

Unclassified

Spanish - Or. English

18 September 2024

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

Cancels & replaces the same document of 17 September 2024

Latin American and Caribbean Competition Forum

**FOROLATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA - Sesión III:
Investigaciones Ex officio**

- Contribución de Mexico -

9 y 10 de octubre de 2024

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Mexico PARA SU DEBATE en la Sesión III del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 9 y 10 de octubre de 2024, en Santo Domingo, República Dominicana.

Sr. Marcelo Guimarães, Experto en Competencia - Marcelo.Guimaraes@oecd.org

JT03549615

Sesión III: Investigaciones ex officio

–Contribución de México¹–

1. Introducción

1. La autoridad investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) es competente para investigar las presuntas prácticas contrarias a las normas de la competencia, como los carteles y el abuso de posición dominante, así como la existencia de otras restricciones al eficaz funcionamiento del mercado mexicano². Las investigaciones pueden iniciarse a raíz de una denuncia formal o de oficio, mediante detección proactiva o solicitudes de clemencia (tan solo para las investigaciones de carteles)³.
2. En la última década, la autoridad investigadora ha dedicado cuantiosos recursos a desarrollar sus capacidades de información y detección con resultados positivos. Por ejemplo, en 2023, tres de las cuatro investigaciones realizadas de oficio se debieron a la detección proactiva.
3. La Dirección General de Inteligencia de Mercados (DGIM), que forma parte de la autoridad investigadora, es la unidad encargada de detectar posibles conductas anticompetitivas mediante un amplio conjunto de herramientas de inteligencia, supervisión de los mercados y *screening* (cribado). La presente contribución abordará aspectos concretos de las iniciativas de detección proactiva de la Cofece.

2. Interrelación entre las herramientas de detección de carteles proactivas y reactivas

4. La autoridad investigadora cuenta con varias herramientas de detección de carteles proactivas y reactivas que le ayudan a cumplir con la misión que le atribuye la ley. La detección reactiva se basa principalmente en la presentación de denuncias formales, que han de cumplir una serie de requisitos legales antes de admitirlas⁴.
5. Como ya se ha señalado, las iniciativas de detección proactiva de la autoridad investigadora las dirige la DGIM. Esta unidad utiliza diversas herramientas y métodos, que se pueden agrupar en tres categorías:
 - Herramientas económicas y de datos: centradas en el cribado o *screening* estructural y de comportamiento, así como en aplicaciones de supervisión de los mercados basadas en datos (obtención, tratamiento y análisis).

¹ Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece).

² Estas restricciones pueden definirse como barreras estructurales, normativas y de comportamiento de acuerdo con el artículo 3.IV de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE). Además, las atribuciones de la Cofece abarcan todos los sectores de la economía mexicana, salvo las telecomunicaciones y la radiodifusión que caen dentro de la competencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT).

³ La Cofece ya ha debatido sobre la importancia del programa de clemencia como fuente de las actuaciones de oficio. Para más información, consulte la contribución «Global Forum on Competition: Alternatives to Leniency Programmes – Contribution from Mexico (Cofece)» disponible en [DAF/COMP/GF/WD\(2023\)39](#).

⁴ En concreto, el artículo 68 establece los requisitos mínimos de las denuncias.

- Inteligencia operativa: investigaciones de campo e inteligencia de fuentes abiertas (OSINT) para recopilar información útil de los mercados y del comportamiento de las empresas.
- Buzón de reportes: la DGIM cuenta con un buzón en el que cualquier persona puede informar acerca de lo que considere que son problemas de competencia⁵. Aunque los reportes los presenta el público en general, la Cofece considera que se trata de una herramienta proactiva puesto que la mayoría de las veces estos reportes no señalan un problema o situación anticompetitiva concreta suficiente para actuar de oficio, sino que más bien levantan sospechas, que analiza la DGIM, quien, si procede, podrá llevar a cabo iniciativas, como entablar relaciones con los informantes⁶.
- La Cofece ha suscrito memorandos de conocimiento (MoU) con diferentes autoridades públicas, que incluye disposiciones en materia de intercambio de información. Estos memorandos también facilitan el acceso a fuentes de información esenciales útiles para la supervisión de los mercados y la detección⁷.

6. Puesto que durante los últimos once años (2013-2024), las denuncias han supuesto cerca del 38 % de las investigaciones de carteles, los procesos iniciados de oficio han representado el 62 % restante. De estos últimos, el 31 % son resultado del programa de clemencia y el 31 % de otras herramientas *ex officio*, como la detección proactiva.

7. En determinados momentos, también se ha diferenciado el origen de los procesos, con una clara disminución de las denuncias que dan origen a las investigaciones de carteles en comparación con los años anteriores. Por ejemplo, de 2017 a 2020, las denuncias representaron el 53 % de los procesos relacionados con carteles, mientras que el 47 % restante derivó de actuaciones de oficio (el 16 % de solicitudes de clemencia y el 32 % de otras herramientas, como la detección proactiva).

8. A partir de 2021 y hasta la actualidad, no se ha producido ninguna investigación de carteles a raíz de una denuncia. Todas las investigaciones de carteles de la Cofece han derivado de actuaciones de oficio, un 50 % del programa de clemencia y el otro 50 % de otros medios, como la detección proactiva.

9. Por consiguiente, podría decirse que para la autoridad investigadora ha habido un importante aumento de las actuaciones de oficio relacionadas con la aplicación de las normas de competencia relativas a los carteles. Esto último también podría estar relacionado con los resultados positivos que arroja la combinación de los mecanismos de oficio, en concreto la interacción entre el programa de clemencia de la Cofece y sus herramientas de detección proactiva. Una detección proactiva eficaz incentiva a las empresas a solicitar clemencia. Además, cuando las empresas y la práctica antimonopolio reconocen positivamente el programa de clemencia, aumentan los incentivos a solicitar clemencia y colaborar con las autoridades de competencia.

⁵ Se puede acceder al buzón a través del siguiente enlace <https://www.cofece.mx/autoridad-investigadora/denuncia-o-reporta-practicas-anticompetitivas/reporta-practicas-anticompetitivas/>

⁶ Aunque la Cofece no cuenta con un programa de informantes oficial en vigor, la interacción con las personas que presentan un reporte a través del buzón es confidencial y lo gestiona exclusivamente la DGIM en el marco de las funciones que le atribuye el artículo 31 de Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica.

⁷ Se puede consultar la lista de los memorandos de entendimiento que, en la actualidad, ha suscrito la Cofece en: <https://www.cofece.mx/category/normateca/convenios/>

10. De acuerdo con el artículo 71 de la LFCE, debe existir una causa objetiva para que la autoridad investigadora pueda iniciar una investigación, compuesta por indicios directos e indirectos de la existencia de las conductas contrarias a la competencia. Por lo tanto, el estándar de prueba requerido para iniciar una investigación es significativamente más bajo que el necesario para dictar el pliego de cargos, ya que la apertura de la investigación permite efectivamente a la Cofece hacer uso de sus competencias formales de investigación, como la solicitud de información a empresas o los registros sorpresa⁸, que no podrían utilizarse sin reunir los indicios para iniciar una investigación.

11. Se considera que las herramientas de detección son complementarias y no alternativas. Los métodos proactivos y reactivos de detección que respaldan las medidas coercitivas de oficio ayudan a la autoridad investigadora a cumplir su mandato legal. Además, como ya se ha referido, la detección proactiva es estratégica, pues es disuasoria e incentiva las solicitudes de clemencia.

12. Junto con su función de detección proactiva, la DGIM presta servicios especializados que respaldan las investigaciones en curso, tales como informática forense, análisis de datos e inteligencia operativa. En vista de todo lo anterior, cuenta con un personal multidisciplinario, con una formación diversa, acorde con sus funciones concretas. Por ejemplo, el personal que se centra principalmente en el *screening* y la supervisión de los mercados son economistas, matemáticos y científicos de datos, entre cuyas habilidades se encuentra el análisis avanzado de datos, la programación, el desarrollo de algoritmos, la inteligencia artificial y el aprendizaje automático, así como la obtención, el tratamiento y las técnicas de visualización de datos, por mencionar algunas de ellas.

13. La Cofece considera que el análisis de datos y la tecnología son esenciales para la detección eficaz de conductas anticompetitivas. De este modo, también invierte en una cantidad considerable de recursos para el desarrollo de herramientas generales y específicas basadas en las ciencias de datos y aplicaciones tecnológicas. Entre ellas, herramientas de *screening* específicas para la contratación pública, herramientas útiles para la definición de mercados geográficos, algoritmos automatizados de precios y obtención de datos y soluciones de visualización de datos.

3. Supervisión de la industria

14. La Dirección General de Inteligencia de Mercados vigila constantemente la economía mexicana a fin de detectar posibles conductas anticompetitivas y problemas relacionados con la competencia. Aunque los debates se centran sobre todo en los carteles, la competencia de la autoridad investigadora abarca otras conductas, como el abuso de posición dominante, así como las barreras a la competencia e infraestructuras esenciales.

15. Por tanto, las actividades de supervisión también se destinan a detectar pistas e indicios de diversos tipos de conductas y barreras anticompetitivas, bien mediante análisis económicos y de datos, como a través de diferentes fuentes de información (de acceso público, obtenidas a través de métodos de datos o facilitadas por las autoridades públicas en el marco de un memorando de acuerdo).

16. Las actividades de supervisión de la DGIM están en consonancia con sus prioridades. Cada cuatro años, el Pleno de Comisionados define el plan estratégico de la Cofece para fijar sus actividades y centrar sus esfuerzos, que van desde la promoción de la competencia a la aplicación de la ley. El plan estratégico define un conjunto de sectores

⁸ De acuerdo con los artículos 73 y 75 de la LFCE.

económicos prioritarios en función de su impacto en los hogares y la transversalidad, que para el periodo 2022-2025 son: alimentos y bebidas; transporte y logística; sector financiero; construcción y servicios inmobiliarios; sector energético; salud; contrataciones públicas y mercados digitales⁹.

17. La mayoría de las actividades de supervisión se centran en los sectores prioritarios antes referidos. No obstante, la autoridad investigadora puede ordenar a la DGIM que vigile otros sectores de la economía de acuerdo con sus legítimas competencias¹⁰.

18. En el siguiente subapartado, se abordarán las actividades de *screening* de carteles realizadas por la Cofece, cuyo éxito en el ámbito de la contratación pública ha sido enorme.

4. Screening de carteles

19. Uno de los principales ámbitos de atención de la autoridad investigadora, y en particular de la DGIM desde su creación, es el desarrollo y la implementación de herramientas de cribado o *screening*. El *screening* depende en gran parte del acceso a la información. Pese a las sofisticadas herramientas que pueden implementarse y la abundante bibliografía acerca del tema, la falta de información suficiente con un cierto grado de desagregación, coherencia y calidad limitará seguramente la eficacia de las iniciativas de cribado. Por consiguiente, en vez de centrarse en grandes sectores, el *screening* de la Cofece ha resultado eficaz, sobre todo, en la contratación pública federal y en los mercados regulados en los que se tiene acceso a la información.

20. La DGIM se ha centrado principalmente en el *screening* de comportamiento. Para ello, se ha inspirado en las buenas prácticas, como los patrones y los indicadores de comportamientos sospechosos, que se abordan en las Directrices para combatir la colusión en la contratación pública, así como varias recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹¹.

21. Con base en ello, la DGIM ha desarrollado criterios analíticos y de detección específicos, que tienen en cuenta variables relacionadas y no relacionadas con los precios, para cribar de forma sistemática conjuntos de datos relacionados con la contratación pública federal. En particular, el uso del *screening* de comportamiento en conjuntos de datos estructurados ayuda a detectar patrones sospechosos que, de ese modo, se someten a análisis más detallados.

22. Algunos ejemplos de los tipos de conducta que se han encontrado son:

- Patrones relacionados con los precios: precios similares o iguales entre distintos licitadores, diferencias relativas mínimas entre las diversas ofertas, precios considerablemente divergentes en las licitaciones (más bajos o más altos), coherencia de precios en distintos procedimientos de licitación a lo largo del tiempo, por mencionar algunos de ellos.
- Patrones no relacionados con los precios: rotación entre los licitadores en procesos similares en diferentes épocas, segmentación de productos y categorías en los

⁹ Para más información, consulte el siguiente enlace (en español): https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2022/03/PE2022-2025_VF.pdf.

¹⁰ La autoridad investigadora cuenta con autonomía técnica y operativa en los términos de la LFCE.

¹¹ Disponible en: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/competition-enforcement/fighting-bid-rigging-in-public-procurement.html>.

procedimientos de licitación, sospecha de renuncia o descalificación voluntaria de participantes, posible asignación de contratos adjudicadas por diferentes entidades de contratación para compensar pérdidas, entre otros.

23. Uno de los problemas habituales en las labores de *screening* se relaciona con la disponibilidad y la calidad de la información. Aunque la mayoría de los datos relativos a los procedimientos de contratación pública federal en México son públicos y se dispone de una plataforma centralizada de información (CompraNet), puede haber incoherencias en la captura de los datos y su comunicación cuando las entidades de contratación los envían al sistema. Además, las entidades de contratación suelen facilitar a CompraNet documentos y no datos estructurados.

24. En relación con el uso de la tecnología en el *screening*, la DGIM ha desarrollado y ha aplicado diferentes herramientas a esos efectos. Entre ellas, se encuentran el uso de la inteligencia artificial (IA), como las tecnologías de aprendizaje automático y aprendizaje profundo para el análisis de datos, así como las soluciones de tratamiento automatizado de datos. También hemos invertido en el desarrollo de las capacidades de datos, que abarcan desde su obtención hasta la visualización de los resultados.

25. Con relación al uso de la inteligencia artificial generativa (IAG), el planteamiento propuesto es experimental, respecto a la evaluación de los beneficios y los riesgos potenciales que presenta el uso de este tipo de tecnología en el *screening*. Se considera que la IAG puede resultar positiva y ventajosa en el análisis de grandes conjuntos de datos no estructurados, en particular, mediante el uso de los grandes modelos de lenguaje en el análisis de documentos y datos.

26. La Cofece viene utilizando tecnologías, como la IA y el análisis de datos, desde hace varios años. Por otra parte, la DGIM también ha desplegado mecanismos especializados con esta finalidad, además de contar con personal con habilidades y conocimientos adecuados para introducir tecnologías emergentes que respalden las labores de detección y *screening*.

27. Cabe añadir que, además, la DGIM también trabaja en *screening* estructural. Todo ello, con la finalidad de ampliar nuestras capacidades de supervisión y detección, al lograr que la labor de *screening* tenga un mayor ámbito y alcance. Para ello, en México, se ha considerado adaptar, desarrollar y entrenar más modelos partiendo de conjuntos de datos y la experiencia previa. Las aplicaciones de análisis estructural también se han desarrollado para sectores más amplios a fin de respaldar nuestras actividades de supervisión.

28. Conviene subrayar que las labores de cribado o *screening* que desarrolla la DGIM han llevado a la apertura de procedimientos, sobre todo, centrados en los contratos de adquisición de cuantía elevada y un gran impacto tanto en la economía mexicana como en la sociedad.

Por ejemplo, el 6 de junio de 2024, la Cofece hizo pública la apertura de una investigación en la contratación pública relacionada con la detección de trastornos metabólicos en recién nacidos¹², un elemento esencial para desarrollar este caso fue el *screening* de carteles, que también fue posible gracias a una colaboración institucional eficaz que facilitó el acceso a información fundamental y el conocimiento del mercado.

¹² Nota de prensa disponible en: <https://www.cofece.mx/cofeca-encuentra-indicios-de-acuerdos-ilegales-en-pruebas-medicas-para-recien-nacidos/#:~:text=El%20tamiz%20metab%C3%B3lico%20neonatal%20es,que%20puedan%20ser%20tratados%20oportunamente.>

29. Otro ámbito clave de las labores de *screening* también implica debatir y poner en común buenas prácticas con agencias colaboradoras de todo el mundo. Aunque el desarrollo y el uso del *screening* son tareas exclusivas de la Cofece, la Comisión busca establecer redes y relaciones con otros organismos para aprender de su experiencia y desafíos cuando efectúa los cribados.

30. Por último, partiendo de los datos relacionados con los procedimientos referidos en el apartado anterior, cabe destacar que las herramientas de detección proactiva, entre las que se incluye el *screening*, desplegadas por la autoridad investigadora, forman parte de su estrategia dirigida a lograr una mayor aplicación de la ley. En consecuencia, la Cofece desarrollará de forma proactiva y continua herramientas y mecanismos para mejorar sus capacidades de detección, lo que a su vez contribuye a generar incentivos para las solicitudes de clemencia.

31. En el siguiente subapartado, se describirán de forma sucinta las iniciativas de cooperación con otros organismos.

5. Cooperación con otros organismos

32. Como ya se ha mencionado, la Cofece ha suscrito varios memorandos de entendimiento con entidades públicas para reforzar sus iniciativas de aplicación de la normativa y acciones de promoción de la competencia. Además, se ha centrado en ampliar la política de competencia tanto a escala nacional como local. En este sentido, gracias a las iniciativas de cooperación interna de la Cofece, la autoridad investigadora ha conseguido reunir información y datos pertinentes que respaldan sus actividades de detección.

33. Asimismo, la Cofece y su autoridad investigadora mantienen una estrecha colaboración con organismos de competencia internacionales, lo que también se aplica a la detección de carteles. Un ejemplo es la iniciativa conjunta con la División Antimonopolios del Departamento de Justicia de los Estados Unidos (US DoJ, por sus siglas en inglés) y el Buró de Competencia de Canadá (CCB, por sus siglas en inglés) relacionada con la Copa Mundial de la FIFA 2026¹³.

34. Como parte de esta iniciativa conjunta, los tres organismos aúnan sus esfuerzos para detectar y combatir posibles conductas anticompetitivas relacionadas con el suministro de los bienes y servicios de la Copa Mundial de la FIFA 2026, puesto que Estados Unidos, Canadá y México acogerán este gran acontecimiento deportivo, que al mismo tiempo tiene una gran repercusión económica y social en cada país. Este proyecto conjunto presenta distintos elementos, que van desde la promoción y la divulgación de la competencia hasta la detección y la aplicación de la ley.

35. Por ello, la Cofece considera que la actual iniciativa conjunta con la US DoJ y el CCB es prioritaria a los fines de detección. Esta iniciativa abarca tanto la colaboración formal como la informal entre los diferentes equipos.

¹³ La nota de prensa de la Cofece está disponible en el siguiente enlace: <https://www.cofece.mx/cofece-lanza-iniciativa-conjunta-con-sus-homologas-de-estados-unidos-y-canada-en-el-marco-de-la-copa-mundial-de-la-fifa-2026/>.