORES y la INDUSTRIA LÁCTEA.

Respecto a las relaciones verticales, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa a AGENTES ECONÓMICOS con modelos de integración completa, es decir, en los segmentos de la cadena productiva que van desde la producción primaria, el procesamiento industrial y la distribución de los DERIVADOS o PRODUCTOS LÁCTEOS⁵⁴ hasta los consumidores finales. Así como a los AGENTES ECONÓMICOS que optan por la constitución de sociedades de manera que les permite actuar como una sola unidad económica y coordinarse entre sí para alcanzar un objetivo común en la producción, distribución y/o comercialización de LECHE BRONCA.

En relación con las relaciones horizontales, se observa que los PRODUCTORES se agrupan entre sí, adoptando un modelo de organización a modo de cooperativas o sociedades. Estos modelos de organización no tienen asociada una actividad industrial, sino que participan como SUMINISTRADORES de la LECHE BRONCA. Finalmente, las relaciones comerciales estrechas se identifican como aquellas que se basan en las relaciones comerciales de mediano y largo plazo, las cuales se fundamentan en el establecimiento continuo de compromisos entre SUMINISTRADORES y la INDUSTRIA LÁCTEA.

3. En cuanto a los elementos de la formación de precios de la LECHE BRONCA para uso industrial, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que los precios responden a varios factores, entre ellos: i) los niveles de producción y la demanda de la INDUSTRIA LÁCTEA; ii) el grado de interrelación de los AGENTES ECONÓMICOS; iii) la calidad de la LECHE BRONCA; iv) la existencia de excedentes, y v) los precios nacionales e internacionales de los DERIVADOS o PRODUCTOS LÁCTEOS. Además, el comportamiento del "precio medio rural de leche de bovino por entidad federativa", publicado por el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, el cual se considera como una primera referencia.

4. Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA analiza la situación actual de la oferta y la demanda de LECHE BRONCA en el MERCADO INVESTIGADO. Respecto a la oferta primaria se analiza, con información estadística disponible, los diferentes componentes de esta como son: el inventario ganadero, las unidades de producción, la estacionalidad de la producción y las principales regiones productoras en un contexto nacional y regional. Asimismo, la situación actual de la demanda aborda la localización de la demanda de LECHE BRONCA, es decir, de la INDUSTRIA LÁCTEA, el consumo de LECHE BRONCA y la estacionalidad de la demanda.

En específico, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA, de acuerdo con información proporcionada por la COESPRIS, observa que el estado de Chihuahua dispone de una INDUSTRIA LÁCTEA conformada por ciento cincuenta y siete (157) queserías, siete (7) pasteurizadoras y una secadora de LECHE BRONCA en las que se elabora una gran variedad de DERIVADOS o PRODUCTOS LÁCTEOS. Los anteriores procesadores industriales adquieren LECHE BRONCA principalmente en el estado de Chihuahua y en los municipios

⁵³ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: "Definidas en el DICTAMEN PRELIMINAR como la venta de excedentes de LECHE BRONCA entre la INDUSTRIA LÁCTEA".

⁵⁴ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: "Definidos en el DICTAMEN PRELIMINAR como productos obtenidos a partir de la LECHE BRONCA o sus componentes y otros ingredientes funcionalmente necesarios para su elaboración, incluidos los productos con grasa vegetal".



11960

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

ubicados en los estados de Coahuila, Durango y Jalisco; así como en municipios ubicados en los estados de Guanajuato, Zacatecas, Sonora y Aguascalientes, en menor medida.

En la sección correspondiente al análisis de competencia (sección V), se realiza una breve descripción de la barrera normativa, seguido de la definición del mercado relevante y el análisis de las condiciones de competencia prevalecientes en el MERCADO INVESTIGADO. De esta forma, con base en la información allegada, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA determinó preliminarmente que el mercado relevante corresponde al suministro de LECHE BRONCA en el estado de Chihuahua y con dimensión geográfica que comprende los MUNICIPIOS SUMINISTRADORES, en consideración de los siguientes elementos:

i) Desde el lado de la demanda, la LECHE BRONCA no tiene sustitutos, en su dimensión producto, dado que se constató que las características y el uso de las leches crudas de ovino y de cabra restringen su sustituibilidad con la LECHE BRONCA en la elaboración de DERIVADOS O PRODUCTOS LÁCTEOS por parte de la INDUSTRIA LÁCTEA. En particular, se constató que el uso del ganado ovino a nivel nacional es para la obtención de carne y piel, y en menor medida la utilización de su leche. Respecto del ganado caprino, se constató que su disponibilidad a nivel de la producción nacional la vuelven insuficiente para abastecer las necesidades productivas de la INDUSTRIA LÁCTEA.

Además, los consumidores —la INDUSTRIA LÁCTEA—, debido a las limitaciones impuestas por normativas a nivel nacional, no puede sustituir a la LECHE BRONCA por PRODUCTOS O DERIVADOS LÁCTEOS intermedios de ésta para la elaboración de ciertos DERIVADOS O PRODUCTOS LÁCTEOS de consumo final⁵⁵. Finalmente, se corroboró que la LECHE BRONCA es el principal insumo para la INDUSTRIA LÁCTEA en la elaboración de DERIVADOS O PRODUCTOS LÁCTEOS intermedios⁵⁶.

ii) Desde la perspectiva de la oferta, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA constató lo siguiente:

a) Es inviable reorientar la capacidad productiva de un hato especializado en la producción de carne de bovino hacia la producción de LECHE BRONCA debido a que: 1) la productividad está ligada a aspectos genéticos del ganado bovino que implican un elevado grado de especialización y 2) la productividad no podría ser reorientada de manera rápida y eficaz. Por lo anterior, la reorientación del hato ganadero no implicaría una alternativa efectiva.

b) Respecto a la producción primaria, se identificó que existen sistemas de producción de LECHE BRONCA que no ameritan una elevada inversión para que un nuevo competidor entre al mercado o uno existente expanda su capacidad de producción. Sin embargo, se detectó que existen limitaciones en la productividad de estos sistemas por la baja escala de producción y baja eficiencia. Adicionalmente, se constató que la sola entrada de un nuevo participante no implica un efecto competitivo sobre el nivel de precios debido a que inicialmente la capacidad productiva del ganado bovino es baja y crece en función del número de partos realizados. Por otra parte, la expansión de la capacidad productiva en la producción primaria requiere aplicar procesos de mejoramiento que son lentos de implementar y costosos.

c) La expansión de la oferta en el suministro de LECHE BRONCA a través de los canales de comercialización CANAL DIRECTO y CANAL DE INTERMEDIACIÓN, al estar ligada al incremento y variabilidad de la producción primaria, es plausible. Asimismo, se constató que la expansión de la oferta en las TRANSACCIONES SECUNDARIAS es factible debido a que la INDUSTRIA LÁCTEA puede disponer del insumo durante todo el año, dado los modelos de aprovisionamiento, las previsiones de compra y los compromisos adquiridos con los proveedores del insumo.

⁵⁵ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: "Se entiende por DERIVADOS O PRODUCTOS LÁCTEOS de consumo final a aquellos como leches pasteurizadas, yogures, quesos, entre otros".

⁵⁶ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: "Se entiende por DERIVADOS O PRODUCTOS LÁCTEOS intermedios a aquellos productos que tras su elaboración son demandados como insumos para elaborar productos de consumo final por la INDUSTRIA LÁCTEA u otras industrias de alimentos".

- iii) Desde la perspectiva de la oferta y dado el carácter perecedero de la LECHE BRONCA, la dimensión geográfica del MERCADO RELEVANTE se determina por los tiempos máximos y condiciones especiales que se requieren para su traslado. Por otra parte, la probabilidad que tiene la INDUSTRIA LÁCTEA de acudir a otros mercados está relacionada con diferentes factores, de forma tal que los municipios que representan una mayor presión competitiva dentro del MERCADO RELEVANTE son aquellos en los que: a) la distancia de traslado de la LECHE BRONCA no afecte la calidad e inocuidad del insumo, toda vez que el tiempo y movilización del insumo tiende a afectar diversos parámetros de medición de la calidad; b) el PRECIO DE COMPRAVENTA⁵⁷ sea inferior al que la INDUSTRIA LÁCTEA pueda obtener dentro de su área geográfica de mayor influencia, y c) exista una disponibilidad suficiente del insumo —excedentes de producción— como un elemento para minimizar el costo unitario de traslado.
- iv) El PROTOCOLO constituye una restricción normativa que limita el acceso de la INDUSTRIA LÁCTEA a fuentes de abasto alternativas de LECHE BRONCA desde municipios fuera del estado de Chihuahua.

Una vez definido el MERCADO RELEVANTE, acorde al artículo 58 de la LFCE, se exponen los elementos para resolver sobre condiciones de competencia efectiva en el MERCADO RELEVANTE en los términos establecidos en el artículo 59 de la LFCE, en correlación con los artículos 7 y 8 de las DISPOSICIONES. Con base en dichos elementos, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA determinó preliminarmente que no existen condiciones de competencia efectiva en el MERCADO RELEVANTE. Lo anterior derivado principalmente de la existencia de barreras normativas que se desprenden de las disposiciones jurídicas aplicables al MERCADO INVESTIGADO.

Conforme a la información que obra en el EXPEDIENTE, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA identificó preliminarmente que el suministro de LECHE BRONCA en el estado de Chihuahua se encuentra disperso en un amplio número de SUMINISTRADORES, por lo que no existe algún AGENTE ECONÓMICO que por sí mismo pueda fijar precios o restringir el abasto de dicho insumo en el MERCADO RELEVANTE. No obstante, se demostró que la LEY DE GANADERÍA, así como la materialización de algunos de sus artículos mediante el PROTOCOLO, distorsionan el proceso de competencia económica en dicho mercado. Lo anterior al establecer: i) la autorización para la introducción o salida de productos pecuarios en el estado de Chihuahua; ii) los puntos de inspección y las especificaciones, procedimientos y métodos conforme a los cuales se lleva a cabo la inspección de la LECHE BRONCA, y iii) las facultades que favorecen la creación de barreras normativas.

Respecto al primer punto, autorización para la introducción o salida de productos pecuarios, y conforme al análisis realizado a los artículos de la LEY DE GANADERÍA y el PROTOCOLO, los SUMINISTRADORES que pretendan realizar internaciones de LECHE FLUIDA⁵⁸ a granel, en particular LECHE BRONCA, al estado de Chihuahua deben presentar la documentación de propiedad y de movilización del lugar de origen y destino ante el inspector en el punto de entrada al estado; así como acreditar que el producto que se pretende introducir es el señalado en la documentación. Al respecto, se identificó que, las referidas disposiciones no especifican cuál es la documentación necesaria o idónea para acreditar la propiedad o para autorizar la movilización. De manera adicional, la LEY DE GANADERÍA establece que la movilización de productos y subproductos lácteos debe ampararse con dictámenes vigentes de pruebas de tuberculosis y brucelosis y, en su caso, con el análisis de la calidad de la LECHE FLUIDA.

En correlación con el punto dos, definición de los puntos de inspección, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA constató que, desde la entrada en vigor del PROTOCOLO, se ha establecido un único punto de inspección para la revisión de LECHE FLUIDA, la cual incluye a la LECHE BRONCA. De acuerdo con lo establecido en

⁵⁷ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: “Definido en el DICTAMEN PRELIMINAR como el precio unitario al cual la INDUSTRIA LÁCTEA adquiere la LECHE BRONCA, sin importar el canal de comercialización por lo cual se realice dicha adquisición”.

⁵⁸ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: “Definida en el DICTAMEN PRELIMINAR como la secreción de la glándula mamaria de los mamíferos, excluyendo el producto obtenido cinco días después del parto, sin haber sufrido ningún proceso industrial y sin envasar”.



11962

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

el PROTOCOLO, dicho punto de inspección para el ingreso de la LECHE FLUIDA se encuentra ubicado en la Carretera Federal 49, tramo Jiménez – Zavalza (y/o Zavala), poblado Jiménez, municipio de Jiménez, al borde del municipio de Jiménez, Chihuahua (PUNTO DE INSPECCIÓN). De acuerdo con información suministrada por la SDR, el PUNTO DE INSPECCIÓN inició actividades a partir del mes de abril del año dos mil diecisiete.

En virtud de lo anterior, y aunado a que las disposiciones contenidas en el PROTOCOLO están orientadas únicamente a la verificación e inspección de la leche fluida que pretende ser ingresada al estado de Chihuahua, se constató que existe una aplicación diferenciada de dicho instrumento, tal como se precisa en la sección VI.2. del DICTAMEN PRELIMINAR. Por ende, el PROTOCOLO al implicar, de facto, la revisión de la leche fluida de origen foráneo y no de la leche fluida de origen interno, limita la entrada de actuales y potenciales competidores de estados distintos al estado de Chihuahua en el suministro de LECHE BRONCA en dicho estado.

Asimismo, no pasa desapercibido por esta AUTORIDAD INVESTIGADORA que la legislación federal señala que corresponde al Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria la autorización de los Puntos de Verificación e Inspección (PVI), en los que las inspecciones serán aplicables únicamente a mercancías pecuarias reguladas, de acuerdo con la normatividad federal vigente. No obstante, conforme a las manifestaciones realizadas por dicha autoridad, “la [LECHE BRONCA] desde el punto de vista zoonosanitario para su movilización, no es una mercancía regulada”.

Aunado a lo anterior, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA constató que el control y eventual erradicación de la brucelosis que constituye la finalidad del PROTOCOLO, se lleva a cabo a través de la restricción de la movilización de los animales infectados y, por ende, el monitoreo de la leche no constituye un diagnóstico, sino una medida de vigilancia epidemiológica que debe llevarse a cabo en unidades de producción. Además, de acuerdo con la normativa federal vigente, no se exige la revisión de la leche en tránsito.

Finalmente, con respecto al punto tres, las facultades conferidas a la SDR en la LEY DE GANADERÍA son consideradas por esta AUTORIDAD INVESTIGADORA como facilitadoras de actos o disposiciones normativas que indebidamente impiden y distorsionan el proceso de competencia y libre concurrencia. Esto se ha materializado con la emisión, publicación y entrada en vigor del PROTOCOLO, constituyéndose en una barrera normativa.

Conforme a los elementos expuestos en el DICTAMEN PRELIMINAR, las disposiciones del PROTOCOLO están orientadas a la generación de requisitos o restricciones que dificultan la internación de productos pecuarios, en este caso, de LECHE BRONCA, constituyendo barreras normativas con efectos adversos al proceso de competencia económica en el MERCADO INVESTIGADO. Como se refiere en párrafos anteriores, el PROTOCOLO tiene una aplicación diferenciada en función de la procedencia geográfica de la LECHE FLUIDA -y por lo tanto, LECHE BRONCA-, ya que impone requisitos de verificación adicionales a los oficialmente establecidos por las autoridades federales y, por lo tanto, dificultan y restringen la entrada a SUMINISTRADORES provenientes de estados distintos al estado de Chihuahua. Además de generar ventajas artificiales en favor de los SUMINISTRADORES que se ubican dentro del estado de Chihuahua, el PROTOCOLO ha tenido como efecto inhibir la entrada de competidores actuales o potenciales en el SUMINISTRO de LECHE BRONCA en el MERCADO INVESTIGADO.

Respecto de las especificaciones, procedimientos y métodos conforme a los cuales se lleva a cabo la inspección de la LECHE BRONCA que se introduce al estado de Chihuahua, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que para los SUMINISTRADORES y la INDUSTRIA LÁCTEA —como demandante de LECHE BRONCA— no existe claridad con respecto a la documentación, el momento, circunstancias y criterios bajo los cuales se realiza la inspección de la LECHE BRONCA. Por ende, la INDUSTRIA LÁCTEA enfrenta una mayor incertidumbre y mayores costos para la internación del producto en cuestión.

En relación con el comportamiento reciente de los AGENTES ECONÓMICOS, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA encontró que existen SUMINISTRADORES dentro del MERCADO RELEVANTE que han participado en: i) el establecimiento e impulso del PROTOCOLO, y ii) el proyecto denominado “reordenamiento del mercado de

la leche” y la creación del Consejo Consultivo de la Leche y Productos Lácteos del estado de Chihuahua (CONSEJO)⁵⁹. Respecto de la elaboración del PROTOCOLO, se constató, a través de fuentes públicas, que el titular de la SDR manifestó que el PROTOCOLO se emitió con el propósito de brindar mayor apoyo a los PRODUCTORES y propiciar su organización. Además, a través de su página electrónica oficial, la SDR informó sobre el apoyo brindado a los PRODUCTORES por medio de la devolución de LECHE BRONCA proveniente de los estados de Coahuila, Jalisco y Durango. Asimismo, reveló que las devoluciones de LECHE BRONCA habían sido solicitadas en reiteradas ocasiones por los PRODUCTORES del estado de Chihuahua.

Respecto del “reordenamiento del mercado de la leche”, se encontró que las acciones de los SUMINISTRADORES dentro del estado de Chihuahua, con el apoyo de la SDR, también están encaminadas a la instauración de un sistema para la coordinación y comunicación entre los AGENTES ECONÓMICOS y las AUTORIDADES PÚBLICAS de dicho estado. Al respecto, de información pública que obra en el EXPEDIENTE, se constató que la SDR, en conjunto con los SUMINISTRADORES de dicha entidad, trabajó en un proyecto al cual denominó el “reordenamiento del mercado de leche” y por virtud del cual pretende implementar diversas estrategias en beneficio del sector lechero del estado de Chihuahua. Es importante señalar que se constató que algunos AGENTES ECONÓMICOS que participan en el MERCADO INVESTIGADO son miembros del CONSEJO.

En este sentido, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA concluyó que las disposiciones jurídicas referidas y contenidas en la LEY DE GANADERÍA y el PROTOCOLO constituyen barreras normativas a la competencia y libre concurrencia en términos de la fracción IV del artículo 3 de la LFCE, toda vez que indebidamente impiden y distorsionan el proceso de competencia y libre concurrencia en el MERCADO INVESTIGADO. Tras determinar preliminarmente la falta de condiciones de competencia efectiva, en el DICTAMEN PRELIMINAR se presenta un análisis integral de los efectos adversos que las barreras normativas a la entrada y expansión generan al proceso de competencia y libre concurrencia.

De acuerdo con la información proporcionada por la SDR, entre abril de dos mil diecisiete a enero de dos mil dieciocho, el punto de inspección reportó trecientos ochenta (380) inspecciones de LECHE BRONCA con motivo del PROTOCOLO, de las cuales: doscientas cincuenta y dos (252) resultaron “aprobadas”, ciento veintisiete (127) “no aprobadas” y una (1) se trató de un “regreso voluntario”. El volumen inspeccionado en ese periodo ascendió a diecisiete millones quinientos sesenta y nueve mil seiscientos sesenta y cuatro (17,569,664) litros de LECHE BRONCA, de los cuales seis millones cuatrocientos cuarenta mil quinientos veintiún (6,440,521) litros resultaron no aprobados. Entre los principales efectos anticompetitivos de la aplicación del PROTOCOLO, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA destaca:

Efecto 1: Obstaculiza artificialmente la entrada de actuales y potenciales SUMINISTRADORES de LECHE BRONCA lo cual implica, de facto, una restricción de abasto para la INDUSTRIA LÁCTEA en el estado de Chihuahua, ya que:

- i) Genera ventajas artificiales para SUMINISTRADORES de LECHE BRONCA ubicados en el estado de Chihuahua en relación con los SUMINISTRADORES foráneos:
 - a. Por la ubicación del PUNTO DE INSPECCIÓN establecido por la SDR, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que el cien por ciento (100%) de las inspecciones analizadas fueron realizadas a SUMINISTRADORES ubicados fuera de las fronteras del estado de Chihuahua, que tenían como destino a la INDUSTRIA LÁCTEA ubicada en dicho estado. Del total de las inspecciones, el cuarenta y siete punto nueve por ciento (47.9%) correspondieron a LECHE BRONCA con origen en Coahuila; cuarenta y siete punto dos por ciento (47.2%) con origen en Durango y cuatro punto uno por ciento (4.1%) con origen en Jalisco.

⁵⁹ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: “Creado mediante el Acuerdo 184/2017, publicado en el Periódico Oficial del estado de Chihuahua el veintitrés de diciembre de dos mil diecisiete”.

- b. *Del total de las inspecciones realizadas en el periodo analizado, el cincuenta y siete punto cuatro por ciento (57.4%) tenían como destino al AGENTE ECONÓMICO 1 de la INDUSTRIA LÁCTEA.*
 - c. *El AGENTE ECONÓMICO 2 de la INDUSTRIA LÁCTEA fue el único caso al que le fueron aprobadas el cien por ciento (100%) de las inspecciones, las cuales representaron el diez punto ocho por ciento (10.8%) de las inspecciones analizadas.*
 - d. *Considerando los modelos organizacionales, el ochenta y cuatro punto tres por ciento (84.3%) de las inspecciones analizadas correspondieron a destinos cuyos AGENTES ECONÓMICOS pertenecen a esquemas organizacionales independientes.*
- ii) *Incrementa injustificadamente el riesgo de incurrir en mermas por tiempos de inspección a la LECHE BRONCA.*
- a. *Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observó que la duración promedio de las inspecciones fue de una (1) hora con veintiún (21) minutos⁶⁰, siendo el máximo registrado de seis (6) horas con cuarenta y siete minutos (47) para el mes de mayo del dos mil diecisiete y el mínimo registrado de diez (10) minutos en septiembre del mismo año.*
 - b. *El incremento en los tiempos de traslado de la LECHE BRONCA derivado de las inspecciones por el PROTOCOLO, aumenta la probabilidad de que los SUMINISTRADORES incurran en riesgos asociados a la alteración de las características fisicoquímicas de la LECHE BRONCA. Además, distorsiona los tiempos máximos de traslado de la LECHE BRONCA al imponer un tiempo de revisión promedio de una (1) hora con veintiún (21) minutos, situación que reduce la distancia desde donde la INDUSTRIA LÁCTEA del estado de Chihuahua puede acudir para abastecerse del insumo.*
- iii) *Desincentiva el suministro de LECHE BRONCA proveniente de MUNICIPIOS SUMINISTRADORES de fuera del estado de Chihuahua.*
- a. *Los principales SUMINISTRADORES fuera del estado de Chihuahua se encuentran en los estados de Coahuila, Durango y Jalisco. Por ende, son los principales afectados por las inspecciones realizadas con la implementación del PROTOCOLO. Dichos AGENTES ECONÓMICOS enfrentan un mayor nivel de riesgo de mermas derivado del incremento en los tiempos de traslado del producto por la aplicación de las pruebas para el ingreso al estado de Chihuahua.*
 - b. *Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que los SUMINISTRADORES ubicados fuera del estado de Chihuahua tienen menos incentivos para proveer del insumo a la INDUSTRIA LÁCTEA debido a las posibles mermas en LECHE BRONCA por rechazos y mayor deterioro en la calidad por la retención del insumo por el tiempo de espera en el PUNTO DE INSPECCIÓN.*
- iv) *Inhibe artificialmente la movilidad de mercancías entre el estado de Chihuahua y el resto de los estados de la república y el comercio interestatal.*
- a. *La implementación del PROTOCOLO inhibe la movilidad y el suministro de LECHE BRONCA proveniente de MUNICIPIOS SUMINISTRADORES que se encuentran fuera del estado de Chihuahua. Lo anterior representa una barrera artificial al comercio interestatal, toda vez que la distribución de competencias dentro del marco establecido en la CPEUM se basa en que: i) todo aquello que no esté expresamente atribuido a la Federación es competencia de las entidades federativas⁶¹, y ii) las facultades que están prohibidas para los estados se entienden otorgadas a la Federación, si se encuentran previstas en la CPEUM.*

Efecto 2: Restringe la oferta habitual de LECHE BRONCA a integrantes de la INDUSTRIA LÁCTEA y disminuye la eficiencia de los procesos logísticos en el suministro de LECHE BRONCA.

⁶⁰ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: "Considerando trecientas cuarenta y un (341) inspecciones que contienen hora de inicio y hora de finalización de la inspección. Información visible a folio 000747 del EXPEDIENTE".

⁶¹ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: "Artículo 124 de la CPEUM".

- i) *Disminuye el volumen habitual del suministro proveniente de SUMINISTRADORES ubicados fuera del estado de Chihuahua. Tras la aplicación del PROTOCOLO, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que la INDUSTRIA LÁCTEA ve limitada las opciones de aprovisionamiento, incluso la adquisición de los excedentes que comúnmente encontraba como compras de oportunidad fuera de dicho estado. Al restringir el ingreso de proveedores habituales, el PROTOCOLO ha contribuido a la pérdida o disminución de relaciones comerciales habituales con SUMINISTRADORES de otros estados de la República. En este sentido, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que las afectaciones repercuten en mayor medida a la INDUSTRIA LÁCTEA que no se encuentra integrada verticalmente con los SUMINISTRADORES.*
- ii) *Afecta la eficiencia en los procesos logísticos del suministro de LECHE BRONCA a la INDUSTRIA LÁCTEA. La implementación del PROTOCOLO ha provocado ineficiencias en la logística de entrega en planta de la LECHE BRONCA a la INDUSTRIA LÁCTEA por parte de los SUMINISTRADORES ubicados fuera del estado de Chihuahua. Las ineficiencias proceden de las distorsiones en tiempo y los mayores costos de logística que deben asumir los SUMINISTRADORES y la INDUSTRIA LÁCTEA. Respecto del tiempo, las inspecciones realizadas han representado un incremento en el tiempo promedio de traslado de ochenta y un (81) minutos. Un mayor tiempo de traslado incrementa los riesgos de contaminación de dicho insumo.*

Respecto del incremento de los costos de logística, los SUMINISTRADORES y la INDUSTRIA LÁCTEA, con la necesidad de aminorar el riesgo de la inspección y devolución del insumo, incorporan nuevos procesos en la logística como: a) inversiones fuera del estado de Chihuahua para pasteurizar la LECHE BRONCA en el punto de origen a fin de disminuir el riesgo de ser rechazada en el punto de inspección, y b) incremento innecesario en los costos productivos y en el tiempo para entrega del insumo a la planta industrial. Resalta que, debido a los riesgos de contaminación, toda la LECHE BRONCA que se traslada a las plantas procesadores debe ser pasteurizada independientemente si ésta fue previamente pasteurizada.

Efecto 3: Incrementa el nivel de PRECIOS DE COMPRAVENTA de la LECHE BRONCA y genera pérdida en el bienestar de los consumidores. En particular se destacan:

- i) *Se observaron incrementos no transitorios en los PRECIOS DE COMPRAVENTA de LECHE BRONCA pagados por la INDUSTRIA LÁCTEA. En particular, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que: a) el incremento en el nivel de PRECIOS DE COMPRAVENTA por parte de la INDUSTRIA LÁCTEA ha sido sostenido tras la aplicación del PROTOCOLO; b) la evolución en el PRECIO DE COMPRAVENTA no ha sido la esperada conforme a los movimientos estacionales de la misma; c) las variaciones al alza en el PRECIO DE COMPRAVENTA es estadísticamente atribuible al PROTOCOLO, y d) existen efectos diferenciados sobre la INDUSTRIA LÁCTEA en relación al alza en los PRECIOS DE COMPRAVENTA en función de los modelos organizacionales observados, perjudicando más a los industriales que no se encuentran verticalmente integrados con SUMINISTRADORES.*
- ii) *Incremento en el nivel del Precio Medio Rural (PMR) en el estado de Chihuahua (precio de referencia pagado al productor ganadero de LECHE BRONCA). Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA estimó que la implementación del PROTOCOLO generó un incremento de alrededor del cuatro por ciento (4%) sobre el nivel promedio del PMR de los municipios ubicados dentro del estado de Chihuahua, en relación con el nivel del PMR para el resto de los municipios productores a nivel nacional.*
- iii) *Pérdida neta en el bienestar social. Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que el incremento generalizado en el nivel del PRECIO DE COMPRAVENTA de la LECHE BRONCA y en el nivel del PMR han impactado en el nivel de eficiencia prevaleciente en el MERCADO RELEVANTE, principalmente porque: a) los demandantes de LECHE BRONCA dentro del estado de Chihuahua han tenido que pagar un sobreprecio en la adquisición de dicho insumo; b) existe el riesgo de traslado del mayor costo del insumo a los consumidores finales, a través de un mayor incremento en el nivel de precios de los DERIVADOS O PRODUCTOS LÁCTEOS, y c) los SUMINISTRADORES fuera del estado de Chihuahua no sólo*



11966

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

están asumiendo mayores costos logísticos, sino que asumen costos de salida al perder clientes con quienes habían establecido una relación comercial.

- iv) *En particular, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA estimó que el sobreprecio de la LECHE BRONCA implicó una reducción en el excedente de los demandantes de, por lo menos, doscientos setenta y nueve millones ochocientos setenta y nueve mil pesos m.n. (\$279,879,000 m.n.) que se transfirió a los SUMINISTRADORES locales⁶².*

Efecto 4. Alteración asimétrica de la posición competitiva de los AGENTES ECONÓMICOS.

- i) *Rechazos de LECHE BRONCA concentrados en ciertos AGENTES ECONÓMICOS.*
- a. *Del volumen total de LECHE BRONCA inspeccionada, entre abril de dos mil diecisiete a enero de dos mil dieciocho, el noventa y cinco punto uno por ciento (95.1%) correspondió al ingreso de LECHE BRONCA con destino a cuatro AGENTES ECONÓMICOS de la INDUSTRIA LÁCTEA: AGENTE ECONÓMICO 1, con cincuenta y siete punto cuatro por ciento (57.4%); AGENTE ECONÓMICO 3, diecisiete punto siete por ciento (17.7%); AGENTE ECONÓMICO 2, diez punto ocho por ciento (10.8%), y AGENTE ECONÓMICO 4, nueve punto dos por ciento (9.2%).*
- b. *Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que AGENTE ECONÓMICO 1 reportó un total de doscientas trece (213) inspecciones durante dicho periodo y las devoluciones significaron el cuarenta y cinco por ciento (45%) del volumen de LECHE BRONCA que le fue inspeccionada.*
- c. *Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA no omite señalar que la INDUSTRIA LÁCTEA, principalmente aquella que no pertenece a un esquema de integración vertical, está dispuesta a adquirir LECHE BRONCA de una mayor distancia, siempre y cuando, sea a un precio relativamente menor, en la medida en que debe cubrir los costos de traslado del insumo hasta sus plantas procesadoras. En este sentido, se observa que la implementación del PROTOCOLO, al incrementar los tiempos promedios de traslado, hace que la decisión de búsqueda para el aprovisionamiento sea más adversa.*
- ii) *Distorsión de la logística de aprovisionamiento de la INDUSTRIA LÁCTEA que cuenta con modelos no integrados para el suministro de LECHE BRONCA.*
- a. *Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA estimó que, debido a las restricciones de tiempo generadas por las revisiones en el PUNTO DE INSPECCIÓN, el rango geográfico definido en el MERCADO RELEVANTE ocasiona una restricción de ciento setenta y nueve (179) municipios a ciento cincuenta (150). Así, veintinueve (29) municipios ubicados en los estados de Guanajuato (14), Jalisco (14) y San Luis Potosí (1)⁶³, que inicialmente se encontraban dentro de la frontera geográfica para ejercer una presión competitiva en el aprovisionamiento de la INDUSTRIA LÁCTEA, quedaron fuera del MERCADO RELEVANTE por las distorsiones en la logística de aprovisionamiento del insumo.*
- iii) *Incidencia asimétrica en la estructura de costos de la INDUSTRIA LÁCTEA.*
- a. *Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que el PROTOCOLO afecta el costo del insumo de la INDUSTRIA LÁCTEA al limitar la oferta disponible de la LECHE BRONCA. Adicionalmente, la falta de acceso al insumo aunada a la situación deficitaria en el estado de Chihuahua, han provocado que incrementalmente, sin que se observen razones de eficiencia, el costo de la materia prima para la INDUSTRIA LÁCTEA.*
- iv) *Alteración de las decisiones de inversión de la INDUSTRIA LÁCTEA.*
- a. *De acuerdo con las manifestaciones que obran en el EXPEDIENTE, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA tiene conocimiento de que la INDUSTRIA LÁCTEA ha realizado estrategias con el fin de aminorar el*

⁶² La nota al pie respectiva señala lo siguiente: "Conforme al Anexo 11 'Cuantificación monetaria del efecto de la barrera normativa' del DICTAMEN PRELIMINAR".

⁶³ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: "Remitirse al Anexo 8 'Lista de municipios que dejaron de integrar la dimensión geográfica del MERCADO RELEVANTE' del DICTAMEN PRELIMINAR".



efecto de desabasto de LECHE BRONCA del PROTOCOLO. En particular, se observa que AGENTES ECONÓMICOS han efectuado inversiones no programadas con la finalidad de disminuir las afectaciones en sus operaciones productivas por las devoluciones de la LECHE BRONCA foránea.

Efecto 5. Afectaciones a las compras públicas a través de Liconsa S.A. de C.V., (LICONSA), integrante de la INDUSTRIA LÁCTEA, orientadas a los programas de alivio de pobreza y alimentación de grupos vulnerables.

- i) Captación de LECHE BRONCA por parte de LICONSA.
 - a. LICONSA también se considera un participante de la INDUSTRIA LÁCTEA dado que la finalidad de la adquisición de LECHE BRONCA es su posterior transformación. Además, LICONSA adquiere la LECHE BRONCA a través de las ventas de excedentes que le ofrece la INDUSTRIA LÁCTEA.
 - b. Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que la inspección que deriva del PROTOCOLO afectó de manera indirecta a LICONSA, toda vez que LICONSA únicamente puede adquirir LECHE BRONCA a SUMINISTRADORES que se ubiquen dentro del estado de Chihuahua.
 - c. Debido al incremento artificial en el precio al que adquiere la LECHE BRONCA, enfrentó problemas en la captación de dicho insumo, y la manera en que dicho efecto se revirtió fue a través de un incremento en el precio que pagó por la LECHE BRONCA.
- ii) Efectos relacionados con el PRECIO DE COMPRA de LECHE BRONCA en el estado de Chihuahua pagado por LICONSA para programas sociales.
 - a. Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que existió una afectación a LICONSA a través: 1) las dificultades en la captación de LECHE BRONCA para cumplir el PROGRAMA DE ADQUISICIÓN⁶⁴, y 2) incremento en los precios pagados por LICONSA por la LECHE BRONCA.
 - b. También se observa que el presupuesto asignado a LICONSA para la compra de LECHE BRONCA tuvo que ser ajustado con el objetivo de aumentar el precio que pagó por el insumo y poder ajustar sus niveles de captación para cumplir con el PROGRAMA DE ADQUISICIÓN.

Recomendaciones para reestablecer las condiciones de competencia efectiva y análisis de los principios de eficacia, mínima restricción y eficiencia de las medidas correctivas propuestas. Finalmente, en el DICTAMEN PRELIMINAR, se observa que la falta de condiciones de competencia efectiva en el MERCADO INVESTIGADO deriva de la existencia de disposiciones jurídicas previstas en la LEY DE GANADERÍA y el PROTOCOLO. Dichas disposiciones generan efectos anticompetitivos en el MERCADO INVESTIGADO, por lo que se constituyen en barreras a la competencia y libre concurrencia en términos de la fracción IV del artículo 3 de la LFCE. Por lo anterior, la AUTORIDAD INVESTIGADORA propone dirigir recomendaciones a diversas AUTORIDADES PÚBLICAS para eliminar las restricciones al funcionamiento eficiente del MERCADO INVESTIGADO: el H. CONGRESO DEL ESTADO, la SDR, y el Poder Ejecutivo del estado de Chihuahua.

- Recomendaciones que la AUTORIDAD INVESTIGADORA propone se dirijan al H. CONGRESO DEL ESTADO

En primer lugar, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA propone se recomiende al H. CONGRESO DEL ESTADO que realice las reformas legislativas a la LEY DE GANADERÍA que sean necesarias, a fin de que se eliminen las barreras a la competencia referidas en el DICTAMEN PRELIMINAR. Por un lado, se recomienda derogar las siguientes disposiciones:

Propuesta	Derogación de:	Artículos a derogar:
1	La disposición que faculta al "organismo público descentralizado" o, en su defecto, a la SDR para implementar medidas para el control de la producción de la leche.	125 de la LEY DE GANADERÍA

⁶⁴ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: "Definido en el DICTAMEN PRELIMINAR como Programa de Adquisición de Leche Nacional a cargo de LICONSA".



11968

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

2	Las disposiciones que especifican las medidas para el control de la producción de la leche y sus condiciones de aplicación.	126, 129, 130 y 131 de la LEY DE GANADERÍA
3	La disposición que faculta al Poder Ejecutivo del estado a crear un organismo especializado para el control de la leche.	Artículo Sexto Transitorio de la LEY DE GANADERÍA

Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA considera que, con la implementación de la recomendación propuesta, se eliminaría el régimen especial creado para el control de la LECHE FLUIDA y la posibilidad de limitación del libre tránsito que genera la inspección de la SDR en la movilización, entrada o salida del estado de Chihuahua de la LECHE BRONCA. Esta eliminación habilitaría la movilidad de mercancías entre estados de la república y el comercio interestatal, e incentivaría la continuidad en el SUMINISTRO de LECHE BRONCA proveniente de estados de la república distintos a Chihuahua. Finalmente, dicha eliminación aumentaría el número de opciones que tiene la INDUSTRIA LÁCTEA para cubrir sus faltantes de LECHE BRONCA desde otras regiones que presentan excedentes del insumo; y aumentaría las posibilidades de compras de oportunidad de PRODUCTORES de otras regiones que les permita abaratar costos de producción.

Por otro lado, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA propone recomendar al CONGRESO DEL ESTADO reformar las siguientes disposiciones de la LEY DE GANADERÍA, de manera que éstas sean claras en su contenido y en su ámbito de aplicación en el MERCADO INVESTIGADO:

Propuesta	Reforma de:	Artículos a reformar:
4	Las disposiciones que establecen el objeto de la LEY DE GANADERÍA.	1, fracciones I y IV, de la LEY DE GANADERÍA
5	Las disposiciones que facultan a la SDR a regular la inspección y movilización de productos pecuarios y a fijar o modificar zonas o puntos de inspección.	5, fracciones VIII, IX, XI, XVIII y XIX, de la LEY DE GANADERÍA
6	Las disposiciones que establecen la inspección, autorización, movilización e introducción y sanciones al respecto.	57, 61, 100 y 102 de la LEY DE GANADERÍA
7	Las disposiciones que regulan autorizaciones para la entrada de productos pecuarios.	95 y 96 de la LEY DE GANADERÍA
8	Las disposiciones que facultan a la SDR para llevar a cabo el control en los puntos de entrada al estado de Chihuahua.	140 la LEY DE GANADERÍA

Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA considera que, con la implementación de la recomendación propuesta, se generaría mayor claridad, seguridad y certeza respecto de los requisitos y controles que deben realizarse para cumplir con las disposiciones sanitarias; de igual forma, incentivaría la entrada o expansión de nuevos competidores al MERCADO INVESTIGADO. Asimismo, con la adopción de las recomendaciones propuestas, también se eliminarían las barreras a la entrada al MERCADO INVESTIGADO, permitiendo la entrada de nuevos AGENTES ECONÓMICOS que deseen suministrar LECHE BRONCA en el MERCADO INVESTIGADO.

- Recomendaciones que la AUTORIDAD INVESTIGADORA propone se dirijan a la SDR

Asimismo, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA propone que se recomiende a la SDR, por un lado, la abrogación del PROTOCOLO:

Propuesta	Abrogación de:
9	El PROTOCOLO

Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA considera que, con la abrogación propuesta se reestablecería la entrada a SUMINISTRADORES foráneos al estado de Chihuahua, además se eliminarían los requisitos e inconsistencias relacionadas con las especificaciones sanitarias, clasificación de la LECHE BRONCA, entre otros procedimientos establecidos por el marco normativo federal vigente.

Por otro lado, se propone recomendar a la SDR, así como a su titular que, en el ejercicio de sus facultades, observen los principios de competencia y libre concurrencia, así como que se cumpla y observe la legislación en materia de competencia, es decir, el artículo 28 de la CPEUM, la LFCE, reglamentaria del artículo 28 de la CPEUM y las DISPOSICIONES:

Propuesta	Cumplir y observar:	En relación con los artículos:
10	El artículo 28 constitucional, la LFCE, reglamentaria del artículo 28 de la CPEUM, y sus DISPOSICIONES, así como favorecer la competencia y libre concurrencia en el ejercicio de sus facultades contempladas en la LEY DE GANADERÍA.	5, fracciones III a V y XVII de la LEY DE GANADERÍA

Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA considera que, con las recomendaciones anteriores, la SDR adecuaría su actuación a fin de evitar la creación de barreras normativas o incluso para la comisión de prácticas anticompetitivas sancionables por la LFCE.

- Recomendación que la AUTORIDAD INVESTIGADORA propone se dirija al Poder Ejecutivo del estado de Chihuahua: propuesta de recomendar la supervisión del CONSEJO

En tercer lugar, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA propone recomendar que se designe a un supervisor que dé seguimiento a las acciones que realice el CONSEJO, para vigilar el estricto apego a las facultades para las que fue creado:

Propuesta	Supervisión de:
11	El CONSEJO, a efecto de que las funciones que le sean encomendadas tengan únicamente carácter consultivo, así como vigilar que, en todo momento, sus actuaciones observen la normativa en materia de competencia y libre concurrencia.

Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA considera que, con dicha labor de supervisión se vigilaría el estricto apego a las facultades para las que fue creado el CONSEJO. Lo anterior con la finalidad de que este no asista a la creación de nuevas restricciones a la entrada de la LECHE BRONCA al estado de Chihuahua, y la presión de los PRODUCTORES que integran el CONSEJO a la SDR, para que se implementen medidas que impidan el libre tránsito u otras restricciones, así como para evitar la posible comisión de prácticas o conductas anticompetitivas sancionadas por la LFCE.

En este sentido, las funciones del CONSEJO deben ser únicamente consultivas, con el fin de que, por ejemplo, se fomenten buenas prácticas en el sector o se ofrezca capacitación a los SUMINISTRADORES o la INDUSTRIA LÁCTEA, pero, en ningún caso deben implicar el ejercicio de facultades que correspondan a una AUTORIDAD PÚBLICA, tales como la toma de decisiones relativas a las políticas públicas en el estado de Chihuahua relativas al sector lechero.

Finalmente, resulta necesario señalar que la AUTORIDAD INVESTIGADORA elaboró las medidas correctivas, a manera de recomendaciones propuestas, con base en los siguientes principios:

- 1) Eficacia para eliminar las restricciones al funcionamiento eficiente del MERCADO INVESTIGADO.
- 2) Proporcionalidad para eliminar los efectos anticompetitivos.
- 3) Mínima restricción.
- 4) Eficiencia como resultado de su aplicación.

En este sentido, se buscó cumplir con los requisitos de eficacia y eficiencia que establece el artículo 94 de la LFCE, fracción III y último párrafo, y considerar lo dispuesto por el artículo 57 de la LFCE y el artículo 12 de las DISPOSICIONES.

- Examen de eficacia y proporcionalidad

Las diversas disposiciones que resultan restrictivas a la competencia, de acuerdo con lo desarrollado en el DICTAMEN PRELIMINAR, han sido agrupadas de tal manera que se permite proponer recomendaciones



11970

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

con distinto grado de impacto al orden jurídico estatal y, al mismo tiempo, considerando su efecto en el MERCADO INVESTIGADO. Como resultado, las propuestas de recomendación atienden tal diferenciación, aplicándose el principio de proporcionalidad.

Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA estima que dichas recomendaciones eliminan en las proporciones necesarias los problemas de competencia efectiva identificados en el MERCADO INVESTIGADO. Dichas recomendaciones contribuirían a eliminar, en las proporciones necesarias, los efectos anticompetitivos derivados de disposiciones normativas que generan barreras a la competencia y libre concurrencia de nuevos oferentes en el MERCADO INVESTIGADO o el acceso por parte de los demandantes de LECHE BRONCA a los oferentes de dicho producto situados en otra región.

Además, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA estima que las recomendaciones propuestas serían eficaces al considerarse como soluciones integrales e idóneas para resolver los efectos anticompetitivos detectados. Por tal motivo, se dirigen a las AUTORIDADES PÚBLICAS competentes, con el objetivo de que, en el ámbito de su competencia, la modificación de disposiciones normativas en el sentido propuesto sea congruente con el orden jurídico federal.

- Examen de mínima restricción

Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA considera que las medidas propuestas alcanzan los fines de forma menos gravosa o restrictiva hacia las AUTORIDADES PÚBLICAS, dentro de las alternativas que se derivan del EXPEDIENTE. Como ya se mencionó, las medidas correctivas propuestas por esta AUTORIDAD INVESTIGADORA consisten en recomendaciones⁶⁵ dirigidas a AUTORIDADES PÚBLICAS y no son órdenes⁶⁶ (en sentido impositivo) a algún(os) AGENTE(S) ECONÓMICO(S) en particular, por lo que no es aplicable exactamente el requisito de mínima restricción.

- Examen de eficiencia

Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA considera que la aplicación de dichas recomendaciones derivará en la generación de eficiencias tanto en el MERCADO INVESTIGADO, para los participantes actuales, así como para la sociedad en general.

Entre los principales beneficios, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA destaca el restablecimiento de las condiciones y nivel de certidumbre jurídica anterior a la implementación del PROTOCOLO para los actuales competidores y posibles entrantes al MERCADO INVESTIGADO respecto al ingreso de LECHE BRONCA al estado de Chihuahua. Aunado al restablecimiento de las relaciones comerciales interrumpidas por la normativa y menores costos de logística que se desprenden de las inspecciones realizadas por la SDR. La eliminación de las restricciones impuestas por la LEY DE GANADERÍA y la implementación del PROTOCOLO, así como del régimen normativo sobre el cual se establece su aplicación en el estado de Chihuahua, generaría los siguientes resultados:

1. Eliminar las ventajas artificiales para los actuales y potenciales SUMINISTRADORES de LECHE BRONCA ubicados en el estado de Chihuahua con respecto a los SUMINISTRADORES de estados distintos a Chihuahua.
2. Permitir que los PRECIOS DE COMPRAVENTA y PMR de LECHE BRONCA respondan a las dinámicas de mercado.
3. Eliminar la alteración asimétrica de la posición competitiva de los AGENTES ECONÓMICOS en el MERCADO INVESTIGADO.
4. Eliminar las afectaciones a programas públicos administrados por LICONSA, participante del MERCADO INVESTIGADO⁷⁷.

⁶⁵ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: "En términos del inciso a) de la fracción VII del artículo 94 de la LFCE".

⁶⁶ La nota al pie respectiva señala lo siguiente: "En términos del inciso b) de la fracción VII del artículo 94 de la LFCE".

III. CONTESTACIONES AL DP

El estudio de las manifestaciones señaladas por la SDR y el CONGRESO se realizará de conformidad con el orden que a continuación se indica sin que las manifestaciones y argumentos que exponen los emplazados sean transcritos literalmente, ni se atienda al estricto orden expuesto por los mismos, toda vez que éstos se han agrupado conceptualmente con objeto de exponer de mejor manera las líneas de argumentación.⁶⁷

Respecto de las manifestaciones vertidas por la SDR y el CONGRESO debe precisarse lo siguiente en relación con la calificación de sus argumentos:

- i) **Manifestaciones que no combaten el DP.** Los argumentos de la SDR y el CONGRESO consisten en manifestaciones que en realidad no controvierten las razones y argumentos sostenidos en el DP, debido a que se refieren a situaciones que no desvirtúan los pronunciamientos torales del mismo. En este sentido, cuando se especifique que lo señalado por la SDR y el CONGRESO tenga esas características se entenderá que resultan aplicables, por analogía, los siguientes criterios:
- a) La siguiente jurisprudencia de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

*“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SON INOPERANTES SI NO ATACAN LOS FUNDAMENTOS DEL FALLO RECLAMADO. Si los conceptos de violación no atacan los fundamentos del fallo impugnado, la Suprema Corte de Justicia no está en condiciones de poder estudiar la inconstitucionalidad de dicho fallo, pues hacerlo equivaldría a suplir las deficiencias de la queja en un caso no permitido legal ni constitucionalmente, si no se está en los que autoriza la fracción II del artículo 107 reformado, de la Constitución Federal, y los dos últimos párrafos del 76, también reformado, de la Ley de Amparo, cuando el acto reclamado no se funda en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte, ni tampoco se trate de una queja en materia penal o en materia obrera en que se encontrare que hubiere habido en contra del agraviado una violación manifiesta de la ley que lo hubiera dejado sin defensa, ni menos se trate de un caso en materia penal en que se hubiera juzgado al quejoso por una ley inexactamente aplicable”.*⁶⁸

⁶⁷ Lo anterior es posible, dado que, de conformidad con diversos criterios del PJF, al realizar el estudio de los argumentos, no es obligatorio analizarlos en la forma o estructura en que se presenten, ya que lo importante es que se examinen todos y cada uno de los puntos controvertidos. Sirven de apoyo, por analogía, los criterios que a continuación se citan: (i) “AGRAVIOS, EXAMEN DE LOS. Es obvio que ninguna lesión a los derechos de los quejosos puede causarse por la sola circunstancia de que los agravios se hayan estudiado en su conjunto, esto es, englobándolos todos ellos, para su análisis, en diversos grupos. Ha de admitirse que lo que interesa no es precisamente la forma como los agravios sean examinados, en su conjunto, separando todos los expuestos en distintos grupos o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, etcétera; lo que importa es el dato sustancial de que se estudien todos, de que ninguno quede libre de examen, cualesquiera que sea la forma que al efecto se elija [énfasis añadido]”. Registro: 241958. [J]; 7a. Época; 3a. Sala; SJF; 48 Cuarta Parte; Pág. 15, y (ii) “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS. El hecho de que el Juez Federal no transcriba en su fallo los conceptos de violación expresados en la demanda, no implica que haya infringido disposiciones de la Ley de Amparo, a la cual sujeta su actuación, pues no hay precepto alguno que establezca la obligación de llevar a cabo tal transcripción; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión al quejoso, dado que no se le priva de la oportunidad para recurrir la resolución y alegar lo que estime pertinente para demostrar, en su caso, la ilegalidad de la misma [énfasis añadido]”. Registro: 196,477. [J]; 9a. Época; TCC; Semanario Judicial de la Federación; VII, abril de 1998; Pág. 599.

⁶⁸ Registro: 269435. [J]; 6a. Época; 3a. Sala; Semanario Judicial de la Federación; Volumen CXXVI, Cuarta Parte; Pág. 27.



11972

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

b) La jurisprudencia I.6o.C. J/29, emitida por el Sexto TCC en Materia Civil del Primer Circuito, que señala:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SON INOPERANTES CUANDO EN ELLOS NO PRECISAN CUÁLES FUERON LOS AGRAVIOS CUYO ESTUDIO SE OMITIÓ Y LOS RAZONAMIENTOS LÓGICO-JURÍDICOS TENDENTES A COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA. No se puede considerar como concepto de violación y, por ende, resulta inoperante la simple aseveración del quejoso en la que afirma que no le fueron estudiados los agravios que hizo valer ante el tribunal de apelación, o que éste no hizo un análisis adecuado de los mismos, si no expresa razonamientos lógicos y jurídicos tendientes a demostrar que haya combatido debidamente las consideraciones de la sentencia recurrida y que no obstante esa situación, la responsable pasó por inadvertidos sus argumentos, toda vez que se debe señalar con precisión cuáles no fueron examinados, porque siendo el amparo en materia civil de estricto derecho, no se puede hacer un estudio general del acto reclamado.”⁶⁹

c) La tesis aislada emitida por el Segundo TCC en Materia Común del Segundo Circuito, cuyo contenido es:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES, POR NO COMBATIR LOS FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECLAMADA. Si los argumentos expuestos por el solicitante de garantías, no contienen ningún razonamiento jurídico concreto tendiente a combatir los fundamentos primordiales en que se apoyó la responsable para emitir la sentencia reclamada que sirva para poner de manifiesto ante la potestad federal que dichos fundamentos del fallo de que se duele sean contrarios a la ley o a la interpretación jurídica de la misma, bien porque siendo aplicable determinado precepto no se aplicó, bien porque se aplicó sin ser aplicable, bien porque no se hizo una correcta interpretación jurídica de la ley, o bien porque la sentencia no se apoyó en principios generales de derecho si no hubiese ley que normara el negocio; procede determinar que los conceptos de violación expuestos en tales circunstancias, son inoperantes.”⁷⁰

d) La jurisprudencia II.3o. J/22 emitida por el Tercer TCC en Materia Civil del Segundo Circuito, cuyo contenido es:

“CONCEPTOS DE VIOLACION, INOPERANTES SI NO ATACAN LOS FUNDAMENTOS DEL FALLO RECLAMADO. Son inoperantes los razonamientos expresados como conceptos de violación, si no atacan debidamente las consideraciones de la sentencia reclamada, puesto que al no estar facultados los tribunales de amparo a suplir la deficiencia de la queja, con excepción de los casos permitidos por la ley de la materia, no se puede analizar oficiosamente la inconstitucionalidad de la resolución combatida”.⁷¹

e) La jurisprudencia (V Región) 2o. J/1 (10a.) emitida por el Segundo TCC del Centro Auxiliar de la Quinta Región, cuyo contenido es:

“CONCEPTOS O AGRAVIOS INOPERANTES. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR ‘RAZONAMIENTO’ COMO COMPONENTE DE LA CAUSA DE PEDIR PARA QUE PROCEDA SU ESTUDIO. De acuerdo con la conceptualización que han desarrollado diversos juristas de la doctrina moderna respecto de los elementos de la causa petendi, se colige que ésta se compone de un hecho y un razonamiento con el que se explique la ilegalidad aducida. Lo que es acorde con la jurisprudencia 1a./J.

⁶⁹ Registro: 188864. [J]; 9a. Época; TCC; Semanario Judicial de la Federación; Tomo XIV, septiembre de 2001; Pág. 1147.

⁷⁰ Registro: 820565. [TA]; 8a. Época; TCC; Semanario Judicial de la Federación; Tomo IV, Segunda Parte-1, julio-diciembre de 1989; Pág. 160.

⁷¹ Registro: 218734; [J]; 8a. Época; T.C.C.; Semanario Judicial de la Federación; Núm. 56, agosto de 1992; Pág. 48. II.3o. J/22.

81/2002, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que la causa de pedir no implica que los quejosos o recurrentes pueden limitarse a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues a ellos corresponde (salvo en los supuestos de suplencia de la queja) exponer, razonadamente, por qué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren; sin embargo, no ha quedado completamente definido qué debe entenderse por razonamiento. Así, conforme a lo que autores destacados han expuesto sobre este último, se establece que un razonamiento jurídico presupone algún problema o cuestión al cual, mediante las distintas formas interpretativas o argumentativas que proporciona la lógica formal, material o pragmática, se alcanza una respuesta a partir de inferencias obtenidas de las premisas o juicios dados (hechos y fundamento). Lo que, trasladado al campo judicial, en específico, a los motivos de inconformidad, un verdadero razonamiento (independientemente del modelo argumentativo que se utilice), se traduce a la mínima necesidad de explicar por qué o cómo el acto reclamado, o la resolución recurrida se aparta del derecho, a través de la confrontación de las situaciones fácticas concretas frente a la norma aplicable (de modo tal que evidencie la violación), y la propuesta de solución o conclusión sacada de la conexión entre aquellas premisas (hecho y fundamento). Por consiguiente, en los asuntos que se rigen por el principio de estricto derecho, una alegación que se limita a realizar afirmaciones sin sustento alguno o conclusiones no demostradas, no puede considerarse un verdadero razonamiento y, por ende, debe calificarse como inoperante; sin que sea dable entrar a su estudio so pretexto de la causa de pedir, ya que ésta se conforma de la expresión de un hecho concreto y un razonamiento, entendido por éste, cualquiera que sea el método argumentativo, la exposición en la que el quejoso o recurrente realice la comparación del hecho frente al fundamento correspondiente y su conclusión, deducida del enlace entre uno y otro, de modo que evidencie que el acto reclamado o la resolución que recurre resulta ilegal; pues de lo contrario, de analizar alguna aseveración que no satisfaga esas exigencias, se estaría resolviendo a partir de argumentos no esbozados, lo que se traduciría en una verdadera suplencia de la queja en asuntos en los que dicha figura está vedada”.⁷²

f) La jurisprudencia I.4o.A. J/48 emitida por el Cuarto TCC en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo contenido es:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL QUEJOSO O EL RECURRENTE SON AMBIGUOS Y SUPERFICIALES. Los actos de autoridad y las sentencias están investidos de una presunción de validez que debe ser destruida. Por tanto, cuando lo expuesto por la parte quejosa o el recurrente es ambiguo y superficial, en tanto que no señala ni concreta algún razonamiento capaz de ser analizado, tal pretensión de invalidez es inatendible, en cuanto no logra construir y proponer la causa de pedir, en la medida que elude referirse al fundamento, razones decisorias o argumentos y al porqué de su reclamación. Así, tal deficiencia revela una falta de pertinencia entre lo pretendido y las razones aportadas que, por ende, no son idóneas ni justificadas para colegir y concluir lo pedido. Por consiguiente, los argumentos o causa de pedir que se expresen en los conceptos de violación de la demanda de amparo o en los agravios de la revisión deben, invariablemente, estar dirigidos a descalificar y evidenciar la ilegalidad de las consideraciones en que se sustenta el acto reclamado, porque de no ser así, las manifestaciones que se viertan no podrán ser analizadas por el órgano colegiado y deberán calificarse de inoperantes, ya que se está ante argumentos non sequitur para obtener una declaratoria de invalidez”.⁷³

g) La jurisprudencia 1a./J. 19/2012 (9a.) emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo contenido es:

“AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA. Ha sido criterio reiterado

⁷² Registro 2010038. [J]; 10a. Época; TCC; Semanario Judicial de la Federación; Libro 22, septiembre de 2015, Pág. 1683.

⁷³ Registro 173593, [J]; 9ª. Época, TCC; Semanario Judicial de la Federación; Tomo XXV, enero de 2007; Pág. 2121.



11974

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

*de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los agravios son inoperantes cuando no se combaten todas y cada una de las consideraciones contenidas en la sentencia recurrida. Ahora bien, desde la anterior Tercera Sala, en su tesis jurisprudencial número 13/90, se sustentó el criterio de que cuando el tribunal de amparo no ciñe su estudio a los conceptos de violación esgrimidos en la demanda, sino que lo amplía en relación a los problemas debatidos, tal actuación no causa ningún agravio al quejoso, ni el juzgador de amparo incurre en irregularidad alguna, sino por el contrario, actúa debidamente al buscar una mejor y más profunda comprensión del problema a dilucidar y la solución más fundada y acertada a las pretensiones aducidas. Por tanto, resulta claro que el recurrente está obligado a impugnar todas y cada una de las consideraciones sustentadas por el tribunal de amparo aun cuando éstas no se ajusten estrictamente a los argumentos esgrimidos como conceptos de violación en el escrito de demanda de amparo”.*⁷⁴

- h) La jurisprudencia I.6o.C. J/29 emitida por el Sexto TCC en Materia Civil del Primer Circuito, cuyo contenido es:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SON INOPERANTES CUANDO EN ELLOS NO PRECISAN CUÁLES FUERON LOS AGRAVIOS CUYO ESTUDIO SE OMITIÓ Y LOS RAZONAMIENTOS LÓGICO-JURÍDICOS TENDENTES A COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA. No se puede considerar como concepto de violación y, por ende, resulta inoperante la simple aseveración del quejoso en la que afirma que no le fueron estudiados los agravios que hizo valer ante el tribunal de apelación, o que éste no hizo un análisis adecuado de los mismos, si no expresa razonamientos lógicos y jurídicos tendientes a demostrar que haya combatido debidamente las consideraciones de la sentencia recurrida y que no obstante esa situación, la responsable pasó por inadvertidos sus argumentos, toda vez que se debe señalar con precisión cuáles no fueron examinados, porque siendo el amparo en materia civil de estricto derecho, no se puede hacer un estudio general del acto reclamado”.⁷⁵

Por ello, deberá entenderse que, para evitar repeticiones innecesarias, dichas tesis se insertan a la letra en cada una de las respuestas a las manifestaciones que se contesten en donde se exponga que los mismos **no combaten** las consideraciones y razonamientos en que se sustenta el DP. Lo anterior, a efecto de evitar repeticiones innecesarias.

- ii) **Manifestaciones que desatienden la naturaleza del procedimiento y del órgano que resuelve.** Adicionalmente, deben calificarse de **inoperantes** los argumentos cuando se actualiza algún impedimento técnico que imposibilita el examen del planteamiento efectuado, lo cual deriva de situaciones como la falta de afectación a quien la realiza, la omisión de la expresión precisa de los mismos, su formulación material incorrecta o el incumplimiento de las condiciones atinentes a su contenido, lo cual puede darse: a) al no controvertir de manera suficiente y eficaz las consideraciones que rigen el DP; y b) en caso de reclamar contravención a las normas del procedimiento, al omitir manifestar que se hubiese dejado sin defensa a los agentes económicos señalados, o su relevancia en el dictado del DP; o, en su caso, de la concreción de cualquier obstáculo que se advierta y que impida a esta COMISIÓN el examen de fondo del planteamiento propuesto, como puede ser **cuando se desatienda la naturaleza del procedimiento y del**

⁷⁴ Registro: 159947, [J]; 9a. Época, 1a. Sala, Semanario Judicial de la Federación; Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 2; Pág. 731.

⁷⁵ Registro: 188864, [J], 9a. Época, TCC, Semanario Judicial de la Federación; Tomo XIV, septiembre de 2001, Pág.: 1147.

órgano que resuelve. Por tanto, respecto de dichas manifestaciones adicionalmente deberá entenderse aplicable el siguiente criterio judicial:

“AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS EN LOS QUE SE PRODUCE UN IMPEDIMENTO TÉCNICO QUE IMPOSIBILITA EL EXAMEN DEL PLANTEAMIENTO QUE CONTIENEN. Conforme a los artículos 107, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83, fracción IV, 87, 88 y 91, fracciones I a IV, de la Ley de Amparo, el recurso de revisión es un medio de defensa establecido con el fin de revisar la legalidad de la sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto y el respeto a las normas fundamentales que rigen el procedimiento, de ahí que es un instrumento técnico que tiende a asegurar un óptimo ejercicio de la función jurisdiccional, cuya materia se circunscribe a la sentencia dictada en la audiencia constitucional, incluyendo las determinaciones contenidas en ésta y, en general, al examen del respeto a las normas fundamentales que rigen el procedimiento del juicio, labor realizada por el órgano revisor a la luz de los agravios expuestos por el recurrente, con el objeto de atacar las consideraciones que sustentan la sentencia recurrida o para demostrar las circunstancias que revelan su ilegalidad. En ese tenor, la inoperancia de los agravios en la revisión se presenta ante la actualización de algún impedimento técnico que imposibilite el examen del planteamiento efectuado que puede derivar de la falta de afectación directa al promovente de la parte considerativa que controvierte; de la omisión de la expresión de agravios referidos a la cuestión debatida; de su formulación material incorrecta, por incumplir las condiciones atinentes a su contenido, que puede darse: a) al no controvertir de manera suficiente y eficaz las consideraciones que rigen la sentencia; b) al introducir pruebas o argumentos novedosos a la litis del juicio de amparo; y, c) en caso de reclamar infracción a las normas fundamentales del procedimiento, al omitir patentizar que se hubiese dejado sin defensa al recurrente o su relevancia en el dictado de la sentencia; o, en su caso, de la concreción de cualquier obstáculo que se advierta y que impida al órgano revisor el examen de fondo del planteamiento propuesto, como puede ser cuando se desatienda la naturaleza de la revisión y del órgano que emitió la sentencia o la existencia de jurisprudencia que resuelve el fondo del asunto planteado”.⁷⁶

1. Manifestaciones respecto a la propuesta de recomendaciones de la AI

Al respecto, la SDR manifestó lo siguiente:⁷⁷

Respecto a lo señalado en el numeral “VII.2.1. Propuesta para la abrogación del PROTOCOLO” del DP,⁷⁸ el PROTOCOLO encuentra su fundamento en la LEY DE GANADERÍA; facultándome para implementar las medidas necesarias para el control de la producción de la leche, resultando ocioso realizar en una primera etapa el proyecto de reforma de dicho cuerpo normativo; ya que en efecto una vez agotadas las etapas del proceso

⁷⁶ Registro: 166031; [J]; 9a. Época; 2a. Sala; Semanario Judicial de la Federación; Tomo XXX, noviembre de 2009; Pág. 424. 2a./I. 188/2009.

⁷⁷ Folios 11690 y 11691.

⁷⁸ Al respecto la SDR cita: “el PROTOCOLO constituye una barrera normativa a la entrada y expansión; las cuales se relacionan con autorizaciones para el suministro de LECHE BRONCA a la INDUSTRIA LÁCTEA en el estado de Chihuahua y con dimensión geográfica regional que comprende a los MUNICIPIOS SUMINISTRADORES (MERCADO RELEVANTE), así como el establecimiento de requisitos de inspección y verificación de la calidad e inocuidad de la LECHE BRONCA que dificultan y restringen la entrada a SUMINISTRADORES provenientes de fuera del estado de Chihuahua [...]” y “el PROTOCOLO podría estar fijando mayores requisitos o bien, permitiendo inconsistencias con las especificaciones sanitarias, clasificaciones de la leche y procedimientos establecidos por el marco normativo federal vigente [...]”.



11976

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

legislativo, estaré en posibilidad de actuar conforme al ámbito de las competencias que se otorguen en el Decreto de Reformas.⁷⁹

Con relación al apartado “VII.2.2. Propuesta para que en ejercicio de sus facultades se cumpla y observe la LFCE y sus DRLFCE” del DP, observaré y daré cumplimiento en el ámbito de mis atribuciones a la CPEUM y a la LEY DE GANADERÍA y demás disposiciones aplicables, absteniéndome de realizar cualquier hecho o acto que pudiera tener como objeto o efecto impedir o limitar la competencia o libre concurrencia.

Por lo que hace al CONSEJO, este es un órgano que tiene como fin congregar a diversas autoridades estatales, productores de los distintos eslabones de la cadena láctea, así como Instituciones Educativas y Representantes de los diversos Organismos de la Federación, para que cada uno en función de sus atribuciones, opine y emita recomendaciones al Gobierno del Estado a través de la SDR, en la formulación de políticas públicas para el sector lechero, dichas sugerencias no son vinculatorias, por lo que el imperio y potestad se limita al actuar propio del estado como ente soberano.

El CONSEJO es el único órgano consultivo debidamente organizado, presidido por la SDR y en atención a la medida correctiva sugerida por la AI, en fecha veintidós de enero del dos mil diecinueve, se llevó a cabo la cuarta sesión ordinaria del CONSEJO, en la cual el presidente del mismo exhortó a los consejeros e invitados a dar observancia en todo momento a las recomendaciones referidas.⁸⁰

Formalizo las recomendaciones desplegadas por la AI con las medidas antes adoptadas, las cuales se materializarán y serán suficientes en su totalidad una vez agotadas las etapas de tal proceso legislativo, reduciendo con ello de manera importante y radical las supuestas barreras normativas.

Asimismo, el CONGRESO señaló lo siguiente:⁸¹

En el apartado “VII. 1. Propuesta para la abrogación de diversos numerales de la [LEY DE GANADERÍA]” del DP, la AI consideró que: “con la implementación de la recomendación propuesta, se eliminaría el régimen especial creado para el control de la LECHE FLUIDA y la posibilidad de limitación del libre tránsito que genera la inspección de la SDR en la movilización, entrada o salida del estado de Chihuahua de la LECHE BRONCA”. De igual forma la AI advierte que: “Esta eliminación habilitaría la movilidad de mercancías entre estados de la república y el

⁷⁹ Al respecto, la SDR señaló que anexaba una copia certificada del oficio número SDR-J-1503/2018 de doce de noviembre de dos mil dieciocho, recibido el veintuno de diciembre del dos mil dieciocho, mediante el cual remitió a la Dirección General de Normatividad de la Secretaría General de Gobierno, conforme al artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, el proyecto de reformas a la LEY DE GANADERÍA a efecto de que sea validado y continúe con el trámite correspondiente, y que de igual forma servía como sustento, la copia certificada del oficio DRJAL-0191/2019 de fecha veintidós de enero de dos mil diecinueve, suscrito por el Director General de Normatividad.

⁸⁰ La SDR indicó que anexó en su escrito de manifestaciones al DP copia certificada de la minuta levantada el día veintidós de enero del presente año de la cuarta sesión ordinaria del CONSEJO.

⁸¹ Folios 11725 a 11728.

comercio interestatal, e incentivaría continuidad en el SUMINISTRO de LECHE BRONCA [...]”, por ello recomienda abrogar el PROTOCOLO.

Por lo que hace a la derogación de los artículos 125 al 131, así como el artículo Sexto Transitorio, todos de la LEY DE GANADERÍA, por medio de los cuales se faculta a la SDR para implementar las medidas necesarias para el control de la producción de la leche, resulta conveniente mencionar que este Poder Legislativo es un órgano colegiado en el cual se privilegia el diálogo y los consensos en la expedición de una norma jurídica, por lo que es necesario la aceptación de dicho cuerpo colegiado para que sean aprobadas las reformas, adiciones o derogaciones legales, ello a través del proceso legislativo el cual inicia con la presentación de una iniciativa con carácter de decreto, misma que debe ser analizada y aprobada por la comisión correspondiente, y discutida y aprobada en el Pleno del Poder Legislativo.

En ningún momento, con la entrada en vigor de los artículos en mención se pretendió limitar la libre competencia económica que debe existir entre los diversos agentes económicos, tanto del Estado como de otras entidades federativas; por el contrario, lo que motivó tales facultades y atribuciones otorgadas a la SDR, fue la sanidad e inocuidad de los productos y subproductos lácteos que son consumidos en Chihuahua.

Respecto a lo señalado en el apartado “VII.1.2. Propuesta para que en ejercicio de sus facultades se reformen diversos artículos de la [LEY DE GANADERÍA]”,⁸² resulta indispensable que exista una iniciativa con carácter de decreto con la cual se inicie y culmine el proceso legislativo, por lo que el veintiuno de enero del dos mil diecinueve se presentó una iniciativa para reformar y adicionar disposiciones a la LEY DE GANADERÍA,⁸³ la cual fue turnada a la Comisión de Desarrollo Rural; por lo que tal iniciativa, así como las recomendaciones de la AI, se someterá al escrutinio de los diputados de dicha comisión y posteriormente al pleno de los legisladores. De esta forma, se dará cumplimiento a la CPEUM, a la constitución local y demás disposiciones aplicables; y se formalizarán las recomendaciones desplegadas por la AI.

Las manifestaciones de la SDR y el CONGRESO son **inoperantes** porque **no combaten** lo señalado en el DP. Al respecto, la SDR y el CONGRESO se limitan a manifestar los actos que están realizando o pretenden realizar a efecto de atender las recomendaciones de la AI.

En específico, la SDR señala que el PROTOCOLO encuentra su fundamento en la LEY DE GANADERÍA y que hasta que se aprueben las reformas a la LEY DE GANADERÍA propuestas a la Secretaría General de Gobierno, estará en posibilidad de actuar conforme a las facultades que en tales reformas se le otorguen. Asimismo, indica que dará cumplimiento a las disposiciones aplicables, absteniéndose de realizar cualquier hecho o acto que pudiera tener como objeto o efecto impedir o limitar la

⁸² El CONGRESO refiere los siguientes señalamientos de la AI: “con la implementación de la recomendación propuesta, se generaría mayor claridad, seguridad y certeza respecto de los requisitos y controles que deben realizarse para cumplir con las disposiciones sanitarias” y “con la adopción de las recomendaciones propuestas, también se eliminarían las barreras a la entrada al MERCADO INVESTIGADO, permitiendo la entrada de nuevos AGENTES ECONÓMICOS...”.

⁸³ El CONGRESO señala que exhibe copia certificada del oficio de turno de tal iniciativa.



11978

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

competencia o libre concurrencia. Por último, refiere que en la cuarta sesión ordinaria del CONSEJO su presidente exhortó a los consejeros e invitados a dar observancia en todo momento a las recomendaciones referidas.

Por su parte, el CONGRESO señaló que se presentó una iniciativa para reformar la LEY DE GANADERÍA, la cual se sometería al escrutinio de los diputados de la Comisión de Desarrollo Rural y posteriormente al pleno de los legisladores, formalizándose las recomendaciones desplegadas por la AI.

Así, del análisis de sus manifestaciones no se observan razonamientos que pretendan desvirtuar lo señalado en el DP respecto de: (i) la definición del MERCADO RELEVANTE; (ii) la falta de condiciones de competencia, (iii) que la LEY DE GANADERÍA y el PROTOCOLO constituyen barreras normativas a la competencia y a la libre concurrencia en el estado de Chihuahua; (iv) los efectos anticompetitivos generados por el contenido de la LEY DE GANADERÍA y el PROTOCOLO y (v) la procedencia o improcedencia de las medidas propuestas en el DP.

En ese orden de ideas, lo señalado por la SDR y el CONGRESO no controvierten el contenido del DP y más bien intentan informar cómo, a su criterio, están dando cumplimiento a las recomendaciones propuestas por la AI en el DP.

Con independencia de lo anterior, se indica que las acciones de la SDR y el CONGRESO no son suficientes para que este Pleno considere que se atendieron las recomendaciones propuestas por la AI como pretenden hacer valer.⁸⁴

Al respecto, la AI propuso recomendar al CONGRESO derogar los artículos 125, 126, 129, 130 y 131 y el sexto transitorio de la LEY DE GANADERÍA y reformar los artículos 1, fracciones I y IV, 5, fracciones VIII, IX, XI, XVIII y XIX, 57, 61, 95, 96, 100, 102 y 140 de la LEY DE GANADERÍA.

Por su parte, recomendó a la SDR la abrogación del PROTOCOLO y cumplir y observar el artículo 28 de la CPEUM, la LFCE, las DR, así como favorecer la competencia y libre concurrencia en el ejercicio de sus facultades contempladas en la LEY DE GANADERÍA.

No obstante, de los documentos presentados por la SDR y el CONGRESO no se advierte que se haya reformado la LEY DE GANADERÍA, sino que únicamente fue presentada una iniciativa para reformarla.

Adicionalmente, dicha iniciativa **no contempla** la abrogación o reforma de los artículos 1, fracciones I y IV, 5, fracciones VIII, IX, XI, XVIII y XIX, 57, 95, 96, 100, 102, 126, 129, 130 y 140, de la LEY DE GANADERÍA, ni el artículo Sexto Transitorio de dicha Ley, como fue recomendado por la AI.

Lo mismo sucede respecto del PROTOCOLO, el cual la SDR no ha abrogado y cuya reforma supeditó a los términos en los que se reformara la LEY DE GANADERÍA. Sin embargo, aún si la SDR hubiera abrogado el PROTOCOLO, o si se hubiera llevado a cabo las reformas a la LEY DE GANADERÍA, estas acciones hubieran sido analizadas por el Pleno de la Comisión, a fin de determinar si resuelven la

⁸⁴ Dichas recomendaciones son presuntivas ya que en términos de los artículos 12, fracción II, y 94, fracción VII, de la LFCE, el Pleno es quien realiza las recomendaciones a las autoridades públicas en la resolución que emita para determinar que no existen condiciones de competencia efectiva en un mercado y la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia que puedan generar efectos anticompetitivos.

falta de condiciones de competencia efectiva en el MERCADO RELEVANTE y la posible existencia de barreras a la competencia.

Adicionalmente, se remite al apartado “**RECOMENDACIONES A LA SDR, AL CONGRESO Y AL GOBERNADOR**” de esta resolución en el cual se establecen las recomendaciones que este Pleno considera pertinentes, exponiéndose las acciones que a juicio de esta autoridad resultan indispensables para su cumplimiento.

Respecto a la manifestación del CONGRESO relativa a que en ningún momento pretendió con la entrada en vigor de los artículos 125 a 131 y sexto transitorio de la LEY DE GANADERÍA limitar la libre competencia, se señala que la simple manifestación de que en ningún momento ha sido su intención realizar actos que impidan la competencia, no desvirtúa la existencia de las barreras normativas descritas en el DP y sus efectos.

En cuanto a las diversas manifestaciones de la SDR respecto a las facultades del CONSEJO y a la sesión que supuestamente se llevó a cabo en atención a las recomendaciones emitidas por la AI, al no ser argumentos tendientes a desvirtuar la existencia de las barreras normativas referidas y la pertinencia de las recomendaciones emitidas por la AI, resultan también inoperantes.

2. Soberanía y autonomía de las entidades federativas

Al respecto, la SDR señaló lo siguiente:⁸⁵

En el extracto del DP se señala que la legislación federal prescribe que corresponde a SENASICA la autorización de los PVI, en los que las inspecciones serán aplicables únicamente a mercancías pecuarias reguladas de acuerdo con la normatividad federal vigente; no obstante, conforme a las manifestaciones realizadas por dicha autoridad, “*la [Leche Bronca] desde el punto de vista zoonosanitario para su movilización, no es una mercancía regulada [...]*”. Asimismo, en el DP no se encontró pronunciamiento alguno por parte de la Secretaría de Salud, ni de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios con respecto a la regulación de la leche en movilización.

Asimismo, la SDR y el CONGRESO señalaron lo siguiente:⁸⁶

Chihuahua es una entidad soberana y autónoma capaz de legislar en la materia sanitaria y de trazabilidad, porque conforme al artículo 124 de la CPEUM, las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados en el ámbito de sus respectivas competencias y, de acuerdo al artículo 27 de la Constitución Local, Chihuahua se encuentra facultado para realizar las acciones necesarias para la verificación sanitaria de la movilización de la leche, por no ser mercancía regulada por la Federación.

De conformidad con los artículos 4º, párrafo tercero y 73, fracción XVI de la CPEUM, “*la salubridad*” se trata de una facultad concurrente, ya que así fue determinado por el H.

⁸⁵ Folio 11691.

⁸⁶ Folios 11691, 11692, 11726 y 11727.



11980

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

Congreso de la Unión al fijar el reparto de competencias dentro de las cuales se encuentran las denominadas “*facultades concurrentes*”, entre la Federación, entidades federativas, los municipios e inclusive, la Ciudad de México, lo cual permite que los citados entes puedan actuar en una misma materia, pero siendo el Congreso de la Unión el que determina la forma y los términos de la participación de los mismos a través de una ley general o ley marco, las cuales deben cumplir con dos fines: distribuir competencias entre la Federación y los estados y establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate, por lo tanto las facultades concurrentes servirán de base a las entidades federativas para dilucidar las facultades reservadas con las que cuentan y por ende legislar localmente lo que no prevea la ley general, es decir; las leyes locales deben sujetarse a aquellas, pues las entidades federativas son autónomas en su régimen interior.

La Federación y la Ciudad de México gozan de facultades expresas, en materia de “*sanidad animal*”, mientras que los estados cuentan con facultades constitucionales reservadas. Cuando se utiliza el vocablo “*expresas*” significa que se deben expresar en el texto correspondiente, como lo es en el caso de la CPEUM, y no de las constituciones locales, las cuales (al ser facultades reservadas) se obtienen por exclusión y esto lo autoriza el artículo 124 de la CPEUM y, por lo tanto, esa supuesta ausencia nominativa en la Constitución Local no trae consigo la incompetencia en materia de sanidad animal.

Las manifestaciones de la SDR y del CONGRESO son inoperantes porque o **no combaten** las determinaciones del DP o **desatienden la naturaleza del procedimiento**, así como las facultades de ésta COFECE.

La SDR y el CONGRESO refieren que se encuentran facultados para pronunciarse y actuar con relación a la verificación de la LECHE BRONCA en movimiento pues ésta no constituye una mercancía regulada por la Federación y conforme a los artículos 4, párrafo tercero, 73, fracción XVI y 124 de la CPEUM, la “salubridad” es una materia concurrente entre la Federación y los estados.

Al respecto, conforme al artículo 94 de la LFCE,⁸⁷ la materia del presente procedimiento es determinar la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia que puedan generar efectos anticompetitivos en el MERCADO INVESTIGADO, tal cual fue señalado desde el acuerdo de inicio de la etapa de investigación en el EXPEDIENTE:

“Toda vez que se advierte la existencia de elementos que hacen suponer que no existen condiciones de competencia efectiva en el MERCADO INVESTIGADO, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA considera necesario el ejercicio de su facultad investigadora prevista en los artículos 12, fracciones I y XXX, 26, 28, fracción XI y 94, fracción I, de la LFCE; así como 4, fracción III, 16 y 17, fracción II, del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica (ESTATUTO)⁸⁷, con el fin de determinar la probable

⁸⁷ El artículo 94 de la LFCE señala: “La Comisión iniciará de oficio o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, el procedimiento de investigación 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 [...]” [énfasis añadido].

existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia que pudieran generar efectos anticompetitivos, en términos de la LFCE [énfasis añadido]".⁸⁸

Lo anterior es acorde al objeto de la COFECE y, en consecuencia, al límite del ejercicio de sus facultades. El artículo 28, párrafo décimo cuarto, de la CPEUM señala que el objeto de la COFECE es ser garante de la libre competencia y concurrencia: "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 establece esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto [...]"

Por su parte, el artículo 2 de la LFCE establece que el objeto de dicha ley es "[...] promover, **proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica**, así como prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, **las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica**, y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados". Asimismo, el artículo 10 de la LFCE, indica que la COFECE "[...] tiene por objeto **garantizar la libre concurrencia y competencia económica**, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás **restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados**".

De igual manera, el artículo 57 de la LFCE señala lo siguiente: "Artículo 57. La Comisión proveerá lo conducente para prevenir y eliminar las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica, en las proporciones necesarias para eliminar los efectos anticompetitivos, **a través de los procedimientos previstos en esta Ley**" [énfasis añadido].

En consecuencia, la litis de este procedimiento no versa respecto a la concurrencia de facultades en materia de "*salubridad*" entre la Federación y los estados, sino respecto a la existencia de las barreras normativas identificadas por la AI en el MERCADO RELEVANTE definido en el DP y los efectos anticompetitivos que generan, independientemente de las facultades con las que cuenta la SDR y el CONGRESO, por lo que los argumentos de la SDR y el CONGRESO relativos a la existencia de tales facultades resultan **inoperantes** al desatender la naturaleza del procedimiento y las facultades con que cuenta esta COFECE.

En este sentido, el presente procedimiento tiene como objeto analizar el contenido de la LEY DE GANADERÍA y el PROTOCOLO a la luz de las disposiciones en materia de competencia económica, sin que ello implique una determinación sobre su validez o sobre las facultades con que cuentan dichas autoridades para su emisión, por lo que todos los argumentos relativos a acreditar la constitucionalidad de tales ordenamientos normativos no pueden ser abordados por este Pleno debido a que son ajenos a la materia del presente procedimiento.

Adicionalmente, del análisis de sus manifestaciones no se observan razonamientos que pretendan desvirtuar: (i) la definición de MERCADO RELEVANTE; (ii) la falta de condiciones de competencia, (iii) que la LEY DE GANADERÍA y el PROTOCOLO constituyen barreras normativas a la competencia y

⁸⁸ Folio 362.



11982

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

la libre concurrencia en el estado de Chihuahua; y (iv) los efectos anticompetitivos que generan tales barreras normativas en el MERCADO RELEVANTE.

Por otra parte, con relación al señalamiento de la SDR relativo a que en el extracto del DP se hace referencia a que SENASICA es quien autoriza los PVI de mercancías pecuarias reguladas y a las manifestaciones de tal autoridad relativas a que la LECHE BRONCA no es una mercancía regulada, así como que en el DP no se encuentra pronunciamiento alguno respecto a la regulación de la leche en movilización; se hace notar que de constancias del EXPEDIENTE se desprende que SENASICA refirió mediante su escrito de cuatro de abril de dos mil dieciocho que “[l]a LECHE BRONCA desde el punto de vista zosanitario para su movilización, no es una mercancía regulada”,⁸⁹ “[e]n ninguna parte del país se requiere la emisión del certificado zosanitario para la movilización de LECHE BRONCA”⁹⁰ y que “[p]or ser un producto no regulado, los PVI autorizados por el SENASICA en los Estados de Chihuahua, Coahuila, Durango y Jalisco, no tienen atribuciones para realizar ningún tipo de control a la movilización de la LECHE BRONCA”.⁹¹

Asimismo del contenido de la página 202 del DP se aprecia que la AI señaló que “la normativa federal no establece requisitos ni regulación específica para la producción y la movilización de la LECHE FLUIDA”; por tanto, el contenido del extracto es coincidente lo señalado en el propio DP; sin embargo, pronunciarse sobre la veracidad de dicha afirmación, así como si debió existir un señalamiento de la Secretaría de Salud o de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios al respecto, no es materia del presente procedimiento debido a que únicamente versa sobre la determinación de barreras a la competencia y libre concurrencia en términos del artículo 94 de la LFCE, tal cual fue señalado previamente.

Lo anterior, aunado a que tal manifestación de la SDR **no combate** el contenido del DP que resulta materia de la presente resolución, ni precisa de qué forma cambiarían las conclusiones del mismo, lo que ocasiona que tales argumentos resulten **inoperantes**.

IV. VALORACIÓN DE PRUEBAS Y ANÁLISIS DEL DP

En el presente apartado se analizan las manifestaciones y elementos de convicción que sostienen lo señalado en el DP y se estudian las conclusiones contenidas en dicho documento.

Al respecto, se indica que la SDR, el GOBERNADOR y el CONGRESO no combatieron: (i) la definición del MERCADO RELEVANTE; (ii) la falta de condiciones de competencia; (iii) que la LEY DE GANADERÍA y el PROTOCOLO constituyen barreras normativas a la competencia y a la libre concurrencia en el estado de Chihuahua; y (iv) los efectos anticompetitivos generados por el contenido de la LEY DE GANADERÍA y el PROTOCOLO; ni objetaron los elementos en los que se sustentan de conformidad con el artículo 84 de las DR. Adicionalmente, la SDR, el GOBERNADOR y el CONGRESO no realizaron

⁸⁹ Folio 1084.

⁹⁰ Folio 1086.

⁹¹ Folio 1086.

manifestaciones tendientes a acreditar la improcedencia de alguna de las recomendaciones propuestas por la AI.

Por tal motivo, se entiende que dichos medios de convicción cuentan con valor probatorio para acreditar cada uno de los hechos señalados en el DP y tener por válidas las conclusiones a que se arribó en el DP al no haber sido debatidas por las autoridades antes citadas.

En este sentido, en términos del artículo 121 de la LFCE que señala “*En lo no previsto por esta Ley o en las Disposiciones Regulatorias, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles*”; así como de los artículos 84 de la LFCE y 197 del CFPC, este Pleno goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas y determinar el valor y alcance de éstas.

En general, los medios de prueba recabados durante la etapa de la investigación, ya sea en respuesta a diversos requerimientos de información, comparecencias o mediante la integración de los mismos al EXPEDIENTE, consisten en:

(i) diversas **documentales públicas** en términos de los artículos 93, fracción II, y 129 del CFPC, a las cuales se les otorga el valor probatorio que otorgan los artículos 130, 202 y 205 *in fine* de ese ordenamiento;

(ii) diversas **documentales privadas** en términos de los artículos 93, fracción III, 133 y 136 del CFPC, a las cuales se les da el valor probatorio correspondiente en términos de los artículos 203, 204, 205, 208, 209 y 210 del CFPC;

(iii) **copias simples o impresiones** en términos de lo señalado en los artículos 91 de las DR, 93, fracciones VII y 188 CFPC, a las cuales les corresponde el valor probatorio que otorgan los artículos 207 y 217 del CFPC;

(iv) **elementos aportados por la ciencia** conforme a los artículos 91 de las DR y 93, fracciones VII y 188 CFPC, por lo que su valoración debe hacerse considerando lo establecido en los artículos 210-A y 217 del CFPC;

(v) declaraciones realizadas en **comparecencias** de diversas personas físicas en términos de lo señalado en los artículos 67, 68 y 69 de las DR, mediante las cuales se obtuvieron declaraciones que implican hechos de terceros, por lo cual, con fundamento en el artículo 101 de las DR, las declaraciones se valoran aplicando las reglas previstas para la prueba testimonial, por lo que tienen el valor que establecen los artículos 215 y 216 del CFPC; y

(vi) **hechos notorios** en términos de lo señalado en los artículos 88 del CFPC y 100 de las DR, entendiéndose como tales aquellos cuya demostración no requiere mayor discusión ni debate y, por tanto, hacen prueba plena únicamente respecto de que la información contenida en dichos documentos



11984

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

o en las páginas de Internet está publicada en determinados términos.⁹² Asimismo, las publicaciones y el contenido del DOF son **hechos notorios**.⁹³

⁹² Al respecto, resultan aplicables, por analogía, las siguientes tesis: "HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR. Los datos que aparecen en las páginas electrónicas oficiales que los órganos de gobierno utilizan para poner a disposición del público, entre otros servicios, la descripción de sus plazas, el directorio de sus empleados o el estado que guardan sus expedientes, constituyen un hecho notorio que puede invocarse por los tribunales, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo; porque la información generada o comunicada por esa vía forma parte del sistema mundial de diseminación y obtención de datos denominada 'internet', del cual puede obtenerse, por ejemplo, el nombre de un servidor público, el organigrama de una institución, así como el sentido de sus resoluciones; de ahí que sea válido que los órganos jurisdiccionales invoquen de oficio lo publicado en ese medio para resolver un asunto en particular". Jurisprudencia XX.2º. J/24.; 9ª. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIX, enero de 2009; Pág. 2470, Registro No. 168 124 y "PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL. Los datos publicados en documentos o páginas situados en redes informáticas constituyen un hecho notorio por formar parte del conocimiento público a través de tales medios al momento en que se dicta una resolución judicial, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles. El acceso al uso de Internet para buscar información sobre la existencia de personas morales, establecimientos mercantiles, domicilios y en general cualquier dato publicado en redes informáticas, forma parte de la cultura normal de sectores específicos de la sociedad dependiendo del tipo de información de que se trate. De ahí que, si bien no es posible afirmar que esa información se encuentra al alcance de todos los sectores de la sociedad, lo cierto es que sí es posible determinar si por el tipo de datos un hecho forma parte de la cultura normal de un sector de la sociedad y pueda ser considerado como notorio por el juzgador y, consecuentemente, valorado en una decisión judicial, por tratarse de un dato u opinión común indiscutible, no por el número de personas que conocen ese hecho, sino por la notoriedad, accesibilidad, aceptación e imparcialidad de este conocimiento. Por tanto, el contenido de una página de Internet que refleja hechos propios de una de las partes en cualquier juicio, puede ser tomado como prueba plena, a menos que haya una en contrario que no fue creada por orden del interesado, ya que se le reputará autor y podrá perjudicarlo lo que ofrezca en sus términos." Tesis aislada I.3o.C.35 K (10ª.); 10ª. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo II, noviembre de 2013; Pág. 1373; Registro No. 2 004 949.

⁹³ Al respecto, es aplicable el siguiente criterio: "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. SU PUBLICACIÓN Y CONTENIDO ES HECHO NOTORIO, BASTA SU COPIA SIMPLE PARA OBLIGAR A CONSTATAR SU EXISTENCIA Y TOMARLA EN CUENTA. Los artículos 2o. y 3o. de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales son claros al establecer que el Diario Oficial de la Federación es el órgano del gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, que tiene como función publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente; asimismo, establecen cuáles actos son materia de publicación, a saber, las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión; los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo Federal que sean de interés general; los acuerdos, circulares y órdenes de las dependencias del Ejecutivo Federal, que sean de interés general; los tratados celebrados por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos; los acuerdos de interés general emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los actos y resoluciones que la Constitución y las leyes ordenen que se publiquen en el Periódico Oficial; y aquellos actos o resoluciones que por propia importancia así lo determine el Presidente de la República. Luego, la circunstancia de que una parte dentro de un juicio aporte en copia simple un ejemplar del Diario Oficial de la Federación, por el que pretende acreditar una especial situación jurídica que le afecta, no puede considerarse en modo alguno como un documento que tiene valor indiciario del hecho que se pretende demostrar, porque ha quedado establecido que la naturaleza del Diario Oficial es la de ser un órgano de difusión de los actos que la propia ley señala, y en razón de su finalidad de dar publicidad a los mismos, es que ninguna autoridad puede desconocer su contenido y alcance; en tal virtud, es de colegirse que el acto de publicación en ese órgano de difusión consta de manera documental, por lo que su presentación en una copia simple ante la autoridad judicial, no puede justificar un desconocimiento del acto por aquélla, sino que tiene el deber de tomar en cuenta esa publicidad del acto patente en el documento presentado en copia simple que refleja la existencia del original del Diario Oficial de la Federación que es fácilmente constatable como hecho notorio, más aún cuando existe la presunción legal de conocerlo por parte de la autoridad judicial, porque atento a lo establecido por el artículo 8o. de la citada ley, el Diario Oficial debe ser distribuido gratuitamente a los tres Poderes de la Unión y debe proporcionarse a los gobernadores de los Estados -incluido el Distrito Federal- una cantidad suficiente de ejemplares. Basta que la autoridad judicial tenga conocimiento del acto jurídico que invoca la parte interesada como publicado en el Diario Oficial de la Federación, que derivan del hecho material de

En consecuencia, en lo que concierne a la valoración de los elementos de convicción recabados durante el periodo de la investigación, deberá entenderse, a efecto de evitar repeticiones innecesarias, que éstos son valorados teniéndose por señalados en cada uno de ellos los artículos y los criterios judiciales referidos en este apartado y en términos del artículo 60 de las DR.

Asimismo, en el presente apartado se considerarán y valorarán en los mismos términos las pruebas ofrecidas por la SDR y el CONGRESO, y que fueron admitidas en el acuerdo emitido por la DGAJ el tres de octubre de dos mil diecinueve.⁹⁴

Establecido lo anterior, se procede a analizar las manifestaciones y los principales elementos de convicción referidos en los siguientes apartados del DP.

IV.1 MERCADO RELEVANTE

Con el propósito de identificar si existen o no condiciones de competencia efectiva, es necesario definir un Mercado Relevante, para lo cual debe llevarse a cabo el análisis de las fracciones contenidas en el artículo 58 de la LFCE y en el artículo 5 de las DR. Derivado de ese análisis, el DP concluyó que el mercado relevante corresponde al: “*suministro de LECHE BRONCA en el estado de Chihuahua, con una dimensión geográfica que comprende los MUNICIPIOS SUMINISTRADORES*”, mismo que se verifica conforme a lo siguiente:

A. Posibilidad de sustitución de la LECHE BRONCA

Conforme a lo señalado en el artículo 58, fracción I de la LFCE, en la presente sección se analiza la sustitución de la LECHE BRONCA desde el punto de vista de la demanda y de la oferta, de conformidad con lo siguiente:

A.1 Sustitución de la LECHE BRONCA por parte de la demanda

Con relación a la sustitución por parte de la demanda, se analizan los productos que posiblemente la INDUSTRIA LÁCTEA podría considerar para la elaboración de productos lácteos, considerando: (i) las características de la LECHE BRONCA; (ii) la sustitución funcional de la LECHE BRONCA por otros productos y (iii) las condiciones de oferta y demanda en el mercado de los posibles sustitutos.

Con relación a las **características de la LECHE BRONCA**, existen diversos tipos de leche cruda que provienen de animales diferentes al ganado bovino, como es el caso del ganado caprino y ovino, los cuales podrían dar la impresión de ser sustitutos de la LECHE BRONCA.

Sin embargo el uso, las diferencias en su composición fisicoquímica, así como su disponibilidad afectan la sustituibilidad de la LECHE BRONCA pues: (i) el ganado ovino se utiliza principalmente para

haber sido difundido en una fecha precisa y su contenido, para que la autoridad judicial esté en condiciones de pronunciarse sobre ese aspecto, porque se trata de un acontecimiento notorio que deriva de fuentes de información que la ley garantiza le deben ser proporcionadas por otros órganos del Estado”. Tesis Aislada I.3º.C.26 K (10º.); 10º. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVIII, marzo de 2013; Tomo 3; Pág. 1996; Registro: 2 003 033.

⁹⁴ Folios 11832 a 11835.



11986

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

la obtención de carne y piel, y en menor medida para la utilización de su leche; **(ii)** la leche cruda de cabra se utiliza principalmente para la elaboración de quesos y dulces tradicionales; y **(iii)** existen diferencias fisicoquímicas entre la leche cruda de cabra y la LECHE BRONCA en términos de aporte nutricional y de sabor y color.⁹⁵

Aunado a lo anterior, durante el periodo investigado la LECHE BRONCA representó aproximadamente el noventa y nueve por ciento (99%) de la producción de leches crudas, superando ampliamente la producción de las demás; asimismo la tasa anual de crecimiento promedio de la producción de leche cruda de cabra fue de cero punto siete por ciento (0.7%) durante el periodo comprendido de dos mil trece a dos mil dieciséis, mientras que la tasa de crecimiento medio anual de la LECHE BRONCA fue de uno punto seis por ciento (1.6%).⁹⁶

Por tanto, la leche de cabra no puede considerarse un sustituto de la LECHE BRONCA, ya que difiere en su uso y composición y presenta bajos niveles de producción y crecimiento, resultando insuficiente. Respecto a la **sustitución funcional de la LECHE BRONCA por otros productos**, se destaca que la elaboración de derivados o productos lácteos de consumo final se encuentra regulada por las siguientes Normas Oficiales:

1. NOM-155-SCFI-2012,⁹⁷ que establece la denominación comercial de los diferentes tipos de leche en el país, así como las especificaciones fisicoquímicas que deben reunir, los métodos de prueba para demostrar su cumplimiento y la información comercial que deben contener las etiquetas de los envases que los contienen.
2. NOM-183-SCFI-2012,⁹⁸ que establece las denominaciones comerciales de los diferentes tipos de producto lácteo y producto lácteo combinado en el país, así como las especificaciones fisicoquímicas que deben reunir esos productos para ostentar dichas denominaciones, los métodos de prueba para demostrar su cumplimiento y la información comercial que debe contener las etiquetas de los envases que los contienen.

⁹⁵ Conforme a la información contenida en los documentos electrónicos denominados "*Ganadería a la mexicana*", "*Caprinos o chivos*" y "*Aspectos Nutricionales de la Leche de Cabra*" que obran en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el veintisiete de agosto de dos mil dieciocho (folios 11048 a 11051 bis) y en el documento electrónico identificado como "*Composición, cualidades y beneficios de la leche de cabra: revisión bibliográfica*" contenido en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el cuatro de septiembre de dos mil dieciocho (folios 11100 a 11102).

⁹⁶ Conforme a la información contenida en los documentos electrónicos denominados "*Datos Abiertos. Estadística de Producción Ganadera*" que obra en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el veintisiete de agosto de dos mil dieciocho (folios 11048 a 11051 bis)

⁹⁷ Publicada en el DOF el tres de mayo de dos mil doce con la publicación identificada como "*Norma Oficial Mexicana NOM-155-SCFI-2012, Leche-Denominaciones, especificaciones fisicoquímicas, información comercial y métodos de prueba*".

⁹⁸ Publicada en el DOF el tres de mayo de dos mil doce con la publicación identificada como "*Norma Oficial Mexicana NOM-183-SCFI-2012, Producto lácteo y producto lácteo combinado- Denominaciones, especificaciones fisicoquímicas, información comercial y métodos de prueba*".

3. NOM-243-SSA1-2010,⁹⁹ que establece las especificaciones sanitarias y nutrimentales que debe cumplir la leche, fórmula láctea, producto lácteo combinado y los derivados lácteos.

Algunos participantes de la INDUSTRIA LÁCTEA manifestaron que, derivado del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas antes referidas, la LECHE BRONCA no cuenta con sustitutos.¹⁰⁰ Por tanto, las normas oficiales mexicanas, al determinar un esquema para denominar a los derivados o productos lácteos de consumo final con base en los insumos utilizados y los procesos en su producción, delimitan su línea de negocio y por tanto la sustituibilidad de la LECHE BRONCA.

Dicha limitación en la sustitución de la LECHE BRONCA se hace patente en los “quesos”, pues conforme a la NOM-243-SSA1-2010, se entiende como tales a los “*productos elaborados de la cuajada de leche estandarizada y pasteurizada de vaca o de otras especies animales [...]*”. Sin embargo, los quesos elaborados a partir de componentes de LECHE BRONCA se categorizan como quesos análogos para la INDUSTRIA LÁCTEA.¹⁰¹

En ese sentido, algunos agentes económicos integrantes de la INDUSTRIA LÁCTEA en Chihuahua señalaron que existen diferencias técnicas en los quesos elaborados a partir de LECHE BRONCA y aquellos elaborados a partir de LECHE EN POLVO.¹⁰² Ello se podría explicar si se toma en consideración que, conforme a la NOM-222-SCFI/SAGARPA-2018,¹⁰³ la LECHE EN POLVO es un “*producto obtenido mediante eliminación del agua de la leche, donde el contenido de grasa y/o proteínas puede ajustarse únicamente para cumplir con los requisitos de composición, siempre y cuando no se modifique*

⁹⁹ Publicada en el DOF el veintisiete de septiembre de dos mil diez con la publicación identificada como “Norma Oficial Mexicana-243-SSA1-210, Productos y servicios. Leche, fórmula láctea, producto lácteo combinado y derivados lácteos. Disposiciones y especificaciones sanitarias. Métodos de prueba”.

¹⁰⁰ Específicamente B refirió mediante escrito presentado en la OFICIALÍA el veintidós de mayo de dos mil dieciocho que “no se utilizaron sustitutos para la leche bronca en base [sic] a la NOM-155-SCFI-2003 y su sustitución que es la NOM-155-SCFI-2012, conforme a su ámbito de vigencia dentro de los periodos indicados por esta autoridad. [...]”, (folio B. Adicionalmente, B manifestó mediante escrito presentado en la OFICIALÍA el cinco de junio de dos mil dieciocho que: “[...] no se permite el uso de sustitutos de LECHE BRONCA para la elaboración de leche como producto terminado, debido a restricciones de la normativa nacional, en la cual se establece que las denominaciones comerciales de la leche como producto preenvasado y que ostenten una etiqueta no pueden alterar su composición para mantener su autenticidad [...] la Norma Oficial Mexicana ‘NOM-155-SCFI-2012. Leche-Denominaciones, especificaciones fisicoquímicas, información comercial y métodos de prueba’, la cual indica el esquema que se utiliza para denominar a la leche con base en su contenido de grasa y el tipo de proceso por la que se obtuvo.” (folios B).

¹⁰¹ Definido como “el producto que se obtiene de la mezcla de la proteína de la leche, normalmente en forma de caseinato o caseinatos, junto con proteína de soya, agua, aceite o grasa vegetal, saborizante, sal, ácidos comestibles, colorantes y estabilizantes”, en el documento electrónico identificado como “Obtención de un queso imitación bajo en grasa empleando tres alternativas de formulación” que obra en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el veintisiete de agosto de dos mil dieciocho (folios 11048 a 11051 bis).

¹⁰² Al respecto ** señaló mediante el escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho que: “[...] Se ha utilizado leche en polvo, para cubrir faltantes de LECHE BRONCA, aunque la funcionalidad de esta no tiene las características técnicas de la LECHE BRONCA. La funcionalidad y calidad del queso elaborado con leche en polvo es distinta a la del queso elaborado con LECHE BRONCA [...]”, (folio **); y ** refirió mediante el escrito presentado en la OFICIALÍA el quince de mayo de dos mil dieciocho que “No hay sustitutos de Leche Bronca para la producción de quesos de Leche. Dicho en otras palabras: ‘Si no hay leche no hay queso’. Sin embargo, tenemos conocimiento que existen en el mercado quesos a base de Leche en polvo, siendo estos considerados como ‘quesos análogos’, pero en realidad NO compiten con los quesos en base a Leche Bronca” (folio **).

¹⁰³ “Leche en polvo o leche deshidratada-Materia prima-Especificaciones, información comercial y métodos de prueba”, publicada en el DOF el treinta y uno de enero de dos mil diecinueve.



11988

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

la proporción entre la proteína del suero y la caseína de la leche utilizada como materia prima”, es decir, se trata de un producto que al haber sido procesado no necesariamente tendrá las mismas características técnicas que la LECHE BRONCA.

En cuanto a la **complementariedad de la LECHE BRONCA por derivados o productos lácteos**, se considera en la INDUSTRIA LÁCTEA a la LECHE EN POLVO descremada, la LECHE EN POLVO entera, la crema de suero, el cuajo, grasa vegetal, grasa butírica y lactosa en polvo como complementarios de la LECHE BRONCA.¹⁰⁴

En consecuencia, es posible concluir que **la LECHE BRONCA no tiene sustitutos por parte de la demanda** pues ningún otro tipo de leche cruda resulta sustituta tanto por sus características propias como por la cantidad de producción existente; aunado a que las Normas Oficiales Mexicanas aplicables al regular de manera específica la denominación y clasificación de los derivados o productos lácteos limitan la sustitución funcional de la LECHE BRONCA por otros productos.

A.2 Sustitución de la LECHE BRONCA por el lado de la oferta

Con relación a la sustitución de la LECHE BRONCA por el lado de la oferta se analiza: (i) la posibilidad de los ganaderos de reasignar su capacidad productiva de carne a la producción de LECHE BRONCA; y (ii) la posibilidad de incrementar la oferta primaria de LECHE BRONCA, así como el nivel del suministro a la INDUSTRIA LÁCTEA.

Al respecto la capacidad especializada para la producción de carne bovina no puede reorientarse eficazmente a la producción de LECHE BRONCA¹⁰⁵ debido a las diferencias entre los grupos genéticos de las razas de ganado bovino que se utilizan en cada tipo de producción,¹⁰⁶ ya que esto implicaría

¹⁰⁴ De conformidad con lo manifestado por: ** en el ** que obra en el disco compacto adjunto al escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho; B en el escrito presentado en la OFICIALÍA el quince de mayo de dos mil dieciocho (folio B); B en el escrito presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho (folio B); y ** en el ** que obra en el disco compacto adjunto al escrito presentado en la OFICIALÍA el cinco de junio de dos mil dieciocho (folio **).

¹⁰⁵ La producción primaria de la LECHE BRONCA se distingue en cuatro sistemas de producción: (i) **Especializado**: consiste en un sistema que se caracteriza por tener ganado especializado en la producción de leche, tecnología altamente especializada y bajo manejo predominantemente estabulado, realizando prácticas de medicina preventiva, reproducción y mejoramiento genético, y labores relacionadas con el forraje y ordeña están mecanizadas, así como por que la leche producida se destina principalmente a plantas pasteurizadoras y transformadoras; (ii) **Semiespecializado**: consiste en un sistema que se caracteriza por tener ganado que no llega a los niveles de producción y duración de las lactancias del sistema especializado, ganado que es mantenido en condiciones de semiestabulación en extensiones pequeñas de terreno; y el ordeño realizado de forma manual, careciendo de equipo para enfriamiento y conservación de leche, constituyendo un nivel medio de incorporación tecnológica; (iii) **Doble propósito**: consiste en un sistema que se caracteriza por tener ganado que tiene como función zootécnica principal el producir carne o leche según la demanda del mercado, desarrollarse en regiones tropicales, y contar con instalaciones adaptadas, por lo cual la ordeña se realiza de forma manual; y (iv) **Familiar o traspatio**: consiste en un sistema que se caracteriza por estar condicionada a pequeñas superficies de terreno, poder ser estabulado o semiestabulado, su ganado que no es de la calidad genética comparado con el del sistema especializado y por no realiza prácticas de mejoramiento genético, y el bajo nivel tecnológico para la producción de leche e instalaciones rudimentarias, predominando el ordeño manual. Conforme a la información contenida en el documento electrónico denominado “*Situación Actual y Perspectiva de la Producción de Leche de Ganado Bovino en México*” que obra en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el cuatro de septiembre de dos mil dieciocho (folios 11100 a 11102).

¹⁰⁶ En México se observó que las razas de ganado para la producción de leche en los sistemas de producción especializado, semi-especializado, familiar o traspatio son Holstein, Pardo Suizo Americano y Jersey, mientras que las razas utilizadas para la producción de carne son Hereford, Angus y Charolais, asimismo las razas de doble propósito son las cruces de Cebuínas, representando éstas

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

una pérdida inmediata en la productividad del animal y en la rentabilidad del ganadero.¹⁰⁷ Esto es así porque la infraestructura y tecnología que se utiliza en cada actividad económica es diferente, aunado a que existen diferencias en la crianza y alimentación del ganado enfocado a la producción de LECHE BRONCA con relación al ganado dirigido a la producción de carne.

Con relación a la posibilidad de que existan nuevos productores de LECHE BRONCA se observa que a mayor inversión se espera mayor productividad y menor costo unitario; asimismo el tiempo productivo está ligado al ciclo reproductivo y gestacional del animal y solo es hasta el tercer o cuarto parto que la vaca alcanza su mayor capacidad productiva, comenzando a tener rendimientos decrecientes en la producción de LECHE BRONCA, lo cual limita la competitividad de un nuevo entrante, pese a que éste haya invertido adecuadamente en la infraestructura y los procedimientos necesarios.¹⁰⁸

Asimismo, la expansión del volumen de producción de LECHE BRONCA se asocia a aspectos relativos al: **(i)** medio ambiente, como son la temperatura del aire, la humedad, la radiación neta, precipitación, el movimiento del aire y luminosidad; **(ii)** el manejo y alimentación del hato ganadero asociado con problemas sanitarios, reproductivos y nutricionales, así como potencial genético;¹⁰⁹ **(iii)** la escala de explotación ganadera;¹¹⁰ y **(iv)** tecnologías, procedimientos y medidas que afecten el nivel máximo de producción y su velocidad.

El suministro de LECHE BRONCA se encuentra supeditado a la oferta estacional de la misma¹¹¹ y a los modelos de integración vertical, ya que éstos establecen la disponibilidad de excedentes de LECHE

últimas en dos mil once solo el dieciocho por ciento (18%) de la producción nacional de LECHE BRONCA con una producción menor a los sistemas especializados y semi-especializados. Lo anterior conforme a la información contenida en los documentos electrónicos "Sistemas de Producción y Calidad de carne Bovina" y "La Industria Ganadera en México", que obran en un disco compacto integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el once de julio de dos mil dieciocho (folios 10454 a 10456).

¹⁰⁷ De conformidad con el contenido de los documentos electrónicos denominados: **(i)** "Manejo Sanitario Eficiente del Ganado Bovino: Principales Enfermedades" que obra en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el veintisiete de agosto de dos mil dieciocho en el EXPEDIENTE (folios 11048 a 11051 bis); y **(ii)** "Red Genómica de Bovinos para el crecimiento económico" que obra en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el once de julio de dos mil dieciocho en el EXPEDIENTE (folios 10454 a 10456 bis). En particular, del documento denominado "Red Genómica de Bovinos para el crecimiento económico" se desprende que: **(i)** el ganado vacuno tiene características que le permiten ser utilizado para tres actividades productivas diferentes (producción de leche, carne y trabajo); **(ii)** existen características especiales para el ganado lechero desde la gestación de becerros, lo cual incluye los periodos de lactancia que varían dependiendo de la raza del ganado; y **(iii)** en el sistema productivo lechero, la cría de becerras es importante dado que permiten reemplazar al ganado vacuno.

¹⁰⁸ De conformidad con el documento identificado como "Bovino y sus derivados", que obra en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el veintisiete de agosto de dos mil dieciocho (folios 11048 a 11051 bis).

¹⁰⁹ Conforme a la información contenida en el documento electrónico "Potencial de Producción de los Bovinos en el Trópico de México", que obra en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el veintisiete de agosto de dos mil dieciocho (folios 11048 a 11051 bis).

¹¹⁰ De conformidad con el documento electrónico denominado "Los pequeños productores en la cadena de valor" que consta en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el cuatro de septiembre de dos mil dieciocho (folios 11100 a 11102).

¹¹¹ Al respecto, según el comportamiento de la producción estatal el mayor nivel de producción mensual de LECHE BRONCA en Chihuahua es en octubre (Conforme a la información proporcionada por SAGARPA, mediante escrito presentado en la OFICIALÍA el veintitrés de mayo de dos mil dieciocho a folio 5643). Asimismo, en Chihuahua la demanda de LECHE BRONCA supera la producción



11990

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

BRONCA; además debe considerarse el carácter perecedero de la misma que influye para que ciertos productores consideren su base de clientes al momento de establecer los niveles de captación para que la colocación sea oportuna.¹¹² Por tanto, la posibilidad de expansión del suministro de LECHE BRONCA es posible pues está ligada al incremento y variabilidad de la producción primaria, así como a la consecuente generación de excedentes, sin embargo, este incremento en la oferta puede ser intermitente dado los ciclos de producción, aunado a que el precio de compra no necesariamente corresponde a las circunstancias del mercado ya que por la naturaleza perecedera del producto se busca reubicarlo de forma inmediata.

B. Costos de distribución

Conforme a lo señalado en el artículo 58, fracción II de la LFCE, en la presente sección se analizan los diversos costos de distribución de la LECHE BRONCA en Chihuahua, de conformidad con lo siguiente:

El costo de traslado a las plantas procesadoras del comprador es asumido por el SUMINISTRADOR o por la INDUSTRIA LÁCTEA, según se establezca al negociar la compraventa de la LECHE BRONCA,¹¹³ existiendo la posibilidad de que quien absorba el costo se auto provea el transporte o lo contrate a terceros.¹¹⁴

Debido a la naturaleza perecedera de la LECHE BRONCA, para su traslado ésta debe ser enfriada a una temperatura de cuatro grados centígrados a fin de ser conservada hasta por veinticuatro horas, que sería el tiempo máximo de traslado.¹¹⁵ Dada la restricción del tiempo de traslado, la garantía de abasto en volumen y calidad suficiente,¹¹⁶ los costos de flete en virtud de la distancia, el precio y el costo de mantener a la LECHE BRONCA en condiciones propicias, sólo algunos municipios pueden considerarse como posibles SUMINISTRADORES de la INDUSTRIA LÁCTEA en Chihuahua.

existente en el estado, siendo indispensables las internaciones de otras entidades (Conforme a lo manifestado en el escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por el representante legal de DOS LAGUNAS (folio 1830).

¹¹² Al respecto, B señaló en su escrito presentado en la OFICIALÍA el veinte de junio de dos mil dieciocho que:

B (folio B).

¹¹³ Conforme a lo señalado por: (i) B en su escrito presentado en la OFICIALÍA el quince de mayo de dos mil dieciocho (folio B); (ii) ** en su escrito presentado en la OFICIALÍA el cinco de junio de dos mil dieciocho (folio **); y (iii) ** en su escrito presentado en la OFICIALÍA el diecinueve de junio de dos mil dieciocho (folio **).

¹¹⁴ Conforme a las manifestaciones de: (i) B en su escrito presentado en la OFICIALÍA el quince de mayo de dos mil dieciocho (folio B); (ii) B en su escrito presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho (folio B); (ii) ** en su escrito presentado en la OFICIALÍA el cinco de junio de dos mil dieciocho (folio **); y B en su escrito presentado en la OFICIALÍA el veintidós de junio de dos mil dieciocho (folio B).

¹¹⁵ De conformidad con el documento electrónico denominado "Mejora Continua de la Calidad Higiénico-Sanitaria de la Leche de Vaca", que obra en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el veintisiete de agosto de dos mil dieciocho (folios 11048 a 11051 bis).

¹¹⁶ Existen compromisos a largo plazo entre los SUMINISTRADORES y la INDUSTRIA LÁCTEA, estableciéndose precios diferenciados entre proveedores habituales y ocasionales. Lo anterior, según la información contenida en el escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por B (folio B); en el escrito presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho por B (folio B) y en el escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por B (folio B).

Considerando lo anterior, los costos relativos a la distribución de la LECHE BRONCA son: (i) enfriamiento y almacenamiento de la LECHE BRONCA; (ii) traslado de la LECHE BRONCA desde el lugar de acopio a las plantas procesadoras; (iii) mantenimiento de infraestructura y equipo; y (iv) costos administrativos.¹¹⁷

Para determinar los costos de **enfriamiento y almacenamiento de LECHE BRONCA**, debe considerarse que el enfriamiento de LECHE BRONCA se realiza en compresores o enfriadores de líquidos “chillers”,¹¹⁸ y que el almacenamiento de la LECHE BRONCA se realiza en tanques de enfriamiento,¹¹⁹ silos de acero inoxidable o directamente en la pipa para su transporte al destino final.¹²⁰ Existen tanques enfriadores que pueden almacenar 3,500 (tres mil quinientos) litros o más, los cuales mejoran el proceso de producción al conservar la calidad de la leche y permite llevar la LECHE BRONCA del centro de acopio a las plantas procesadoras. En cuanto a la inversión en tanques enfriadores, su instalación requiere cierta escala de producción por lo cual algunos agentes económicos pueden instalarlos y compartirlos entre los socios o recibirlos en comodato, dependiendo de las prácticas que sigan.¹²¹

Al respecto se observa que aproximadamente los precios de los tanques de almacenamiento oscilan entre \$39,999.00 (treinta y nueve mil novecientos noventa y nueve pesos 00/100 M.N.) y \$220,000.00 (doscientos veinte mil pesos 00/100 M.N.); los precios de los silos de almacenamiento varían entre \$182,000.00 (ciento ochenta y dos mil pesos 00/100 M.N.) y \$550,000.00 (quinientos cincuenta mil dólares 00/100 M.A.); los precios del enfriador Chiller ascienden aproximadamente a \$1,000.00 (mil dólares 00/100 M.A.); y los precios de cisternas pueden ascender hasta \$385,000.00 (trescientos ochenta y cinco mil pesos 00/100 M.N.), todos dependiendo de su capacidad y de si se trata de productos nuevos o usados.¹²²

En cuanto a los **costos de enfriamiento**, los más importantes son los relativos a la electricidad, los salarios (de directivos, asistentes y contadores), el material de limpieza y el mantenimiento, que podrían llegar a representar más del 80.2% (ochenta punto dos por ciento) del total de los gastos en

¹¹⁷ Los costos de recogida y transporte de la LECHE BRONCA representan más del treinta por ciento (30%) de los costos de elaboración de la LECHE BRONCA. Conforme al documento electrónico titulado “Portal lácteo Recogida y transporte”, que consta en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el veintisiete de agosto de dos mil dieciocho (folios 11048 a 11051 bis).

¹¹⁸ Conforme a lo manifestado por LICONSA mediante su escrito presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho (folio 6575).

¹¹⁹ Conforme a lo manifestado por [REDACTED] B [REDACTED] mediante su escrito presentado en la OFICIALÍA el diecinueve de junio de dos mil dieciocho (folio B).

¹²⁰ Conforme a lo manifestado por [REDACTED] B [REDACTED] en la información que obra en disco compacto exhibido mediante su escrito presentado en la OFICIALÍA el diez de julio de dos mil dieciocho (folios B).

¹²¹ Conforme a la información que consta en escrito presentado ante la OFICIALÍA el dos de agosto de dos mil diecisiete por la Secretaría de Economía (folio 11).

¹²² Conforme a la información que consta en los documentos electrónicos denominados “Tanque 500 Lts. Con Sistema Para Enfriar Leche Acero Inox”, “Tanque frio para leche”, “Tanque Silo 10000lts”, “Leche silos de almacenamiento para la venta”, “Inyección industria 150tr enfriador de tornillo de enfriamiento de leche enfriador de la máquina” y “Tanque de acero inoxidable enfriador de leche” que obran en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el veintisiete de agosto de dos mil dieciocho (folios 11048 a 11051 bis).



11992

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

concepto de enfriamiento para tanques colectivos y del 88.7% (ochenta y ocho punto siete por ciento) para tanques individuales.¹²³

El **costo de traslado** de la LECHE BRONCA resulta un factor trascendental al delimitar el área de compraventa de manera rentable para los SUMINISTRADORES o, en su caso, para la INDUSTRIA LÁCTEA. Se aprecia que en Chihuahua el costo de flete mínimo por litro es de \$0.06 (seis centavos) y el precio máximo por litro es de \$0.74 (setenta y cuatro centavos) mientras que, en el estado de Coahuila, el precio mínimo de transporte por litro es de \$0.38 (treinta y ocho centavos) y el precio máximo por litro es de \$0.74 (setenta y cuatro centavos). Asimismo, en el estado de Durango el precio mínimo de flete por litro es de \$0.47 (cuarenta y siete centavos) y el precio máximo por litro es de \$0.76 (setenta y seis centavos) y en el estado de Jalisco únicamente se pudo observar un precio promedio de transporte de \$0.58 (cincuenta y ocho centavos) por litro.¹²⁴

C. Costos y probabilidades de los usuarios de acudir a otros mercados

Al respecto, el DP tomó en consideración cuatro factores que inciden en la posibilidad que tiene la INDUSTRIA LÁCTEA de acudir a otros mercados: **(i)** la posibilidad de que la oferta en el estado de Chihuahua pueda solventar los requerimientos de la INDUSTRIA LÁCTEA en dicha entidad federativa; **(ii)** los tiempos de traslado para el aprovisionamiento de la LECHE BRONCA y la disposición de la INDUSTRIA LÁCTEA a pagar dado el tiempo de traslado; y **(iii)** el costo de acudir a otros mercados.

Al respecto se aprecia que: **(i)** el estado de Chihuahua es el cuarto productor de leche a nivel nacional; **(ii)** la producción anual de leche en el estado de Chihuahua asciende a 1,058 (mil cincuenta y ocho) millones de litros; y **(iii)** en el estado de Chihuahua hay infraestructura especializada, que oscila entre 1,590 (mil quinientos noventa) millones y 1,600 (mil seiscientos) millones de litros de leche.¹²⁵

En ese orden de ideas, en dos mil diecisiete, la producción de LECHE BRONCA en Chihuahua alcanzó los 1,095 (mil noventa y cinco) millones de litros, registrándose un déficit de 651 (seiscientos cincuenta y un) millones de litros.¹²⁶ Ante tal situación de déficit, la INDUSTRIA LÁCTEA de Chihuahua acude a otros estados para proveerse de dicho producto,¹²⁷ específicamente de municipios ubicados

¹²³ De conformidad con la información relativa a la "Escala, calidad de la leche, y costos de enfriamiento y administración en termos lecheros de Los Altos de Jalisco" integrada al EXPEDIENTE por acuerdo emitido el once de octubre de dos mil dieciocho por el DGMR (folios 11178 a 11180).

¹²⁴ Conforme a la información contenida en la unidad de almacenamiento masivo que obra como anexo del oficio número G00.-0105/2018 presentado en la OFICIALÍA el veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, signado por la Directora en Jefe del SIAP de SAGARPA (folios 5639 a 5643).

¹²⁵ Conforme a la información contenida en el escrito presentado en la OFICIALÍA el veintiséis de junio de dos mil dieciocho por la CANILEC (folios 10085 y 10086).

¹²⁶ Conforme a la información contenida en la unidad de almacenamiento masivo que obra como anexo del oficio número G00.-0105/2018 presentado en la OFICIALÍA el veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, signado por la Directora en Jefe del SIAP de SAGARPA (folios 5639 a 5643).

¹²⁷ Conforme a la información contenida en los siguientes documentos: (i) el escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por parte de [REDACTED] (folio [REDACTED]); (ii) el escrito presentado en la OFICIALÍA el quince de junio de dos mil dieciocho por [REDACTED] (folio [REDACTED]); (iii) el escrito presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho por [REDACTED] (folios [REDACTED]); y (iv) el escrito presentado en la OFICIALÍA el cinco de junio de dos mil dieciocho por [REDACTED] (folios [REDACTED]).



en Coahuila, Durango, Jalisco, Guanajuato, Ciudad de México, Aguascalientes, Sonora y Querétaro.¹²⁸

Con relación a los **tiempos de traslado**, se estimó el periodo de traslado de la LECHE BRONCA de conformidad con lo siguiente : **(i)** un tiempo mínimo de 22.7 (veintidós punto siete) minutos; **(ii)** una media de 372.29 (trescientos setenta y dos punto veintinueve) minutos equivalente a 6 (seis) horas con 12 (doce) minutos; y **(iii)** un tiempo máximo de 1,046.85 (mil cuarenta y seis punto ochenta y cinco) minutos, es decir, 17 (diecisiete) horas con 24 (veinticuatro) minutos. Por tanto, aquellos municipios que se encuentren a una distancia menor o igual al tiempo máximo pueden representar una presión competitiva, específicamente los municipios ubicados alrededor de los ejes troncales de ingreso al estado de Chihuahua (Querétaro-Ciudad Juárez, Hermosillo-Ojinaga y Nogales- Ojo Laguna) poseen una ventaja estratégica por tiempo y costos de transporte.¹²⁹

Al respecto, se observó que el 10% (diez por ciento) de las adquisiciones de LECHE BRONCA por parte de la MUESTRA DE INDUSTRIALES provienen de lugares ubicados entre 0 (cero) y 50 (cincuenta) minutos de las direcciones de la INDUSTRIA LÁCTEA de destino y a partir de distancias de 400 (cuatrocientos) minutos las adquisiciones corresponden a estados diferentes a Chihuahua, destacándose que entre mayor fue el tiempo de traslado de la LECHE BRONCA adquirida, menor fue el promedio del PMR y del precio de compraventa;¹³⁰ por lo que la probabilidad de la INDUSTRIA LÁCTEA para acudir a otros mercados se relaciona también con la disposición a pagar un precio de compraventa inferior al que puede obtener dentro de su área geográfica de mayor influencia.

¹²⁸ Conforme a la información contenida en: (i) la unidad de almacenamiento masivo que obra como anexo del oficio número G00.-0105/2018 presentado en la OFICIALÍA el veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, signado por la Directora en Jefe del SIAP de SAGARPA (Folios 5639 a 5643); (ii) el anexo 4 del DP; (iii) en el escrito presentado en la OFICIALÍA el cinco de junio de dos mil dieciocho por [REDACTED] (folio [REDACTED]); y (iv) el documento electrónico denominado "Location for Developers" contenido en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el cuatro de septiembre de dos mil dieciocho (folios 11100 a 11102). Así como la información visible en los siguientes sitios de Internet "http://www.lechezaragoza.com/privacidad/Aviso_Privacidad_Leche_Zaragoza.pdf", "<http://www.sanbuena.mx/contacto>", "http://repositorio.liconsa.gob.mx/files/DP/DP/SMCLN/DACAM/DACAM_2017/CADQ_1661_2017%20LACTEOS%20MENONITA_S.pdf", "<http://renypicot.com.mx/contacto>" y "http://repositorio.liconsa.gob.mx/files/DP/DP/SMCLN/DACAM/DACAM_2016/CADQ_31_2017%20QUESERIA%20DOS%20LAGUNAS%20SPR%20DE%20RL%20DE%20CV.pdf".

¹²⁹ Considerando la MUESTRA DE INDUSTRIALES a excepción de LICONSA. Lo anterior, conforme a la información contenida en: (i) la unidad de almacenamiento masivo que obra como anexo del oficio número G00.-0105/2018 presentado en la OFICIALÍA el veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, signado por la Directora en Jefe del SIAP de SAGARPA (Folios 5639 a 5643); (ii) el anexo 4 del DP; (iii) el escrito presentado en la OFICIALÍA el cinco de junio de dos mil dieciocho por [REDACTED] (folio [REDACTED]) y (iv) el documento electrónico denominado "Location for Developers" contenido en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el cuatro de septiembre de dos mil dieciocho (folios 11100 a 11102). Así como la información visible en los siguientes sitios de Internet "http://www.lechezaragoza.com/privacidad/Aviso_Privacidad_Leche_Zaragoza.pdf", "<http://www.sanbuena.mx/contacto>", "http://repositorio.liconsa.gob.mx/files/DP/DP/SMCLN/DACAM/DACAM_2017/CADQ_1661_2017%20LACTEOS%20MENONITA_S.pdf", "<http://renypicot.com.mx/contacto>" y "http://repositorio.liconsa.gob.mx/files/DP/DP/SMCLN/DACAM/DACAM_2016/CADQ_31_2017%20QUESERIA%20DOS%20LAGUNAS%20SPR%20DE%20RL%20DE%20CV.pdf".

¹³⁰ Idem.



11994

Asimismo, la disponibilidad de LECHE BRONCA es una condición necesaria para que un municipio represente una presión competitiva en el MERCADO RELEVANTE. Por tanto, los municipios que ejercen una presión competitiva en el MERCADO RELEVANTE son aquellos que además de cumplir la restricción máxima de tiempos de traslado, ejercen una presión competitiva en cuanto al precio y disponibilidad del insumo, ubicándose con tales características a 179 (ciento setenta y nueve) municipios en nuestro país, que integran la dimensión geográfica del MERCADO RELEVANTE, en particular, dichos municipios se ubican en Chihuahua (veintisiete) y en los estados de Zacatecas (treinta y tres), Sonora (veinticuatro), Jalisco (veinte), Coahuila de Zaragoza (dieciséis), Nuevo León (quince), Guanajuato (catorce), Durango (doce), Aguascalientes (diez), Sinaloa (cinco) y San Luis Potosí (tres).¹³¹

D. Restricciones normativas

La LECHE BRONCA no es una mercancía cuya movilización se encuentre regulada a nivel federal.¹³² Sin embargo, el PROTOCOLO emitido por la SDR con fundamento en diversos artículos de la LEY DE GANADERÍA, entre los cuales destacan los artículos 57, 127 y 131 de dicha ley, limita a nivel local la internación de la LECHE BRONCA al estado de Chihuahua, por lo cual entorpece el comercio interestatal de este producto. En particular, el PROTOCOLO, señala, entre otras cosas, lo siguiente:

“[...]”

CUARTO. Con el fin de establecer las especificaciones, procedimientos y métodos en base a los cuales se llevará a cabo la inspección y las pruebas de calidad e inocuidad de la leche fluida, se tiene a bien aprobar la emisión del referido Protocolo de actuación, el cual será aplicable a la leche de origen interno y externo al Estado de Chihuahua, destinada a la fabricación e industrialización de productos para consumo humano, todo ello con la finalidad de la prevención y eventual erradicación de la brucelosis en el Estado, así como la preservación de la Salud Pública en la entidad.

[...]” [énfasis añadido].

En ese orden de ideas, aun cuando el propio PROTOCOLO señale que las inspecciones previstas se aplican tanto para la leche de origen interno como externo, lo cierto es que en la práctica y durante el

¹³¹ Conforme a la información contenida en los siguientes archivos electrónicos: (i) [redacted] contenido en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el cinco de junio de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); (ii) “Anexo 12” contenido en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el veintidós de mayo de dos mil dieciocho por LICONSA (folios 6145 a 6147 y 6653); (iii) [redacted] contenido en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); (iv) [redacted] contenido en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); (v) [redacted] contenida en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); (vi) [redacted] contenido en el disco compacto adjunto al escrito presentado en la OFICIALÍA el quince de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); y (vii) [redacted] contenido en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el veintidós de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]).

¹³² De conformidad con la información que consta en el oficio número B00.-094, presentado en la OFICIALÍA el cuatro de abril de dos mil dieciocho, firmado por el Director en Jefe de la SENASICA, en el que específicamente se señala: “[...] La LECHE BRONCA desde el punto de vista sanitario para su movilización, no es una mercancía regulada” y que “[...] Durante el PERIODO, la LECHE BRONCA no ha sido regulada desde el punto de vista zoonosanitario para su movilización por el territorio nacional” (folios 1084 y 1085).

[Handwritten marks]

[Handwritten mark]

periodo comprendido del trece de abril de dos mil diecisiete al veinticinco de enero de dos mil dieciocho únicamente fue aplicable a la LECHE BRONCA de origen externo, pues el único punto de aplicación del PROTOCOLO fue el PUNTO DE INSPECCIÓN,¹³³ reportándose 380 (trescientas ochenta) inspecciones de LECHE BRONCA con destino hacia el interior del estado de Chihuahua, devolviéndose 127 (ciento veintisiete) envíos, que representan más del 30% (treinta por ciento) del total de los envíos.¹³⁴

Así, el PROTOCOLO constituye una restricción normativa de carácter local toda vez que establece una serie de requisitos y pruebas para introducir la LECHE BRONCA al estado de Chihuahua que limitan el acceso de la INDUSTRIA LÁCTEA de Chihuahua a fuentes de abasto alternativas.¹³⁵

E. Otros elementos previstos en las DR

De conformidad con lo señalado en el artículo 58, fracción IV de la LFCE, la definición de mercado relevante debe ocuparse de los demás elementos previstos en las DR. Sin embargo, se observa que no existen otras circunstancias particulares adicionales a las anteriormente analizadas, por lo que se procede a señalar las conclusiones relativas al MERCADO RELEVANTE.

F. Conclusiones de "MERCADO RELEVANTE"

Al respecto, de las constancias del EXPEDIENTE citadas anteriormente en esta resolución se puede concluir que el mercado relevante corresponde al "*suministro de LECHE BRONCA en el estado de Chihuahua y con dimensión geográfica que comprende los MUNICIPIOS SUMINISTRADORES*", por las siguientes razones:

- i) Con relación a la **posibilidad de sustitución**, esta autoridad observó lo siguiente:
 - a. Desde la perspectiva de la **demand**a, la LECHE BRONCA no tiene sustitutos en su dimensión producto, toda vez que: **(1)** otros tipos de leche, como la que proviene del ganado caprino y ovino, no tienen los mismos componentes fisicoquímicos ni disponibilidad que la LECHE BRONCA; **(2)** existen normas generales que regulan el etiquetado, composición química y denominaciones comerciales de los derivados o productos lácteos de manera específica y diferenciada; y **(3)** la LECHE EN POLVO y otros productos lácteos no resultan sustitutos de la LECHE BRONCA porque tiene características y funciones diferentes y en ocasiones actúan como complementos de la LECHE BRONCA.

¹³³ De conformidad con lo manifestado por el Jefe del Departamento Jurídico de la SDR mediante oficio número SDR-060/2018 presentado en la OFICIALÍA el veintidós de febrero de dos mil dieciocho (folio 731).

¹³⁴ De conformidad con la información contenida en la unidad de almacenamiento masivo, presentada como anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el veintidós de febrero de dos mil dieciocho, signado por el Jefe del Departamento Jurídico de la SDR (folios 725 a 747).

¹³⁵ Conforme a la información contenida en el escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por DOS LAGUNAS (folios 1848 y 1849); en el escrito presentado por LÁCTEOS MENONITAS el quince de mayo de dos mil dieciocho (folio 3630); y en el escrito presentado por ILAS MÉXICO el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho (folios 5675 y 5676).



11996

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

- b. Desde la perspectiva de la **oferta**, es inviable reorientar la capacidad productiva de un hato especializado en la producción de carne de bovino hacia la producción de LECHE BRONCA, debido a que la productividad: (1) está asociada a aspectos genéticos del ganado bovino; y (2) la reorientación del ganado de carne a ganado de leche es difícil dado que ambas actividades económicas tienen necesidades diferentes como es el tipo de alimentación de cada tipo de ganado, prácticas reproductiva, medio ambiente, escala de explotación ganadera y diversas tecnologías y procedimientos.
- ii) Respecto a los **costos de distribución**, del EXPEDIENTE se puede desprender que los SUMINISTRADORES o la INDUSTRIA LÁCTEA enfrentan principalmente dos costos en el MERCADO RELEVANTE:
- a. El costo por el enfriamiento de la LECHE BRONCA, el cual se asocia a la naturaleza perecedera de dicho producto; particularmente dicho costo incluye la instalación de tanques enfriadores, silos o pipas que pueden tener costos diferentes que se asocian a la capacidad de almacenamiento y calidad de cada tipo de tanque.
- b. El costo de traslado por cada litro de LECHE BRONCA. En este sentido, dicho costo puede cambiar en cada entidad federativa y en cada municipio.
- iii) En cuanto a los **costos y probabilidades de que la INDUSTRIA LÁCTEA pueda acceder a otros mercados** se concluye que:
- a. El estado de Chihuahua no tiene la infraestructura suficiente para atender los requerimientos de la INDUSTRIA LÁCTEA de dicha entidad federativa, por lo que presenta un déficit que ocasiona que la INDUSTRIA LÁCTEA busque SUMINISTRADORES en otras entidades federativas aledañas.
- b. A pesar de que la LECHE BRONCA se encuentra sujeta a tiempos y costos de traslado relacionados con su naturaleza perecedera, existen municipios que se encuentran fuera del estado de Chihuahua que pueden ejercer presión competitiva para suministrar LECHE BRONCA a la INDUSTRIA LÁCTEA de aquella entidad federativa.
- iv) Respecto a las **restricciones normativas** el PROTOCOLO, instrumento que encuentra su fundamento en la LEY DE GANADERÍA, representa una restricción normativa de carácter local que limita el acceso de la INDUSTRIA LÁCTEA a fuentes de abasto alternativas de LECHE BRONCA desde otros estados de la República, pues establece requisitos, inspecciones y pruebas para dicho producto en el estado de Chihuahua; sin embargo, del trece de abril de dos mil diecisiete al veintiuno de enero de dos mil dieciocho únicamente fue aplicado a LECHE BRONCA proveniente de municipios no pertenecientes al estado de Chihuahua.
- v) La **dimensión geográfica del MERCADO RELEVANTE** consiste en los MUNICIPIOS SUMINISTRADORES, esto es, en los 179 (ciento setenta y nueve) municipios que se encuentran distribuidos entre Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila De Zaragoza, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Zacatecas. Dicha dimensión

geográfica se basa en la relación tiempo de traslado, precio y disponibilidad de la LECHE BRONCA.

IV.2 ANÁLISIS DE CONDICIONES DE COMPETENCIA EFECTIVA EN EL MERCADO RELEVANTE

Del artículo 59 de la LFCE y de los artículos 7 y 8 de las DR se desprende, entre otras cosas, los criterios para resolver respecto a las condiciones de competencia en un mercado relevante. Con base a los criterios establecidos en tales preceptos normativos se procede al análisis de las condiciones de competencia en el MERCADO RELEVANTE.

A. Participación de mercado y capacidad de restringir el abasto

En términos de lo previsto en la fracción I del artículo 59 de la LFCE¹³⁶, se procede a analizar los siguientes aspectos: **(i)** participaciones de mercado; **(ii)** capacidad de fijar precios; y **(iii)** capacidad de restringir el abasto.

A.1 Participaciones de mercado

Del artículo 59, fracción I de la LFCE se desprende, entre otras cosas, que para determinar la participación de mercado se pueden tener en cuenta indicadores de venta, número de clientes, capacidad productiva, así como cualquier otro que se considere pertinente; en ese sentido se estima la participación de mercado considerando el volumen de ventas anuales de LECHE BRONCA realizadas por los SUMINISTRADORES en el MERCADO RELEVANTE, conforme a lo señalado a continuación.¹³⁷

1. Participaciones de los SUMINISTRADORES de la MUESTRA DE INDUSTRIALES

Del análisis de las participaciones de mercado de los SUMINISTRADORES con el carácter de independientes de dos mil doce a dos mil diecisiete, considerándose el volumen total anual de ventas de los cinco y diez mayores, se desprende una tendencia a la baja de los índices de concentración.¹³⁸

¹³⁶ "Artículo 59. Para (...) resolver sobre condiciones de (...) competencia efectiva (...), deberán considerarse los siguientes elementos:

I. Su participación en dicho mercado y si pueden fijar precios o restringir el abasto en el mercado relevante por sí mismos, sin que los agentes competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder.

Para determinar la participación de mercado, la Comisión podrá tener en cuenta indicadores de ventas, número de clientes, capacidad productiva, así como cualquier otro factor que considere pertinente".

¹³⁷ Al ser el MERCADO RELEVANTE un mercado informal y fragmentado y no existir un padrón en el que se identifique a la totalidad de los SUMINISTRADORES en el MERCADO RELEVANTE, el análisis se verificó con el volumen de las adquisiciones de LECHE BRONCA de la MUESTRA DE INDUSTRIALES.

¹³⁸ De dos mil doce a dos mil diecisiete: (a) la mayor participación de mercado transitó de dieciocho punto cuatro por ciento (18.4%) a ocho punto treinta y ocho por ciento (8.38 %); (b) los índices de concentración de las diez mayores participaciones, pasó de representar el sesenta y cinco punto seis por ciento (65.6%) del volumen vendido de LECHE BRONCA a constituir el cincuenta y dos punto nueve por ciento (52.9%); (c) para el caso de las cinco mayores participaciones de mercado, el índice de concentración pasó de cincuenta y tres punto quince por ciento (53.15%) a treinta y siete punto cincuenta y nueve por ciento (37.59%); y (d) el Índice de Herfindahl-Hirschman pasó de ochocientos ochenta y cuatro punto setenta y tres (884.73) puntos a cuatrocientos sesenta punto dieciocho (460.18) puntos.



11998

Asimismo, no se advierte un único agente económico con una alta participación de mercado. Lo anterior, permite advertir una tendencia a una oferta atomizada de LECHE BRONCA por parte de los independientes en el MERCADO RELEVANTE.¹³⁹

Las mismas conclusiones se advierten al analizar las participaciones de mercado de los cinco y diez mayores SUMINISTRADORES con el carácter de independientes e integrados en su conjunto.¹⁴⁰ Es decir, se desprende una tendencia a la baja de los índices de concentración y una tendencia a una oferta atomizada de LECHE BRONCA.¹⁴¹

2. Participaciones de los SUMINISTRADORES con información de COESPRIS

Considerando al volumen de producción acopiada para los centros de acopio¹⁴² y el número de productores en el MERCADO RELEVANTE se calculó la participación respecto del volumen de acopio anual acumulado de tales centros de acopio, concluyéndose que en dos mil diecisiete el primer lugar ostentó una participación del 21.10% (veintiuno punto diez) por ciento y que los diez centros con mayor producción promedio acopiada concentraron el 90.81% (noventa punto ochenta y uno) por ciento del volumen de producción promedio acopiado en el MERCADO RELEVANTE.¹⁴³

Asimismo, se calcularon las participaciones de mercado para los diez SUMINISTRADORES integrados con mayor número de productores socios, desprendiéndose que los mismos concentraron en el dos mil diecisiete el 63.7% (sesenta y tres punto siete) por ciento de productores asociados a la INDUSTRIA

¹³⁹ De conformidad con la información que obra en los siguientes archivos electrónicos: (i) [redacted] contenido en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el cinco de junio de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); (ii) "Anexo 12" contenido en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el veintidós de mayo de dos mil dieciocho por LICONSA (folios 6145 a 6147 y 6653); (iii) [redacted] contenido en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); (iv) [redacted] contenido en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); (v) [redacted] contenida en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); (vi) [redacted] contenido en disco compacto adjunto al escrito presentado en la OFICIALÍA el quince de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); y (vii) [redacted] contenido en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el veintidós de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]).

¹⁴⁰ El DP señala que de dos mil doce a dos mil diecisiete: (a) la mayor participación de mercado transitó de diecisiete punto veinticuatro por ciento (17.24%) a once punto noventa y nueve por ciento (11.99%); (b) el índice de concentración de las diez mayores participaciones pasó de representar el ochenta y uno punto cuarenta y cuatro por ciento (81.44%) del volumen vendido de LECHE BRONCA a constituir el cincuenta y seis punto cuarenta y siete por ciento (56.47%); (c) el índice de concentración para el caso de las cinco mayores participaciones de mercado, pasó de cincuenta y ocho punto treinta y tres por ciento (58.33%) a cuarenta punto sesenta y uno por ciento (40.61%); y (d) el Índice de Herfindahl-Hirschman pasó de ochocientos cincuenta y nueve punto ochenta y ocho (859.88) a cuatrocientos sesenta y cinco punto veintiocho (465.28) puntos.

¹⁴¹ *Idem.*

¹⁴² De conformidad con la información contenida en el anexo adjunto al escrito presentado en la OFICIALÍA el veinte de abril de dos mil dieciocho por la COESPRIS (folios 1317 a 1320 y 1323) existen diecinueve centros de acopio en el MERCADO RELEVANTE.

¹⁴³ De conformidad con la información contenida en el anexo adjunto al escrito presentado en la OFICIALÍA el veinte de abril de dos mil dieciocho por la COESPRIS (folio 1375).

LÁCTEA y que el primer lugar de tales SUMINISTRADORES concentró el 15.7% (quince punto siete) por ciento de los productores asociados a la INDUSTRIA LÁCTEA.¹⁴⁴

En cuanto a las participaciones de SUMINISTRADORES en su modalidad de centros de acopio se determinó que en dos mil diecisiete, el primer lugar de los diez centros de acopio con mayor participación de productores socios concentró el 24.7% (veinticuatro punto siete) por ciento de los productores asociados a los centros de acopio, así como que tales diez centros de acopio concentraron juntos en ese año el 92.50% (noventa y dos punto cincuenta) por ciento de los productores asociados a los centros de acopio.¹⁴⁵

Así, si bien la oferta primaria de LECHE BRONCA está pulverizada, el esquema de integración entre los eslabones de producción primaria, el suministro y la INDUSTRIA LÁCTEA tiende a concentrar la oferta existente del insumo.

A.2 Capacidad de fijar precios

Al respecto, la determinación del precio de compraventa desde el punto de vista de la oferta se realiza inicialmente con la venta de primera mano del productor al intermediario o a la INDUSTRIA LÁCTEA (conocido como “precio a pie de establo”), la cual se registra por el SIAP como el PMR.¹⁴⁶ Posteriormente, la existencia de un canal de intermediación propicia la creación de un precio llamado de “segunda mano”, que normalmente es mayor que el PMR.

Se identifican como elementos que inciden en la determinación del precio de compraventa a: (i) la estacionalidad de la producción primaria;¹⁴⁷ (ii) la interrelación de los agentes económicos;¹⁴⁸ (iii) la

¹⁴⁴ De conformidad con la información contenida en el anexo adjunto al escrito presentado en la OFICIALÍA el veinte de abril de dos mil dieciocho por la COESPRIS (folios 1317 a 1320 y 1321 a 1323).

¹⁴⁵ *Ídem*.

¹⁴⁶ En el documento electrónico denominado “Características de la información de estadística básica” se define al PMR como: “El precio pagado al productor en la venta de primera mano en su parcela o predio y/o en la zona de producción, por lo cual no debe incluir los beneficios económicos que a través de Programas de Apoyo a Productores puedan otorgar el Gobierno Federal y/o Estatal, ni gastos de traslado y clasificación cuando el productor lo lleva al centro de venta” que obra en un disco compacto integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el once de julio de dos mil dieciocho (folios 10454 a 10456).

¹⁴⁷ La **estacionalidad de la producción primaria** impacta el precio de compraventa de la LECHE BRONCA ya que éste responde a la oferta y la demanda de dicho producto en el mercado regional.

¹⁴⁸ Respecto a la **influencia de la interrelación de los agentes económicos**, el precio de compraventa depende del modelo de organización; ya que: (i) en los esquemas de integración vertical, el precio de compraventa se realiza de manera diferenciada de acuerdo con la categorización de proveedores socios o terceros productores de LECHE BRONCA; y (ii) en las relaciones comerciales de mediano y largo plazo, la determinación del precio de compraventa se asocia a la garantía del suministro de la LECHE BRONCA y para asegurar un nivel de capacidad de producción. En relación con lo anterior, la negociación del precio de compraventa se lleva a cabo al inicio de la relación comercial entre el SUMINISTRADOR y la INDUSTRIA LÁCTEA (Conforme a lo manifestado por **B** en el escrito de quince de mayo de dos mil dieciocho y por **B** en el escrito de veinticinco de mayo de dos mil dieciocho a folios **B**).



12000

calidad de la LECHE BRONCA;¹⁴⁹ (iv) la escala de suministro o la existencia de excedentes;¹⁵⁰ y (v) los precios nacionales e internacionales de los derivados o productos lácteos.¹⁵¹

En ese sentido, existen diversos factores que determinan el precio de la LECHE BRONCA. Asimismo, el precio que LICONSA establece unilateralmente para su programa de adquisición¹⁵² constituye una referencia a considerar en las negociaciones relacionadas con la compra de LECHE BRONCA,¹⁵³ pero ello no implica que el mismo sea el precio de la LECHE BRONCA en el MERCADO RELEVANTE ya que el precio de compraventa de LECHE BRONCA no es fijado por uno o varios agentes económicos en el MERCADO RELEVANTE.

A.3 Capacidad de restringir el abasto

Al respecto, no se pudo observar la existencia de algún agente económico en el MERCADO RELEVANTE que tuviera la capacidad de restringir el abasto de manera unilateral, toda vez que de conformidad

¹⁴⁹ Con relación a la **influencia de la calidad de la LECHE BRONCA**, existen diferencias conforme a las características fisicoquímicas y sanitarias de la LECHE BRONCA, las cuales son analizadas por la INDUSTRIA LÁCTEA al momento de recibir dicho producto en sus instalaciones, impactando en el precio de la LECHE BRONCA (Conforme a lo manifestado por [REDACTED] B en el escrito de quince de mayo de dos mil dieciocho y por [REDACTED] B en su escrito de dos de mayo de dos mil dieciocho folios [REDACTED] B [REDACTED] B). Al respecto, diversos agentes económicos que participan en la INDUSTRIA LÁCTEA afirmaron que dentro de los parámetros fisicoquímicos y sanitarios que inciden en los incentivos relacionados con el precio de la LECHE BRONCA destacan los porcentajes de grasa, proteína, sólidos, lactosa, acidez, temperatura, los porcentajes en las pruebas de alcohol, antibióticos, entre otros (Conforme a la información proporcionada en un disco compacto que obra como anexo del escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por [REDACTED] B [REDACTED] B; el [REDACTED] ** del escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por [REDACTED] **; el escrito presentado en la OFICIALÍA el quince de mayo de dos mil dieciocho por [REDACTED] B [REDACTED] B y el escrito presentado en la OFICIALÍA el cinco de junio de dos mil dieciocho por [REDACTED] B a folios [REDACTED] B [REDACTED] B).

¹⁵⁰ En lo concerniente a la **escala de suministro o la existencia de excedentes**, la INDUSTRIA LÁCTEA prefiere mayores volúmenes de LECHE BRONCA provenientes de una base menor de SUMINISTRADORES; sin embargo la existencia de excedentes es de carácter esporádico, por lo que su disponibilidad no genera necesariamente una presión competitiva en el MERCADO INVESTIGADO, dado que gran parte de la producción de la LECHE BRONCA se encuentra previamente comprometida en esquemas de integración vertical o por relaciones de mediano y largo plazo, por lo cual la adquisición de excedentes se entiende como una compra de oportunidad, lo cual también atiende a la naturaleza perecedera de la LECHE BRONCA (Conforme a la información que consta en el escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por [REDACTED] B a folios [REDACTED] B).

¹⁵¹ Las referencias a **precios nacionales e internacionales de los derivados o productos lácteos** consisten en: (i) el precio internacional de la LECHE EN POLVO; y (ii) los precios que dispone LICONSA para las compras pública de LECHE BRONCA en el estado de Chihuahua (Conforme a la información visible en: el escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por [REDACTED] B el escrito presentado en la OFICIALÍA el quince de mayo de dos mil dieciocho por [REDACTED] B y el anexo "15" del oficio número UJ/MAPO/167/2018 presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho por LICONSA a folios [REDACTED] B). Adicionalmente, el precio de compraventa que LICONSA paga por la LECHE BRONCA no sigue necesariamente una lógica de mercado que implique el análisis de oferta-demanda o costo-beneficio, ya que responde al presupuesto federal asignado a LICONSA para su Programa de Adquisición (De conformidad con el documento en formato electrónico titulado "EVALUACIÓN DE DISEÑO PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE LECHE NACIONAL A CARGO DE LICONSA" de octubre de dos mil siete, el cual obra en el disco compacto integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el once de julio de dos mil dieciocho a folios 10454 a 10456).

¹⁵² En dos mil dieciséis, el precio máximo por litro de la LECHE BRONCA establecido por LICONSA ascendió a \$6.10 (seis pesos 10/100 M.N) en el caso de leche fría y a \$5.95 (cinco pesos 95/100 M.N) en el caso de leche caliente, conforme al documento electrónico identificado como "Precios a pagar por Liconsa para leche fresca Nacional" contenido en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el cuatro de septiembre de dos mil dieciocho (folios 11100 a 11102).

¹⁵³ Conforme a las manifestaciones vertidas en el escrito presentado en la OFICIALÍA el quince de mayo de dos mil dieciocho por [REDACTED] B (folio [REDACTED] B) y en el escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por [REDACTED] B (folios [REDACTED] B).

[Handwritten marks]

[Handwritten signature]

con el análisis de “*Participaciones de mercado*” verificado en esta resolución, no se observa que haya agentes económicos cuya participación de mercado concentre el suministro de LECHE BRONCA; aunado a que los SUMINISTRADORES de ciertos municipios de otros estados ejercen una presión competitiva de conformidad con lo analizado en la sección de “*Costos y probabilidades de los usuarios de acudir a otros mercados*” de esta resolución.

B. Existencia de barreras a la entrada

Considerando los criterios establecidos en la fracción II del artículo 59 de la LFCE,¹⁵⁴ así como en el artículo 7 de las DR¹⁵⁵ se procede a realizar el análisis de: (i) barreras económicas; (ii) barreras normativas; (iii) limitaciones en mercados internacionales; y (iv) restricciones por prácticas realizadas por los agentes económicos en el MERCADO RELEVANTE.

B.1 Barreras económicas

Con relación a las barreras económicas, se considera entre los principales costos de entrada para proveer LECHE BRONCA, aquellos destinados a adquirir equipos de enfriamiento y almacenamiento de la LECHE BRONCA, el traslado de esta a la INDUSTRIA LÁCTEA o a las plantas procesadoras, y la infraestructura para el acopio de LECHE BRONCA.

La adquisición de equipos de enfriamiento y almacenamiento no constituye una barrera a la entrada pues los agentes económicos pueden organizarse en asociaciones o sociedades rurales,¹⁵⁶ las cuales pueden instalar los equipos y compartirlos entre los socios. Asimismo, la INDUSTRIA LÁCTEA puede proveerles tales equipos en comodato;¹⁵⁷ aunado a que el enfriamiento y almacenamiento puede

¹⁵⁴ Dicho precepto normativo señala lo siguiente: “Artículo 59. Para [...] resolver sobre condiciones de [...] competencia efectiva [...], deberán considerarse los siguientes elementos: [...] II. La existencia de barreras a la entrada y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores [...]”.

¹⁵⁵ Dicho precepto normativo señala lo siguiente: “ARTÍCULO 7. Para efectos de la fracción II del artículo 59 de la Ley, pueden considerarse como barreras a la entrada, entre otras, las siguientes:

- I. Los costos financieros, los costos de desarrollo de canales alternativos y el acceso limitado al financiamiento, a la tecnología o a canales de distribución eficientes;
- II. El monto, indivisibilidad y plazo de recuperación de la inversión requerida, así como la ausencia o escasa rentabilidad de usos alternativos de infraestructura y equipo;
- III. La necesidad de contar con concesiones, licencias, permisos o cualquier clase de autorización gubernamental, así como con derechos de uso o explotación protegidos por la legislación en materia de propiedad intelectual e industrial;
- IV. La inversión en publicidad requerida para que una marca o nombre comercial adquiera una presencia de mercado que le permita competir con marcas o nombres establecidos;
- V. Las limitaciones a la competencia en los mercados internacionales;
- VI. Las restricciones constituidas por prácticas realizadas por los Agentes Económicos ya establecidos en el mercado relevante;
- y
- VII. Los actos o disposiciones jurídicas emitidos por cualquier Autoridad Pública que discriminen en el otorgamiento de estímulos, subsidios o apoyos a ciertos productores, comercializadores, distribuidores o prestadores de servicios”.

¹⁵⁶ Conforme a la información que consta en escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de agosto de dos mil diecisiete por la Secretaría de Economía (folio 11). Adicionalmente, el “Reporte sobre las condiciones de competencia en el sector agroalimentario COFECE”, el cual obra en un disco compacto (folio 10456) que fue integrado mediante acuerdo firmado por el DGMR el once de julio de dos mil dieciocho señala que “Las organizaciones o asociaciones de productores tienen el objetivo de generar economías de escala en diversas actividades, entre ellas, las de comercializar los productos de sus miembros. Las organizaciones tienen mayor poder de negociación frente a sus demandantes que los productores individuales, así como mayores recursos para acceder a mercado más lejanos”.

¹⁵⁷ Ídem.



12002

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

realizarse de manera simultánea mediante tanques de enfriamiento,¹⁵⁸ sin que se requiera adquirir equipos diferentes para cada uno de dichos procesos.¹⁵⁹

Por otro lado, el costo de transporte de la LECHE BRONCA no constituye una barrera a la entrada para los nuevos SUMINISTRADORES porque dichos agentes económicos pueden contratar el servicio de transporte de dicho producto a través de terceros, como fue referido previamente en el apartado de “Costos de distribución” de la presente resolución.

Por otra parte, la inversión requerida para el suministro de la LECHE BRONCA es indivisible pero no constituye una barrera a la entrada ya que: (i) los SUMINISTRADORES tienen posibilidad de adecuar el monto de inversión en equipamiento conforme a la escala de acopio que deseen implementar;¹⁶⁰ (ii) los SUMINISTRADORES tienen la posibilidad de alternar las funciones de sus equipos de enfriamiento y almacenamiento;¹⁶¹ y (iii) la inversión en equipos de traslado de la LECHE BRONCA no es necesaria, pues se pueden contratar dichos servicios de terceros.¹⁶²

En cuanto a los usos alternativos de la infraestructura y equipo utilizados, es posible que éstos se utilicen para refrigerar maquinaria industrial, plantas de procesos químicos, centros de cómputo, industria alimenticia, aire acondicionado, industria del plástico o diversos equipos de laboratorio;¹⁶³ sin embargo las especificaciones técnicas y de inocuidad requeridas para la refrigeración o almacenamiento de la LECHE BRONCA imposibilitan el uso alternativo de los equipos por el riesgo existente de contaminación del producto.

En lo relativo a una posible inversión en publicidad para el reconocimiento de una marca, la LECHE BRONCA al ser un “commodity” no depende del registro de marcas, sino de la demanda de otros productos elaborados a partir de dicho insumo; por lo tanto, dicha inversión no constituye una barrera a la entrada.

¹⁵⁸ Normalmente, el enfriamiento de LECHE BRONCA se realiza en compresores o enfriadores de líquidos “chillers” (Conforme a lo manifestado por LICONSA mediante su escrito presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho a folio 6575), por su parte el almacenamiento de la LECHE BRONCA se realiza en tanques de enfriamiento (Conforme a lo manifestado por [REDACTED] B [REDACTED], mediante su escrito presentado en la OFICIALÍA el diecinueve de junio de dos mil dieciocho a folio [REDACTED] B [REDACTED]), en silos de acero inoxidable o directamente en la pipa para su transporte al destino final (Conforme a lo manifestado por [REDACTED] B [REDACTED] en la información que obra en disco compacto exhibido mediante su escrito presentado en la OFICIALÍA el diez de julio de dos mil dieciocho folios [REDACTED] B [REDACTED]).

¹⁵⁹ Conforme a lo manifestado por LICONSA mediante su escrito presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho (folio 6575).

¹⁶⁰ Conforme a la información contenida en el documento electrónico denominado “Ficha Técnica de la construcción del centro de acopio en Villa Tultepec”, que obra en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el tres de septiembre de dos mil dieciocho (folios 11097 a 11099).

¹⁶¹ Conforme a lo manifestado por LICONSA mediante su escrito presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho (folio 6575).

¹⁶² Conforme a las manifestaciones de: (i) [REDACTED] B [REDACTED] en su escrito presentado en la OFICIALÍA el quince de mayo de dos mil dieciocho (folio [REDACTED] B [REDACTED]); (ii) [REDACTED] B [REDACTED] en su escrito presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho (folio [REDACTED] B [REDACTED]); (iii) [REDACTED] B [REDACTED] en su escrito presentado en la OFICIALÍA el cinco de junio de dos mil dieciocho (folio [REDACTED] B [REDACTED]); y (iv) [REDACTED] B [REDACTED] en su escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho [REDACTED] B [REDACTED]).

¹⁶³ Conforme a la información contenida en el documento electrónico denominado “Ecogreen@Chillers”, que obra en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el tres de septiembre de dos mil dieciocho (folios 11097 a 11099).

B.2 Barreras normativas

Respecto a las **barreras normativas**, se observa que existen diversas disposiciones en la LEY DE GANADERÍA y en el PROTOCOLO que generan barreras a la entrada en el MERCADO RELEVANTE, pues generan efectos anticompetitivos relativos a: **i)** la expedición de la autorización para la introducción o salida de productos pecuarios; **ii)** la definición de los puntos de inspección y las especificaciones, procedimientos y métodos conforme a los cuales se lleva a cabo la inspección de la LECHE BRONCA y **iii)** las facultades que favorecen la creación de barreras normativas. A continuación, se procede al análisis de tales disposiciones.

1. Barreras normativas relativas a la autorización para la introducción o salida de productos pecuarios

En las siguientes tablas se analiza el contenido de diversos artículos de la LEY DE GANADERÍA y del PROTOCOLO que, en su conjunto, regulan la introducción o salida de productos pecuarios del estado de Chihuahua:

LEY DE GANADERÍA

Precepto de la LEY DE GANADERÍA	Conclusiones
<p><i>“Artículo 95. Para la introducción o salida del Estado, de ganado, sus productos y subproductos, deberá contarse con la autorización que previamente expida la Secretaría y, además, la movilización deberá ampararse con el pase de ganado emitido por la misma y con la documentación sanitaria correspondiente. [...]” [énfasis añadido].</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se deberá obtener una autorización emitida por la SDR para la introducción o salida de productos o subproductos ganaderos del estado de Chihuahua. • Deberá contarse con cierta documentación para que los productos o subproductos ganaderos puedan moverse, sin que se especifique exactamente cuál es la documentación requerida.
<p><i>“Artículo 96. Para la expedición de la autorización prevista por el artículo anterior, la Secretaría deberá tomar en consideración, fundamentalmente, la situación zoonosanitaria del lugar de origen del ganado y las condiciones de los productos y subproductos de que se trate, así como los reconocimientos internacionales obtenidos en materia de sanidad, a fin de proteger la salud pública y sanidad animal en el marco de las actividades pecuarias del Estado. [...]. Los titulares de estas autorizaciones y quienes conduzcan o auxilien en la movilización del ganado de que se trate, deberán cumplir las condiciones relativas a la sanidad animal que serán estipuladas en dichas autorizaciones y, así mismo, estarán obligados a permitir en cualquier momento, las inspecciones y demás diligencias que practique la autoridad competente para el efecto de constatar el cumplimiento de las condiciones señaladas”. [énfasis añadido]</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los criterios que debe seguir la SDR para la emisión de la autorización referida previamente son: (i) la situación zoonosanitaria del lugar de origen del ganado; (ii) las condiciones de los productos y subproductos de los que se trate; y (iii) los reconocimientos internacionales en materia de sanidad. • Los titulares de las autorizaciones emitidas por la SDR y los transportistas deberán permitir en cualquier momento las inspecciones y demás diligencias que practique la SDR a efecto de constatar las condiciones de los productos y subproductos ganaderos que se busque introducir a Chihuahua.
<p><i>“Artículo 100. El ganado, sus productos y subproductos que se introduzcan al Estado, sin contar con la autorización correspondiente o contando con una que haya sido alterada, serán inmovilizados, se le aplicarán las medidas sanitarias que</i></p>	<p>Se establece como consecuencia por introducir productos y subproductos al estado de Chihuahua sin autorización o con una que haya sido alterada:</p> <p>(i) La inmovilización del producto;</p>



12004

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

<p><i>en su caso se requieran, y se sancionará en los términos de la legislación correspondiente</i>". [énfasis añadido]</p>	<p>(ii) La aplicación de las medidas sanitarias que se requieran, las cuales se precisan en el artículo 102 de la LEY DE GANADERÍA; y</p> <p>(iii) La imposición de sanciones conforme a la legislación correspondiente, sin especificar en qué consisten tales sanciones.</p>
<p><i>"Artículo 102. Tratándose de productos y subproductos pecuarios internados en forma irregular, o de entidades o regiones con un estatus sanitario inferior, o que pongan en riesgo la sanidad de las actividades pecuarias o la salud pública, el responsable será sancionado conforme lo establece esta Ley y se procederá al aseguramiento de dichos productos o subproductos, siguiéndose en lo conducente el procedimiento previsto en el artículo anterior. La resolución que se dicte ordenará, en su caso, la devolución, la venta o la incineración controlada de lo que haya sido asegurado</i>". [énfasis añadido]</p>	<p>Existen tres supuestos en los cuales se procede a la inmovilización de productos y subproductos pecuarios,¹⁶⁴ cuya actualización impide el ingreso de dichos productos al estado de Chihuahua:</p> <p>(i) El ingreso irregular al estado de Chihuahua;</p> <p>(ii) Provenir de una entidad o una región con estatus sanitario inferior;</p> <p>(iii) Poner en riesgo la sanidad de las actividades pecuarias o la salud pública.</p> <p>Además, se contemplan tres medidas sanitarias aplicables en tales supuestos: (a) la devolución de los productos; (b) la venta de éstos; o (c) la incineración controlada de lo que se haya asegurado.</p>
<p><i>"Artículo 125. La Secretaría implementará las medidas necesarias para el control de la producción de leche, por conducto del organismo público descentralizado que se cree para tal efecto</i>". [énfasis añadido]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se otorga la facultad a la SDR para implementar las medidas tendientes a regular la producción de la leche líquida que se genere en el estado de Chihuahua o que ingrese a éste.
<p><i>"Artículo 126. Las medidas para el control de la producción de la leche de origen animal comprenderán: I. Regular la producción de leche líquida que se genere en el Estado, así como toda aquella que ingrese al mismo. [...]"</i>. [énfasis añadido]</p>	
<p><i>"Artículo 129. Toda movilización de productos y subproductos lácteos, deberá ampararse con los dictámenes vigentes de las pruebas de tuberculosis y brucelosis y, en su caso, con el análisis de calidad de la leche. Se exceptúa de lo anterior, la movilización de productos y subproductos lácteos que se realice de uno a otro predio que colinden entre sí, o estén ubicados dentro de una misma zona sanitaria y dentro del mismo municipio, cuando dicha movilización se realice por razones de manejo, autoconsumo o producción</i>". [énfasis añadido]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La movilización de productos y subproductos lácteos, y por tanto su internación a Chihuahua, debe ampararse con dictámenes vigentes de pruebas de: (i) tuberculosis; (ii) brucelosis; y (iii) análisis de calidad de la leche, sin especificar quien deberá realizar tales pruebas. • No es necesario tener un dictamen de pruebas en los siguientes casos de movilización: (i) entre predios que colinden entre sí; o (ii) entre predios ubicados dentro de una misma zona sanitaria y municipio, cuando dicha movilización se realice por motivos de manejo, autoconsumo, o producción.

¹⁶⁴ Dentro de los cinco productos pecuarios considerados como estratégicos, se encuentra la leche, de conformidad con la información contenida en el documento electrónico "Productos Estratégicos Pecuarios", el cual obra en un disco compacto (folio 11141) integrado mediante acuerdo firmado por el DGMR el veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho.

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

<p>“Artículo 131. En las internaciones de leche fluida a granel, la persona que pretenda ingresarla, en el punto de entrada al Estado, deberá cumplir ante el inspector correspondiente con los siguientes requisitos: I. Presentar la documentación de propiedad y de movilización del lugar de origen y destino, y II. Acreditar que lo que se pretende introducir al Estado es lo señalado en la documentación, para lo cual podrá ser suficiente, salvo casos de excepción, la inspección del producto”. [énfasis añadido]</p>	<p>Aquellos que pretendan ingresar LECHE BRONCA¹⁶⁵ al estado de Chihuahua deben cumplir con lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Presentar la documentación de propiedad y movilización del lugar de origen y destino, sin que se precise la documentación necesaria; (ii) Acreditar que el producto coincide con el señalado en la documentación, para lo cual podrá ser suficiente la inspección del producto, salvo excepciones.
--	--

PROTOCOLO

Considerando o precepto del PROTOCOLO	Conclusiones
<p>“TERCERO. Que la Secretaría de Desarrollo Rural, en cumplimiento a lo dispuesto en el Título Cuarto, Capítulo V de la Ley de Ganadería del Estado de Chihuahua, denominado DEL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN DE LA LECHE, se ha dado a la tarea de diseñar el ‘Protocolo para la Inspección y Análisis de la Calidad e Inocuidad de la Leche’, atendiendo a que en el artículo 126 del citado ordenamiento legal se establece que la Secretaría implementará medidas en relación a la regulación de la producción de la leche líquida que se genere en el Estado, así como toda aquella que ingrese al mismo.</p> <p>Asimismo, la lleva a cabo con sustento en lo dispuesto por los Artículos 57 y 131 de la ley en comento [...]” [énfasis añadido].</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El PROTOCOLO encuentra su fundamentación en la LEY DE GANADERÍA.
<p>“CUARTO. Con el fin de establecer las especificaciones, procedimientos y métodos en base a los cuales se llevará a cabo la inspección y las pruebas de calidad e inocuidad de la leche fluida, se tiene a bien aprobar la emisión del referido Protocolo de actuación, el cual será aplicable a la leche de origen interno y externo al Estado de Chihuahua, destinada a la fabricación e industrialización de productos para consumo humano, todo ello con la finalidad de la prevención y eventual erradicación de la brucelosis en el Estado, así como la preservación de la Salud Pública en la entidad.” [énfasis añadido].</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El PROTOCOLO se aplicará tanto a la LECHE BRONCA que tenga su origen en Chihuahua, como a la que proviene de otros estados. • El PROTOCOLO tiene como finalidad erradicar la brucelosis en el estado de Chihuahua, aún cuando la NOM-041-ZOO-1995 ya tiene dicho objetivo y prevé las pruebas diagnósticas de brucelosis, las cuales son autorizadas por SAGARPA y son aplicadas a animales.¹⁶⁶
<p>“5.2 ÁREA DE INSPECCIÓN DE LA CALIDAD DE LA LECHE. Es el lugar donde se realiza la revisión de las condiciones de la leche, lo que se hace de manera precisa y donde los (las) inspectores(as) y personal autorizado de laboratorio son piezas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El objetivo de un área de inspección es la revisión, control y registro de la leche que pretende ingresar a Chihuahua a fin de evitar la introducción de leche en mal estado y prevenir enfermedades zoonóticas, con

¹⁶⁵ Conforme al artículo 2, fracción XLVII de la LEY DE GANADERÍA, se entiende como “leche fluida” a la “secreción de la glándula mamaria de los mamíferos, excluyendo el producto obtenido cinco días después del parto, sin haber sufrido ningún proceso industrial y sin envasar”, y al hacer referencia el concepto de LECHE BRONCA a la leche de bovino, un especie de mamífero, que no ha sufrido un proceso industrial, se encuentra comprendido tal concepto dentro del término de “leche fluida”, por lo que las disposiciones dirigidas a la “leche fluida” aplican también a la LECHE BRONCA.

¹⁶⁶ En dicha norma oficial se señala que “[l]a campaña se orienta de manera prioritaria a las especies bovina, caprina y ovina, en lo que se refiere a brucelas denominadas lisas, y además a la especie ovina en lo que se refiere a *Brucella ovis*. Las actividades de la campaña en relación a porcinos, serán consideradas de acuerdo a las disposiciones que la Dirección juzgue convenientes.”



COMISIÓN FEDERAL DE
COMPETENCIA ECONÓMICA

12006

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

<p><i>claves en el control y registro de la leche que entra al Estado de Chihuahua.</i></p> <p><i>Objetivo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Analizar la calidad de la leche por medio de pruebas de laboratorio.</i> • <i>Verificación de la leche en tránsito que ingrese al Estado de Chihuahua.</i> • <i>Prevención de la introducción de leche en mal estado.</i> • <i>Prevención de enfermedades zoonóticas por el agente etiológico Brucellaspp [sic].</i> • <i>[...]</i> • <i>Contar con un mejor control acerca de la comercialización de la leche que se introduce al Estado de Chihuahua.</i> <p><i>Acciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Actuar en cumplimiento a la Ley de Ganadería del Estado del Estado de Chihuahua, Ley Federal de Sanidad Animal, Ley General de Salud, Código Penal del Estado de Chihuahua y demás ordenamientos jurídicos aplicables.</i> • <i>Constante monitoreo en las casetas instaladas y ubicadas en entradas al Estado de Chihuahua.</i> • <i>[...]</i> • <i>Estricto apego a las Normas Oficiales Mexicanas y Normas Mexicanas.</i> • <i>Instalación de nuevas casetas de Inspección en puntos estratégicos. [énfasis añadido]"</i> 	<p>estricto apego a la legislación aplicable y a las Normas Oficiales Mexicanas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para lograr lo anterior, se prevé el constante monitoreo de las casetas ubicadas en la entrada del estado de Chihuahua y la instalación de nuevas casetas en puntos estratégicos.
<p><i>"4.13.1 Si las pruebas resultan positivas a:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> -antibióticos (betalactámicos o tetraciclínas). -conservadores (peróxido de hidrógeno, urea, neutralizantes). -ácido láctico -Brucelosis - o cualquier alteración físico química [sic] de la leche. <p><i>Se procederá a notificar a la persona que transporta la leche que regrese a su lugar de origen, levantándose el acta circunstanciada correspondiente. [énfasis añadido]"</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se indica que en el supuesto de que las pruebas previstas en el PROTOCOLO resulten positivas a la LECHE BRONCA que se pretende transportar, se regresará la misma a su lugar de origen, avisándose al transportista y haciéndolo constar en un acta circunstanciada.

De los artículos de la LEY DE GANADERÍA y del PROTOCOLO, previamente citados, se observa la existencia de diversas disposiciones jurídicas que obligan a quien desee internar productos o subproductos lácteos en Chihuahua a presentar cierta documentación y a someter su producto a diversas inspecciones y exámenes, bajo el riesgo que de no cumplirse con los requisitos se podrá inmovilizar su producto, contemplándose como medidas sanitarias la devolución de éstos, su venta o su destrucción, estableciendo excepciones cuando se trata de movilización de LECHE BRONCA dentro de Chihuahua; lo cual dificulta la internación de productos lácteos provenientes de otros estados.

Asimismo, aunque el PROTOCOLO contempla su aplicación también a la LECHE BRONCA con origen en el estado de Chihuahua y la creación de nuevas casetas de inspección adicionales a las que se ubican a la entrada de Chihuahua, en la práctica únicamente se ha establecido el PUNTO DE

INSPECCIÓN; lo cual contribuye a la imposición de un régimen diferenciado según el origen de la LECHE BRONCA en cuestión, tal cual se analiza a continuación.

2. Barreras normativas relativas al establecimiento de puntos de inspección y al análisis de la LECHE BRONCA

La LEY DE GANADERÍA y el PROTOCOLO contienen diversos preceptos, que analizados en su conjunto tienden a definir el establecimiento de puntos de inspección y la manera en la que se realizará el análisis de la calidad e inocuidad de la LECHE BRONCA en el MERCADO RELEVANTE.

LEY DE GANADERÍA:

Precepto de la LEY DE GANADERÍA	Conclusiones
<p>“Artículo 5. La Secretaría, además de las atribuciones contempladas en el artículo 32 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, tendrá las siguientes:</p> <p>[...]</p> <p>VIII. Organizar y dirigir los servicios de inspección, vigilancia y control de ganado, productos y subproductos en el Estado.</p> <p>[...]</p> <p>XVIII. Crear, modificar o suprimir zonas de inspección ganadera, tomando en cuenta vías de comunicación, vías pecuarias y centros de comercialización, pudiendo solicitar la opinión de los organismos auxiliares.</p> <p>[...]</p> <p>XIX. Crear, modificar o suprimir los puntos o casetas de verificación en el Estado. [...]”[énfasis añadido]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La SDR se encuentra facultada para crear, modificar, o suprimir casetas o puntos de verificación de LECHE BRONCA, así como para organizar y dirigir las inspecciones.
<p>“Artículo 57. La inspección de ganado, sus productos y subproductos, estará a cargo del Departamento de Ganadería de la Secretaría, quien designará el lugar en que esta se llevará a cabo por conducto de los inspectores, y tendrá por objeto verificar la legal procedencia y el cumplimiento de las disposiciones sanitarias, en toda movilización de ganado, productos y subproductos de los mismos en el Estado”. [énfasis añadido]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La SDR es quien designará el lugar en que se llevará a cabo la inspección de productos y subproductos ganaderos, así como a los inspectores ganaderos. • La inspección de la SDR tiene por objeto verificar la legal procedencia y el cumplimiento de las disposiciones sanitarias en toda movilización de productos ganaderos en Chihuahua.
<p>“Artículo 58. La Secretaría designará y removerá, en su caso, a los inspectores de ganadería y les brindará la capacitación necesaria”. [énfasis añadido]</p>	
<p>“Artículo 61. Son facultades y obligaciones de los inspectores de ganadería:</p> <p>I. Revisar el ganado, sus productos y subproductos en tránsito, exigiendo los documentos previstos en los artículos 79, 80, 84 y 163 de esta Ley.</p> <p>II. Detener a los animales, sus productos y subproductos, que se hallen en tránsito o en lugares públicos o privados, como centros de acopio, rastros, estaciones cuarentenarias y corrales, cuya procedencia legal y/o sanitaria no esté comprobada, dando parte inmediatamente a la autoridad competente.</p> <p>[...]</p> <p>VI. Verificar el cumplimiento de las medidas sanitarias decretadas por la autoridad competente en relación con el ganado, sus productos y subproductos [...]” [énfasis añadido]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los inspectores se encuentran facultados para exigir cierta documentación al revisar los productos y subproductos ganaderos en tránsito, asimismo pueden detenerlos en caso de que su procedencia no esté comprobada y verificar el cumplimiento de medidas sanitarias.
<p>“Artículo 130. En los casos de productos lácteos destinados a los centros de acopio, procesadoras e industrializadoras de estos, la persona que los entregue deberá informar al administrador o persona encargada</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando se trate de productos lácteos destinados a un centro de acopio, se deberá identificar su procedencia y el número de litros transportados.



COMISIÓN FEDERAL DE
COMPETENCIA ECONÓMICA

12008

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

<p>los datos necesarios que identifique claramente la procedencia de lo entregado y el número de litros de leche movilizados, de los litros de leche transformados en subproductos en el mes, quien a su vez deberá rendir los informes correspondientes dentro de los tres días siguientes al término del mes a la Secretaría y al organismo de control de la leche. En caso de que se detecten irregularidades en movilizaciones de productos lácteos, se inmovilizarán los mismos dando aviso de inmediato a las autoridades correspondientes, para que se practiquen las investigaciones procedentes” [énfasis añadido]</p>	<p>pudiendo inmovilizar los mismos en caso de irregularidades.</p>
---	--

PROTOCOLO¹⁶⁷

Precepto del PROTOCOLO	Conclusiones
<p>“1.1. El ‘Protocolo para la Inspección y Análisis de la Calidad e Inocuidad de la Leche’ es de observancia obligatoria en el Estado de Chihuahua”. [énfasis añadido]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El ámbito de aplicación geográfico del PROTOCOLO es el estado de Chihuahua.
<p>“1.2. La ejecución y aplicación de la misma le corresponde a la Secretaría de Desarrollo Rural, de conformidad con los artículos 3, 5 fracciones VIII, IX, XI, XVII, XVIII y XIX, 57, 125, 126, 129, 130, 131, 133, 139, 140, 143, 146, 219, 222 y demás relativos y aplicables de la Ley de Ganadería del Estado de Chihuahua”. [énfasis añadido]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El PROTOCOLO indica que la aplicación y ejecución de dicha norma le corresponde a la SDR en términos de la LEY DE GANADERÍA.
<p>“1.3. En base a las consideraciones previamente formuladas y atendiendo a la geografía de la entidad, la Secretaría considera procedente y necesario designar como punto de inspección y análisis de la calidad e inocuidad de la leche, sin perjuicio de las actividades que en ellas se realizan, las Casetas Ganaderas y Zoonosanitarias ubicadas en el Estado de Chihuahua, de conformidad con el Artículo 5 fracción XIX de la invocada Ley; en las cuales se ejecutará el presente Protocolo.” [énfasis añadido]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El PROTOCOLO designa como punto de inspección y análisis de la calidad e inocuidad de la LECHE BRONCA a las casetas ganaderas y zoonosanitarias en Chihuahua, sin embargo, dichas casetas no se encuentran definidas en la LEY DE GANADERÍA.
<p>“1.4. En base al artículo 5 de la Ley de Ganadería del Estado de Chihuahua, y sin perjuicio de las facultades y obligaciones que se confiere a los inspectores de ganadería en el artículo 61 del citado ordenamiento, se les comisiona por el titular de la Secretaría para que como representantes de los órganos normativos, ejecuten y apliquen las medidas de inspección y verificación pertinentes para el control de la movilización de productos y subproductos lácteos.” [énfasis añadido]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los inspectores de ganadería se encuentran comisionados por la SDR para que ejecuten y apliquen las medidas de inspección y verificación para el control de la movilización de productos y subproductos lácteos.
<p>“2.1. DOCUMENTACIÓN DE PROPIEDAD (CARTA PORTE).- Documentación que deberá llevar consigo la persona que transporte leche, la cual deberá de contener los siguientes datos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Fecha. Dirección y datos del lugar de origen (estado, municipio, dirección de la granja lechera y/o planta lechera y/o estación donde se produce); II. Lugar de destino (planta lechera, estación receptora o estación de transferencia o de acopio de la leche que se transporta). III. Número de flejes; IV. Datos de la unidad de transporte: número económico. Número de placas emitido por la autoridad del Estado de origen; V. Cantidad de litros y/o kilos que se transporta. <p>El documento deberá tener sello de la empresa y firma del responsable de la empresa. La leche que se pretenda ingresar deberá coincidir con la documentación presentada.” [énfasis añadido]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Durante la inspección de la LECHE BRONCA el transportista deberá presentar la carta porte, que servirá para acreditar la propiedad de su carga.

¹⁶⁷ Dicha norma entró en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, de conformidad con el artículo “PRIMERO” transitorio del PROTOCOLO.

<p>“2.2. Formatos que deberán llenarse en el punto de inspección y análisis de la calidad e inocuidad de la leche: 2.2.1 ACTA CIRCUNSTANCIADA. - Acta en la cual se describe la procedencia de la leche, el lugar de origen, los datos generales de la unidad de transporte, los datos generales de la persona que la transporta y las características de las muestras que se tomen, así como las observaciones que se consideren pertinentes. Dentro de esta acta deberán llenarse los apartados correspondientes, según lo inspeccionado y verificado por el (la) inspector(a) Ganadero. 2.2.2. ACTA DE REGRESO A SU LUGAR DE ORIGEN.- Formato mediante el cual se regresa a su lugar de origen la leche que resulte positiva a cualquiera de las pruebas de calidad e inocuidad, así como aquellos que no presenten la documentación de propiedad (carta porte), o que dicha documentación presente irregularidades. 2.2.3. PRUEBAS DE LABORATORIO PARA EL ANÁLISIS DE LA CALIDAD E INOCUIDAD DE LA LECHE.- Formato en el cual se registrarán todas las muestras que se tomen para el análisis de la leche, así como los resultados de las pruebas. Dichas pruebas tienen como finalidad comprobar la calidad e inocuidad de la leche”. [énfasis añadido]</p>	<ul style="list-style-type: none"> Existen tres formatos que pueden llenarse en el PUNTO DE INSPECCIÓN, los cuales consisten en: (i) acta circunstanciada; (ii) acta de regreso a su lugar de origen; y (iii) pruebas de laboratorio. El formato de acta de regreso a su lugar de origen implica que se obtuvieron resultados positivos en cualquiera de las pruebas de calidad e inocuidad previstas en el PROTOCOLO, que se incumplió con el deber de presentar la documentación de propiedad o que ésta presentó irregularidades. El formato de pruebas de laboratorio de análisis de calidad e inocuidad de la leche tiene como objetivo el registro de todas las muestras que se toman para el análisis de la leche y sus resultados.
<p>“DE LAS CAUSAS DE REGRESO A SU LUGAR DE ORIGEN ----- 3.1. QUE NO SE PRESENTE LA DOCUMENTACIÓN DE PROPIEDAD (CARTA PORTE). - La persona que transporte la leche y no presente la documentación anteriormente descrita [...] será regresada a su lugar de origen, levantándose el acta circunstanciada correspondiente 3.2. QUE LA DOCUMENTACIÓN DE PROPIEDAD RESULTE IRREGULAR.- La persona que transporte la leche que no pueda acreditar lo contenido en la pipa con la documentación requerida, será rechazada y se procederá a levantar el acta circunstanciada correspondiente. 3.3 QUE LAS PRUEBAS DE CALIDAD E INOCUIDAD DE LA LECHE RESULTEN POSITIVAS.- Las muestras que se tomen para realizar los análisis de calidad e inocuidad, y que resulten positivos a la prueba de anillo en leche (prueba de Bang), prueba de antibiótico en leche (tetraciclina y betalactámicos), prueba de alcohol al 68%, prueba de neutralizantes (urea, peróxido de hidrogeno, neutralizantes), prueba de acidez en leche (representada en ácido láctico), análisis de las propiedades y cualquier alteración físico química de la leche, serán remitidos a su lugar de origen, levantándose el acta circunstanciada correspondiente”. [énfasis añadido]</p>	<ul style="list-style-type: none"> Las causas por las que los inspectores en el PUNTO DE INSPECCIÓN regresan la LECHE BRONCA a su lugar de origen son: (i) la falta de presentación de la “carta de porte”; (ii) la omisión de acreditar que el contenido de la “pipa” coincide con la documentación requerida; (ii) resultados positivos en las pruebas de calidad e inocuidad previstos en el PROTOCOLO. Las pruebas que se realizan para verificar la calidad e inocuidad de la leche consisten en: (i) prueba de anillo en leche; (ii) prueba de antibiótico en leche; (iii) prueba de alcohol al 68%; (iv) prueba de neutralizantes; (v) prueba de acidez en leche; (vi) análisis de propiedades y cualquier alteración fisicoquímica.
<p>“4.1. El (la) Inspector(a) deberá contar con la Identificación oficial que lo(a) acredite como Inspector(a) del Gobierno del Estado. 4.2. Tener el oficio de Comisión otorgado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Rural y mostrarlo a la persona que transporta la leche que será objeto de inspección. 4.3. Informar a la persona que transporta la leche que se inspecciona, el motivo por el que se detiene e inmoviliza. 4.4. Informar con cordialidad y objetividad la revisión que realiza con fundamento en la Ley de Ganadería del Estado de Chihuahua. 4.5. El (la) inspector(a) deberá revisar que la persona que pretenda ingresar la leche fluida a granel cumpla con la documentación de propiedad y de movilización del lugar de origen y destino. (Si no cuenta con la documentación requerida, se remitirá a su lugar de origen).</p>	<ul style="list-style-type: none"> Las inspecciones en el PUNTO DE INSPECCIÓN se practicarán a todos los que movilicen leche cruda. Se establece ciertas formalidades para verificar la inspección dentro de las que se incluyen la identificación del inspector, la debida fundamentación de la diligencia, la elaboración de un acta circunstanciada, y la toma de notas respecto a las inspecciones realizadas en una bitácora; asimismo se reitera que se debe de presentar la documentación que acredite la propiedad del producto bajo pena de remitirse a su lugar de origen en caso de no acreditar tal propiedad. Durante el tiempo en que se realicen las pruebas, la pipa permanecerá en la caseta.

8
uy



12010

COMISIÓN FEDERAL DE
COMPETENCIA ECONÓMICA

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

<p>4.6. La inspección será dirigida a todos los tipos de transporte de carga ligera o pesada que movilicen leche cruda.</p> <p>4.7. El (la) inspector(a) que identifique irregularidades en la forma como se transporte la leche, dará aviso inmediato a la autoridad competente, fundamentándose dicho acto en la violación a las normas oficiales mexicanas y sanitarias vigentes y aplicables.</p> <p>[...]</p> <p>4.8. El (la) inspector(a) procederá a retirar el fleje de origen, el cual será entregado a la persona que transporta la leche, tomará registro de él en el acta circunstanciada correspondiente.</p> <p>4.9 Una vez retirado el fleje se procederá a tomar la muestra por las personas capacitadas y autorizadas por el Gobierno del Estado y se le proporcionará una muestra de la misma toma a la persona que transporta la leche.</p> <p>4.10 El (la) inspector(a) y el personal autorizado por Gobierno del Estado, deberán apearse a las buenas prácticas de higiene en la toma, manejo y resguardo de la muestra, de acuerdo al Protocolo de Procedimientos de Laboratorio para el Análisis de Leche.</p> <p>4.11 Llenará el Acta de Inspección que tiene por objeto tomar una prueba para el Análisis de la Calidad e inocuidad de la Leche</p> <p>4.12 la pipa deberá de permanecer en la caseta, por el tiempo que las pruebas correspondientes se realizan.</p> <p>4.13 Una vez que se tienen los resultados de las pruebas se procederá a lo siguiente:</p> <p>4.13.1 Si las pruebas resultan positivas [...]</p> <ul style="list-style-type: none"> -antibióticos (betalactámicos o tetraciclinas). -conservadores (peróxido de hidrógeno, urea, neutralizantes). -ácido láctico -brucelosis. - o cualquier alteración físico química de la leche. <p>Se procederá a notificar a la persona que regrese a su lugar de origen, levantándose el acta circunstanciada correspondiente</p> <p>4.13.2. Si los resultados son negativos a todas las pruebas antes mencionadas. se procederá a flejar la pipa y se tomará registro del número de fleje.</p> <p>4.14. El (la) inspector(a) estará en aptitud de permitir que la pipa continúe el camino a su destino, sin perjuicio de que posteriormente se inspeccione la llegada del producto al lugar de destino mencionado.</p> <p>4.15. El (la) inspector(a) llenará su bitácora con las inspecciones realizadas.”. [énfasis añadido]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Si las pruebas de sanidad e inocuidad resultan positivas se regresa la LECHE BRONCA a su lugar de origen, de ser negativos se tomarán los datos del flete y éste continuará con su ruta, sin perjuicio de que sea inspeccionado nuevamente al llegar a su destino. • No se prevén tiempos de atención, ni de duración de la inspección, lo cual se contrapone al considerando primero del PROTOCOLO,¹⁶⁸ pues en éste se reconoce la naturaleza perecedera de la LECHE BRONCA; sin embargo, en el PROTOCOLO se establece un mecanismo de inspección de dicho producto que aumenta los riesgos de mermas por tiempo de traslado. • En caso de que se identifiquen irregularidades en el transporte de la leche, avisará a las autoridades competentes.
<p>“5.1 PARÁMETRO DE ACTUACIÓN. El presente Protocolo es diseñado con el propósito de que el personal operativo, dependiente del Departamento de Ganadería de la Secretaría de Desarrollo Rural de Gobierno del Estado de Chihuahua, establezca una homogeneidad en la toma de decisiones, aplicando correctamente la normatividad y evitando con esto que se pierda la esencia de las disposiciones legales que en materia del control de la producción de la leche se ha establecido y que por falta de decisiones rápidas y acertadas se afecte la economía de particulares o empresas. [...]</p> <p>5.2 ÁREA DE INSPECCIÓN DE LA CALIDAD DE LA LECHE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El PROTOCOLO prevé los procedimientos de laboratorios para el análisis de la leche con la finalidad de establecer una homogeneidad en la toma de decisiones por parte del personal operativo de la SDR. • El área de inspección de la calidad de la leche es el espacio físico donde se realiza la revisión de las condiciones de la leche, que en la práctica se encuentra en el PUNTO DE INSPECCIÓN. Entre sus principales objetivos se encuentran analizar la calidad de la leche, verificar dicho producto cuando

¹⁶⁸ “[...] la leche es altamente susceptible a la contaminación y el deterioro, afectándose su calidad por las condiciones higiénicas y sanitarias de producción, almacenamiento y transporte [...]”.

[Handwritten marks]

[Handwritten mark]

Es el lugar donde se realiza la revisión de las condiciones de la leche, lo que se hace de manera precisa y donde los (las) inspectores(as) y personal autorizado de laboratorio son piezas claves en el control y registro de la leche que entra al Estado de Chihuahua.

Objetivo:

- **Analizar la calidad de la leche por medio de pruebas de laboratorio.**
- **Verificación de la leche en tránsito que ingrese al Estado de Chihuahua.**

• *Prevención de la introducción de leche en mal estado.*

• *Prevención de enfermedades zoonóticas por el agente etiológico Brucellaspp.*

• *Trabajar en conjunto con la Fiscalía General del Estado para la prevención de la introducción de leche contaminada y/o de mala calidad.*

• **Contar con un mejor control acerca de la comercialización de la leche que se introduce al Estado de Chihuahua.**

• **Acciones:**

• *Actuar en cumplimiento a la Ley de Ganadería del Estado del Estado de Chihuahua, Ley Federal de Sanidad Animal, Ley General de Salud, Código Penal del Estado de Chihuahua y demás ordenamientos jurídicos aplicables.*

• *Constante monitoreo en las casetas instaladas y ubicadas en entradas al Estado de Chihuahua.*

• *Rotación de personal de inspección.*

• *Estricto apego a las Normas Oficiales Mexicanas y Normas Mexicanas.*

• *Instalación de nuevas casetas de Inspección en puntos estratégicos.*

5.2.1 MATERIAL NECESARIO PARA EL MUESTREO DE PIPA:

[Enuncia los materiales para realizar muestreo de pipas]

5.2.2 PROCEDIMIENTO PARA TOMA DE MUESTRA DE LA PIPA:

[Explica cómo se toman las muestras de LECHE BRONCA]

5.3 PRUEBA DE ANILLO EN LECHE (PRUEBA DE BANG).

[Explica en qué consiste la prueba de anillo de leche y su propósito]

5.3.1 METODOLOGÍA PARA LA PRUEBA DE ANILLO EN LECHE

[Se detalla la metodología para llevar a cabo la prueba de anillo en leche]

5.3.2 INTERPRETACIÓN DE LA PRUEBA DE ANILLO EN LECHE.

Lectura	Color del anillo y de la columna de leche
-	Anillo de crema color blanco, la columna de leche color lila y/o azulada
+	Anillo y columna de leche con la crema del mismo color (morado o azulino)
++	Anillo de crema el color (morado o azul) es mas [sic] pronunciado que el resto de la columna de leche
+++	Anillo de crema de color morado o azul marcado; pero la columna de leche se observa con algo de color.
++++	Anillo de crema morado o azul intenso, la columna de leche es de color blanco.

Los resultados en cuanto a las reacciones se clasifican Negativas o Positivas, las mismas que se deben señalar en el 'Acta de Pruebas de Laboratorio para el Análisis de la Calidad e Inocuidad de la Leche'.

5.4 PRUEBA DIE ANTIBIÓTICO EN LECHE (SNAP DUO BETALACTÁMICOS Y TETRACICLINAS)

se encuentre en tránsito e ingrese al estado de Chihuahua, prevenir la introducción de leche en "mal estado", prevenir enfermedades zoonóticas y contar con un mejor control acerca de la comercialización de la leche que se introduce al estado de Chihuahua.

- El PROTOCOLO establece la forma en que se llevan a cabo cada una de las pruebas de calidad e inocuidad de la leche, así como su utilidad y los parámetros de interpretación de los resultados de dichas pruebas.
- Además de las pruebas previstas en el PROTOCOLO también se contará con un analizador de las propiedades de la leche, sin establecer las medidas sanitarias sobre la toma de muestras para este mecanismo de control. Por tanto, conforme al PROTOCOLO se pueden practicar a la LECHE BRONCA en movimiento cinco pruebas más el análisis de propiedades de la leche; lo cual evidentemente conlleva un retraso en el tiempo de traslado de dicho producto.

8
Luy



12012

<p>[Indica la finalidad de la prueba de antibiótico en leche partiendo del análisis de los antibióticos]</p> <p>5.4.1 Metodología para la prueba de antibiótico en leche: [Se detalla la metodología para la prueba de antibiótico en leche]</p> <p>5.5 PRUEBA DE ALCOHOL EN LECHE CRUDA [Se explica la finalidad de la prueba de alcohol en leche cruda].</p> <p>5.5.1 Metodología para la prueba de alcohol al 68% en leche cruda: [Se detalla la metodología de la prueba de alcohol al 68% en leche cruda].</p> <p>5.5.2 Interpretación Se considera positiva la prueba si se observan partículas coaguladas de caseína (cuajada) en la pared del tubo de ensayo o en todo el tubo, por lo que la leche no podrá ser aceptada y se levantará la respectiva Acta Circunstanciada.</p> <p>5.6 Prueba de acidez en leche cruda (expresada en ácido láctico). [Indica la finalidad de la prueba de acidez en leche cruda]</p> <p>5.6.1 Metodología para la prueba de acidez en leche cruda [Indica la metodología de la prueba de acidez en leche cruda]</p> <p>5.6.2 Interpretación Resulta positiva si al hacer el procedimiento la prueba se torna de color rosa. Para determinar el porcentaje de acidez se multiplican los mililitros que se usaron de hidróxido de sodio al .1 % X diez, y ese será el resultado evaluado en grados Dornic (°D). [aparece una imagen con resultados positivos y negativos]</p> <p>5.7 Prueba de conservadores en leche (neutralizantes, peróxido de hidrógeno y urea) [Indica la finalidad de la prueba de conservadores en leche]</p> <p>5.7.1 Metodología para la prueba de neutralizantes en leche cruda [Indica la metodología de la prueba de neutralizantes en leche]</p> <p>5.7.2 Interpretación Se pone la tira reactiva por arriba del frasco de procedencia y se busca el color que se tiñó en la tira reactiva con el color que aparece en el frasco y así se marca la prueba como positiva o como negativa. Si se marca positiva tiene que anotarse el número que viene en el frasco. [Aparece una imagen con diferentes colores y signos sobre neutralizantes, hidrógeno de peróxido y urea]</p> <p>Aparte de las pruebas mencionadas en el apartado 5, protocolo de procedimientos del laboratorio para el análisis de la leche, se contará con un analizador de las propiedades de la leche, el cual arroja como el que se muestra la figura no. 1 [sic]". [énfasis añadido]</p>	
<p>"APARTADO 6. PUNTO DE UBICACIÓN" [Se observa un mapa que señala la ubicación del PUNTO DE INSPECCIÓN]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El PROTOCOLO estableció el PUNTO DE INSPECCIÓN¹⁶⁹ en los límites del municipio de Jiménez, Chihuahua. El PUNTO DE INSPECCIÓN es el único en el que en la práctica se ha realizado un control de sanidad e inocuidad de la LECHE BRONCA ejercido por los inspectores de ganadería, lo cual se traduce en que la única LECHE BRONCA que ha sido revisada es la que proviene de otros estados y no la que tiene su origen en Chihuahua.

¹⁶⁹ De conformidad con lo manifestado por el Jefe del Departamento Jurídico de la SDR mediante Oficio número SDR-060/2018 presentado en la OFICIALÍA el veintidós de febrero de dos mil dieciocho (folio 731).

Adicionalmente y con relación al PUNTO DE INSPECCIÓN, de las constancias del EXPEDIENTE se desprende que SENASICA autorizó de manera previa a la expedición del PROTOCOLO la operación de un PVI en Chihuahua, identificado como Jiménez, ubicado en “*km 228 Carretera Federal 49 tramo Jiménez – Zavala, poblado Jiménez, municipio de Jiménez*”, cuya materia de inspección es “*zoosanitaria*”, conforme a las Normas Oficiales Mexicanas “*NOM-001-ZOO-1994 NOM-005-ZOO-1993 NOM-013-ZOO-1994 NOM-031-ZOO-1995 NOM-041-ZOO-1995 y el Acuerdo influenza aviar Notificable Garrapata Boophilus spp*”.¹⁷⁰

Asimismo, SENASICA refirió que en ninguno de los veintiún PVI del estado Chihuahua se autorizó la inspección de LECHE BRONCA al ser un producto no regulado,¹⁷¹ así como que el PUNTO DE INSPECCIÓN no es ninguno los PVI autorizados por SENASICA en materia fitozoosanitaria.¹⁷²

Por tanto, la realización de tales inspecciones a la LECHE BRONCA en el PUNTO DE INSPECCIÓN, así como los diversos requisitos exigidos para ingresar LECHE BRONCA a Chihuahua, como consecuencia de la aplicación del PROTOCOLO y de la LEY DE GANADERÍA, constituyen una restricción para el acceso de la LECHE BRONCA a Chihuahua, que genera ventajas a favor de los SUMINISTRADORES de LECHE BRONCA provenientes de dicho estado.

Por otro lado, en relación con el acceso a canales de distribución, las barreras normativas anteriormente descritas también han afectado el tiempo para abastecer el MERCADO RELEVANTE, el cual es crucial en la medida en que el suministro de la LECHE BRONCA se realiza por transporte terrestre y se busca minimizar costos y mantener la calidad del producto. En este sentido, tal como se expuso en la sección “*Costos y probabilidades de los usuarios de acudir a otros mercados*” de esta resolución, se registraron tres tiempos de traslado de la LECHE BRONCA: (i) un tiempo mínimo de 22.7 (veintidós punto siete) minutos; (ii) una media de 372.29 (trescientos setenta y dos) minutos; y (iii) un tiempo máximo de 1,046.85 (mil cuarenta y seis punto ochenta y cinco) minutos.

¹⁷⁰ Tal cual se señala en el oficio número “*B00.03.03.02.02*” de quince de abril de dos mil trece, emitido por el Director General de SENASICA, que obra en la unidad de almacenamiento masivo presentada como anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el veintidós de febrero de dos mil dieciocho, signado por el Jefe del Departamento Jurídico de la SDR (folios 725 a 747).

¹⁷¹ Específicamente el Director en Jefe de SENASICA manifestó en el oficio número B00.-094, presentado en la OFICIALÍA el cuatro de abril de dos mil dieciocho, lo siguiente:

“*a) Indique los PVI autorizados en el estado de Chihuahua.*”

R= De conformidad con el Artículo Segundo Transitorio del referido AVISO de PVI, el número de éstos actualmente es de 21 PVI autorizados, de los cuales 19 realizan verificación en materia zoosanitaria; destacando que en ninguno se autoriza la inspección de la leche. (Anexo I).

b) Indique si la leche bronca de bovino (LECHE BRONCA) es una mercancía regulada de conformidad con lo establecido por el artículo 4 de la LEY DE SANIDAD.

R= La LECHE BRONCA desde el punto de vista zoosanitario para su movilización, no es una mercancía regulada.” (folio 1804).

¹⁷² Específicamente el Director en Jefe de SENASICA manifestó en el oficio número B00.-094, presentado en la OFICIALÍA el cuatro de abril de dos mil dieciocho, lo siguiente: “*es importante destacar que la caseta instalada por el Gobierno del Estado de Chihuahua para implementar el PROTOCOLO, no corresponde al PVI de Ciudad Jiménez que fue autorizado por este órgano desconcentrado en materia fitozoosanitaria para verificar el cumplimiento de las disposiciones en Moscas de la fruta, Plagas del algodón, Varroasis, Tuberculosis bovina, Brucelosis en los animales e Influenza aviar notificable [...]*” (folio 1086).



12014

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

Sin embargo, se observó que durante el periodo de dos mil diecisiete a dos mil dieciocho la LECHE BRONCA con origen en los MUNICIPIOS SUMINISTRADORES ajenos al estado de Chihuahua fue sometida a inspecciones con una duración de ochenta y un minutos (es decir, una hora con veintidós minutos),¹⁷³ lo cual incrementa los tiempos de traslado, constituyendo por tanto dichas inspecciones una barrera a la entrada para los actuales y potenciales SUMINISTRADORES de LECHE BRONCA. En consecuencia, el PROTOCOLO y algunas disposiciones de la LEY DE GANADERÍA constituyen barreras normativas a la competencia en términos del artículo 3 de la LFCE y 7 de las DR al limitar el acceso a Chihuahua de SUMINISTRADORES de LECHE BRONCA de otros estados.

- Consecuencias de las barreras normativas

De conformidad con lo anterior, algunas de las consecuencias generadas por las barreras normativas anteriormente mencionadas, y que serán analizadas con mayor profundidad en la sección "IV.3 Efectos anticompetitivos derivados de la existencia de barreras normativas a la entrada y la expansión" son las siguientes:

i. Ventajas artificiales a los SUMINISTRADORES ubicados dentro del estado de Chihuahua

Se cuenta con evidencia sobre el número total de litros de LECHE BRONCA inspeccionados por la SDR, los cuales ascendieron a más de diecisiete millones; de los cuales más de seis millones de litros de LECHE BRONCA no fueron aprobados por la SDR, es decir, dicho volumen de LECHE BRONCA no pudo llegar a la INDUSTRIA LÁCTEA del estado de Chihuahua.

ii. Incremento en precios

Asimismo, del análisis del comportamiento de los precios de compraventa de la LECHE BRONCA procedente de otros estados durante el periodo de dos mil doce a dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, se desprende que antes de la implementación del PROTOCOLO (abril de dos mil diecisiete) el precio de compraventa de origen foráneo no experimentaba un crecimiento sostenido a lo largo del año, sino que mostraba oscilaciones en un nivel por debajo de los \$6.00 (seis pesos 00/100 M/N) por litro, en los primeros dos trimestres del dos mil diecisiete; sin embargo, después de la implementación del PROTOCOLO, el nivel de precios aumentó y alcanzó los \$6.44 (seis pesos 44/100 M.N) por litro. En ese sentido, se observa un incremento promedio del nivel de precios de compraventa entre abril y diciembre de dos mil diecisiete, de al menos el 9% (nueve por ciento) por litro, con respecto a los promedios observados en los mismos meses entre dos mil doce y dos mil dieciséis.¹⁷⁴

¹⁷³ De conformidad con la información contenida en la unidad de almacenamiento masivo, presentada como anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el veintidós de febrero de dos mil dieciocho, signado por el Jefe del Departamento Jurídico de la SDR (folios 725 a 747).

¹⁷⁴ De conformidad con la información que obra en los siguientes archivos electrónicos: (i) [REDACTED] contenido en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el cinco de junio de dos mil dieciocho por [REDACTED] (folios [REDACTED]); (ii) [REDACTED] contenido en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho por [REDACTED] (folios [REDACTED]); (iii) [REDACTED] contenido en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por [REDACTED] (folios [REDACTED]); (iv) [REDACTED] contenida en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por [REDACTED] (folios [REDACTED]); (v) [REDACTED]



iii. Pérdida neta del bienestar social

Los incrementos sostenidos del PMR y de los precios de compraventa implicaron una reducción en el bienestar del consumidor, toda vez que éstos tuvieron que pagar un sobreprecio que osciló entre \$0.22 (veintidós centavos) y \$0.26 (veintiséis centavos) por litro de LECHE BRONCA aproximadamente. Dicho sobreprecio implicó una reducción en el excedente de los demandantes de LECHE BRONCA de al menos \$279,879,000 (doscientos setenta y nueve millones ochocientos setenta y nueve mil pesos 00/100 M.N.).¹⁷⁵

Por otro lado, los SUMINISTRADORES provenientes de otros estados han visto disminuido el volumen sus ventas con motivo de la aplicación del PROTOCOLO, ya que tuvieron una reducción en el volumen de ventas a partir de abril de dos mil diecisiete (fecha de entrada en vigor del PROTOCOLO). El volumen de venta de los SUMINISTRADORES se redujo drásticamente en dos mil diecisiete, pasando de alrededor de 5.88 (cinco punto ochenta y ocho) a 4.38 (cuatro punto treinta y ocho) millones de litros entre de abril y agosto, respectivamente.¹⁷⁶ Asimismo, algunos agentes manifestaron que también a partir de la entrada en vigor del PROTOCOLO el número de clientes disminuyó debido a que el SUMINISTRADOR foráneo canceló las ventas o por el incremento de los costos que implicó una disminución de la clientela.¹⁷⁷ **Precio de compra de LECHE BRONCA en el estado de Chihuahua por Liconsa para programas sociales**

contenido en disco compacto adjunto al escrito presentado en la OFICIALÍA el quince de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] **
[redacted] ** (folios [redacted] **); y (vi) [redacted] **

contenido en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el veintidós de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] ** (folios [redacted] **)

¹⁷⁵De conformidad con la información que obra en los siguientes archivos electrónicos: (i) [redacted] ** contenido en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el cinco de junio de dos mil dieciocho por [redacted] ** (folios [redacted] **); (ii) [redacted] ** contenido en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] ** (folios [redacted] **); (iii) [redacted] ** contenido en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] ** (folios [redacted] **); (iv) [redacted] ** contenida en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] ** (folios [redacted] **); (v) [redacted] ** contenido en disco compacto adjunto al escrito presentado en la OFICIALÍA el quince de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] ** (folios [redacted] **); y (vi) [redacted] ** contenido en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el veintidós de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] ** (folios [redacted] **)

¹⁷⁶De conformidad con la información que obra en los siguientes archivos electrónicos: (i) [redacted] ** contenido en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el cinco de junio de dos mil dieciocho por [redacted] ** (folios [redacted] **); (ii) [redacted] ** contenido en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] ** (folios [redacted] **); (iii) [redacted] ** contenido en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] ** (folios [redacted] **); (iv) [redacted] ** contenida en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] ** (folios [redacted] **); (v) [redacted] ** contenido en disco compacto adjunto al escrito presentado en la OFICIALÍA el quince de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] ** (folios [redacted] **); y (vi) [redacted] ** contenido en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el veintidós de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] ** (folios [redacted] **)

¹⁷⁷ Conforme a la información contenida en el [redacted] ** contenido en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] ** (folios [redacted] **) y en el documento presentado en la OFICIALÍA el diez de julio de dos mil dieciocho por [redacted] B folio B

Handwritten marks and signatures, including a large 'X' and a signature that appears to be 'Wey'.



12016

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

Por último, de conformidad con las manifestaciones de LICONSA¹⁷⁸ y sus estados financieros¹⁷⁹, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó una ampliación presupuestal a LICONSA por un monto de \$259,100,000.00 (doscientos cincuenta y nueve millones cien mil pesos 00/100 M.N.) para la "Compra de Leche Nacional", y la Secretaría de Desarrollo Social realizó una transferencia de recursos a LICONSA para el incremento de \$1.00 (un peso 00/100 M.N.) por litro de LECHE BRONCA para el estado de Chihuahua.

3. Regulación que sustenta la existencia de barreras normativas en el MERCADO RELEVANTE

La LEY DE GANADERÍA que sustenta al PROTOCOLO contempla como objeto, entre otros, el "cumplimiento de las disposiciones sanitarias, derivadas de la normatividad federal aplicable para preservar o mejorar el estatus zoonosológico"¹⁸⁰ en Chihuahua; asimismo el PROTOCOLO refiere que "han sido creadas legislaciones federales y estatales que establecen y regulan los requisitos que se solicitan a los productores de la leche".¹⁸¹ En ese sentido se procede a analizar la normatividad federal que prevé la realización de las inspecciones y requisitos, a los que podría referirse el PROTOCOLO, para la movilización de LECHE BRONCA en Chihuahua.

Al respecto, se observan ciertas Normas Oficiales relacionadas con el MERCADO RELEVANTE dentro de las que se encuentran la Norma Oficial Mexicana NOM-243-SS1-2010¹⁸² emitida por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, en ejercicio de sus facultades;¹⁸³ la NOM-022-SSA2-2012¹⁸⁴ emitida por el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades y la NOM-041-ZOO-1995¹⁸⁵ emitida por la SAGARPA;¹⁸⁶ sin que ninguna de éstas haga referencia a inspecciones o análisis de la LECHE BRONCA en movimiento y fuera de los laboratorios autorizados por SAGARPA.

Asimismo, en materia de salubridad, la Secretaría de Salud y el gobierno de Chihuahua celebraron el "ACUERDO Específico de Coordinación para el ejercicio de facultades en materia de control y fomento sanitarios, que celebran la Secretaría de Salud y el Estado de Chihuahua"¹⁸⁷ en cuyas cláusulas segunda y cuarta se señala que:

¹⁷⁸ Dicha información se encuentra en el anexo adjunto al oficio número UJ/MAPO/191/2018 presentado en la OFICIALÍA el doce de junio de dos mil dieciocho, signado por el titular de la Unidad Jurídica de LICONSA (folio 8085).

¹⁷⁹ Dicho documento electrónico en formato ".pdf" cuyo título señala "Notas de los estados financieros junio 2018" que se encuentra dentro del disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el cuatro de septiembre de dos mil dieciocho (folios 11100 a 11102).

¹⁸⁰ Artículo 1º, fracción IV de la LEY DE GANADERÍA.

¹⁸¹ Considerando "SEGUNDO" del PROTOCOLO.

¹⁸² "Productos y servicios. Leche, fórmula láctea, producto lácteo combinado y derivados lácteos. Disposiciones y especificaciones sanitarias. Métodos de prueba".

¹⁸³ Artículo 3 del Reglamento de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios: "Para el cumplimiento de su objeto, la Comisión Federal tiene a su cargo las siguientes atribuciones: [...] Elaborar y emitir, en coordinación con otras autoridades competentes en los casos que proceda, las normas oficiales mexicanas [...]"

¹⁸⁴ "Para la prevención y control de la brucelosis en el ser humano".

¹⁸⁵ "Campaña Nacional contra la Brucelosis en los Animales".

¹⁸⁶ Que es la secretaría dentro de cuyas atribuciones se encuentra: "Prevenir la introducción al país de enfermedades y plagas que afecten a los animales y ejercer el control zoonosológico en el territorio nacional sobre la movilización, importación, exportación, reexportación y tránsito de animales, bienes de origen animal y demás mercancías reguladas" (artículo 6, fracción I de la Ley Federal de Sanidad Animal).

¹⁸⁷ Publicado en el DOF el veintinueve de diciembre de dos mil seis.

“Por virtud y como consecuencia de este Acuerdo de Coordinación, el ‘GOBIERNO DEL ESTADO’ ejercerá las facultades referidas al control y fomento sanitarios relacionadas con los establecimientos, productos, actividades y servicios que corresponden a [la Secretaría de Salud] en los términos definidos en las leyes y reglamentos, salvo las reservadas expresamente a la ‘COMISION’ conforme al presente Acuerdo.

[...]

Para el cumplimiento del objeto del presente Acuerdo, el ‘GOBIERNO DEL ESTADO’: I. Ejercerá las facultades materia del presente Acuerdo de conformidad con lo dispuesto por la cláusula segunda del presente instrumento, las disposiciones aplicables y las políticas, criterios, lineamientos, procedimientos y guías que al efecto establezca la ‘COMISION’;” [énfasis añadido].

Respecto a la celebración de tal acuerdo, así como a la existencia del PROTOCOLO, la Secretaría de Economía manifestó lo siguiente:

“[...] las pruebas que realiza el Gobierno del Estado de Chihuahua a la leche cruda o bronca que transita en el estado, conforme al [PROTOCOLO], para la detección de bacterias o microorganismos, como pueden ser la Brucelosis, van más allá de la norma federal que la [Secretaría de Salud] ha emitido con el objeto de preservar la salud humana a la cual el Gobierno del Estado de Chihuahua se debe sujetar para el ejercicio de las facultades referidas en el Acuerdo

[...]

si bien la emisión del Protocolo [PROTOCOLO] tiene como justificación el preservar la salud pública, éste va más allá de la normatividad federal [...], ya que la normatividad federal [...] no contempla la verificación en tránsito de leche cruda o bronca con el objeto de prevenir y controlar la brucelosis en el ser humano [...]”¹⁸⁸ [énfasis añadido]

Por tanto, las inspecciones y demás requisitos exigidos y verificados en el PUNTO DE INSPECCIÓN para permitir la internación de LECHE BRONCA a Chihuahua no se encuentran relacionadas con las Normas Oficiales Mexicanas o el acuerdo celebrado entre el gobierno federal y el gobierno local de Chihuahua previamente referido, por lo que las mismas no se realizan en coordinación con las autoridades federales.

B.3 Barreras que limitan la competencia en mercados internacionales

Con relación al análisis en términos de la fracción V del artículo 7 de las DR,¹⁸⁹ se determina que no existen limitaciones a la competencia en los mercados internacionales, pues tal cual se analizó en el apartado de “**Mercado Relevante**” de la presente resolución, el MERCADO RELEVANTE tiene una dimensión geográfica que abarca únicamente a los MUNICIPIOS SUMINISTRADORES, ya que la LECHE

¹⁸⁸ Conforme al contenido del escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de agosto de dos mil diecisiete por la Subsecretaría de competitividad y Normatividad de la Secretaría de Economía (folios 18 y 19).

¹⁸⁹ “Para efectos de la fracción II del artículo 59 de la Ley, pueden considerarse como barreras a la entrada, entre otras, las siguientes: [...] V. Las limitaciones a la competencia en los mercados internacionales [...]”



12018

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

BRONCA por su naturaleza perecedera presenta un tiempo máximo de traslado de veinticuatro horas,¹⁹⁰ originando altos costos de distribución.

Los costos relativos a la distribución de la LECHE BRONCA son: (i) enfriamiento y almacenamiento de la LECHE BRONCA;¹⁹¹ (ii) traslado de la LECHE BRONCA desde el lugar de acopio a las plantas procesadoras;¹⁹² (iii) mantenimiento de infraestructura y equipo; y (iv) costos administrativos.¹⁹³

B.4 Barreras constituidas por prácticas de los agentes económicos

El análisis relativo a la existencia de barreras constituidas por prácticas de los agentes económicos establecidos en el MERCADO RELEVANTE se realizará en el siguiente apartado denominado "*Comportamiento reciente de los agentes económicos*", por la estrecha relación que guardan ambos análisis.

C. Existencia y poder de competidores

¹⁹⁰ Debido a la naturaleza perecedera de la LECHE BRONCA, para su traslado ésta debe ser enfriada a una temperatura de cuatro grados centígrados a fin de ser conservada hasta por veinticuatro horas, que sería el tiempo máximo de traslado (De conformidad con el documento electrónico denominado "*Mejora Continua de la Calidad Higiénico-Sanitaria de la Leche de Vaca*", que obra en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el veintisiete de agosto de dos mil dieciocho a folios 11048 a 11051 bis). Dada la restricción del tiempo de traslado, la garantía de abasto en volumen y calidad suficiente, los costos de flete en virtud de la distancia, el precio y el costo de mantener a la LECHE BRONCA en condiciones propicias, solo algunos municipios pueden considerarse como posibles SUMINISTRADORES de la INDUSTRIA LÁCTEA en Chihuahua.

¹⁹¹ En cuanto a los costos de **enfriamiento y almacenamiento de LECHE BRONCA** es pertinente señalar que aproximadamente los precios de los tanques de almacenamiento oscilan entre \$39,999.00 (treinta y nueve mil novecientos noventa y nueve pesos 00/100 M.N.) y \$220,000.00 (doscientos veinte mil pesos 00/100 M.N.); los precios de los silos de almacenamiento varían entre \$182,000.00 (ciento ochenta y dos mil pesos 00/100 M.N.) y \$550,000.00 (quinientos cincuenta mil dólares 00/100 M.A.); los precios del enfriador Chiller ascienden aproximadamente a \$1,000.00 (mil dólares 00/100 M.A.); y los precios de cisternas pueden ascender hasta \$385,000.00 (trescientos ochenta y cinco mil pesos 00/100 M.N.), todos dependiendo de su capacidad y de si se trata de productos nuevos o usados (Conforme a la información que consta en los documentos electrónicos denominados "*Tanque 500 Lts. Con Sistema Para Enfriar Leche Acero Inox*", "*Tanque frio para leche*", "*Tanque Silo 10000lts*", "*Leche silos de almacenamiento para la venta*", "*Inyección industria 150tr enfriador de tornillo de enfriamiento de leche enfriador de la máquina*" y "*Tanque de acero inoxidable enfriador de leche*" que obran en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el veintisiete de agosto de dos mil dieciocho a folios 11048 a 11051 bis). Asimismo, se generan costos relativos a la electricidad, los salarios (de directivos, asistentes y contadores), el material de limpieza y el mantenimiento, que llegan a representar más del 80.2% (ochenta punto dos por ciento) del total de los gastos en concepto de enfriamiento para tanques colectivos y del 88.7% (ochenta y ocho punto siete por ciento) para tanques individuales (De conformidad con la información relativa a la "*Escala, calidad de la leche, y costos de enfriamiento y administración en termos lecheros de Los Altos de Jalisco*" integrada al EXPEDIENTE mediante acuerdo emitido por el DGMR el once de octubre de dos mil dieciocho a folios 11178 a 11180).

¹⁹² Se aprecia que en Chihuahua el costo de flete mínimo por litro es de \$0.06 (seis centavos) y el precio máximo por litro es de \$0.74 (setenta y cuatro centavos) mientras que, en el estado de Coahuila, el precio mínimo de transporte por litro es de \$0.38 (treinta y ocho centavos) y el precio máximo por litro es de \$0.74 (setenta y cuatro centavos). Asimismo, en el estado de Durango el precio mínimo de flete por litro es de \$0.47 (cuarenta y siete centavos) y el precio máximo por litro es de \$0.76 (setenta y seis centavos) y en el estado de Jalisco únicamente se pudo observar un precio promedio de transporte de \$0.58 (cincuenta y ocho centavos) por litro (Conforme a la información contenida en la unidad de almacenamiento masivo que obra como anexo del oficio número G00.-0105/2018 presentado en la OFICIALÍA el veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, signado por la Directora en Jefe del SIAP de SAGARPA (folios 5639 a 5643).

¹⁹³ Los costos de recogida y transporte de la LECHE BRONCA representan más del treinta por ciento (30%) de los costos de elaboración de la LECHE BRONCA. Conforme al documento electrónico titulado "*Portal lácteo Recogida y transporte*", que consta en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el veintisiete de agosto de dos mil dieciocho (folios 11048 a 11051 bis).

En cuanto al análisis previsto en la fracción III del artículo 59 de la LFCE,¹⁹⁴ tal como se analizó en la sección denominada “*Participación de mercado y capacidad de restringir el abasto*” de esta resolución: **(i)** ningún agente económico ostenta participaciones de mercado particularmente altas; **(ii)** el precio de compraventa de LECHE BRONCA se determina por diversos factores que no dependen de manera exclusiva de un agente económico en particular; y **(iii)** no se identifica algún agente económico que tuviera la capacidad de restringir el abasto de LECHE BRONCA en el MERCADO RELEVANTE.

D. Posibilidades de acceso de los agentes económicos a fuentes de insumo

Respecto al análisis de la fracción IV del artículo 59 de la LFCE,¹⁹⁵ éste resulta similar al realizado en la sección “*Sustitución de la LECHE BRONCA por parte de la demanda*” de esta resolución, por lo que se remite a dicho apartado. Asimismo, se señala que la aplicación del PROTOCOLO no ha afectado el acceso al insumo de todos los agentes económicos en el MERCADO RELEVANTE ya que éste solo se ha aplicado a los SUMINISTRADORES foráneos.

Los componentes de la **situación actual de la oferta** en el MERCADO INVESTIGADO son: **(i)** el inventario de hato lechero ganadero y sus unidades de producción;¹⁹⁶ **(ii)** el volumen de producción y las entidades federativas productoras;¹⁹⁷ y **(iii)** la estacionalidad de la producción de la LECHE BRONCA.¹⁹⁸

¹⁹⁴ “Artículo 59. Para [...] resolver sobre condiciones de [...] competencia efectiva [...], deberán considerarse los siguientes elementos: [...] III. La existencia y poder de sus competidores [...]”.

¹⁹⁵ “Artículo 59. Para [...] resolver sobre condiciones de [...] competencia efectiva [...] deberán considerarse los siguientes elementos: [...] IV. Las posibilidades de acceso del o de los Agentes Económicos y sus competidores a fuentes de insumos [...]”.

¹⁹⁶ En el “Reporte sobre las condiciones de competencia en el sector agroalimentario” de la COFECE relativo al dos mil siete, se determinó que los primeros doscientos mayores productores solamente concentran el (21.5%) veintiuno punto cinco por ciento de las ventas totales del sector. Asimismo, los resultados de la distribución a nivel nacional muestran que en dos mil siete existían doscientos cincuenta y nueve mil cuatrocientos setenta y cinco (259,475) productores primarios, quienes se encontraban fragmentados, por lo que podría existir una divergencia en los sistemas de producción menos especializados (Conforme al documento que obra en un disco compacto integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el once de julio de dos mil dieciocho a folios 10454 a 10456).

¹⁹⁷ El volumen de producción y las entidades federativas productoras, la producción primaria de la LECHE BRONCA se desarrolla en todo el territorio nacional, pero se concentra principalmente en cinco estados, que producían al dos mil diecisiete el cincuenta y siete punto cuatro por ciento (57.4%) de la LECHE BRONCA a nivel nacional: **(i)** Jalisco, con diecinueve punto seis por ciento (19.6%); **(ii)** Coahuila, con once punto cuatro por ciento (11.4%); **(iii)** Durango, con diez punto uno por ciento (10.1%); **(iv)** Chihuahua, con nueve punto tres por ciento (9.3%) y **(v)** Guanajuato, siete por ciento (7.0%) (Conforme al documento electrónico denominado “*Inventario Leche de bovino 2012 2017 (7)*” el cual obra en la unidad de almacenamiento masivo anexa al oficio número G00.-0105/2018 presentado en la OFICIALÍA el veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, signado por la Directora en Jefe del SIAP de la SAGARPA a folios 5639 a 5643).

¹⁹⁸ Por lo que se refiere a la estacionalidad de la producción de la LECHE BRONCA a nivel nacional, existe una temporada alta entre los meses de julio y agosto, así como una temporada baja que llega a su mínimo en el mes de febrero, particularmente el estado de Chihuahua presenta su nivel máximo de producción en octubre y los meses más bajos son enero y febrero (Conforme al documento electrónico denominado “*Inventario Leche de bovino 2012 2017 (7)*” el cual obra en la unidad de almacenamiento masivo anexa al oficio número G00.-0105/2018 presentado en la OFICIALÍA el veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, signado por la Directora en Jefe del SIAP de la SAGARPA a folios 5639 a 5643).



12020

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

En cuanto a la **situación actual de la demanda** en el MERCADO INVESTIGADO, es pertinente considerar los siguientes aspectos: **(i)** localización de la demanda de la LECHE BRONCA;¹⁹⁹ **(ii)** consumo de la demanda de la LECHE BRONCA;²⁰⁰ y **(iii)** estacionalidad de la demanda.²⁰¹

En lo concerniente a la **evolución de los precios**, se estimó la evolución del PMR de dos mil trece a dos mil diecisiete a nivel nacional y para los cuatro estados con el mayor número de productores de LECHE BRONCA en México, es decir: Chihuahua; Coahuila; Durango; y Jalisco.²⁰²

E. Comportamiento reciente de los agentes económicos

Con relación al análisis previsto en la fracción V del artículo 59, de la LFCE²⁰³ y la fracción VI del artículo 7 de las DR²⁰⁴ se identificaron dos tipos de comportamientos de los SUMINISTRADORES en el MERCADO RELEVANTE consistentes en la participación que éstos ejercieron: **(i)** para establecer e impulsar el PROTOCOLO; y **(ii)** en el reordenamiento del mercado de la leche y la creación del CONSEJO.

Respecto a la **participación de los SUMINISTRADORES en el estado de Chihuahua para establecer e impulsar el PROTOCOLO**, se observan diversas notas periodísticas en donde se indica la finalidad del PROTOCOLO, así como algunas manifestaciones de la SDR respecto a que algunos productores del estado de Chihuahua habían solicitado la implementación de una medida sanitaria. En particular, tales notas periodísticas refieren lo siguiente:

¹⁹⁹ Respecto a la localización de la demanda de la LECHE BRONCA, en Chihuahua existen al menos ciento cincuenta y siete (157) queserías, siete (7) pasteurizadoras y veinte (20) centros de acopio de LECHE BRONCA (De conformidad con el anexo titulado "PADRÓN 2018 QUESERÍA, CENTROS DE ACOPIO, PASTEURIZADORAS" adjunto al documento identificado como oficio número 0003960, presentado en la OFICIALÍA el veinte de abril de dos mil dieciocho, signado por la Comisionada Estatal para Protección contra Riesgos Sanitarios del Estado de Chihuahua a folios 1317 a 1323), los cuales adquieren la LECHE BRONCA principalmente del estado de Chihuahua y en municipios ubicados en los estados de Coahuila, Durango y Jalisco (De conformidad con la información contenida en la unidad de almacenamiento masivo, presentada como anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el veintidós de febrero de dos mil dieciocho, signado por el Jefe del Departamento Jurídico de la SDR a folios 725 a 747 y con la información contenida en la unidad de almacenamiento masivo, presentada como anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho, por ******* a folios *******).

²⁰⁰ Respecto al consumo de la demanda de la LECHE BRONCA, el Consumo Nacional Aparente en dos mil dieciséis ascendió aproximadamente a catorce millones seiscientos ochenta y tres mil toneladas, de las cuales tres millones setenta y seis mil (3,076,000) toneladas correspondieron a las importaciones netas (De conformidad con el documento electrónico identificado como "Boletín de Leche enero-marzo 2017" emitido por el SIAP que obra en un disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el once de julio de dos mil dieciocho a folios 10454 a 10456).

²⁰¹ Con relación a la estacionalidad de la demanda, ésta se encuentra ligada al comportamiento de la demanda de derivados o productos lácteos y al comportamiento de los precios internacionales de la LECHE EN POLVO. En Chihuahua algunos agentes económicos incrementan su consumo de LECHE BRONCA de la INDUSTRIA LÁCTEA en los periodos de aumento de producción primaria de otros estados, pues en estos periodos encuentran mejores precios (Conforme a la información que consta en el escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por **B** a folio **B**).

²⁰² Conforme a la información que consta en la unidad de almacenamiento masivo que obra como anexo del oficio número G00-0105/2018 presentado en la OFICIALÍA el veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, signado por la Directora en Jefe del SIAP de SAGARPA (Folios 5639 a 5643).

²⁰³ "Artículo 59. Para [...] resolver sobre condiciones de [...] competencia efectiva [...], deberán considerarse los siguientes elementos: [...] V. El comportamiento reciente del o los Agentes Económicos que participan en dicho mercado [...]"

²⁰⁴ "Artículo 7. Para efectos de la fracción II del artículo 59 de la Ley, pueden considerarse como barreras a la entrada, entre otras, las siguientes: [...] VI. Las restricciones constituidas por prácticas realizadas por los Agentes Económicos ya establecidos en el mercado relevante: [...]"

Nombre del archivo	Transcripción
<p>“Octavio serrata denuncia lecheros producto contaminado”²⁰⁵</p>	<p>“Un camión con alrededor de 55 mil litros de leche adulterada y posiblemente infectada de brucelosis que provenía de otro estado para ser consumida en Chihuahua, fue interceptada por la Unión Ganadera de Productores de Leche llamada Sector Social, en el municipio de Jiménez. El líder de la organización, Octavio Serrata ^[206], informó que por descuido en el filtro de revisión de Jiménez, el chofer de un tráiler procedente de Torreón, Coahuila, cargado con el producto, ingresó al estado tras lo que se alertó a las corporaciones policiacas. [...] la Unión Ganadera instaló una caseta de control de leche en la carretera Panamericana y piden al gobierno estatal instalar otras en distintas entradas para que Operen las 24 horas del día para evitar que más camiones pasen sin ser verificados [...]” [énfasis añadido].</p>
<p>“Octavio serrata denuncia lecheros producto contaminado”²⁰⁷</p>	<p>“[...] El acuerdo para el funcionamiento de la caseta de control puesta en marcha en Jiménez es que será operada por seis elementos, tres pagados por Gobierno del Estado y tres por la unión de productores. El equipo rendirá información a un consejo multidisciplinario formado especialmente. La pipa con leche adulterada que fue detectada pretendía ir a la secadora Remy Picot procedente de Torreón, y por este motivo se está analizando la posibilidad de instalar otra caseta sanitaria en la zona de Parral para evitar de todas las maneras que leche que causa problemas para la salud humana ingrese al estado. José Carreón, dirigente lechero, dijo que de forma aleatoria se están checando las pipas y a ese viaje que viene de la compañía ‘Cerritos’ de Torreón se le detectaron irregularidades en la calidad del producto como son brucelosis y algunos adulterantes que hacen que sea de mala calidad para el consumo humano y por eso se regresó. Debido a esto se está analizando la posibilidad de instalar otra caseta similar, pero ahora en la zona de Parral. ‘Creemos que los productores de fuera de la entidad van a tratar de buscar por Durango en el lado de Parral y vamos a tratar de hacer el esfuerzo de poner otra caseta por ese lado para cerrarle los caminos a la leche adulterada’, dijo José Carreón. Explicó que esa caseta y algunos de los costos corren por cuenta de los productores de todo el estado, ‘los productores arreglamos la caseta, pagamos parte del equipo de laboratorio y sostenemos con una parte de la gente que está en el laboratorio, si se pusiera otro en Parral sería también en costo para los productores’, sentenció. Mientras tanto, director de Fomento Agropecuario, adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social del Estado, Martín Solís, destacó ‘el grave problema que enfrentan los productores lecheros del estado con un precio que requiere ser incrementado y con más de mil millones de litros al año que necesitan ser protegidos del ingreso de 710 mil litros diarios que ingresan a Chihuahua’. [...]” [énfasis añadido].</p>
<p>“Nota. Protegen a productores al devolver leche contaminada”²⁰⁸</p>	<p>“[...] Protegen a productores al devolver leche contaminada [...]</p>

²⁰⁵ De conformidad con la nota periodística titulada “Trabaja Desarrollo Rural en reordenamiento del mercado de leche” contenida en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el diecinueve de enero de dos mil dieciocho en el EXPEDIENTE (folios 471 a 481).

²⁰⁶ Al respecto, dicha persona física

A

A

²⁰⁷ De conformidad con la nota periodística titulada “Denuncian lecheros de Chihuahua entrada de producto contaminado al estado” contenida en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el diecinueve de enero de dos mil dieciocho en el EXPEDIENTE (folios 471 a 481).

²⁰⁸ De conformidad con la nota periodística titulada “Protegen a productores al devolver leche contaminada” contenida en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el cuatro de septiembre de dos mil dieciocho (folios 11100 a 11102).

ley

	<p><i>Con el fin de brindar mayor apoyo, propiciar la organización de los productores, promover la calidad, inocuidad y el incremento de la productividad de la cadena láctea, el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Rural, ha devuelto más de 3 millones de litros de leche a sus lugares de origen en Coahuila, Jalisco y Durango por estar contaminada con brucelosis, tuberculosis y antibióticos.</i></p> <p><i>El 22 de febrero del presente año, la Secretaría de Desarrollo Rural de Gobierno del Estado, inicio el control estadístico de la leche en el punto de verificación e inspección ubicado en el municipio de Jiménez, para todo el producto lácteo que se transporta por esa vía, con el propósito de conocer las características sanitarias e instrumentar las acciones necesarias en el avance de las campañas fijo y zoosanitarias.</i></p> <p><i>'Hemos venido realizando acciones que fortalecen y brindan mejores oportunidades a nuestros productores y satisfacen las necesidades de los consumidores a fin de proveer los productos de la más alta calidad. El control estadístico arrojó que del 5 de junio al 28 de julio, ingresaron al estado 358 embarques que fueron rechazados por contener brúcela y antibiótico, que en números suman 3 millones 777,781 litros de leche en condiciones insalubres', informó Rubén Chávez Villagrán, secretario de Desarrollo Rural, al destacar que solo se permitió el ingreso de un producto saludable para las familias chihuahuenses.</i></p> <p><i>Cabe señalar, que los productores lecheros del sector social llevaban tiempo solicitando que se implementara esta medida sanitaria; no obstante, ningún gobierno lo había llevado a cabo, ni ejercido este nivel de compromiso con los productores lecheros chihuahuenses, hasta que la administración estatal de Javier Corral Jurado, ejerció la medida al poco tiempo del inicio de su administración.</i></p> <p><i>'Se trabaja arduamente para constituir el Comité Estatal de la Leche y el Consejo Estatal de la Leche; han sido 8 meses en los que han sido apoyados más que las pasadas administraciones', consideró Chávez Villagrán [...] con el objetivo de crear un espacio de diálogo y concertación entre los actores del sector público y privado, emitiendo opiniones y recomendaciones en la formulación de políticas públicas para el sector lechero.</i></p> <p>[...]</p> <p><i>Como consecuencia, el 25 de marzo del 2017 fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el Acuerdo SDR-AC-150/2017 mediante el que se emite el protocolo para la Inspección y Análisis de la Calidad e Inocuidad de la Leche, mediante el cual se establecieron las especificaciones, procedimientos y métodos en base a los que se debe realizar la verificación e inspección de la leche fluida, aplicable a todos los que ingresen leche al Estado así como aquellos que pasen por los puntos de verificación designados para este fin.</i></p> <p>[...] [énfasis añadido].</p>
<p><i>"Nota periodística del Gobierno del estado de Chihuahua. En vigor el Protocolo"²⁰⁹</i></p>	<p>[...]</p> <p><i>En vigor Protocolo para la Inspección y Análisis de la Calidad e Inocuidad de la Leche</i></p> <p>[...]</p> <p><i>Con la finalidad de mantener un suministro de leche de calidad para el consumidor y preservar la salud pública, la Secretaría de Desarrollo Rural, implementó el "Protocolo para la Inspección y Análisis de la Calidad e Inocuidad de la Leche", que establece una serie de requisitos para quienes desean introducir este producto a nuestro estado.</i></p> <p><i>Dentro de las disposiciones que establece este protocolo, se encuentran entre otras, que quienes deseen ingresar leche fluida a granel a la entidad, deberán contar con una serie de requisitos acerca del lugar de procedencia, destino, cantidad que se va a ingresar, a qué empresa se dirige, número de flejes, etcétera, que deberán ser mostrados en los puntos de inspección determinados por la autoridad estatal (Departamento de Ganadería).</i></p> <p><i>En la caseta de revisión, deberá llenarse acta circunstanciada y se practicarán pruebas de laboratorio para el análisis de la calidad e inocuidad de la leche, y en caso de que los resultados no permitan su ingreso al estado, se levantará un acta de regreso a su lugar de origen.</i></p> <p>[...]</p>

²⁰⁹ De conformidad con la nota periodística titulada "En vigor Protocolo para la Inspección y Análisis de la Calidad e Inocuidad de la Leche" contenida en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el tres de septiembre de dos mil dieciocho (folios 11097 a 11099).

	<p>Lo anterior, se sustenta en la Ley de Ganadería del Estado de Chihuahua, que confiere responsabilidad al gobierno estatal y a los órganos normativos, para implementar medidas en relación a la producción de leche que se genere en el estado, así como toda aquella que ingrese al mismo.</p> <p>[...]</p> <p>Cabe mencionar que, desde el inicio de esta administración, se ha otorgado un total respaldo al sector lechero; por lo que la consolidación de este mecanismo, brinda mayor certeza para que no se ingrese producto de mala calidad y se afecte a productores y productoras de Chihuahua, así como a los consumidores.</p> <p>[...] [énfasis añadido].</p>
<p>“Nota periodística del Herald de Chihuahua”²¹⁰</p>	<p>“El empresario ganadero y miembro del Consejo Consultivo de la Leche, José Carreón, llevará a la reunión de este organismo programada para el 7 de marzo la exigencia a las autoridades ‘que se dé celeridad al problema de la brucelosis y de la tuberculosis dentro del estado y que los controles que se tengan que hacer en cuanto a la detención de las pipas foráneas, se ajusten y se hagan más drásticos para que no entre ese producto contaminado al estado’ [...] Nosotros creímos que la caseta de vigilancia sanitaria del municipio de Jiménez estaba trabajando bien, pero ante los hechos vemos que no está funcionando”, cuestionó, luego de enterarse por medio de la prensa que se había detenido un camión con leche contaminada en la zona de Cuauhtémoc.</p> <p>Carreón Ramos desatacó: ‘La semana que entra tenemos la primera reunión del Consejo Consultivo de la Leche, ahí es donde debemos de protestar como productores, del porqué se sigue permitiendo que pasen ese tipo de vehículos con alimento que viene contaminado’. Opinó que por lo que se puede ver es que la caseta no está funcionando’.</p> <p>El Gobierno del Estado probablemente -no puedo afirmarlo tajantemente-, ha desatendido el programa que habíamos implementado los productores en conjunto con Gobierno, para poder estar revisando las pipas que vienen de fuera del estado [...] [énfasis añadido].</p>
<p>“Nota periodística. José Carreón”²¹¹</p>	<p>[...]</p> <p>Catalogándola como una no muy buena reunión la que se efectuó este miércoles 6 de Diciembre, que se llevó a cabo entre productores y el Gobernador del estado, Javier Corral quienes recibieron al director general de LICONSA, Héctor Pablo Ramírez Puga Leyva, en donde se supone que tocarían temas muy importantes para el sector lechero para el estado de Chihuahua y solo se tocaron dos, por lo que afirma José Carreón, Directivo del grupo Zaragoza que el mero mero de LICONSA se quedó corto.</p> <p>Lo anterior lo indica de esta manera ya que explica que en algunas de las reuniones que sostuvieron en la Ciudad de México con él, prometió a los productores que veía con buenos ojos el que la paraestatal que representa ayudara en la sanidad del ganado</p> <p>[...] [énfasis añadido].</p>
<p>“Nota periodística del Gobierno del estado de Chihuahua. Instalan Consejo Consultivo de la Leche”²¹²</p>	<p>[...]</p> <p>El Consejo Consultivo de la Leche y Productos Lácteos del Estado de Chihuahua se instituye como un gran instrumento para discernir problemáticas de este sector, en donde el Gobierno de Chihuahua actúa como un gestor solidario de las políticas que se acuerden.</p> <p>El secretario General de Gobierno, César Jáuregui Robles, transmitió el saludo del Gobernador Javier Corral Jurado a los asistentes a la ceremonia de institución del Consejo y tomó la protesta a los primeros integrantes de este cuerpo colegiado: Andrés Valles Valles, Martín Salvador Pacheco y Enrique Octavio Serrata Martínez del sector social; José Carreón Ramos, Oscar Márquez Cadena y Reyes Ramón Cadena Payán, del sector privado.</p> <p>Algunas de las atribuciones que le corresponden a este Consejo son: opinar y emitir recomendaciones al Poder Ejecutivo y a todo órgano de gobierno en materia de política pública en el sector lechero,</p>

²¹⁰ Ídem.

²¹¹ De conformidad con la nota periodística titulada “Se quedó corto el director general de LICONSA con su anuncio en Chihuahua: José Carreón” contenida en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el tres de septiembre de dos mil dieciocho (folios 11097 a 11099).

²¹² De conformidad con la nota periodística titulada “Instalan Consejo Consultivo de la Leche y Productos Lácteos del estado de Chihuahua” contenida en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el tres de septiembre de dos mil dieciocho (folios 11097 a 11099).



12024

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

<p><i>promover la coordinación entre todos los agentes de la cadena lechera y coordinar acciones con las instituciones públicas y privadas, entre otras.</i></p> <p>[...]</p> <p><i>'Estamos en un evento trascendental, porque han sido ustedes, los productores los que a lo largo del año anterior insistido sobre un espacio, no solamente un instrumento, donde pudieran tener encuentro las diversas opiniones y manifestaciones para que el sector lechero a través de una normatividad que permita mostrar que si bien en el cuarto lugar nacional estamos bien, podemos estar mejor', expresó Jáuregui Robles.</i></p> <p>[...]</p> <p><i>'Este es un logro que es fruto de las opiniones de todas y todos los productores de Chihuahua, es un logro que es de ellos, pues durante muchos años estuvieron luchando para que se concretará y hoy es una realidad', refiriéndose a la instalación del Consejo.</i></p> <p><i>Estuvieron en el evento la directora de Agroindustrial Silvia Yolanda Román; la representante de COESPRIS, María Eugenia Galván; Gustavo Ochoa de LICONSA; el diputado Jesús Villarreal, entre otras personalidades.</i></p> <p>[...] [énfasis añadido].</p>
--

Por tanto, del contenido de dichas notas periodísticas es destacable que en la emisión del PROTOCOLO ha influido la opinión de los SUMINISTRADORES provenientes del interior del estado de Chihuahua, quienes en conjunto con las autoridades locales han ejecutado acciones para evitar el ingreso de LECHE BRONCA aparentemente contaminada al estado de Chihuahua e incluso se ha creado el CONSEJO con el propósito de crear un diálogo entre autoridades y el sector privado en temas relacionados con el sector lechero.

Lo anterior se corrobora con la existencia del Acuerdo 184/2017, publicado en el Periódico Oficial del estado de Chihuahua el veintitrés de diciembre de dos mil diecisiete, por medio del cual se creó un órgano consultivo denominado "*Consejo Consultivo de la Leche y Productos Lácteos del estado de Chihuahua*",²¹³ en el cual se observa que son miembros: el titular de la SDR, el titular de la Secretaría General de Gobierno y los representantes de las nueve organizaciones de lecheros más importantes en Chihuahua, entre otros, con derecho a voz y voto; resultando obligatorias para sus miembros los acuerdos que en éste se decidan.²¹⁴

F. Conclusiones de las condiciones de competencia en el MERCADO RELEVANTE

Derivado de la información referida en los apartados anteriores, esta autoridad estima que **no existen condiciones de competencia efectiva en el MERCADO RELEVANTE.**

Lo anterior pues aunque no hay un agente económico que tenga la capacidad de restringir el abasto, o de fijar precios en el MERCADO RELEVANTE; lo cual en condiciones de competencia implicaría que la oferta y la demanda dependerían de factores intrínsecamente relacionados con el mercado como los costos asociados a la inversión necesaria para poder participar en el MERCADO RELEVANTE, los avances tecnológicos que pudieran ayudar a mejorar los tiempos de entrega en la transportación de la LECHE BRONCA con la finalidad de combatir la naturaleza perecedera de dicho producto, entre otros; el PROTOCOLO y algunas disposiciones de la LEY DE GANADERÍA contienen mecanismos de

²¹³ Lo anterior de conformidad con el documento denominado "*Acuerdo 184/2017*" que se encuentra en el disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el tres de septiembre de dos mil dieciocho (folios 11097 a 11099).

²¹⁴ Artículos 4, 16 y 20, inciso "f" del mencionado Acuerdo.

verificación y sanciones que pueden tener el efecto de excluir a los SUMINISTRADORES de los MUNICIPIOS SUMINISTRADORES que no cumplan con los estándares de revisión previstos.

Tal como se indicó en el apartado denominado “*Existencia de barreras a la entrada*”, la LEY DE GANADERÍA y el PROTOCOLO regulan: (i) la introducción o salida de productos pecuarios (como es el caso de la LECHE BRONCA); (ii) la existencia de puntos de revisión para la inspección de la LECHE BRONCA que se pretenda se movilice o ingrese al estado de Chihuahua; y (iii) las facultades de inspección de los productos pecuarios. Lo anterior, aun cuando, de conformidad con lo manifestado por el SENASICA, a nivel federal no se realizan inspecciones respecto de la LECHE BRONCA en movimiento.

Por tanto, se concluye que el PROTOCOLO y ciertas disposiciones de la LEY DE GANADERÍA analizadas en su conjunto constituyen una barrera normativa para el ingreso de SUMINISTRADORES externos al estado de Chihuahua, pues al realizarse en el PUNTO DE INSPECCIÓN diversas verificaciones y exigirse ciertos requisitos para el ingreso de LECHE BRONCA proveniente de los MUNICIPIOS SUMINISTRADORES se incrementan los tiempos de traslado y los gastos de transporte a tales SUMINISTRADORES, estableciéndose un régimen diferenciado entre los agentes económicos que se encuentran dentro del estado de Chihuahua y los externos.

IV.3 EFECTOS ANTICOMPETITIVOS DERIVADOS DE LA EXISTENCIA DE BARRERAS NORMATIVAS A LA ENTRADA Y LA EXPANSIÓN

Conforme al primer párrafo del artículo 94 de la LFCE²¹⁵ el objeto del procedimiento previsto en dicho precepto normativo es determinar la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia que puedan generar efectos anticompetitivos.

En ese sentido, en el apartado anterior se concluyó que la LEY DE GANADERÍA y el PROTOCOLO analizados en su conjunto constituyen las barreras normativas materia de este procedimiento, por lo que a continuación se procede a analizar los efectos anticompetitivos producto de dichas barreras, en los siguientes términos.

A. Efecto 1

Cómo se anticipó en los apartados “*MERCADO RELEVANTE*” y “*ANÁLISIS DE CONDICIONES DE COMPETENCIA EFECTIVA*” de esta resolución, el estado de Chihuahua presenta un déficit de LECHE BRONCA, por lo que se hace necesario acudir a otros estados para proveerse de la misma, sin embargo la LECHE BRONCA es un producto perecedero cuyo traslado debe verificarse dentro de veinticuatro horas como tiempo máximo, por lo que los costos de flete en virtud de la distancia, el precio y el costo de mantener a la LECHE BRONCA en condiciones propicias son relevantes para determinar los municipios que pueden ejercer una presión competitiva para suministrar dicho producto a esa entidad federativa.

²¹⁵ El cual señala: “Artículo 94. La Comisión iniciará de oficio o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, el procedimiento de investigación 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, mismo que se realizará conforme a lo siguiente: [...]”.

Adicionalmente, en el PUNTO DE INSPECCIÓN previsto en el PROTOCOLO y ubicado en la Carretera Federal 49, tramo Jiménez-Zavalza (y/o Zavala) poblado Jiménez, municipio Jiménez, se verificaron 380 (trescientas ochenta) inspecciones de LECHE BRONCA con destino hacia dentro del estado de Chihuahua, que representaron un total de más de diecisiete millones de litros inspeccionados, sin que hayan sido aprobados el 36% (treinta y seis por ciento) de ese total.²¹⁶

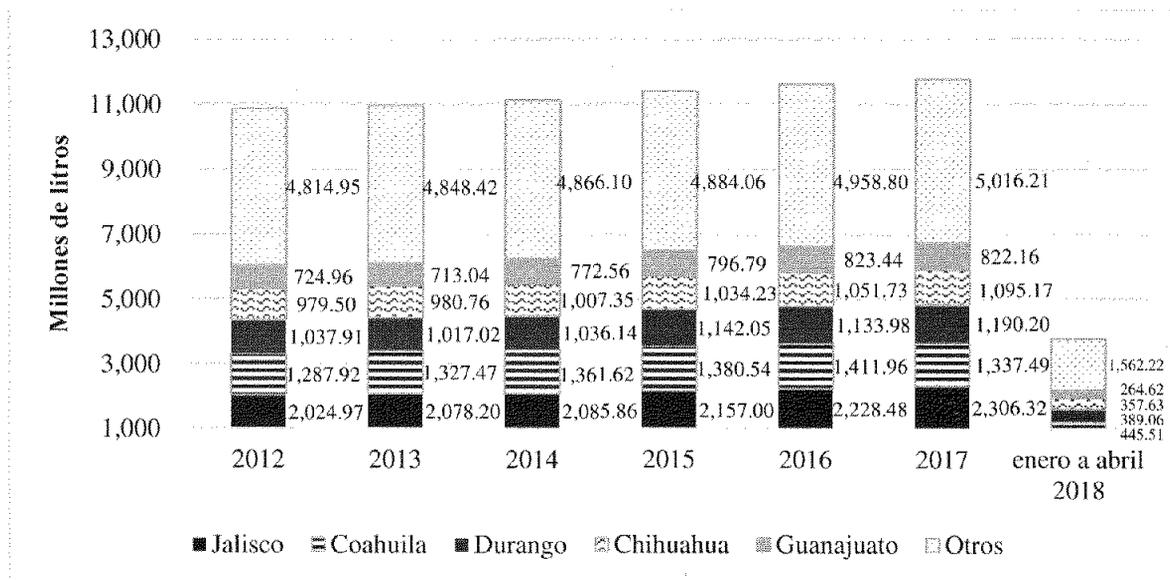
Tomando en consideración lo señalado en los párrafos anteriores, se procede al análisis del primer efecto identificado con relación a las barreras normativas:

A.1 Ventajas artificiales a los SUMINISTRADORES ubicados dentro del estado de Chihuahua

Por la ubicación del PUNTO DE INSPECCIÓN las revisiones efectuadas por la SDR únicamente se enfocaron a los SUMINISTRADORES foráneos, los cuales provenían principalmente de los estados de Coahuila (cerca del cuarenta y ocho por ciento de los litros inspeccionados), Durango (cerca del cuarenta y siete por ciento de los litros inspeccionados) y Jalisco (cerca del cuatro por ciento de los litros inspeccionados).

Cabe señalar que estos estados son los que tienen mayor producción: Jalisco, con diecinueve punto seis por ciento (19.6%); Coahuila, once punto cuatro por ciento (11.4%); Durango, diez punto uno por ciento (10.1%); seguidos de Chihuahua, nueve punto tres por ciento (9.3%); y Guanajuato, siete por ciento (7.0%).

Producción anual de LECHE BRONCA en México, 2012-2018



Fuente: Folio 005643 del EXPEDIENTE, "Anexo Respuesta I".

²¹⁶ De conformidad con la información contenida en la unidad de almacenamiento masivo, presentada como anexo al escrito de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, signado por el Jefe del Departamento Jurídico de la SDR (folios 725 a 747).

El número total de litros de LECHE BRONCA inspeccionados por la SDR ascendió a más de diecisiete millones; de los cuales más de seis millones de litros de LECHE BRONCA no fueron aprobados por la SDR, es decir, dicho volumen de LECHE BRONCA no pudo llegar a la INDUSTRIA LÁCTEA del estado de Chihuahua.

El mayor número de litros de LECHE BRONCA inspeccionada por la SDR que no fue aprobada por dicha autoridad tuvo como origen el estado de Coahuila con más de tres millones de litros no aprobados; seguido por la LECHE BRONCA proveniente de Durango cuyo rechazo ascendió a más de dos millones y medio de litros.²¹⁷

En cuanto al número de litros inspeccionados durante el periodo de abril de dos mil diecisiete a enero de dos mil dieciocho, considerando al agente económico al que estaba dirigida la LECHE BRONCA, se obtuvieron los siguientes datos: (i) el 57% (cincuenta y siete por ciento) del total de litros inspeccionados iban dirigidos al AGENTE 1, habiéndose rechazado más de cuatro millones de litros; (ii) el 17% (diecisiete por ciento) del total de litros inspeccionados iban dirigidos al AGENTE 3, habiéndose rechazado más de ochocientos treinta mil litros; y (iii) el 9% (nueve por ciento) del total de litros inspeccionados iban dirigidos al AGENTE 4, habiéndose rechazado más de cuatrocientos mil litros de LECHE BRONCA.²¹⁸

Asimismo, se aprobó la totalidad de los litros de LECHE BRONCA dirigidos al AGENTE 2, mientras que de los litros a entregar al AGENTE 5 y AGENTE 6 fueron rechazados en su totalidad.²¹⁹ La mayoría del volumen inspeccionado y rechazado correspondió a agentes económicos independientes, mientras que la menor parte era propiedad de agentes económicos integrados.

Por tanto, con motivo de la aplicación del PROTOCOLO más de seis millones de litros de LECHE BRONCA no ingresaron al estado de Chihuahua para atender la demanda de la INDUSTRIA LÁCTEA.²²⁰

En consecuencia, el PROTOCOLO genera ventajas artificiales a los SUMINISTRADORES ubicados dentro del estado de Chihuahua. Esto es así, toda vez que el PROTOCOLO ha sido aplicado de manera discriminatoria a los SUMINISTRADORES foráneos y no es aplicado a aquellos SUMINISTRADORES que se encuentran dentro de dicha entidad federativa.

A.2 Incremento injustificado de incurrir en mermas por tiempos de inspección

Tal cual fue señalado en el apartado de “ANÁLISIS DE CONDICIONES DE COMPETENCIA EFECTIVA EN EL MERCADO RELEVANTE”, la duración promedio de una inspección es de una hora con veintiún minutos, lo cual incrementa los tiempos de traslado favoreciendo un posible crecimiento microbiano en la LECHE BRONCA.

Aunado a lo anterior, diversos agentes económicos manifestaron que existían inconsistencias en la forma en que la SDR aplica los exámenes de calidad e inocuidad de la LECHE BRONCA, ya que no

²¹⁷ Ídem.

²¹⁸ Ídem.

²¹⁹ Ídem.

²²⁰ Ídem.



12028

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

conocen el procedimiento, advierten la omisión de información en el PROTOCOLO y una indebida aplicación de las pruebas.²²¹

Por tanto, el riesgo de contaminación de la LECHE BRONCA se asocia tanto al incremento en el tiempo de almacenamiento como al manejo realizado por los inspectores al momento de realizar las pruebas en el PUNTO DE INSPECCIÓN.²²²

En promedio, la inspección tiene una duración de una (1) hora con veintiún (21) minutos²²³, siendo el máximo registrado de seis (6) horas con cuarenta y siete minutos (47) para el mes de mayo del dos mil diecisiete y el mínimo registrado de diez (10) minutos en septiembre del mismo año. **4.3 Desincentivo al suministro de LECHE BRONCA proveniente de los MUNICIPIOS SUMINISTRADORES ubicados fuera del estado de Chihuahua e inhibición a la movilidad de mercancías a dicha entidad federativa**

Como se ha señalado previamente, el PROTOCOLO se aplica a los SUMINISTRADORES foráneos pues tienen que: **(i)** enfrentar las inspecciones de la SDR; y **(ii)** asumir los riesgos de mermas por el incremento en los tiempos de traslado de la LECHE BRONCA.

Al respecto, la INDUSTRIA LÁCTEA ha señalado que la imposición de inspecciones por parte de la SDR genera desincentivos para participar en dicho mercado a los SUMINISTRADORES de otros estados.²²⁴

De esta forma, el PROTOCOLO constituye una barrera normativa que tiene como consecuencia directa que se inhiba la movilidad y el suministro de LECHE BRONCA al estado de Chihuahua.

Por tanto, el PROTOCOLO obstaculiza artificialmente la entrada de actuales y potenciales SUMINISTRADORES para abastecer a la INDUSTRIA LÁCTEA en el estado de Chihuahua, inhibiendo la movilidad y suministro de LECHE BRONCA proveniente de otros estados, por lo que constituye una barrera normativa que afecta al proceso de competencia y libre concurrencia en el MERCADO RELEVANTE.

²²¹ De conformidad con las manifestaciones que se encuentran en los siguientes documentos: **(i)** el escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por parte de SANBUENA (folio 1946); **(ii)** el escrito presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho por parte de ILAS MÉXICO (folios 5675 y 5677); y **(iii)** el escrito presentado en la OFICIALÍA el cinco de junio de dos mil dieciocho por parte de ALPURA (folio 6888).

²²² Afirmación que se robustece con las manifestaciones de ALPURA en el escrito, con anexos, presentado en la OFICIALÍA el cinco de junio de dos mil dieciocho (folio 6888) relativas a que “la leche se podría llegar a contaminar durante la toma de muestras [...]” y de **B** en el escrito presentado en la OFICIALÍA el veinte de junio de dos mil dieciocho en el que refiere que “[...] a causa de las inspecciones sin fundamento de que hemos sido objeto por parte de los PUNTOS DE INSPECCION en el estado de Chihuahua, en que se ha rechazado la leche bronca [...] mi representada ha comenzado a realizar dicha prueba y aun así, siguen en ocasiones rechazándose nuevos envíos [...]” (folio **B**).

²²³ Considerando 341 inspecciones que contienen Hora de inicio y Hora de finalización de la inspección del Folio 000747 del EXPEDIENTE.

²²⁴ Lo anterior de conformidad con las manifestaciones que obran en el escrito presentado en la OFICIALÍA el quince de mayo de dos mil dieciocho por parte del representante legal de LÁCTEOS MENONITAS, en el que se señaló que “[...] el Protocolo en cuestión ha provocado que los proveedores de Leche Bronca de otros Estados de la República, prefieran colocar sus excedentes en otros Estados limitando la oferta disponible en el Estado de Chihuahua [...] hay menos Leche Bronca en el Estado de Chihuahua, derivado a que productores de otros Estados prefieren vender su Leche en Estados distintos a Chihuahua por temor a ser rechazados al momento de ingresar al Estado por motivo del Protocolo [...]” (folios 3630 y 3633).

B. Efecto 2

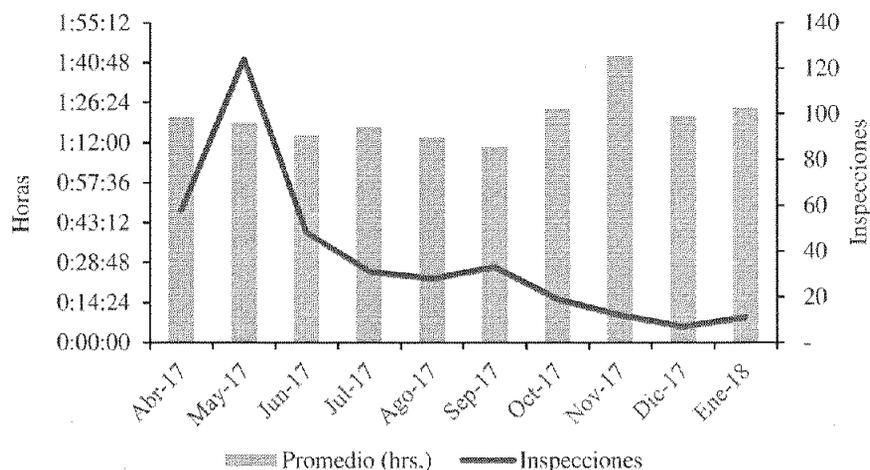
La naturaleza perecedera de la LECHE BRONCA está íntimamente relacionada con los tiempos de traslado de dicho producto y los costos de transporte, logística y recepción de la LECHE BRONCA, por lo que la aplicación del PROTOCOLO genera una disminución en el volumen de LECHE BRONCA ofertado por SUMINISTRADORES externos al estado de Chihuahua.

B.1 Disminución en el volumen habitual del suministro proveniente de SUMINISTRADORES ubicados fuera del estado de Chihuahua

Como consecuencia de la aplicación del PROTOCOLO se ha restringido el ingreso de LECHE BRONCA a Chihuahua, propiciado: (i) la pérdida o reducción de relaciones comerciales entre la INDUSTRIA LÁCTEA y SUMINISTRADORES de otros estados; y (ii) las adquisiciones de LECHE BRONCA por parte de la INDUSTRIA LÁCTEA pues no disponen de la oferta habitual de LECHE BRONCA.²²⁵

B.2 Afectaciones en la eficiencia de procesos logísticos del suministro de LECHE BRONCA a la INDUSTRIA LÁCTEA

Durante el periodo de abril de dos mil diecisiete a enero de dos mil dieciocho, las inspecciones de LECHE BRONCA sufrieron variaciones, ya que en la medida en que el número de inspecciones disminuía se observaba un incremento en el tiempo promedio de dichas diligencias, conforme a lo siguiente:²²⁶



El tiempo de retraso invertido en las inspecciones, incrementó para diversos agentes económicos los costos de logística, que se derivan de los costos de evasión y transporte. En cuanto a los costos de evasión se observa que con el propósito de disminuir el riesgo de que se devolviera la LECHE BRONCA, los SUMINISTRADORES provenientes de otros estados tuvieron que incorporar procesos primarios,

²²⁵ Lo anterior de conformidad con las manifestaciones vertidas por ILAS MÉXICO en su escrito presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho (folio 5675).

²²⁶ De conformidad con la información contenida en la unidad de almacenamiento masivo, presentada como anexo al escrito de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, signado por el Jefe del Departamento Jurídico de la SDR (folios 725 a 747).



COMISIÓN FEDERAL DE
COMPETENCIA ECONÓMICA

12030

umentando el tiempo de entrega y sus costos de servicios y personal.²²⁷ Respecto a los costos de transporte, éstos han incrementado debido al aumento en los tiempos de entrega generado por la práctica de los procesos primarios adoptados y por las inspecciones verificadas en el PUNTO DE INSPECCIÓN, las cuales no tienen un tiempo establecido de duración.²²⁸

La disminución en la eficiencia de los procesos logísticos de entrega de LECHE BRONCA ha derivado en algunas ocasiones en la falta de entrega del producto a la INDUSTRIA LÁCTEA, lo cual impacta en la oferta habitual de la misma.²²⁹

C. Efecto 3

Las afectaciones en el nivel de precios de la LECHE BRONCA están relacionadas con las limitaciones en el abasto de dicho producto que son generadas por el PROTOCOLO; en la medida en que la INDUSTRIA LÁCTEA asume mayores costos para la adquisición de LECHE BRONCA es posible que los mismos se trasladen a los consumidores finales, representando una pérdida en el bienestar social.

C.1 Incrementos no transitorios en los PRECIOS DE COMPRAVENTA

Al respecto, se analizó el comportamiento de los niveles de precios de compraventa de LECHE BRONCA entre dos mil doce y dos mil diecisiete desprendiéndose que de dos mil doce a dos mil dieciséis el precio de compraventa presenta una caída en el nivel de precios entre los meses de enero a mayo alcanzando un menor nivel en el mes de mayo, presentándose un aceleramiento en el mes de agosto hasta alcanzar su mayor nivel en el mes de diciembre; mientras que en el dos mil diecisiete el precio de compraventa fue estable, observándose un crecimiento acelerado en el mes de julio.²³⁰

Al respecto, se advierte que el 66.1% (sesenta y seis punto uno por ciento) de la variación experimentada por el precio de compraventa de la LECHE BRONCA se explica debido a la aplicación del PROTOCOLO y que tal aplicación perjudicó en mayor medida a aquellos agentes que se abastecen de LECHE BRONCA proveniente de otros estados pues desde que iniciaron las inspecciones previstas en el PROTOCOLO, la INDUSTRIA LÁCTEA independiente que adquirió LECHE BRONCA proveniente de

²²⁷ Lo anterior de conformidad con los siguientes documentos: (i) el escrito presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho por parte de B (folios B); y (ii) el escrito presentado en la OFICIALÍA el veinte de junio de dos mil dieciocho por parte de B (folios B).

²²⁸ Conforme al contenido del escrito presentado en la OFICIALÍA el diez de julio de dos mil dieciocho por B (folio B).

²²⁹ De conformidad con la información contenida en el escrito presentado en OFICIALÍA el diecinueve de junio de dos mil dieciocho por B (folio B).

²³⁰ De conformidad con la información que obra en los siguientes archivos electrónicos: (i) B contenido en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el cinco de junio de dos mil dieciocho por B (folios B); (ii) B contenido en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho por B (folios B); (iii) B contenido en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por B (folios B); (iv) B contenida en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por B (folios B); (v) B contenido en disco compacto adjunto al escrito presentado en la OFICIALÍA el quince de mayo de dos mil dieciocho por B (folios B); y (vi) B contenido en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el veintidós de mayo de dos mil dieciocho por B (folios B).

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

otros estados, experimentó una mayor variación en los precios que la INDUSTRIA LÁCTEA que se encuentra integrada y que, por tanto, adquirió la LECHE BRONCA generada dentro del estado de Chihuahua.²³¹

Asimismo, del análisis del comportamiento de los precios de compraventa de la LECHE BRONCA procedente de otros estados durante el periodo de dos mil doce a dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, se desprende que: **(i)** antes de la implementación del PROTOCOLO (abril de dos mil diecisiete) el precio de compraventa de origen foráneo no experimentaba un crecimiento sostenido a lo largo del año, sino que mostraba oscilaciones en un nivel por debajo de \$6.00 (seis pesos 00/100 M/N) en los primeros dos trimestres del año; y **(ii)** después de la implementación del PROTOCOLO, el nivel de precios aumentó y alcanzó los \$6.44 (seis pesos 44/100 M.N) por litro. En ese sentido, se observa un incremento promedio del nivel de precios de compraventa entre abril y diciembre de dos mil diecisiete, de al menos el 9% (nueve por ciento), con respecto a los promedios observados en los mismos meses entre dos mil doce y dos mil dieciséis.²³²

Por tanto, como consecuencia de la entrada en vigor del PROTOCOLO, la INDUSTRIA LÁCTEA perdió poder de negociación al adquirir LECHE BRONCA proveniente de otros estados y, aunque el nivel de precios se incrementó, no se tradujo en mayores ganancias pues también se requiere asumir mayores costos de logística y riesgos en la pérdida de producto debido a la realización de las inspecciones, lo cual puede traducirse en una menor cantidad de litros vendidos.

C.2 Incremento en el nivel del PMR en Chihuahua

El PMR es una referencia para el establecimiento de los precios de compraventa que se ubican en la entidad, no siendo referencia para establecer precios en otras entidades. Lo anterior en la inteligencia de que el precio de compraventa se ajusta dependiendo de diversos factores, tales como, la estacionalidad, el nivel de oferta y la demanda disponible, la existencia de excedentes, entre otros.

En ese mismo sentido, se estimó que la implementación del PROTOCOLO generó un incremento de alrededor del 4% (cuatro por ciento) sobre el nivel promedio del PMR de los municipios ubicados dentro del estado de Chihuahua con relación al resto de los municipios del país.²³³

C.3 Pérdida neta del bienestar social

El incremento generalizado del precio de compraventa y el PMR han impactado en el nivel de eficiencia prevaleciente en el MERCADO RELEVANTE de la siguiente manera: **(i)** los demandantes de LECHE BRONCA dentro del estado de Chihuahua han tenido que pagar un sobrepago en la adquisición de dicho producto; **(ii)** existe el riesgo de trasladar a los consumidores finales el costo de adquisición de dicho producto a través de un incremento en el nivel de precios de los derivados o productos

²³¹ *Idem.*

²³² *Idem.*

²³³ Conforme a la información contenida en la unidad de almacenamiento masivo que obra como anexo del oficio número G00.-0105/2018 presentado en la OFICIALÍA el veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, signado por la Directora en Jefe del SIAP de SAGARPA (folios 5639 a 5643).



12032

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

lácteos; y (iii) los SUMINISTRADORES ubicados fuera del estado de Chihuahua asumen mayores costos logísticos por una parte y, por otra, asumen costos de salida al perder clientes.

Los incrementos sostenidos del PMR y de los precios de compraventa implicaron una reducción en el bienestar del consumidor, pues éstos tuvieron que pagar un sobreprecio que osciló entre \$0.22 (veintidós centavos) y \$0.26 (veintiséis centavos) por litro de LECHE BRONCA aproximadamente. Dicho sobreprecio implicó una reducción en el excedente de los demandantes de LECHE BRONCA de al menos \$279,879,000 (doscientos setenta y nueve millones ochocientos setenta y nueve mil pesos 00/100 M.N.).²³⁴

Respecto a los riesgos de traslado de mayores costos de logística y precios de la LECHE BRONCA a los consumidores finales, se observa que un agente económico indicó que las variaciones del precio las trasladó totalmente a los derivados o productos lácteos,²³⁵ por tanto, este riesgo existe.

Finalmente, los SUMINISTRADORES provenientes de otros estados han visto disminuido el volumen sus ventas con motivo de la aplicación del PROTOCOLO, ya que tuvieron una reducción en el volumen de ventas a partir de abril de dos mil diecisiete (fecha de entrada en vigor del PROTOCOLO). El volumen de venta de los SUMINISTRADORES se redujo drásticamente en dos mil diecisiete, pasando de alrededor de 5.88 (cinco punto ochenta y ocho) a 4.38 (cuatro punto treinta y ocho) millones de litros entre de abril y agosto, respectivamente.²³⁶ Asimismo, algunos agentes manifestaron que también a partir de la entrada en vigor del PROTOCOLO el número de clientes disminuyó debido a que

²³⁴De conformidad con la información que obra en los siguientes archivos electrónicos: (i) [redacted] contenido en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el cinco de junio de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); (ii) [redacted] contenido en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); (iii) [redacted] contenido en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); (iv) [redacted] contenida en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); (v) [redacted] contenido en disco compacto adjunto al escrito presentado en la OFICIALÍA el quince de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); y (vi) [redacted] contenido en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el veintidós de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]).

²³⁵ Lo anterior de conformidad con lo señalado en el documento presentado en la OFICIALÍA el tres de mayo de dos mil dieciocho por B [redacted] (folios B [redacted]).

²³⁶De conformidad con la información que obra en los siguientes archivos electrónicos: (i) [redacted] contenido en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el cinco de junio de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); (ii) [redacted] contenido en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); (iii) [redacted] contenido en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] folios [redacted]; (iv) [redacted] contenida en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); (v) [redacted] contenido en disco compacto adjunto al escrito presentado en la OFICIALÍA el quince de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); y (vi) [redacted] contenido en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el veintidós de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]).

[Handwritten marks]

[Handwritten mark]

el SUMINISTRADOR foráneo canceló las ventas o por el incremento de los costos que implicó una disminución de la clientela.²³⁷

D. Efecto 4

La implementación del PROTOCOLO y el rechazo de LECHE BRONCA con motivo de las inspecciones verificadas en el PUNTO DE INSPECCIÓN acentuó el déficit de LECHE BRONCA en el estado de Chihuahua, ya que los SUMINISTRADORES provenientes de otros estados enfrentan mayores riesgos en el transporte de su producto, afectando a la INDUSTRIA LÁCTEA que depende de dichos suministradores. Estas cuestiones se analizaron de la siguiente forma:

D.1 Rechazos de LECHE BRONCA concentrados en ciertos agentes económicos

Entre abril de dos mil diecisiete y enero de dos mil dieciocho, del total del volumen de LECHE BRONCA inspeccionada el 95.1% (noventa y cinco punto uno por ciento) de la LECHE BRONCA que ingresó al estado de Chihuahua era destinada a los siguientes cuatro agentes económicos que emplean modelos ligados a suministro externo de LECHE BRONCA: **(i)** al AGENTE 1 el 57.4% (cincuenta y siete punto cuatro por ciento); **(ii)** al AGENTE 2 el 10.8% (diez punto ocho por ciento); **(iii)** al AGENTE 3 el 17.7% (diecisiete punto siete); y **(iv)** el AGENTE 4 el 9.2% (nueve punto dos por ciento).²³⁸ Al respecto, el AGENTE 2 ingresa la LECHE BRONCA al estado de Chihuahua a través de sus socios ubicados fuera de dicha entidad federativa,²³⁹ a diferencia del resto de los agentes económicos referidos, pues éstas se proveen de SUMINISTRADORES con quienes han establecido una relación comercial a mediano o largo plazo.

Asimismo, respecto a la leche dirigida al AGENTE 1 se reportaron 213 (doscientas trece) inspecciones devolviéndose el 45% (cuarenta y cinco por ciento) de la LECHE BRONCA que le fue inspeccionada.²⁴⁰

D.2 Distorsión de la logística de aprovisionamiento de la INDUSTRIA LÁCTEA que cuenta con modelos no integrados para el suministro de LECHE BRONCA

La implementación del PROTOCOLO hace que la decisión de búsqueda para el aprovisionamiento de LECHE BRONCA sea más adversa porque la norma referida incrementa los tiempos promedio de traslado de dicho producto.

Tal cómo se analizó en el apartado “ANÁLISIS DE CONDICIONES DE COMPETENCIA EFECTIVA EN EL MERCADO RELEVANTE”, la inspección de la LECHE BRONCA genera un incremento de los tiempos de traslado de en promedio de ochenta y un minutos (es decir, una hora con veintiún minutos), tal incremento afectó de manera directa el costo de traslado y los tiempos de almacenamiento de la

²³⁷ Conforme a la información contenida en el [REDACTED] contenido en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por [REDACTED] folios [REDACTED] y en el documento presentado en la OFICIALÍA el diez de julio de dos mil dieciocho por B (folio B).

²³⁸ Conforme a la información contenida en la unidad de almacenamiento masivo presentada como anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el veintidós de febrero de dos mil dieciocho, signado por el Jefe del Departamento Jurídico de la SDR (folios 725 a 747).

²³⁹ Lo anterior de conformidad con lo señalado en el escrito presentado en la OFICIALÍA el cinco de junio de dos mil dieciocho por parte del AGENTE 2 (folio [REDACTED]), así como la información contenida en el disco compacto que obra cómo anexo de dicho escrito (folio B).

²⁴⁰ Conforme a la información contenida en la unidad de almacenamiento masivo presentada como anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el veintidós de febrero de dos mil dieciocho, signado por el Jefe del Departamento Jurídico de la SDR (folios 725 a 747).



12034

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

LECHE BRONCA, lo cual ocasionó que la INDUSTRIA LÁCTEA deba considerar tales incrementos al buscar abastecerse de LECHE BRONCA. Dicha afectación además tiene como consecuencia que se reduzca la delimitación del MERCADO RELEVANTE.

De esta forma, el tiempo de inspección es una restricción adicional para que la INDUSTRIA LÁCTEA ubicada dentro del estado de Chihuahua pueda acudir a municipios que inicialmente estaban más alejados, por lo que el MERCADO RELEVANTE se contrajo, limitándose a aquellos municipios que se encuentran a un tiempo de traslado máximo de 965.65 (novecientos sesenta y cinco punto sesenta y cinco) minutos. Por tanto, el MERCADO RELEVANTE pasó de tener 179 (ciento setenta y nueve) municipios a tener 150 (ciento cincuenta) municipios; es decir, 29 (veintinueve) municipios ubicados en Guanajuato, Jalisco, y San Luis Potosí quedaron fuera del MERCADO RELEVANTE con motivo de la aplicación del PROTOCOLO a pesar de que, antes de la implementación de dicha norma, podían ejercer presión competitiva en el aprovisionamiento de la INDUSTRIA LÁCTEA.²⁴¹

Asimismo, también este incremento en el tiempo de traslado causó efectos secundarios sobre aquellos productores de LECHE BRONCA que requieren de un intermediario, pues los volúmenes de LECHE BRONCA que venden disminuyen, ya que algunos intermediarios no pueden pagarles un precio favorable.²⁴²

D.3 Incidencia asimétrica en la estructura de costos de la INDUSTRIA LÁCTEA

El PROTOCOLO afectó el costo del producto primario de la INDUSTRIA LÁCTEA porque la limitación de la oferta disponible de la LECHE BRONCA, sumada al déficit existente en el estado de Chihuahua, produjo un aumento en el costo de la LECHE BRONCA,²⁴³ sin que se observen razones asociadas a eficiencias que pudieran explicar el incremento de costos de la materia prima de la INDUSTRIA LÁCTEA.

²⁴¹ De conformidad con la información que obra en los siguientes archivos electrónicos: (i) [redacted] contenido en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el cinco de junio de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); (ii) [redacted] contenido en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); (iii) [redacted] contenido en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); (iv) [redacted] contenida en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); (v) [redacted] contenido en disco compacto adjunto al escrito presentado en la OFICIALÍA el quince de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); (vi) [redacted] contenido en la unidad de almacenamiento masivo adjunta al escrito presentado en la OFICIALÍA el veintidós de mayo de dos mil dieciocho por [redacted] (folios [redacted]); (vii) en la unidad de almacenamiento masivo que obra como anexo del oficio número G00.-0105/2018 presentado en la OFICIALÍA el veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, signado por la Directora en Jefe del SIAP de SAGARPA (Folios 5639 a 5643); y (viii) "Anexo 12" contenido en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el veintidós de mayo de dos mil dieciocho por LICONSA (folios 6145 a 6147 y 6653).

²⁴² Conforme a las manifestaciones contenidas en el escrito presentado en la OFICIALÍA el diez de julio de dos mil dieciocho por parte de [redacted] (folio [redacted]).

²⁴³ Lo anterior basado en las manifestaciones referidas en los documentos consistentes en: (i) el escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por parte de [redacted] (folio [redacted]); y (ii) el "Anexo 18" exhibido de manera adjunta al oficio UJ/MAPO/167/2018, presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho, signado por el titular de la Unidad Jurídica de LICONSA (folio 6642).

D.4 Alteración de las decisiones de inversión de la INDUSTRIA LÁCTEA

Los miembros de la INDUSTRIA LÁCTEA más afectados por las devoluciones de LECHE BRONCA han realizado estrategias con el fin de aminorar el efecto de desabasto de dicho producto que se ha generado con motivo del PROTOCOLO, lo cual ha implicado que hayan realizado inversiones relativas a la instalación de equipos de pasteurización fuera del estado de Chihuahua y a la contratación de personal para la realización de dicho procedimiento.²⁴⁴

En ese sentido, la estrategia adoptada por los agentes económicos más afectados en devoluciones de LECHE BRONCA implicó que incurrieran en:

- (i) Sobrecostos que, además de no estar contemplados en sus planes de negocio, no realizan otros participantes de la INDUSTRIA LÁCTEA; y
- (ii) El deterioro de la calidad del producto al realizarse una doble verificación (antes de entrar a Chihuahua para evitar el riesgo de devolución del producto y otra al recibir el producto en la planta) pues se realiza una pasteurización de la leche una vez que dicho producto llega a las instalaciones productivas ubicadas en el estado de Chihuahua, ya que el transporte del producto puede generar que el mismo se contamine.

E. Efecto 5

LICONSA administra el “Programa de Adquisición de Leche Nacional” y el “Programa de Abasto Social de Leche”; el primero de ellos tiene como finalidad apoyar la compra de leche nacional a pequeños y medianos productores la cual es utilizada como materia prima para la elaboración de derivados o productos lácteos, provistos a través del segundo programa en los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.²⁴⁵

Al tratar de cumplir con los objetivos de sus programas, LICONSA ha sufrido diversos efectos relacionados con la captación de LECHE BRONCA y el precio al que compra tal producto a partir de la aplicación del PROTOCOLO.

E.1 Captación de LECHE BRONCA por parte de LICONSA

LICONSA adquiere principalmente los excedentes de LECHE BRONCA que le ofrece la INDUSTRIA LÁCTEA con la finalidad de reducir pérdidas y obtener un precio base garantizado.²⁴⁶ En ese sentido,

²⁴⁴ Dicha afirmación se basa en lo señalado en los siguientes documentos: (i) el escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por parte de [REDACTED] (folios [REDACTED]); y (ii) el escrito presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho por parte de [REDACTED] (folios [REDACTED]).

²⁴⁵ De conformidad con el documento en formato electrónico titulado “EVALUACIÓN DE DISEÑO PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE LECHE NACIONAL A CARGO DE LICONSA” de octubre de dos mil siete, el cual obra en el disco compacto integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el once de julio de dos mil dieciocho (folios 10454 a 10456) y “Anexo 14” contenido en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el veintidós de mayo de dos mil dieciocho por LICONSA (folios 6145 a 6147 y 6653).

²⁴⁶ Lo anterior de conformidad con las manifestaciones contenidas en los documentos consistentes en: (i) el escrito presentado en la OFICIALÍA el dos de mayo de dos mil dieciocho por parte de [REDACTED] (folio [REDACTED]); (ii) el escrito presentado en la OFICIALÍA el



12036

LICONSA fue afectado por la inspección prevista en el PROTOCOLO debido a que dicha inspección: (i) generó que disminuyera la captación de leche para los programas sociales de LICONSA, pues los agentes económicos que vendían su producto a LICONSA disminuyeron sus ventas²⁴⁷ colocando tal producto con quien ofrecía un precio mayor al ofrecido por aquel agente económico; (ii) se creó una demanda interna con precios elevados en el estado de Chihuahua que repercuten en los productos finales que son comercializados a la población; (iii) evita el ingreso de LECHE BRONCA proveniente de otros estados, la cual en condiciones normales ejerce presión competitiva; y (iv) genera una restricción en el acceso de la LECHE BRONCA de otros estados, lo cual repercutió en que LICONSA tuviera que pagar más por la LECHE BRONCA que adquirió.²⁴⁸

E.2 Efectos relacionados con el precio de compra de LECHE BRONCA en el estado de Chihuahua por LICONSA para programas sociales

Dentro del periodo de dos mil doce a dos mil diecisiete, la adquisición de LECHE BRONCA por parte de LICONSA tuvo la proporción promedio más baja en el dos mil diecisiete.²⁴⁹ Es decir, las compras efectivas de LECHE BRONCA para el Programa de Adquisición de Leche Nacional fueron menores a las compras presupuestadas para dicho programa.

Asimismo, de conformidad con las manifestaciones de LICONSA²⁵⁰ y sus estados financieros²⁵¹ la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó una ampliación presupuestal a LICONSA por un monto de \$259,100,000.00 (doscientos cincuenta y nueve millones cien mil pesos 00/100 M.N.) para la "Compra de Leche Nacional" y la Secretaría de Desarrollo Social realizó una transferencia de recursos a LICONSA para el incremento de \$1.00 (un peso 00/100 M.N.) por litro de LECHE BRONCA para el estado de Chihuahua.

F. Conclusiones de efectos anticompetitivos derivados de la existencia de barreras

Conforme a lo expuesto en las secciones anteriores del presente apartado se concluye que la aplicación del PROTOCOLO en conjunto con diversos artículos de la LEY DE GANADERÍA, propiciaron los siguientes efectos anticompetitivos:

Descripción	Actualización del efecto anticompetitivo
-------------	--

dos de mayo de dos mil dieciocho por parte de [REDACTED] B (folio B); y (iii) el escrito presentado en la OFICIALÍA el quince de mayo de dos mil dieciocho por parte de [REDACTED] B (folios B).

²⁴⁷ Conforme a la información contenida en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el veintidós de mayo de dos mil dieciocho por LICONSA (folios 6145 a 6147 y 6653); y en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el doce de junio de dos mil dieciocho por LICONSA (folio 8100).

²⁴⁸ Dichas conclusiones se desprenden del "ANEXO 18" del oficio UJ/MAPO/167/2018, presentado en la OFICIALÍA el veinticinco de mayo de dos mil dieciocho, signado por el titular de la Unidad Jurídica de LICONSA (folios 6145, 6642 y 6643).

²⁴⁹ Conforme a la información contenida en el disco compacto anexo al escrito presentado en la OFICIALÍA el veintidós de mayo de dos mil dieciocho por LICONSA (folios 6145 a 6147 y 6653).

²⁵⁰ Dicha información se encuentra en el anexo adjunto al oficio número UJ/MAPO/191/2018 presentado en la OFICIALÍA el doce de junio de dos mil dieciocho, signado por el titular de la Unidad Jurídica de LICONSA (folio 8085).

²⁵¹ Dicho documento electrónico en formato ".pdf" cuyo título señala "Notas de los estados financieros junio 2018" que se encuentra dentro del disco compacto que fue integrado al EXPEDIENTE de conformidad con el acuerdo emitido por el DGMR el cuatro de septiembre de dos mil dieciocho (folios 11100 a 11102).

Handwritten initials and marks in the bottom left corner.

Handwritten initials in the bottom right corner.

<p>Efecto 1: Obstaculiza artificialmente la entrada de actuales y potenciales SUMINISTRADORES para abastecer a la INDUSTRIA LÁCTEA en el estado de Chihuahua.</p>	<p>a) Genera ventajas artificiales para SUMINISTRADORES ubicados en el estado de Chihuahua en relación con los SUMINISTRADORES foráneos. b) Incremento injustificado del riesgo de incurrir en mermas por tiempos de inspección a la LECHE BRONCA. c) Desincentivo al SUMINISTRO de LECHE BRONCA proveniente de MUNICIPIOS SUMINISTRADORES de fuera del estado de Chihuahua. d) Inhibe artificialmente la movilidad de mercancías entre el estado de Chihuahua y el resto de los estados de la república y el comercio interestatal.</p>
<p>Efecto 2: Restricción en la oferta habitual de LECHE BRONCA a integrantes de la INDUSTRIA LÁCTEA y efectos sobre la eficiencia de los procesos logísticos en el suministro de LECHE BRONCA.</p>	<p>a) Disminución en el volumen habitual del suministro proveniente de SUMINISTRADORES ubicados fuera de Chihuahua. b) Afecta la eficiencia en los procesos logísticos del suministro de LECHE BRONCA a la INDUSTRIA LÁCTEA.</p>
<p>Efecto 3: Incremento en el nivel de PRECIOS DE COMPRAVENTA de la LECHE BRONCA y pérdida en el bienestar de los consumidores.</p>	<p>a) Incrementos no transitorios en los PRECIOS DE COMPRAVENTA. b) Incremento en el nivel del PMR en Chihuahua. c) Pérdida neta en el bienestar social.</p>
<p>Efecto 4: Alteración asimétrica de la posición competitiva de los agentes económicos.</p>	<p>a) Rechazos de LECHE BRONCA concentrados en ciertos agentes económicos. b) Distorsión de la logística de aprovisionamiento de la INDUSTRIA LÁCTEA que cuenta con modelos no integrados para el suministro de LECHE BRONCA. c) Incidencia asimétrica en la estructura de costos de la INDUSTRIA LÁCTEA. d) Alteración de las decisiones de inversión de la INDUSTRIA LÁCTEA.</p>
<p>Efecto 5: Afectaciones a las compras públicas de LICONSA, integrante de la INDUSTRIA LÁCTEA, orientadas a los programas de alivio de pobreza y alimentación de grupos vulnerables.</p>	<p>a) Captación de LECHE BRONCA por parte de LICONSA. b) Efectos relacionados con el precio de compraventa de LECHE BRONCA en el estado de Chihuahua pagado por LICONSA para programas sociales.</p>

IV.4 PROPUESTA DE RECOMENDACIONES DE LA AI

En el DP se propusieron las siguientes recomendaciones para el CONGRESO, el GOBERNADOR y la SDR:

Autoridad	Recomendaciones
CONGRESO	<ul style="list-style-type: none"> • Derogar los artículos 125, 126, 129 a 131 y el Artículo Transitorio Sexto de la LEY DE GANADERÍA. • Reformar los artículos 1, fracciones I y IV, 5, fracciones VIII, IX, XI, XVIII y XIX, 57, 61, 95, 96, 100, 102 y 140 de la LEY DE GANADERÍA.
GOBERNADOR	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisar el CONSEJO a fin de evitar la comisión de conductas o prácticas anticompetitivas y para que cumplan con la normativa aplicable en materia de competencia y libre concurrencia.
SDR	<ul style="list-style-type: none"> • Abrogar del PROTOCOLO. • Cumplir y observar el artículo 28 de la CPEUM, la LFCE y las DR en el ejercicio de las funciones que le atribuye la LEY DE GANADERÍA.



12038

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

Asimismo, se observa que el CONGRESO y la SDR ofrecieron, en el presente procedimiento, pruebas tendientes a acreditar el supuesto cumplimiento a tales recomendaciones; por tanto, por una cuestión de orden y metodología en la presente resolución, en este apartado se analizará el contenido de las pruebas ofrecidas por la SDR y el CONGRESO y su alcance probatorio.

A. PRUEBAS OFRECIDAS POR LA SDR

Al respecto, dicha autoridad ofreció los siguientes medios de convicción:

PRUEBA OFRECIDADA EN EL ESCRITO SDR	OBJETO DE LA PRUEBA
Copia certificada del oficio número SDR-J-1503/2018 de doce de noviembre de dos mil dieciocho, signado por el Jefe del Departamento Jurídico de la SDR, ²⁵² mediante el cual según la SDR “[...] esta Autoridad Pública remite a la Dirección General de Normatividad de la Secretaría General de Gobierno, conforme al artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, el proyecto de reformas a la Ley de Ganadería del Estado a efecto de que sea validado y continúe con el trámite correspondiente”. ²⁵³	“[...] se infiere que el Protocolo encuentra su fundamento en la Ley de Ganadería del Estado de Chihuahua; por ello una vez reformado dicho cuerpo normativo se estará en posibilidad de realizar las acciones pertinentes para la sustanciación de la recomendación emitida como propuesta 9, numeral VII.2.1 del Dictamen Preliminar antes mencionado”. ²⁵⁴
Copia certificada del oficio número DRJAL-0191/2019 de veintidós de enero de dos mil diecinueve, signado por el Director General de Normatividad de la Secretaría general de Gobierno de Chihuahua. ²⁵⁵	“[...] sirve de sustento a lo dicho y soporte [sic] a las acciones de la [SDR] de reformar la Ley de Ganadería del Estado de Chihuahua y por consecuencia el Protocolo”. ²⁵⁶
La iniciativa de decreto de veinte de diciembre de dos mil dieciocho por la que se pretende reformar y adicionar diversos artículos de la LEY DE GANADERÍA, signada por el GOBERNADOR, el Secretario General de Gobierno y el Secretario de Desarrollo Rural, todos ellos del Gobierno de Chihuahua. ²⁵⁷	“[...] con dicha prueba se demuestra fehacientemente el hecho de que esta Dependencia, el Titular del Ejecutivo Estatal y el H. Congreso del Estado de Chihuahua están llevando a cabo acciones tendientes a acatar las medidas correctivas dictadas por esta Autoridad Investigadora en el multicitado Dictamen Preliminar, concretamente de los numerales VII.1 Recomendaciones que la AUTORIDAD INVESTIGADORA propone se dirijan al [CONGRESO] y VII.2.1 Propuesta para la abrogación del PROTOCOLO”. ²⁵⁸
Copia certificada de: (i) la “CONVOCATORIA” de once de enero de dos mil diecinueve para la “Cuarta Sesión Ordinaria del CONSEJO CONSULTIVO DE LA LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA”, signada por el titular de la SDR; ²⁵⁹ y (ii) la “MINUTA DE LA CUARTA SESIÓN ORDINARIA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA LECHE Y	“Con esta documental se pretende acreditar que se da cumplimiento a la recomendación propuesta por esa Autoridad Investigadora, ya que con el mensaje y acciones transmitidas dentro del seno del Consejo Consultivo de la Leche y Productos Lácteos de Chihuahua, emitidas por el Titular de esta [SDR] en su carácter de Presidente de dicho Consejo, en ejercicio de

²⁵² Folios 11696 y 11697.

²⁵³ Folio 11690.

²⁵⁴ Folio 11814.

²⁵⁵ Folios 11698 y 11699.

²⁵⁶ Folio 11814.

²⁵⁷ Folios 11712 a 11723.

²⁵⁸ Folio 11814.

²⁵⁹ Folios 11700 y 11701.

<p><i>PRODUCTOS LÁCTEOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA</i>” y su lista de asistencia,²⁶⁰ la primera de ellas signada por el presidente y el secretario técnico del CONSEJO y la segunda por los asistentes a dicha sesión,²⁶¹ en la cual, según la SDR “[...] el Presidente del mismo exhorto a los Consejeros e invitados a dar observancia en todo momento a las [recomendaciones propuestas en el DP]”.²⁶²</p>	<p><i>sus facultades observa el hecho de que se abstengan de realizar cualquier hecho o acto que pudiera tener como objeto o efecto generar barreras a la competencia y libre concurrencia previstas en la Carta Magna, debido a que el Consejo Consultivo en mención se integra por representantes de las diversas cadenas del sector lechero, así como diversas autoridades de representación federal, se garantiza que se haga de mayor difusión la recomendación emitida”.</i>²⁶³</p>
---	--

En ese orden de ideas, se procede al análisis de las pruebas ofrecidas por la SDR de conformidad con lo siguiente:

1. Documental pública consistente en la copia certificada del oficio número SDR-J-1503/2018 de doce de noviembre de dos mil dieciocho, signado por el Jefe del Departamento Jurídico de la SDR. Dicho documento señala lo siguiente:

“[...]”

En atención a su oficio identificado con el número DRJAL-2512/2018, de fecha 08 de octubre del presente año, en seguimiento a las modificaciones y adecuaciones que se han estado realizando al proyecto de reforma de la Ley de Ganadería del estado de Chihuahua, realizadas por la Dirección a su cargo y esta Jefatura, mismas que han sido atendidas; al respecto le comento que se realizaron las observaciones señaladas las cuales han sido remitidas al correo electrónico [...].

Por lo antes expuesto, atentamente solicito realizar la validación correspondiente a la brevedad posible para continuar con el trámite conducente.

[...]”.

De dicha documental se desprende que, en seguimiento al oficio DRJAL-251/2018 relativo a las modificaciones a la LEY DE GANADERÍA, el Jefe del Departamento Jurídico de la SDR atendió las modificaciones formuladas por el Director General de Normatividad de la SDR, las cuales fueron enviadas vía correo electrónico, sin que en dicho oficio se precise a que modificaciones se refiere.

2. Documental pública consistente en la copia certificada del oficio número DRJAL-0191/2019 de veintidós de enero de dos mil diecinueve, signado por el Director General de Normatividad de la Secretaría General de Gobierno de Chihuahua. Dicho documento señala lo siguiente:

“[...]”

²⁶⁰ Folios 11702 a 11711.

²⁶¹ Se advierte que la “MINUTA DE LA CUARTA SESIÓN ORDINARIA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA” refiere el día veintitrés de enero de dos mil dieciocho, mientras la lista de asistencia respectiva refiere el veintidós de enero de dos mil diecinueve. Por otra parte, en el escrito presentado por la SDR el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve dicha autoridad aclaró que: “[...] De la revisión de los documentos se pudo verificar que la fecha correcta es la que corresponde a las listas de asistencia [...] es decir [...] la fecha de celebración de la cuarta sesión ordinaria del Consejo Consultivo de la Leche y Productos Lácteos del Estado de Chihuahua, que se estableció fue incorrecta, correspondiendo a la minuta la fecha de 22 de enero del 2019” (folio 11815).

²⁶² Folio 11691.

²⁶³ Folio 11815.



12040

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

En relación a la Iniciativa de Decreto del C. Gobernador Constitucional del Estado, formulada por la Dependencia a su digno cargo, mediante la cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Ganadería del Estado de Chihuahua, por este conducto me permito manifestarle:

Que una vez que se agotó el proceso de revisión y validación por parte de esta área, así como el trámite relativo a las firmas del mencionado instrumento, con fecha 21 de enero de 2019 fue presentada para su aprobación y expedición por el Honorable Congreso del Estado, por lo que por tal motivo le remito un ejemplar con el acuso [sic] de recibido correspondiente, así como dos tantos adicionales debidamente suscritos, mismos que no fueron requeridos para exhibirlos ante el anotado Poder Legislativo Local.

Lo anterior, para guarda y custodia de la Secretaría de Desarrollo Rural, en el entendido que esta Dependencia conserva un ejemplar con igual propósito.

No omito agregar que las reformas y adiciones señaladas al cuerpo legal en comento, forman parte de las acciones que la presente Administración Estatal realiza en apoyo del sector ganadero de la entidad.

Sin más de momento, aprovecho la ocasión para reiterarle la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

[...]”²⁶⁴.

De lo anterior se desprende, entre otras cosas, que el Director General de Normatividad de la Secretaría General de Gobierno: (i) refiere que agotó el proceso de revisión, validación y firma de la iniciativa del Decreto del GOBERNADOR mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la LEY DE GANADERÍA; y (ii) manifestó que las reformas referidas eran parte de las acciones de la administración estatal “en apoyo al sector ganadero de la entidad”.

3. Documental pública consistente en la iniciativa de decreto de veinte de diciembre de dos mil dieciocho por la que se pretende reformar y adicionar diversos artículos de la LEY DE GANADERÍA, signada por el GOBERNADOR, el Secretario General de Gobierno y el Secretario de Desarrollo Rural, todos ellos del Gobierno de Chihuahua. Dicho documento señala lo siguiente:

“[...]

DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO.- Se REFORMAN los artículos 2; 4 fracción VIII; 5 fracción XXI; 6 fracción VIII; 35; 37; 61 fracciones II y XIV; 97; 125; 227; y 230. Se ADICIONAN un segundo párrafo a la fracción VIII del artículo 4; la fracción XXII del artículo 5; la fracción IX del artículo 6; la fracción XV del artículo 61; el artículo 61 bis; la fracción III del artículo 131; y el artículo 147 bis; todos de la Ley de Ganadería del Estado de Chihuahua, para quedar redactados como sigue:

[...]”²⁶⁵.

De lo anterior se desprende que el propósito de la iniciativa de reforma de la LEY DE GANADERÍA consiste en reformar y adicionar algunos artículos de la LEY DE GANADERÍA, mismas que no atienden la totalidad de las recomendaciones planteadas en el DP. En la siguiente tabla se pueden apreciar las diferencias entre lo planteado en el DP y en la iniciativa de reforma de la LEY DE GANADERÍA:

²⁶⁴ Folio 11698.

²⁶⁵ Folio 11714.



COMISIÓN FEDERAL DE
COMPETENCIA ECONÓMICA

12041

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

Recomendaciones del DP	Contenido de la iniciativa de reforma a la LEY DE GANADERÍA
<ul style="list-style-type: none"> • Derogar los artículos 125, 126, 129 a 131 y el Artículo Transitorio Sexto de la LEY DE GANADERÍA. • Reformar los artículos 1, fracciones I y IV, 5, fracciones VIII, IX, XI, XVIII y XIX, 57, 61, 95, 96, 100, 102 y 140 de la LEY DE GANADERÍA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reformar los artículos 2, 4 fracción VIII, 5 fracción XXI, 6 fracción VIII, 35, 37, 61 fracciones II y XIV, 97, 125, 227, y 230 de la LEY DE GANADERÍA. • Adicionar un segundo párrafo a la fracción VIII del artículo 4, la fracción XXII del artículo 5; la fracción IX del artículo 6; la fracción XV del artículo 61; el artículo 61 bis; la fracción III del artículo 131; y el artículo 147 bis de la LEY DE GANADERÍA.

Por tanto, el único artículo cuya reforma se relaciona con las recomendaciones del DP es el artículo 125 de la LEY DE GANADERÍA.²⁶⁶ Sin embargo, de la iniciativa de reformas a dicha ley no se observa que la intención planteada por el GOBERNADOR sea derogar el artículo 125 de la LEY DE GANADERÍA, observándose que lo que se busca es reformarlo en los siguientes términos:

Artículo 125 de la LEY DE GANADERÍA	Contenido de la iniciativa de reforma a la LEY DE GANADERÍA
<i>“La Secretaría implementará las medidas necesarias para el control de la producción de leche, por conducto del organismo público descentralizado que se cree para tal efecto”.</i>	<i>“La Secretaría implementará las medidas necesarias para el control de la producción de leche.”.</i>

En consecuencia, la reforma propuesta al artículo 125 en la iniciativa de reforma a la LEY DE GANADERÍA se encuentra lejos de representar una derogación del artículo, ya que busca eliminar únicamente el señalamiento de que las medidas necesarias para el control de la producción de la leche se ejerzan mediante un organismo público descentralizado, pero conservando que sea la SDR la encargada de su implementación.

Asimismo, esta autoridad observa que los únicos artículos contenidos en la iniciativa de reforma de la LEY DE GANADERÍA que podrían vincularse con el MERCADO RELEVANTE son los artículos 2, fracciones I, II, XII, XVII bis, XXXIII Bis, XLIV Bis, XLV, LXIII Quater, LXIII Quinquies, LXIV, LXVIII Bis, y LXXIX; 61, fracción II; 97 fracciones II y III; 125 y 131, fracción III de la ley antes señalada,²⁶⁷ sin embargo ninguna de las reformas y/o adiciones propuestas se encuentra encaminada a eliminar las barreras normativas existentes y previamente analizadas en esta resolución.

²⁶⁶ Existen otros artículos comunes entre la propuesta de recomendaciones del DP y la iniciativa de reforma a la LEY DE GANADERÍA, sin embargo, dicha iniciativa no busca dar cumplimiento a tales recomendaciones. Específicamente en relación al artículo 5 de la LEY DE GANADERÍA, mientras el DP propone la reforma de sus fracciones VIII, IX, XI, XVIII, y XIX; la iniciativa de reforma a la LEY DE GANADERÍA, únicamente propone la reforma de la fracción XXI (no contemplada en el DP) y la adición de una nueva fracción. En cuanto al artículo 61 de la LEY DE GANADERÍA, mientras el DP propone reformar la totalidad del artículo, la iniciativa de reforma a la LEY DE GANADERÍA, propone adicionar una fracción. Respecto al artículo 131 de la LEY DE GANADERÍA, el DP buscaba derogarlo, mientras que la iniciativa a la LEY DE GANADERÍA busca adicionar una fracción tendiente a adicionar requisitos para la internación de leche fluida a Chihuahua.

²⁶⁷ A continuación, se citan la parte conducente de dichos preceptos: “[...] Artículo 2. ... - - - - I. Acopiador: Persona física o moral que, teniendo instalaciones adecuadas, se dedica a la compraventa de animales, sus productos o subproductos procedentes de diferentes Unidades de Producción Pecuaria. - - - - II. Acta circunstanciada: Documento en donde deberán anotarse todos y cada uno de los pormenores de la verificación o inspección, debidamente fundada y motivada. - - - - [...] - - - - XII. Centro de Acopio de Leche: Lugar donde se recibe, acopia, almacena, enfria y comercializa la leche. - - - - [...] - - - - XVII Bis. Cordón Sanitario: Conjunto de acciones que se implementan para determinar un área geográfica con el fin de protegerla para el control de enfermedades

Handwritten signature or initials.



12042

4. Documentales públicas consistentes en las copias certificadas de: (i) la “CONVOCATORIA” de once de enero de dos mil diecinueve para la “Cuarta Sesión Ordinaria del CONSEJO CONSULTIVO DE LA LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA”, signada por el titular de la SDR; y (ii) la “MINUTA DE LA CUARTA SESIÓN ORDINARIA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA” y su lista de asistencia, la primera de ellas signada por el presidente y el secretario técnico del CONSEJO y la segunda por los asistentes a dicha sesión.

Por su parte, la convocatoria referida señala lo siguiente:

“[...]”

Por medio del presente me permito convocar a Usted o a la persona que se sirva designar para tal efecto a la Cuarta Sesión Ordinaria del CONSEJO CONSULTIVO DE LA LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, que se llevará a cabo el día MARTES 22 DE ENERO DEL 2019, a las 10:00 horas en la SALA DE JUNTAS ‘TRES CULTURAS’ de la Secretaría de Desarrollo Rural ubicada en domicilio Av. División del Norte #2405, Col. Altavista.

El orden del día a desahogar en la sesión convocada será el siguiente:

1. Bienvenida.
2. Lista de asistencia y lectura del acta anterior.
3. Informe del ingreso de leche al Estado.
4. Avances del Barrido Sanitario en Zona B3.
5. Informe del análisis de leche de los Centros de Acopio.

o plagas. - - - - XXXIII Bis. Fleje: Dispositivo de seguridad autorizado por la Secretaría para evitar que los contenedores, jaulas u otro transporte, sean abiertos en su trayecto y pierdan las condiciones de seguridad e inocuidad, con las cuales el ganado, productos o subproductos fueron certificados al ser embarcados desde su origen. - - - - [...] - - - - XLIV Bis. Inspección: Revisión efectuada por personal de la Secretaría o unidad de verificación aprobada por la autoridad competente, para constatar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley y demás ordenamientos aplicables en la materia, que deberá realizarse previa identificación de los actuantes, levantándose acta circunstanciada al concluir la misma. - - - - XLV. Inspector de ganadería: Persona física facultada por la Secretaría, con calidad de servidor público para ejercer las funciones previstas para dicho cargo en esta Ley. - - - - [...] - - - - LXIII Quater. Productos: Resultados de la producción primaria de las especies pecuarias, tales como: ganado en pie, leche, entre otros. - - - - LXIII Quinquies. Productor Lechero: Cualquier persona física o moral, que se dedique a la producción de leche con fines de comercialización, industrialización o autoconsumo. - - - - LXIV. Punto de verificación o vigilancia: Sitio aprobado por la Secretaría para constatar el cumplimiento de esta Ley y las disposiciones derivadas de la misma, así como para prestar auxilio y colaboración a los programas establecidos por la SAGARPA mediante los respectivos convenios. - - - - [...] - - - - LXVIII Bis. SENASICA: Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria. - - - - [...] - - - - LXXIX. Verificación: Constatación física, revisión de documentos o comprobación mediante muestreos y análisis de laboratorio oficial, aprobado o autorizado, que compruebe el cumplimiento de las disposiciones que emanen de esta Ley. - - - - [...] - - - - Artículo 61 [...] II. Detener o inmovilizar a los animales, sus productos y subproductos utilizando el dispositivo de seguridad denominado fleje, que se hallen en tránsito o en lugares públicos o privados, como centros de acopio, rastros, estaciones cuarentenarias y corrales, cuya procedencia legal y/o sanitaria no esté comprobada, dando parte inmediatamente a la autoridad competente. - - - - [...] - - - - Artículo 97. En las internaciones de ganado, productos y subproductos, el titular de las autorizaciones, en el punto de entrada al Estado, deberá cumplir ante el inspector correspondiente con los siguientes requisitos: [...] II. Acreditar que lo que se pretende introducir al Estado es ganado, productos o subproductos del tipo referido en la autorización, para lo cual podrá ser suficiente, salvo casos de excepción, la inspección de los animales, productos y subproductos; III. Presentar la documentación zoonosanitaria, de propiedad y de movilización del lugar de origen y destino; - - - - [...] - - - - Artículo 125. La Secretaría implementará las medidas necesarias para el control de la producción de la leche. - - - - [...] - - - - Artículo 131. [...] III. Presentar los dictámenes vigentes de los análisis de calidad e inocuidad de la leche que se pretende introducir, sin perjuicio de que pueda realizarse la inspección del producto [...]”.

Handwritten marks and initials in the bottom left corner.

Handwritten signature or initials in the bottom right corner.

6. LICONSA Revisión de convenios de compra de leche a productores de Chihuahua.
7. Asuntos generales.
8. Clausura.

Esperando contar con su asistencia, solicito nos confirme la misma a la siguiente dirección de correo electrónico consejoconsultivoleche@chihuahua.gob.mx y/o al teléfono 614 429 3300 extensiones 12573 y 12528

[...]”²⁶⁸

Por otra parte, la “MINUTA DE LA CUARTA SESIÓN ORDINARIA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA” señala lo siguiente:

“[...]

En la Ciudad de Chihuahua, Chih; siendo las 10:26 horas del día 23 de enero del 2018, reunidos en las instalaciones de la Secretaría de Desarrollo Rural, [...] celebrada con diversas autoridades del Gobierno Estatal, así como productores del sector lechero, los cuales firmaron la lista de asistencia verificándose el quorum legal requerido para declarar instalada la sesión y los acuerdos que de ella emanen, la cual se anexa a la presente, llevándose a cabo la verificación del quórum legal, se procedió con el orden del día.
[...]

II. DESARROLLO. -----

1. En desarrollo del tercer punto del orden del día, relativo al Informe del ingreso de leche al Estado, se procede a rendir la información estadística de la entrada de leche al estado, por parte del Secretario Técnico [...], quien comenta que se han ingresado pipas del estado de Jalisco y en la revisión se han detectado que vienen vacías por lo que no entienden el sentido de esta acción y que es lo que están realizando, debido a que no se revisa en el destino al que van y no es posible determinar, cuál es su proceder. -----

2. El señor [...] del sector Privado, cuestiona cual es la principal causa de rechazo de la leche en el punto de inspección. -----

El Secretario Técnico responde a la pregunta del señor **A** que la principal causa ha sido que han arrojado resultados positivos a Brúcella. -----

3. En desarrollo del cuarto punto del orden del día, relativo a los avances del barrido sanitario en zona B3 [...] los datos que arrojaron los barridos sanitarios en la zona B3, de Brúcella, los cuales han sido llevados a cabo en diversos municipios del Estado, logrando eliminar [...] cabezas de [...] productores en 2018, obteniendo resultados favorables para el estatus sanitario del estado y el beneficio que esto genera que cada vez hay más establos de ganado de leche libres de Brúcella. -----

4. En desarrollo del quinto punto del orden del día, relativo a informes del Análisis de leche de los centros de Acopio, el Secretario Técnico comenta que en cumplimiento de la Ley de Ganadería y a manera de tener un diagnóstico exacto para poder actuar en la sanidad del estado, se tomaron muestras de leche a los centro [sic] de acopio de los municipios de Chihuahua, Rosales, Meoqui, Delicias, Saucillo y Camargo los cuales son los principales municipios productores de leche, arrojando 6 centros positivos, [...] a Brúcella y [...] a neutralizantes. -----

[...]

IV.- ACUERDOS. -----



12044

019-2019.- El diputado Mario Mata Carrasco sostendrá una reunión en tema de ganadería con SEGALMEX para revisar el volumen de compra de leche para Chihuahua para el año 2019, ligado a que el productor tenga la certeza que no abra [sic] problemas con la empresa que le vaya a recibir la leche. -

020-2019.- Sostener una reunión de trabajo de áreas técnicas integradas por la facultad veterinaria de la UACJ, la facultad de zootecnia de la UACH, Dirección de fomento agropecuario, la Secretaría de Desarrollo Rural y la Comisión Estatal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COESPRIS), a fin de la realización de recorridos de monitoreo a los centros de acopio de leche en el estado de Chihuahua todo ello conforme a sus respectivas atribuciones.

021-2019.- Se genera un esquema de seguimiento sobre los precios que fije SEGALMEX y las necesidades de los productores Chihuahuenses. -----

022-2019.- Sugerir una propuesta de trazabilidad de la leche que ingresa al Estado, y la que se produce en la entidad, a fin de tener certeza de su movilización. -----

[...]”²⁶⁹

De todo lo anterior se desprende que: (i) el once de enero de dos mil diecinueve, el SDR emitió una convocatoria dirigida a los miembros del CONSEJO para discutir, entre otras cosas, los informes de ingreso de la leche al estado de Chihuahua, avances del barrido sanitario de la Zona B3 y el análisis de leche de los centros de acopio; (ii) el veintitrés de enero de dos mil dieciocho se llevó a cabo la cuarta sesión del CONSEJO; (iii) con relación al informe del ingreso de la leche al estado de Chihuahua, se comentó que han ingresado pipas vacías provenientes del estado de Jalisco y que la principal causa de rechazo de la leche en el PUNTO DE INSPECCIÓN consiste en los resultados positivos a “Brúcella”; (iv) respecto al informe del barrido sanitario de la zona B3, se han eliminado algunas cabezas de ganado de productores locales, lo cual genera que en el estado de Chihuahua haya más establos de ganado libres de “Brúcella”; y (v) con relación al informe de los análisis de leche en los centros de acopio, se observó que en los municipios de Rosales, Meoqui, Delicias, Saucillo y Camargo hubo algunos centros de acopio con resultados positivos a “Brúcella” y “neutralizantes”.

Conclusiones de las pruebas ofrecidas por la SDR

En general, el objeto de las pruebas ofrecidas por la SDR estuvo enfocado a demostrar que: (i) el PROTOCOLO tiene su fundamento en la LEY DE GANADERÍA, por lo cual una vez que dicha ley se reformara se podrían realizar las acciones tendientes a seguir las recomendaciones del DP consistentes en la derogación del PROTOCOLO; (ii) la SDR ha realizado algunas acciones enfocadas a la reforma de la LEY DE GANADERÍA y por consiguiente el PROTOCOLO; (iii) la SDR, el GOBERNADOR y el CONGRESO están realizando acciones para cumplir con las recomendaciones propuestas en el DP; y (iv) el presidente del CONSEJO ha promovido que el mismo se abstenga de cometer hechos o actos que generen barreras a la competencia y libre concurrencia.

No obstante, los medios de convicción anteriormente citados **no son idóneos** para demostrar la totalidad de los hechos señalados por la SDR por las siguientes razones:

- A pesar de que el PROTOCOLO encuentra su fundamento en la LEY DE GANADERÍA, el modificar diversos artículos de la LEY DE GANADERÍA no implica que el PROTOCOLO no deba

²⁶⁹ Folios 11702 a 11704.

ser derogado a efecto de eliminar las barreras normativas existentes en el MERCADO RELEVANTE, más aún cuando los artículos de la LEY DE GANADERÍA, cuya reforma se propone en la iniciativa de decreto ofrecida como prueba por la SDR, no atienden a las recomendaciones verificadas en el DP a efecto de derogar o reformar ciertos artículos de la LEY DE GANADERÍA, tal cual fue expuesto previamente.

- De ninguna de las pruebas ofrecidas se desprende que la SDR se encuentre realizando acciones tendientes a la abrogación del PROTOCOLO.
- Con relación a la supervisión del CONSEJO, no se observa de manera clara y contundente que las autoridades que participan en el CONSEJO recomienden a sus miembros dar cumplimiento a las recomendaciones del DP; incluso, en los numerales “1” y “2” del punto “II. DESARROLLO” de la “MINUTA DE LA CUARTA SESIÓN ORDINARIA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA” se observan algunas manifestaciones relacionadas con las devoluciones de LECHE BRONCA en el PUNTO DE INSPECCIÓN y el ingreso de “pipas” presuntamente vacías, pero no se observa una recomendación en concreto sobre las recomendaciones del DP.

B. PRUEBAS OFRECIDAS POR EL CONGRESO

Por su parte, en el siguiente cuadro se observa la prueba ofrecida por el CONGRESO y el objeto de dicha prueba.

PRUEBA OFRECIDADA EN EL ESCRITO CONGRESO	OBJETO DE LA PRUEBA
<p>Copia certificada del oficio número “43-2/2019 I D.P. AL-CI”, de veintidós de enero de dos mil diecinueve, signado por el Secretario de Asuntos Legislativos del CONGRESO, así como sus anexos consistentes en los documentos identificados como “TURNOS A COMISIONES” y “CAMBIO DE TURNO”.²⁷⁰ Con relación a dicha prueba el CONGRESO señaló que “[...] con fecha 21 de enero del año en curso, el Ciudadano Licenciado Javier Corral Jurado, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, presentó ante este Poder Legislativo [sic] Iniciativa con carácter de Decreto por medio de la cual propone reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley de Ganadería del Estado de Chihuahua, misma que fue turnada por la Presidencia de la Mesa Directiva a la Comisión de Desarrollo Rural, en fecha 22 de enero del mismo año [...]”.²⁷¹</p>	<p>“[...] Respecto de la prueba ofrecida por esta autoridad, resulta conveniente mencionar que para estar en posibilidad de realizar las reformas ‘Conforme al apartado VII.1.2’ recomendadas en el Dictamen Preliminar dictado en el expediente IEBC-002-2017, reiteramos los comentarios vertidos en la consideración técnica Tercera donde expresamos con toda claridad, cómo es que inicia el proceso legislativo para poder realizar la expedición, reforma, adición o derogación de una ley o disposición legal, ya que si no se presenta la iniciativa correspondiente, esta autoridad se encuentra imposibilitada para realiza acciones legislativas. Aunado a lo anterior, de conformidad a la Doctrina Legislativa, todo acto emanado del Poder Legislativo, inicia con la presentación de la iniciativa correspondiente, la cual se turna para su estudio a una o más comisiones, la cual o cuales, en una o más reuniones de comisión se analiza, se discute por parte de los integrantes de la misma, y una vez que existe un consenso, ya sea por mayoría o por unanimidad, se elabora el proyecto de dictamen en los términos acordados. Posteriormente se somete a la consideración de los integrantes de la comisión el proyecto de</p>

²⁷⁰ Folios 11761 a 11764.

²⁷¹ Folio 11728.

ky



12046

dictamen, el cual una vez aprobado, se agenda para ser desahogado en Sesión Ordinaria del Pleno del H. Congreso del Estado o, en su caso, en un Período Extraordinario de Sesiones”.²⁷²

En ese sentido, se procede al análisis de la prueba ofrecida por el CONGRESO conforme a lo siguiente:

1. Documental pública consistente en la Copia certificada del oficio número “43-2/2019 I D.P. AL-CI”, de veintidós de enero de dos mil diecinueve, signado por el Secretario de Asuntos Legislativos del CONGRESO, así como sus anexos. Al respecto, el oficio referido señala lo siguiente:

“[...]

COMUNICADO DE TURNO

[...]

DIP. JESÚS VELÁZQUEZ RODRÍGUEZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO RURAL
PRESENTE.-

Sirva este para saludarle, y a la vez remitirle, por instrucciones del Diputado Jesús Villarreal Macias, Presidente de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado, en cumplimiento a la política de uso mínimo de papel implementada por este Cuerpo Colegiado, por medio electrónico, la iniciativa turnada a la Comisión que usted preside, en la Sesión del 22 de enero del año en curso.

Sin otro particular, le reitero mi consideración distinguida y nuestra disposición de apoyarlo en lo relativo a este asunto.

[...]”.²⁷³

Por su parte, el anexo del oficio número “43-2/2019 I D.P. AL-CI” consistente en un documento identificado como “TURNO A COMISIONES” de veintidós de enero de dos mil diecinueve señala, entre otras cosas, lo siguiente:

“[...]

2. Iniciativa con carácter de decreto, que remite el Gobernador Constitucional del Estado, Lic. Javier Corral Jurado, a efecto de reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley de Ganadería del Estado de Chihuahua, a fin de enriquecer su contenido para el adecuado funcionamiento del campo chihuahuense.

Se turno a la Comisión de Desarrollo Rural.

[...]”.²⁷⁴

De todo lo anterior se observa que la iniciativa con carácter de decreto del GOBERNADOR para reformar y adicionar diversos preceptos de la LEY DE GANADERÍA fue turnada a la Comisión de Desarrollo Rural del CONGRESO.

A pesar de que la prueba referida permite demostrar que las reformas y adiciones a la LEY DE GANADERÍA se encontraban en el proceso legislativo respectivo para ser analizadas y aprobadas por el CONGRESO, dicho medio de convicción es insuficiente para acreditar que se trató de dar

²⁷² Folio 11810.
²⁷³ Folio 11761.
²⁷⁴ Folio 11762.

Handwritten marks and signatures in the bottom left corner.

Handwritten signature in the bottom right corner.



12047

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

cumplimiento a las recomendaciones del DP dirigidas al CONGRESO pues el que la iniciativa de reformas y adiciones de la LEY DE GANADERÍA se haya turnado a la Comisión de Desarrollo Rural del CONGRESO no va a cambiar el hecho de que los preceptos normativos de la LEY DE GANADERÍA cuya derogación o reforma se propone en el DP seguirán vigentes pues, como se señaló previamente, tal iniciativa de decreto no tiene por objeto atender las recomendaciones del DP.

Por lo tanto, el medio de convicción mencionado **no es idóneo** para demostrar que el CONGRESO se encontraba en vías de cumplimiento respecto a las recomendaciones indicadas en el DP. Además, aún si el CONGRESO hubiera llevado a cabo las recomendaciones indicadas en el DP, estas acciones hubieran sido analizadas por el Pleno de la Comisión, a fin de determinar si resuelven la falta de condiciones de competencia efectiva en el MERCADO RELEVANTE y la posible existencia de barreras a la competencia.

En consecuencia, del análisis realizado por esta autoridad a las pruebas ofrecidas por el CONGRESO y la SDR no se observa que dichas autoridades hayan atendido a las recomendaciones del DP o estén en proceso de atenderlas, ni que tengan pruebas que permitan destruir la veracidad de lo señalado en el referido dictamen.

V. RECOMENDACIONES A LA SDR, AL CONGRESO Y AL GOBERNADOR

De acuerdo con el análisis realizado en esta resolución, esta autoridad estima que diversas disposiciones jurídicas de la LEY DE GANADERÍA y el PROTOCOLO generan barreras a la libre concurrencia y a la competencia económica en términos de los artículos 3, fracción IV, y 57 de la LFCE.

Dichas barreras normativas generan distorsiones en el MERCADO RELEVANTE ya que, en general: **(i)** restringen la oferta actual y potencial de LECHE BRONCA en dicho mercado; **(ii)** establecen un régimen diferenciado para la verificación de la LECHE BRONCA que se busca ingresar al estado de Chihuahua en relación con la que se produce en dicha entidad federativa; y **(iii)** afecta la determinación de precios de la LECHE BRONCA en dicha entidad federativa.

Por tanto, dado que esta autoridad estima que no existen condiciones de competencia efectiva en el MERCADO RELEVANTE debido a la existencia del PROTOCOLO y de algunas disposiciones de la LEY DE GANADERÍA; con fundamento en el artículo 94, fracción VII, inciso a) de la LFCE, se realizan las siguientes recomendaciones al CONGRESO, a la SDR y al GOBERNADOR con el objetivo de eliminar las barreras a la competencia analizadas en esta resolución y resolver de manera integral los efectos anticompetitivos detectados:

Autoridad	Recomendaciones
CONGRESO	Reformar los artículos 126, fracción I, y 131, fracción II de la LEY DE GANADERÍA.
SDR	Abrogar del PROTOCOLO.
GOBERNADOR	Derogar los artículos 16 y 20, fracción "f)" del Acuerdo "184/2017", a fin de eliminar el carácter obligatorio de los acuerdos realizados por el CONSEJO



12048

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

	y, por tanto, la obligación de sus miembros de acatar dichas resoluciones, acuerdos y/o compromisos.
--	--

A continuación, se procede al análisis de los términos y la razonabilidad de cada una de las recomendaciones referidas.

A. Recomendaciones para la SDR

Como se ha analizado a lo largo de esta resolución, la manera en la que se ha implementado el contenido del PROTOCOLO ha sido discriminatoria, pues al haberse establecido únicamente el PUNTO DE INSPECCIÓN, que se encuentra a la entrada en los límites de Chihuahua, solo ha sido aplicado respecto a la LECHE BRONCA que no es producida en dicha entidad federativa. Por tanto, las pruebas de calidad e inocuidad a la LECHE BRONCA en movimiento, así como la exigencia de la “*documentación de propiedad*” al llegar a PUNTO DE INSPECCIÓN, y la consecuencia prevista en caso de incumplimiento o de un resultado positivo en las pruebas consistente en devolver la LECHE BRONCA a su lugar de origen, han sido implementados únicamente en perjuicio de los SUMINISTRADORES foráneos.

Lo anterior, aunado a la naturaleza perecedera de la LECHE BRONCA y a los costos adicionales producidos por transportar la LECHE BRONCA en trayectos más largos y mantenerla en buen estado, ha generado diversos efectos anticompetitivos relativos a la obstaculización de la entrada de LECHE BRONCA y el consiguiente aumento del déficit de LECHE BRONCA en el estado de Chihuahua, los cuales fueron descritos previamente.

En consecuencia, esta autoridad considera apropiado recomendar a la SDR la abrogación del PROTOCOLO a efecto de que no se dé un tratamiento discriminatorio a la LECHE BRONCA proveniente de otros estados del país que pretende introducirse al estado de Chihuahua y se evite favorecer a la producción local de LECHE BRONCA en detrimento de la producción de dicho producto que fue generada en otros MUNICIPIOS SUMINISTRADORES.

B. Recomendaciones para el CONGRESO

Los artículos 126, fracción I, y 131, fracción II de la LEY DE GANADERÍA señalan lo siguiente:

“Artículo 126. Las medidas para el control de la producción de la leche de origen animal comprenderán:

I. Regular la producción de leche líquida que se genere en el Estado, así como toda aquella que ingrese al mismo.

[...]” [énfasis añadido].

“Artículo 131. En las internaciones de leche fluida a granel, la persona que pretenda ingresarla, en el punto de entrada al Estado, deberá cumplir ante el inspector correspondiente con los siguientes requisitos:

[...]

II. Acreditar que lo que se pretende introducir al Estado es lo señalado en la documentación, para lo cual podrá ser suficiente, salvo casos de excepción, la inspección del producto.

[...][énfasis añadido]”.

Del análisis individual de dichos preceptos normativos se desprende lo siguiente:

B.1 Reforma a la fracción I del artículo 126 de la LEY DE GANADERÍA

La fracción I del artículo 126 de la LEY DE GANADERÍA faculta a la SDR²⁷⁵ para regular la producción de la leche líquida que se genere dentro del estado de Chihuahua y fuera de éste. Dicha facultad al referirse expresamente a la “*leche líquida*” es directamente aplicable al MERCADO RELEVANTE y tiene el propósito de regular la oferta y la demanda de LECHE BRONCA en Chihuahua.

En la medida en que exista una facultad para regular la producción de la LECHE BRONCA (local y foránea), se puede llegar al extremo de obstaculizar e impedir la entrada de LECHE BRONCA que no fue producida en dicha entidad federativa, lo cual es contrario al proceso de competencia y libre concurrencia.

Por tal motivo, se considera idóneo recomendar la reforma de dicha fracción a efecto de que se especifique que la facultad de regular la producción de la leche que se genere en el estado de Chihuahua o que ingrese al mismo, se refiere a que dicho producto cumpla con las normas de sanidad y demás aplicables sin que ello faculte a la SDR para: (i) regular y en su caso restringir la oferta y la demanda de la LECHE BRONCA; o (ii) limitar de forma discriminatoria la entrada de leche foránea al estado de Chihuahua.

B.2 Reforma a la fracción II del artículo 131 de la LEY DE GANADERÍA

La fracción II del artículo 131 de la LEY DE GANADERÍA establece el requisito para quien pretenda internar leche fluida a granel al estado de Chihuahua consistente en acreditar que el producto que transporta coincide con el señalado en la documentación que exhiba, facultándose a la autoridad competente para comprobar lo anterior mediante una inspección al producto.

Sin embargo, dicha fracción no refiere en qué consiste tal inspección, lo que ocasiona que dicha inspección constituya un medio por el cual puede restringirse la entrada de LECHE BRONCA proveniente de otros estados a Chihuahua; en consecuencia, este Pleno recomienda la reforma de dicha fracción a efecto de que se especifique cómo se llevaría a cabo la inspección del producto, en la inteligencia de que no sería razonable que dicha verificación incluya los exámenes de calidad e inocuidad durante el transporte de la LECHE BRONCA, pues esos exámenes constituyen una barrera a la internación de LECHE BRONCA foránea a Chihuahua, tal cual se analizó a lo largo de esta resolución; aunado a que de conformidad con el mismo precepto, tal inspección tiene la única finalidad de comprobar que la leche que se pretende introducir a Chihuahua es la referida en la documentación que la describe.

C. Recomendaciones para el GOBERNADOR

Cómo se analizó previamente en esta resolución, existen indicios de que agentes económicos miembros del CONSEJO han promovido distintas acciones tendientes a que se evite el ingreso de leche

²⁷⁵ Al interpretarse en conjunto con el artículo 125 de la LEY DE GANADERÍA que refiere lo siguiente: “La *Secretaría* implementará las medidas necesarias para el control de la producción de leche, por conducto del organismo público descentralizado que se cree para tal efecto.” [énfasis añadido].



12050

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

proveniente de otros MUNICIPIOS SUMINISTRADORES, aunado al hecho de que conforme al Acuerdo "184/2017" mediante el cual se creó el CONSEJO, el "cumplimiento de los acuerdos [adoptados en el CONSEJO] será de carácter obligatorio para todos los integrantes del [CONSEJO]",²⁷⁶ por lo que se considera que el comportamiento de los agentes económicos miembros del CONSEJO puede facilitar la creación de barreras normativas, como el PROTOCOLO.

En consecuencia, se recomienda al GOBERNADOR derogar los artículos 16 y 20, inciso "f)" del Acuerdo "184/2017", a fin de eliminar el carácter obligatorio de los acuerdos realizados por el CONSEJO y, por tanto, la obligación de sus miembros de acatar dichas resoluciones, acuerdos y/o compromisos. Esta recomendación tiene como finalidad que las resoluciones tomadas por el CONSEJO no resulten discriminatorias hacia otros productores de LECHE BRONCA, ya que existe un conflicto de interés entre los miembros del CONSEJO que son productores y que toman resoluciones que afectan al sector en su conjunto.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, el Pleno:

RESUELVE

PRIMERO. Se acredita la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia en el mercado de suministro de LECHE BRONCA en el estado de Chihuahua y con dimensión geográfica regional que comprende a los MUNICIPIOS SUMINISTRADORES.

SEGUNDO. Con fundamento en los artículos 94 y 95 de la LFCE, se emiten las recomendaciones contenidas en el apartado "RECOMENDACIONES A LA SDR, AL CONGRESO Y AL GOBERNADOR" de esta resolución.

TERCERO. Hágase del conocimiento al GOBERNADOR, al CONGRESO y a la SDR, todos ellos del estado de Chihuahua, para que, en el ámbito de sus competencias y conforme a los procedimientos previstos en la legislación vigente, determinen lo conducente para lograr condiciones de competencia.

CUARTO. Con fundamento en el artículo 94, fracción VII, inciso a) y párrafo segundo del mismo precepto de la LFCE, se ordena publicar la versión pública de esta resolución en los medios de difusión de esta COFECE y los datos relevantes de la misma en el DOF.

Notifíquese. Así lo resolvió el Pleno de la COFECE por unanimidad de votos, en la sesión de mérito, con fundamento en los artículos citados en esta resolución, previa excusa de los Comisionados Gustavo Rodrigo Pérez Valdespín²⁷⁷ y José Eduardo Mendoza Contreras²⁷⁸. Lo anterior ante la fe del Secretario Técnico de la COFECE, de conformidad con los artículos 4, fracción IV, 18, 19, 20,

²⁷⁶ Artículo 16 del Acuerdo "184/2017".

²⁷⁷ La excusa referida fue calificada como procedente de conformidad con el acuerdo referido en el antecedente "VIGÉSIMO SEGUNDO" de esta resolución.

²⁷⁸ La excusa referida fue calificada como procedente de conformidad con el acuerdo referido en el antecedente "VIGÉSIMO TERCERO" de esta resolución.



12051

Pleno
Resolución
Expediente No. IEBC-002-2017

fracciones XXVI, XXVII y LVI del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica.

Alejandra Palacios Prieto
Comisionada Presidenta

Jesús Ignacio Navarro Zermeño
Comisionado

Eduardo Martínez Chombo
Comisionado

Alejandro Faya Rodríguez
Comisionado

Brenda Gisela Hernández Ramírez
Comisionada

Fidel Gerardo Sierra Aranda
Secretario Técnico