

Ciudad de México, a 23 de junio de 2016

LIC. FABRICIO ISRAEL CORONA VIZCARRA
Presidente Municipal
Autlán de Navarro, Jalisco
PRESENTE

Asunto: Se emite opinión.

Se hace referencia a su oficio número 155/04/2016 y anexos¹ presentados ante la oficialía de partes de la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante, "COFECE" o "COMISIÓN") el nueve de mayo de dos mil dieciséis, mediante el cual solicita a esta COFECE "[...] su opinión técnica respecto de un ordenamiento municipal que rige la Actividad comercial de elaboración, distribución y venta de tortillas y masa de maíz en nuestro municipio [...]"² que incluya el análisis del "[...] Reglamento de la Industria de la Masa y la Tortilla de Maíz y/o Harina de Maíz del Municipio de Autlán de Navarro, Jalisco [...]"³ (en adelante, "REGLAMENTO"), así como del "[...] proyecto de Reglamento de la Industria de la Masa y la Tortilla de Maíz y/o Harina de Maíz del Municipio de Autlán de Navarro, Jalisco [...]"⁴ (en adelante, "PROYECTO DE REGLAMENTO"), con el objeto de "[...] no trasgredir la Ley de [sic] Federal de Competencia Económica [...]"⁵.

De conformidad con el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, "CPEUM"), la COFECE tiene 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. Asimismo, en términos del artículo 12, fracciones XIV y XV, de la Ley Federal de Competencia Económica (en adelante, "LFCE")⁶ así como los artículos 148 y 149 de las Disposiciones Regulatorias de la LFCE (en adelante, "DRLFCE")⁷, la COFECE tiene, entre sus atribuciones, emitir opinión sobre anteproyectos de reglamentos y reglamentos, respectivamente, en lo tocante a los aspectos de libre concurrencia y competencia económica.

En este sentido, esta autoridad emite opinión sobre los efectos que el REGLAMENTO⁸ y el PROYECTO DE REGLAMENTO podrían tener en el proceso de competencia y libre concurrencia, sin que la misma prejuzgue sobre aspectos de cualquier otra índole.

Al respecto, esta COFECE considera que diversas disposiciones del REGLAMENTO y del PROYECTO DE REGLAMENTO pueden resultar contrarias a la competencia y libre concurrencia en el mercado de la producción, distribución y comercialización de la masa y tortilla de maíz (en adelante,

¹ Folios 001 a 036 del expediente citado al rubro (en adelante, "EXPEDIENTE").

² Folios 001 del EXPEDIENTE.

³ Folios 002 del EXPEDIENTE.

⁴ Folios 002 del EXPEDIENTE.

⁵ Folios 002 del EXPEDIENTE.

⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación (en adelante, "DOF") el veintitrés de mayo de dos mil catorce.

⁷ Publicadas en el DOF el diez de noviembre de dos mil catorce, cuya última modificación fue publicada en el mismo órgano oficial el cinco de febrero de dos mil dieciséis.

⁸ Por así considerarlo pertinente, toda vez que dicho ordenamiento contempla disposiciones que podrían tener efectos negativos en el proceso de competencia y libre concurrencia.



“MERCADO”) en el municipio de Autlán de Navarro, Jalisco (en adelante, “MUNICIPIO”). A continuación, se presentan las consideraciones de la COMISIÓN sobre los aspectos particulares de estos ordenamientos.

I. RESTRICCIONES A LA OFERTA

El REGLAMENTO y el PROYECTO DE REGLAMENTO establecen diversas disposiciones que constituyen barreras artificiales que inhibirían la entrada de competidores al MERCADO y generarían ventajas exclusivas en favor de los ya establecidos o bien, que imponen restricciones en las condiciones de operación de los molinos y tortillerías, en particular las siguientes:

A) OBJETIVOS DEL REGLAMENTO Y EL PROYECTO DE REGLAMENTO

REGLAMENTO

“ARTÍCULO 1.- El presente reglamento [...]. Su objetivo es regular y ordenar el funcionamiento, ubicaciones justas y equitativas de molinos y tortillerías y/o harina de maíz del Municipio de Autlán de Navarro, Jalisco.

[...]

ARTÍCULO 3.- La presente reglamentación armonizará [sic] los tres elementos básicos en la operación de la industria de la masa y la tortillería del municipio, a saber:

- a) Satisfacer la demanda necesaria
- b) Asegurar la factibilidad económica
- c) Evitar la competencia desleal.

[...].” [Énfasis añadido]

PROYECTO DE REGLAMENTO

“Artículo 1. El presente Reglamento [...] tiene por objeto regular y ordenar el funcionamiento y ubicación de molinos y tortillerías en el municipio, señalando la base de su operatividad y los requisitos de seguridad, salubridad e higiene.

[...]

Artículo 3. Las disposiciones del presente Reglamento tienen como finalidad satisfacer la demanda necesaria y evitar la competencia desleal.

[...].” [Énfasis añadido]

Para generar condiciones de competencia, es importante que los agentes económicos puedan tomar decisiones de negocio y asignar libremente sus recursos hacia las actividades que generen un mayor valor. Estas decisiones incluyen, entre otras, la selección de la zona geográfica en donde operaría el establecimiento, los canales de distribución y venta, y la determinación de los precios de sus productos o servicios. De esta manera, los agentes económicos tienen mayor capacidad de diferenciarse entre sí y responder a las necesidades de sus clientes mediante menores precios, mayor calidad, mejor ubicación y la posibilidad de ofrecer una gama más amplia de productos y servicios.

En este sentido, se considera que la inclusión en el REGLAMENTO y el PROYECTO DE REGLAMENTO de objetivos o elementos tales como “regular y ordenar...ubicaciones justas y equitativas”,

“satisfacer la demanda necesaria”, “asegurar la factibilidad económica”, “evitar la competencia desleal” podría tener como consecuencia obstaculizar la libre entrada de potenciales competidores al MERCADO.

Este tipo de disposiciones limitan los beneficios que generan la competencia y la libre concurrencia, al restringir artificialmente la oferta de bienes y las alternativas de los consumidores, lo que generalmente se traduce en el incremento de los precios y menor calidad de los productos.

Por lo anterior, a fin de que sean acordes a los principios de competencia y libre concurrencia, esta COFECE recomienda redefinir el objetivo del REGLAMENTO y del PROYECTO DE REGLAMENTO, así como diversas disposiciones de estos ordenamientos, en los términos que a continuación se explican.

B) DISTANCIAS MÍNIMAS

REGLAMENTO

“ARTÍCULO 13.- Documentos y requisitos que se deben acompañar y complementar en la solicitud:
[...]

II. Croquis visado por la autoridad competente señalando las distancias y ubicación del local que permita su localización en la manzana a que pertenece, con los nombres de las calles que la conforman. Las distancias deben ser medidas utilizando las vías ordinarias de comunicación, entre ese domicilio y el de las tortillerías o molinos más cercanos a efecto de verificar que el domicilio del nuevo giro que se pretende instalar se encuentre a una distancia considerable de las tortillerías o molinos previamente establecidos, además el solicitante debe comprobar que exista suficiente población consumidora que justifique su instalación.

[...]

ARTÍCULO 14.- El H. Ayuntamiento comprobará en cualquier tiempo, la veracidad de los datos y documentos, así como el cumplimiento exacto de los requisitos establecidos. Por ningún motivo se concederá Licencia para el establecimiento de Molinos de Nixtamal o Tortillerías a una distancia menor de la que estime el pleno del Ayuntamiento según criterio real y objetivo, con base en la observancia de la densidad poblacional, surtimiento existente y distancias, las cuales deben ser suficientes para garantizar y asegurar un radio de acción que permita la existencia y sano desarrollo comercial de los molinos-tortillerías ya establecidas, así como también el de los molinos-tortillerías a instalarse, evitando que se genere una competencia desleal y encarecimiento del producto.”

[Énfasis añadido]

PROYECTO DE REGLAMENTO

“Artículo 13. A la solicitud se deberán anexar los siguientes documentos:
[...]

II. Croquis visado por la autoridad competente señalando las distancias y ubicación del local que permita su localización en la manzana a que pertenece, con los nombres de las calles que la conforman. Las distancias deben ser medidas utilizando las vías ordinarias de comunicación, entre ese domicilio y el de las tortillerías o molinos más cercanos a efecto de verificar que el domicilio del nuevo giro que se pretende instalar se encuentre a una distancia no menor de 500 metros de las tortillerías o molinos previamente establecidos, además el solicitante debe comprobar que exista suficiente población (densidad de población) consumidora que justifique su instalación;



[...]

Artículo 14. *El Ayuntamiento comprobará en cualquier tiempo la veracidad de los datos y documentos, así como el cumplimiento exacto de los requisitos establecidos. Por ningún motivo se concederá licencia para el establecimiento de Molinos de Nixtamal o Tortillerías a una distancia menor de la que se establece en este ordenamiento y, con base en la observancia de la densidad poblacional, surtimiento existente y distancias, las cuales deben ser suficientes para garantizar y asegurar un radio de acción que permita la existencia y sano desarrollo comercial de los molinos-tortillerías ya establecidas, así como también el de los molinos-tortillerías a instalarse, evitando se genere una competencia desleal y encarecimiento del producto.* [Énfasis añadido]

Las disposiciones que imponen distancias mínimas entre molinos y tortillerías segmentan el mercado y limitan injustificadamente la entrada de nuevos oferentes. Al establecer distancias mínimas entre negocios del mismo giro, el REGLAMENTO y el PROYECTO DE REGLAMENTO protegen indebidamente a los negocios ya establecidos de potenciales competidores, garantizándoles de forma exclusiva un territorio o ubicación específica. Lo anterior, se traduce en una restricción artificial de la oferta en perjuicio directo de los consumidores.

La segmentación geográfica de mercados por la vía regulatoria tiene los mismos efectos anticompetitivos que la práctica monopólica absoluta de segmentar mercados, prohibida por la fracción III del artículo 53 de la LFCE. De hecho, existen antecedentes en que los propios productores de tortilla promovieron, presionaron y vieron con complacencia, que autoridades municipales establecieran regulaciones para segmentar mercados de forma análoga a los ordenamientos que se analizan.⁹ Cabe indicar que las prácticas monopólicas absolutas¹⁰ están consideradas entre las más dañinas al proceso de competencia y libre concurrencia, por lo que se sancionan severamente con multas hasta por el equivalente al diez por ciento (10%) de sus ingresos,¹¹ así como con sanciones penales de cinco (5) a diez (10) años de prisión.¹²

Además, el Poder Judicial ha determinado que los reglamentos y leyes que fijan el requisito de distancia para establecer comercios de la misma clase son inconstitucionales, en virtud de que impiden el ejercicio de la libertad de comercio establecida en el artículo 5º constitucional y privan a la sociedad de los beneficios de la libre concurrencia garantizada por el artículo 28 de la Carta Magna.¹³

⁹ Consultar, por ejemplo, la versión pública de la resolución del expediente IO-003-2010-I. En este caso, fueron sancionados tanto los agentes económicos que cometieron las prácticas, como los funcionarios municipales que coadyuvaron en las mismas. Disponible en: <http://www.cofece.mx:8080/cfcre resoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V67/4/1724423.pdf>

¹⁰ Prohibidas por el artículo 53 de la LFCE, que consisten en acuerdos entre competidores con el objeto o efecto de fijar precios, restringir el abasto, dividir o segmentar el mercado y el intercambio de información con el objeto o efecto de cualquier de las conductas anteriores.

¹¹ Artículo 127, fracción IV, de la LFCE.

¹² Artículo 254 bis del Código Penal Federal.

¹³ Ver jurisprudencias y tesis aisladas: a) *Distancia, requisito de. Las leyes que lo fijan son violatorias de los artículos 4o. y 28 de la Constitución Federal (Reglamento de expendios de leche en el municipio de Torreón, Coahuila)*; No. Registro 233443; Localización: Séptima Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; 42 Primera Parte; Página: 53; Jurisprudencia; Materia(s): Administrativa; b) *Reglamentos que fijan tácitamente el requisito de distancia para establecer comercios. Su inconstitucionalidad (industria de la producción de harina de maíz, masa nixtamalizada*

En este tenor, esta COFECE recomienda eliminar las disposiciones que establecen distancias mínimas entre molinos y tortillerías.

C) HORARIOS DE SERVICIO Y CIERRE TEMPORAL

El REGLAMENTO y el PROYECTO DE REGLAMENTO señalan lo siguiente:

REGLAMENTO

“ARTÍCULO 7.- Son facultades del Ayuntamiento:

[...]

II.- Establecer horarios de apertura y cierre.

[...]

ARTÍCULO 29.- Los horarios para el funcionamiento serán los que el H. Ayuntamiento en consenso con los propios industriales y de conformidad con la demanda de consumo.”

[...]

ARTÍCULO 36.- Los giros que dejen de operar sin causa justificada dentro de un periodo mayor de 8 días consecutivos se podrán sancionar con suspensión temporal de licencia y hasta con clausura definitiva de licencia según el caso.”

[Énfasis añadido]

PROYECTO DE REGLAMENTO

“Artículo 6. Son atribuciones del Ayuntamiento:

[...]

II.- Establecer horarios de apertura y cierre.

[...]

Artículo 29. Los horarios para el funcionamiento serán los que el Ayuntamiento establezca en consenso con los propios industriales y de conformidad con la demanda de consumo.”

Artículo 40. Los giros que dejen de operar sin causa justificada por un periodo mayor de ocho días consecutivos podrán ser sancionados con suspensión temporal de la licencia o cancelación definitiva de la misa, según sea el caso.” [Énfasis añadido]

Las condiciones de operación, en términos de horarios de servicio y días de apertura, permiten a los molinos y tortillerías competir por ganar y mantener clientes. En un ambiente de competencia, los establecimientos tienen incentivos para adecuarlos de forma tal que les permita responder de la mejor manera a las necesidades y preferencias de los consumidores y, con ello, diferenciarse de sus competidores.

9 y tortillas de maíz); No. Registro: 237,718; Séptima Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación 151-156 Tercera Parte; Página: 227; Jurisprudencia; Materia(s): Constitucional Administrativa; c) *Distancia, requisito de. Inconstitucionalidad. Comercios de una misma especie*; No. Registro 805872; Localización: Sexta Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Primera Parte, CXXXV, Página: 27; Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional, Administrativa; y d) *Comercios de una misma especie, inconstitucionalidad del requisito de distancia entre los*; No. Registro 257737; Localización: Sexta Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Primera Parte, CIII, Página: 28. Tesis Aislada; Materia(s): Administrativa, Constitucional.

De esta forma, los establecimientos deben gozar de plena libertad para elegir tanto los horarios de servicio como los días de apertura (sin sanción alguna), pues de lo contrario, se restringe el proceso de competencia y libre concurrencia.

Por lo anterior, se sugiere eliminar del REGLAMENTO y el PROYECTO DE REGLAMENTO las disposiciones antes referidas.

D) OTRAS FORMAS DE COMERCIALIZACIÓN

REGLAMENTO

“ARTÍCULO 15.- Se prohíba [sic] a los propietarios de licencia para el funcionamiento de molinos y tortillerías, así como a los responsables de establecimiento sean que aquellas operen, la venta o reparto en la vía pública [sic] o fuera de los establecimientos oficialmente autorizados para ello. Esta prohibición se asentará en la licencia respectiva.

[...]

ARTÍCULO 17.- Los interesados en obtener un Permiso para comercializar su producto en la vía pública de *manera ambulante*, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

[...]

II. Solicitud por escrito del titular de la tortillería, domicilio de la tortillería, especificar en la solicitud las colonias o zonas dónde desea comercializar su producto;

III. Demostrar que los vehículos en donde se realizará la comercialización se encuentran debidamente rotulador con los datos de la tortillería.

ARTÍCULO 18.- Para los efectos del Artículo que antecede se consideran en [sic] zonas repartibles [para comercializar el producto en la vía pública de manera ambulante], en tanto no se cuente con el servicio establecido las siguientes: [...]. [Énfasis añadido]

PROYECTO DE REGLAMENTO

“Artículo 17. Los interesados en obtener un permiso para comercializar su producto en la vía pública de manera ambulante, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

[...]

IV. Presentar solicitud por escrito del titular de la tortillería señalado el domicilio de la tortillería, especificando las colonias o zonas donde desea comercializar su producto;

V. Demostrar que los vehículos en donde se realizará la comercialización se encuentran debidamente rotulador con los datos de la tortillería.

[...]

Artículo 18. Para los efectos del artículo anterior, se consideran zonas permitidas en las que exclusivamente se podrá comercializar de manera ambulante, en tanto no se cuente con el servicio establecido, las siguientes: [...]. [Énfasis añadido]

Las disposiciones que prohíben la venta o el reparto tortillas fuera de los establecimientos podrían restringir, por ejemplo, el reparto de masa y tortillas a domicilio, lo que limitaría las opciones de los establecimientos para competir a través de formas alternativas de comercialización, en perjuicio de los consumidores. Además, al establecer “zonas repartibles” se segmentan mercados y favorecen la realización de prácticas monopólicas absolutas, lo que restringe la competencia y libre concurrencia.

Por lo anterior, esta COFECE recomienda eliminar del REGLAMENTO y del PROYECTO DE REGLAMENTO las disposiciones antes referidas.

D) CARACTERÍSTICAS DE LOS ESTABLECIMIENTOS

El REGLAMENTO y el PROYECTO DE REGLAMENTO señalan lo siguiente:

REGLAMENTO

“ARTÍCULO 28.- Los propietarios de licencias para el funcionamiento de Tortillería – Molino o Molino. Tortillería [sic], así como los responsables de establecimientos en que aquellas operen, tienen a su cargo el cumplimiento permanente de las siguientes obligaciones:

[...]

XIII. Los establecimientos deben tener acceso a la vía pública, [...].

XIV. Los locales que funcionan como molino-tortillería, deberán disponer de una superficie mínima de trabajo de 100 [sic] metros cuadrados con una altura mínima de 2.80 metros, incluyendo la bodega; debiendo contar con la verificación adecuada a razón de un metro cúbico por cada 5 [sic] metros cuadrados de superficie.

XV. Los locales que funciones [sic] con licencia de tortillería, deberán disponer de una superficie mínima de trabajo de 50 metros cuadrados con una altura mínima de 2.80 metros, incluyendo la bodega; debiendo contar con ventilación adecuada a razón de un metro cúbico por cada 5 metros cuadrados de superficie.

XVI. Los locales que funcionen con licencia de molino, deberán disponer de una superficie mínima de trabajo de 60 metros cuadrados con una altura mínima de 2.80 metros, incluyendo la bodega, deberán contar con ventilación adecuada a razón de un metro cúbico por cada 5 metros cuadrados de superficie. [Énfasis añadido]

PROYECTO DE REGLAMENTO

“Artículo 28. Los propietarios de licencias para el funcionamiento de Tortillería–Molino o Molino–Tortillería, así como los responsables de establecimientos en que aquéllas operen, tienen las siguientes obligaciones:

[...]

XIII. Vigilar que los establecimientos tengan acceso a la vía pública, [...].

XIV. Verificar que los locales que funcionan como molino-tortillería dispongan de una superficie mínima de trabajo de ciento veinte metros cuadrados con una altura mínima de 2.80 metros, incluyendo la bodega; debiendo contar con la verificación adecuada a razón de un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados de superficie;

XV. Verificar que los locales que funcionen con licencia de tortillería dispongan de una superficie mínima de trabajo de setenta metros cuadrados con una altura mínima de 2.80 metros, incluyendo la bodega; debiendo contar con ventilación adecuada a razón de un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados de superficie;

XVI. Verificar que los locales que funcionen con licencia de molino dispongan de una superficie mínima de trabajo de ochenta metros cuadrados con una altura mínima de 2.80 metros, incluyendo la bodega; debiendo contar con ventilación adecuada a razón de un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados de superficie; y [...].” [Énfasis añadido]



Al respecto, se considera que estas disposiciones restringen injustificadamente la libertad de los agentes económicos para determinar las dimensiones de sus establecimientos que les resulten más eficientes en función de las condiciones que quieran ofrecer para atraer clientes. A su vez, estas disposiciones podrían generarles costos adicionales para cumplir con las dimensiones señaladas en los ordenamientos o restringir la posibilidad de que se establezcan en áreas que no cuenten con espacios que se adecuen a lo establecido en la regulación, en perjuicio de los consumidores.

Por su parte, el requisito relativo a que los establecimientos deban tener acceso a la vía pública eliminaría la posibilidad de que los molinos y tortillerías puedan establecerse en espacios que no cumplan con este requisito, por ejemplo, dentro de un mercado público o un centro comercial. Todo lo anterior, impone restricciones injustificadas en la ubicación y entrada de competidores al MERCADO, en contravención al proceso de competencia y libre concurrencia.

Por ello, se sugiere eliminar del REGLAMENTO y del PROYECTO DE REGLAMENTO las disposiciones antes referidas o, en todo caso, que se refieren únicamente a aspectos esenciales de seguridad e higiene que tengan por objeto proteger a la población.

II. INCERTIDUMBRE EN DECISIONES DE AUTORIDAD QUE LIMITAN LA ENTRADA DE COMPETIDORES

Esta COFECE ha identificado que diversas disposiciones del REGLAMENTO y del PROYECTO DE REGLAMENTO generan incertidumbre con respecto a las condiciones de apertura y operación de los molinos y tortillerías en el MUNICIPIO.

El REGLAMENTO y el PROYECTO DE REGLAMENTO señalan lo siguiente:

REGLAMENTO

"ARTÍCULO 9.-La expedición de la licencia es un acto discrecional del H. Ayuntamiento, no constituye privilegio alguno, por lo que pueda negarse su expedición y/o revalidación, así como cancelarse por cuestiones de orden público o de interés general, en los términos del presente Reglamento.

[...]

ARTÍCULO 13.- Documentos y requisitos que se deben acompañar y complementar en la solicitud:

[...]

VIII.- El local debe contar con correctas condiciones de presentación, higiene y limpieza.

[...]

ARTÍCULO 22.- Si la solicitud para obtener licencia no se presenta completa con los datos, documentos y requisitos establecidos, se concederá al solicitante un plazo de treinta días hábiles, que serán prorrogados por una sola vez a petición por escrito del interesado para cumplir puntualmente con lo faltante. Una vez vencido el plazo autorizado, de no haberse satisfecho la solicitud será rechazada.

[...]

ARTÍCULO 28.- Los propietarios de licencias para el funcionamiento de Tortillería – Molino o Molino. Tortillería [sic], así como los responsables de establecimientos en que aquellas operen, tienen a su cargo el cumplimiento permanente de las siguientes obligaciones:

[...]

IX. Abstenerse de conservar en el establecimiento materias o sustancias ajenas a la producción de masa y tortilla [...]” [Énfasis añadido]

PROYECTO DE REGLAMENTO

“Artículo 13. A la solicitud se deberán anexar los siguientes documentos:

[...]

VIII. Fotografías que acrediten que el local cuenta con correctas condiciones de presentación, higiene y limpieza, y que no fue instalado en cocheras, patios o pasillos;

[...]

Artículo 22. Si la solicitud para obtener licencia no se presenta con los datos, documentos y requisitos establecidos, se concederá al solicitante un plazo de treinta días hábiles, que serán prorrogados por una sola vez a petición por escrito del interesado para cumplir puntualmente con lo faltante, apercibiéndolo de que una vez vencido el plazo autorizado y no haber satisfecho los requisitos faltantes, la solicitud será rechazada.

[...]

Artículo 28. Los propietarios de licencias para el funcionamiento de Tortillería–Molino o Molino–Tortillería, así como los responsables de establecimientos en que aquéllas operen, tienen las siguientes obligaciones:

[...]

IX. Abstenerse de conservar en el establecimiento materias o sustancias ajenas a la producción de masa y tortilla; [...]” [Énfasis añadido]

Los requisitos relativos a “correctas condiciones de presentación”, así como “abstenerse de conservar en el establecimiento materias o sustancias ajenas a la producción de masa y tortilla”, son vagos, imprecisos o proclives a la apreciación discrecional de la autoridad. Además, la obligación de “abstenerse de conservar en el establecimiento materias o sustancias ajenas a la producción de masa y tortilla”, podría interpretarse como una prohibición para comercializar y ofrecer productos complementarios a la venta de la tortilla. Este tipo de supuestos podría inhibir los incentivos de los agentes económicos para participar en el MERCADO, ya que generan incertidumbre jurídica sobre los alcances del régimen de entrada y permanencia. Por ello, esta autoridad sugiere que, en todo caso, los supuestos de mérito refieran de manera precisa únicamente a aspectos esenciales de higiene y seguridad.

Por otra parte, resulta necesario que los ordenamientos en análisis ofrezcan certidumbre a los agentes económicos con respecto a las condiciones de entrada al MERCADO, señalando criterios claros, objetivos y precisos sobre las causales de negativa, revalidación y cancelación de las licencias, a fin de evitar que la apertura de establecimientos sea una decisión completamente discrecional como se plantea en el artículo 9 del REGLAMENTO. Asimismo, es relevante que el artículo 22 del REGLAMENTO y del PROYECTO DE REGLAMENTO establezca los plazos para dar respuesta a las solicitudes de licencia de funcionamiento de molinos o tortillerías, a fin de otorgar certidumbre a los potenciales competidores sobre su posible entrada al MERCADO e incentivar la participación de un mayor número de competidores en el mismo.



III. ASPECTOS QUE FAVORECEN CONDUCTAS CONTRARIAS A LA LFCE

Esta COFECE ha identificado que diversas disposiciones del REGLAMENTO y del PROYECTO DE REGLAMENTO favorecen la comisión de prácticas monopólicas, toda vez que involucran a los agentes económicos ya establecidos en el MERCADO en decisiones que deberían ser exclusivamente de la autoridad, en los siguientes términos:

REGLAMENTO

“ARTÍCULO 13.- Documentos y requisitos que se deben acompañar y complementar en la solicitud.

[...]

X.- Anexar opinión por escrito de la Unión de Industriales de la Masa y Tortillas de Maíz de este Municipio.

[...]

ARTÍCULO 72.- Los industriales de la Masa y Tortillas de Maíz y/o Harina de Maíz del Municipio de Aulán de Navarro, Jalisco, están obligados a respetar este Ordenamiento así como los Acuerdos o convenios aceptados por la mayoría de los industriales al seno de la asamblea general de la Unión y/o ante cualquier Autoridad Municipal competente, en los términos de este reglamento.

[...]

ARTÍCULO 73.- Los casos no previstos en este Reglamento, así como sus modificaciones serán resueltos oportunamente por el H. Ayuntamiento, tomando en consideración las prácticas y costumbres de la actividad de esta industria y la opinión de la Unión de Industriales de Masa y Tortillas de Maíz de este Municipio. [Énfasis añadido]

PROYECTO DE REGLAMENTO

“Artículo 13. A la solicitud se deberán anexar los siguientes documentos:

[...]

La autoridad municipal competente, podrá si así lo considera, pedir la opinión por escrito de la Unión de Industriales de la Masa y Tortillas de Maíz del municipio.

[...]

Artículo 75. Los industriales de la Masa y Tortillas de Maíz y/o Harina de Maíz del Municipio de Aulán de Navarro, Jalisco, están obligados a respetar este ordenamiento, así como los acuerdos o convenios aceptados por la mayoría de los industriales al seno de la Asamblea General de la Unión o ante cualquier autoridad municipal competente, en los términos de este Reglamento.

[...]

Artículo 76.- Los casos no previstos en este Reglamento, así como sus modificaciones serán resueltos oportunamente por el Ayuntamiento, tomando en consideración las prácticas y costumbres de la actividad de esta industria y la opinión de la Unión de Industriales de Masa y Tortillas de Maíz de este Municipio. [Énfasis añadido]

Al respecto, se considera que permitir que los agentes económicos ya establecidos –a través de la Unión de Industriales de Masa y Tortillas de Maíz del MUNICIPIO– opinen sobre el otorgamiento de nuevas licencias o cuestiones no resueltas por los ordenamientos analizados, genera incentivos para

bloquear la entrada de nuevos agentes económicos al MERCADO y puede favorecer la comisión de prácticas monopólicas absolutas.

Asimismo, esta COFECE considera que estas disposiciones, en conjunto con la obligación de respetar “los acuerdos o convenios aceptados por la mayoría de los industriales al seno de la Asamblea General de la Unión”, facilitarían la realización de prácticas monopólicas absolutas. Lo anterior, toda vez que los agentes económicos establecidos en el MERCADO podrían establecer acuerdos o coordinar sus acciones para restringir la competencia y la libre concurrencia.

Cabe señalar que la COMISIÓN en el pasado ya ha sancionado en diversas ocasiones tanto a agentes económicos, como a servidores públicos, por la comisión de las prácticas monopólicas absolutas arriba referidas en este tipo de mercados.¹⁴ Incluso, la Autoridad Investigadora de la COFECE recientemente inició una investigación por la posible comisión de prácticas monopólicas absolutas en el mercado de la producción, distribución y comercialización de tortillas de maíz en el estado de Jalisco, cuyo aviso fue publicado en el DOF el siete de junio de dos mil dieciséis.¹⁵ Por lo anterior, esta COMISIÓN recomienda eliminar toda disposición relacionada con la obligación de respetar los acuerdos o convenios alcanzados en el seno de la Unión y las demás disposiciones que podrían favorecer la realización de las mencionadas prácticas.

Por último, se hace de su conocimiento que la extinta Comisión Federal de Competencia emitió una opinión no vinculante en la cual propuso “Lineamientos para prevenir restricciones regulatorias al funcionamiento eficiente de los mercados de producción, comercialización y distribución de masa y tortillas de maíz” (en adelante, “LINEAMIENTOS”).¹⁶ Por lo señalado a lo largo del presente, la motivación para la implementación de dichos LINEAMIENTOS sigue vigente. Estos expresan mejores prácticas para prevenir restricciones regulatorias al funcionamiento eficiente del mercado de la producción, comercialización y distribución de masa y tortillas de maíz, que se señalan a continuación:

1. Eliminar distancias mínimas y otras restricciones al número de participantes en la producción, comercialización y distribución de masa y tortillas.
2. Eliminar disposiciones que permiten a los agentes económicos establecidos opinar o decidir sobre la entrada de nuevos participantes y los precios de mercado.

Para ello, recomienda:

- a) Eliminar las disposiciones que den lugar a mecanismos de coordinación o acuerdos entre los agentes económicos ya establecidos para restringir el número o ubicación de los establecimientos o imponer precios a los productos;

¹⁴ Expedientes: IO-003-2010, IO-003-2010-I, DE-011-2004, DE-008-2004, entre otros. Disponibles en: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/resoluciones-y-opiniones>

¹⁵ Número de expediente DE-009-2016. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/cofece/autoridad-investigadora/publicaciones-de-la-autoridad-investigadora>

¹⁶ Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/DOCS/Mercados%20Regulados/V3/7/1397242.pdf>



- b) Informar a las asociaciones, cámaras empresariales y agrupaciones industriales de la masa y la tortilla que la realización de acuerdos, convenios o invitaciones con ese objeto o efecto son violatorios de la LFCE y contrarios al proceso de competencia y libre concurrencia, y
 - c) Informar a los funcionarios públicos municipales que tengan conocimiento de acuerdos o actos de esa naturaleza los medios para denunciarlos ante la COMISIÓN.
3. Atender las solicitudes de acceso al mercado con base en criterios transparentes y públicos que brinden certidumbre jurídica y protejan las posibilidades de competir de los agentes económicos.

Un agente económico interesado en invertir y participar en una actividad económica requiere certeza jurídica. Para promover esas inversiones de manera ágil y oportuna, se recomienda que los marcos regulatorios municipales:

- a) Definan y publiquen los formatos, trámites, criterios y procedimientos para la atención de las solicitudes;
 - b) Establezcan tiempos de respuestas, incluyendo que se requiera al acudir a una instancia de revisión o de reconsideración, y la obligación de publicar las resoluciones, y
 - c) Eliminen restricciones injustificadas que limiten las posibilidades de innovar e incluir servicios que respondan a las preferencias de los consumidores finales, tales como la venta a domicilio o en la vía pública.
4. Eliminar requisitos de cuotas mínimas de insumos locales.

La adopción y aplicación de estos LINEAMIENTOS por parte del MUNICIPIO, contribuiría a lograr un marco regulatorio de la industria de la masa y la tortilla favorable a la competencia y libre concurrencia, en beneficio de los consumidores.

Asimismo, la COFECE elaboró la "*Guía para la Evaluación de la Regulación desde la Óptica de Competencia*"¹⁷ con el objetivo de fomentar que la regulación impulsada e implementada por el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales y Municipales no genere restricciones anticompetitivas que afecten el desempeño eficiente de los mercados. En este sentido, esta guía puede ser de utilidad para elaborar o adecuar regulaciones desde el punto de vista de la competencia y libre concurrencia.

Al respecto, esta autoridad manifiesta su entera disposición para colaborar en el diseño de propuestas específicas en relación con el PROYECTO DE REGLAMENTO, a fin de que éste promueva el desarrollo eficiente del mercado de la producción, comercialización y distribución de masa y tortillas de maíz.

La presente opinión se emite con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo cuarto y vigésimo, de la CPEUM; 1, 2, 10, 12, fracciones XIV y XV, de la LFCE; así como 1, 5, fracciones X y XI, y 20, fracción XXXI, del Estatuto Orgánico de la COFECE (en adelante, "ESTATUTO ORGÁNICO").¹⁸

¹⁷ Disponible en la siguiente dirección electrónica:
https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Guia_Evaluacion_Regulacion_270516.pdf

¹⁸ Publicado en el DOF el ocho de julio de dos mil catorce.

Notifíquese.- Así lo resolvió el Pleno de la COFECE por unanimidad de votos en sesión del veintitrés de junio de dos mil dieciséis, de conformidad con los artículos antes referidos y ante la fe del Secretario Técnico de la COFECE, en términos de lo dispuesto en los artículos 1, 2, fracción VIII, 4, fracción IV, 18, 19 y 20, fracciones XXVI, XXVII y LVI del ESTATUTO ORGÁNICO.

vd

Palacios

Alejandra Palacios Prieto
Comisionada Presidenta

Jesús Ignacio Navarro Zermeño
Comisionado

Martín Moguel Gloria
Comisionado

Benjamín Contreras Astiazarán
Comisionado

Alejandro Ildelfonso Castañeda Sabido
Comisionado

Eduardo Martínez Chombo
Comisionado

Sergio López Rodríguez
Secretario Técnico

