

COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA

EXTRACTO del Dictamen Preliminar del Expediente IEBC-002-2017, emitido el veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Comisión Federal de Competencia Económica.- Autoridad Investigadora.- Expediente No. IEBC-002-2017.

EXTRACTO DEL DICTAMEN PRELIMINAR DEL EXPEDIENTE IEBC-002-2017, EMITIDO EL VEINTIUNO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO.

(Versión Pública del Dictamen Preliminar del Expediente IEBC-002-2017 disponible en www.cofece.mx)

La Autoridad Investigadora (AUTORIDAD INVESTIGADORA) de la Comisión Federal de Competencia Económica (COMISIÓN) realizó la investigación en el mercado de la producción, distribución y/o comercialización de leche bronca de bovino para uso industrial (LECHE BRONCA) con origen y/o destino en el estado de Chihuahua (MERCADO INVESTIGADO), concluyendo con la emisión del dictamen preliminar del expediente número IEBC-002-2017 (DICTAMEN PRELIMINAR) con fundamento en los artículos 28, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como en los artículos 1, 2, 3, 10, 12, fracciones I y XXX, 26, 27, 28, fracción XI, y 94, fracción III, de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE); 1, 2, 12 y 105 de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica (DISPOSICIONES); y 1, 2, 4, fracción III, 16 y 17, fracción XVI, del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica (ESTATUTO).

Derivado del análisis del marco normativo que regula el MERCADO INVESTIGADO, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA determinó preliminarmente que no existen condiciones de competencia efectiva en el MERCADO INVESTIGADO puesto que las disposiciones legales previstas en la Ley de Ganadería del estado de Chihuahua (LEY DE GANADERÍA)¹ y en el Protocolo para la Inspección y Análisis de la Calidad e Inocuidad de la Leche (PROTOCOLO)² conforman barreras normativas a la entrada y expansión; las cuales se relacionan con autorizaciones para el suministro de LECHE BRONCA a la INDUSTRIA LÁCTEA³ en el estado de Chihuahua y con dimensión geográfica regional que comprende a los MUNICIPIOS SUMINISTRADORES⁴ (MERCADO RELEVANTE), así como el establecimiento de requisitos de inspección y verificación de la calidad e inocuidad de la LECHE BRONCA que dificultan y restringen la entrada a SUMINISTRADORES⁵ provenientes de fuera del estado de Chihuahua. Dichas normativas generan efectos anticompetitivos constituyendo barreras a la competencia en términos de la fracción IV del artículo 3 de la LFCE.

En consecuencia, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA propone un conjunto de medidas correctivas consistentes en recomendaciones dirigidas a la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del estado de Chihuahua (SDR), al H. Congreso del estado de Chihuahua (CONGRESO DEL ESTADO), y al Poder Ejecutivo del estado de Chihuahua, con el objeto de que, en el ámbito de sus respectivas competencias, consideren reformar, derogar o abrogar diversas disposiciones normativas, así como realizar acciones tendientes a la aplicación de los principios de competencia en el MERCADO INVESTIGADO. La AUTORIDAD INVESTIGADORA considera que las medidas propuestas son idóneas, proporcionales y eficaces para eliminar las restricciones al funcionamiento eficiente del MERCADO INVESTIGADO.

En el DICTAMEN PRELIMINAR se describen inicialmente los antecedentes y la cronología de la investigación (**sección II**), al igual que las consideraciones de derecho que facultan a la AUTORIDAD INVESTIGADORA para la realización de la presente investigación (**sección III**). Posteriormente, se realiza una descripción del MERCADO

¹ Publicada en el Periódico Oficial del estado de Chihuahua, número noventa y nueve, de doce de diciembre de dos mil quince.

² Emitido mediante el Acuerdo SDR-AC-150/2017 del Secretario de Desarrollo Rural del Gobierno del estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial del Estado, número veinticuatro, de veinticinco de marzo de dos mil diecisiete.

³ Definida en el DICTAMEN PRELIMINAR como la industria dedicada al procesamiento o transformación de LECHE BRONCA.

⁴ Los MUNICIPIOS SUMINISTRADORES corresponden a ciento setenta y nueve (179) municipios ubicados en los estados de Zacatecas, Chihuahua, Sonora, Jalisco, Coahuila de Zaragoza, Nuevo León, Guanajuato, Durango, Aguascalientes, Sinaloa y San Luis Potosí. El listado detallado de los MUNICIPIOS SUMINISTRADORES se puede encontrar en el Anexo 7 "Lista de municipios que integran la dimensión geográfica del MERCADO RELEVANTE" del DICTAMEN PRELIMINAR.

⁵ Definidos en el DICTAMEN PRELIMINAR como AGENTES ECONÓMICOS que abastecen LECHE BRONCA a la INDUSTRIA LÁCTEA ubicada en el estado de Chihuahua, los cuales engloban a los AGENTES ECONÓMICOS que se dedica a la cría, engorda, aprovechamiento del ganado bovino para la producción LECHE BRONCA (PRODUCTORES), a los AGENTES ECONÓMICOS que realizan actividades de acopio y/o recolección de LECHE BRONCA y vende a la INDUSTRIA LÁCTEA (INTERMEDIARIOS) y a la INDUSTRIA LÁCTEA que participa en las TRANSACCIONES SECUNDARIAS.

INVESTIGADO, incluyendo su marco normativo, los AGENTES ECONÓMICOS⁶, las AUTORIDADES PÚBLICAS⁷ que en él intervienen y las características económicas del mismo (**sección IV**). Además, se determina el mercado relevante conforme al artículo 58 de la LFCE y las condiciones de competencia en este conforme al artículo 59 de la LFCE (**sección V**) y se presenta un análisis integral de los efectos anticompetitivos detectados que las barreras normativas a la entrada y expansión generan al proceso de competencia y libre concurrencia (**sección VI**). Por último, se exponen las propuestas de recomendaciones a diversas AUTORIDADES PÚBLICAS a efecto de eliminar los efectos anticompetitivos detectados y se analizan los principios de eficacia, mínima restricción y eficiencia de las medidas correctivas propuestas (**sección VII**). Para finalizar, se exponen los resolutivos (**sección VIII**). A continuación, se describen los elementos más relevantes de cada uno de las secciones antes mencionadas.

Conforme a los antecedentes y cronología de la investigación, a continuación, se realiza la síntesis de las actuaciones más relevantes que se llevaron a cabo dentro del expediente IEBC-002-2017 (EXPEDIENTE):

- I. El seis de julio de dos mil diecisiete, el Pleno de la COMISIÓN emitió la opinión OPN-003-2017, en la que se recomendó dejar sin efectos el PROTOCOLO con la finalidad de promover y proteger el proceso de libre concurrencia y competencia en la producción, distribución y comercialización de productos y subproductos lácteos, en beneficio de los consumidores del estado de Chihuahua.⁸
- II. El dos de agosto de dos mil diecisiete, la Secretaría de Economía solicitó ante esta COMISIÓN el inicio del procedimiento establecido en el artículo 94 de la LFCE.⁹
- III. El veinte de octubre de dos mil diecisiete, el Titular de la AUTORIDAD INVESTIGADORA emitió el acuerdo de inicio del procedimiento de investigación contenido en el artículo 94 de la LFCE.¹⁰
- IV. El ocho de noviembre de dos mil diecisiete, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el extracto del acuerdo de inicio de la investigación.¹¹
- V. El veintidós de mayo de dos mil dieciocho, el Titular de la AUTORIDAD INVESTIGADORA acordó ampliar el plazo de investigación del EXPEDIENTE por un periodo adicional de ciento veinte días hábiles, contado a partir del día siguiente a aquel en que concluyó el primer periodo, de conformidad con el artículo 94, fracción I, de la LFCE.¹²
- VI. El veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, se publicó el extracto del acuerdo de ampliación de la investigación en el sitio de Internet de la COMISIÓN.¹³
- VII. El veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho, el Titular de la AUTORIDAD INVESTIGADORA emitió el acuerdo de conclusión de la investigación, con lo cual se tuvo por concluido el segundo periodo de la investigación.¹⁴
- VIII. El veinticinco de octubre de dos mil dieciocho, se publicó el extracto del acuerdo de conclusión de la investigación en el sitio de Internet de la COMISIÓN.¹⁵
- IX. El veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho, el Titular de la AUTORIDAD INVESTIGADORA emitió el DICTAMEN PRELIMINAR, de conformidad con lo establecido en la fracción III del artículo 94 de la LFCE.¹⁶

Posteriormente, en el DICTAMEN PRELIMINAR se describen las consideraciones de derecho que facultan a la AUTORIDAD INVESTIGADORA para la realización de la investigación.

⁶ De conformidad con el artículo 3, fracción I, de la LFCE AGENTE ECONÓMICO es 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.

⁷ De conformidad con el artículo 3, fracción III, de la LFCE, AUTORIDAD PÚBLICA es toda autoridad de la Federación, de los Estados, de la Ciudad de México y de los municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y de cualquier otro ente público.

⁸ Información contenida en las páginas siete y ocho de la opinión referida. Folio 011102 del EXPEDIENTE, documento "Opinión OPN-002-2017".

⁹ Información visible a folio 000001 al 00030 del EXPEDIENTE.

¹⁰ Información visible a folio 000353 al 000365 del EXPEDIENTE.

¹¹ Información visible a folio 000395 del EXPEDIENTE.

¹² Información visible a folio 005625 al 005626 del EXPEDIENTE.

¹³ Disponible para consulta en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/05/IEBC_002_2017_1_AcuerdoAmpliacion.pdf

¹⁴ Información visible a folio 005625 a 005626 del EXPEDIENTE.

¹⁵ Disponible para consulta en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/10/IEBC_002_2017_AcuerdoConclusion.pdf

¹⁶ Información visible a folio 011204 al 011535 del EXPEDIENTE.

En la sección IV referente a la descripción del MERCADO INVESTIGADO, se expone el marco normativo del MERCADO INVESTIGADO, en el cual esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa diversas disposiciones que permiten el control de la producción de la LECHE BRONCA en el estado de Chihuahua; la inspección de movilización de productos pecuarios¹⁷ con origen y/o destino en el estado de Chihuahua y la regulación sobre la calidad e inocuidad de los productos pecuarios del estado mencionado. Los principales ordenamientos aplicables a LECHE BRONCA, directamente o como producto pecuario, en el MERCADO INVESTIGADO son la LEY DE GANADERÍA y el PROTOCOLO.

Posteriormente, en la misma sección, se enlistan los AGENTES ECONÓMICOS que participan en el MERCADO INVESTIGADO y los GRUPOS DE INTERÉS ECONÓMICO¹⁸, atendiendo al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación referente al concepto y elementos que integran a dichos grupos. En particular, se describen las funciones y facultades de las AUTORIDADES PÚBLICAS relacionadas con el MERCADO INVESTIGADO, la SDR y la Comisión Estatal para la Protección contra Riesgos Sanitarios del estado de Chihuahua (COESPRIS). Del total de AGENTES ECONÓMICOS que participan en el MERCADO INVESTIGADO, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA identificó a trece AGENTES ECONÓMICOS, cinco GRUPOS DE INTERÉS ECONÓMICOS y dos AUTORIDADES PÚBLICAS que participan en el MERCADO INVESTIGADO, a los cuales se les realizó requerimientos y solicitudes de información, respectivamente, en la presente investigación.

Asimismo, en la misma sección se analizan las características económicas del MERCADO INVESTIGADO, con la finalidad de contextualizar y aportar elementos analíticos desarrollados en el DICTAMEN PRELIMINAR. Entre los principales elementos expuestos, destacan los siguientes:

1. Descripción de la cadena de valor de la LECHE BRONCA: se consideran los eslabones de producción primaria, suministro (comercialización y distribución) y procesamiento industrial.

Dentro de la cadena de valor de la LECHE BRONCA, la comercialización de LECHE BRONCA en el MERCADO INVESTIGADO, se refiere a los esquemas conforme a los que se realiza la vinculación entre la oferta primaria del producto y la INDUSTRIA LÁCTEA, los cuales pueden darse a través de tres modalidades que se definen como canales de comercialización: **i)** la comercialización directa del PRODUCTOR a la INDUSTRIA LÁCTEA (CANAL DIRECTO); **ii)** la intermediación entre los eslabones de producción e INDUSTRIA LÁCTEA (CANAL DE INTERMEDIACIÓN), y **iii)** las TRANSACCIONES SECUNDARIAS¹⁹. Por su parte, la distribución de la LECHE BRONCA corresponde a los mecanismos de recolección y transporte. Estos mecanismos son diversos y dependen del volumen, sistema de producción, tipo de comercializador, grado de integración de los distintos eslabones de la cadena láctea y destino final del producto.

2. Los modelos de organización industrial que se observan en el MERCADO INVESTIGADO y que están relacionados con el suministro de LECHE BRONCA son: **i)** integración vertical en uno o varios eslabones de la cadena de la LECHE BRONCA; **ii)** integración horizontal entre PRODUCTORES, y **iii)** las relaciones comerciales estrechas de mediano y largo plazo entre SUMINISTRADORES y la INDUSTRIA LÁCTEA.

Respecto a las relaciones verticales, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa a AGENTES ECONÓMICOS con modelos de integración completa, es decir, en los segmentos de la cadena productiva que van desde la producción primaria, el procesamiento industrial y la distribución de los DERIVADOS o PRODUCTOS LÁCTEOS²⁰ hasta

¹⁷ Según información de la SDR, se identifica a la LECHE BRONCA como producto pecuario estratégico.

¹⁸ **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]. Tesis: I.4c.A. J/66, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época; Tomo XXVIII, noviembre de 2008.

¹⁹ Definidos en el DICTAMEN PRELIMINAR como la venta de excedentes de LECHE BRONCA entre la INDUSTRIA LÁCTEA.

²⁰ Definidos en el DICTAMEN PRELIMINAR como productos obtenidos a partir de la LECHE BRONCA o sus componentes y otros ingredientes funcionalmente necesarios para su elaboración, incluidos los productos con grasa vegetal.

los consumidores finales. Así como a los AGENTES ECONÓMICOS que optan por la constitución de sociedades de manera que les permite actuar como una sola unidad económica y coordinarse entre sí para alcanzar un objetivo común en la producción, distribución y/o comercialización de LECHE BRONCA.

En relación con las relaciones horizontales, se observa que los PRODUCTORES se agrupan entre sí, adoptando un modelo de organización a modo de cooperativas o sociedades. Estos modelos de organización no tienen asociada una actividad industrial, sino que participan como SUMINISTRADORES de la LECHE BRONCA. Finalmente, las relaciones comerciales estrechas se identifican como aquellas que se basan en las relaciones comerciales de mediano y largo plazo, las cuales se fundamentan en el establecimiento continuo de compromisos entre SUMINISTRADORES y la INDUSTRIA LÁCTEA.

3. En cuanto a los elementos de la formación de precios de la LECHE BRONCA para uso industrial, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que los precios responden a varios factores, entre ellos: **i)** los niveles de producción y la demanda de la INDUSTRIA LÁCTEA; **ii)** el grado de interrelación de los AGENTES ECONÓMICOS; **iii)** la calidad de la LECHE BRONCA; **iv)** la existencia de excedentes, y **v)** los precios nacionales e internacionales de los DERIVADOS O PRODUCTOS LÁCTEOS. Además, el comportamiento del “*precio medio rural de leche de bovino por entidad federativa*”, publicado por el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, el cual se considera como una primera referencia.

4. Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA analiza la situación actual de la oferta y la demanda de LECHE BRONCA en el MERCADO INVESTIGADO. Respecto a la oferta primaria se analiza, con información estadística disponible, los diferentes componentes de esta como son: el inventario ganadero, las unidades de producción, la estacionalidad de la producción y las principales regiones productoras en un contexto nacional y regional. Asimismo, la situación actual de la demanda aborda la localización de la demanda de LECHE BRONCA, es decir, de la INDUSTRIA LÁCTEA, el consumo de LECHE BRONCA y la estacionalidad de la demanda.

En específico, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA, de acuerdo con información proporcionada por la COESPRIS, observa que el estado de Chihuahua dispone de una INDUSTRIA LÁCTEA conformada por ciento cincuenta y siete (157) queserías, siete (7) pasteurizadoras y una secadora de LECHE BRONCA en las que se elabora una gran variedad de DERIVADOS O PRODUCTOS LÁCTEOS. Los anteriores procesadores industriales adquieren LECHE BRONCA principalmente en el estado de Chihuahua y en los municipios ubicados en los estados de Coahuila, Durango y Jalisco; así como en municipios ubicados en los estados de Guanajuato, Zacatecas, Sonora y Aguascalientes, en menor medida.

En la sección correspondiente al análisis de competencia (**sección V**), se realiza una breve descripción de la barrera normativa, seguido de la definición del mercado relevante y el análisis de las condiciones de competencia prevalecientes en el MERCADO INVESTIGADO. De esta forma, con base en la información allegada, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA determinó preliminarmente que el mercado relevante corresponde al **suministro de LECHE BRONCA en el estado de Chihuahua y con dimensión geográfica que comprende los MUNICIPIOS SUMINISTRADORES**, en consideración de los siguientes elementos:

- i) Desde el lado de la demanda, la LECHE BRONCA no tiene sustitutos, en su dimensión producto, dado que se constató que las características y el uso de las leches crudas de ovino y de cabra restringen su sustituibilidad con la LECHE BRONCA en la elaboración de DERIVADOS O PRODUCTOS LÁCTEOS por parte de la INDUSTRIA LÁCTEA. En particular, se constató que el uso del ganado ovino a nivel nacional es para la obtención de carne y piel, y en menor medida la utilización de su leche. Respecto del ganado caprino, se constató que su disponibilidad a nivel de la producción nacional la vuelven insuficiente para abastecer las necesidades productivas de la INDUSTRIA LÁCTEA.

Además, los consumidores –la INDUSTRIA LÁCTEA–, debido a las limitaciones impuestas por normativas a nivel nacional, no puede sustituir a la LECHE BRONCA por PRODUCTOS O DERIVADOS LÁCTEOS intermedios de ésta para la elaboración de ciertos DERIVADOS O PRODUCTOS LÁCTEOS de consumo final²¹. Finalmente, se corroboró que la LECHE BRONCA es el principal insumo para la INDUSTRIA LÁCTEA en la elaboración de DERIVADOS O PRODUCTOS LÁCTEOS intermedios²².

- ii) Desde la perspectiva de la oferta, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA constató lo siguiente:

²¹ Se entiende por DERIVADOS O PRODUCTOS LÁCTEOS de consumo final a aquellos como leches pasteurizadas, yogures, quesos, entre otros.

²² Se entiende por DERIVADOS O PRODUCTOS LÁCTEOS intermedios a aquellos productos que tras su elaboración son demandados como insumos para elaborar productos de consumo final por la INDUSTRIA LÁCTEA u otras industrias de alimentos.

- a) Es inviable reorientar la capacidad productiva de un hato especializado en la producción de carne de bovino hacia la producción de LECHE BRONCA debido a que: **1)** la productividad está ligada a aspectos genéticos del ganado bovino que implican un elevado grado de especialización y **2)** la productividad no podría ser reorientada de manera rápida y eficaz. Por lo anterior, la reorientación del hato ganadero no implicaría una alternativa efectiva.
 - b) Respecto a la producción primaria, se identificó que existen sistemas de producción de LECHE BRONCA que no ameritan una elevada inversión para que un nuevo competidor entre al mercado o uno existente expanda su capacidad de producción. Sin embargo, se detectó que existen limitaciones en la productividad de estos sistemas por la baja escala de producción y baja eficiencia. Adicionalmente, se constató que la sola entrada de un nuevo participante no implica un efecto competitivo sobre el nivel de precios debido a que inicialmente la capacidad productiva del ganado bovino es baja y crece en función del número de partos realizados. Por otra parte, la expansión de la capacidad productiva en la producción primaria requiere aplicar procesos de mejoramiento que son lentos de implementar y costosos.
 - c) La expansión de la oferta en el suministro de LECHE BRONCA a través de los canales de comercialización CANAL DIRECTO y CANAL DE INTERMEDIACIÓN, al estar ligada al incremento y variabilidad de la producción primaria, es plausible. Asimismo, se constató que la expansión de la oferta en las TRANSACCIONES SECUNDARIAS es factible debido a que la INDUSTRIA LÁCTEA puede disponer del insumo durante todo el año, dado los modelos de aprovisionamiento, las previsiones de compra y los compromisos adquiridos con los proveedores del insumo.
- iii)** Desde la perspectiva de la oferta y dado el carácter perecedero de la LECHE BRONCA, la dimensión geográfica del MERCADO RELEVANTE se determina por los tiempos máximos y condiciones especiales que se requieren para su traslado. Por otra parte, la probabilidad que tiene la INDUSTRIA LÁCTEA de acudir a otros mercados está relacionada con diferentes factores, de forma tal que los municipios que representan una mayor presión competitiva dentro del MERCADO RELEVANTE son aquellos en los que: **a)** la distancia de traslado de la LECHE BRONCA no afecte la calidad e inocuidad del insumo, toda vez que el tiempo y movilización del insumo tiende a afectar diversos parámetros de medición de la calidad; **b)** el PRECIO DE COMPRAVENTA²³ sea inferior al que la INDUSTRIA LÁCTEA pueda obtener dentro de su área geográfica de mayor influencia, y **c)** exista una disponibilidad suficiente del insumo —excedentes de producción— como un elemento para minimizar el costo unitario de traslado.
- iv)** El PROTOCOLO constituye una restricción normativa que limita el acceso de la INDUSTRIA LÁCTEA a fuentes de abasto alternativas de LECHE BRONCA desde municipios fuera del estado de Chihuahua.

Una vez definido el MERCADO RELEVANTE, acorde al artículo 58 de la LFCE, se exponen los elementos para resolver sobre condiciones de competencia efectiva en el MERCADO RELEVANTE en los términos establecidos en el artículo 59 de la LFCE, en correlación con los artículos 7 y 8 de las DISPOSICIONES. Con base en dichos elementos, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA determinó preliminarmente que no existen condiciones de competencia efectiva en el MERCADO RELEVANTE. Lo anterior derivado principalmente de la existencia de barreras normativas que se desprenden de las disposiciones jurídicas aplicables al MERCADO INVESTIGADO.

Conforme a la información que obra en el EXPEDIENTE, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA identificó preliminarmente que el suministro de LECHE BRONCA en el estado de Chihuahua se encuentra disperso en un amplio número de SUMINISTRADORES, por lo que no existe algún AGENTE ECONÓMICO que por sí mismo pueda fijar precios o restringir el abasto de dicho insumo en el MERCADO RELEVANTE. No obstante, se demostró que la LEY DE GANADERÍA, así como la materialización de algunos de sus artículos mediante el PROTOCOLO, distorsionan el proceso de competencia económica en dicho mercado. Lo anterior al establecer: **i)** la autorización para la introducción o salida de productos pecuarios en el estado de Chihuahua; **ii)** los puntos de inspección y las especificaciones, procedimientos y métodos conforme a los cuales se lleva a cabo la inspección de la LECHE BRONCA, y **iii)** las facultades que favorecen la creación de barreras normativas.

Respecto al primer punto, autorización para la introducción o salida de productos pecuarios, y conforme al análisis realizado a los artículos de la LEY DE GANADERÍA y el PROTOCOLO, los SUMINISTRADORES que pretendan realizar internaciones de LECHE FLUIDA²⁴ a granel, en particular LECHE BRONCA, al estado de Chihuahua deben presentar la documentación de propiedad y de movilización del lugar de origen y destino ante el inspector en el

²³ Definido en el DICTAMEN PRELIMINAR como el precio unitario al cual la INDUSTRIA LÁCTEA adquiere la LECHE BRONCA, sin importar el canal de comercialización por lo cual se realice dicha adquisición.

²⁴ Definida en el DICTAMEN PRELIMINAR como la secreción de la glándula mamaria de los mamíferos, excluyendo el producto obtenido cinco días después del parto, sin haber sufrido ningún proceso industrial y sin envasar.

punto de entrada al estado; así como acreditar que el producto que se pretende introducir es el señalado en la documentación. Al respecto, se identificó que, las referidas disposiciones no especifican cuál es la documentación necesaria o idónea para acreditar la propiedad o para autorizar la movilización. De manera adicional, la LEY DE GANADERÍA establece que la movilización de productos y subproductos lácteos debe ampararse con dictámenes vigentes de pruebas de tuberculosis y brucelosis y, en su caso, con el análisis de la calidad de la LECHE FLUIDA.

En correlación con el punto dos, definición de los puntos de inspección, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA constató que, desde la entrada en vigor del PROTOCOLO, se ha establecido un único punto de inspección para la revisión de LECHE FLUIDA, la cual incluye a la LECHE BRONCA. De acuerdo con lo establecido en el PROTOCOLO, dicho punto de inspección para el ingreso de la LECHE FLUIDA se encuentra ubicado en la Carretera Federal 49, tramo Jiménez–Zavalza (y/o Zavala), poblado Jiménez, municipio de Jiménez, al borde del municipio de Jiménez, Chihuahua (PUNTO DE INSPECCIÓN). De acuerdo con información suministrada por la SDR, el PUNTO DE INSPECCIÓN inició actividades a partir del mes de abril del año dos mil diecisiete.

En virtud de lo anterior, y aunado a que las disposiciones contenidas en el PROTOCOLO están orientadas únicamente a la verificación e inspección de la leche fluida que pretende ser ingresada al estado de Chihuahua, se constató que existe una aplicación diferenciada de dicho instrumento, tal como se precisa en la sección VI.2. del DICTAMEN PRELIMINAR. Por ende, el PROTOCOLO al implicar, *de facto*, la revisión de la leche fluida de origen foráneo y no de la leche fluida de origen interno, limita la entrada de actuales y potenciales competidores de estados distintos al estado de Chihuahua en el suministro de LECHE BRONCA en dicho estado.

Asimismo, no pasa desapercibido por esta AUTORIDAD INVESTIGADORA que la legislación federal señala que corresponde al Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria la autorización de los Puntos de Verificación e Inspección (PVI), en los que las inspecciones serán aplicables únicamente a mercancías pecuarias reguladas, de acuerdo con la normatividad federal vigente. No obstante, conforme a las manifestaciones realizadas por dicha autoridad, *“la [LECHE BRONCA] desde el punto de vista zoonosanitario para su movilización, no es una mercancía regulada”*.

Aunado a lo anterior, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA constató que el control y eventual erradicación de la brucelosis que constituye la finalidad del PROTOCOLO, se lleva a cabo a través de la restricción de la movilización de los animales infectados y, por ende, el monitoreo de la leche no constituye un diagnóstico, sino una medida de vigilancia epidemiológica que debe llevarse a cabo en unidades de producción. Además, de acuerdo con la normativa federal vigente, no se exige la revisión de la leche en tránsito.

Finalmente, con respecto al punto tres, las facultades conferidas a la SDR en la LEY DE GANADERÍA son consideradas por esta AUTORIDAD INVESTIGADORA como facilitadoras de actos o disposiciones normativas que indebidamente impiden y distorsionan el proceso de competencia y libre concurrencia. Esto se ha materializado con la emisión, publicación y entrada en vigor del PROTOCOLO, constituyéndose en una barrera normativa.

Conforme a los elementos expuestos en el DICTAMEN PRELIMINAR, las disposiciones del PROTOCOLO están orientadas a la generación de requisitos o restricciones que dificultan la internación de productos pecuarios, en este caso, de LECHE BRONCA, constituyendo barreras normativas con efectos adversos al proceso de competencia económica en el MERCADO INVESTIGADO. Como se refiere en párrafos anteriores, el PROTOCOLO tiene una aplicación diferenciada en función de la procedencia geográfica de la LECHE FLUIDA -y por lo tanto, LECHE BRONCA-, ya que impone requisitos de verificación adicionales a los oficialmente establecidos por las autoridades federales y, por lo tanto, dificultan y restringen la entrada a SUMINISTRADORES provenientes de estados distintos al estado de Chihuahua. Además de generar ventajas artificiales en favor de los SUMINISTRADORES que se ubican dentro del estado de Chihuahua, el PROTOCOLO ha tenido como efecto inhibir la entrada de competidores actuales o potenciales en el SUMINISTRO de LECHE BRONCA en el MERCADO INVESTIGADO.

Respecto de las especificaciones, procedimientos y métodos conforme a los cuales se lleva a cabo la inspección de la LECHE BRONCA que se introduce al estado de Chihuahua, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que para los SUMINISTRADORES y la INDUSTRIA LÁCTEA —como demandante de LECHE BRONCA— no existe claridad con respecto a la documentación, el momento, circunstancias y criterios bajo los cuales se realiza la inspección de la LECHE BRONCA. Por ende, la INDUSTRIA LÁCTEA enfrenta una mayor incertidumbre y mayores costos para la internación del producto en cuestión.

En relación con el comportamiento reciente de los AGENTES ECONÓMICOS, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA encontró que existen SUMINISTRADORES dentro del MERCADO RELEVANTE que han participado en: **i)** el establecimiento e impulso del PROTOCOLO, y **ii)** el proyecto denominado *“reordenamiento del mercado de la*

leche” y la creación del Consejo Consultivo de la Leche y Productos Lácteos del estado de Chihuahua (CONSEJO)²⁵. Respecto de la elaboración del PROTOCOLO, se constató, a través de fuentes públicas, que el titular de la SDR manifestó que el PROTOCOLO se emitió con el propósito de brindar mayor apoyo a los PRODUCTORES y propiciar su organización. Además, a través de su página electrónica oficial, la SDR informó sobre el apoyo brindado a los PRODUCTORES por medio de la devolución de LECHE BRONCA proveniente de los estados de Coahuila, Jalisco y Durango. Asimismo, reveló que las devoluciones de LECHE BRONCA habían sido solicitadas en reiteradas ocasiones por los PRODUCTORES del estado de Chihuahua.

Respecto del “*reordenamiento del mercado de la leche*”, se encontró que las acciones de los SUMINISTRADORES dentro del estado de Chihuahua, con el apoyo de la SDR, también están encaminadas a la instauración de un sistema para la coordinación y comunicación entre los AGENTES ECONÓMICOS y las AUTORIDADES PÚBLICAS de dicho estado. Al respecto, de información pública que obra en el EXPEDIENTE, se constató que la SDR, en conjunto con los SUMINISTRADORES de dicha entidad, trabajó en un proyecto al cual denominó el “*reordenamiento del mercado de leche*” y por virtud del cual pretende implementar diversas estrategias en beneficio del sector lechero del estado de Chihuahua. Es importante señalar que se constató que algunos AGENTES ECONÓMICOS que participan en el MERCADO INVESTIGADO son miembros del CONSEJO.

En este sentido, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA concluyó que las disposiciones jurídicas referidas y contenidas en la LEY DE GANADERÍA y el PROTOCOLO constituyen barreras normativas a la competencia y libre concurrencia en términos de la fracción IV del artículo 3 de la LFCE, toda vez que indebidamente impiden y distorsionan el proceso de competencia y libre concurrencia en el MERCADO INVESTIGADO. Tras determinar preliminarmente la falta de condiciones de competencia efectiva, en el DICTAMEN PRELIMINAR se presenta un análisis integral de los efectos adversos que las barreras normativas a la entrada y expansión generan al proceso de competencia y libre concurrencia.

De acuerdo con la información proporcionada por la SDR, entre abril de dos mil diecisiete a enero de dos mil dieciocho, el punto de inspección reportó trecientos ochenta (380) inspecciones de LECHE BRONCA con motivo del PROTOCOLO, de las cuales: doscientas cincuenta y dos (252) resultaron “aprobadas”, ciento veintisiete (127) “no aprobadas” y una (1) se trató de un “regreso voluntario”. El volumen inspeccionado en ese periodo ascendió a diecisiete millones quinientos sesenta y nueve mil seiscientos sesenta y cuatro (17,569,664) litros de LECHE BRONCA, de los cuales seis millones cuatrocientos cuarenta mil quinientos veintiún (6,440,521) litros resultaron no aprobados. Entre los principales efectos anticompetitivos de la aplicación del PROTOCOLO, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA destaca:

Efecto 1: Obstaculiza artificialmente la entrada de actuales y potenciales SUMINISTRADORES de LECHE BRONCA lo cual implica, *de facto*, una restricción de abasto para la INDUSTRIA LÁCTEA en el estado de Chihuahua, ya que:

- i) Genera ventajas artificiales para SUMINISTRADORES de LECHE BRONCA ubicados en el estado de Chihuahua en relación con los SUMINISTRADORES foráneos:
 - a. Por la ubicación del PUNTO DE INSPECCIÓN establecido por la SDR, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que el cien por ciento (100%) de las inspecciones analizadas fueron realizadas a SUMINISTRADORES ubicados fuera de las fronteras del estado de Chihuahua, que tenían como destino a la INDUSTRIA LÁCTEA ubicada en dicho estado. Del total de las inspecciones, el cuarenta y siete punto nueve por ciento (47.9%) correspondieron a LECHE BRONCA con origen en Coahuila; cuarenta y siete punto dos por ciento (47.2%) con origen en Durango y cuatro punto uno por ciento (4.1%) con origen en Jalisco.
 - b. Del total de las inspecciones realizadas en el periodo analizado, el cincuenta y siete punto cuatro por ciento (57.4%) tenían como destino al AGENTE ECONÓMICO 1 de la INDUSTRIA LÁCTEA.
 - c. El AGENTE ECONÓMICO 2 de la INDUSTRIA LÁCTEA fue el único caso al que le fueron aprobadas el cien por ciento (100%) de las inspecciones, las cuales representaron el diez punto ocho por ciento (10.8%) de las inspecciones analizadas.
 - d. Considerando los modelos organizacionales, el ochenta y cuatro punto tres por ciento (84.3%) de las inspecciones analizadas correspondieron a destinos cuyos AGENTES ECONÓMICOS pertenecen a esquemas organizacionales independientes.
- ii) Incrementa injustificadamente el riesgo de incurrir en mermas por tiempos de inspección a la LECHE BRONCA.

²⁵ Creado mediante el Acuerdo 184/2017, publicado en el Periódico Oficial del estado de Chihuahua el veintitrés de diciembre de dos mil diecisiete.

- a. Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observó que la duración promedio de las inspecciones fue de una (1) hora con veintiún (21) minutos²⁶, siendo el máximo registrado de seis (6) horas con cuarenta y siete minutos (47) para el mes de mayo del dos mil diecisiete y el mínimo registrado de diez (10) minutos en septiembre del mismo año.
 - b. El incremento en los tiempos de traslado de la LECHE BRONCA derivado de las inspecciones por el PROTOCOLO, aumenta la probabilidad de que los SUMINISTRADORES incurran en riesgos asociados a la alteración de las características fisicoquímicas de la LECHE BRONCA. Además, distorsiona los tiempos máximos de traslado de la LECHE BRONCA al imponer un tiempo de revisión promedio de una (1) hora con veintiún (21) minutos, situación que reduce la distancia desde donde la INDUSTRIA LÁCTEA del estado de Chihuahua puede acudir para abastecerse del insumo.
- iii)** Desincentiva el suministro de LECHE BRONCA proveniente de MUNICIPIOS SUMINISTRADORES de fuera del estado de Chihuahua.
- a. Los principales SUMINISTRADORES fuera del estado de Chihuahua se encuentran en los estados de Coahuila, Durango y Jalisco. Por ende, son los principales afectados por las inspecciones realizadas con la implementación del PROTOCOLO. Dichos AGENTES ECONÓMICOS enfrentan un mayor nivel de riesgo de mermas derivado del incremento en los tiempos de traslado del producto por la aplicación de las pruebas para el ingreso al estado de Chihuahua.
 - b. Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que los SUMINISTRADORES ubicados fuera del estado de Chihuahua tienen menos incentivos para proveer del insumo a la INDUSTRIA LÁCTEA debido a las posibles mermas en LECHE BRONCA por rechazos y mayor deterioro en la calidad por la retención del insumo por el tiempo de espera en el PUNTO DE INSPECCIÓN.
- iv)** Inhibe artificialmente la movilidad de mercancías entre el estado de Chihuahua y el resto de los estados de la república y el comercio interestatal.
- a. La implementación del PROTOCOLO inhibe la movilidad y el suministro de LECHE BRONCA proveniente de MUNICIPIOS SUMINISTRADORES que se encuentran fuera del estado de Chihuahua. Lo anterior representa una barrera artificial al comercio interestatal, toda vez que la distribución de competencias dentro del marco establecido en la CPEUM se basa en que: i) todo aquello que no esté expresamente atribuido a la Federación es competencia de las entidades federativas²⁷, y ii) las facultades que están prohibidas para los estados se entienden otorgadas a la Federación, si se encuentran previstas en la CPEUM.

Efecto 2: Restringe la oferta habitual de LECHE BRONCA a integrantes de la INDUSTRIA LÁCTEA y disminuye la eficiencia de los procesos logísticos en el suministro de LECHE BRONCA.

- i)** Disminuye el volumen habitual del suministro proveniente de SUMINISTRADORES ubicados fuera del estado de Chihuahua. Tras la aplicación del PROTOCOLO, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que la INDUSTRIA LÁCTEA ve limitada las opciones de aprovisionamiento, incluso la adquisición de los excedentes que comúnmente encontraba como compras de oportunidad fuera de dicho estado. Al restringir el ingreso de proveedores habituales, el PROTOCOLO ha contribuido a la pérdida o disminución de relaciones comerciales habituales con SUMINISTRADORES de otros estados de la República. En este sentido, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que las afectaciones repercuten en mayor medida a la INDUSTRIA LÁCTEA que no se encuentra integrada verticalmente con los SUMINISTRADORES.
- ii)** Afecta la eficiencia en los procesos logísticos del suministro de LECHE BRONCA a la INDUSTRIA LÁCTEA. La implementación del PROTOCOLO ha provocado ineficiencias en la logística de entrega en planta de la LECHE BRONCA a la INDUSTRIA LÁCTEA por parte de los SUMINISTRADORES ubicados fuera del estado de Chihuahua. Las ineficiencias proceden de las distorsiones en tiempo y los mayores costos de logística que deben asumir los SUMINISTRADORES y la INDUSTRIA LÁCTEA. Respecto del tiempo, las inspecciones realizadas han representado un incremento en el tiempo promedio de traslado de ochenta y un (81) minutos. Un mayor tiempo de traslado incrementa los riesgos de contaminación de dicho insumo.

Respecto del incremento de los costos de logística, los SUMINISTRADORES y la INDUSTRIA LÁCTEA, con la necesidad de aminorar el riesgo de la inspección y devolución del insumo, incorporan nuevos procesos en la logística como: **a)** inversiones fuera del estado de Chihuahua para pasteurizar la LECHE BRONCA en el punto de origen a fin de disminuir el riesgo de ser rechazada en el punto de inspección, y **b)**

²⁶ Considerando trecientas cuarenta y un (341) inspecciones que contienen hora de inicio y hora de finalización de la inspección. Información visible a folio 000747 del EXPEDIENTE.

²⁷ Artículo 124 de la CPEUM.

incremento innecesario en los costos productivos y en el tiempo para entrega del insumo a la planta industrial. Resalta que, debido a los riesgos de contaminación, toda la LECHE BRONCA que se traslada a las plantas procesadoras debe ser pasteurizada independientemente si ésta fue previamente pasteurizada.

Efecto 3: Incrementa el nivel de PRECIOS DE COMPRAVENTA de la LECHE BRONCA y genera pérdida en el bienestar de los consumidores. En particular se destacan:

- i) Se observaron incrementos no transitorios en los PRECIOS DE COMPRAVENTA de LECHE BRONCA pagados por la INDUSTRIA LÁCTEA. En particular, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que: **a)** el incremento en el nivel de PRECIOS DE COMPRAVENTA por parte de la INDUSTRIA LÁCTEA ha sido sostenido tras la aplicación del PROTOCOLO; **b)** la evolución en el PRECIO DE COMPRAVENTA no ha sido la esperada conforme a los movimientos estacionales de la misma; **c)** las variaciones al alza en el PRECIO DE COMPRAVENTA es estadísticamente atribuible al PROTOCOLO, y **d)** existen efectos diferenciados sobre la INDUSTRIA LÁCTEA en relación al alza en los PRECIOS DE COMPRAVENTA en función de los modelos organizacionales observados, perjudicando más a los industriales que no se encuentran verticalmente integrados con SUMINISTRADORES.
- ii) Incremento en el nivel del Precio Medio Rural (PMR) en el estado de Chihuahua (precio de referencia pagado al productor ganadero de LECHE BRONCA). Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA estimó que la implementación del PROTOCOLO generó un incremento de alrededor del cuatro por ciento (4%) sobre el nivel promedio del PMR de los municipios ubicados dentro del estado de Chihuahua, en relación con el nivel del PMR para el resto de los municipios productores a nivel nacional.
- iii) Pérdida neta en el bienestar social. Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que el incremento generalizado en el nivel del PRECIO DE COMPRAVENTA de la LECHE BRONCA y en el nivel del PMR han impactado en el nivel de eficiencia prevaleciente en el MERCADO RELEVANTE, principalmente porque: **a)** los demandantes de LECHE BRONCA dentro del estado de Chihuahua han tenido que pagar un sobreprecio en la adquisición de dicho insumo; **b)** existe el riesgo de traslado del mayor costo del insumo a los consumidores finales, a través de un mayor incremento en el nivel de precios de los DERIVADOS O PRODUCTOS LÁCTEOS, y **c)** los SUMINISTRADORES fuera del estado de Chihuahua no sólo están asumiendo mayores costos logísticos, sino que asumen costos de salida al perder clientes con quienes habían establecido una relación comercial.
- iv) En particular, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA estimó que el sobreprecio de la LECHE BRONCA implicó una reducción en el excedente de los demandantes de, por lo menos, doscientos setenta y nueve millones ochocientos setenta y nueve mil pesos m.n. (\$279,879,000 m.n.) que se transfirió a los SUMINISTRADORES locales²⁸.

Efecto 4. Alteración asimétrica de la posición competitiva de los AGENTES ECONÓMICOS.

- i) Rechazos de LECHE BRONCA concentrados en ciertos AGENTES ECONÓMICOS.
 - a. Del volumen total de LECHE BRONCA inspeccionada, entre abril de dos mil diecisiete a enero de dos mil dieciocho, el noventa y cinco punto uno por ciento (95.1%) correspondió al ingreso de LECHE BRONCA con destino a cuatro AGENTES ECONÓMICOS de la INDUSTRIA LÁCTEA: AGENTE ECONÓMICO 1, con cincuenta y siete punto cuatro por ciento (57.4%); AGENTE ECONÓMICO 3, diecisiete punto siete por ciento (17.7%); AGENTE ECONÓMICO 2, diez punto ocho por ciento (10.8%), y AGENTE ECONÓMICO 4, nueve punto dos por ciento (9.2%).
 - b. Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que AGENTE ECONÓMICO 1 reportó un total de doscientas trece (213) inspecciones durante dicho periodo y las devoluciones significaron el cuarenta y cinco por ciento (45%) del volumen de LECHE BRONCA que le fue inspeccionada.
 - c. Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA no omite señalar que la INDUSTRIA LÁCTEA, principalmente aquella que no pertenece a un esquema de integración vertical, está dispuesta a adquirir LECHE BRONCA de una mayor distancia, siempre y cuando, sea a un precio relativamente menor, en la medida en que debe cubrir los costos de traslado del insumo hasta sus plantas procesadoras. En este sentido, se observa que la implementación del PROTOCOLO, al incrementar los tiempos promedios de traslado, hace que la decisión de búsqueda para el aprovisionamiento sea más adversa.
- ii) Distorsión de la logística de aprovisionamiento de la INDUSTRIA LÁCTEA que cuenta con modelos no integrados para el suministro de LECHE BRONCA.
 - a. Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA estimó que, debido a las restricciones de tiempo generadas por las revisiones en el PUNTO DE INSPECCIÓN, el rango geográfico definido en el MERCADO RELEVANTE ocasiona una restricción de ciento setenta y nueve (179) municipios a ciento cincuenta (150). Así, veintinueve (29) municipios ubicados en los estados de Guanajuato (14), Jalisco (14) y San Luis

²⁸ Conforme al Anexo 11 "Cuantificación monetaria del efecto de la barrera normativa" del DICTAMEN PRELIMINAR.

Potosí (1)²⁹, que inicialmente se encontraban dentro de la frontera geográfica para ejercer una presión competitiva en el aprovisionamiento de la INDUSTRIA LÁCTEA, quedaron fuera del MERCADO RELEVANTE por las distorsiones en la logística de aprovisionamiento del insumo.

iii) Incidencia asimétrica en la estructura de costos de la INDUSTRIA LÁCTEA.

- a. Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que el PROTOCOLO afecta el costo del insumo de la INDUSTRIA LÁCTEA al limitar la oferta disponible de la LECHE BRONCA. Adicionalmente, la falta de acceso al insumo aunada a la situación deficitaria en el estado de Chihuahua, han provocado que incrementen, sin que se observen razones de eficiencia, el costo de la materia prima para la INDUSTRIA LÁCTEA.

iv) Alteración de las decisiones de inversión de la INDUSTRIA LÁCTEA.

- a. De acuerdo con las manifestaciones que obran en el EXPEDIENTE, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA tiene conocimiento de que la INDUSTRIA LÁCTEA ha realizado estrategias con el fin de aminorar el efecto de desabasto de LECHE BRONCA del PROTOCOLO. En particular, se observa que AGENTES ECONÓMICOS han efectuado inversiones no programadas con la finalidad de disminuir las afectaciones en sus operaciones productivas por las devoluciones de la LECHE BRONCA foránea.

Efecto 5. Afectaciones a las compras públicas a través de Liconsa S.A. de C.V., (LICONSA), integrante de la INDUSTRIA LÁCTEA, orientadas a los programas de alivio de pobreza y alimentación de grupos vulnerables.

i) Captación de LECHE BRONCA por parte de LICONSA.

- a. LICONSA también se considera un participante de la INDUSTRIA LÁCTEA dado que la finalidad de la adquisición de LECHE BRONCA es su posterior transformación. Además, LICONSA adquiere la LECHE BRONCA a través de las ventas de excedentes que le ofrece la INDUSTRIA LÁCTEA.
- b. Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que la inspección que deriva del PROTOCOLO afectó de manera indirecta a LICONSA, toda vez que LICONSA únicamente puede adquirir LECHE BRONCA a SUMINISTRADORES que se ubiquen dentro del estado de Chihuahua.
- c. Debido al incremento artificial en el precio al que adquiere la LECHE BRONCA, enfrentó problemas en la captación de dicho insumo, y la manera en que dicho efecto se revirtió fue a través de un incremento en el precio que pagó por la LECHE BRONCA.

ii) Efectos relacionados con el PRECIO DE COMPRA de LECHE BRONCA en el estado de Chihuahua pagado por LICONSA para programas sociales.

- a. Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que existió una afectación a LICONSA a través: **1)** las dificultades en la captación de LECHE BRONCA para cumplir el PROGRAMA DE ADQUISICIÓN³⁰, y **2)** incremento en los precios pagados por LICONSA por la LECHE BRONCA.
- b. También se observa que el presupuesto asignado a LICONSA para la compra de LECHE BRONCA tuvo que ser ajustado con el objetivo de aumentar el precio que pagó por el insumo y poder ajustar sus niveles de captación para cumplir con el PROGRAMA DE ADQUISICIÓN.

Recomendaciones para reestablecer las condiciones de competencia efectiva y análisis de los principios de eficacia, mínima restricción y eficiencia de las medidas correctivas propuestas. Finalmente, en el DICTAMEN PRELIMINAR, se observa que la falta de condiciones de competencia efectiva en el MERCADO INVESTIGADO deriva de la existencia de disposiciones jurídicas previstas en la LEY DE GANADERÍA y el PROTOCOLO. Dichas disposiciones generan efectos anticompetitivos en el MERCADO INVESTIGADO, por lo que se constituyen en barreras a la competencia y libre concurrencia en términos de la fracción IV del artículo 3 de la LFCE. Por lo anterior, la AUTORIDAD INVESTIGADORA propone dirigir recomendaciones a diversas AUTORIDADES PÚBLICAS para eliminar las restricciones al funcionamiento eficiente del MERCADO INVESTIGADO: el H. CONGRESO DEL ESTADO, la SDR, y el Poder Ejecutivo del estado de Chihuahua.

• Recomendaciones que la AUTORIDAD INVESTIGADORA propone se dirijan al H. CONGRESO DEL ESTADO

²⁹ Remitirse al Anexo 8 "Lista de municipios que dejaron de integrar la dimensión geográfica del MERCADO RELEVANTE" del DICTAMEN PRELIMINAR.

³⁰ Definido en el DICTAMEN PRELIMINAR como Programa de Adquisición de Leche Nacional a cargo de LICONSA.

En primer lugar, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA propone se recomiende al H. CONGRESO DEL ESTADO que realice las reformas legislativas a la LEY DE GANADERÍA que sean necesarias, a fin de que se eliminen las barreras a la competencia referidas en el DICTAMEN PRELIMINAR. Por un lado, se recomienda derogar las siguientes disposiciones:

Propuesta	Derogación de:	Artículos a derogar:
1	La disposición que faculta al "organismo público descentralizado" o, en su defecto, a la SDR para implementar medidas para el control de la producción de la leche.	125 de la LEY DE GANADERÍA
2	Las disposiciones que especifican las medidas para el control de la producción de la leche y sus condiciones de aplicación.	126, 129, 130 y 131 de la LEY DE GANADERÍA
3	La disposición que faculta al Poder Ejecutivo del estado a crear un organismo especializado para el control de la leche.	Artículo Sexto Transitorio de la LEY DE GANADERÍA

Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA considera que, con la implementación de la recomendación propuesta, se eliminaría el régimen especial creado para el control de la LECHE FLUIDA y la posibilidad de limitación del libre tránsito que genera la inspección de la SDR en la movilización, entrada o salida del estado de Chihuahua de la LECHE BRONCA. Esta eliminación habilitaría la movilidad de mercancías entre estados de la república y el comercio interestatal, e incentivaría la continuidad en el SUMINISTRO de LECHE BRONCA proveniente de estados de la república distintos a Chihuahua. Finalmente, dicha eliminación aumentaría el número de opciones que tiene la INDUSTRIA LÁCTEA para cubrir sus faltantes de LECHE BRONCA desde otras regiones que presentan excedentes del insumo; y aumentaría las posibilidades de compras de oportunidad de PRODUCTORES de otras regiones que les permita abaratar costos de producción.

Por otro lado, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA propone recomendar al CONGRESO DEL ESTADO reformar las siguientes disposiciones de la LEY DE GANADERÍA, de manera que éstas sean claras en su contenido y en su ámbito de aplicación en el MERCADO INVESTIGADO:

Propuesta	Reforma de:	Artículos a reformar:
4	Las disposiciones que establecen el objeto de la LEY DE GANADERÍA.	1, fracciones I y IV, de la LEY DE GANADERÍA
5	Las disposiciones que facultan a la SDR a regular la inspección y movilización de productos pecuarios y a fijar o modificar zonas o puntos de inspección.	5, fracciones VIII, IX, XI, XVIII y XIX, de la LEY DE GANADERÍA
6	Las disposiciones que establecen la inspección, autorización, movilización e introducción y sanciones al respecto.	57, 61, 100 y 102 de la LEY DE GANADERÍA
7	Las disposiciones que regulan autorizaciones para la entrada de productos pecuarios.	95 y 96 de la LEY DE GANADERÍA
8	Las disposiciones que facultan a la SDR para llevar a cabo el control en los puntos de entrada al estado de Chihuahua.	140 de la LEY DE GANADERÍA

Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA considera que, con la implementación de la recomendación propuesta, se generaría mayor claridad, seguridad y certeza respecto de los requisitos y controles que deben realizarse para cumplir con las disposiciones sanitarias; de igual forma, incentivaría la entrada o expansión de nuevos competidores al MERCADO INVESTIGADO. Asimismo, con la adopción de las recomendaciones propuestas, también se eliminarían las barreras a la entrada al MERCADO INVESTIGADO, permitiendo la entrada de nuevos AGENTES ECONÓMICOS que deseen suministrar LECHE BRONCA en el MERCADO INVESTIGADO.

● **Recomendaciones que la AUTORIDAD INVESTIGADORA propone se dirijan a la SDR**

Asimismo, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA propone que se recomiende a la SDR, por un lado, la abrogación del PROTOCOLO:

Propuesta	Abrogación de:
9	El PROTOCOLO

Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA considera que, con la abrogación propuesta se reestablecería la entrada a SUMINISTRADORES foráneos al estado de Chihuahua, además se eliminarían los requisitos e inconsistencias relacionadas con las especificaciones sanitarias, clasificación de la LECHE BRONCA, entre otros procedimientos establecidos por el marco normativo federal vigente.

Por otro lado, se propone recomendar a la SDR, así como a su titular que, en el ejercicio de sus facultades, observen los principios de competencia y libre concurrencia, así como que se cumpla y observe la legislación en materia de competencia, es decir, el artículo 28 de la CPEUM, la LFCE, reglamentaria del artículo 28 de la CPEUM y las DISPOSICIONES:

Propuesta	Cumplir y observar:	En relación con los artículos:
10	El artículo 28 constitucional, la LFCE, reglamentaria del artículo 28 de la CPEUM, y sus DISPOSICIONES, así como favorecer la competencia y libre concurrencia en el ejercicio de sus facultades contempladas en la LEY DE GANADERÍA.	5, fracciones III a V y XVII de la LEY DE GANADERÍA

Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA considera que, con las recomendaciones anteriores, la SDR adecuaría su actuación a fin de evitar la creación de barreras normativas o incluso para la comisión de prácticas anticompetitivas sancionables por la LFCE.

• **Recomendación que la AUTORIDAD INVESTIGADORA propone se dirija al Poder Ejecutivo del estado de Chihuahua: propuesta de recomendar la supervisión del CONSEJO**

En tercer lugar, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA propone recomendar que se designe a un supervisor que dé seguimiento a las acciones que realice el CONSEJO, para vigilar el estricto apego a las facultades para las que fue creado:

Propuesta	Supervisión de:
11	El CONSEJO, a efecto de que las funciones que le sean encomendadas tengan únicamente carácter consultivo, así como vigilar que, en todo momento, sus actuaciones observen la normativa en materia de competencia y libre concurrencia.

Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA considera que, con dicha labor de supervisión se vigilaría el estricto apego a las facultades para las que fue creado el CONSEJO. Lo anterior con la finalidad de que este no asista a la creación de nuevas restricciones a la entrada de la LECHE BRONCA al estado de Chihuahua, y la presión de los PRODUCTORES que integran el CONSEJO a la SDR, para que se implementen medidas que impidan el libre tránsito u otras restricciones, así como para evitar la posible comisión de prácticas o conductas anticompetitivas sancionadas por la LFCE.

En este sentido, las funciones del CONSEJO deben ser únicamente consultivas, con el fin de que, por ejemplo, se fomenten buenas prácticas en el sector o se ofrezca capacitación a los SUMINISTRADORES o la INDUSTRIA LÁCTEA, pero, en ningún caso deben implicar el ejercicio de facultades que correspondan a una AUTORIDAD PÚBLICA, tales como la toma de decisiones relativas a las políticas públicas en el estado de Chihuahua relativas al sector lechero.

Finalmente, resulta necesario señalar que la AUTORIDAD INVESTIGADORA elaboró las medidas correctivas, a manera de recomendaciones propuestas, con base en los siguientes principios:

- 1) Eficacia para eliminar las restricciones al funcionamiento eficiente del MERCADO INVESTIGADO.
- 2) Proporcionalidad para eliminar los efectos anticompetitivos.

- 3) Mínima restricción.
- 4) Eficiencia como resultado de su aplicación.

En este sentido, se buscó cumplir con los requisitos de eficacia y eficiencia que establece el artículo 94 de la LFCE, fracción III y último párrafo, y considerar lo dispuesto por el artículo 57 de la LFCE y el artículo 12 de las DISPOSICIONES.

● Examen de eficacia y proporcionalidad

Las diversas disposiciones que resultan restrictivas a la competencia, de acuerdo con lo desarrollado en el DICTAMEN PRELIMINAR, han sido agrupadas de tal manera que se permite proponer recomendaciones con distinto grado de impacto al orden jurídico estatal y, al mismo tiempo, considerando su efecto en el MERCADO INVESTIGADO. Como resultado, las propuestas de recomendación atienden tal diferenciación, aplicándose el principio de proporcionalidad.

Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA estima que dichas recomendaciones eliminan en las proporciones necesarias los problemas de competencia efectiva identificados en el MERCADO INVESTIGADO. Dichas recomendaciones contribuirían a eliminar, en las proporciones necesarias, los efectos anticompetitivos derivados de disposiciones normativas que generan barreras a la competencia y libre concurrencia de nuevos oferentes en el MERCADO INVESTIGADO o el acceso por parte de los demandantes de LECHE BRONCA a los oferentes de dicho producto situados en otra región.

Además, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA estima que las recomendaciones propuestas serían eficaces al considerarse como soluciones integrales e idóneas para resolver los efectos anticompetitivos detectados. Por tal motivo, se dirigen a las AUTORIDADES PÚBLICAS competentes, con el objetivo de que, en el ámbito de su competencia, la modificación de disposiciones normativas en el sentido propuesto sea congruente con el orden jurídico federal.

● Examen de mínima restricción

Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA considera que las medidas propuestas alcanzan los fines de forma menos gravosa o restrictiva hacia las AUTORIDADES PÚBLICAS, dentro de las alternativas que se derivan del EXPEDIENTE. Como ya se mencionó, las medidas correctivas propuestas por esta AUTORIDAD INVESTIGADORA consisten en recomendaciones³¹ dirigidas a AUTORIDADES PÚBLICAS y no son órdenes³² (en sentido impositivo) a algún(os) AGENTE(S) ECONÓMICO(S) en particular, por lo que no es aplicable exactamente el requisito de mínima restricción.

● Examen de eficiencia

Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA considera que la aplicación de dichas recomendaciones derivará en la generación de eficiencias tanto en el MERCADO INVESTIGADO, para los participantes actuales, así como para la sociedad en general.

Entre los principales beneficios, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA destaca el restablecimiento de las condiciones y nivel de certidumbre jurídica anterior a la implementación del PROTOCOLO para los actuales competidores y posibles entrantes al MERCADO INVESTIGADO respecto al ingreso de LECHE BRONCA al estado de Chihuahua. Aunado al restablecimiento de las relaciones comerciales interrumpidas por la normativa y menores costos de logística que se desprenden de las inspecciones realizadas por la SDR. La eliminación de las restricciones impuestas por la LEY DE GANADERÍA y la implementación del PROTOCOLO, así como del régimen normativo sobre el cual se establece su aplicación en el estado de Chihuahua, generaría los siguientes resultados:

1. Eliminar las ventajas artificiales para los actuales y potenciales SUMINISTRADORES de LECHE BRONCA ubicados en el estado de Chihuahua con respecto a los SUMINISTRADORES de estados distintos a Chihuahua.
2. Permitir que los PRECIOS DE COMPRAVENTA y PMR de LECHE BRONCA respondan a las dinámicas de mercado.

³¹ En términos del inciso a) de la fracción VII del artículo 94 de la LFCE.

³² En términos del inciso b) de la fracción VII del artículo 94 de la LFCE.

3. Eliminar la alteración asimétrica de la posición competitiva de los AGENTES ECONÓMICOS en el MERCADO INVESTIGADO.
4. Eliminar las afectaciones a programas públicos administrados por LICONSA, participante del MERCADO INVESTIGADO.

Ciudad de México, a veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho.- Así lo acordó y firma el Titular de la Autoridad Investigadora, **Sergio López Rodríguez**.- Rúbrica.