



Análisis de Caso

Práctica monopólica relativa: ventas atadas de PEMEX-Refinación a franquiciatarios de gasolineras

Resumen del Caso

La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE o Comisión) es la autoridad responsable de velar porque haya condiciones de competencia y libre concurrencia en los mercados de México.

Con base en este mandato, en agosto de 2013, el Pleno de la autoridad de competencia resolvió multar a Pemex y Pemex Refinación (hoy Pemex Transformación Industrial) debido a que, en la venta de combustibles, obligaba a las gasolineras a contratar el traslado de estos,

de las Terminales de Almacenamiento y Reparto (TARs) a las estaciones de servicio, con pipas operadas por personal sindicalizado.

Esta conducta, conocida como venta atada, es un ejemplo de abuso de una posición dominante en un mercado para desplazar indebidamente o impedir la entrada de otros participantes. Por ello, cuando se presenta es sancionada conforme a la *Ley Federal de Competencia Económica* (LFCE)¹.

1. Este asunto se investigó y resolvió conforme a la *Ley Federal de Competencia Económica* de 1992.

Al ser Pemex Refinación, durante mucho tiempo, el único suministrador de los combustibles en el país, ejerció su poder de mercado para impedir a los franquiciatarios contratar al prestador de servicio de transporte de gasolina que mejor les conviniera, ya fuera con las pipas de la entonces paraestatal, con las de terceros o con las propias.

En este caso destaca que no todos los gasolineros fueron obligados a cumplir con esta regla, pues conforme a datos de la propia empresa², el 31% de dicho traslado se llevó a cabo con autotanques distintos a los de Pemex Refinación.

Se estima que la práctica monopólica relativa anteriormente descrita generó un impacto negativo por 187.5 millones de pesos a 573 estaciones de servicio. Así, se le impuso una sanción económica por 651.6 millones de pesos a Pemex Refinación, y por 1.6 millones de pesos a Pemex como coadyuvante. Además, le ordenó a la paraestatal suprimir dicho comportamiento.

La resolución fue combatida por los agentes económicos en un juicio de amparo, que fue otorgado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), y que dejó sin efectos la resolución de la extinta CFC. No obstante, también fue precisa al aclarar en su dictamen que, a partir de la reforma energética, Pemex no puede condicionar o atar la venta de combustibles a la compra de cualquier otro servicio.

¿Qué son las prácticas monopólicas relativas?

En un entorno competitivo y dinámico es natural que algunas empresas ofrezcan precios más bajos y/o mejores bienes y servicios que sus competidores y, como consecuencia, crezcan e incluso lleguen a dominar un mercado. El poder sustancial de mercado sucede cuando una empresa tiene capacidad suficiente para fijar precios o restringir el abasto en un mercado sin que existan presiones competitivas que puedan contrarrestar dicho poder.

Tabla 1. Participación de mercado por tipo de traslado

Tipo	Estaciones de servicio	Participación	Volumen promedio anual m ³ (2012)	Participación
Autoabasto	767	8%	5,875,068	8.3%
Fletero	2,405	23%	19,235,202	27.2%
Pemex Refinación	7,087	69%	45,544,780	64.5%
Total	10,259	100%	70,655,050	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por Pemex-Refinación (...) [énfasis añadido].

2. Descritos en la página 126 de la demanda de amparo que presentó ante el Poder Judicial de la Federación.

A su vez, según la LFCE, las prácticas monopólicas relativas son los actos, contratos, convenios o procedimientos que realizan las empresas con poder sustancial con la intención de desplazar indebidamente a otros agentes del mercado, impedirles su acceso o establecer ventajas exclusivas a favor de una o varias personas. Por ejemplo: segmentación de mercados por territorio o clientes, fijación de precios de reventa, compras o ventas atadas, exclusividades, negativas de trato, boicot, depredación de precios, subsidios cruzados, discriminación de precios y elevación de los costos del rival.

Para que estas conductas se consideren violatorias de la Ley deben evaluarse bajo un criterio de razonabilidad, esto es, revisar si las prácticas observadas generan eficiencias e inciden favorablemente en el proceso de competencia, superando sus posibles efectos anticompetitivos.

Antecedentes

El 23 de noviembre de 2010, algunos franquiciatarios de Pemex presentaron una denuncia contra Pemex Refinación ante la anterior Comisión Federal de Competencia (CFC) por presuntas prácticas monopólicas³. Los denunciantes declararon que Pemex Refinación condicionó la venta de gasolina y diésel a la adquisición de un servicio adicional: el traslado de dichos combustibles de las Terminales de Almacenamiento y Reparto (TARs) a las estaciones de servicio con personal y equipo de dicha empresa pública.

Descripción del procedimiento

La práctica impuesta por Pemex Refinación obstaculizaba a los franquiciatarios para contratar al prestador de servicio que mejor les conviniera, en este caso, para el traslado de

gasolina y diésel. A esta conducta se le denomina venta atada, la cual consiste en condicionar la venta de un bien a la transacción de un bien distinto. La LFCE establece que las ventas atadas realizadas por agentes con poder sustancial en el mercado son prácticas monopólicas relativas.

Después de analizar la denuncia, el Secretario Ejecutivo de la CFC ordenó el inicio de la investigación correspondiente. Una investigación consiste en la actuación de la autoridad de competencia para hacerse de elementos objetivos que indiquen una probable violación de la Ley⁴. Una vez terminada la investigación, el Secretario Ejecutivo emitió —el 3 de enero de 2013— un Oficio de Probable Responsabilidad (OPR), en el que se explican las posibles conductas violatorias de la LFCE y se señalan los posibles agentes económicos responsables.

A raíz de la emisión del OPR, Pemex y Pemex Refinación enfrentaron un procedimiento seguido en forma de juicio para defenderse de las imputaciones presentadas en su contra, el cual concluyó el 20 de agosto de 2013.

Posterior a ello, y tomando en cuenta las pruebas y alegatos presentados tanto por el Secretario Técnico como por las empresas, el Pleno de la CFC resolvió multar a Pemex Refinación y Pemex, a este último como coadyuvante, al considerar que los agentes económicos no lograron acreditar que la entrega de gasolina y diésel de las TARs a las estaciones de servicio es una actividad estratégica de la industria petrolera.

En este sentido, el Pleno confirmó la práctica monopólica enunciada en el artículo 10 fracción III de la LFCE vigente en ese momento: "...venta o transacción condicionada a comprar, adquirir, vender o proporcionar

3. Durante la investigación se sumó una nueva denuncia. Un franquiciatario de Hidalgo manifestó que Pemex Refinación le había negado el autoabasto de combustibles a menos que contratara a su empresa para la distribución de gasolina y diésel. Dado que las denuncias se refieren a la misma presunta conducta, el Secretario Ejecutivo decretó que se trataran como procedimiento único. Resolución pública de este expediente (DE-024-2010).

4. Este caso fue investigado conforme a la *Ley Federal de Competencia Económica* de 1992, bajo la cual el Secretario Ejecutivo era responsable de ordenar el inicio de investigaciones y el proceso seguido en forma de juicio. A partir de la entrada en vigor de la nueva LFCE, en julio de 2014, estas actividades están distribuidas dentro de la COFECE entre la Autoridad Investigadora y el Secretario Técnico, cada uno con actuaciones independientes.

otro bien o servicio adicional, normalmente distinto o distinguible, o sobre bases de reciprocidad”.

Así, la CFC impuso una multa de 651.6 millones de pesos a Pemex Refinación y de 1.6 millones de pesos a Pemex. Además, ordenó la supresión de la práctica anticompetitiva. Es decir, anular la obligatoriedad de que los franquiciatarios adquieran el servicio de traslado de gasolina y diésel de las TARs a las estaciones de servicio con equipo propio y personal de Pemex Refinación. Sin embargo, al menos durante el periodo en el que se tramitó el juicio de amparo, la empresa no desistió de realizar la conducta, razón por la cual la COFECE le impuso medidas de apremio⁵.

Según estimaciones de la COFECE, el daño causado a las 573 estaciones afectadas por la empresa petrolera con la práctica sancionada fue de 187 millones 581 mil pesos por los dos años tres meses que transcurrieron entre que inició la práctica y la resolución del Pleno. Esta cifra fue calculada comparando el precio de transportación pagado por las estaciones a las que no les fue impuesta la práctica y el que fijó PEMEX⁶.

El sobreprecio pagado por los propietarios de las estaciones de servicio pudo invertirse en mejorar la calidad de los servicios complementarios provistos a los clientes de las gasolineras.

Juicios de amparo

Toda resolución emitida por el Pleno de la COFECE puede ser revisada por el Poder Judicial de la Federación (PJF) a través de un amparo indirecto. En este caso, Pemex, Pemex Refinación y el Sindicato hicieron uso de este derecho constitucional, el cual les fue negado en primera instancia por el Juzgado Primero de Distrito en

Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones el 30 de septiembre de 2014.

Ante esto, los agentes económicos sancionados solicitaron la revisión de la negativa del amparo, asunto que fue atraído por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a petición de la Procuraduría General de la República (PGR).

Finalmente, en enero de 2017, la SCJN consideró que durante el periodo investigado, antes de la reforma energética, el traslado de combustibles de las refinerías o TARs a las estaciones de servicio constituía un “área estratégica” reservada exclusivamente a la Nación. Para ello tomó como base la hoy abrogada *Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo* y su reglamento, y dejó sin efectos la resolución del Pleno.

Por otro lado, la Corte también fue precisa al exponer en su resolución que, con el nuevo marco jurídico vigente, los expendedores pueden recoger la gasolina y el diésel que compran a PEMEX TRI en las TARs o incluso en las propias refinerías, y trasladarlas con medios propios o a través de terceros hasta sus estaciones de servicio. Es decir, Pemex no puede negar la entrada de permisionarios transportistas a sus terminales de almacenamiento, ni atar la venta de su combustible a la contratación de cualquier servicio logístico o de valor agregado (incluido el transporte) o a la existencia de contratos de franquicia.

5. Las medidas de apremio son utilizadas cuando no se acata lo dictado en una resolución, y generalmente consisten en imposición de nuevas multas. En este caso, como PEMEX no ha demostrado que suprimió las ventas atadas, la COFECE le ha impuesto nuevas sanciones económicas.

6. Para calcular el beneficio potencial de la resolución de la Comisión, se consideraron el número de litros vendidos con sobreprecio (2,708,016,907.75), la duración de la práctica (2.25 años) y el sobreprecio promedio asociado a la misma (0.02624). Esta cifra se actualizó a pesos constantes de 2014

Referencias

1. Versión pública de la Resolución DE-024-2010, Pemex-Refinación

<http://cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V75/9/1761112.pdf>

2. *Ley Federal de Competencia Económica*, 1992

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfce/LFCE_abro.pdf

3. *Ley Federal de Competencia Económica*, 2014

https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/lfce_2014.pdf

Aclaración: La presente nota no debe entenderse como una interpretación oficial de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE o Comisión) respecto de la Ley Federal de Competencia Económica, ni podrá ser utilizada para vincular a la Comisión por motivo alguno.

La COFECE invoca su facultad para aplicar las disposiciones normativas en materia de competencia económica sin miramiento al presente documento.