Acuerdo mediante el cual el Pleno emite la Guía para el Inicio de Investigaciones por Prácticas Monopólicas y Concentraciones Ilícitas

Con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo cuarto, vigésimo, fracción IV, y vigésimo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 12, fracción XXII, último párrafo, inciso b) y 138, fracción III, de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE); 1, 4, fracción I, 5 fracción XIII, 6, 7 y 8, del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica vigente (Estatuto); así como el "*Acuerdo mediante el cual el Pleno autoriza la celebración de sesiones de forma remota en virtud de la contingencia existente en materia de salud y se derogan ciertos artículos de los Lineamientos para el funcionamiento del Pleno*";[1] el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica (Comisión o COFECE), en sesión ordinaria celebrada el diecisiete de septiembre de dos mil veinte, manifiesta su conformidad para la emisión del presente acuerdo.

CONSIDERANDO QUE

1. El artículo 12 de la LFCE, en su fracción XXII, último párrafo, inciso b), señala que es atribución de la COFECE expedir directrices, guías, lineamientos y criterios técnicos, previa consulta pública, en los términos del artículo 138 de la LFCE, en materia de investigaciones, cuyo extracto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación (DOF); por su parte, el Estatuto establece en su artículo 5, fracción XIII, la facultad del Pleno para emitir directrices, guías, lineamientos y criterios técnicos para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones;

2. El dieciocho de junio de dos mil quince, el Pleno de la COFECE emitió la Guía para el inicio de investigaciones por prácticas monopólicas -GUÍA-002/2015- con el fin de cumplir eficazmente con el objeto de la COFECE y garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados;

3. El artículo 138 de la LFCE, en su último párrafo, señala que las directrices, guías, lineamientos y criterios técnicos referidos en ese artículo, deberán revisarse por lo menos cada cinco años, de conformidad con lo señalado en el artículo 12, fracción XXII, de la LFCE;

4. Derivado de esa revisión, el día veinticinco de mayo de dos mil veinte comenzó un procedimiento de consulta pública, al publicarse en el DOF el extracto del anteproyecto del presente documento, en cumplimiento al artículo 138, fracción I, de la LFCE; dicho procedimiento de consulta concluyó el tres de julio de dos mil veinte,

[1] Emitido por el Pleno de esta Comisión el veintiséis de marzo de dos mil veinte, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil veinte.

por lo cual la COFECE publicó el veintiocho de agosto de ese mismo año en su página de internet, el informe a que se refiere el artículo 138, fracción II de la LFCE.

Por tanto, el Pleno de esta Comisión:

ACUERDA:

PRIMERO. Se emite la Guía para el Inicio de Investigaciones por Prácticas Monopólicas y Concentraciones Ilícitas.

Guía para el Inicio de Investigaciones por Prácticas Monopólicas y Concentraciones Ilícitas[2]

Glosario

Para los efectos de la presente Guía se considerarán las definiciones contenidas en el artículo 3 de la Ley y las siguientes:

Término	**Significado**
COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica.
CONSTITUCIÓN	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
DISPOSICIONES REGULATORIAS	Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica, publicadas en el DOF el diez de noviembre de dos mil catorce, y sus reformas publicadas en el DOF el cinco de febrero de dos mil dieciséis, el catorce de febrero de dos mil dieciocho, el primero de agosto de dos mil diecinueve y el cuatro de marzo de dos mil veinte.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
LFCE o Ley	Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el DOF el veintitrés de mayo de dos mil catorce, y su reforma publicada en el DOF el veintisiete de enero de dos mil diecisiete.
PJF	Poder Judicial de la Federación.
PLENO	Órgano de gobierno de la COFECE integrado por los siete Comisionados.

[2] Este no es un documento jurídicamente vinculante, sino informativo, que por estar dirigido al público en general está redactado de forma sencilla y práctica.

PROFECO	Procuraduría Federal del Consumidor.
PROGRAMA DE INMUNIDAD	Programa de Inmunidad y Reducción de Sanciones, previsto en el artículo 103 de la LFCE.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.

I. Introducción

La COFECE, de conformidad con el artículo 28 de la CONSTITUCIÓN, es un órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto garantizar la libre concurrencia y la competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establece la normativa en materia de competencia económica, en sectores distintos a los de telecomunicaciones y radiodifusión.

Una de las herramientas más importantes de la COFECE para cumplir con el mandato que le ha encomendado la CONSTITUCIÓN, son las facultades de investigación que le atribuye la LFCE. Como parte de estas facultades está el practicar inspecciones y visitas de verificación en donde presuma que existen elementos para la debida integración de la investigación, citar a declarar a quienes tengan relación con los hechos que se investigan y requerir de cualquier persona los informes y documentos que estime necesarios; y en todos los casos puede utilizar las medidas de apremio[3] que establece la LFCE. Para hacer uso de dichas atribuciones, la Autoridad Investigadora de la COFECE debe acordar formalmente el inicio de una investigación y, para ello, es necesario que cuente con indicios de la existencia de prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas, lo que se conoce como una "causa objetiva".[4]

Iniciada la investigación, la Autoridad Investigadora, por medio de las distintas herramientas a su disposición, buscará allegarse de elementos de convicción para determinar si se ha actualizado o no una violación a la LFCE.

II. Objetivo

La Guía para el Inicio de Investigaciones por Prácticas Monopólicas y Concentraciones Ilícitas tiene el objeto de difundir entre agentes económicos, autoridades y público en general, los elementos que considera la Autoridad Investigadora para el inicio de un procedimiento

[3] Éstas son, de conformidad con el artículo 126 de la LFCE: apercibimiento, multa hasta por el importe del equivalente a tres mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, auxilio de la fuerza pública o de otras autoridades públicas y arresto hasta por treinta y seis horas.
[4] Artículo 71 de la LFCE.

de investigación por prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas. Entre los objetivos específicos están los siguientes:

I. Explicar los conceptos de "causa objetiva" e "indicio", atendiendo a lo que se prescribe en la LFCE y las DISPOSICIONES REGULATORIAS, así como a lo que ha establecido para dicho efecto el PJF[5] hasta el momento.

II. Explicar los mecanismos para iniciar una investigación por la posible comisión de prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas.

III. Detallar los requisitos con los que debe contar una denuncia para ser admitida a trámite por la Autoridad Investigadora, en términos de la LFCE. Asimismo, explicar en qué circunstancias se desecharía la misma o, en su caso, se tendría por no presentada.

IV. Establecer los requisitos con los que deben contar las solicitudes preferentes que presente el Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría de Economía o la PROFECO, ante la COFECE.

V. Enlistar algunas de las fuentes de información que utiliza la Autoridad Investigadora de la COFECE para detectar posibles prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas, e iniciar las investigaciones de oficio correspondientes.

VI. Explicar cómo las solicitudes para acogerse al PROGRAMA DE INMUNIDAD pueden servir para iniciar una investigación por prácticas monopólicas absolutas.

Esta Guía tiene su base en lo establecido por la LFCE, las DISPOSICIONES REGULATORIAS y el Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica, la cual retoma criterios y resoluciones de la COFECE, así como algunas determinaciones relevantes del PJF en la materia. Con la emisión de la presente guía, queda sin efectos la versión aprobada por el PLENO el 18 de junio de 2015, y estará sujeta a revisión a fin de que sea consistente, con el marco normativo existente.

III. Punto de contacto

Se invita a los Agentes Económicos, Autoridades y público en general a acudir a la COFECE, a efecto de poder aclarar las dudas sobre el presente documento, planteamientos que no se hubieren abordado o cualquier otra cuestión relacionada con el inicio de investigaciones por

[5] Una buena parte de los criterios emitidos por el PJF en materia de competencia económica se refieren a la Ley Federal de Competencia Económica publicada en el DOF el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos, cuya última reforma fue publicada en el DOF el nueve de abril de dos mil doce y que fue abrogada con la publicación de la LFCE. Sin embargo, considerando que muchos preceptos de la Ley abrogada y de la LFCE son similares, los criterios del PJF respecto de la primera resultan aplicables a la segunda. A lo largo de la presente Guía, cuando se cite alguno de estos criterios judiciales, se hará referencia al precepto de la legislación vigente al cual resulta aplicable el criterio.

prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas. Al efecto, se pone a sus órdenes el siguiente teléfono: 552789-6500, o bien, el siguiente correo electrónico: aicomunicacion@cofece.mx

IV. Causa objetiva e indicios

Para iniciar una investigación por prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas, cualquiera que sea la vía, se requiere de una "causa objetiva".

El artículo 71 de la LFCE define la causa objetiva como "*cualquier indicio de la existencia de prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas*". En este sentido, para que un indicio sea considerado causa objetiva, debe existir una correspondencia entre los hechos a investigar y el precepto que se relacione con la posible infracción materia del procedimiento;[6] es decir, de los indicios se debe desprender la posible comisión de una práctica anticompetitiva establecida por la LFCE.

El PJF ha interpretado que un indicio "*es una **circunstancia cierta** de la que se puede sacar, por inducción lógica, **una conclusión acerca de la existencia (o inexistencia) de un hecho a probar***" [Énfasis añadido].[7] Al respecto es importante resaltar dos puntos:

1. Los indicios deben ser circunstancias ciertas, por lo cual, deberán estar sustentados en algún medio de convicción; algunos ejemplos de estos se presentan en el siguiente apartado.

2. El inicio de una investigación sólo requiere que se demuestre la posibilidad de la existencia de una conducta proscrita por la LFCE, mientras que la investigación se avocará ya a determinar, de ser el caso, la probable existencia de dicha conducta y la probable responsabilidad de quienes participaron en la misma.

   Lo anterior es congruente con lo que establece el artículo 54 segundo párrafo de las DISPOSICIONES REGULATORIAS respecto a que la emisión de un acuerdo de inicio **no prejuzga sobre la responsabilidad de persona alguna**.

---

[6] Sirve de referencia la resolución del expediente DE-009-2016 de veintisiete de octubre de dos mil diecisiete. Asimismo, este criterio también ha sido confirmado por el PJF, conforme a la tesis aislada "**COMPETENCIA ECONÓMICA. EL EJERCICIO DE LA FACULTAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 31 DE LA LEY RELATIVA, REQUIERE DE UNA CAUSA OBJETIVA QUE MOTIVE LA INDAGATORIA CORRESPONDIENTE.**" Novena Época. Semanario Judicial de la Federación Tomo XIX, Abril de 2004, página 257. Materia(s): Administrativa. Registro No. 181771. La tesis aislada en cuestión hace referencia al artículo 31 de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada, es decir, la ley publicada en el DOF el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos, cuya última reforma fue publicada el nueve de abril de dos mil doce. No obstante, esta tesis resulta aplicable al contexto actual, toda vez que el artículo 73 de la LFCE retoma la facultad investigadora de la COFECE e incluso la amplía.

[7] Así se estableció en la tesis aislada "**INDICIO. CONCEPTO DE.**" Octava Época. Semanario Judicial de la Federación Tomo XIV, Julio de 1994, página 621. Materia(s): Penal. Registro No. 211525.

La Autoridad Investigadora calificará si una circunstancia puede o no ser considerada como un indicio de la posible existencia de una práctica monopólica; sin embargo, deberá fundamentar y motivar su decisión. Es decir, deberá justificar por qué la misma le permite o no presumir la posible existencia de una práctica monopólica absoluta, en términos del artículo 53 de la LFCE, de una práctica monopólica relativa, conforme a lo establecido por los artículos 54 y 56 de la LFCE, o de una concentración ilícita, conforme a lo establecido por los artículos 61, 62 y 64 de la LFCE.

Ahora, si bien es necesario contar con una motivación suficiente, no es exigible que en el acuerdo de inicio de una investigación se cuente con todos los elementos de convicción de la existencia de una determinada violación a la LFCE, en la medida en que, como ya se mencionó, la etapa de investigación sirve precisamente para determinar la existencia o inexistencia de una probable violación a la Ley. En este sentido, la COFECE ha determinado que la causa objetiva necesaria para iniciar una investigación no implica que los hechos y conductas que motivan el inicio de la misma se encuentren totalmente probados. Precisamente la naturaleza y el objetivo de la etapa de investigación es determinar si se cuenta con suficientes elementos para la emisión de un dictamen de probable responsabilidad.[8] De lo anterior se desprende que el estándar probatorio de una causa objetiva es evidentemente menor que el de un dictamen al concluir la investigación.

Finalmente, la causa objetiva que se establezca en el acuerdo de inicio no limita el objeto de la investigación. La Autoridad Investigadora podrá seguir las líneas de investigación que considere pertinentes dentro del mercado investigado que se defina en el acuerdo de inicio, e incluso podrá imputar probable responsabilidad por hechos ajenos a los que dieron origen a la investigación (la causa objetiva). En este sentido, la Autoridad Investigadora puede analizar todas las conductas que se hayan dado en el mercado investigado. Al respecto, el PJF estableció que: "[…] *la causa objetiva es el sustento tanto del inicio de la facultad indagatoria, como de las consecuentes acciones de la autoridad para desarrollarla, porque se vincula con las razones que la motivaron, sin que ello la obligue o vincule a emitir un oficio de probable responsabilidad*[9] *en el que se impute únicamente la conducta señalada como causa objetiva, pues ésta se puede ampliar, perfeccionar, modificar, definir o sustituir,*

[8] De conformidad con la resolución del expediente IO-005-2009-III de tres de octubre de dos mil trece. Asimismo, este criterio fue confirmado por el PJF en la tesis aislada "**PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DE PRÁCTICAS MONOPÓLICAS ABSOLUTAS. NO ES EXIGIBLE QUE EN EL ACUERDO DE INICIO RELATIVO SE SEÑALE EXHAUSTIVAMENTE LA CAUSA QUE LO ORIGINÓ (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE MAYO DE 2011).**" Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 36, Tomo IV, Noviembre de 2016, página 2488. Materia(s): Administrativa. Registro No. 2013123.

[9] "Dictamen de probable responsabilidad" en el caso de la LFCE, conforme a lo dispuesto en sus artículos 78, fracción I, 79 y 80.

si por los datos, información y conocimientos adquiridos, la autoridad tiene conocimiento de otras transgresiones a la ley que deben ser igualmente sancionadas [...]".[10]

A. Prácticas monopólicas absolutas

Para el caso de una práctica monopólica absoluta,[11] los indicios deben denotar la posible existencia de: 1) un contrato, convenio, arreglo o combinación, 2) entre agentes económicos competidores entre sí y 3) que tenga por objeto o efecto cualquiera de los siguientes:

I. Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados;

II. Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir, comercializar o adquirir sino solamente una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación o transacción de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios;

III. Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables;

IV. Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas; y/o

V. Intercambiar información con el objeto o efecto de realizar alguno de los cuatro supuestos anteriores.

El artículo 3, fracción I, de la 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*". Por su parte, el PJF ha determinado que un competidor es: "*la persona física o moral que realiza una actividad económica independiente, frente a otra que también la lleva a cabo, en una relación tal, que la actividad de una, desarrollada por sí o por conducto de un tercero, puede beneficiar o lesionar la de otra*".[12] En este sentido, **dos o más agentes**

---

[10] Así se estableció en la tesis aislada "**PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DE VIOLACIONES A LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. LA CAUSA OBJETIVA QUE MOTIVA SU INICIO NO CONDICIONA NI LIMITA LA CONDUCTA QUE PUEDE IMPUTARSE EN EL OFICIO DE PROBABLE RESPONSABILIDAD**" Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 51, Tomo III, Febrero de 2018, página 1529. Materia(s): Administrativa. Registro No. 2016301.

[11] Artículo 53 de la LFCE.

[12] Así se estableció en la tesis aislada "**COMPETENCIA. ELEMENTOS QUE INTEGRAN ESE CONCEPTO Y PRESUPUESTO PARA CONSIDERARLA DESLEAL.**" Décima Época, Semanario Judicial de la Federación Libro XX, Tomo 3, Mayo de 2013, página 1756. Materia(s): Administrativa. Registro No. 2003500.

económicos son competidores entre sí cuando participan o pueden participar en el mismo mercado.[13]

Por regla general, si dos o más personas pertenecen al mismo grupo de interés económico[14] no pueden ser consideradas como agentes económicos competidores entre sí para efectos del artículo 53 de la LFCE.

Asimismo, de conformidad con el Artículo 3 de las DISPOSICIONES REGULATORIAS, si la Autoridad Investigadora tiene conocimiento de las siguientes conductas, podrá iniciar una investigación por prácticas monopólicas absolutas de oficio o por denuncia de manera inmediata:

I. La invitación o recomendación dirigida a uno o varios agentes económicos para coordinar precios, la oferta o las condiciones de producción, comercialización o distribución de bienes o servicios en un mercado, o para intercambiar información con dicho objeto o efecto.

II. Cuando el precio de venta ofrecido en el territorio nacional por dos o más competidores de bienes o servicios susceptibles de intercambiarse

---

[13] Como referente, la Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos de América, FTC por sus siglas en inglés, considera que un competidor es "potencial" cuando su entrada al mercado es probable en ausencia de un acuerdo colusorio. En tanto la Comisión Europea, EC por sus siglas en inglés, considera que un Agente Económico se considerará "competidor potencial" si, en ausencia de un acuerdo, al subir los precios de manera relativa uno de los participantes actuales del mercado en cuestión, otro podría realizar la inversión necesaria para entrar al mercado o, en su caso, encarar los costos de cambiar producción. Estos dos conceptos no son vinculantes para la COFECE, sin embargo, sí podrán orientar a ésta en el análisis de la información aportada por los Agentes Económicos o recabada de oficio por la Autoridad Investigadora.

[14] "**GRUPO DE INTERÉS ECONÓMICO. SU CONCEPTO Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA.** En materia de competencia económica se está ante **un grupo de interés económico cuando un conjunto de personas físicas o morales tienen intereses comerciales y financieros afines, y coordinan sus actividades para lograr un determinado objetivo común. Así, aunado a los elementos de interés -comercial y financiero- y de coordinación de actividades, concurren otros como son el control, la autonomía y la unidad de comportamiento en el mercado.** En esa tesitura, el control puede ser real si se refiere a la conducción efectiva de una empresa controladora hacia sus subsidiarias, o bien, latente cuando sea potencial la posibilidad de efectuarlo por medio de medidas persuasivas que pueden darse entre las empresas aun cuando no exista vínculo jurídico centralizado y jerarquizado, pero sí un poder real. Bajo esta modalidad -poder latente- es que la autonomía jurídica de las sociedades carece de contenido material, imponiéndose los intereses del grupo o de la entidad económica, entendida como organización unitaria de elementos personales, materiales e inmateriales que persigue de manera duradera un fin económico determinado acorde a los intereses de las sociedades integrantes, es decir, a pesar de la personalidad jurídica propia de cada una de las empresas, éstas se comportan funcionalmente como una sola en el mercado, lo que implica la pérdida de la libertad individual de actuación. **Por lo tanto, para considerar que existe un grupo económico y que puede tener el carácter de agente económico, para efectos de la Ley Federal de Competencia Económica, se debe analizar si una persona, directa o indirectamente, coordina las actividades del grupo para operar en los mercados y, además, puede ejercer una influencia decisiva o control sobre la otra, en los términos anotados, sin que sea necesario que se den de manera concomitante."** [Énfasis añadido]. Jurisprudencia I.4°.A.J/66. Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, noviembre 2008, página 1244. Materia(s): Administrativa. Registro No. 168470.

internacionalmente sea considerablemente superior o inferior a su precio de referencia internacional, o que la tendencia de su evolución en un periodo determinado sea considerablemente distinta a la tendencia de la evolución de los precios internacionales durante el mismo periodo; salvo que estas diferencias deriven de la aplicación de disposiciones fiscales, gastos de transporte o distribución.

III. Las instrucciones, recomendaciones o estándares comerciales adoptados por las cámaras empresariales, asociaciones, colegios de profesionistas o figuras análogas, para coordinar precios, la oferta de bienes o servicios u otras condiciones de producción, comercialización o distribución de bienes o servicios en un mercado, o para intercambiar información con el mismo objeto o efecto.

IV. Que dos o más competidores establezcan los mismos precios máximos o mínimos para un bien o servicio o se adhieran a los precios de venta o compra que emita una cámara o asociación empresarial o algún competidor.

Dichas conductas se encuentran previstas de manera enunciativa mas no limitativa, por lo que son sólo algunos indicios que denotan la probable existencia de prácticas monopólicas absolutas.

Para mayor claridad respecto de las prácticas señaladas, se remite a la Guía para tramitar el procedimiento de investigación por prácticas monopólicas absolutas de la COFECE.

B. Prácticas Monopólicas Relativas

Por su parte, el artículo 54 de la LFCE establece los elementos que deben existir para que un indicio permita suponer la existencia de una práctica monopólica relativa. En ese sentido, cualquier acto, contrato, convenio, procedimiento o combinación será considerado como una práctica monopólica relativa cuando:

I. Encuadre en alguno de los supuestos a que hace referencia el artículo 56 de la LFCE;[15]

---

[15] Los supuestos del artículo 56 de la LFCE son los siguientes:
"[...]
I. Entre Agentes Económicos que no sean competidores entre sí, la fijación, imposición o establecimiento de la comercialización o distribución exclusiva de bienes o servicios, por razón de sujeto, situación geográfica o por períodos determinados, incluidas la división, distribución o asignación de clientes o proveedores; así como la imposición de la obligación de no fabricar o distribuir bienes o prestar servicios por un tiempo determinado o determinable;
II. La imposición del precio o demás condiciones que un distribuidor o proveedor deba observar al prestar, comercializar o distribuir bienes o servicios;
III. La venta o transacción condicionada a comprar, adquirir, vender o proporcionar otro bien o servicio, normalmente distinto o distinguible o sobre bases de reciprocidad;

II. Sea llevado a cabo por uno o más agentes económicos que individual o conjuntamente tengan poder sustancial en el mismo mercado relevante en que se realiza la práctica; y

III. Tenga o pueda tener como objeto o efecto, en el mercado relevante o en algún mercado relacionado, desplazar indebidamente a otros agentes económicos, impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de uno o varios agentes económicos.

Para iniciar un procedimiento de investigación por la posible existencia de una práctica monopólica relativa es necesario que se cumpla con los siguientes elementos: i) contar con indicios suficientes para considerar que la conducta existe; es decir, que encuadra en algunos de los supuestos previstos en el artículo 56 de la LFCE; ii) además, que dichas conductas las realiza uno o varios agentes económicos que pudieran tener poder sustancial en el mercado relevante, y iii) finalmente, que el objeto o efecto sea desplazar indebidamente a otros agentes

---

IV. La venta, compra o transacción sujeta a la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero;
V. La acción unilateral consistente en rehusarse a vender, comercializar o proporcionar a personas determinadas bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros;
VI. La concertación entre varios Agentes Económicos o la invitación a éstos para ejercer presión contra algún Agente Económico o para rehusarse a vender, comercializar o adquirir bienes o servicios a dicho Agente Económico, con el propósito de disuadirlo de una determinada conducta, aplicar represalias u obligarlo a actuar en un sentido determinado;
VII. La venta por debajo de su costo medio variable o la venta por debajo de su costo medio total, pero por arriba de su costo medio variable, si existen elementos para presumir que le permitirá al Agente Económico recuperar sus pérdidas mediante incrementos futuros de precios, en los términos de las Disposiciones Regulatorias;
VIII. El otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de productores o proveedores a los compradores con el requisito de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero, o la compra o transacción sujeta al requisito de no vender, comercializar o proporcionar a un tercero los bienes o servicios objeto de la venta o transacción;
IX. El uso de las ganancias que un Agente Económico obtenga de la venta, comercialización o prestación de un bien o servicio para financiar las pérdidas con motivo de la venta, comercialización o prestación de otro bien o servicio;
X. El establecimiento de distintos precios o condiciones de venta o compra para diferentes compradores o vendedores situados en condiciones equivalentes;
XI. La acción de uno o varios Agentes Económicos cuyo objeto o efecto, directo o indirecto, sea incrementar los costos u obstaculizar el proceso productivo o reducir la demanda que enfrentan otro u otros Agentes Económicos;
XII. La denegación, restricción de acceso o acceso en términos y condiciones discriminatorias a un insumo esencial por parte de uno o varios Agentes Económicos, y
XIII. El estrechamiento de márgenes, consistente en reducir el margen existente entre el precio de acceso a un insumo esencial provisto por uno o varios agentes económicos y el precio del bien o servicio ofrecido al consumidor final por esos mismos agentes económicos, utilizando para su producción el mismo insumo [...]".

económicos, impedirles sustancialmente el acceso, o establecer ventajas exclusivas que favorezcan a una o varias personas en el mercado relevante o en algún mercado relacionado.

Para mayor claridad respecto de las prácticas señaladas, se remite a la Guía para tramitar un procedimiento de investigación por prácticas monopólicas relativas o concentraciones ilícitas de la COFECE.

C. Concentraciones Ilícitas

De conformidad con el artículo 61 de la LFCE, existe una concentración cuando dos o más Agentes Económicos se fusionan, adquieren el control o realizan algún acto por el cual se unan sociedades o asociaciones, se adquieran acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general, realizados entre competidores, proveedores, clientes o cualesquier Agentes Económicos.

Generalmente, las empresas se concentran con el objetivo de expandir mercados y aumentar su eficiencia, lo que puede traer beneficios a los consumidores. Sin embargo, algunas concentraciones pueden generar estructuras o conductas anticompetitivas. Dado lo anterior, el artículo 62 de la LFCE señala que se consideran ilícitas aquellas concentraciones que tengan por objeto o efecto obstaculizar, disminuir, dañar o impedir la libre concurrencia o la competencia económica.

La LFCE establece como indicios de la existencia de una concentración ilícita cuando se da cualesquiera de los siguientes supuestos:[16]

I. Confiera o pueda conferir al fusionante, al adquirente o Agente Económico resultante de la concentración, poder sustancial en los términos de la Ley, o incremente o pueda incrementar dicho poder sustancial, con lo cual se pueda obstaculizar, disminuir, dañar o impedir la libre concurrencia y la competencia económica;

II. Tenga o pueda tener por objeto o efecto establecer barreras a la entrada, impedir a terceros el acceso al mercado relevante, a mercados relacionados o a insumos esenciales, o desplazar a otros Agentes Económicos; o

III. Tenga por objeto o efecto facilitar sustancialmente a los participantes en dicha concentración el ejercicio de conductas prohibidas por la Ley, y particularmente, de las prácticas monopólicas.

Para iniciar un procedimiento de investigación por la posible existencia de una concentración ilícita es necesario que se cumpla con los siguientes elementos: i) contar con indicios suficientes para considerar que existen una concentración de conformidad con el artículo 61

[16] Artículo 64 de la LFCE.

de la LFCE, y ii) que dicha concentración cuente con indicios de ilicitud, tal como lo señala el artículo 64 de la LFCE.

Cabe mencionar que la COFECE puede investigar aquellas concentraciones que no superen los umbrales señalados en el artículo 86 de la LFCE cuando haya transcurrido menos de un año de su realización, es decir, aun cuando no requirieron ser previamente notificadas a la COFECE, y las concentraciones que superen umbrales y que no hayan sido notificadas a la Comisión, siempre y cuando no hayan transcurrido 10 años desde su realización. Asimismo, podrán ser investigadas las concentraciones que hayan obtenido resolución favorable por parte de la COFECE, cuando dicha resolución se haya obtenido con base en información falsa o bien cuando la resolución haya quedado sujeta a condiciones posteriores y las mismas no se hayan cumplido en el plazo establecido para tal efecto.[17]

En cualquier caso, una vez iniciada una investigación por concentración ilícita, la Autoridad Investigadora conocerá, en su caso, sobre el posible incumplimiento de la obligación de notificar una concentración cuando legalmente debió hacerse.

Por otra parte, en los casos distintos al enunciado en el párrafo anterior, para determinar si una concentración debió ser notificada en términos de lo dispuesto en el artículo 86 de la LFCE y, en su caso, aplicar la sanción que establece el artículo 127, fracción VIII, de la LFCE, la COFECE, por vía de la Secretaría Técnica debe iniciar y desahogar el procedimiento a que se refiere el artículo 133 de las DISPOSICIONES REGULATORIAS. Respecto de dicho procedimiento, cabe precisar que, en cualquier momento, si el Secretario Técnico considera que existen indicios de que la operación podría actualizar lo dispuesto en el artículo 62 de la LFCE, o tiene conocimiento de que la operación correspondiente está siendo investigada por la Autoridad Investigadora, emitirá un acuerdo en el que dé por terminado el procedimiento establecido en el artículo citado y enviará el expediente a la Autoridad Investigadora para que determine lo conducente, de conformidad con lo establecido en el artículo 54 de las DISPOSICIONES REGULATORIAS.

Para mayor claridad respecto de las conductas señaladas, se remite a la Guía para tramitar un procedimiento de investigación por prácticas monopólicas relativas o concentraciones ilícitas de la COFECE.

V. Mecanismos para iniciar una investigación

El artículo 66 de la LFCE establece tres mecanismos para iniciar una investigación por posibles prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas: 1) de oficio; 2) a petición de parte, es decir, a través de una denuncia que cumpla con los requisitos que prescribe el artículo 68 de la LFCE; o 3) a solicitud del Ejecutivo Federal, sea que éste lo promueva por sí o por conducto de la Secretaría de Economía o la PROFECO.

[17] Artículo 65 de la LFCE.

Además de estos tres mecanismos, se encuentra el PROGRAMA DE INMUNIDAD,[18] mismo que únicamente aplica para las prácticas monopólicas absolutas. En este sentido, la Autoridad Investigadora puede iniciar una investigación a partir de la información y documentación que presente ante la COFECE una persona que reconozca su participación en una práctica monopólica absoluta a cambio de que se le otorgue inmunidad, es decir que no se aplicarán sanciones penales y se reducirá la multa administrativa[19] que correspondan por la comisión de dicha conducta. Lo anterior sujeto a que de la evaluación de la información y documentación aportada se determine que ésta es suficiente para identificar la existencia de una o varias conductas contempladas como prácticas monopólicas absolutas en la LFCE, y que la persona que lo solicita coopere con la COFECE de manera plena y continua.

A. Denuncias

La LFCE señala que cualquier persona, física o moral, podrá denunciar ante la Autoridad Investigadora de la comisión las prácticas monopólicas absolutas y relativas, o concentraciones ilícitas, de las que tenga conocimiento.[20]

La denuncia es un acto procesal mediante el cual se hace del conocimiento de la Autoridad Investigadora, hechos o actos en los mercados que, a consideración del denunciante, podrían significar la existencia de prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas. En ese sentido, la denuncia es el medio a través del cual se presentan los indicios suficientes sobre la existencia de alguna conducta ilícita en términos de la Ley.

El escrito de denuncia se dirige al Titular de la Autoridad Investigadora y debe cumplir con los requisitos que prescribe el artículo 68 de la LFCE y deberá ser presentado en la oficialía de partes de la COFECE.[21]

Todas las promociones que se presenten ante la COFECE, incluyendo la denuncia, **deben estar firmadas y en idioma español**.[22]

A continuación, se enlistan los requisitos, distinguiendo si aplican para ambos tipos de prácticas o sólo para las relativas o concentraciones ilícitas:

Requisitos para presentar una denuncia	**Prácticas Monopólicas Relativas y Concentraciones Ilícitas**	**Prácticas Monopólicas Absolutas**

[18] Previsto en el artículo 103 de la LFCE.
[19] El porcentaje de reducción de las multas dependerá de varios factores, destacando el orden de presentación.
[20] Artículo 67 de la LFCE.
[21] Actualmente la COFECE tiene celebrados convenios tanto con la Secretaría de Economía como con la PROFECO, que establecen la posibilidad de que por conducto de estas entidades se reciban denuncias y documentos dirigidos a la COFECE.
[22] Artículo 112 de la LFCE.

Respecto del denunciante	**Nombre, denominación o razón social del denunciante**. En caso de que el denunciante promueva por su propio derecho, deberá señalar su nombre completo y se sugiere acompañar el escrito de una copia simple de su identificación.
	En caso de que se presente la denuncia en representación de una persona moral, se deberá indicar el nombre completo del **representante legal** y testimonio notarial original o copia certificada del documento o instrumento que contenga las facultades para presentar la denuncia.[23]
	Domicilio para oír y recibir notificaciones, mismo que necesariamente deberá ser en la Ciudad de México.[24] De no señalar domicilio atendiendo a lo anterior, se prevendrá al denunciante, apercibiéndolo que, de no atenerse a lo prescrito por la LFCE, no se tendrá por señalado domicilio y, consecuentemente, las notificaciones sucesivas se realizarán por lista. En caso de no señalar domicilio alguno en el primer escrito, se podrá notificar el Acuerdo de Prevención o de Desechamiento por lista.
	De considerarlo necesario, **personas que autorice**, así como los términos en los que otorga dicha autorización. Se puede autorizar a una persona para: a) llevar a cabo cualquier acto necesario para recibir notificaciones, realizar promociones, ofrecer medios de pruebas, concurrir al desahogo de pruebas, formular alegatos, y en general, llevar a cabo los actos necesarios para la debida sustanciación del procedimiento; o b) únicamente para oír y recibir notificaciones y documentos e imponerse de las constancias del expediente. De no especificar en qué términos se autoriza, se entenderá que es para propósitos del inciso b).[25]
	Datos que permitan la pronta localización del denunciante o su representante legal, como son teléfonos y correos electrónicos.
	Nombre, denominación o razón social del o de los denunciados.

[23] Artículo 111 de la LFCE. El documento o instrumento podrá presentarse en el primer escrito o inscribirse en el registro de personas acreditadas que establezca la COFECE para dicho efecto.
[24] Artículo 117 de la LFCE. Actualmente la COFECE no cuenta con delegaciones al interior de la República.
[25] Artículo 111 de la LFCE.

Respecto del denunciado	En caso de conocerlo, el **domicilio del denunciado.** Es importante tomar en cuenta que se podrá denunciar a cualquier agente económico, de conformidad con la definición que establece el artículo 3, fracción I, de la LFCE. Las autoridades públicas pueden ser sujetos de una denuncia, pero únicamente cuando los actos o hechos denunciados hayan sido realizados por éstas en su calidad de participantes en el mercado de que se trate —como agentes económicos—, y no en su carácter de autoridad en el ejercicio de sus atribuciones.
Respecto de los hechos relacionados con la denuncia	**Descripción de los hechos que motivan la denuncia**. Los elementos aportados que sustenten la descripción son el punto fundamental de la denuncia. **La descripción de los hechos debe ser lo suficientemente detallada (circunstancias de modo, tiempo y lugar) para identificar los indicios de la comisión de una práctica monopólica o concentración ilícita**, es decir, se debe desprender que las prácticas denunciadas tienen por objeto o efecto los enunciados en el artículo 53 o 54, fracción III de la LFCE, o en el caso de concentraciones ilícitas que existen indicios de ilicitud señalados en el artículo 64 de la LFCE. Por ello, entre más amplia y detallada sea la descripción de los hechos que se denuncian, la Autoridad Investigadora contará con mayores elementos para determinar su procedencia. Además de lo anterior, se recomienda incluir la siguiente información – de ningún modo se podrá desechar la denuncia si ésta no se incluye –, ya que puede resultar útil para el análisis que realice la Autoridad Investigadora: • Estructura del mercado en cuestión. • Descripción de los bienes o servicios involucrados, con excepción de las denuncias por prácticas monopólicas relativas o concentraciones ilícitas, en la cuales sí es obligatorio incluir este requisito. • Grupos de interés económico a los que pertenecen los denunciados. • En qué medida las prácticas denunciadas afectan a las condiciones de competencia en el mercado en cuestión.

	• Si existe alguna regulación que afecte a las condiciones de competencia en los mercados afectados. • Si existe alguna norma que permite o facilite dicha práctica. • Cuáles son los preceptos infringidos por la práctica denunciada: es práctica monopólica absoluta o relativa o concentración ilícita. • Cuál es la racionalidad económica de realizar estas prácticas o actos por el parte del denunciado.	
	Descripción de los principales bienes y servicios involucrados, especificando de la manera más clara posible cuál es el uso común de dichos bienes y servicios.	NO APLICA.
	En caso de conocerlo, una lista de los bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados con los bienes o servicios del denunciado.	NO APLICA.
	En caso de conocerlo, una lista de los principales agentes económicos que procesen, produzcan, distribuyan o comercialicen los bienes o servicios en el territorio nacional.	NO APLICA.
	Listado de documentos y medios de convicción,[26] relacionando los mismos de manera **precisa** con los hechos denunciados. Tal y como ya se apuntó, los indicios contenidos en la descripción de hechos deben estar sustentados; por lo cual, es importante que el	

[26] Los documentos deben presentarse en idioma español, en caso de que estos se encuentren en idioma distinto al español, deberá acompañar la traducción realizada por un perito traductor de los aspectos que bajo su responsabilidad estime relevantes. Artículos 112 y 113 de la LFCE.

denunciante acompañe a su escrito cualquier documento o información que podría soportar su dicho.[27]

El análisis de la causa objetiva en denuncias es un tema que se debe analizar caso por caso. Sin embargo, es posible hacer un listado de los documentos que podrían servir para que la Autoridad Investigadora considere la existencia de una causa objetiva, siempre que de los mismos se desprendan los elementos que constituyan las prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas. Así, por ejemplo y con el único propósito de orientar al denunciante, se podrían incluir:

- Minutas o actas (de preferencia firmadas) de reuniones.
- Convenios o contratos entre los Agentes Económicos denunciados o entre éstos y un tercero.
- Comunicados, circulares, oficios, cartas, etc.
- Correos electrónicos.
- Videos y grabaciones de audio.[28]
- Listas de precios o tarifarios.
- Cotizaciones.
- Declaraciones de los Agentes Económicos.
- Resoluciones (de todo tipo) de autoridades nacionales o extranjeras.
- Publicidad de todo tipo.
- Datos estadísticos con su respectiva fuente que contengan, entre otras cuestiones, participaciones de mercado.
- Estudios de mercado.
- Notas periodísticas.
- Análisis de patrones.

[27] Artículo 56 de las DISPOSICIONES REGULATORIAS.
[28] Éstos y los mencionados en los anteriores cuatro apartados, deberán ser aportados por al menos una de las personas que en ellos intervinieron o referir bajo protesta de decir verdad que no se obtuvieron de manera ilícita.

	• Fotografías. • Mensajes de texto.[29] La sola inclusión de dichos documentos no garantiza la admisión de la denuncia, toda vez que los mismos deben contener indicios de la comisión de una práctica monopólica o concentración ilícita. En cualquier caso, se sugiere que la presentación de los documentos y medios de convicción se realice en formato electrónico, que permitan búsqueda por palabras, sin contraseñas y ordenadas en carpetas identificadas por tema.

Para que se pueda dar inicio a una investigación, de los hechos narrados y de los documentos y medios de convicción presentados por el denunciante deben desprenderse indicios suficientes sobre la existencia de alguna conducta ilícita en términos de la Ley. Sin embargo, si el denunciante considera que ciertos documentos adicionales podrían resultar útiles para la investigación de la COFECE, podrá ya sea acompañarlos a su escrito o indicar el lugar o archivo donde se encuentran ubicados, para que se provea lo conducente en la investigación. Estos elementos son secundarios y no son indispensables para sustentar una causa objetiva.

Ejemplo 1. Lista de elementos que podría contener una denuncia por fijación de precios de un bien o servicio-Prácticas monopólicas absolutas, fracción I del artículo 53 de la Ley.

Lista de elementos que son ejemplos enunciativos mas no limitativos.

- ☐ De manera general, testimonios circunstanciados firmados bajo protesta de decir verdad por personas que presenciaron los eventos que relatan.
- ☐ Contrato, convenio, instrumento, o cualquier elemento del que pueda desprenderse un arreglo o acuerdo entre agentes económicos competidores entre sí (por ejemplo: cartas, correos electrónicos, audios o videos de reuniones o llamadas telefónicas, mensajes de texto, minutas de reuniones), para fijar, elevar, pactar o manipular los precios de venta o compra de bienes o servicios, al que se ofrecen y obtienen en los mercados por los actores económicos.
- ☐ Información actual e histórica sobre los precios en el mercado, de venta o compra de los bienes o servicios involucrados en los hechos denunciados, por parte de los agentes económicos denunciados (publicaciones de precios en catálogos, revistas, periódicos, aparadores, anuncios en televisión, radio, internet, o cualquier medio por el cual se informe a los consumidores de

[29] Éstos y los mencionados en los anteriores cuatro apartados, deberán ser aportados por al menos una de las personas que en ellos intervinieron o justificar por qué cuenta con ellos en caso contrario.

dichos productos o servicios sobre sus precios). De lo anterior, diferenciando los precios previos y posteriores a la realización del presunto acuerdo.

- ☐ Instrucciones, recomendaciones o estándares comerciales adoptados por cámaras empresariales, asociaciones, colegios de profesionistas o figuras análogas, para coordinar precios.
- ☐ Que dos o más agentes económicos competidores establezcan los mismos precios máximos o mínimos para un bien o servicio, o establezcan precios muy por encima del precio máximo o precios muy por debajo del mínimo para un bien o servicio; o se adhieran a los precios de venta o compra de un bien o servicio que emita una asociación o cámara empresarial o cualquier competidor.

Además de los elementos de indicio señalados en los puntos anteriores, se sugiere acompañar al escrito de denuncia con:

- ☐ Documentos o información en los que se reconozcan como competidores los agentes económicos denunciados (por ejemplo, informes anuales del o los agentes económicos denunciados que sean de conocimiento público, revistas, periódicos, anuncios en televisión, radio, páginas en internet).
- ☐ En el caso de tratarse de un cártel internacional, se puede presentar información de autoridades nacionales o internacionales que se relacionen con la conducta que se denuncia. En este tenor, información referente a que el producto o el servicio materia de la denuncia se vendió en territorio nacional o tiene efectos en México tales como facturas, información de ventas, aduanas o cualquier información que permita presumir que, si bien la conducta pudo no realizarse en el territorio nacional, puede tener efectos en el mismo.

Ejemplo 2. Lista de elementos que podría contener una denuncia por las ventas atadas de dos bienes-Prácticas monopólicas relativas, fracción III del artículo 56 de la Ley.

Lista de elementos que son ejemplos enunciativos mas no limitativos.

- ☐ Contrato, convenio o instrumento del que se derive la relación comercial, en caso de que fuera preexistente.
- ☐ Contrato, convenio, instrumento o información de la que se desprenda que un agente económico condiciona a otro, la venta o transacción de un bien o servicio, a la compra, adquisición, venta o suministro de otro bien o servicio.
- ☐ Una descripción del atamiento y si existen formas distintas de proveerlo.

- ☐ Descripción de los bienes o servicios cuya compra, adquisición o venta se condiciona a la adquisición, suministro o prestación de otro bien o servicio, así como explicación detallada de su uso y funcionamiento en el mercado.
- ☐ Descripción de los bienes o servicios que se deben adquirir o suministrar con el bien o servicio cuya compra, adquisición o venta se condiciona, así como explicación detallada de su uso en el mercado.
- ☐ Información comparativa sobre las características, uso y funcionamiento de cada uno de los bienes o servicios señalados en los puntos anteriores, de la que se pueda observar que son distintos en su uso en el mercado.
- ☐ Evidencia de que los productos o servicios son o podrían ser demandados y ofertados de forma separada en el mercado.
- ☐ Comunicados, en los que informe por cualquier medio, físico o electrónico, la obligación de suministrar o adquirir bienes o servicios distintos o distinguibles y de manera adicional, a otros que se compran o suministran, derivado de la relación comercial que sostienen.
- ☐ Documentos o comunicados, en los que se establezcan por cualquier medio, físico o electrónico, sanciones o represalias, o se apliquen dichas sanciones, por no adquirir o suministrar los bienes o servicios adicionales a los que comúnmente compra o suministra un agente económico o con base en reciprocidad, derivado de una relación comercial.
- ☐ Solicitudes de productos que no hayan sido suministrados o adquiridos, desde el momento en que no se haya aceptado el suministro o la adquisición de los bienes o servicios adicionales.
- ☐ Tendencia y evolución del número de agentes económicos que han tenido que comprar o vender el producto o servicio atado y una descripción lo más detallada posible de la participación de dichos agentes económicos en el mercado.

Además de los elementos de indicio señalados en los puntos anteriores, se sugiere acompañar al escrito de denuncia con:

- ☐ Listado de los principales agentes económicos que procesen, produzcan, distribuyan o comercialicen dichos bienes en el territorio nacional.
- ☐ Explicación por la que se considere que el agente económico denunciado cuenta con poder sustancial.
- ☐ Participaciones de mercado del denunciado o datos o documentos que arrojen indicio de que tiene la capacidad de fijar los precios o restringir el abasto de los productos o servicios que se atan.
- ☐ Para el caso de las ventas atadas los indicios de poder sustancial antes mencionados que se deben presentar en la denuncia son para los agentes económicos que ofrecen los bienes o servicios que atan, no para los atados.

- ☐ Informes anuales del denunciado, en caso de estar disponibles para el público en general, o estadísticas públicas en los que se observe su posición en el mercado respecto de la producción o distribución de los bienes o servicios involucrados.
- ☐ Proporcionar, en caso de contar con dicha información, un listado de los agentes económicos que puedan ser afectados por la denuncia, respecto de los presuntos actos anticompetitivos denunciados.
- ☐ Indicar si existe la posibilidad o algún tipo de impedimento para abastecerse de bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados a los ofrecidos o comercializados por el denunciado, así como los costos en los que incurriría de hacerlo.
- ☐ Regulación aplicable, de ser el caso, para el manejo, producción, distribución o comercialización de los bienes o servicios involucrados en los hechos denunciados, explicándose claramente cómo incide en los mismos.

Ejemplo 3. Lista de elementos que podría contener una denuncia por concentraciones ilícitas establecido en los artículos 61, 62 y 64 de la Ley.

A. Lista de elementos que son ejemplos enunciativos mas no limitativos de la existencia de una concentración:

- ☐ Descripción de los agentes económicos (incluyendo, preferiblemente, tenedoras, subsidiarias, filiales o franquiciatarios) que presuntamente participaron en la operación que se denuncia, así como explicación de las actividades económicas que realizan y los mercados relacionados con dichas actividades. Se deberá acompañar la denuncia con aquellos documentos o elementos, por cualquier medio, físico o electrónico, en los que se sustente tal descripción y afirmaciones.
- ☐ Descripción de los actos específicamente realizados por los agentes económicos denunciados, de los cuales el denunciante infiere la presunta existencia de una fusión, adquisición del control o unión de sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general. Se deberá acompañar la denuncia con aquellos documentos o elementos, por cualquier medio, físico o electrónico, en los que se sustente tal.
- ☐ En caso de que la concentración se haya realizado mediante la unión o adquisición de activos tangibles o intangibles, descripción de dichos activos, así como el uso que tendrían en los mercados en los que los agentes económicos involucrados realizan sus actividades económicas.
- ☐ Fechas o periodo en los que presuntamente se realizaron los actos por virtud de los cuales se configuró la unión entre los agentes económicos denunciados o sus activos. Dichas fechas deberán estar claramente correlacionadas con la descripción de los actos descritos en la denuncia.

- ☐ Documentos o instrumentos, por cualquier medio físico o electrónico (por ejemplo, contratos, actas de asamblea, informes anuales, entrevistas, escrituras públicas, ruedas de prensa, entre otros), de los que se deduzca el monto de la operación de concentración y si, en su caso, superó los umbrales a que se refiere el artículo 86 de la LFCE. Asimismo, documentos en los que se señale el valor o tamaño aproximado del negocio resultante de la operación.
- ☐ Descripción de los bienes o servicios involucrados en los hechos denunciados, así como su uso en el mercado.
- ☐ Nombres de personas físicas o morales que hayan intervenido en la concentración con carácter de asesores o consultores para efectos de valuaciones, negociación, elaboración de documentos como contratos y actas, entre otros. Se deberá acompañar la denuncia de aquellos documentos o elementos, por cualquier medio, físico o electrónico, en los que se sustente tal descripción.
- ☐ En su caso, descripción de la estructura financiera realizada por los agentes económicos involucrados para poder llevar a cabo la concentración (personas físicas y/o morales involucradas, préstamos necesarios para llevar a cabo la concentración, residencia de los agentes económicos involucrados, en caso de no ser residentes en territorio nacional, entre otros). Se deberá acompañar la denuncia de aquellos documentos o elementos, por cualquier medio, físico o electrónico, en los que se sustente tal descripción y afirmaciones.

B. Lista de elementos que son ejemplos enunciativos mas no limitativos del **otorgamiento o incremento de poder sustancial**, generación de barreras a la entrada y facilitación de la comisión de prácticas monopólicas, lo que obstaculiza, disminuye o daña el competencia y libre concurrencia.

- ☐ Datos o documentos que arrojen indicios de que, con la operación, los agentes económicos denunciados adquirieron o incrementaron su capacidad de fijar los precios o restringir el abasto de los productos o servicios involucrados en la denuncia.
- ☐ Participaciones de mercado de los competidores de los agentes económicos denunciados antes y después de la operación de concentración.
- ☐ Descripción de la cadena de valor (producción, distribución y comercialización) de los bienes o servicios involucrados en la denuncia, así como de los principales agentes económicos involucrados en cada uno de sus eslabones.
- ☐ En caso de estar disponibles para el público en general, informes anuales de los denunciados, estadísticas públicas, documentos o publicaciones en los que se observen su posición en el mercado antes y después de la operación de concentración.
- ☐ Listado de agentes económicos competidores de los denunciados respecto de los bienes o servicios involucrados en los hechos denunciados, descripción de su posicionamiento en el mercado respecto de dichos bienes o servicios, así como explicación por la que se considere que no tienen posibilidad de contrarrestar el poder adquirido o incrementado de los agentes

económicos denunciados en virtud de la operación de concentración. Se deberá proporcionar la documentación o información con la que se sustente tal análisis y afirmación.

- ☐ Listado de fuentes alternativas de insumos, explicando sus características y su uso en el mercado.
- ☐ Descripción de cómo la operación está obstaculizando o impidiendo el acceso en el posible mercado relevante o mercados relacionados o insumos esenciales.
- ☐ Descripción de cómo la operación está desplazando a diversos agentes económicos, así como el listado de los mismos.
- ☐ Descripción, en su caso, de qué prácticas monopólicas a que se refieren los artículos 53 y 54 de la LFCE está facilitado la operación. Se deberá proporcionar la documentación o información con la que se sustente la afirmación.

El denunciante tiene derecho a que la información aportada sea identificada con el carácter confidencial, si así lo solicita, acredita que tiene tal carácter y presenta un resumen de la información, a satisfacción de la COFECE, para que sea glosado al expediente. El denunciante deberá señalar en forma clara y precisa la información que considera es confidencial.[30]

La sola presentación de un escrito de denuncia no implica el inicio de un procedimiento de investigación por prácticas monopólicas o concentración ilícita, sino que es necesario que la COFECE, a través de la Autoridad Investigadora, analice los méritos de la misma y se pronuncie respecto de la existencia de elementos que puedan justificar el inicio de la investigación.

En este sentido dentro de los quince días siguientes a aquél en que se reciba el escrito de denuncia en la oficialía de partes de la COFECE, la Autoridad Investigadora analizará la misma, y emitirá el acuerdo que corresponda. En caso de que no dicte acuerdo alguno dentro del plazo señalado, se entenderá iniciada la investigación, por lo que la Autoridad Investigadora, a solicitud del denunciante o de oficio, deberá emitir el acuerdo de inicio de la investigación.[31]

En la primera actuación que emita la Autoridad Investigadora con relación a una denuncia, se le asignará al escrito un número de expediente.

El análisis de la denuncia puede resultar en el dictado de cualquiera de los siguientes:[32]

1. Acuerdo de inicio de una investigación.
2. Acuerdo de prevención, que se emitirá por una sola ocasión.

[30] Artículos 124 y 125 de la LFCE.
[31] Último párrafo del artículo 69 de la LFCE.
[32] Artículo 69 de la LFCE.

3. Acuerdo de desechamiento de la denuncia.
4. Acuerdo de no presentación.

1. Acuerdo de inicio

El acuerdo de inicio es la actuación por medio de la cual la Autoridad Investigadora da comienzo a la investigación.[33] El acuerdo de inicio se puede dictar: 1) después de recibida la denuncia; o 2) en caso de que se haya prevenido al denunciante, una vez que éste dio respuesta a la prevención, cumpliendo de manera completa con lo solicitado en el acuerdo correspondiente.

A efecto de que la Autoridad Investigadora pueda dictar un acuerdo de inicio, es necesario:

- ✓ Que de la **denuncia y de los medios de convicción presentados se desprendan indicios suficientes para presumir la comisión de una práctica monopólica o concentración ilícita, conforme a lo señalado anteriormente.**
- ✓ Satisfacer los requisitos de forma que exigen los artículos 68 y 112 de la LFCE; es decir, nombre, denominación, o razón social del denunciante y de los denunciados, nombre del representante legal y documento idóneo con el que acredite su personalidad, domicilio para oír y recibir notificaciones, personas autorizadas, domicilio del denunciado (en caso de conocerlo), listado de los documentos y medios de convicción, estar redactada en idioma español y firma. Si no se presentan, la Autoridad Investigadora podrá prevenir al denunciante.

El acuerdo de inicio debe motivar claramente el cumplimiento de los requisitos formales y sustantivos, es decir, la existencia de indicios que constituyan una causa objetiva. No obstante, como ya se detalló en el apartado "IV. Causa Objetiva e indicios" de esta Guía, dicha motivación no debe ser exhaustiva.

Conforme al artículo 164 de las DISPOSICIONES REGULATORIAS, el acuerdo de inicio no requiere ser notificado personalmente al denunciante. No obstante, éste podrá solicitar copia certificada del mismo a través de escrito presentado en la oficialía de partes, al cual se deberá adjuntar el comprobante de pago de los derechos correspondientes,[34] sin perjuicio de que la copia certificada que se le entregue sea una versión pública de dicho acuerdo, omitiendo la información reservada.

Solamente el denunciante podrá solicitar copia certificada del acuerdo de inicio que haya recaído a su denuncia.[35]

---

[33] Artículo 71 de la LFCE.
[34] Conforme al artículo 5°, fracción I, de la Ley Federal de Derechos.
[35] Artículo 40 de las DISPOSICIONES REGULATORIAS.

Cuando no medie prevención[36] y se admita la denuncia a trámite, además de la publicación en la página de internet de la COFECE que prescribe el artículo 55 de las DISPOSICIONES REGULATORIAS, se deberá publicar en la lista diaria de notificaciones el número de expediente que se le asignó al escrito presentado por el denunciante, mismo que se identifica mediante el número que se la haya asignado en oficialía de partes, a efecto de que el denunciante pueda dar seguimiento a su denuncia. En este caso, en el extracto publicado en lista únicamente se señalará: "*Se le asigna el número de expediente DE-XXX-XXXX al escrito de fecha XX de XXXX de 20XX, identificado con el número de oficialía de partes XXXXXX, y se inicia la investigación correspondiente.*" Este extracto deberá publicarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la emisión del acuerdo de inicio. La investigación, sin embargo, atendiendo a lo prescrito por el tercer párrafo del artículo 71 de la LFCE, comenzará a partir de la emisión de dicho acuerdo, no de la publicación en cuestión.

Esta publicación no es condición para que la Autoridad Investigadora comience a hacer uso de sus facultades de investigación.

Si una denuncia cumple con los requisitos formales y de fondo que prevé la LFCE, la Autoridad Investigadora deberá darle trámite e iniciar la investigación correspondiente.

2. Acuerdo de Prevención

El acuerdo de prevención es un documento que se emite por una sola ocasión, por medio del cual se explica al denunciante qué elementos no presentó en su escrito de denuncia y que son necesarios para cumplir con las formalidades previstas en los ordenamientos legales, así como para observar la existencia de indicios de una causa objetiva. Así se otorga al denunciante la oportunidad de que presente lo requerido o lo omitido; de lo contrario, la denuncia se tendrá por no presentada.[37]

La prevención que realice la Autoridad Investigadora puede formularse por cuestiones de orden formal o sustantivo.

El acuerdo de prevención debe ser notificado y debe surtir efectos dentro del plazo de quince días que establece el artículo 69 de la LFCE, contado a partir del día siguiente a aquél en que se presentó el escrito de denuncia ante la oficialía de partes de la COFECE.[38]

El denunciante tendrá quince días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo de prevención, para dar respuesta a la prevención a través de la presentación de un escrito formal ante la oficialía de partes de la COFECE. El

---

[36] Cuando se emita un acuerdo de prevención, en el mismo se le informará al denunciante el número de expediente que se le asignó a su promoción.
[37] Artículo 69 fracción III de la LFCE.
[38] Artículo 33 de las DISPOSICIONES REGULATORIAS.

denunciante puede solicitar una prórroga hasta por un plazo igual para dar respuesta a la prevención, siempre y cuando justifique su necesidad.[39]

Las prórrogas se concederán, cuando sean solicitadas, siempre y cuando el denunciante justifique que así lo amerita el volumen o complejidad de la información que se le solicitó, o también en caso de que requiera tiempo adicional para obtener los elementos de convicción que haya señalado en la denuncia y no haya entregado.

Una vez presentado el escrito de desahogo de la prevención, la Autoridad Investigadora contará con un plazo de quince días hábiles –contados a partir del día siguiente a aquél en que ingresó el escrito señalado a oficialía de partes – para determinar qué curso se le dará a la denuncia:

- ✓ Si la denuncia cumple con todos los requisitos formales y además ofrece indicios suficientes sobre la existencia de alguna conducta ilícita en términos de la Ley, el titular de la Autoridad Investigadora dictará el acuerdo de inicio.

- ✓ En caso de que el denunciante desahogue parcialmente o no desahogue la prevención formulada, tendrá como consecuencia la emisión de un acuerdo en el que "se tenga por no presentada la denuncia", sin que exista impedimento alguno para que el agente económico pueda presentarla nuevamente, inclusive, por los mismos hechos, pero integrando la información faltante.[40]

- ✓ El denunciante desahoga completamente la prevención, pero de la información presentada no se desprenden indicios suficientes para considerar la existencia de una conducta ilícita en términos de la Ley. En este caso, el titular de la Autoridad Investigadora desechará la denuncia.

En cualquier caso, los acuerdos que desechen o tengan por no presentada una denuncia deberán ser notificados y surtir efectos dentro del plazo de quince días, contado a partir del día siguiente en que se recibió o se debió de haber recibido el escrito de desahogo a la prevención. En caso contrario, se tendrá por iniciada la investigación.

3. Acuerdo de Desechamiento

Si la Autoridad Investigadora considera que la denuncia es notoriamente improcedente, se desechará sin que sea necesario que medie prevención dentro del plazo de quince días siguientes a su presentación o, en su caso, una vez desahogada la prevención, si de la información adicional se desprende que es notoriamente improcedente:[41]

---

[39] Artículo 37 de las DISPOSICIONES REGULATORIAS.
[40] Penúltimo párrafo del artículo 69 de la LFCE.
[41] Artículo 69 fracciones II y III de la LFCE.

Causas de notoria improcedencia[42]	
Ambos tipos de Prácticas Monopólicas y concentraciones ilícitas	**Exclusivo para Prácticas Monopólicas Relativas y concentraciones ilícitas**
o **Los hechos denunciados no constituyen violaciones a la LFCE.** o **Los mismos hechos y condiciones objeto de la denuncia hayan sido ya materia de una resolución del PLENO de la COFECE.**[43] o **Esté pendiente un procedimiento referente a los mismos hechos y condiciones, después de realizado el emplazamiento a uno o varios agentes económicos.**	o Cuando sea notorio que el o los agentes económicos no tengan poder sustancial en el mercado relevante.

A continuación se explican cada una de estas causales de notoria improcedencia.

a. Los hechos denunciados no constituyen violaciones a la LFCE

Cuando los hechos denunciados no encuadren en los supuestos de prácticas monopólicas o no se cuente con indicios de concentraciones ilícitas, o cuando falten algunos de los elementos en cuestión, la denuncia se desechará.

Dentro de la causal en análisis también se encuentra el caso en el que las supuestas violaciones a la LFCE hayan prescrito; es decir, una vez que, conforme al artículo 137 de la LFCE, hayan transcurrido diez años desde que cesó la conducta,[44] o en el caso de concentraciones ilícitas, a partir de la fecha en que se realizó la concentración ilícita, en ambos casos, las facultades de investigación de la COFECE se considerarán extintas. Asimismo, en el caso de concentraciones que no requieran ser previamente notificadas, por

[42] Artículo 70 de la LFCE.
[43] En el caso de las concentraciones ilícitas existe una excepción, cuando dicha resolución se obtuvo con base en información falsa o bien quedó sujeta a condiciones posteriores y las mismas no se cumplieron, no aplica este supuesto.
[44] Considerando que ambas prácticas monopólicas se persiguen por su objeto y/o efectos.

no superar ciertos umbrales,[45] una vez transcurrido un año de su realización no podrán ser investigadas por la COFECE.[46]

b. El Agente Económico denunciado y los hechos y condiciones hayan sido materia de una resolución del PLENO de la COFECE

Cuando se denuncien exactamente los mismos hechos y conductas respecto de los cuales el PLENO ya se hubiere pronunciado mediante una resolución –las circunstancias de tiempo, modo y lugar son las mismas en ambos expedientes –, y cuando éstas hubiesen sido cometidas por los mismos agentes económicos o personas, se desechará la denuncia en términos de la fracción III del artículo 70 de la LFCE, salvo en los casos de información falsa o incumplimiento de condiciones previstas en la resolución.

c. Está pendiente un procedimiento ante la COFECE referente a los mismos hechos y condiciones en el mercado, después de realizado el emplazamiento a los probables responsables

Esta causal difiere de la señalada en el inciso b) en el momento temporal de presentación de la denuncia. En la causal anterior la denuncia se presenta una vez que la COFECE ya resolvió el asunto. En tanto, en este caso, la denuncia se presenta después de concluir el periodo de investigación – una vez que ya fueron emplazados a juicio los probables responsables –, pero previo a que el PLENO resuelva. El efecto es el mismo, dado que necesariamente el PLENO terminará por pronunciarse por esos hechos y conductas.

Cuando se presente una denuncia que actualice este supuesto, la Autoridad Investigadora deberá dar vista de la misma a la Secretaría Técnica.

d. Sea notorio que el o los agente(s) económico(s) no tengan poder sustancial en el mercado relevante[47]

En párrafos anteriores, se estableció que para que pueda iniciarse una investigación por la posible existencia de prácticas monopólicas relativas, es necesario tener indicios suficientes para considerar que el agente económico, que a juicio del denunciante, está realizando la conducta pueda tener poder sustancial en un mercado relevante.

Si resulta un hecho notorio que el (o los) Agente(s) Económico(s) denunciado(s) no cuenta(n) con poder sustancial (por ejemplo, cuando el propio denunciante presenta evidencia que demuestra que no existen barreras a la entrada), la Autoridad Investigadora debe desechar la denuncia, pues en una investigación, aun acreditando la existencia de la conducta y que ésta se adecúa a alguna de las fracciones previstas en el artículo 56 de la LFCE, no se contaría

[45] Los umbrales están especificados en las tres fracciones del artículo 86 de la LFCE.
[46] Artículo 65 de la LFCE.
[47] Como se señaló anteriormente, este supuesto no aplica para prácticas monopólicas absolutas.

con uno de los elementos previstos en la fracción II del artículo 54 de la LFCE y, por tanto, no podría sostenerse la existencia de una práctica monopólica relativa.

La notoriedad de la ausencia de poder sustancial de uno o varios agentes económicos no deviene necesariamente del análisis de un caso anterior en el que se hubiera establecido que dicho agente o agentes económicos no tuviera(n) poder sustancial en un mercado relevante, pues una de las características de los sectores económicos es su dinamismo.

De esta manera, uno o varios agentes económicos podrían no haber detentado poder sustancial en un momento determinado, pero nada impide que las condiciones de mercado hubieran cambiado de tal forma que en un segundo momento el o los mismos agentes económicos sí detenten poder sustancial en un mercado relevante específico.

Lo mismo sucede para el caso de que en algún otro procedimiento que se siga ante la COFECE, se hubiere determinado que algún agente o agentes detentan poder sustancial en algún mercado relevante en específico, pues el análisis de la existencia de prácticas monopólicas relativas debe hacerse caso por caso.

La Autoridad Investigadora, al emitir un acuerdo de desechamiento en términos de esta fracción, debe motivar de manera clara cuáles son los elementos que tomó en consideración para concluir que es notoria la inexistencia de poder sustancial (individual o conjunto) del o los agentes económicos denunciados.

B. Solicitudes del Ejecutivo

Conforme al artículo 66 de la LFCE, el Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría de Economía o la PROFECO, podrá solicitar a la COFECE el inicio de una investigación por posibles prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas.

El mismo artículo dispone que estas solicitudes tendrán un carácter preferente.

1. Requisitos de las solicitudes

Las solicitudes deberán cumplir con los requisitos que establece el artículo 68 de la LFCE y deberán ser suscritas por los funcionarios que cuenten con las facultades necesarias, conforme a sus disposiciones internas. Deberán describir de manera detallada los hechos que estimen violatorios de la LFCE y acompañar a su solicitud los elementos de convicción que soporten sus argumentos.

Lo anterior toda vez que el artículo 71 de la LFCE y los precedentes del PJF, señalan que para iniciar una investigación la Autoridad Investigadora deberá contar necesariamente con una causa objetiva. En consecuencia, si de la solicitud del Ejecutivo no se desprenden indicios suficientes de la existencia de una conducta ilícita en términos de la Ley, la LFCE no autoriza a la COFECE para iniciar un procedimiento de investigación.

2. Trámite de las solicitudes

A partir de una aplicación analógica de la LFCE, el trámite de las solicitudes se llevará a cabo siguiendo lo que establece el artículo 69 de la misma.

La única diferencia con respecto a las denuncias será el carácter preferente. En este sentido, sujeto a la carga de trabajo de la Autoridad Investigadora, se tratará de dar un trámite más expedito a las solicitudes del Ejecutivo con el fin de definir en el menor tiempo posible, en su caso, el inicio de la investigación – el objetivo sería reducir los plazos de análisis[48] de quince a diez días hábiles –; sin que en ningún caso exceda los quince días hábiles o, de lo contrario, operará la afirmativa ficta, iniciándose así la investigación.

C. Investigaciones de oficio

Si la Autoridad Investigadora tiene conocimiento por su cuenta de hechos que podrían configurar una práctica monopólica absoluta o relativa, o una concentración ilícita, tiene la facultad de iniciar una investigación de oficio. Al igual que en el caso de las denuncias, éstas se inician a partir de la emisión del acuerdo de inicio por parte del titular de la Autoridad Investigadora.

Mientras que en las denuncias (y las solicitudes del Ejecutivo), de los hechos narrados y de los documentos y medios de convicción presentados por el denunciante deben desprenderse indicios suficientes sobre la existencia de alguna conducta ilícita en términos de la Ley, en las investigaciones que la Autoridad Investigadora inicia *ex officio* los indicios de violaciones a la LFCE pueden provenir de diversas fuentes.

La existencia de una causa objetiva para iniciar un procedimiento *ex officio* deberá justificarse en el acuerdo de inicio correspondiente en los términos ya detallados.

A continuación, se detallan las fuentes de información más comunes; sin embargo, esta lista no es exhaustiva ni limitativa.

1. Fuentes públicas de información

Como parte de sus actividades, la Autoridad Investigadora de la COFECE monitorea regular y permanentemente los medios de comunicación, prensa especializada, sitios de internet,[49] así como cualquier otro tipo de fuente de información sobre industrias y mercados,

---

[48] Después de presentada la denuncia, así como, en su caso, después de que se desahogue la prevención.

[49] El PJF ha señalado incluso que las páginas de internet constituyen hechos notorios y que pueden ser utilizados como prueba dentro de un juicio, imputándosele lo mencionado en ellas a quien la haya creado, por sí o por cuenta de un tercero. Así se estableció en la tesis aislada "**PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS, SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN DECISIÓN JUDICIAL.**" Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXVI, Tomo 2, Noviembre de 2013, página 1373. Materia: Civil. Registro No. 2004949.

incluyendo, por ejemplo, foros de discusión, salas de chat, blogs, etc., debido a que en ocasiones se encuentran indicios de prácticas anticompetitivas en los mismos. Así, los indicios pueden revestir cualquier formato: notas periodísticas,[50] comunicados, declaraciones, audios, videos, entrevistas, reportajes, artículos académicos, comentarios, mensajes, fotografías o imágenes, contenido publicado en redes sociales, etcétera.[51]

En todo caso, cualquier fuente que sea tomada en cuenta para iniciar un procedimiento *ex officio* será valorada por la Autoridad Investigadora en cuanto a su fiabilidad, verificabilidad y en cuanto a su posibilidad de acreditar la existencia de la comisión de prácticas o actos proscritos por ley. Dentro de estas fuentes públicas se encuentra la información que publiquen otras autoridades, tanto nacionales, como extranjeras.

Como parte de las fuentes públicas se podrá incluir también la información que recaben en el campo los servidores públicos de la COFECE.

La información contenida en estas fuentes podrá servir de indicio suficiente para iniciar una investigación. En el acuerdo de inicio la Autoridad Investigadora no sólo deberá hacer alusión a la fuente, sino que deberá motivar cómo es que dicha información constituye un indicio de una práctica monopólica o concentración ilícita.

Cuando los investigadores encuentren indicios de una práctica monopólica o concentración ilícita, que puedan servir como causa objetiva, el titular de la Autoridad Investigadora deberá

---

[50] Si bien no es exactamente aplicable, se puede utilizar como referencia lo que señaló la Sala Superior del Tribunal Electoral del PJF: "***Los medios probatorios que se hacen consistir en notas periodísticas, sólo pueden arrojar indicios sobre los hechos a que se refieren, pero para calificar si se trata de indicios simples o de indicios de mayor grado convictivo, el juzgador debe ponderar las circunstancias existentes en cada caso concreto. Así, si se aportaron varias notas, provenientes de distintos órganos de información, atribuidas a diferentes autores y coincidentes en lo sustancial****, y si además no obra constancia de que el afectado con su contenido haya ofrecido algún mentís sobre lo que en las noticias se le atribuye, y en el juicio donde se presenten se concreta a manifestar que esos medios informativos carecen de valor probatorio, pero omite pronunciarse sobre la certeza o falsedad de los hechos consignados en ellos, al sopesar todas esas circunstancias con la aplicación de las reglas de la lógica, la sana crítica y las máximas de experiencia, en términos del artículo 16, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, o de la ley que sea aplicable,* ***esto permite otorgar mayor calidad indiciaria a los citados medios de prueba, y por tanto, a que los elementos faltantes para alcanzar la fuerza probatoria plena sean menores que en los casos en que no medien tales circunstancias.***" [Énfasis añadido] Tesis jurisprudencial número S3ELJ 38/2002. Asimismo, es importante considerar la tesis aislada "**NOTAS PERIODÍSTICAS. AL TENER EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL EL CARÁCTER DE INSTRUMENTOS PRIVADOS CARECEN DE EFICACIA PROBATORIA, POR SÍ MISMAS, PARA ACREDITAR LOS HECHOS CONTENIDOS EN ELLAS SI NO SON CORROBORADAS CON OTROS MEDIO DE PRUEBA.**" Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Febrero de 2007, página 1827. Materia: Laboral. Registro No. 173244. En ésta se señala que la información obtenida de una nota periodística podrá considerarse verídica al corroborarse con otros medios de prueba, lo cual se lleva a cabo durante la etapa de investigación.

[51] Para mayor referencia y tal como se señaló anteriormente, el indicio debe satisfacer los requisitos establecidos en el apartado "IV. Causa objetiva e indicios". Ello implica que dependerá de cada caso, circunstancia e hipótesis legal aplicable, que estas fuentes sean consideradas como indicios o no.

certificar una copia de la información para que, por medio del acuerdo de inicio correspondiente se integre al expediente.

Los documentos donde conste la causa objetiva que dé inicio a una investigación deberán necesariamente obrar en el expediente.

2. Análisis Económicos y Estudios de Mercado

Los resultados de estudios económicos y de mercado que practica la COFECE pueden ofrecer indicios de la comisión de una práctica monopólica o concentración ilícita. Los estudios se pueden realizar a partir de información disponible en bases de datos a las que tiene acceso la COFECE, así como a partir de la información que otras autoridades o dependencias entreguen a la COFECE como parte de la cooperación interinstitucional.

El razonamiento económico (método de análisis y conclusiones) del cual se concluye que existen indicios de una conducta contraria a la LFCE debe obrar en el acuerdo de inicio.

3. Cooperación con otras autoridades

El artículo 12 de la LFCE, en sus fracciones IV, XX y XXVII, establece que la COFECE podrá establecer acuerdos, convenios o mecanismos de coordinación con autoridades públicas a fin de promover la competencia económica y la libre concurrencia, así como para combatir las prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas. Dentro del marco de estas facultades, la COFECE interactúa constantemente con diversas autoridades, lo cual, entre otras cosas, implica que éstas en ocasiones proveen a la COFECE de información sobre sus procesos de adquisiciones o información en general de los mercados o actividades que regulan, en la que creen podrían existir indicios de prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas. Esta información puede ser utilizada como causa objetiva.[52]

4. Otros procedimientos tramitados ante la COFECE

El artículo 72 de la LFCE establece que la Autoridad Investigadora podrá ordenar la apertura de nuevas investigaciones si descubre hechos diversos y autónomos a los inicialmente investigados que pudiesen configurar violaciones a la LFCE.

En línea con lo anterior, la información que obra en los expedientes de la COFECE se considera un hecho notorio para la Autoridad Investigadora.[53] Por esta razón, se podrá

[52] Esta fuente es de particular importancia para detectar indicios de colusión en los procesos de compras públicas de las distintas dependencias de gobierno.

[53] "*Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier*

ordenar la apertura de nuevas investigaciones a partir de la información que obre en expedientes de la COFECE, distintos a investigaciones.

Asimismo, conforme a lo establecido en el artículo 199 de las DISPOSICIONES REGULATORIAS, la Secretaría Técnica dará vista a la Autoridad Investigadora si en el ejercicio de sus funciones detecta indicios de una práctica monopólica o concentraciones ilícitas.

Es importante aclarar que dicho intercambio de información entre áreas no es contrario a la autonomía constitucional, ya que ésta existe con la finalidad de mantener la separación entre la autoridad que resuelve y aquella encargada del trámite de las investigaciones en curso. Por lo tanto, el que la Secretaría Técnica reporte posibles indicios a la Autoridad Investigadora no viola la autonomía, pues será la segunda quien (con plena independencia técnica) determine si los indicios presentados son suficientes para iniciar o no una investigación, y seguirá el trámite correspondiente sin intervención de ninguna otra área de la COFECE.

Además, durante la investigación, la Secretaría Técnica no tiene acceso a los procedimientos de investigación que se tramitan ante la Autoridad Investigadora y éste tiene una estricta responsabilidad de resguardar la confidencialidad de la información de las investigaciones en curso, pudiendo incurrir en responsabilidad en caso de divulgar información de dicho carácter, lo anterior de conformidad con los artículos 124 y 125 de la LFCE.

La Autoridad Investigadora puede hacer uso de toda esta información (y documentación) para iniciar una investigación de oficio; en cuyo caso, se integrará una copia certificada de los documentos correspondientes al expediente de investigación para sustentar el acuerdo de inicio o, de ser necesario y posible, se ordenará la separación de los expedientes.

---

acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión [...]". Así lo determinó el Pleno de la SCJN en la tesis jurisprudencial número P./J. 74/2006 con rubro "**HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO**". Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Junio de 2006, página 963. Materia(s): Común. Registro No. 174899. En concordancia con lo anterior, el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó, que "*resulta claro que la existencia de una sentencia dictada por una Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que constituye cosa juzgada y que está íntimamente relacionada con un asunto que va a resolver la Sala Superior del tribunal referido* [...] *debe considerarse notorio* [...], *en virtud de que forma parte del bagaje cultural que es propio de los juzgadores que integran el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dado que necesariamente deben tener conocimiento de ella por razón de su propia actividad, máxime si la sentencia obra en los autos del expediente que se va a resolver, lo que constituye un hecho notorio.*" Lo anterior, en la tesis I.13°.A.99.A con rubro "**COSA JUZGADA, EFECTO REFLEJO EN SU ASPECTO POSITIVO. OBLIGACIÓN DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DE INVOCARLA COMO HECHO NOTORIO**". Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Marzo de 2005, página 1100. Registro No. 179063. En este sentido, esta tesis resulta aplicable por analogía al caso de la COFECE, razón por la cual, los expedientes que ha tramitado o está tramitando pueden ser considerados como hechos notorios, siempre y cuando se integren las constancias al expediente que inicia.

D. Solicitud para acogerse al PROGRAMA DE INMUNIDAD

El PROGRAMA DE INMUNIDAD de la COFECE permite que un agente económico o individuo reciba una reducción en la multa en razón de ser partícipe de una práctica monopólica absoluta, a cambio de la entrega de información de dicho acuerdo colusorio a la autoridad. También será eximido de las sanciones penales que establece la Ley. La COFECE mantendrá con carácter confidencial la identidad de los agentes económicos y/o individuos que se acojan al PROGRAMA DE INMUNIDAD.

De conformidad con el artículo 103 de la LFCE, cualquier agente económico o individuo que: a) haya incurrido o esté incurriendo en una práctica monopólica absoluta; b) haya participado directamente en prácticas monopólicas absolutas en representación o por cuenta y orden de personas morales; o c) haya coadyuvado, propiciado, inducido o participado en la comisión de prácticas monopólicas absolutas; puede acogerse al denominado PROGRAMA DE INMUNIDAD. Para obtener el beneficio que otorga dicho programa, el solicitante deberá reconocer su participación en la misma y aportar hechos, documentos y medios de convicción de los que deben desprenderse indicios suficientes sobre la existencia de una práctica monopólica absoluta,[54] en términos de lo previsto por el artículo 71 de la LFCE. Además, el solicitante deberá cooperar plena y continuamente en la sustanciación de la investigación y durante el procedimiento seguido en forma de juicio y deberá realizar las acciones necesarias para terminar su participación en la práctica violatoria de la LFCE, salvo que la Autoridad Investigadora determine lo contrario.

La Autoridad Investigadora podrá iniciar de oficio una investigación a partir de la información y elementos de convicción entregados por un solicitante del PROGRAMA DE INMUNIDAD,[55] **únicamente** si ya emitió el acuerdo condicional de inmunidad y reducción de sanciones. Por consiguiente, si la Autoridad Investigadora aún no se pronuncia o si canceló la solicitud de inmunidad, no puede utilizar la información con la que cuenta para iniciar una investigación en torno a dichos hechos.

Las investigaciones que inicie la Autoridad Investigadora por este medio tendrán entonces como causa objetiva la información y documentación aportada por el solicitante de inmunidad.

Para mayor información, véanse las Disposiciones Regulatorias del Programa de Inmunidad y Reducción de Sanciones previsto en el artículo 103 de la Ley Federal de Competencia Económica.[56]

---

[54] En caso de que ya exista una investigación en curso, los elementos deberán ser suficientes para presumir la práctica monopólica absoluta. Así se desprende de lo establecido por la fracción I del artículo 103 de la LFCE.
[55] El PROGRAMA DE INMUNIDAD se encuentra previsto en el artículo 103 de la LFCE.
[56] Publicadas en el DOF el cuatro de marzo de dos mil veinte.

E. Reporte anónimo de prácticas anticompetitivas

Cualquier persona puede reportar ante la COFECE y de manera anónima (si así lo desea), segura y confidencial, hechos de los que tenga conocimiento y considere que constituyen alguna práctica anticompetitiva (prácticas monopólicas absolutas, prácticas monopólicas relativas o concentraciones ilícitas).

El reporte se realizará de manera electrónica en la página de la COFECE, apartado *Reporta Prácticas Anticompetitivas.* Al recibir el reporte, la COFECE verificará si existen elementos para iniciar una investigación de oficio en el mercado de que se trate, de considerarlo pertinente.

Ahora bien, el reporte no debe entenderse como una denuncia en términos de la normativa de competencia económica; dicho reporte no obliga por sí mismo a la COFECE a iniciar un procedimiento de investigación conforme a los artículos 66 y 67 de la Ley Federal de Competencia Económica.

Un reporte no sustituye el proceso para acogerse al programa de inmunidad, al considerar que ambos deben ser reportados ante la COFECE. La solicitud al programa de inmunidad deberá realizarse de manera independiente de hechos que denuncie en la página de la COFECE.

VI. Inicio de la investigación

La investigación iniciará a partir de la emisión del acuerdo de inicio, fecha a partir de la cual, la Autoridad Investigadora podrá ejercer las facultades que le confiere la LFCE.[57]

El acuerdo de inicio es emitido por el titular de la Autoridad Investigadora, quien turna el expediente a la Dirección General de Investigaciones de Mercado o a la Dirección General de Investigaciones de Prácticas Monopólicas Absolutas, para que los titulares de estas áreas requieran a cualquier persona los informes y documentos que estimen necesarios, citen a declarar a quienes tengan relación con los hechos de que se trate, y practiquen las visitas de verificación en donde se presuma que existan elementos para la debida integración de la investigación.[58]

A efecto de que cualquier persona pueda coadyuvar con la investigación, la Autoridad Investigadora debe publicar, antes de que concluya el primer periodo de investigación, en el sitio de internet de la COFECE un aviso que contenga los artículos de la LFCE posiblemente actualizados, el mercado que se investiga y el número de expediente.[59] La Autoridad Investigadora podrá publicar también dicho aviso en el DOF o en otros medios.

---

[57] Artículo 71 de la LFCE.
[58] Artículo 73 de la LFCE.
[59] Atendiendo al artículo 55 de las DISPOSICIONES REGULATORIAS.

SEGUNDO. Queda sin efectos la Guía para el inicio de investigaciones por prácticas monopólicas aprobada por el PLENO el 18 de junio de 2015.

Así lo acordó, por unanimidad de votos, el Pleno de esta Comisión, en la sesión ordinaria de mérito, de conformidad con los artículos citados a lo largo del presente acuerdo, y ante la fe del Secretario Técnico, de conformidad con los artículos 2, fracción VIII; 4, fracción IV; 18, 19, 20, fracciones XXVI, XXVII y LVI, del Estatuto.

Alejandra Palacios Prieto
Comisionada Presidenta

Eduardo Martínez Chombo
Comisionado

Brenda Gisela Hernández Ramírez
Comisionada

Alejandro Faya Rodríguez
Comisionado

José Eduardo Meléndez Contreras
Comisionado

Gustavo Rodrigo Pérez Valdespín
Comisionado

Fidel Gerardo Sierra Aranda
Secretario Técnico