

Ciudad de México, a 3 de febrero 2016

Senador Enrique Burgos García  
Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales  
Senado de la República  
LXIII Legislatura

C. Vicente Corta Fernández  
C. Ismael Reyes Retana Tello

Presentes.-

Con fundamento en los artículos 28, párrafos segundo, décimo cuarto y vigésimo fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 1, 2, 4, 10, 12 fracciones I y XIV, y 18 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE)<sup>1</sup>; 149 de las Disposiciones Regulatorias de la LFCE<sup>2</sup>; y 1, 4 fracción I, y 5 fracciones I y X, del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica (ESTATUTO)<sup>3</sup>, el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica (Comisión o COFECE) emite opinión sobre el Documento de Trabajo que contiene «Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5°, 17, 28, 73, fracción XXV, y 121, fracción V, de la CPEUM en torno al ejercicio profesional de la abogacía y las responsabilidades inherentes» (INICIATIVA). La presente opinión se refiere únicamente a los efectos que la INICIATIVA podría tener en el proceso de competencia y libre concurrencia, sin que prejuzgue sobre aspectos de cualquier otra índole. Lo anterior, de acuerdo con los antecedentes y análisis que a continuación se expresan:

## I. ANTECEDENTES

1. El veinte de octubre de dos mil quince, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Comisión escrito presentado por los CC. Vicente Corta Fernández e Ismael Reyes Retana Tello, mediante el cual solicitan que esta autoridad emita opinión en materia de libre concurrencia y competencia sobre la iniciativa de reforma constitucional en materia de colegiación y certificación profesional obligatorias, así como respecto de la iniciativa por la que se expediría la Ley General de Ejercicio Profesional Sujeto a Colegiación y Certificación Obligatorias (INICIATIVA DE LEY GENERAL), presentada en la Cámara de Senadores el dieciocho de febrero de dos mil catorce<sup>4</sup>.
2. El veintiocho de octubre de dos mil quince, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Comisión el oficio número CPC/ST/LXIII-078/2015 presentado por el Senador Enrique Burgos García, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República, a través del

<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el veintitrés de mayo de dos mil catorce.

<sup>2</sup> Publicadas en el DOF, el diez de noviembre de dos mil catorce.

<sup>3</sup> Publicado en el DOF, el ocho de julio de dos mil catorce.

<sup>4</sup> La iniciativa se publicó en la Gaceta del Senado del veinte de febrero de 2014, disponible en:

[http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-02-25-1/assets/documentos/Inic\\_PRILEy\\_General\\_Ejercicio\\_Profesional.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-02-25-1/assets/documentos/Inic_PRILEy_General_Ejercicio_Profesional.pdf)

cual solicita que esta autoridad emita opinión en materia de libre competencia y competencia sobre el Documento de Trabajo que contiene la INICIATIVA.

3. El tres de noviembre de dos mil quince, el Secretario Técnico de la Comisión ordenó admitir a trámite ambas solicitudes e iniciar el procedimiento que corresponde para la emisión de una opinión respecto de iniciativas de leyes en lo tocante a los aspectos de libre competencia y competencia económica. Cabe señalar que, toda vez que las solicitudes referidas en los numerales anteriores versan sobre la misma materia, se ordenó la acumulación de expedientes para el efecto de que esta opinión sirva como resolución a ambas<sup>5</sup>.
4. El quince de diciembre de dos mil quince, el Pleno de la COFECE resolvió, en sesión ordinaria, prorrogar el plazo para la emisión de la opinión prevista en el artículo 12, fracción XIV, de la LFCE por un periodo adicional de treinta días hábiles contados a partir del dieciséis de diciembre de dos mil quince.

## II. OBJETO DE LA INICIATIVA

De conformidad con la Exposición de Motivos de la INICIATIVA, las modificaciones a diversos preceptos de la CPEUM (5°, 17, 28, 73, fracción XXV, y 121 fracción V) buscan elevar la calidad de los servicios profesionales, con énfasis en los profesionistas que ejercen el derecho. Ésta propone, entre otras cosas, que el Congreso de la Unión determine las bases y criterios para normar las actividades profesionales cuyo ejercicio pueda representar un riesgo para la vida, la salud, la libertad, la seguridad o el patrimonio de las personas, tales como la acreditación de estudios especializados, prácticas profesionales, programas de formación, colegiación o certificación de profesionistas y el establecimiento de un registro nacional de profesionistas. En el caso de los profesionistas del derecho, propone asimismo que la Federación y las entidades federativas tengan la facultad de establecer como obligatorio el cumplimiento de requisitos para garantizar el servicio, como una previsión sustantiva del acceso de la justicia de las personas. También, modificar el artículo 28 de la CPEUM con la finalidad de establecer que los colegios de profesionistas que al efecto se normen no se asuman como una «agrupación de carácter monopólico o monopolio».

## III. ANÁLISIS EN MATERIA DE COMPETENCIA Y LIBRE CONCURRENCIA

### a. Barreras de entrada para el ejercicio profesional

Las modificaciones propuestas a la CPEUM podrían traducirse en barreras artificiales a la competencia en los diversos mercados de servicios profesionales, y su implementación resultaría en mayores requisitos y costos a los actuales para que un profesionista pueda ejercer determinada actividad o prestar un servicio profesional. Dicha circunstancia provocaría una reducción de la oferta

<sup>5</sup> La INICIATIVA retoma los principales planteamientos, justificaciones y propuestas de reforma contenidos en la diversa presentada el dieciocho de febrero de dos mil catorce en la cámara alta. En ambos expedientes, se solicita opinión sobre un proyecto de reforma a los artículos 5°, 17, 28, 73, fracción XXV, y 121, fracción V, de la CPEUM en torno al ejercicio profesional y las responsabilidades inherentes. Por tal virtud, las consideraciones que se efectúen a propósito de la INICIATIVA serán igualmente aplicables a la otra.

y de los niveles de rivalidad competitiva entre profesionistas, sin que necesariamente exista un aumento en la calidad de los servicios profesionales; esto, a su vez, podría resultar en mayores precios.

Al respecto, un reporte publicado recientemente por el gobierno federal de los Estados Unidos de América señala que se ha demostrado que las supuestas ventajas de la regulación profesional en términos de calidad pocas veces se concretan, lo que significa que estos mecanismos generan costos para la sociedad y los consumidores, sin que propicien una mejor calidad en los servicios<sup>6</sup>.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por su parte, ha señalado que las regulaciones para el ejercicio de la profesión legal típicamente incluyen numerosas restricciones a la entrada y conductuales. Ese organismo afirma que las regulaciones pueden generar efectos colusorios o ventajas indebidas a favor de los agentes establecidos. Por ello «[...] *el mayor reto de política pública es identificar y remover las restricciones que son innecesarias o desproporcionadas para alcanzar el objetivo público*»<sup>7</sup>.

La OCDE ha sugerido que la regulación de profesiones, en los casos donde sea necesaria, debe emplear los medios que minimicen las restricciones a la competencia. En el documento *Competition in Professional Services*<sup>8</sup>, ese organismo internacional relaciona algunas buenas prácticas de diversos países<sup>9</sup> de la siguiente forma<sup>10</sup>:

- No se deben otorgar derechos exclusivos para el ejercicio de una profesión cuando existen otros mecanismos que pueden resolver las fallas de mercado con menor impacto adverso en la competencia<sup>11</sup>. Algunos ejemplos pueden ser la recolección y publicación de información de la calidad del servicio de los profesionistas, o bien, apoyos para la creación de agencias certificadoras o calificadoras independientes, sin que éstas estén vinculadas a colegios o asociaciones de profesionistas.
- Es recomendable fortalecer la normativa en materia de responsabilidad civil.
- En su caso, los requerimientos de entrada deben ser proporcionales a lo requerido para que el servicio sea prestado de manera adecuada.
- Las restricciones a la competencia entre los miembros de una profesión deben eliminarse. Este tipo de restricciones podrían incluir acuerdos sobre precios, segmentaciones del mercado, mayores barreras a la entrada o restricciones a la publicidad. Debe promoverse el reconocimiento

<sup>6</sup> Estudios citados en Oficina de la Casa Blanca [EUA] (2015), *Occupational Licensing: A Framework for Policymakers*. Disponible en: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/licensing\\_report\\_final\\_nonembargo.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/licensing_report_final_nonembargo.pdf)

<sup>7</sup> OCDE (2007), *Competitive Restrictions in Legal Professions*, DAF/COMP(2007)39

<sup>8</sup> OCDE (2000), *Competition in Professional Services*, DAF/CLP (2000)

<sup>9</sup> Alemania, Australia, Corea del Sur, EUA, Finlandia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, México, Nueva Zelanda, Reino Unido y la Comisión Europea.

<sup>10</sup> Otro documento de la misma naturaleza es: Council on Licensure, Enforcement and Regulation (1994), *Questions a Legislator Should Ask*.

<sup>11</sup> Un problema típico de la prestación de un servicio profesional es la asimetría de información que existe entre los prestadores del mismo y los consumidores.

a las aptitudes de profesionistas de otros países, así como eliminarse cualquier requisito de ciudadanía o residencia.

- No se debe otorgar jurisdicción exclusiva a las asociaciones de profesionistas para tomar decisiones sobre los requerimientos para que un profesionista ingrese al mercado o para aplicar esquemas de reconocimiento mutuo.
- Debe fomentarse la competencia entre asociaciones profesionales.

En resumen, imponer controles adicionales al desempeño profesional restringe la oferta de los servicios y, por consecuencia, puede generar un incremento de sus precios sin que necesariamente se garanticen incrementos de calidad. De hecho, medidas de este tipo podrían resultar contraproducentes, pues una menor rivalidad competitiva normalmente reduce los incentivos de los oferentes para innovar y prestar mejores servicios.

Es preciso señalar que en las solicitudes de opinión no existe un diagnóstico expreso sobre cómo y en qué manera las alternativas planteadas (u otras) – que serían instrumentadas en leyes federales y estatales –, podrían lograr elevar la calidad de los servicios profesionales y con ello generar bienestar en el consumidor.

*b. Colegiación obligatoria*

Dentro de las alternativas de regulación profesional, la colegiación obligatoria (uno de los esquemas planteados por la INICIATIVA), presenta riesgos mayores para el proceso de libre concurrencia y competencia, pues independientemente de las barreras y costos de entrada que implica (dependiendo del modelo específico que se llegara a adoptar), la posibilidad de que los agentes establecidos – a través de asociaciones o colegios – estén facultados para definir la entrada o permanencia de sus propios competidores, genera incentivos para restringir el número de participantes o para reducir la rivalidad competitiva entre los miembros.

Lo anterior se agrava si el sistema implica restricciones relativas al número de asociaciones o colegios de profesionistas permitidos o estándares de desempeño profesional que pudieran excluir a un miembro o impedirle el ejercicio posterior de la profesión. De hecho, algunos planteamientos de este tipo están contenidos en la INICIATIVA DE LEY GENERAL, la cual propone entre otras cosas: a) limitar a cinco colegios de cada profesión por entidad federativa y cinco colegios a nivel federal<sup>12</sup>, así como acreditar un mínimo de 300 profesionistas con derecho a ejercer en la rama, y que la mitad más uno

<sup>12</sup> La SCJN ha determinado que limitar el número de colegios resulta inconstitucional: Amparo en revisión 505/2007. Asociación Nacional de Abogados de Empresa, A.C. 19 de septiembre de 2007. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario César Flores Muñoz. COLEGIOS DE PROFESIONISTAS. EL ARTÍCULO 44 DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 5o. CONSTITUCIONAL RELATIVO AL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES EN EL DISTRITO FEDERAL, AL LIMITAR A CINCO EL NÚMERO MÁXIMO DE COLEGIOS SUSCEPTIBLES DE CONSTITUIRSE POR CADA RAMA, VULNERA LA GARANTÍA DE IGUALDAD, EN RELACIÓN CON LAS DE LIBERTAD DE TRABAJO Y ASOCIACIÓN

de éstos tengan su domicilio fiscal en la entidad federativa de que se trate; y **b)** establecer como facultades y atribuciones de los Colegios de Profesionistas «*impedir la competencia desleal entre los miembros*» o evitar el «*intrusismo profesional*»<sup>13</sup>.

Un sistema con estas características sería particularmente nocivo para el proceso de libre competencia y competencia, ya que limitaría la entrada y deterioraría las condiciones de oferta en perjuicio de los consumidores. En cualquier caso, cualquier esquema por el cual un profesionista deba necesariamente ser miembro de una asociación o colegio para poder prestar sus servicios, es altamente restrictivo.

c. Sobre las modificaciones al artículo 28 constitucional

La INICIATIVA propone modificar el párrafo noveno del artículo 28 de la CPEUM de la forma que sigue:

«Artículo 28.-...

*No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formados para proteger sus propios intereses, los colegios profesionales que prevean las leyes a que se refiere el párrafo segundo del artículo 5° de esta Constitución, y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, venden directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.»*

[Énfasis añadido]

De la información contenida en ambos expedientes, no se desprenden elementos que permitan identificar la manera en que la modificación al artículo 28 constitucional contribuiría a la consecución de los objetivos propuestos en la INICIATIVA. Por el contrario, el régimen jurídico en materia de competencia debe considerar las actividades que realicen los colegios, agrupaciones y/o asociaciones de profesionistas en su carácter de agentes económicos, con la finalidad de evitar riesgos al proceso de competencia y libre competencia. Lo anterior, debido a que estos últimos, en ciertas circunstancias, pueden fungir como vehículo para la comisión de prácticas anticompetitivas que atentan contra el consumidor y la sociedad en su conjunto<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Artículos 29, 51, 56 y 57 de la iniciativa publicada en la Gaceta del Senado del día veinte de febrero de 2014.

<sup>14</sup> Por ejemplo, auspiciando acuerdos para reducir la competencia entre los miembros (prohibiendo descuentos, manipulando precios, fijando zonas de influencia o restringiendo la oferta de servicios a ciertos clientes, entre otros), la realización de

De hecho, recientemente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ratificado que las agrupaciones de profesionistas están sujetas a la ley de la materia en su carácter de agentes económicos, en los siguientes términos:

*«[...] atendiendo a la realidad económica actual y referida no sólo a los actos realizados por los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios que afecten la libre competencia y pongan en situación de desventaja al consumidor, al público en general o a una clase social, sino también a la actividad económica de otras personas o entidades que, en un momento dado, especulan con los artículos de consumo necesario, o con el objeto de provocar e alza de sus precios, persiguiendo un lucro excesivo»<sup>15</sup>.*

[Énfasis añadido]

Establecer que los colegios de profesionistas no se asuman como una «*agrupación de carácter monopólico o monopolio*», como propone la INICIATIVA, representaría un régimen de protección en favor de un agente económico específico que, como se ha explicado, debe estar sujeto al régimen de competencia de manera plena, e incrementaría la probabilidad de que estos agentes económicos dañen a los consumidores o al mercado al tratar de mantener o elevar sus rentas a costa del bienestar de la sociedad en su conjunto.

#### IV. RECOMENDACIONES

Con base en lo expuesto, el Pleno de esta COMISIÓN sugiere lo siguiente:

1. No reformar el artículo 28 de la CPEUM en el sentido propuesto.
2. No establecer un sistema de regulación profesional que implique mayores barreras y requisitos, por los altos riesgos de que éstos limiten injustificadamente la entrada y restrinjan la oferta.
3. Descartar la colegiación obligatoria como uno de los mecanismos para regular el ejercicio de una profesión, por las afectaciones que este mecanismo en particular podría generar sobre el proceso de competencia y la libre concurrencia.

ventas atadas o la ejecución de actos que busquen excluir o afectar a los no miembros. Un régimen de protección o excepción a favor de los colegios respecto de la aplicación de las disposiciones en materia de competencia generaría o reforzaría los incentivos para realizar o auspiciar conductas anticompetitivas. Cabe señalar que la autoridad de competencia en nuestro país ha sancionado a asociaciones profesionales de anesthesiólogos y agentes inmobiliarios. Ver expediente número IO-002-2008, resolución (versión pública) disponible en:

<http://www.cofece.mx:8080/cfresoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V48/11/1624312.pdf>

y expediente número DE-019-2007, resolución (versión pública) disponible en:

<http://www.cofece.mx:8080/cfresoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V105/26/1815822.pdf>

<sup>15</sup> COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 3o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014, NO TRANSGREDE EL NUMERAL 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Tesis Aislada Constitucional: 2º. XCIII/2015

**Notifíquese.** Así lo resolvió y firmó, por unanimidad de votos, el Pleno de esta COMISIÓN en sesión celebrada el tres de febrero de dos mil dieciséis, con fundamento en los artículos citados a lo largo de la presente resolución. Lo anterior, ante la fe del Secretario Técnico, con fundamento en los artículos 2 fracción VIII, 4 fracción IV, 8 último párrafo, 18, 19, y 20 fracciones XXVI, XXVII y LVI, del ESTATUTO.- Conste.



**Alejandra Palacios Prieto**  
Comisionada Presidenta



**Jesús Ignacio Navarro Zermeño**  
Comisionado



**Martín Moguel Gloria**  
Comisionado



**Benjamín Contreras Astiazarán**  
Comisionado



**Alejandro Ildefonso Castañeda Sabido**  
Comisionado



**Francisco Javier Núñez Melgoza**  
Comisionado



**Eduardo Martínez Chombo**  
Comisionado



**Sergio López Rodríguez**  
Secretario Técnico

EL C. SECRETARIO TÉCNICO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA, SERGIO LOPEZ RODRIGUEZ, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 20 FRACCIONES II Y XXX, DEL ESTATUTO ORGANICO DE LA COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA. C E R T I F I C A: QUE LA PRESENTE ES COPIA FIEL DE SU ORIGINAL QUE OBRA EN EL EXPEDIENTE OPN-012-2015 Y ACUMULADO Y CONSTA DE SIETE HOJAS ÚTILES.- DOY FE.

CIUDAD DE MÉXICO A NUEVE DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISÉIS.- CONSTE.

