

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2014)11

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

22-Aug-2014

Spanish - Or. English

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE**

**LATIN AMERICAN COMPETITION FORUM (Spanish Version)
FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA**

Sesión III - Abogacía: Incorporación de las políticas de competencia en la política económica general y medidas adoptadas por el gobierno en los países de América Latina y el Caribe

-- Contribución de Mexico --

16-17 de septiembre 2014, Montevideo, Uruguay

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Mexico PARA SU DEBATE en la Sesión III del Foro Latinoamericano de Competencia que se llevará a cabo los días 16 y 17 de septiembre de 2014 en Uruguay.

Contacto: Mario UMAÑA, Especialista en comercio y competencia, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Tel: +1 (202) 623-3256, Correo electrónico: mariou@iadb.org.

JT03361264

Complete document available on OLIS in its original format

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

DAF/COMP/LACF(2014)11
Unclassified

Spanish - Or. English

FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA



16-17 de septiembre de 2014 • Montevideo • Uruguay

Sesión III - Abogacía: Incorporación de las políticas de competencia en la política económica general y medidas adoptadas por el gobierno en los países de América Latina y el Caribe

-- CONTRIBUCIÓN DE MEXICO --

1. La política de competencia es un instrumento fundamental de la política económica, considerado como una herramienta primordial para elevar la productividad de la economía mexicana pues un entorno de competencia promueve la asignación de recursos a sus usos más productivos, reduce el costo de los insumos, y permite que los consumidores adquieran productos y servicios a menores precios y calidad superior.

2. En México existe un amplio consenso respecto a los beneficios de la política de competencia y su relevancia para el país. Su importancia es reconocida como parte de las estrategias gubernamentales en marcha para desarrollar un mercado interno competitivo, siendo esto último, uno de los objetivos establecidos para alcanzar las Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo establecidas por la actual Administración.

3. Si bien han transcurrido más de 20 años desde que la política de competencia en México fue plasmada en un ordenamiento jurídico y se creó una institución facultada para vigilar y sancionar su cumplimiento, la trascendencia que esta política tiene en el desarrollo económico de nuestro país recibió un gran impulso con las reformas constitucionales en materia económica aprobadas en 2013.

4. Desde entonces, la recién creada Comisión Federal de Competencia Económica, para cumplir con su mandato, trabaja en la instrumentación de dos grandes áreas de política pública: la aplicación de la legislación de competencia y la promoción de la cultura de la competencia.

1. Políticas de competencia y su relevancia en la estrategia económica gubernamental

1.1 El Pacto por México

5. En los primeros días de la actual administración, el Presidente de la República, junto con los líderes de las principales fuerzas políticas del país, sentaron las bases de un nuevo acuerdo político, económico y social con el objeto de culminar la transición democrática e impulsar el crecimiento económico del país.

6. El denominado *Pacto por México*¹ consistió en la suscripción de cinco acuerdos dentro de los cuales se destaca, para los fines de esta contribución, el acuerdo sobre “Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad”. Dicho acuerdo pretende generar las condiciones que permitan el crecimiento económico por encima del 5% anual.

7. Para lograr la consecución de dichos objetivos se estableció como uno de los ejes prioritarios “Extender los beneficios de una economía formada por mercados competidos” para lo cual se planteó la necesidad de fortalecer a la Comisión Federal de Competencia y crear Tribunales especializados en materia de competencia económica y telecomunicaciones.

8. Con ello, el Pacto por México resultó de suma relevancia pues fungió como piedra angular para el desarrollo de la planeación de políticas públicas en el presente sexenio.

1.2 El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

9. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es un documento de trabajo que rige la programación y asignación de presupuestos de toda la Administración Pública Federal en México. Este documento traza los grandes objetivos de las políticas públicas, establece las acciones específicas para alcanzarlos y precisa indicadores que permitirán medir los avances obtenidos.

10. Como parte del diagnóstico general del PND, se encontró que el crecimiento negativo de la productividad es una de las principales limitantes para el desarrollo nacional dado que la productividad en México no ha tenido suficiente dinamismo como consecuencia de las crisis a las que el país se ha enfrentado y debido a que aún existen barreras que limitan nuestra capacidad de ser productivos. Estas barreras fueron agrupadas en cinco grandes temas: fortaleza institucional, desarrollo social, capital humano, igualdad de oportunidades y proyección internacional.

11. Atendiendo a ello, el PND 2013-2018² destaca la importancia de un *México Próspero*, que constituye una de las cinco grandes Metas Nacionales establecidas para acelerar el crecimiento económico.

12. Un *México Próspero* promueve el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades.

13. En este sentido, dicha Meta busca proveer condiciones favorables para el desarrollo económico, a través de una regulación que permita una sana competencia entre las empresas y el diseño de una política moderna de fomento económico enfocada a generar innovación y crecimiento en sectores estratégicos.

14. Por ello, dentro del PND se establecieron tres líneas de acción concretas encaminadas a garantizar reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo: i) aplicar eficazmente la legislación en materia de competencia económica para prevenir y eliminar las prácticas monopólicas y las concentraciones que atenten contra la competencia; ii) impulsar marcos regulatorios que favorezcan la competencia y la eficiencia de los mercados, y iii) desarrollar las normas que fortalezcan la calidad de los productos nacionales, y promover la confianza de los consumidores en los mismos.

15. Estas líneas de acción, junto con las del Programa para la Democratización de la Productividad que se describe en el apartado siguiente, se verán materializadas más adelante en el fortalecimiento y desarrollo institucional de la nueva Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE).

¹ Disponible en: <http://www.pactopormexico.org>.

² Disponible en: <http://pnd.gob.mx/>.

1.2.1 *El Programa para la Democratización de la Productividad*

16. Además de las cinco Metas Nacionales, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece como una de las estrategias transversales la *Democratización de la Productividad*³, cuyas líneas de acción son la realización de políticas públicas que eliminen los obstáculos que limitan el potencial productivo, incentivar entre todos los actores económicos el uso eficiente de los recursos productivos, y analizar integralmente la política de ingresos y gastos para que las acciones de gobierno induzcan a la formalidad.

17. Conforme al Programa en mención, los estudios recientes sobre las causas del bajo crecimiento de la economía mexicana coinciden, con mayor o menor énfasis, en una serie de elementos como la insuficiente competencia, principalmente en las industrias de red (telecomunicaciones, electricidad y transporte), se traduce en altos precios de insumos estratégicos para las empresas que elevan los costos de operación de las empresas y en el mediano plazo impiden la correcta asignación de los factores. Sin embargo, la concentración de mercado⁴ también está presente en otros sectores económicos importantes que producen servicios no comerciables, como los medios de comunicación, la construcción y los servicios bancarios.

18. En este sentido, el Programa para la Democratización de la Productividad establece como Objetivo 3 fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y negocios del país. Dentro de las acciones encaminadas este fin se incluyeron: a) impulsar marcos regulatorios que favorezcan la competencia y eficiencia de los mercados y b) apoyar los esfuerzos de las entidades federativas y municipios para promover la competencia en los mercados locales.

2. **Las reformas en materia de telecomunicaciones y competencia económica**

19. Teniendo como orientación los instrumentos de política pública mencionados con anterioridad –y considerando que la evidencia de otros países muestra que la instrumentación de reformas en favor de la competencia podría contribuir al crecimiento del PIB aproximadamente un 2.5%⁵–, el H. Congreso de la Unión aprobó en 2013 el paquete de reformas en materia económica más importante de la historia reciente del país. El 11 de junio de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de la Reforma Constitucional en materia de Telecomunicaciones⁶ y se instauró la Comisión Federal de Competencia Económica como un órgano autónomo con nuevas atribuciones, respecto de la CFC –ahora extinta autoridad de competencia administrativamente sectorizada a la Secretaría de Economía. A continuación se destacan cuatro aspectos de la reforma constitucional:⁷

20. **Autonomía constitucional de las autoridades de competencia:** Como resultado de las reformas se instauraron dos organismos responsables de temas de competencia: la COFECE y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) ambos con autonomía constitucional pero un campo de acción diferente. Mientras que el IFT tiene atribuciones exclusivas en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones; la COFECE surge tiene el objetivo de garantizar la libre competencia y concurrencia, prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones anticompetitivas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados del resto de los sectores de la economía.

³ Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312422&fecha=30/08/2013

⁴ Ver Anexo 1.

⁵ Competition and Markets Authority (CMA), 2013. “Vision, values and strategy for the CMA”. Consultation Document. October 1st 2013.

⁶ Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013

⁷ Ver Anexo 2.

21. **Mandato constitucional de separación de funciones de investigación y de resolución:** En aras de fortalecer la operación imparcial de las labores de la COFECE, así como de contribuir a generar un ambiente de mayor certeza jurídica, la Reforma Constitucional en materia de Telecomunicaciones elevó a principio constitucional la separación de funciones al interior de la autoridad de competencia entre la jurisdicción que conoce la etapa de investigación y la que resuelve sobre la naturaleza de las conductas o prácticas investigadas.

22. **Nuevas herramientas para las autoridades de competencia:** Entre las facultades que la Reforma Constitucional en materia de Telecomunicaciones señala como necesarias para que la COFECE cumpla eficazmente con su objeto se encuentran: ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos.

23. **Nuevo entorno judicial para la defensa de la competencia:** La Reforma Constitucional en materia de Telecomunicaciones dispone que los actos de la COFECE podrán ser impugnados únicamente mediante un juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión, salvo en los casos en que la Comisión imponga multas o la desincorporación de activos. Por otra parte, de las resoluciones emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio, sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento. Finalmente, la reforma señala que los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos constitucionales. Estas medidas permiten que la interacción entre la COFECE, en su carácter de autoridad administrativa, y los órganos jurisdiccionales, construyan un entorno más técnico y expedito para la defensa de la competencia.

24. Estos arreglos impactan sustancialmente la aplicación y alcances de la política de competencia al establecer un nuevo arreglo institucional con el que la COFECE materializará los objetivos de la estrategia económica gubernamental.

3. COFECE: El Plan Estratégico 2014-2017⁸

25. Lo expuesto en los apartados precedentes da cuenta del compromiso que el Estado Mexicano ha asumido con las políticas de competencia en el país reconociéndola como una de las herramientas más importantes en la consecución de los objetivos de política económica.

26. Correspondiendo a la alta responsabilidad que tiene, en el Plan Estratégico 2014-2017 la COFECE plasmó la misión que inspira su actuar, los valores que la rigen, los objetivos que persigue y las líneas estratégicas que guiarán su quehacer cotidiano.

27. Todo ello se estructura alrededor de cuatro principales objetivos: i) Cumplir con el mandato constitucional y legal en materia de competencia económica; ii) Promover los beneficios y la cultura de la competencia entre los actores económicos y en la sociedad en general; iii) Contribuir al crecimiento económico y al bienestar de la sociedad a través del impulso a la libre competencia en los mercados, y iv) Ser una institución de excelencia, reconocida por su apego a la legalidad, imparcialidad, objetividad, transparencia y profesionalismo.

3.1 Promoción de la competencia

28. Con el objeto de promover la cultura de la competencia en los distintos ámbitos económicos, políticos y sociales, la Comisión –conforme a sus líneas estratégicas– emite opiniones sobre el impacto que tienen los ordenamientos jurídicos en la competencia de los mercados; establece canales de comunicación con los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en los tres niveles de gobierno; celebra

⁸ Disponible en: <http://www.cfc.gob.mx/cofece/index.php/normateca>.

reuniones de trabajo y foros de discusión con agrupaciones de empresarios, asociaciones de profesionistas e instituciones académicas, y desarrolla una estrategia de comunicación dirigida a la sociedad en general.

3.1.1 *Por una cultura de la competencia*

29. Para un mejor tratamiento de la promoción de la competencia, la COFECE se ha dado a la tarea de elaborar específicamente un Programa de Trabajo para las labores de abogacía, denominado *Juntos por una Cultura de la Competencia Económica*. Dicho documento es en sí mismo una herramienta de promoción de una cultura de la competencia y por su redacción y estilo es una invitación a distintos actores de la sociedad mexicana a sumarse a los esfuerzos de creación de una cultura de la competencia.

30. En él se establecen cinco principales áreas de colaboración que habrán de contribuir a una mejor integración e impacto de las políticas de competencia en la política económica en general: 1) Contar con políticas públicas y regulaciones que fomenten mercados más eficientes, incluyentes y dinámicos, donde cada barrera tenga un claro sustento de interés público y no lesione injustificadamente la competencia y el bienestar del consumidor; 2) incrementar el conocimiento y entendimiento de la normativa en materia de competencia económica para facilitar e incentivar su cumplimiento; 3) posicionar a la competencia económica y sus beneficios como un tema prioritario en la discusión pública, profesional y académica; 4) lograr que cada vez más consumidores conozcan los beneficios de la competencia económica y cómo la COFECE trabaja en su favor, y 5) aprovechar las oportunidades de colaboración con organismos internacionales promotores de la competencia económica para la adopción e intercambio de mejores prácticas.

31. Para maximizar el impacto del programa, la COFECE ha contemplado una serie de acciones a realizar en conjunto con los principales agentes y actores identificados por cada área de colaboración. Esto resulta en un programa de trabajo con agentes de diversos sectores como lo son el legislativo-con quien se buscara emprender acciones enfocadas a la mejora regulatoria, la colaboración en la creación de leyes a través de opiniones, entre otras acciones- , el académico-a través del fomento en la formación de expertos y el incentivo a la investigación en materia de competencia económica- , el empresarial-con acciones enfocadas a incrementar el cumplimiento de la Ley Federal de Competencia Económica en las empresas- e incluso la población en general- con acciones enfocadas a que se logre una mayor concientización sobre el tema de competencia económica así como un posicionamiento mayor del mismo en la agenda de la opinión pública.

4. Experiencia reciente

4.1 *Acercamiento legislativo: revisión de leyes estatales*

32. Dentro de las actividades para promoción de marcos regulatorios y políticas públicas favorables a la competencia económica en los mercados nacionales, está el concientizar a los tres órdenes de gobierno respecto de los beneficios de la competencia como principio de organización de nuestra economía. Con motivo de ello, la COFECE ha propuesto llevar a cabo un análisis local en el ámbito legislativo y regulatorio en sectores estratégicos de la economía nacional.

33. El objetivo final de este análisis es informar a los gobiernos estatales sobre las reformas regulatorias necesarias, para desde la perspectiva de la competencia económica, para potenciar el sano desarrollo en sectores y actividades clave de la economía. Además, fortalecerá las acciones de las entidades federativas para promover la competencia y la libre competencia.

34. La evaluación en curso, incluye la revisión de la siguiente legislación en 7 sectores productivos las 32 entidades federativas: Obra pública, Adquisiciones, Salud, Transporte, Desarrollo urbano, vivienda y construcción, Fomento económico y a MiPYMES, Agropecuario, apícola y desarrollo rural. El análisis que

se está llevando a cabo fortalecerá las acciones de las entidades federativas para promover la competencia y la libre concurrencia.

35. En este sentido, el 21 de noviembre de 2013 la Comisión emitió una opinión sobre la Ley Ganadera del Estado de Baja California Sur y el Reglamento Interior de la Comisión Estatal de la Leche de Baja California Sur con respecto a los efectos que dichos ordenamientos pudieran tener en materia de competencia y libre concurrencia. En el análisis llevado a cabo se encontraron acciones contrarias a la competencia tales como la participación de agentes ya establecidos como organizaciones ganaderas en la toma de decisiones que corresponden a la autoridad (i.e. nombramiento de inspectores) y barreras injustificadas de entrada y salida del mercado como criterios de territorialidad que protegen a productores locales sin justificación.

4.2 Trabajo con COFEMER

36. Con el objeto de elevar la calidad de la regulación asegurando que ésta genere mayores beneficios que costos, así como evitar restricciones a la competencia en los mercados, la COFECE en coordinación con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) –y en el marco del convenio celebrado entre ambas autoridades— acordaron que a partir de 2013 las Manifestaciones de Impacto Regulatorio (MIR) incluyeran una sección que permita determinar si los anteproyectos de regulación tienen impacto en materia de competencia económica. La COFECE analiza los anteproyectos que de acuerdo con lo que se determine en dicha sección pudieran representar regulación que dañe el proceso de competencia y emite una opinión institucional sobre los mismos.

37. Durante 2014, la COFECE ha emitido 21 opiniones sobre anteproyectos de regulación en el marco de esta colaboración con COFEMER. De las disposiciones opinadas, cuatro tuvieron un sentido favorable, 13 se consideraron neutrales y cuatro con un sentido contrario a la competencia. En el Anexo 3 se muestra la sección de impacto competitivo incluida en las MIR.

4.3 Guía para un Programa de Cumplimiento de la LFCE

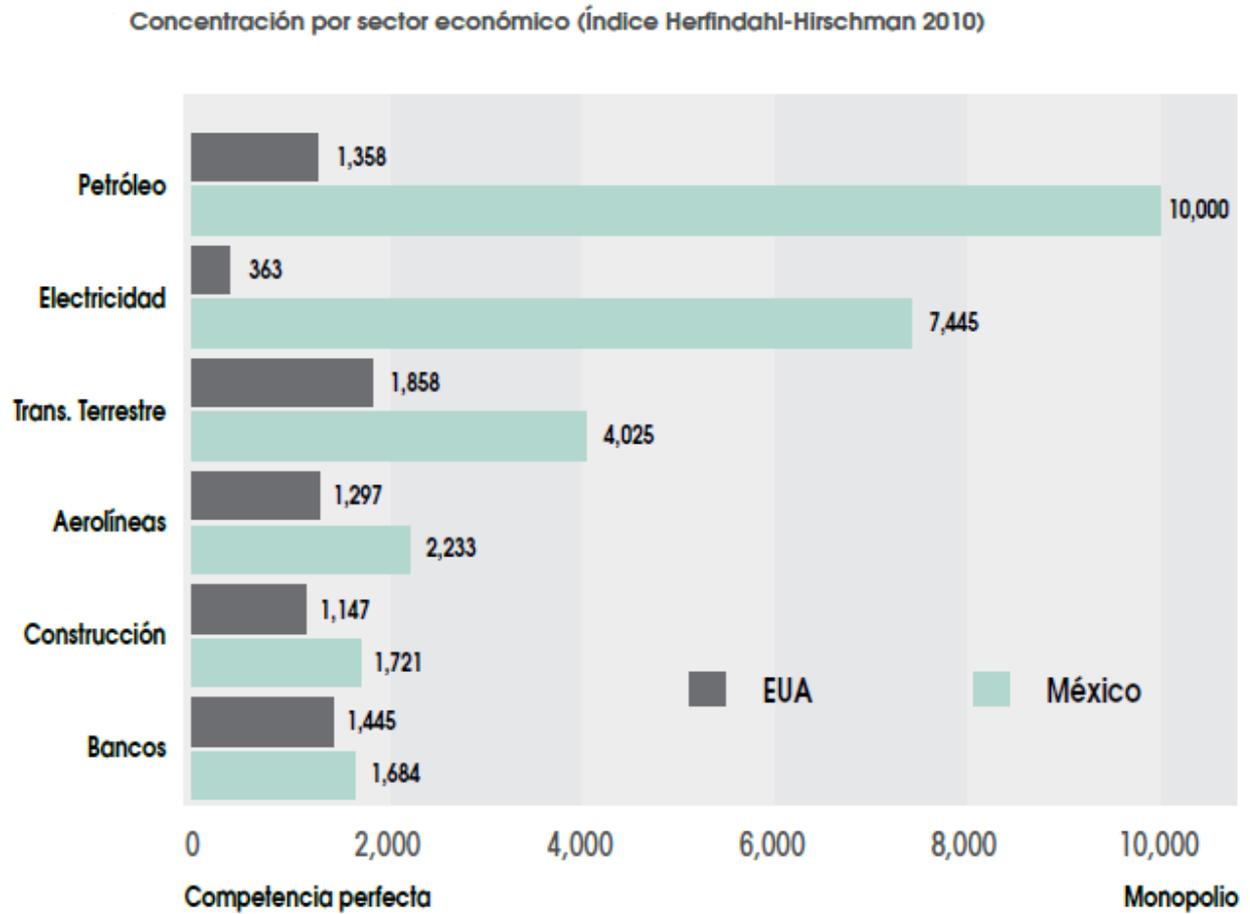
38. Tomando en consideración que la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) es de aplicación general en toda la República Mexicana, en todas las actividades económicas y para todos los agentes económicos incluyendo las asociaciones, cámaras empresariales y agrupaciones de profesionistas, la Comisión ha fomentado un acercamiento con diversas organizaciones como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE)- quien coordina a las principales Confederaciones y Cámaras empresariales para impulsar el libre mercado, la democracia plena, la responsabilidad social y la equidad de oportunidades para la población- y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) –sindicato patronal que agrupa empresarios de todos los sectores, que buscan mediante ella su representación en el ámbito laboral y social. Sus más de 36 mil empresas socias en todo el país son responsables del 30% del PIB y de 4.8 millones de empleos formales— para la elaboración de una guía preparada por la COFECE que pretende proporcionar un resumen básico de la LFCE y resaltar los pasos que pueden seguir las empresas para elaborar su propio programa de cumplimiento.

39. Esta *Guía para un Programa de Cumplimiento de la Ley Federal de Competencia Económica* además, pretende ayudar a detectar comportamientos anticompetitivos en todos los mercados –excepto en materia de telecomunicaciones— y orienta sobre qué hacer ante la sospecha de que una empresa está infringiendo la LFCE.

40. Dentro de esta guía se podrán encontrar apartados de prácticas monopólicas absolutas, prácticas monopólicas relativas, concentraciones ilícitas, requisitos para un programa de cumplimiento efectivo, identificación, evaluación y mitigación de riesgos, entre otros.

ANEXO 1

CONCENTRACIÓN POR SECTORES EN MÉXICO



Fuente: CIDAC. 2012. "¿Qué tan abierta es en realidad la economía mexicana?"

ANEXO 2

PRINCIPALES ASPECTOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

OBJETIVO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL: EFECTIVIDAD Y CREDIBILIDAD DE LA AUTORIDAD DE COMPETENCIA JUNTO CON UN SISTEMA JUDICIAL ROBUSTO

REFORMA AL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL		
EFECTIVIDAD	CREDIBILIDAD	REVISIÓN JUDICIAL ROBUSTA
Regulación de insumos esenciales	Autonomía	Tribunales especializados
Eliminación de barreras a la competencia	Separación entre la investigación y la resolución	Limitantes al amparo contra resoluciones finales
	Procedimientos mejorados	

PACTO POR MEXICO – Agenda multipartidista de modernización
 “Se intensificará la competencia económica en todos los sectores de la economía, con especial énfasis en sectores estratégicos como telecomunicaciones, transporte, servicios financieros y energía”



ANEXO 3

APARTADO DE COMPETENCIA EN LAS MIR

12. Indique si la propuesta regulatoria contiene alguna de las siguientes acciones:	
Lista de Verificación de impacto competitivo	Opciones de respuesta
1. ¿Otorga derechos especiales o exclusivos a los agentes para prestar servicios u ofrecer bienes?	Si () No ()
2. ¿Establece procedimientos de obtención de licencias, permisos o autorizaciones como requisito para iniciar operaciones, o bien iniciar alguna actividad adicional?	Si () No ()
3. ¿Crea esquemas preferenciales en las compras de Gobierno a efecto de promover o beneficiar a algunos agentes?	Si () No ()
4. ¿Establece requisitos técnicos, administrativos o de tipo económico para que los agentes participen en el (los) mercado(s)?	Si () No ()
5. ¿Establece condiciones o delimita áreas o zonas geográficas para ofrecer bienes o servicios?	Si () No ()
6. ¿Establece canales de venta o de distribución exclusivos (presenciales, por internet, telefónicas, por citar algunos)?	Si () No ()
7. ¿Establece normas o reglas de calidad para los productos o servicios?	Si () No ()
8. ¿Otorga preferencias o ventajas de cualquier tipo a algún agente?	Si () No ()
9. ¿Determina el uso obligatorio de algún estándar, modelo, plataforma o tecnología en particular, o de algún producto o servicio protegido por derechos de propiedad intelectual?	Si () No ()
10. ¿Restringe de alguna forma la capacidad de los productos o vendedores de innovar u ofrecer nuevos productos?	Si () No ()
11. ¿Establece o influye de manera substancial en la determinación de precios máximos, mínimos, tarifas o en general, cualquier otro mecanismo de control de precios y/o cantidades de bienes o servicios?	Si () No ()
12. ¿Exime del cumplimiento de otra normativa o regulación a una o a ciertas empresas, incrementando de este modo los costos de competidores y nuevos proveedores?	Si () No ()
13. ¿Hace o haría más difícil a los consumidores cambiar de proveedor o compañía?	Si () No ()
14. ¿Modifica o disminuye la información indispensable para que los consumidores puedan tomar una decisión de consumo informada?	Si () No ()
15. ¿Exime del cumplimiento de la Ley Federal de Competencia Económica?	Si () No ()
16. ¿Crea o fomenta un régimen de autorregulación o co-regulación?	Si () No ()
17. ¿Obliga, faculta o favorece que los participantes en el (los) mercado(s) intercambien, compartan o hagan pública información sobre costos, precios, ventas, producción otros datos de tipo confidencial?	Si () No ()