

Política de competencia en México

Guía para el expositor

Este documento es una guía que busca facilitar la exposición y explicación del tema “Política de Competencia en México”

*La presente guía no debe entenderse como una interpretación oficial de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) respecto de la Ley Federal de Competencia Económica, ni podrá ser utilizada para vincular a la COFECE por motivo alguno. La COFECE invoca su facultad para aplicar las disposiciones normativas en materia de competencia económica sin miramiento al presente documento.

Contenido

Antes de empezar...	1
Diapositiva 1	2
Diapositiva 2	2
Diapositiva 3	3
Diapositiva 4	3
Diapositiva 5	4
Diapositiva 6	5
Diapositiva 7 (Oculto)	6
Diapositiva 8	7
Diapositiva 9	7
Diapositiva 10	8
Diapositiva 11	9
Diapositiva 12	9
Diapositiva 13	10
Diapositiva 14 (Oculto)	11
Diapositiva 15 (Oculto)	11
Diapositiva 16 (Oculto)	13
Diapositiva 17	14
Diapositiva 18	14
Diapositiva 19 (Oculto)	15
Diapositiva 20	16
Diapositiva 21	17

Diapositiva 22	18
Diapositiva 23	19
Diapositiva 24 (Oculta)	20
Diapositiva 25	21
Diapositiva 26	22
Diapositiva 27	22
Diapositiva 28	23
Diapositiva 29	24
Diapositiva 30	25
Diapositiva 31 y Diapositiva 32	26
Diapositiva 33	27
Diapositiva 34	28
Diapositiva 35	29
Diapositiva 36	29
Diapositiva 37	30
BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA	32
MATERIAL DIDACTICO	33
CUESTIONARIO PARA EVALUAR EL TEMA	35

Antes de empezar...

Se sugiere usar esta guía junto con la presentación “*Curso de Política de Competencia en México*” (en formato *.PPT*), disponible en el sitio web de la Comisión Federal de Competencia Económica. Ambos documentos, buscan ser un apoyo para que los docentes incluyan en sus materias un módulo, clase o tema sobre la política de competencia.

Ésta guía, la presentación, y los materiales didácticos también podrán ser utilizados para complementar el estudio de las materias relacionadas.

A lo largo de esta guía se ofrecen algunas fuentes y vínculos a documentos donde el expositor puede encontrar mayor referencia sobre los temas contenidos. Adicionalmente, se sugiere visitar la página de la COFECE (www.cofece.mx) en caso de requerir mayor información o contactar a la Dirección General de Promoción a la Competencia en el correo promocioncompetencia@cofece.mx en caso de tener dudas sobre el contenido.

Además, a lo largo del documento encontrarás notas para facilitar la exposición o complementar los temas.

Al final del documento encontrarás sugerencias de referencias bibliográficas que puedes incluir en tus programas académicos.

Finalmente, encontrarás una propuesta de cuestionario en caso de que quieras evaluar los conocimientos impartidos.

Diapositiva 1

POLÍTICA DE COMPETENCIA ECONÓMICA EN MÉXICO

Diapositiva 2

Temario

- 1. Competencia económica y sus beneficios**
- 2. Política de Competencia**
- 3. Facultades de la COFECE y casos recientes**

Diapositiva 3

1. Competencia económica y sus beneficios

Competencia Económica: El esfuerzo que realizan dos o más personas para ofrecer más opciones de productos y servicios

En esta sección discutiremos a grandes rasgos los principios económicos y legales de la política de competencia, las diferentes estructuras de mercado y los beneficios que genera la competencia económica. Asimismo, incluye material optativo (lámina oculta) sobre estudios que han documentado los beneficios de la competencia alrededor del mundo, medidos a través de su impacto en diferentes variables económicas.

Conceptos básicos explicados en esta sección:

- Competencia Económica
- Monopolio
- Práctica Monopólica
- Beneficios de la Competencia

Diapositiva 4

La competencia económica se puede conceptualizar como el esfuerzo que realizan dos o más personas, comercios o empresas, para ofrecer más opciones de productos y servicios, de mayor calidad y a mejores precios.

La competencia se puede entender como la rivalidad existente entre dos individuos o empresas cuando éstos “luchan” por algo que no todos pueden obtener.¹

Podemos afirmar que existe competencia económica en un mercado cuando diferentes empresas concurren (es decir, participan en un mercado) para ofrecer sus productos o servicios ante un conjunto de consumidores.² Es decir, distintos oferentes que tienen que competir por ganarse la preferencia del consumidor. Es importante subrayar que, en un mercado competido, los distintos oferentes de un producto o servicio toman decisiones de forma individual sobre a qué precio, cuánto, dónde y a quién vender, pensando solo en lograr ganarse la preferencia de los clientes o consumidores. Es decir, actúan sin coordinarse con sus competidores.

¹ Stigler, G.J. (1987). Competition. En: Palgrave Macmillan (eds) *The New Palgrave Dictionary of Economics*. London: Palgrave Macmillan. Consultado el 29 de mayo de 2018, disponible [aquí](#).

² Sabino, C. (1991). *Diccionario de economía y finanzas*. Caracas: Panapo. Consultado el 29 de mayo de 2018, disponible [aquí](#).

Diapositiva 5

Vamos a revisar, a grandes rasgos, los diferentes grados de competencia que pueden prevalecer en un mercado:

Competencia perfecta: Forma del mercado con varios oferentes.

- a) En un extremo un mercado funciona en **competencia perfecta** cuando existen varias empresas ofreciendo productos y servicios similares. En este modelo, si una empresa aumentara el precio de su producto por encima del de los demás, sus clientes comprarían con sus competidores. En este caso, ninguna empresa tiene *poder de mercado*. El *poder de mercado* se refiere a la capacidad que tiene una empresa para aumentar los precios por encima de un cierto nivel competitivo, es decir, el precio que prevalecería en condiciones de competencia.³ En este escenario los consumidores pagan precios más parecidos a los costos que las empresas pagan para producir el bien o servicio, por lo que el nivel de bienestar de los consumidores es mayor.

Nota: en este momento el docente puede preguntar por ejemplos de mercados que funcionan en condiciones de competencia, explicando si los ejemplos nombrados son efectivamente o no mercados competidos.

Monopolio: Forma del mercado en donde existe un solo oferente.

- b) En el otro extremo, el **monopolio** es la forma del mercado en la que existe una sola empresa u oferente que vende un producto o servicio. Para que sea considerado monopolio, además es necesario que no existan otros productos o servicios que, aunque no sean idénticos al ofrecido por el *monopolista*, pudieran ser sustitutos. En un monopolio, la empresa monopolista tiene *poder de mercado* ya que, al no existir otras opciones, puede cobrar precios por arriba de los competitivos. En este escenario, los consumidores pagan precios por arriba de lo que les cuesta a las empresas producir el bien o servicio, por lo que su bienestar disminuye y el de la empresa monopolista aumenta.

Un mercado puede tener un monopolio por varias razones: es posible que una sola empresa en el mercado sea más eficiente que varias empresas; o si existen altos costos de inversión para que más de una empresa opere; o si la regulación impide que más de una empresa oferte en el mercado, como pasaba antes en México en ciertas actividades del sector energético. Por lo mismo, las leyes y autoridades de competencia no sancionan los monopolios *per se*, a menos que utilicen su poder de mercado para actuar de forma anticompetitiva.

Nota: en este momento puede preguntar por ejemplos de monopolios, explicando si los ejemplos nombrados son efectivamente o no monopolios.

³ Motta, M. (2008), p. 70.

**Prácticas
monopólicas:**
*Conductas ilegales y
sancionadas por la
autoridad de
competencia.*

Es importante hacer la distinción entre monopolio y las **prácticas monopólicas**. Estas últimas son conductas que realizan uno o más agentes económicos (empresas)⁴, para obtener beneficios indebidos a costa de dañar o impedir el proceso de competencia. Es decir, son acciones de las empresas en las que, incluso sin ser monopolios, pueden actuar de manera parecida a éstos, eliminando los beneficios de la competencia. Estas prácticas son *ilegales* y sancionadas por la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), porque generan resultados en bienestar parecidos a los del monopolio; es decir, las empresas incrementan sus beneficios, y por lo tanto su bienestar, a costa del de los consumidores.

Diapositiva 6

La competencia económica genera un círculo virtuoso que beneficia a los diferentes actores de la sociedad. Cuando las empresas compiten por la preferencia del consumidor, tratarán de ofrecer precios más bajos. Además, buscarán ofrecer una mayor variedad de productos y servicios que se apeguen mejor a los gustos y preferencias de los compradores. Una forma de lograr esto es incrementar la calidad de sus productos o servicios.

Para poder ofrecer más y mejores productos y servicios, y a mejores precios, las empresas destinan recursos a la innovación. Además, se ven motivadas a pagar mejores salarios para atraer a los mejores trabajadores e invertir en capacitación para su personal, para que incrementen su productividad y puedan hacer más con menos.

De esta manera, las empresas se vuelven más eficientes. Los trabajadores se benefician de mejores condiciones laborales y de mayores oportunidades de capacitación, los clientes cuentan con una mayor variedad de productos, de mayor calidad y a mejores precios, y también las empresas que utilizan esos productos como insumos pueden reducir sus costos y volverse más eficientes. Esto genera un círculo virtuoso que deriva en mayor crecimiento económico y una mejor distribución de la riqueza. Por eso la competencia económica nos beneficia a todos.

⁴ La Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) define a los agentes económicos como 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. A lo largo del presente documento se utilizarán los conceptos de “empresa” y “agente económico” de forma indistinta.

Diapositiva 7 (Oculto)

Nota: en la bibliografía al final de este documento se enlistan las investigaciones citadas en esta lámina.

Para reiterar el por qué los países implementan políticas de competencia a continuación se explican algunas investigaciones que han documentado los posibles efectos positivos de la competencia económica sobre diversas variables económicas.

Sobre el crecimiento económico:

- A nivel mundial, el crecimiento de los países al implementar una política de competencia es entre 2% y 3% mayor al de aquellos países que no cuentan con una política de competencia.⁵

Sobre la productividad:

- Cuando las autoridades eliminan regulaciones o disposiciones anticompetitivas puede incrementar la productividad a largo plazo en un 10%.⁶
- El crecimiento de la productividad laboral se redujo entre 20% y 30% debido a una colusión.⁷

Sobre los precios:

- Se han registrado reducciones en los precios de hasta el 10% a largo plazo, cuando las autoridades eliminan regulaciones que impiden la entrada de nuevos competidores.⁸
- En aquellos mercados en los que se rompe y sanciona un cartel, se reducen los precios en promedio 23% al largo plazo.⁹

Sobre la innovación:

- Se ha demostrado que, a mayores niveles de competencia en los mercados, los países alcanzan mayores niveles de innovación y desarrollo.¹⁰

Es decir, existen elementos empíricos que sustentan los beneficios de los mercados competidos en la economía de un país al mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos.

⁵ Gutman y Voigt (2014). Consulta el documento [aquí](#).

⁶ Arnold, et al (2011). Consulta el documento [aquí](#).

⁷ Symeonidis (2008). Consulta el documento [aquí](#).

⁸ Davies, et al (2004). Consulta el documento [aquí](#).

⁹ Connor (2014). Consulta el documento [aquí](#).

¹⁰ Grünwald (2009). Consulta el documento [aquí](#).

Diapositiva 8

2. Política de competencia

En esta sección abordaremos los principales objetivos que la política de competencia persigue en diferentes países, así como el origen de las primeras leyes de competencia aprobadas en el mundo. Terminaremos revisando brevemente el marco normativo en el que se inserta la política de competencia en México y cómo la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) la aplica.

Conceptos básicos explicados en esta sección:

- Política de competencia
- Ley Federal de Competencia Económica
- Práctica Monopólica
- Comisión Federal de Competencia Económica

Diapositiva 9

La política de competencia es el conjunto de políticas y leyes que garantizan que la competencia en el mercado no se limite de manera tal que resulte perjudicial para la sociedad.¹¹ Consiste en la aplicación de un conjunto de herramientas que permiten a una autoridad evitar, corregir, regular y/o sancionar la falta de competencia provocada por conductas anticompetitivas, como los acuerdos colusorios y el abuso del poder de mercado, o por la misma estructura de los mercados.

Actualmente se tiene registro de que 141 países cuentan con algún tipo de marco normativo que promueve la competencia.¹² Además, en los últimos años se ha intensificado el interés de los gobiernos por implementar políticas de competencia. El Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) ha documentado el aumento de la efectividad de la política antimonopolios en el mundo. En una escala de 1 a 7, donde 7 es una alta efectividad de la política antimonopolios, el promedio mundial avanzó de 2.87 a 3.61 en cinco años (2013-2018).¹³

Existen sectores en los que la política de competencia ha tenido un mayor impacto, como el energético o el de telecomunicaciones, los cuales en 15 años han reducido sus barreras de entrada y la regulación a la que estaban sujetos¹⁴. Las reformas que vivimos en México son un ejemplo de esto.

¹¹ Motta, M. (2018), p. 59.

¹² Federal Trade Commission

¹³ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2014). *Economic Policy Reforms*. Disponible [aquí](#).

¹⁴ Foro Económico Mundial. *Global Competitiveness Index*. Disponible [aquí](#).

Diapositiva 10

Como se ha comentado, la competencia conlleva beneficios para todos: consumidores, empresarios, emprendedores y para la economía en general. Para tener esos resultados, los países implementan políticas de competencia cuyos objetivos varían alrededor del mundo. Sin embargo, los principales son los siguientes:¹⁵

- a) Incrementar el bienestar económico, especialmente el de los consumidores, al facilitarles el acceso a una mayor cantidad de productos y servicios de mejor calidad y a diferentes precios. De esta manera, lo que hay en sus bolsillos alcanza para más.
- b) El defender a las empresas pequeñas, sobre todo de aquellas empresas que abusan de su poder de mercado. De esta manera es más fácil poder emprender, abrir un pequeño negocio y competir en los mercados. Lo anterior, por ejemplo, al favorecer el diseño e implementación de regulaciones que no dificulten la entrada a los mercados y que faciliten la competencia.
- c) Promover la integración de los mercados, al favorecer la eliminación de barreras regulatorias que impidan una libre tránsito y circulación de los productos y servicios dentro de los países y entre éstos.
- d) Garantizar la libertad económica es una de las principales razones de la política de competencia.
- e) Luchar contra la inflación, ya que -como dijimos- la falta de competencia genera precios más altos, por lo que gracias las actuaciones de las autoridades contra las prácticas anticompetitivas, para eliminar barreras regulatorias y para promover la competencia, se favorece la reducción de los precios de los precios y productos.
- f) La política de competencia tiene como finalidad el establecer condiciones de equidad en los mercados, para facilitar el acceso a las empresas, promoviendo la libre competencia y la igualdad en las oportunidades para competir. Así en los mercados competidos, el éxito de las empresas dependerá de su capacidad para ganarse al consumidor.
- g) Todo lo anterior, a través de garantizar el proceso de libre competencia en los mercados, promoviendo que tanto empresas como consumidores tomen decisiones de producción y consumo de forma independiente.

¹⁵ Motta, M. (2018), p. 59.

Diapositiva 11

En México, el fundamento jurídico de la política de competencia se encuentra en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), donde se establece la autonomía de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como las instituciones encargadas de garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

De la CPEUM se desprende la Ley Federal de Competencia Económica y a partir de ésta -y con base en su autonomía- la COFECE ha generado regulación secundaria para regir sus actuaciones. Ejemplo de esto son las disposiciones regulatorias, su estatuto orgánico y las guías y criterios que ha ido publicando en los últimos años.

Diapositiva 12

A grandes rasgos, las acciones de la COFECE se pueden agrupar en dos: las correctivas y las de promoción de la competencia. Las primeras están relacionadas con *hacer cumplir la ley*: la aplicación de los procedimientos de investigación y sanción de conductas anticompetitivas, el análisis previo de concentraciones (es decir fusiones y adquisiciones entre empresas) y las investigaciones para determinar la existencia de barreras a la competencia e insumos esenciales.

Las acciones de *promoción* se relacionan con el trabajo que realiza la COFECE para crear y fomentar una cultura de la competencia entre diferentes actores de la sociedad: otras autoridades, empresarios, consumidores, etc. Lo anterior mediante, entre otros, estudios de mercado que analizan las posibles afectaciones a los mercados con recomendaciones para eliminarlas, opiniones dirigidas a quienes diseñan e implementan regulación y otros documentos de política pública para favorecer el cumplimiento de la ley.

Nota: se puede mencionar que el IFT aplica la política de competencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, y la COFECE en los demás sectores de la economía. Que esta presentación se basa en la COFECE pero que todo lo explicado, en materia de competencia, aplica para el IFT. Además, se puede mencionar que toda la regulación y guías son públicas y están disponibles en la página de internet de la COFECE www.cofece.mx.

Diapositiva 13

Las facultades de la COFECE podrían clasificarse de acuerdo con cuatro objetivos primordiales:

Nota: en este punto se puede aclarar que los abusos en contra del consumidor son vigilados y sancionados por la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO). Es decir, todo abuso en contra del consumidor que no esté derivado de una de las conductas tipificadas en la LFCE no puede ser investigado ni sancionado por la COFECE, y que cuando ese es el caso, antes tiene que haber una investigación.

- I. **Sancionar conductas no competitivas:** para ello, la COFECE realiza investigaciones por la comisión de prácticas monopólicas absolutas, prácticas monopólicas relativas y por concentraciones ilícitas;
- II. **Corregir estructuras de mercado poco competitivas:** realiza investigaciones por barreras a la competencia, y realiza declaratorias de insumos esenciales;
- III. **Prevenir la formación de estructuras de mercado anticompetitivas:** el análisis previo de las concentraciones y de los procesos de licitación y otorgamiento de concesiones previenen estas estructuras; y
- IV. **Cuidar las reglas del juego en los mercados:** emite opiniones sobre regulaciones de carácter general en cualquier nivel de gobierno, opina sobre las bases de licitaciones, realiza estudios de mercado y tiene una labor de promoción y difusión de la competencia.

En la siguiente sección el alumno aprenderá qué quieren decir las principales intervenciones señaladas en esta lámina.

Cabe mencionar lo que la Comisión **no** puede hacer. La COFECE no puede fijar o regular precios, clausurar establecimientos, no puede sancionar el alza de precios o que las empresas tengan altos márgenes de ganancias, no puede sancionar a una empresa por tener altos niveles de participación en el mercado. El trabajo que realiza la COFECE tiene como fin contar con mercados en libre competencia y concurrencia. De esta forma, además de contribuir a que las empresas actúen de forma competitiva, se generan condiciones para que no existan precios elevados, para que haya más empresas en los mercados y para evitar prácticas en contra de los consumidores.

Diapositiva 14 (Oculto)

Nota: En esta sección se ocultan tres diapositivas sobre la evolución de la política de competencia en México, sobre la estructura organizativa de la COFECE y sobre la historia de la política de competencia en el mundo, en caso de que el docente quiera ahondar en estos temas.

La COFECE organiza su trabajo de acuerdo con el organigrama mostrado en esta lámina. De acuerdo con la Constitución, el Pleno está constituido por siete comisionados seleccionados a partir de un procedimiento competitivo implementado por un Comité de Evaluación a cargo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), además de la participación del Presidente de la República y el Congreso.¹⁶ De los siete comisionados, uno actúa como Comisionado Presidente.

Internamente el trabajo se divide en tres unidades: la Autoridad Investigadora, la Secretaría Técnica y la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales (UPVAI).

- La **Autoridad Investigadora** tiene a su cargo el desahogo de la etapa de investigación por prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas. La Autoridad Investigadora tiene autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus obligaciones.
- La **Secretaría Técnica** se encarga del análisis de concentraciones y de desahogar el Procedimiento Seguido en Forma de Juicio, además de realizar los estudios de competencia en los mercados que indique el Pleno. La Constitución y la LFCE establecen una separación funcional de la Autoridad Investigadora y la Secretaría Técnica. Lo anterior, con el propósito de que no sea la misma área que investigue a las empresas y realice la evaluación de las pruebas un procedimiento sancionador.¹⁷
- Por último, la **UPVAI** es el área de la COFECE que realiza labores de programación y evaluación del trabajo de la Comisión, difunde la política de competencia, coordina las relaciones con autoridades de competencia en otros países, la vinculación con organismos internacionales y con autoridades nacionales, además de planear y desarrollar las actividades de comunicación social de la COFECE.

Diapositiva 15 (Oculto)

Nota: la explicación de esta lámina puede hacerse más o menos exhaustiva según el interés del expositor.

La política de competencia en México se inscribe dentro de los cambios estructurales y legales que se desarrollaron en el país a finales de la década de los ochenta y principio de los noventa del siglo XX, en el marco del ingreso de México al GATT

¹⁶ Para más información sobre el proceso de selección de los comisionados revisar:

http://www.comitedeevaluacion.org.mx/2017/doc/Informe_final.pdf

¹⁷ En la lámina 27 se explica cómo se encadenan las funciones de la Autoridad Investigadora, la Secretaría Técnica y el Pleno para que una investigación derive en una sanción.

(Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, por sus siglas en inglés) en 1986 y de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que entró en vigor en 1994. La primera Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) surge en 1992, y entró en vigor en 1993. Con esta se creó la primera Comisión Federal de Competencia (CFC), como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía.

En 2006 la LFCE tiene una primera reforma, mediante la cual se incluyen nuevas conductas como Prácticas Monopólicas relacionadas con el abuso de poder de mercado; se aumentan las sanciones que puede imponer la CFC y se incrementa su capacidad de investigación para realizar *visitas de verificación*. También en esta reforma se incluye el *programa de inmunidad* por colusión, una especie de programa de testigo protegido que facilita la detección, investigación y sanción de los cárteles económicos.

En 2011 se realiza una nueva reforma a la LFCE, con la que se incrementó el poder sancionatorio de la Comisión al permitirle imponer multas como porcentaje de los ingresos de los agentes económicos, y ya no con base en el salario mínimo. Además, se reformó el Código Penal Federal para tipificar como un delito penal la comisión de acuerdos colusorios. Es decir, a partir de ese año, la colusión se sanciona con cárcel. Así, ante casos de colusión la Comisión tiene la facultad para interponer una querrela penal ante la Procuraduría General de la República (PGR), a fin de que los involucrados sean investigados. Esta sanción demuestra la relevancia que tiene para el Estado Mexicano el castigo de las prácticas más dañinas para la política de competencia, que son las prácticas monopólicas absolutas: la colusión.

A finales de 2012, en el contexto del *Pacto por México* y las llamadas *Reformas Estructurales*, el Presidente de la República presentó, ante el Congreso de la Unión, la iniciativa de reforma constitucional en materia de competencia económica y telecomunicaciones. En 2013 se promulgó la reforma creando la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) como un órgano constitucional autónomo (como el Banco de México o el Instituto Nacional de Acceso a la Información). Con dicha reforma surge una nueva Ley Federal de Competencia Económica.

La promulgación de una nueva LFCE en 2014 fortalece el trabajo institucional de la autoridad de competencia.¹⁸ Ésta tomó en cuenta las directrices establecidas por la reforma constitucional, las mejores prácticas internacionales y la experiencia ganada en nuestro país a lo largo de 20 años de la implementación de una política de competencia. Retoma gran parte de la vieja ley, incluye nuevas facultades de investigación para la COFECE como los procedimientos por *barreras a la competencia* o para determinar *insumos esenciales*, fortalece sus facultades de investigación y sanción, impone nuevos procesos de transparencia como contrapeso a la autonomía,

¹⁸ Gobierno de la República. *Reforma de competencia económica*. Consultado el 29 de mayo de 2018, disponible [aquí](#).

entre otros. Es importante decir que, a partir de la Reforma de 2013, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) es el encargado de aplicar la política de competencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

A lo largo de la historia de la política de competencia en México, no solo se ha fortalecido el marco legal, sino también institucionalmente a la Comisión. Muestra de esto es el incremento en el presupuesto que se le asigna y en el número de personas que en ella laboran.

Diapositiva 16 (Oculto)

A nivel mundial, la política de competencia tuvo sus primeras manifestaciones en una esfera nacional en 1889, en Canadá, con la promulgación de una ley de competencia que castigaba los acuerdos colusorios. En 1890 se promulgó el *Sherman Act*, la ley antimonopolios estadounidense, que es la ley vigente con mayor antigüedad en el mundo. La *Ley Sherman* contenía dos preceptos importantes: primero, prohibía los contratos, combinaciones y conspiraciones que limitaran el comercio, imponiendo sanciones de cárcel y multas (lo que hoy llamamos acuerdos colusorios). Segundo prohibía la monopolización, los intentos de monopolizar y las conspiraciones para monopolizar cualquier parte de la industria (lo que hoy llamamos abuso de dominancia).¹⁹

En Europa, la Constitución de la Unión Europea y en la firma de los diversos tratados que dieron nacimiento al marco legal comunitario, también incluyó el combate a la colusión por parte de las naciones firmantes y de forma conjunta a través de las autoridades de la Unión Europea. El *Tratado de París*, firmado en 1951, es el sustento legal para el combate a los monopolios en la Unión Europea.

A pesar de que en Estados Unidos y Canadá las leyes de competencia tienen más de un siglo implementándose, alrededor del mundo el esfuerzo normativo de competencia es más reciente. En América Latina el primer país con una política de competencia fue Chile en 1973, seguido por Argentina (1980), Perú (1990) y México, como ya mencionamos, en 1992.

¹⁹ Motta, M. (2008), pág. 30.

Diapositiva 17

3. Facultades de la COFECE y casos resueltos recientes

En esta sección revisaremos las principales facultades y atribuciones que tiene la COFECE para cumplir con su mandato de acuerdo con los cuatro objetivos que mencionamos anteriormente. Además, platicaremos de algunos de los casos emblemáticos que ha resuelto en los últimos años.

Conceptos básicos explicados en esta sección:

- Prácticas Monopólicas Absolutas
- Prácticas Monopólicas Relativas
- Poder Sustancial de Mercado
- Mercado Relevante
- Análisis de Concentraciones
- Concentración de Mercado
- Opiniones
- Estudios de Mercado

Diapositiva 18

A. Prácticas Monopólicas Absolutas (PMA)

En la sección 1 se menciona que la competencia implica que cada empresa decida de manera individual el precio, la calidad y la variedad que ofrecerá a sus clientes para ganarse su preferencia. Cuando las decisiones sobre estas u otras variables sobre las que se compete no se toman de forma individual, sino coordinada entre competidores, se rompe la dinámica competitiva.

Las PMA son precisamente todos aquellos contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, que tienen por objeto u efecto el fijar precios, restringir la oferta, segmentar mercados, coordinar posturas en las licitaciones, o para intercambiar información con alguno de los efectos u objetos mencionados. A través de estos acuerdos, las empresas competidoras entre sí dejan efectivamente de competir. Estos actos se encuentran prohibidos en el artículo 53 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE).

Las PMA (también conocidas como acuerdos colusorios o cárteles económicos) son las conductas más dañinas para el proceso de libre competencia, ya que producen efectos similares al de un mercado monopólico. Por ello se consideran conductas particularmente graves.

Las Prácticas Monopólicas Absolutas son conocidas como acuerdos colusorios.

En 2017, la COFECE presentó ante la PGR la primera querrela penal por la realización de prácticas monopólicas absolutas, por la coordinación entre postores de licitaciones públicas convocadas por el sector salud entre los años 2009 y 2015.

Las sanciones económicas a las que se pueden hacer acreedores quienes participen en una PMA son:

- Por haber incurrido en una PMA, es decir las empresas que formen parte de un cártel: 10% de sus ingresos (es decir, no de sus ganancias sino de sus ingresos antes de descontar costos).
- A quienes hayan participado directa o indirectamente puede sancionárseles con inhabilitación para ejercer como consejero, administrador, director, gerente, directivo, ejecutivo, agente, representante o apoderado en una persona moral por un plazo de cinco años; además con multas hasta por 200,000 veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA); que son más o menos 16 millones de pesos.
- La COFECE puede imponer multas hasta por 180,000 veces la UMA (más o menos 14 millones de pesos) a quienes hayan coadyuvado, propiciado o inducido la comisión de una PMA.
- Además, la ley considera multa por el doble de la sanción cuando se presenta reincidencia.

En el ámbito penal se pueden obtener sanciones de prisión de entre 5 a 10 años.

Diapositiva 19 (Oculto)

Como mencionamos, desde 2006, la LFCE considera el *Programa de Inmunidad y Reducción de Sanciones*, que tiene como finalidad allegarse de información de la posible comisión de una PMA. Cualquier agente económico puede acudir a la COFECE y reconocer su colaboración en una PMA. Durante el proceso de investigación y el procedimiento seguido en forma de juicio, el agente económico deberá de cooperar de forma plena y continua, así como aportar elementos de convicción suficientes para ser acreedor a los beneficios del programa, todo de forma enteramente confidencial. A cambio, quienes se adhieren al *Programa de Inmunidad* y cumplen con los requisitos, pueden obtener reducciones de las multas hasta de *prácticamente el 100%* y obtener una multa de 1 UMA²⁰ (en lugar del 10% de los ingresos que considera la ley). Además, reciben inmunidad penal.

²⁰ El valor de la UMA es de \$80.60 MXN, establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 2018. Vigente a partir del 1 de febrero de 2018.

Diapositiva 20

CASO DE COLUSIÓN EN LICITACIONES DEL SECTOR SALUD PARA COMPRAR CONDONES Y SONDAS DE LÁTEX

Cuando el gobierno compra bienes o contrata servicios debe, por ley, hacer una licitación para encontrar al mejor oferente (salvo algunas excepciones). Es importante mencionar que los procesos de licitación son el mecanismo idóneo para que las autoridades puedan obtener los productos y servicios que requieren a fin de cumplir con su función. Un proceso licitatorio *competido* permite obtener los mejores productos en las mejores condiciones de precio y calidad.

En 2013 la COFECE recibió una denuncia por la posible comisión de una PMA. Mediante una investigación de un par de años, la Autoridad Investigadora de la COFECE encontró que de 2009 a 2013, cuatro empresas tuvieron comunicación para repartirse las licitaciones del sector salud para comprar condones y sondas de látex.

El acuerdo al que llegaron fue que una de las empresas ganaría el 80% de las licitaciones de sondas de látex y el 20% de las licitaciones de condones. Y la otra empresa al revés: 20% de las licitaciones de sondas y 80% de las licitaciones de condones. Se ponían de acuerdo sobre qué precios ofertar en las licitaciones para ganar o perder según correspondiera.

La sanción a la que se hicieron acreedoras las 4 empresas y 7 personas suma un total de 112.8 millones de pesos.

Este caso es relevante porque el sector salud es el principal comprador a nivel nacional de condones y sondas de látex.

Además, el cometer un acuerdo colusorio provoca que las empresas ofrezcan sus productos o servicios a precios más altos del precio que, en condiciones de competencia los ofrecerían. Cuando esto sucede en una licitación, la autoridad termina pagando precios mayores, derivando en una afectación para el erario.

En este caso, las empresas cobraron un precio entre 10.71% y 136.05% mayor por sus productos. El daño al erario que le causaron al sector salud se calcula en 177.6 millones de pesos, que pudieron ser utilizados en mejoras en la atención de los derechohabientes, mayor equipamiento o infraestructura.

Diapositiva 21

CASO DE COLUSIÓN EN EL MERCADO DE AFORES

Nota: para un mejor conocimiento del caso se recomienda consultar el análisis [aquí](#).

Las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (Afores) son instituciones financieras que se encargan del resguardo y administración de los ahorros de trabajadores para el momento de su retiro.

Las Afores cuentan con una amplia regulación en materia de comisiones (el precio que establecen las instituciones por administrar los recursos de los trabajadores) y se han sometido a una amplia revisión para garantizar su solvencia económica y el pago de pensiones a los trabajadores.

La competencia entre las Afores no solo genera que éstas reduzcan el cobro de comisiones. También incentiva a las empresas para ofrecer mayor calidad en el servicio, mejores mecanismos de información con sus clientes, y transparencia en el manejo de las cuentas de los trabajadores.

Observando ciertas reglas, los trabajadores tienen la libertad de cambiar su Afore a lo largo de su vida laboral, y optar por aquellas que les ofrezca mejores rendimientos o mejor servicio. A su vez, las Afores dedican una importante suma de recursos a promoverse entre los trabajadores, a fin de atraer una mayor cantidad de clientes.

Sin embargo, la COFECE detectó que algunas Afores se habían puesto de acuerdo para fijar un monto máximo de traspaso de trabajadores entre Afores. Este acuerdo buscó reducir el gasto comercial que realizan las Afores, como son el pago de publicidad y de promotores de ventas. Estos acuerdos tenían como objeto el dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos del mercado de los servicios de la administración de fondos para el retiro de los trabajadores.

A partir de las pruebas encontradas durante el proceso de investigación, la COFECE determinó sancionar a cuatro AFORES y 11 personas físicas por la comisión de una PMA. La sanción en conjunto de todos los involucrados sumó alrededor de \$1,100 millones de pesos. Algunos de los agentes económicos sancionados no fueron acreedoras a recibir los beneficios del Programa de Inmunidad, por no cooperar plena y continuamente durante el procedimiento.

El sistema de ahorro para el retiro tiene un impacto importante en las condiciones futuras de bienestar e ingresos de las personas, por lo que se considera una conducta grave cualquier afectación al mercado. Además de los trabajadores que no tuvieron acceso a menores comisiones o mejores rendimientos, los promotores de las Afores resultaron afectados por los acuerdos, al ver reducidos sus ingresos por el trabajo realizado.

La reducción del gasto comercial tenía como intención aumentar las ganancias de las Afores a través de un acuerdo ilegal que se sanciona *per se*, como son los acuerdos colusorios.

Diapositiva 22

COLUSIÓN EN LA PRODUCCIÓN, DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE TORTILLAS DE MAÍZ EN EL ESTADO DE JALISCO

En 2016, líderes e industriales de la masa y la tortilla del Estado de Jalisco, junto con el Secretario de Desarrollo Rural del Estado, dieron a conocer, a través de una rueda de prensa, un acuerdo para establecer un rango de precios al kilogramo de tortilla en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Este rango de precios iría de entre \$9 a \$14 pesos.

La COFECE inició una investigación por la comisión de PMA; y determinó que dos personas, industriales de la masa y la tortilla, eran responsables por la PMA. Al Secretario de Desarrollo Rural del Estado se le sancionó por haber coadyuvado en la celebración del acuerdo. La multa impuesta fue de más de \$390 mil pesos.

La tortilla es uno de los productos de consumo básico en la dieta de los mexicanos. El 98.6% de los mexicanos declara que consume tortilla de forma cotidiana. De este porcentaje, el 68% declara que consume tortilla entre 6 y 7 días a la semana.²¹ Para 2016 el promedio de consumo de tortilla de cada mexicano era de 155 gramos al día.²²

El sobreprecio asociado a la celebración de la práctica monopólica absoluta fue en promedio de 22 centavos por kilogramo de tortilla en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Teniendo en cuenta que el consumo promedio diario para la Zona Metropolitana de Guadalajara fue de 620,476 kilogramos, esto representa más de \$3,026 millones de pesos como sobreprecio que pagaron los consumidores.

²¹ Sondeo sobre el consumo de tortilla de maíz, Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), consultado el 21 de mayo de 2018 [aquí](#).

²² Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), consultado el 21 de mayo de 2018 [aquí](#).

Diapositiva 23

B. Prácticas Monopólicas Relativas (PMR)

Las PMR son conductas de una o varias empresas que tienen poder (sustancial) de mercado²³ en cierto mercado²⁴ y lo utilizan de forma indebida para desplazar a otros, impedirles el acceso o establecer ventajas exclusivas a favor de uno o varios agentes. De forma genérica, en la bibliografía en materia de competencia, así como en leyes de otros países dichas conductas se conocen como *abuso de dominancia*.

El artículo 56 de la LFCE establece 13 conductas que pueden ser consideradas como PMR:

- I) Contratos verticales
- II) Restricciones verticales de precios
- III) Compras o ventas atadas
- IV) Venta o compra condicionada
- V) Negativa de trato
- VI) Boicot
- VII) Depredación de precios
- VIII) Descuentos o compras sujetas a condiciones
- IX) Subsidios cruzados
- X) Discriminación de precios
- XI) Elevar costos del competidos
- XII) Negación, en acceso a insumos esenciales
- XIII) Estrechamiento de márgenes

Es importante mencionar que, para que puedan ser sancionadas estas conductas, se deben de cumplir con algunas condiciones:

1. La primera es que el o los agentes económicos que cometan las prácticas deben contar con poder sustancial en el mercado relevante. El Poder Sustancial de Mercado (PSM), es un concepto importante para los procedimientos en materia de competencia económica. Se refiere al poder de uno o varios agentes económicos para fijar precios o restringir el abasto por sí mismos, sin que agentes económicos competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder. El PSM se determina dentro de un mercado relevante y, para determinarlo, se toma en cuenta: la existencia de barreras a la entrada,

²³ El Poder Sustancial se estudiará en la próxima sección.

²⁴ El mercado relevante son el conjunto de productos y zonas geográficas que ejercen presión competitiva entre sí (Motta, M. 2008). Para la determinación del mercado relevante se deben analizar las circunstancias particulares de cada caso, identificar los bienes o servicios producidos, distribuidos, comercializados u ofrecidos y aquellos que los sustituyan o puedan sustituirlos oportunamente. Asimismo, se debe delimitar el área geográfica en la que se ofrecen o demanden dichos bienes o servicios, y si en la misma existe la opción de acudir indistintamente a los proveedores o clientes sin incurrir en costos significativos (Artículo 5 de las Disposiciones Regulatorias de la FCE).

Las Prácticas Monopólicas Relativas son conocidas en otras jurisdicciones como abusos de dominancia.

Nota: para una explicación de cada una de las conductas tipificadas como PMR, consultar el documento Herramientas de competencia [aquí](#).

la existencia y poder de competidores, las posibilidades de acceso a fuentes de insumos, el comportamiento de los agentes en el mercado, entre otros.

2. La segunda es que la conducta tenga o pueda tener como objeto u efecto, en el mercado relevante o en un mercado relacionado, desplazar indebidamente a agentes económicos, impedirles su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de uno o varios agentes económicos;
3. La tercera es que sus efectos negativos (es decir pérdidas en eficiencia) sean mayores a sus efectos positivos (es decir posibles ganancias en eficiencia). En los casos de abuso de dominancia, los agentes económicos que realicen la conducta pueden demostrar que con ésta se generan ganancias en eficiencia que superen los efectos anticompetitivos. Este análisis se conoce como *la regla de la razón*. La regla de la razón admite el análisis de que la conducta analizada como posible abuso de dominancia podría haber generado ganancias en eficiencia para los oferentes del mercado relevante o algún mercado relacionado. Es decir, sus posibles efectos anticompetitivos se pueden analizar a la luz de un análisis comparativo entre el efecto negativo generado al mercado y las posibles ganancias en eficiencia que se pudieron derivar de la conducta. En los casos de PMR es importante señalar que es el agente económico quien deberá demostrar las ganancias en eficiencia para evitar ser sancionado.

Las sanciones que pueden recibir los agentes económicos que cometan una PMR son multas hasta por el 8% de sus ingresos, y multas por 200,000 UMA e inhabilitación para ejercer como directivo de empresa hasta por cinco años por haber coadyuvado o participado directa o indirectamente.

Es importante mencionar que, dado que el principal objetivo de las investigaciones por PMR es restablecer las condiciones de competencia en los mercados, la LFCE considera la posibilidad de cerrar anticipadamente una investigación de este tipo si el agente económico investigado presenta compromisos para solucionar la potencial conducta identificada.

Diapositiva 24 (Oculto)

Nota: para una explicación más amplia del concepto de poder sustancial de mercado, consultar el documento [Herramientas de competencia aquí](#).

Diapositiva 25

ABUSO DE DOMINANCIA EN EL SERVICIO DE TAXIS EN EL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO (AICM)

Para poder prestar el servicio de transporte terrestre en su modalidad de taxi en los aeropuertos es necesario contar con algunos requisitos. En particular es necesario un permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), además de contar con un contrato firmado con el aeropuerto para poder iniciar viajes desde la terminal aérea.

Los contratos que celebró el AICM con los concesionarios de taxis entre 2008 y 2015, establecían cláusulas como que solo las empresas que ya operaban podían incrementar el número de unidades que dieran servicio; y que este aumento de las unidades sería proporcional a las unidades con las cuales ya contaba. Además, daba descuentos diferenciados a empresas que estaban en condiciones iguales.

Por medio de una investigación, la COFECE determinó que estas cláusulas limitaban la competencia en el servicio de taxi, debido a que las empresas que ya contaban con un contrato con el AICM era imposible que tuvieran presión competitiva, ya que no podían entrar nuevos competidores. Además, el aumento proporcional en el número de unidades generó que las empresas de taxis mantuvieran de forma artificial su cuota en el mercado.

El AICM tiene poder sustancial en el mercado relevante, ya que legalmente la administración de la AICM es la única que tiene la posibilidad de firmar los contratos para prestar el servicio en su modalidad de taxi en las inmediaciones del aeropuerto.

Las cláusulas establecidas en los contratos tenían como efecto el desplazamiento de otros concesionarios del servicio de taxis, al impedirles la entrada a prestar el servicio de transporte terrestre desde el aeropuerto.

En este caso la COFECE sancionó al AICM con 63 millones de pesos, además de ordenarle eliminar algunas de las cláusulas anticompetitivas, llevar a cabo un proceso de licitación para asignar nuevos contratos o para el aumento de unidades, así como hacer públicos los criterios para el otorgamiento de descuentos.

La relevancia de esta resolución radica en que al año en el AICM transitan cerca de 30 millones de personas que en muchos casos utilizan el servicio de taxi. Al limitar la competencia se impedía el acceso de los usuarios a mejores precios, calidad e innovación en la prestación del servicio.

Diapositiva 26

VENTAS ATADAS PARA LA EXPORTACIÓN DE AGUACATE HASS A ESTADOS UNIDOS

La Asociación de Productores y Empacadores Exportadores de Aguacate de Michoacán (APEAM) es la única organización que cuenta con la autorización del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos para realizar trámites de exportación de aguacate Hass, sin los cuales no puedes hacerlo.

La APEAM, además de realizar los trámites necesarios para la exportación del producto, y cobrar por ello, obligaba a los productores de Aguacate a afiliarse a la asociación (cobrando una cuota de ingreso), y los obligaba a contratar servicios que no eran necesarios para el servicio de exportación.

Esta conducta se conoce como ventas atadas, ya que la APEAM, que cuenta con poder sustancial en el mercado relevante (es la única autorizada para realizar los trámites necesarios para la exportación) obligaba a los productores a adquirir bienes o servicios que no son necesarios para el proceso de exportación.

Por ello, la COFECE inició una investigación en 2011 por posible la comisión de una PMR. Encontró que estas conductas se realizaron entre 2006 y 2014. Antes de que el Pleno de la COFECE emitiera una resolución, la APEAM entregó una serie de compromisos, con el fin de cerrar el expediente de forma anticipada y no fuera sancionada. El Pleno de la COFECE aceptó las condiciones establecidas por la APEAM.

A pesar de contar con estas condiciones, en 2016 el Pleno sancionó a la APEAM por incumplir sus compromisos. La Asociación no entregó el primer reporte del cumplimiento de sus compromisos, lo que le valió una multa de más de 36 millones de pesos. En 2017 omitió de nuevo entregar el reporte anual sobre el cumplimiento de las condiciones a las cuáles se obligaron, por lo que fueron multados por 40.7 millones de pesos.

Diapositiva 27

Procedimiento de Investigación

La LFCE establece que se puede iniciar una investigación por prácticas anticompetitivas por denuncia o de oficio. Para iniciar una investigación por oficio se requiere contar con una causa objetiva. Esta causa objetiva se acredita con la presentación de indicios suficientes de la conducta anticompetitiva. Cuando la Autoridad Investigadora (AI) cuenta con una causa objetiva, emite un Acuerdo de Inicio de Investigación, que se publica en el Diario Oficial de la Federación.

La AI cuenta con un periodo de investigación que no puede ser menor a 30 ni excederse de 120 días. Este periodo de investigación puede prorrogarse hasta en cuatro ocasiones, teniendo un plazo máximo de investigación de 600 días.

Durante el proceso de investigación, la AI obtiene elementos de convicción necesarios para sostener la probable responsabilidad del o los agentes económicos en la comisión de una práctica anticompetitiva. Para ello la AI cuenta con herramientas de investigación como las visitas de verificación, requerimientos de información a autoridades y agentes económicos, y comparecencias.

Al término de la investigación, la AI deberá de emitir un dictamen en el cual puede establecer dos situaciones: el cierre del expediente por no contar con elementos de prueba suficientes para sostener la probable comisión de prácticas anticompetitivas, o proponer el inicio del Procedimiento Seguido en Forma de Juicio (PSFJ).

Si la AI obtiene pruebas de la comisión de una práctica, y el Pleno ordena el inicio del PSFJ, la Secretaría Técnica (ST) emplaza a los agentes económicos a fin de manifestar lo que a su derecho convenga. En este Procedimiento son parte la AI y los agentes económicos emplazados.

Al final del PSFJ, la ST emite un proyecto de resolución que se somete a la consideración del Pleno de la COFECE. Los Comisionados deberán de analizar el proyecto y aprobarlo, rechazarlo o modificarlo.

Es la resolución definitiva del Pleno la que determinará si son sancionados o no los agentes económicos, así como el tipo y monto de las sanciones.

Después de la resolución del Pleno, los agentes económicos pueden recurrir las decisiones ante el poder judicial por la vía del amparo.

Diapositiva 28

Concentraciones

La autoridad de competencia realiza análisis de concentraciones *ex-ante*, es decir, previo a que se lleven a cabo, con el fin de poder aplicar medidas correctivas en aquellos casos que puedan implicar disminución de la competencia en un mercado.

Las concentraciones son las operaciones que tienen como objeto la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se unan sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cuales quiera otros agentes económicos.²⁵ En otras palabras, cuando una empresa compra a otra(s), cuando compra parte de otra(s),

²⁵ Artículo 61 de la LFCE.

e incluso puede ser una concentración cuando deciden llevar parte del negocio o proyectos en conjunto.

Es importante señalar la diferencia de las concentraciones con el concepto de *concentración de mercado*, que depende del número y tamaño de las empresas que participan. Un mercado se encontrará *más concentrado* cuando haya un menor número de empresas y mientras mayor sea la diferencia entre el tamaño de éstas. Por el contrario, un mercado estará *menos concentrado* cuando haya una mayor cantidad de empresas y sus tamaños sean más similares.

La concentración del mercado se puede medir, a través del cálculo de algunos índices²⁶. Entre los más populares se encuentran el Índice de Hirschman-Herfindahl, Índice Hannah y Kay, o la razón de la concentración de *k*-empresas.²⁷

Precisamente, la COFECE revisa las concentraciones entre empresas antes de que se realicen para analizar sus efectos en la concentración del mercado en caso de llevarse a cabo la operación.

Diapositiva 29

C. Análisis de concentraciones

Los agentes económicos tienen la obligación de notificar una concentración a la COFECE antes de llevarla a cabo cuando:

- el monto de la transacción sea equivalente o superior a los 18 millones de UMA, aproximadamente 1,450 millones de pesos.
- implique la acumulación del 35% o más de los activos o acciones de un agente económico, cuyas ventas anuales en el territorio nacional sean equivalente o superior a los 18 millones de UMA.
- implique una acumulación de activos o capital social superior o equivalente a 8.4 millones de UMA,
- en la concentración participen dos o más agentes económicos cuyas ventas anuales en el territorio nacional sean equivalentes o superiores a 48 millones de UMA.

²⁶ Para más información puedes consultar los *Criterios Técnicos para el Cálculo y Aplicación de un Índice Cuantitativo para medir Concentración del Mercado*, disponible [aquí](#).

²⁷ Sabino, C. (1991). *Diccionario de economía y finanzas*. Caracas: Panapo. Consultado el 29 de mayo de 2018.

La COFECE puede investigar y en su caso sancionar²⁸ aquellas concentraciones que superen los umbrales antes referidos y no hayan sido notificadas, o cuando se realizan a pesar de no contar con la autorización correspondiente.

Una vez notificada, la COFECE analiza si la concentración puede tener, como objeto u efecto, el disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia, respecto a bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados.

¿Por qué es importante que se analice una concentración antes de realizada? Porque puede tener distintos efectos en la economía. Cuando dos empresas se concentran generan ahorros o eficiencias, es decir, pueden lograr más con menos (de lo contrario no se concentrarían). Si las empresas concentradas enfrentan competencia efectiva en el mercado, tendrán motivos para aprovechar esos ahorros para ofrecer mejores condiciones de compra a sus consumidores y la concentración podría ser benéfica, o al menos neutral, a la competencia. Sin embargo, la concentración también puede provocar que la nueva empresa tenga poder sustancial (y hacer posible un abuso de poder de mercado) o facilitar acuerdos colusorios (por ejemplo, porque ahora hay menos empresas y les es más fácil ponerse de acuerdo). Así, la concentración también podría ser contraria a la competencia.

La COFECE, una vez realizado análisis de la operación puede tomar tres tipos de decisiones: Aprobar la concentración en los términos que fue notificada por los agentes económicos (si no afecta la competencia); no autorizar la concentración por considerar que existen posibles riesgos al proceso de competencia y libre concurrencia; o establecer condiciones a los agentes económicos a fin de llevar a cabo la concentración, pero sin que esta afecte el proceso de competencia en los mercados.

Diapositiva 30

El procedimiento de análisis de una concentración inicia cuando los agentes económicos notifican la intención de realizarla. Se puede realizar requerimientos de información a los agentes económicos involucrados, así como a agentes económicos relacionados o a cualquier autoridad. Después de hacerse llegar de los elementos necesarios, la COFECE cuenta con 60 días para emitir una resolución y, en casos excepcionalmente complejos, ese plazo se puede ampliar hasta por 40 días más.

Desde 2014 hasta 2017 la COFECE ha analizado 565 concentraciones, de las cuales aprobó el 90.26%, condicionó el 3.36%, no autorizó el 0.36%. Ver datos en el cuadro siguiente:

²⁸ La sanción por no haber notificado una concentración cuando legalmente debió hacerse va desde las 5,000 UMA hasta el 5% de los ingresos del agente económico (fracción VIII del artículo 127 de la LFCE).

CONCENTRACIONES ANALIZADAS 565		
Autorizadas	510	90.26%
Condicionadas	19	3.36%
Objetadas	2	0.36%
Otras²⁹	34	6.02%

Diapositiva 31 y Diapositiva 32

CONCENTRACIÓN CONTROLADORA COMERCIAL MEXICANA-SORIANA

Nota: para un mejor conocimiento del caso se recomienda consultar el análisis [aquí](#).

En febrero de 2015, Soriana notificó a la COFECE su intención de adquirir 159 tiendas de Comercial Mexicana en toda la república.

El mercado a analizar se determinó como el comercio minorista de bienes a través de tiendas de autoservicio, así como a través de los formatos de bodega, supermercados o hipermercados. Además, se estableció un ámbito geográfico local, ya que los consumidores dedican tiempo o incurren en costos de transporte para visitar alguna tienda.

La COFECE estableció la existencia de 159 mercados relevantes en todo el país, y realizó el análisis de la concentración en cada uno de ellos. A partir de ello, se determinó que en 27 de estos mercados podrían existir problemas a la competencia si se permitía la concentración.

Por ello, la Comisión condicionó la operación a que Soriana no adquiriera las tiendas en esos 27 mercados o que las vendiera a un tercero que pudiera hacerle competencia en un tiempo determinado.

En caso de que la concentración no se hubiera condicionado, Soriana hubiera tenido suficiente poder en estos 27 mercados relevantes como para aumentar sus precios en un 5.26%, lo que representa cerca de 323 millones de pesos en 2015. Esta cantidad de dinero es el equivalente a comprar 260 mil canastas básicas de alimentos.

²⁹ El rubro otras incluyen operaciones no presentadas, no admitidas a trámite o desistidas. Una concentración adquiere el carácter de no presentada cuando los agentes económicos no entregan la información requerida para el análisis de la operación. Una concentración no admitida a trámite es aquella donde la Comisión no es la autoridad competente para llevar a cabo el análisis. Una concentración desistida ocurre cuando los agentes económicos deciden no continuar con el proceso de notificación.

Esta operación es importante ya que las tiendas de autoservicio representan el 45% de los ingresos del comercio al por menor, y los mexicanos gastan el 40% de sus ingresos en estos establecimientos.

Hasta el momento Soriana no ha podido cumplir con las condiciones de la concentración: en 2017 presentó una propuesta de desinversión a través de un contrato de arrendamiento con tiendas Chedraui, lo cual es insuficiente para cumplir con la resolución, ya que un proceso de arrendamiento implicaría la creación de un vínculo entre Soriana y Chedraui.

Por otro lado, en 2018 Soriana propuso una desinversión a través de la venta de tiendas a Walmart. Sin embargo, en cinco entidades de la república esta desinversión implicaría problemas a la competencia, por lo que fue negada.

Diapositiva 33

D. Opiniones

Uno de los mecanismos con los que cuenta la autoridad de competencia para promover la competencia es la emisión de opiniones a los marcos normativos y regulatorios, entre otros. La COFECE puede elaborarlas cuando considere que alguna regulación o algún proyecto de regulación (ley, reglamento, norma, etc., que está en elaboración, pero no ha entrado en vigor) contiene preceptos que pueden dificultar la competencia.³⁰ Estas opiniones no son vinculantes, y pueden estar dirigidas a las autoridades de todos los órdenes de gobierno.

La COFECE puede emitir estas opiniones por oficio, cuando alguna otra ley se lo mandata (por ejemplo, la Ley de Hidrocarburos), por medio de un convenio o a petición de parte.

Nota: para un análisis de cuándo la regulación puede obstruir la competencia, se puede consultar la Guía para la Evaluación de la Regulación desde la óptica de competencia. Disponible [aquí](#).

³⁰ En 2016, la COFECE convocó al Premio para Identificar al Obstáculo Regulatorio más Absurdo para Competir y Empezar. Se pueden revisar los resultados del premio en el siguiente [link](#).

Diapositiva 34

Opinión a la Iniciativa de Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera³¹

Nota: La opinión completa puede consultarse [aquí](#).

En los últimos años se han generado una importante inversión y creación de instituciones de tecnología financiera, conocidas como Fintech. Estas empresas tienen la característica de ser plataformas digitales que ofrecen servicios financieros como ahorro, crédito, inversión, entre otros. Las Fintech generalmente atienden a un segmento de la población que no es cliente de los bancos e instituciones financieras *tradicionales*. Por ello, pueden representar una importante fuente de competencia para éstas.

A julio de 2017 en México existían 238 startups Fintech, ofreciendo servicios en 11 segmentos financieros diferentes.³² Estas empresas no contaban con un marco regulatorio en cual desarrollarse, ya que la normativa que regula las instituciones financieras tradicionales (bancos, aseguradoras, cajas de ahorro, etc.) no contemplaba estos modelos de negocios.

Atendiendo a este vacío legal, el Presidente de la República envió al Senado una iniciativa de ley para regular las empresas Fintech el 12 de octubre de 2017. La COFEE consideró que, si se aprobaba en los términos en los que fue presentada, la iniciativa limitaría la competencia entre las Fintech y los bancos. Por ello emitió una opinión recomendando que:

- La ley debía establecer de forma explícita que el usuario de servicios financieros es dueño de su información financiera, la cual es un insumo indispensable para que estas empresas puedan ofrecerle sus servicios;
- Se debía otorgar certeza jurídica, tanto a las empresas Fintech como a los usuarios;
- Las instituciones financieras como los bancos debían permitir un acceso abierto y no discriminatorio a sus servicios;
- La autoridad debía de mantener una postura neutral y no discriminatorio en los modelos de negocio y en el acceso a la infraestructura necesaria para la operación de las Fintech; y
- La ley no debía facilitar la coordinación entre los competidores.

El 1° de marzo de 2018 fue promulgada la Ley Fintech, incluyendo varias de las recomendaciones de la COFEE.

³¹ Puedes consultar la opinión completa [aquí](#).

³² Finnovista (2017). *Fintech Radar México*. Consultado el 29 de mayo de 2018, disponible [aquí](#).

Esta opinión es importante porque en México cerca de un 32% de la población en el país no utiliza servicios financieros. Un estudio de McKinsey Global Institute determinó que el uso de servicios financieros digitales podría aumentar el PIB nacional en 90 mil millones de pesos para el año 2025³³. Por ello, la regulación y utilización de tecnologías financieras tiene una especial importancia.

Diapositiva 35

E. Estudios de mercado

La autoridad de competencia también tiene la facultad para realizar estudios de mercado en aquellos sectores que considere prioritarios o donde identifique que puedan existir problemas a la competencia.

Los estudios de mercado analizan las condiciones de competencia que existen en mercados prioritarios para la economía nacional y en ellos se proponen medidas para promover su funcionamiento eficiente. Dentro de los resultados que presentan los estudios de mercado son: la identificación de posibles obstáculos a la competencia, y recomendaciones para eliminar las condiciones poco competitivas en el mercado.

La COFECE ha publicado estudios de mercado sobre: i) las condiciones de competencia en el sector financiero; ii) las condiciones de competencia en el sector agroalimentario; y iii) medicamentos con patente vencida.

Diapositiva 36

ESTUDIO SOBRE MEDICAMENTOS CON PATENTE VENCIDA

El gasto en salud es uno de los rubros más importantes en el gasto total que realizan los hogares. Dentro de este rubro, el 29% del gasto en salud se destina a la compra de medicamentos.

Los laboratorios de medicinas realizan grandes inversiones en investigación para la producción de nuevos medicamentos que se destinen al tratamiento de enfermedades de formas más efectivas. Al obtener un medicamento novedoso, las empresas farmacéuticas pueden solicitar la protección de la invención a través de una patente, lo que da a la empresa el monopolio de su producción y comercialización por 20 años. De esta forma, las empresas farmacéuticas pueden recuperar la inversión en investigación y desarrollo tecnológico.

³³ McKinsey Global Institute (2016). *Digital finance for all: Powering Inclusive growth in emerging economies*. Disponible [aquí](#).

Al terminar el periodo de la patente, los competidores tienen la posibilidad de producir la medicina, imponiendo presión competitiva, reduciendo precios y ampliando la cobertura de los medicamentos. Así, los medicamentos genéricos impulsan mercados competidos entre medicamentos.

El estudio de la COFECE encontró que la entrada de medicamentos genéricos en México tarda en promedio 2 años posteriores al vencimiento de la patente, en comparación con otros países, donde la introducción de genéricos es de tan solo 7 meses.

Además, son pocos los medicamentos con patentes vencidas que tienen competencia de genéricos: solo 4 de cada 10.

Con mayor competencia en el mercado de medicamentos con patente vencida, las familias mexicanas podrían tener ahorros hasta por \$2,552 millones de pesos por la reducción en los precios de los medicamentos.

Entre las recomendaciones que realiza la COFECE a las autoridades se encuentra:

- Mejorar el acceso a la información sobre el vencimiento de las patentes.
- Promover un acceso inmediato a los medicamentos genéricos al mercado.
- Permitir a los pacientes adquirir medicamentos de marca o genéricos, cuando estos contengan el mismo principio activo que recetó un médico.
- Promover campañas de comunicación para aumentar la confianza en los genéricos.

Nota: el estudio completo se puede consultar [aquí](#).

Diapositiva 37

Por último, vamos a mencionar algunas de las actuaciones de la autoridad de competencia en el 2017.

1. Se expidió una resolución sobre condiciones de competencia e insumos esenciales, así como medidas para regular la asignación de horarios de despegue y aterrizaje de las aerolíneas en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. (Los insumos esenciales no se cubren en este documento ni la presentación que lo acompaña, pero puede aprenderse más sobre este concepto y este caso [aquí](#)).
2. Se impuso sanción por 23.6 millones de pesos a los sitios de taxis que operan en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, por coordinarse para el establecimiento de tarifas.
3. La COFECE presentó una querrela penal, por la realización de Prácticas Monopólicas Absolutas.

Nota: Puedes consultar las 15 acciones más relevantes de la COFECE en 2017 [aquí](#).

Un posible ejercicio para afianzar el conocimiento puede ser pedir a los alumnos que investiguen sobre alguno de estos cinco casos y que escriban un breve texto o ensayo al respecto.

4. Se emitió una opinión dirigida a Estados y Municipios para eliminar la regulación que limite la competencia entre estaciones de servicios y expendedores de gasolina.
5. Se impuso sanción por 257 millones de pesos a 6 empresas por coludirse en licitaciones del sector salud en la venta de guantes de látex.

BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

- Gellhorn, E., Kovacic, W. E., Calkins, S. (2008). *Derecho y economía de la competencia*. México: Comisión Federal de Competencia.
- Comisión Federal de Competencia. *La política de competencia en el umbral de la consolidación*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2013.
- *Ley Federal de Competencia Económica*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014.
- Motta, M. (2018). *Política de competencia: teoría y práctica*. México: FCE, COFECE, CIDE, UNAM.
- Roldán Xopa, J., Mena Labarthe, C., y Méndez Rodríguez, L. A. (2017). *Derecho de la competencia en México*. México, D.F.: Porrúa.
- Palacios Prieto, A., y Pérez Trujillo, J. N. (2018). *Reforma en materia de competencia económica*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Pindyck, R. S., y Rubinfeld, D. L. (2009). *Microeconomía*. España: Pearson Educación.
- Samuelson, P. (2010). *Economía*. México: McGraw Hill.
- Tirole, J. (1990). *La teoría de la organización industrial*. Barcelona: Ariel.
- Varian, H. (2015). *Microeconomía intermedia: un enfoque actual*. Barcelona: Antoni Bosch.

MATERIAL DIDACTICO

- Gobierno de la República. *Reforma de competencia económica*. Disponible en: <https://bit.ly/1oHlzlw>
- Comisión Federal de Competencia Económica. *Herramientas de competencia económica*. Disponible en: <https://bit.ly/2KXOIkN>
- Comisión Federal de Competencia Económica. *Pymes y la competencia económica*. Disponible en: <https://bit.ly/2N3HQun>
- Comisión Federal de Competencia Económica. *Recomendaciones para el cumplimiento de la Ley Federal de Competencia Económica dirigido al sector privado*. Disponible en: <https://bit.ly/2F2U0zb>

- Historietas:
 - *Fijación de precio de la tortilla*. Disponible en: <https://www.cofece.mx/fijacion-de-precio-de-tortilla/>
 - *Colusión entre Taxis del AICM*. Disponible en: <https://www.cofece.mx/colusion-entre-taxis-del-aicm/>
 - *Colusión en afores*. Disponible en: <https://www.cofece.mx/colusion-en-mercado-de-las-afores/>
 - *Corrupción y regulación*. Disponible en: <https://www.cofece.mx/colusion-y-regulacion-como-dificultan-la-competencia-2/>

- Análisis de casos:
 - *Insumo esencial en el mercado de servicios de transporte aéreo*. Disponible en: <https://cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/SlotsVer-final.pdf#pdf>
 - *Prácticas Monopólicas Absolutas en el mercado de las administradoras de fondos para el retiro de los trabajadores*. Disponible en: <https://cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/AforesVer2.pdf#pdf>
 - *Concentración sujeta a condiciones entre Soriana y Comercial Mexicana (actualización)*. Disponible en: <https://cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/Soriana-Comer-v8.pdf#pdf>

- Resoluciones de la COFECE:
 - Resolución emitida por el Pleno de la COFECE, dentro del Expediente DE-024-2013, del mercado de producción, distribución y comercialización de productos de látex adquiridos por el sector salud en el territorio nacional, disponible [aquí](#).
 - Resolución emitida por el Pleno de la COFECE, dentro del Expediente IO-003-2015, en el mercado de prestación de servicios de administración de fondos para el retiro de los trabajadores en el territorio nacional, disponible [aquí](#).
 - Resolución emitida por el Pleno de la COFECE, dentro del Expediente DE-009-2007, en el mercado de producción, distribución y comercialización de tortillas de maíz en el Estado de Jalisco, disponible [aquí](#).
 - Resolución emitida por el Pleno de la COFECE, dentro del Expediente DE-015-2013, en el mercado de acceso a zona federal y estacionamiento para la prestación del servicio público de autotransporte de pasajeros con origen o destino en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, disponible [aquí](#).
 - Resolución emitida por el Pleno de la COFECE, dentro del Expediente DE-030-2011, en el mercado de la cadena de exportación de aguacates a EUZ, disponible [aquí](#).
 - Resolución emitida por el Pleno de la COFECE, dentro del Expediente CNT-021-2015, respecto a la Concentración de Organización Soriana y Controladora Comercial Mexicana, disponible [aquí](#).
 - Comisión Federal de Competencia Económica, *Opinión sobre la iniciativa de decreto por el que se expide la Ley para regular las Instituciones de Tecnología Financiera*, disponible [aquí](#).
 - Comisión Federal de Competencia Económica, *Estudio en materia de libre competencia y competencia sobre los mercados de medicamentos con patentes vencidas en México*, disponible [aquí](#).

CUESTIONARIO PARA EVALUAR EL TEMA

-
1. La Constitución expresamente prohíbe:
 - a. El alza de precios en los productos
 - b. Las prácticas monopólicas
 - c. La fusión de grandes empresas

 2. De los siguientes objetivos, cuál NO corresponde a la COFECE.
 - a. Asegurar condiciones de competencia en los mercados de telecomunicaciones
 - b. Analizar ciertas concentraciones entre agentes económicos
 - c. Investigar y en su caso sancionar prácticas monopólicas

 3. La naturaleza jurídica de la COFECE es:
 - a. Órgano desconcentrado
 - b. Órgano constitucional autónomo
 - c. Empresa productiva del Estado

 4. La COFECE puede intervenir en materia de competencia económica en todos los mercados, excepto en:
 - a. El sector energético, a cargo de la Comisión Nacional de Hidrocarburos
 - b. Telecomunicaciones y radiodifusión, a cargo del Instituto Federal de Telecomunicaciones
 - c. El sector agropecuario, a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

 5. La Ley Federal de Competencia Económica vigente fue publicada en el año:
 - a. 2015
 - b. 2008
 - c. 2014

-
6. ¿Con que otro nombre se les conoce a las Prácticas Monopólicas Relativas?
- Abuso de dominancia
 - Concentración de mercado
 - Ganancias en eficiencia

-
7. ¿Cuáles son las prácticas más dañinas a la competencia?
- Las concentraciones no notificadas
 - Las prácticas monopólicas absolutas
 - Las prácticas monopólicas relativas

-
8. ¿Con que otro nombre se les conoce a las Prácticas Monopólicas Absolutas?
- Colusión
 - Concentración de mercado
 - Abuso de dominancia

-
9. Las opiniones de la COFECE son vinculantes
- Verdadero
 - Falso

-
10. La COFECE ha realizado estudios de mercados en los sectores:
- Medicinas con patente vencida, financiero y agroalimentario
 - Automotriz, de servicios sanitarios y distribución de electricidad
 - Energético, en telecomunicaciones y de compras públicas