

Comisión Federal de Competencia Económica

Control Interno y Gobernanza de la Comisión Federal de Competencia Económica

Auditoría Combinada de Cumplimiento y Desempeño: 2023-0-41100-21-0076-2024

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 76

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2023 en consideración de lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la razonabilidad del diseño, implementación y eficacia del Sistema de Control Interno Institucional de la Comisión Federal de Competencia Económica; y de los elementos de Gobernanza ejercidos por sus órganos de gobierno relativos a la eficiencia, la eficacia y la economía de sus procesos para garantizar la libre concurrencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados; a fin de verificar su contribución al desarrollo económico del país y el cumplimiento de sus objetivos; la salvaguarda de los activos; la vigencia del marco jurídico y normativo; la transparencia; la rendición de cuentas, y la confiabilidad de la información para, en su caso, sugerir estrategias de mejora en el fortalecimiento y contribución de la gestión institucional.

Alcance

La auditoría comprendió, la revisión y análisis de los elementos de Gobernanza que incluyó la planeación estratégica e institucional de corto y mediano plazos; el establecimiento de las metas y los objetivos estratégicos, así como los indicadores de evaluación del desempeño institucional, utilizando las vertientes de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y rendición de cuentas, y la gestión del máximo órgano de gobierno, comités y grupos de trabajo. Asimismo, se revisó el diseño e implementación del Sistema de Control Interno asentado en una administración integral de riesgos; el diseño y vigencia del marco jurídico de la estructura organizacional y los instrumentos jurídicos que derivaron de dicho marco; y el diseño, implementación y vigencia de los lineamientos y manuales que regularon los procedimientos realizados por la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) para el cumplimiento de su mandato constitucional.

Antecedentes

La COFECE se creó en 2013, como órgano autónomo, resultado de la reforma al artículo 28, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), con el objetivo de dar respuesta a la necesidad de que México contara con una autoridad autónoma encargada de promover, proteger y garantizar la competencia económica y libre concurrencia en el país y, con ello, contribuir a dar certeza a los interesados en invertir en México, en un mercado que tradicionalmente había estado cerrado.¹ Asimismo, la creación de la COFECE, en los términos antes señalados, daría cumplimiento a los acuerdos del Tratado de Libre Comercio firmado entre Estados Unidos, México y Canadá (T-MEC).

Naturaleza jurídica

Con fundamento en lo previsto en el artículo 28, párrafo décimo cuarto, de la CPEUM², vigente durante la fiscalización de la Cuenta Pública 2023, la naturaleza jurídica de la COFECE se definió como: “[...] un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos [...]”.

El 23 de mayo de 2014 se publicó la Ley Federal de Competencia Económica reformada en función de los cambios del artículo 28, de la CPEUM antes señalados, y dotó a la COFECE de una serie de atribuciones encaminadas principalmente a fortalecer el esquema de sanciones aplicables por el Pleno como órgano supremo de decisión de la Comisión y a criminalizar la obstrucción en las diligencias de verificación a cargo de la Autoridad Investigadora de la COFECE.

Durante 2023, la COFECE operó como órgano autónomo que ejerció sus funciones en términos de lo establecido en el artículo 28, párrafo décimo cuarto, de la CPEUM, y en la Ley Federal de Competencia Económica.

El 20 de diciembre de 2024 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “*DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de*

¹ Comisión Federal de Competencia Económica, “*La Política de Competencia Económica en México: Retrospectiva, Balances y Retos*” [en línea], México, 2023, p. 18. [consulta: 11 de noviembre de 2024], disponible en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2023/11/Libro_aniversario_Cofece_vf.pdf

² CPEUM del 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el DOF el 6 de junio de 2023.

los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica" (Decreto), el cual entró en vigor a partir del día siguiente. Entre las disposiciones reformadas, adicionadas y derogadas por dicho Decreto, se encuentran las correspondientes al artículo 28, de la CPEUM, en las que se extinguió la naturaleza jurídica de la COFECE y se adicionó la creación de una nueva autoridad en materia de libre competencia y concurrencia.

En el artículo 28, párrafo décimo quinto, de la CPEUM, vigente a partir del citado Decreto, se estableció que:

"El Ejecutivo Federal, a través de la autoridad en materia de libre competencia y concurrencia deberá prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. Para tal efecto, contará con las facultades necesarias para cumplir con dicho objeto, tales como ordenar medidas a fin de eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos".

En México, de acuerdo con el artículo 34, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde al Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Economía (SE), diseñar, coordinar y ejecutar las políticas públicas relacionadas con el desarrollo económico del país. Su función principal es promover el crecimiento económico sustentable y competitivo, fomentar el comercio interno y externo, e impulsar la inversión nacional y extranjera.

En consecuencia, las funciones de la COFECE serán asumidas por la SE conforme a lo señalado en la exposición de motivos del citado Decreto. El Constituyente permanente dispuso en los artículos transitorios Décimo y Décimo Primero del Decreto, que la COFECE se extinguirá en un plazo de ciento ochenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente del Decreto y con la expedición de las leyes correspondientes.

Asimismo, en términos del artículo 134, párrafo tercero, de la CPEUM, vigente a partir del citado Decreto, se estableció que:

"Los entes públicos ajustarán sus estructuras orgánicas y ocupacionales de conformidad con los principios de racionalidad y austeridad republicana, eliminando todo tipo de duplicidades funcionales u organizacionales, atendiendo a las necesidades de mejora y modernización de la gestión pública".

En términos de lo anterior *"El Ejecutivo Federal deberá emitir los decretos de extinción correspondientes a efecto de dar cumplimiento al artículo 134, párrafo tercero, del presente Decreto"*. No obstante, se precisó que todos los actos emitidos previamente *"[...] surtirán todos sus efectos legales"*, conforme al artículo décimo primero transitorio del Decreto.

Adicionalmente, el artículo transitorio Quinto, párrafo cuarto, del Decreto establece que los recursos materiales, así como los registros, padrones, plataformas y sistemas electrónicos de los entes públicos que se extinguen pasarán a formar parte de las dependencias del Ejecutivo Federal o del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, según lo disponga el Decreto y la legislación secundaria.

De acuerdo con lo previsto en el artículo transitorio Décimo, párrafo tercero, del Decreto se establece que la autoridad que asuma las funciones de la extinta COFECE “[...] contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, estará dotada de independencia técnica y operativa en sus decisiones, organización y funcionamiento, y se garantizará la separación entre la autoridad que investiga y la que resuelve los procedimientos”.

Esta autoridad asumirá exclusivamente las facultades relacionadas con la competencia económica, incluyendo la regulación asimétrica a los participantes en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión, con el propósito de eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia. Además, deberá prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y otras restricciones que afecten el funcionamiento eficiente de los mercados, conforme a lo establecido en el artículo 28, párrafo décimo quinto, de la CPEUM.

Para el cumplimiento de su mandato, la nueva autoridad cuenta con facultades, entre las que destacan:

- Ordenar medidas a fin de eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia.
- Regular el acceso a insumos esenciales.
- Ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

Estos antecedentes destacan el papel de la COFECE desde su creación en 2013, hasta su extinción con las modificaciones constitucionales en materia de simplificación orgánica, publicadas el 20 de diciembre de 2024.

Es importante señalar que con la extinción de la COFECE y la transferencia de sus funciones a la nueva autoridad en materia de libre competencia y concurrencia, los resultados de la auditoría Combinada de Cumplimiento y Desempeño correspondiente al ejercicio fiscal 2023 realizada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) adquieren gran relevancia. Debido a que las atribuciones en materia de libre competencia y concurrencia prevalecerán en la nueva autoridad, por lo que la atención de las áreas de mejora identificadas por la fiscalización permitirá mejorar los procedimientos y fortalecer la gobernanza y el Sistema de Control Interno para el cumplimiento de los objetivos y las metas institucionales y, con ello, contribuir al mandato del artículo 28 de la CPEUM.

Los resultados, observaciones y recomendaciones derivadas de esta auditoría se convierten en herramientas clave para que la nueva autoridad en materia de libre competencia y concurrencia asuma sus nuevas responsabilidades con eficacia, eficiencia, economía y transparencia. Atender las áreas de mejora es esencial para garantizar la continuidad administrativa, fortalecer la rendición de cuentas y mejorar la regulación del sector económico en beneficio del país.

Resultados

1. Órganos de Gobierno de la COFECE

A fin de verificar que, en 2023, el Pleno y los órganos colegiados (comités y grupos de trabajo) de la COFECE cumplieron con el marco jurídico y normativo aplicable para su integración y funcionamiento, que sesionaron, se comunicaron e informaron los aspectos relevantes para propiciar la toma de decisiones oportuna, que sus actividades se regularon por los principios de organización, control, supervisión y conducción para coadyuvar con el logro de los objetivos, las estrategias y las metas; el equipo auditor solicitó a la COFECE, por medio del oficio número OAED/DGAESCI/018/2024 del 14 de febrero de 2024, las actas de sesiones ordinarias y extraordinarias, los anexos y acuerdos del Pleno, los comités y grupos de trabajo, así como la evidencia documental de la comunicación efectuada entre ellos, que acreditará que los temas y situaciones relevantes o críticas fueron informados al Pleno.

En respuesta, la COFECE proporcionó la información y documentación solicitada mediante el oficio número DGPE-CFCE-2024-00018 del 5 de marzo de 2024. Adicionalmente, en términos de lo establecido en los artículos 17, fracción XIV, y 29 de la LFRCF, el equipo auditor entrevistó a los integrantes del Pleno de la COFECE con el propósito de identificar las actividades realizadas durante 2023. Como resultado de las entrevistas se suscribieron las Actas Administrativas Circunstanciadas de Auditoría números 002/CP2023 y 006/CP2023 del 29 y 30 de abril de 2024, respectivamente.

I. Pleno de la COFECE

El equipo auditor verificó que, durante 2023, la COFECE contó con un Pleno (órgano supremo de decisión), el cual fue el encargado de resolver con independencia y autonomía, de forma colegiada y por mayoría de votos, los casos y asuntos que por mandato constitucional tuvo a su cargo; se integró por siete Comisionados incluida la Comisionada Presidenta, en cumplimiento del artículo 28, párrafo vigésimo primero, de la CPEUM, vigente en 2023. Asimismo, se comprobó que el Pleno sesionó 53 veces de forma ordinaria, 4 de manera excepcional y 2 de forma extraordinaria;³ de conformidad con lo establecido en el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción VI, de la CPEUM.

³ **Estatuto Orgánico**, artículo 8°. Para la realización de las sesiones ordinarias del Pleno, se convocará con 72 horas de anticipación, para las extraordinarias con 24 horas de anticipación y las excepcionales sin necesidad de convocatoria previa.

Se analizaron las actas de sesión del Pleno y se identificó que emitió un total de 330 acuerdos en los que, entre otros:

- **Aprobó** los “*Lineamientos para la emisión de opiniones o resoluciones en el otorgamiento de licencias, concesiones, permisos y análogos, por medios electrónicos ante la COFECE*”; los “*Lineamientos para el uso de medios electrónicos durante la investigación, la secuela del procedimiento, la verificación y los incidentes tramitados ante la COFECE*”; la reforma de las “*Disposiciones regulatorias sobre el uso de medios electrónicos ante la COFECE*”; las concentraciones, los Dictámenes de Probable Responsabilidad (DPR); los procedimientos por probable comisión de prácticas monopólicas; la solicitud para que se modificaran las obligaciones derivadas de las resoluciones; la realización de un estudio en materia de libre concurrencia y competencia económica en la producción, distribución y comercialización de gas natural; los informes trimestrales presentados a los poderes Ejecutivo y Legislativo; el Programa Anual de Trabajo 2023; los “*Lineamientos de austeridad de la gestión de la COFECE para 2023*”; las “*Disposiciones generales de gestión de talento de la COFECE*”; la “*Oficialía de Partes Electrónica (OPE) para ciertos procedimientos*”; el “*Sistema Integral de Evaluación Institucional de la COFECE*” correspondiente al ejercicio 2023, y los resultados de su aplicación y la emisión de sus reglas de valoración.
- **Emitió opiniones** sobre los “*Servicios de recepción de pagos con tarjeta en el proceso de competencia y libre concurrencia*” y sobre la iniciativa del proyecto de “*Decreto que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Aviación Civil y la Ley de Aeropuertos*”.
- **Tomó conocimiento** del incremento del patrimonio del Fideicomiso denominado “*Fondo de administración de la infraestructura y equipamiento de la COFECE*”.

El equipo auditor identificó que, en las sesiones del Pleno celebradas durante 2023, se mostró un compromiso por el órgano supremo de decisión en la atención de las funciones relacionadas con el inicio de investigaciones para inhibir prácticas monopólicas y autorizar concentraciones, entre las atribuciones definidas en el artículo 12 de la LFCE.

No obstante, con la revisión de las actas de sesión del Pleno y las actividades de fiscalización que se acreditan en los resultados números 2, 3, 4 y 5 de este informe, se determinaron como áreas de mejora formalizar la aprobación por parte del Pleno y tomar conocimiento, para la toma de decisiones oportunas con efectos a nivel estratégico y táctico: a) el Plan Estratégico 2022-2025; b) los “*Lineamientos del Modelo de Planeación Estratégica Institucional y del Sistema de Evaluación de Desempeño Institucional de la Comisión Federal de Competencia Económica*”; c) el Sistema de Evaluación del Desempeño Institucional (SEDI) 2022-2025; d) la emisión y actualización de los manuales de los procedimientos, que en algunos casos fueron emitidos desde el año 2015; e) los mecanismos de supervisión y comunicación con los comités institucionales y grupos de trabajo; f) la supervisión del SCI y la administración de riesgos institucionales; g) los asuntos como resultado de las revisiones y auditorías del Órgano Interno de Control, señalados en los artículos 5°, fracción XXXVI, del

Estatuto Orgánico y 20, fracción X, de la LFCE, y h) la factibilidad de la existencia o inexistencia de las Delegaciones de la COFECE en el interior de la República Mexicana, las cuales están definidas como parte de su estructura en el artículo 5°, fracción XXXIV, del Estatuto Orgánico, y sobre las cuales, a la fecha de emisión del presente informe (noviembre de 2024), no están conformadas. En el caso de la emisión y aprobación del marco jurídico, las obligaciones se encuentran previstas en los artículos 6°, de la LGRA⁴ y 12, fracción XVII, de la LFCE.⁵

II. Comités y Grupos de Trabajo de la COFECE

Se verificó que durante 2023, la COFECE contó con los comités de Control Interno, de Gestión de Talento, de COVID, de Crisis y de Ética; y con los grupos de Trabajo de Evaluación de la Política de Competencia; de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y de Seguridad. Al respecto, el equipo auditor seleccionó a los comités de Control Interno y de Ética, y el Grupo de Trabajo de Evaluación de la Política de Competencia, por considerarse relevantes para la toma de decisiones y la gestión institucional de la COFECE. Con el análisis se identificó lo siguiente:

- El Comité de Control Interno fue el órgano colegiado encargado del seguimiento del SCI de la COFECE; se integró por la Comisionada Presidenta, la Directora General de Planeación y Evaluación (en calidad de Coordinadora Ejecutiva de Control Interno), el Secretario de Acuerdos (representado en 2023 por el Coordinador General de Seguimiento y Control y por el Director Ejecutivo de Planeación y Evaluación), y cinco vocales (los titulares de la Autoridad Investigadora, de la Secretaría Técnica, y de la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales, así como del Director General de Administración y del Titular del Órgano Interno de Control); lo anterior se realizó de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de los LSCI, de la COFECE.

Se verificó que en 2023, el Comité de Control Interno sesionó en cinco ocasiones, dos de forma ordinaria y tres de forma abierta,⁶ en las que:

- **Revisó y aprobó** el “*Informe Anual del estado que guarda el Sistema de Control Interno 2022*”; el “*Informe Anual de Administración de Riesgos 2022*”; el Programa Anual del Sistema de Control Interno (PASCI) 2023; la propuesta de “*Mecanismos para la promoción de la cultura de riesgos 2023*”, y el “*Programa de Trabajo de Respuesta ante Riesgos 2023*” (PROTAR), en el cual se incorporó

⁴ **LGRA**, artículo 6°: “*Todos los entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público*”.

⁵ **LFCE**, artículo 12, fracción XVII: “*La Comisión tendrá las siguientes Atribuciones: [...] Emitir Disposiciones Regulatorias exclusivamente para el cumplimiento de sus atribuciones, así como su estatuto orgánico, que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación; [...]*”

⁶ Las sesiones de forma abierta se realizaron bajo la modalidad virtual y duraron en promedio siete días.

la Matriz de Administración de Riesgos y el Mapa Institucional de Riesgos de 2023.

- **Dio seguimiento** a las acciones establecidas en el PASCI 2023.
- **Tomó conocimiento** del avance de los mecanismos para la promoción de la cultura de riesgos 2023 y del “*Informe de Resultados*” del Titular del Órgano Interno de Control, con las “*Recomendaciones derivadas de la evaluación al Informe Anual del Estado que guarda el Sistema de Control Interno 2022 y al Informe Anual de Administración de Riesgos de la Comisión 2022*”.
- El Comité de Ética fue el órgano colegiado que tuvo a su cargo implementar las acciones para generar y fortalecer una cultura de integridad; en 2023, se integró por la Directora General de Planeación y Evaluación (Presidenta); el Director Ejecutivo de Planeación y Evaluación (Secretario de Acuerdos); la Directora General de la Oficina de Coordinación, y la Directora General de Asuntos Jurídicos (como integrantes permanentes); la Directora Ejecutiva de Presidencia, la Directora Ejecutiva de Análisis de Competencia, y la Directora Ejecutiva de Investigaciones de Mercado B (como integrantes temporales), y el Subcoordinador General de Evaluación (como invitado), de conformidad con el lineamiento sexto de los LIOAFCE.⁷

En 2023, el Comité de Ética aprobó el “*Programa Anual de Trabajo del Comité de Ética*” y el “*Informe Anual de Actividades del Comité de Ética 2023*”; al respecto, se verificó la entrega de dichos documentos a la Comisionada Presidenta por medio de los memorándums números DGPE-2023-00032 del 30 de marzo de 2023 y DGPE-2024-00015 del 30 de enero de 2024, respectivamente, como lo señala el décimo lineamiento, numerales 1 y 20 de los LIOAFCE y el artículo 3º, numerales I y II, de los Lineamientos Generales para la Integración y Funcionamiento del Comité de Ética de la COFECE.

- El Grupo de Trabajo de Evaluación de la Política de Competencia (GTEPC) se definió como el órgano colegiado que elaboró y definió la metodología para la medición del impacto de las actuaciones de la COFECE en el bienestar de la sociedad mexicana. En 2023, este grupo de trabajo estimó en términos monetarios el beneficio generado a los consumidores y elaboró documentos técnicos de difusión para dar a conocer a la sociedad dichos resultados.⁸

⁷ El Comité de Ética contó con dos lineamientos vigentes en 2023, del 1 de enero al 13 de noviembre, estuvieron vigentes los “*Lineamientos para la Integración, Organización, Atribuciones y Funcionamiento del Comité de Ética de la COFECE*” publicados en el DOF el 6 de marzo de 2019 y los “*Lineamientos Generales para la Integración y Funcionamiento del Comité de Ética de la COFECE*” autorizados mediante Acuerdo del Pleno (CFCE-278-2023) entraron en vigor el 14 de noviembre de 2023.

⁸ COFECE, **Modelo COFECE una perspectiva de construcción institucional** [en línea], publicado en noviembre 2019, vigente en 2023, p.30 [consulta: 11 de noviembre de 2024], disponible en: <https://www.cofece.mx/modelo-cofeca-una-perspectiva-de-construccion-institucional/>

Se verificó que durante el ejercicio sujeto de fiscalización, el GTEPC realizó cuatro sesiones ordinarias (8 de febrero de 2023, 3 de mayo de 2023, 31 de agosto de 2023 y 7 de noviembre de 2023); se integró por el Presidente (Comisionado del Pleno), la Coordinadora (Directora General de Planeación y Evaluación), el Secretario (Coordinador General de Evaluación) y siete vocales (los titulares de la Autoridad Investigadora, de la Secretaría Técnica y de la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales, así como de los directores generales de Investigaciones de Prácticas Monopólicas Absolutas, de Investigaciones de Mercado, de Inteligencia de Mercado, de Estudios Económicos y de Concentraciones).

El equipo auditor revisó las cuatro minutas de sesión efectuadas por el GTEPC en 2023, en las cuales verificó que se trataron los asuntos siguientes:

- **Dio seguimiento** de la evaluación *ex ante*⁹ del ejercicio 2022 correspondiente a las “*Prácticas Monopólicas Absolutas en el mercado del servicio de autotransporte terrestre de pasajeros en las regiones centro, centro-sur, sureste y el Estado de Tamaulipas*”.
- **Presentó** las evaluaciones *ex ante* del ejercicio 2022 de las Prácticas Monopólicas Absolutas en el mercado de la distribución y comercialización de Gas L.P. en el territorio nacional; en el mercado de la producción, distribución y comercialización de tortillas de maíz en el municipio de Huixtla, Chiapas, y en el mercado de equipo para el aprovechamiento de gases industriales.
- **Revisó y ajustó** la metodología de las evaluaciones *ex ante* de la COFECE.

Al respecto, se determinó como área de mejora la definición y aprobación de las reglas de operación y funcionamiento para el GTEPC por parte del Pleno, en términos de lo previsto en los artículos 6° de la LGRA, y 5°, fracción XXXVII, del Estatuto Orgánico, con el propósito de que:

- a. La denominación del GTEPC se establezca en función de las actividades que realiza.
- b. Se sometan a la autorización del Pleno las metodologías y los tipos de evaluaciones aplicados por el GTEPC, en función de su naturaleza. Los pormenores de este inciso se señalan en el resultado número 3 del presente informe.

⁹ “[...] Se entiende como evaluación *ex ante* a la estimación del impacto que un alza en el precio, derivada de alguna conducta anticompetitiva, tiene sobre el bienestar de los consumidores que participan en el mercado. La evaluación que se realiza cuantifica el beneficio que genera la COFECE al suspender o prevenir una práctica anticompetitiva. El beneficio generado se establece en términos del daño evitado a los consumidores, asociado al alza en precios que se observa en una conducta anticompetitiva. [...]”. COFECE, **Metodología para la elaboración de evaluación *ex – ante* de la COFECE** [en línea], Consideraciones generales, p. 5. [consulta: 11 de noviembre de 2024], disponible en: cofece.metodologiaevaluacionesexante_vf.pdf

- c. Se sometan a la autorización del Pleno las evaluaciones e informes emitidos por el GTEPC, al ser documentos institucionales que reflejan la intervención de la COFECE en beneficio de la sociedad.
- d. Se defina la comunicación ascendente al Pleno de los aspectos relevantes definidos por el GTEPC para la toma de decisiones oportuna que representan un posicionamiento institucional respecto de la función o intervención de la COFECE.

Con los trabajos de fiscalización, se concluye que, durante 2023, la gobernanza ejercida por el Pleno de la COFECE mostró un compromiso en la atención de las funciones relacionadas con el inicio de investigaciones para inhibir prácticas monopólicas y autorizar concentraciones definidas como parte de las atribuciones previstas en el artículo 12 de la LFCE. Asimismo, se determinaron como áreas de mejora la formalización de la aprobación y el conocimiento por parte del Pleno de los instrumentos de planeación estratégica, su seguimiento y evaluación; la emisión y actualización de los manuales de los procedimientos; los mecanismos de supervisión y comunicación con los comités institucionales y grupos de trabajo; y la supervisión del SCI y la administración de riesgos institucionales con el propósito de fortalecer la gobernanza y la toma de decisiones oportuna. Además, se determinaron áreas de mejora en la comunicación ascendente y descendente entre el Pleno y los comités de Control Interno, de Ética y el GTEPC.

En el caso particular del GTEPC, se determinaron áreas de mejora en la definición y aprobación de sus reglas de operación y funcionamiento por parte del Pleno, relacionadas con la denominación del grupo en función de las actividades que realiza; se sometan a su autorización las metodologías, las evaluaciones e informes emitidos, y regule la comunicación ascendente de los aspectos relevantes para la toma de decisiones oportuna de carácter institucional.

2023-0-41100-21-0076-01-001 Recomendación

Para que la Comisión Federal de Competencia Económica y el Ejecutivo Federal, por conducto de la nueva autoridad en materia de libre competencia y concurrencia señalada en el artículo 28, párrafo décimo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establezca los mecanismos de control que garanticen que el órgano supremo de decisión o la instancia de su estructura que resulte competente en su carácter de máximo órgano de gobierno: a) formalice la aprobación de los asuntos y documentos de carácter institucional cuya aplicación tendrá un impacto estratégico y táctico en la gestión de la nueva autoridad investigadora respecto al cumplimiento de los objetivos y las metas de corto y mediano plazos; b) verifique la actualización y armonización de los manuales de procedimientos en función de la estructura y actividades de las unidades administrativas a cargo de dichos procedimientos; c) establezca las actividades que le permitan definir acciones correctivas y preventivas relacionadas con el Sistema de Control Interno y la administración de riesgos institucionales que contribuyan a la eficiencia y eficacia de las operaciones institucionales; d) se presenten de manera formal los informes de las revisiones y auditorías del Órgano Interno de Control para la toma de decisiones; e) evalúe la

factibilidad de la existencia o inexistencia de las Delegaciones en el interior de la República Mexicana, y f) regule la comunicación ascendente y descendente con los comités, grupos de trabajo u órganos colegiados, a fin de que el Ejecutivo Federal, por conducto de la nueva autoridad en materia de libre competencia y concurrencia prevista en el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica", fortalezca la buena gobernanza del órgano supremo de decisión o la instancia de su estructura que resulte competente en su carácter de máximo órgano de gobierno, mediante el cumplimiento de los elementos que conforman su actuación a nivel estratégico y que tienen un efecto en los niveles táctico y operativo, lo que permitirá que las responsabilidades y funciones tengan un carácter integral y complementario para el fortalecimiento institucional, en términos de lo establecido en el artículo 6°, y los principios previstos en el artículo 7°, primer párrafo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y los transitorios Primero, Décimo y Décimo Primero del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica".

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2023-0-41100-21-0076-01-002 Recomendación

Para que la Comisión Federal de Competencia Económica y el Ejecutivo Federal, por conducto de la nueva autoridad en materia de libre competencia y concurrencia señalada en el artículo 28, párrafo décimo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, evalúe el diseño y la aprobación de las reglas de operación y funcionamiento del Grupo de Trabajo de Evaluación de la Política de Competencia, en las que defina su denominación en función de las actividades que realiza, y someta a la autorización del órgano supremo de decisión o la instancia de la estructura que resulte competente en su carácter de máximo órgano de gobierno las metodologías, las evaluaciones e informes emitidos, lo que permitirá que el grupo de trabajo opere bajo un marco normativo autorizado y que los informes emitidos contribuyan a la eficiencia y eficacia de la nueva autoridad en materia de libre competencia y concurrencia, a fin de que las actividades del Grupo de Trabajo contribuyan a fortalecer el posicionamiento institucional en beneficio de la sociedad, en términos de lo establecido en el artículo 6°, y los principios previstos en el artículo 7°, primer párrafo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y los transitorios Primero, Décimo y Décimo Primero del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica".

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de

Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2. Planeación Estratégica e Institucional de la COFECE, vigentes en 2023

Con el objetivo de verificar que, durante 2023, la COFECE diseñó e implementó los instrumentos de planeación estratégica e institucional que le permitieron cumplir con su mandato constitucional en el corto y mediano plazos, sus funciones, atribuciones y operaciones, el equipo auditor solicitó a la entidad fiscalizada, mediante el oficio número OAED/DGAESCI/18/2024 del 14 de febrero de 2024, proporcionar el marco jurídico y normativo que reguló el procedimiento de planeación; el Programa Anual de Trabajo y el Plan Estratégico, correspondientes al ejercicio 2023.

En respuesta, con el oficio número DGPE-CFCE-2024-0018 del 5 de marzo de 2024, la COFECE proporcionó la información y documentación solicitada; asimismo, en términos de lo establecido en los artículos 17, fracción XIV, y 29, de la LFRCF, el equipo auditor entrevistó a los servidores públicos de la Comisión encargados de la planeación estratégica y del Programa Anual de Trabajo, con el propósito de fiscalizar los procedimientos realizados durante el ejercicio sujeto de revisión e identificar las funciones y responsabilidades, en relación a la Planeación Estratégica. Como resultado de la entrevista, se suscribió el Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 003/CP2023 del 29 de abril de 2024.

Para facilitar el entendimiento de los elementos revisados de la planeación estratégica e institucional de la COFECE vigentes en 2023, el presente resultado se estructuró en tres apartados: en el primero se analizó el Plan Estratégico 2022-2025 (Plan Estratégico); en el segundo se revisó el Programa Anual de Trabajo 2023 (PAT 2023) y su correspondencia con el Plan Estratégico, y en el tercero se revisaron los indicadores establecidos en el PAT 2023.

I. Plan Estratégico 2022-2025 de la COFECE

Se verificó que el 27 de abril de 2021, la COFECE emitió los Lineamientos del MOPEI – SEDI, vigentes en 2023, los cuales no fueron aprobados por el Pleno.

De conformidad con el artículo 6º de los Lineamientos del MOPEI – SEDI, el Plan Estratégico fue publicado el 31 de marzo de 2022¹⁰ y su elaboración consistió en un ejercicio técnico a cargo de la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales, a partir de los insumos aportados por las diferentes unidades administrativas de la COFECE; al respecto, se determinó como área de mejora su aprobación por el Pleno, al considerarse un documento de carácter estratégico que debe contribuir a crear y mantener condiciones estructurales y

¹⁰ Publicado en la página web institucional de la COFECE **Plan Estratégico 2022-2025 de la COFECE** [en línea], publicado el 31 de marzo de 2022, [consulta: 11 de noviembre de 2024], disponible en: <https://www.cofece.mx/plan-estrategico-2022-2025/>

normativas para el adecuado funcionamiento de la Comisión en su conjunto y la actuación ética y responsable de cada servidor público.¹¹

Con base en lo establecido en el artículo 4º de los Lineamientos del MOPEI – SEDI, el equipo auditor analizó el Plan Estratégico, el cual se conformó de cinco capítulos: I) el Diagnóstico; II) ¿Quiénes somos?; III) los objetivos institucionales y líneas estratégicas 2022-2025; IV) la priorización de sectores, y V) el seguimiento y monitoreo.

En el Capítulo I “*Diagnóstico*”, la COFECE señaló que, como resultado del análisis estratégico (ejercicio FODA), identificó cuatro principales retos a los que se estaría enfrentando en los próximos cuatro años:

1. Prevalencia de estructuras de mercado que limitan la competencia.
2. Prácticas anticompetitivas por parte de agentes económicos.
3. Desconocimiento de los beneficios de la competencia económica en la sociedad.
4. Modelo organizacional en etapa temprana.

Se verificó que la COFECE indicó que, a partir de los cuatro retos antes descritos, realizaría las acciones que le permitirían trabajar en las áreas de mejora y en los riesgos potenciales que podrían afectar su desempeño y el cumplimiento de su mandato constitucional. Se determinó como área de mejora que en el ejercicio FODA y en las acciones de planeación establecidas en el Plan Estratégico, la COFECE considere la emisión de disposiciones como un medio de actuación y mejora de sus capacidades regulatorias.

En el Capítulo II “*¿Quiénes somos?*” del Plan Estratégico, se verificó que la COFECE definió como su misión “*promover y proteger la competencia en beneficio de los consumidores mediante la eficiencia en los mercados*”; como visión definió “*ser una autoridad técnica independiente, reconocida por proteger y promover la competencia en beneficio de la sociedad y referente en las decisiones de política pública del país*”; estableció cinco valores institucionales (i. defensa del interés público, ii. Imparcialidad, iii. Independencia, iv. Transparencia y v. capacidad técnica), e incluyó su estructura orgánica.

Al respecto, el equipo auditor identificó áreas de mejora en la definición de la misión de la COFECE, debido a que las actividades definidas como “[...]*promover y proteger la competencia[...]*” reflejaron de manera parcial el objeto para la cual fue creada, previsto en el artículo 28, párrafo décimo cuarto, de la CPEUM, vigente en 2023.

En el Capítulo III “*Objetivos institucionales y líneas estratégicas 2022-2025*” del Plan Estratégico, se verificó que la COFECE determinó cuatro objetivos institucionales que

¹¹ **LGRA**, artículo 6º.

constituyen el marco que orientaría sus actividades diarias durante el periodo de 2022 a 2025, para cumplir su mandato constitucional; y determinó 32 líneas estratégicas que de manera específica buscaban el cumplimiento de cada uno de los cuatro objetivos institucionales.

Los cuatro objetivos institucionales definidos por la COFECE en el Plan Estratégico fueron:

- I. Prevenir y corregir estructuras de mercado que obstaculicen, dañen o impidan la competencia y libre concurrencia.
- II. Combatir y disuadir las prácticas anticompetitivas que afectan los mercados.
- III. Promover la aplicación de principios de competencia entre los actores públicos y privados a través de difundir activamente los beneficios de la competencia económica.
- IV. Consolidar un modelo organizacional robusto y de vanguardia que responda de manera efectiva ante las necesidades y los retos institucionales.

Al respecto, el equipo auditor comprobó la congruencia de los cuatro objetivos institucionales definidos en el Plan Estratégico con el mandato constitucional previsto en el artículo 28, párrafo décimo cuarto, de la CPEUM, vigente en 2023. Asimismo, se verificó la vinculación entre los cuatro objetivos institucionales y las 32 líneas estratégicas establecidas.

En el Capítulo IV “*Priorización de sectores*” del Plan Estratégico, se verificó que la COFECE estableció ocho sectores como prioritarios mediante la aplicación de siete criterios, con el propósito de orientar sus esfuerzos durante el periodo de 2022 a 2025, para dar un uso eficiente a los recursos humanos, físicos y financieros; así como “[...] orientar los esfuerzos de la institución hacia donde la política de competencia puede generar mayores beneficios en términos del bienestar de los consumidores y el buen desempeño económico del país [...]”.¹²

Los siete criterios utilizados por la COFECE para definir los ocho sectores prioritarios fueron los siguientes:¹³

1. Contribución al crecimiento económico. Medida en que un sector contribuye a incrementar el Producto Interno Bruto (PIB), considerando su participación en la producción total de bienes y servicios, y su crecimiento en los últimos años.

¹² COFECE. **Plan Estratégico 2022-2025 de la COFECE** [en línea], publicado el 31 de marzo de 2022, p. 28. [consulta: 11 de noviembre de 2024], disponible en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2022/03/PE2022-2025_VF.pdf

¹³ **Ibid.** pp. 28-29.

2. Consumo generalizado. Medida en que los bienes y servicios generados por un sector son adquiridos o consumidos por una mayor proporción de hogares y personas.
3. Transversalidad. Magnitud en que los bienes y servicios producidos por un sector son utilizados como insumos en el proceso productivo de otras ramas de actividad económica.
4. Impacto en la población de menores ingresos. Proporción del gasto que los hogares de menores ingresos destinan a la adquisición de bienes y servicios procedentes de un sector económico.
5. Sectores regulados. Sectores económicos que favorecen estructuras de mercado anticompetitivas y, por tanto, requieren de regulación gubernamental.
6. Prevalencia de conductas anticompetitivas. Medida en que históricamente la COFECE ha identificado la posible comisión de prácticas anticompetitivas en mercados que integran un determinado sector.
7. Tendencias internacionales en materia de competencia. Sectores en los que agencias de competencia de otros países han puesto especial interés debido a factores como su disruptión a la economía.

A partir de estos criterios, se verificó que la COFECE determinó que para el periodo de 2022 a 2025 se atenderían los siguientes ocho sectores definidos como “prioritarios”:¹⁴

1. Alimentos y bebidas. El sector consideró todas las etapas de la producción, desde la agropecuaria hasta el comercio minorista de alimentos y bebidas, pasando por la industria manufacturera alimentaria.
2. Transporte y logística. El sector consideró las actividades desde la fabricación del equipo de transporte, la provisión de servicios de transporte, el almacenamiento y despacho para que los productos lleguen de manera eficiente a los consumidores finales.
3. Financiero. El sector se definió como prioritario debido a que en el ejercicio 2020 contribuyó con el 5.0% en el PIB; y porque los servicios financieros son utilizados tanto por usuarios finales como en el desarrollo de otras actividades productivas.
4. Construcción y servicios inmobiliarios. Este sector se definió como prioritario debido a que, en el ejercicio 2020, representó el 17.7% del PIB y el 20.0% de los gastos de los hogares destinados a compra de bienes muebles, inmuebles, objetos valiosos y activos físicos.

¹⁴ **Ibid.** pp. 29-33.

5. Energético. El sector se consideró prioritario debido a que, en el ejercicio 2020, representó el 4.8% del PIB y el 97.7% de los hogares reportó gastos en energía eléctrica y combustible; además, de que su uso es un insumo en casi la totalidad de los sectores productivos.
6. Salud. Este sector fue determinado prioritario ya que, en el ejercicio 2020, representó el 2.3% del PIB y, el 54.0% de los hogares reportó gastos en este rubro.
7. Contrataciones públicas. Este sector se consideró prioritario, debido a que en el ejercicio 2020, las adjudicaciones directas del Gobierno Federal representaron el 43.0% de los contratos.
8. Mercados digitales. Este sector se consideró como prioritario debido a la importancia de la digitalización de la economía que requiere acciones orientadas a abordar los retos que plantean para la competencia económica.

Con el objetivo de analizar la relación entre los criterios aplicados y los sectores prioritarios elegidos, el equipo auditor consideró las evidencias y argumentos utilizados por la COFECE para establecer los sectores, y determinó como áreas de mejora la determinación de los ocho sectores con la información proveniente o derivada de los siete criterios de selección antes señalados. El máximo de criterios aplicados fue de 6 (en los sectores de “*Transporte y logística*” y “*Energético*”) y el mínimo de 2 (“*Contrataciones públicas*” y “*Mercados digitales*”), como se muestra en el cuadro siguiente:

CRITERIOS DE SELECCIÓN APLICADOS POR LA COFECE PARA LA DEFINICIÓN DE LOS SECTORES PRIORITARIOS, VIGENTES EN EL PLAN ESTRÁTÉGICO 2022-2025

Sectores Prioritarios	Criterios de Selección						
	Contribución al crecimiento económico	Consumo generalizado	Transversalidad	Impacto en población menores ingresos	Sectores regulados	Prevalencia conductas anticompetitivas 2018 - 2021	Tendencias internacionales
1. Alimentos y bebidas	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗
2. Transporte y logística	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
3. Financiero	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗
4. Construcción y servicios inmobiliarios	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✗
5. Energético	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
6. Salud	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✗
7. Contrataciones públicas	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗
8. Mercados digitales	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✓

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en el Plan Estratégico 2022-2025, vigente en 2023.

✓ Sí cumple con el criterio de selección definido por la COFECE.

✗ No cumple con el criterio de selección definido por la COFECE.

Al respecto, la COFECE mencionó que, para que un sector sea elegido como prioritario, es suficiente que cumpla con uno de los criterios definidos en los Lineamientos del MOPEI-SEDI.¹⁵ Con base en lo manifestado, y de acuerdo con el artículo 4°, inciso e), de los lineamientos referidos, el equipo auditor determinó como área de mejora que la opción utilizada por la COFECE respecto a que los sectores pueden ser determinados como prioritarios únicamente con cumplir un criterio y estar debidamente regulada en su normativa institucional. Adicionalmente, se identificó que la COFECE en su Plan Estratégico, al referirse a los sectores prioritarios y a los criterios aplicados, mencionó en un pie de página que *“Estos criterios no están ponderados, no tienen un orden específico y los sectores elegidos no necesariamente cumplen con todos ellos”*.¹⁶

Adicionalmente, la COFECE mencionó que lo descrito en el citado artículo 4°, inciso e), de los lineamientos en lo referente a la definición de prioridades, corresponde a una metodología para la selección de los sectores prioritarios; no obstante, el equipo auditor analizó los lineamientos y determinó como área de mejora el que fortalezca la metodología con un procedimiento regulado, replicable y verificable, que defina y oriente el universo y el alcance, la actuación e intervención de las unidades administrativas, el cómo y bajo qué características se deben seleccionar los sectores prioritarios, en relación a la evolución y situación de la economía, las variables que afectan la dinámica de los mercados y el funcionamiento de éstos al momento de la selección. Lo anterior tendrá un impacto positivo para poder determinar la prioridad de la elección de un sector o mercado por encima de cualquier otro.

La existencia de una metodología para la selección de los sectores prioritarios toma relevancia, debido a que se identificó que, de los ocho sectores prioritarios definidos en el Plan Estratégico vigente en 2023, seis sectores fueron los mismos¹⁷ que la COFECE definió en el plan estratégico cuatranual previo (2018-2021), y se incorporaron únicamente dos nuevos sectores: *“Mercados digitales”* y *“Construcción y Servicios Inmobiliarios”*.

Por lo que toca al Capítulo V *“Seguimiento y monitoreo del Plan Estratégico 2022-2025”*, se identificó que la COFECE estableció un sistema de seguimiento mediante el uso de distintas herramientas que tienen como finalidad monitorear el cumplimiento de los objetivos institucionales. Entre las herramientas destacaron los programas anuales, los informes trimestrales de actividades y el Sistema de Evaluación del Desempeño Institucional (SEDI). El análisis de este apartado del Plan Estratégico se incluye en el resultado número 3 denominado *“Seguimiento y evaluación del desempeño institucional de la COFECE”* que forma parte del presente informe.

¹⁵ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 003/CP2023, que forma parte del expediente de auditoría.

¹⁶ COFECE. **Plan Estratégico 2022-2025 de la COFECE** [en línea], publicado el 31 de marzo de 2022, p. 28. [consulta: 11 de noviembre de 2024], disponible en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2022/03/PE2022-2025_VF.pdf

¹⁷ Cabe señalar que los sectores *“Agroalimentario”* y *“Transporte”*, cambiaron su denominación a *“Alimentos y bebidas”* y *“Transporte y Logística”*, respectivamente; sin embargo, la descripción de ambos sectores abarca los mismos aspectos.

Con la revisión de los apartados del Plan Estratégico vigente en 2023, el equipo auditor determinó áreas de mejora asociadas al diseño del instrumento por parte de la COFECE, referentes a:

- i. Contar con una metodología que establezca un procedimiento regulado, replicable y verificable en la determinación de los sectores definidos como prioritarios.
- ii. Que el Plan Estratégico 2022-2025 refleje el avance logrado a nivel institucional en comparación con el instrumento de planeación cuatriannual previo, ya que seis de los sectores definidos como prioritarios fueron los mismos, excepto el de “Mercados Digitales” y “Construcción y Servicios Inmobiliarios”.
- iii. Que el instrumento de planeación establezca metas cuatrianales asociadas a los objetivos institucionales.

II. Programa Anual de Trabajo (PAT) 2023

De conformidad con el artículo 12, fracción XXV, de la LFCE, el equipo auditor verificó que el Pleno aprobó el PAT 2023 el 26 de enero de 2023, en la 5^a sesión ordinaria; se vinculó a los cuatro objetivos institucionales y a 10 de las 32 líneas estratégicas establecidas en el Plan Estratégico 2022-2025; y definió 14 acciones estratégicas, 24 metas anuales y 14 indicadores.

Al respecto, se verificó que para alcanzar el objetivo institucional I. *“Prevenir y corregir estructuras de mercado que obstaculicen, dañen o impidan la competencia y libre concurrencia”*, la COFECE programó tres acciones estratégicas: 1) concluir una investigación en materia de insumos esenciales y barreras a la competencia, o declaratorias de condiciones de competencia; 2) elaborar un estudio sobre las condiciones de competencia en un mercado específico, y 3) publicar un estudio sobre condiciones de competencia económica en el mercado de servicios financieros digitales.

Para alcanzar el objetivo institucional II. *“Combatir y disuadir las prácticas anticompetitivas que afectan los mercados”*, la entidad fiscalizada programó tres acciones estratégicas: 1) concluir dos investigaciones en materia de prácticas monopólicas absolutas; 2) concluir tres investigaciones en materia de prácticas monopólicas relativas o concentraciones ilícitas, y 3) concluir cuatro procedimientos seguidos en forma de juicio y los relacionados con los procedimientos especiales.

Para alcanzar el objetivo institucional III. *“Promover la aplicación de principios de competencia entre los actores públicos y privados a través de difundir activamente los beneficios de la competencia económica”*, la COFECE programó siete acciones estratégicas: 1) elaborar un documento que contenga los resultados de las evaluaciones *ex ante* de casos resueltos por la COFECE, durante 2022; 2) desarrollar dos seminarios para periodistas; 3) implementar una estrategia de comunicación social 2023; 4) organizar un evento por la competencia 2023; 5) implementar el Programa Estudiantil de verano 2023; 6) impulsar un

premio para promover la competencia económica, y 7) desarrollar cuatro programas de pasantías con agencias latinoamericanas.

Para alcanzar el objetivo institucional IV. *“Consolidar un modelo organizacional robusto y de vanguardia que responda de manera efectiva ante las necesidades y los retos institucionales”* la COFECE programó una acción estratégica relacionada con la realización y publicación de una auditoría externa presupuestal y financiera del ejercicio fiscal 2022.

Con la revisión de los apartados del PAT 2023, el equipo auditor determinó áreas de mejora asociadas a su diseño, debido a que se identificó lo siguiente:

1. Únicamente se programaron 10 líneas estratégicas de las 32 establecidas en el Plan Estratégico.
2. Las 14 acciones programadas no indicaron los sectores prioritarios que serían atendidos con las gestiones de 2023.
3. Las 14 acciones programadas correspondieron al año 2023.
4. Al establecerse en el PAT 2023 únicamente metas de alcance anual, la COFECE no determinó en qué medida o proporción el PAT coadyuvaría en el cumplimiento de los objetivos institucionales de mediano plazo definidos en el Plan Estratégico.

III. Indicadores del PAT 2023

El equipo auditor verificó que la COFECE elaboró 14 fichas técnicas de los indicadores asociados a las 14 acciones estratégicas de 2023, en las cuales se determinaron 24 metas de carácter anual. Al respecto, se verificó que la COFECE, en el PAT 2023, mencionó que utilizó la metodología denominada *“DREAM”*¹⁸ con el propósito de asegurar de que las acciones estratégicas contaran con los atributos siguientes:

- **D. Desafiantes.** Los proyectos representan un reto para las áreas de la COFECE y se enfocan en mejorar el desempeño institucional.
- **R. Relevantes.** Los proyectos resultan trascendentales para que la COFECE cumpla con su mandato constitucional.
- **E. Específicas.** Las acciones son conocidas por las áreas y existe claridad del alcance y el resultado esperado.

¹⁸ Lineamientos del Modelo de Planeación Estratégica Institucional y del Sistema de Evaluación del Desempeño Institucional de la COFECE, artículo 10.

- **A.** Alcanzables. Los proyectos son factibles de lograr, por lo que la asignación de recursos humanos y financieros y los plazos para su cumplimiento son bajo un enfoque realista.
- **M.** Medibles. Las acciones son diseñadas de manera que son cuantificables y se pueda monitorear sus avances a lo largo del año.

Con base en lo anterior el equipo auditor revisó las 14 fichas técnicas de los indicadores de las acciones estratégicas de 2023, de las cuales se determinaron áreas de mejora debido a que la COFECE no documentó cómo cada atributo se cumplió en cada acción además, se identificó que el artículo 2º, fracción V, de los Lineamientos del MOPEI-SEDI, señala que los indicadores “[...]es el conjunto de instrumentos de medición que evalúan la calidad, la eficiencia, la economía y eficacia en el cumplimiento de los objetivos institucionales[...]”, criterios que no fueron incorporados en las fichas técnicas, ni expresados en la información de su cumplimiento.

Con la revisión de los indicadores del PAT 2023, el equipo auditor determinó áreas de mejora asociadas al diseño de éstos por parte de la COFECE, debido a que se identificó lo siguiente:

1. Los indicadores del PAT 2023 hicieron referencia al resultado anual alcanzado.
2. Los indicadores establecidos por la COFECE durante 2023 no permitieron verificar los avances en referencia al periodo de vigencia del Plan Estratégico.

Con los trabajos de fiscalización, se concluye que, durante 2023, la COFECE mostró áreas de mejora en el diseño del Plan Estratégico para incluir en la misión su posicionamiento en función de lo previsto en el artículo 28, párrafo décimo cuarto, de la CPEUM, vigente en 2023; determinar los ocho sectores prioritarios a partir de una metodología que permita un procedimiento regulado, replicable y verificable y atender más sectores, lo que también contribuirá a mostrar el avance logrado a nivel institucional en el mediano plazo por la gestión y experiencia obtenida por la COFECE a lo largo de su existencia; y establecer metas cuatrianuales asociadas a los objetivos institucionales que permitan verificar su cumplimiento. Lo anterior aunado a contar con la autorización formalizada por el Pleno, en su carácter de órgano supremo de decisión, tanto del Plan Estratégico como de los Lineamientos MOPEI-SEDI.

Con relación al PAT 2023, se verificó que fue autorizado por el Pleno el 26 de enero de 2023, correspondió a un documento de carácter anual en el que se establecieron 14 acciones estratégicas, 24 metas y 14 indicadores. El documento se vinculó con los cuatro objetivos institucionales establecidos en el Plan Estratégico y se vinculó a 10 líneas estratégicas del referido plan. Asimismo, se identificaron áreas de mejora en el diseño del PAT 2023, debido a que las acciones programadas no indicaron los sectores prioritarios que se plantearon atender con las gestiones de 2023; las acciones programadas correspondieron a las iniciadas y finalizadas en 2023.

De igual forma, al establecerse en el PAT 2023 metas de carácter estrictamente anual, la COFECE no determinó en qué medida el PAT implementado coadyuvaría en el cumplimiento de los objetivos institucionales de mediano plazo definidos en el Plan Estratégico 2022-2025; los indicadores no fueron diseñados bajo los criterios de calidad, eficiencia, economía y eficacia respecto a los objetivos institucionales; no mostraron lo programado en relación con lo alcanzado, debido a que se refirieron al resultado anual, y no permitieron verificar los avances en referencia al periodo de vigencia del Plan Estratégico.

2023-0-41100-21-0076-01-003 Recomendación

Para que la Comisión Federal de Competencia Económica y el Ejecutivo Federal, por conducto de la nueva autoridad en materia de libre competencia y concurrencia señalada en el artículo 28, párrafo décimo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, diseñe e implemente los mecanismos de control que garanticen que los instrumentos de planeación de corto y mediano plazos correspondan a documentos de carácter estratégico e institucional, que sean autorizados de manera formal por el órgano supremo de decisión o la instancia de la estructura que resulte competente en su carácter de máximo órgano de gobierno, diseñados bajo metodologías reguladas que aseguren: a) la relación directa y medible con el cumplimiento de los objetivos institucionales; b) la definición de los sectores prioritarios se lleve a cabo mediante un procedimiento que identifique la prioridad que afecta o destaca la relevancia del sector o mercado elegido; c) la determinación de metas e indicadores medibles, cuantificables y acumulables para el periodo de vigencia de cada documento estratégico; d) el procedimiento de planeación sea trazable y verificable, y e) que las definiciones y los principios expresados en los documentos de planeación sean consistentes con lo establecido en el mandato constitucional. Lo anterior permitirá al Ejecutivo Federal, por conducto de la nueva autoridad en materia de libre competencia y concurrencia, contar con instrumentos de planeación que coadyuvarán en el cumplimiento de su mandato constitucional previsto en el artículo 28, párrafo décimo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 6º de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y los transitorios Primero, Décimo y Décimo Primero del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica".

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

3. Seguimiento y evaluación del desempeño institucional de la COFECE

Con el objetivo de verificar que, durante 2023, la COFECE diseñó e implementó las metodologías que establecieron los criterios que permitieron el seguimiento y la evaluación

de los procedimientos y del desempeño institucional, así como evaluar el cumplimiento de los objetivos institucionales establecidos en el Plan Estratégico 2022-2025 y el PAT 2023; el equipo auditor solicitó el marco jurídico y normativo, y los instrumentos de evaluación institucionales de la COFECE aplicables al ejercicio 2023.

En respuesta, mediante el oficio número DGPE-CFCE-2024-00018 del 5 de marzo de 2024, la entidad fiscalizada proporcionó el marco normativo vigente en 2023; el SEDI 2022-2025; los reportes trimestrales de los resultados del SIDEI 2023, y los informes trimestrales presentados a los poderes Ejecutivo y Legislativo. Adicionalmente, en los términos de lo establecido en los artículos 17, fracción XIV, y 29 de la LFRCF, el equipo auditor entrevistó a los servidores públicos que participaron, durante 2023, en actividades relacionadas con el seguimiento y evaluación de los procedimientos y el desempeño institucional. Como resultado de las entrevistas, se suscribió el Acta Administrativa Circunstanciada número 003/CP2023 del 29 de abril de 2024.

I. Sistema de Evaluación del Desempeño Institucional 2022-2025 (SEDI)

De conformidad con los artículos 22, fracciones VII y XXV, del Estatuto Orgánico y 2°, fracción X, 24, 25 y 28, de los Lineamientos MOPEI-SEDI, el equipo auditor verificó que, durante 2023, la COFECE contó con el SEDI como un instrumento de carácter estratégico que definió la metodología de evaluación, que se integró de cuatro etapas y estableció la presentación de los resultados de la evaluación a la Alta Dirección. Se determinó como área de mejora que, al ser un instrumento de carácter estratégico, debió de ser presentado al Pleno de la COFECE para su análisis y aprobación formal antes de su implementación en el ejercicio objeto de revisión. Asimismo, se identificó que el SEDI 2022-2025 generó un producto anual denominado Índice de Desempeño de la COFECE (IDC),¹⁹ el cual integró el resultado global de la información producida por los tres Indicadores Estratégicos (IE) de la institución. Los indicadores incluidos en el IDC fueron los siguientes:

- IE.1 Indicador de desempeño vinculado a los objetivos institucionales definidos en el Plan Estratégico 2022-2025.
- IE.2 Razón de los beneficios de las intervenciones de la COFECE respecto de su presupuesto asignado.
- IE.3 Evaluación anual del Global Competition Review (GCR) Rating Enforcement.

Se comprobó que la COFECE estableció metas anuales y cuatrianuales para el IDC, como se muestra en el cuadro siguiente:

¹⁹ COFECE. Sistema de Evaluación del Desempeño Institucional 2022-2025, p. 16.

METAS ANUALES Y CUATRIANUALES ESTABLECIDAS EN EL SEDI 2022-2025 DE LA COFECE

Indicador Estratégico	Ejercicio Fiscal			
	2022	2023	2024	2025
IE.1 Indicador de desempeño vinculado a los objetivos institucionales definidos en el Plan Estratégico 2022-2025	95.0%	95.0%	95.0%	95.0%
IE.2 Razón de los beneficios de las intervenciones de la COFECE respecto de su presupuesto asignado	5 veces	5 veces	5 veces	5 veces
IE.3 Evaluación anual del GCR Rating Enforcement	3.5 estrellas	3.5 estrellas	3.5 estrellas	3.5 estrellas
IDC 2022-2025				100.0%

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño Institucional 2022-2025, proporcionado por la COFECE durante el desarrollo de la auditoría.

En el análisis de los IE y de las metas anuales y cuatrianuales definidas por la COFECE en el SEDI, se identificó que los porcentajes de cumplimiento se refirieron únicamente a las metas definidas de forma anual en cada uno de los Programas Anuales de Trabajo (PAT). La métrica para el periodo de los cuatro años de vigencia del Plan Estratégico 2022-2025 no fue acumulativa, es decir sólo se consideraron las cifras anuales sin que existiera la posibilidad de conocer cuáles fueron las metas iniciales del periodo para valorar su nivel de cumplimiento año tras año. Por lo que el sistema fue estático, con metas anuales similares definidas para los ejercicios 2022, 2023, 2024 y 2025, y la COFECE no consideró escenarios tendenciales, factores coyunturales y mecanismos de ajuste o corrección a partir de los resultados obtenidos año con año.

Adicionalmente, el equipo auditor analizó los componentes de cada uno de los IE establecidos en el SEDI, como se desglosa a continuación:

- a. IE.1. Indicador de desempeño vinculado a los objetivos institucionales definidos en el Plan Estratégico 2022-2025. Se conformó por cuatro indicadores cuya finalidad fue evaluar los cuatro objetivos institucionales establecidos en el Plan Estratégico,²⁰ mediante la aplicación de 21 indicadores. Dichos indicadores se refirieron a procedimientos de trabajo de carácter táctico y operativo, cuya utilidad residió en evaluar o medir la eficiencia de la gestión de la COFECE y no a la obtención del resultado esperado de cada objetivo institucional. Lo anterior se demuestra en términos de la falta de un mecanismo de prueba o comprobación que estableciera una relación directa o causal entre la información aportada por cada uno de los indicadores y su agregación respecto del efecto deseado o esperado del cumplimiento total o parcial de cada uno de los objetivos institucionales, como a continuación se expone:

- Utilizar los días hábiles promedio respecto a la duración de las resoluciones y opiniones, no permitió conocer en qué medida la COFECE previno y corrigió

²⁰ Lineamientos del MOPEI-SEDI, artículo 25, “El SEDI estarán compuestos por indicadores estratégicos, de gestión y resultados, los cuales medirán el avance en el cumplimiento de los objetivos institucionales establecidos en el Plan [...].”

estructuras de mercado que obstaculizaron, dañaron o impidieron la competencia y libre concurrencia (objetivo institucional I).

- Los días ahorrados en la emisión de las conclusiones de las investigaciones, la duración promedio en el trámite del procedimiento seguido en forma de juicio, y el cumplimiento de las acciones del PAT no permitieron determinar cómo la COFECE combatió y disuadió las prácticas anticompetitivas que afectaban los mercados (objetivo institucional II).
 - Contabilizar el incremento del número de seguidores en redes sociales y considerar el número de opiniones emitidas por el Pleno, no permitieron determinar cómo la COFECE promovió la aplicación de principios entre los actores públicos y privados a través de difundir los beneficios de la competencia económica (objetivo institucional III).
 - Considerar los porcentajes de requerimientos de información atendidos a autoridades fiscalizadoras y de transparencia, así como la publicación de las resoluciones del Pleno, no estuvieron correlacionadas con la consolidación de un modelo organizacional robusto y de vanguardia por parte de la COFECE (objetivo institucional IV).
- b. Indicador IE.2 Razón de los beneficios de las intervenciones de la COFECE respecto de su presupuesto asignado. Este indicador buscó medir el impacto, en términos monetarios, de las intervenciones de la COFECE en el bienestar de los consumidores y en las finanzas públicas, con relación al presupuesto ejercido por la entidad fiscalizada en 2023. El valor del indicador representa el beneficio estimado de las resoluciones del Pleno sujetas a evaluación *ex ante*, realizadas por la Dirección General de Planeación y Evaluación y aprobadas por el GTEPC.²¹ De acuerdo con el Reporte de Resultados del SEDI 2023, se consideraron las evaluaciones *ex ante* de las investigaciones asociadas a los expedientes DE-032-2019 “Prácticas Monopólicas Absolutas en el mercado de la producción, distribución y comercialización de tortillas de maíz en el Municipio de Huixtla, Chiapas”, que inició su investigación en 2019 y concluyó en 2023; y IO-001-2021 “Prácticas Monopólicas Absolutas en el mercado de equipo para el aprovechamiento de gases industriales”, que inició su investigación en 2021 y concluyó en 2023. La COFECE reportó que el monto estimado del beneficio económico generado por ambas intervenciones fue de 2,692.4 miles de pesos. Se determinó como área de mejora que la metodología defina el impacto monetario observado, a fin de que el indicador sea consistente con su propósito.

²¹ “Se entiende como una evaluación *ex ante* a la estimación del impacto que un alza en el precio, derivada de alguna conducta anticompetitiva, tiene sobre el bienestar de los consumidores que participan en un mercado. La evaluación que se realiza cuantifica el beneficio que genera la COFECE al suspender o prevenir una práctica anticompetitiva. El beneficio generado se establece en términos del daño evitado a los consumidores, asociado al alza en precios que se observa en una conducta anticompetitiva”. **Metodología para la elaboración de evaluaciones *ex ante* de la COFECE**, p. 5.

En respuesta a la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio número DGPE-CFCE-2024-00050 del 11 de diciembre de 2024, la COFECE por conducto de la Dirección General de Planeación y Evaluación informó que:

“[...] las evaluaciones ex ante que son estimaciones del beneficio que generan las intervenciones elaboradas con la información disponible al momento en que el Pleno emite la resolución y antes de que el mercado internalice la decisión; y por el otro, las evaluaciones ex post que tienen dentro de sus características ser realizadas una vez que ha transcurrido el tiempo suficiente para que se observen los efectos de las resoluciones.

[...]

Ambos tipos de evaluación permiten la estimación de los beneficios de las intervenciones de la Cofece y son complementarias entre sí, en términos de que las primeras otorgan información más oportuna de la intervención. En ese sentido, implementar las adecuaciones correspondientes, derivadas de lo observado por el equipo auditor respecto de las características del indicador; implicaría una contradicción debido a que se estaría perdiendo oportunidad. Es decir, la Cofece pasaría de contar con información oportuna sobre todas las intervenciones que se realizan en un año a información sobre algunas resoluciones en un periodo mínimo de 5 años, si se modificara la Metodología para la elaboración de las evaluaciones ex ante de las intervenciones de la COFECE (metodología ex ante) [...].

“Debido a que las evaluaciones ex post, y de manera general cualquier evaluación de impacto observado, implican un mayor tiempo y más recursos, por lo que la modificación de la metodología ex ante para incorporar la estimación de los beneficios observados en sustitución o de forma complementaria a los esperados representaría que el Indicador IE.2 perdería oportunidad y, por lo tanto, su calidad de eficacia, ya que no reflejaría los resultados de las actividades para el año que es reportado, sino posterior a que el mercado haya internalizado los efectos (entre dos y cuatro años posteriores a la emisión de su resolución), además de sus cualidades de economía y eficiencia.

Por otra parte, la política de competencia no se enfoca en atender las necesidades de una población específica, sino en combatir las restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados que componen la economía nacional. Además, a diferencia de otras políticas, los efectos de la política de competencia no se observan a través de transferencias monetarias o la entrega de bienes o servicios, sino a través de reducciones de precios, mejoras en la calidad y disponibilidad de más y mejores opciones de compra de los bienes y servicios que la población adquiere, entre otros beneficios.

Por este motivo, en la evaluación de su efectividad no se utilizan padrones de beneficiarios en quienes se pueda observar el impacto monetario de cada

intervención. En cambio, las metodologías utilizadas estiman el impacto monetario a través de variables tales como precios, las cantidades comercializadas, participaciones de mercado, márgenes de utilidad, etc.

Además, las evaluaciones ex ante son elaboradas con la información disponible al momento en que se emite la resolución. Esto incluye la información en el expediente que es recabada en el ejercicio de las atribuciones en el análisis de las concentraciones y en las investigaciones por prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas.

Una vez que la resolución es emitida, la Comisión no cuenta con las atribuciones para obtener de los agentes económicos la información actualizada sobre el mercado en que se llevó a cabo la intervención. Si bien las evaluaciones ex post se pueden realizar con información que refleja los efectos de la intervención y se emplean metodologías más rigurosas, la información disponible puede limitar su calidad, en términos de nivel de detalle, desagregación y cobertura temporal, al estar sujeta a aquellas fuentes que están públicamente disponibles.

Además, tanto en las evaluaciones ex ante como en las evaluaciones ex post, la estimación del impacto de cada intervención se realiza mediante la comparación de dos escenarios: con la restricción al funcionamiento eficiente del mercado y sin la restricción. Para cualquier momento, solo se puede observar uno de estos escenarios en la realidad y estimar el otro escenario a partir de supuestos que varían en su rigurosidad y verosimilitud.

*En las evaluaciones ex post se tiene como escenario observado aquel en el que la restricción al funcionamiento eficiente del mercado fue eliminada o prevenida, y se infiere, a partir de la mejor información disponible, el escenario en el que la conducta se hubiera llevado a cabo, prolongado o repetido. Por lo tanto, los resultados de las evaluaciones ex post representan una estimación del impacto monetario, construido a partir de valores observados en las variables analizadas, mas no una cuantificación precisa de dicho impacto, por lo que la modificación de la metodología para incorporar la estimación de los beneficios observados en sustitución o de forma complementaria a los esperados no representaría necesariamente una mejora en la **calidad** del Indicador IE.2.”*

Una vez analizada la información proporcionada por la COFECE, el equipo auditor determinó que si bien la entidad fiscalizada amplió la explicación metodológica de la elaboración del indicador, la observación persiste, toda vez que se fundamenta en la definición que la propia COFECE elaboró: “*El indicador Razón de los beneficios de las intervenciones de la COFECE respecto de su presupuesto asignado mide el impacto, en términos monetarios, de las intervenciones de la Comisión en el bienestar de los consumidores y en las finanzas públicas con relación al presupuesto que se le otorga para su funcionamiento. Para ello, este*

indicador considera el beneficio estimado de las resoluciones del Pleno sujetas a evaluación ex ante".²²

- c. Indicador IE.3 Evaluación anual del GCR Rating Enforcement. Este indicador midió el desempeño y eficacia de la COFECE con base en el resultado otorgado por una revista especializada en el desempeño de autoridades antimonopolio, cuya información fue generada en parte por la COFECE como suscriptora, por lo que se estima que la base de medición no está asociada al mandato constitucional y sólo se cumplió en la forma y con los medios demostrativos que la COFECE presentó para su evaluación. Esta evaluación es además de carácter privado y fuera del país, por lo que no se asocia a cualquiera de los sistemas oficiales de información y de rendición de cuentas.

II. Sistema Integral de Evaluación Institucional – SIDEI

De conformidad con los artículos 22, fracción VII, del Estatuto Orgánico, y 1º, 2º, 3º y 8º, fracción IV, del SIDEI, el equipo auditor identificó que, en 2023, el SIDEI fue aprobado por el Pleno en la sesión ordinaria el 23 de marzo de 2023 mediante el Acuerdo CFCE-099-2023; tuvo como objetivo medir el desempeño anual de las áreas, y la contribución de estas en el logro de la misión, visión y los objetivos institucionales. Asimismo, se revisó el Reporte de Resultados del SIDEI correspondiente al cuarto trimestre de 2023, en el que la COFECE presentó los resultados de enero a diciembre de 2023²³ a cargo de las unidades administrativas. El puntaje obtenido por la COFECE, como resultado de la aplicación del SIDEI, fue del 97.91%. Cada área presentó de manera pormenorizada las acciones e indicadores a su cargo, la meta, los avances, el cumplimiento y el puntaje de atención. Con el análisis del Reporte de Resultados del cuarto trimestre de 2023 del SIDEI, el equipo auditor verificó lo siguiente:

- La COFECE contó con el Acuerdo No. CFCE-099-2023, en el cual estableció el objetivo general del SIDEI, el periodo de aplicación, la fecha de presentación de los resultados de la evaluación final al Pleno para su análisis y aprobación.
- En el Reporte de Resultados, la COFECE informó que el SIDEI se integró de 33 acciones estratégicas y complementarias, y 68 indicadores de gestión y de resultados.
- 5 acciones se realizaron por más de una Dirección General, por lo que no se especificó qué actividad de la acción le correspondió a cada Dirección General; por ejemplo, la acción: "*Organizar el evento por la competencia 2023*" se reportó como realizada por cuatro áreas (Dirección General de Comunicación Social, Dirección General de

²² COFECE. **Sistema de Evaluación del Desempeño Institucional 2022-2025**, [en línea], pág. 17. [consulta: 16 de diciembre de 2024], disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2022/06/SEDI-2022-2025-1.pdf>

²³ El artículo 3º del SIDEI establece que este considerará los resultados alcanzados y documentados por las áreas evaluables de la COFECE del 2 de enero al 30 de noviembre de 2023. El periodo en los Reportes de Resultados trimestrales del SIDEI correspondió de enero a diciembre de 2023.

Planeación y Evaluación, Dirección General de Promoción de la Competencia y la Oficina del Titular de la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales).

- En el diseño de los indicadores se determinaron áreas de mejora, debido a que se identificó que correspondieron a acciones y no a indicadores, por ejemplo, se definieron como indicadores la “[...]evaluación de calidad de los dictámenes [...]”; los “[...]Días de ahorro promedio, respecto del plazo máximo legal en la conclusión de las investigaciones [...]”; la “[...]Eficiencia en la actualización de [...]”; el “[...]Porcentaje de las versiones estenográficas de las sesiones del Pleno publicadas a más tardar a los 19 días hábiles posteriores a la aprobación [...]”; la “[...]Eficiencia en el trámite de asuntos [...]”; la “[...]Duración promedio en la resolución de las notificaciones de [...]”, y la “[...]Eficiencia en el trámite de los asuntos en materia de transparencia y acceso a la información [...]”. Los indicadores establecidos no se contrastaron con una meta global fijada, por lo que en lo individual no constituyeron un indicador, ya que por definición éste debe mostrar la evolución o cambio en relación con una línea de partida.
- El Reporte de Resultados dio cuenta de las acciones realizadas por las unidades administrativas de la COFECE; sin embargo, no determinó en qué medida cada unidad contribuyó al logro de la misión, la visión y los objetivos institucionales, como se establece en el artículo 2º del SIDEI.

III. Informes trimestrales de actividades 2023

El equipo auditor verificó que, en 2023, la COFECE publicó cuatro informes trimestrales que fueron aprobados por el Pleno, tuvieron como objetivo dar cuenta de los avances del PAT 2023, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 28, párrafo vigésimo, fracción VIII, de la CPEUM, y 12, fracción XXV, y 49, fracción II, de la LFCE. En cada uno de los informes se integraron capítulos que buscaban dar cuenta de las actividades de la COFECE relacionadas con los cuatro objetivos institucionales establecidos en el Plan Estratégico y dar seguimiento a las acciones estratégicas, indicadores y metas establecidos en el PAT 2023; cada objetivo institucional incluyó los temas siguientes:

- Objetivo Institucional 1 “*Prevención y corrección de estructuras de mercado que obstaculicen, dañen o impidan la competencia y libre concurrencia*” incluyó la información referente a concentraciones; seguimiento al cumplimiento de condiciones; concentraciones no notificadas; licitaciones, concesiones y permisos; insumos esenciales y barreras a la competencia; declaratorias de condiciones de competencia efectiva; y fortalecimiento normativo.
- Objetivo Institucional 2 “*Combate y disuasión de prácticas anticompetitivas que afecten a los mercados*” se reportó lo referente a investigaciones de prácticas monopólicas; procedimientos seguidos en forma de juicio; seguimiento al cumplimiento de compromisos; resoluciones del Poder Judicial de la Federación en materia de prácticas monopólicas; y el fortalecimiento normativo.

- Objetivo Institucional 3 *“Promoción y difusión de los principios de competencia económica y sus beneficios”* desagregó los temas de marcos regulatorios y políticas públicas favorables a la competencia económica; presencia en los medios de comunicación masiva; colaboración con otros actores; y el posicionamiento de la COFECE en el ámbito internacional.
- Objetivo Institucional 4 *“Hacia un modelo organizacional robusto y de vanguardia”* se informó sobre el desarrollo del talento; el ejercicio de los recursos financieros; el respeto al derecho de acceso a la información y protección de datos personales y la mejora organizacional.

En el análisis de los informes trimestrales, el equipo auditor identificó que hubo homogeneidad en su estructura, es decir, los cuatro informes se conformaron por cuatro capítulos que correspondieron al reporte de acciones por cada uno de los Objetivos Institucionales: 1. Prevención y corrección de estructuras de mercado que obstaculicen, dañen o impidan la competencia y la libre concurrencia. 2. Combate y disuasión de prácticas anticompetitivas que afectan a los mercados; 3. Promoción y difusión de los principios de competencia económica y sus beneficios; 4. Hacia un modelo organizacional robusto y de vanguardia. Asimismo, se incluyó el capítulo 5 referente al Seguimiento al Programa Anual de Trabajo. Al respecto, se identificó que existió consistencia entre las cifras reportadas en los informes trimestrales y en el Reporte (anual) del Programa Anual de Trabajo 2023. No obstante, se determinó como área de mejora la necesidad de detallar en los informes trimestrales las acciones específicas orientadas a atender a los sectores definidos como prioritarios por la COFECE más allá de su mención inicial en el Capítulo ¿Quiénes somos?

De los trabajos de fiscalización se concluye que si bien las metodologías y los criterios establecidos por la COFECE durante 2023 para el seguimiento y evaluación de sus actividades informaron en lo general sobre los resultados obtenidos en ese año, el equipo auditor identificó como área de mejora que la COFECE evalúe el desempeño institucional y el cumplimiento de los objetivos institucionales de manera integral y dar cuenta de los logros alcanzados en los diez años de presencia de la COFECE en la economía mexicana. Debido a que, en el caso del SEDI, se determinó que las metas anuales definidas para los ejercicios 2022, 2023, 2024 y 2025 fueron las mismas, sin considerar escenarios o factores coyunturales que permitieran realizar ajustes a partir de los resultados obtenidos año con año por la entidad fiscalizada; en tanto que el diseño e implementación de los tres indicadores estratégicos no midieron el desempeño integral de la institución.

Adicionalmente, se identificó que el SEDI fue catalogado por la COFECE como un instrumento de carácter estratégico, y por ello, debió de contar con la autorización formal por parte del Pleno, como órgano supremo de decisión.

Respecto del SIDEI, se identificó que fue aprobado por el Pleno; se integró de 33 acciones estratégicas y complementarias, y 68 indicadores de gestión y resultados; asimismo, se identificaron áreas de mejora en el diseño de los indicadores, debido a que se observó que correspondieron a acciones y no a indicadores, ya que por definición éstos deben mostrar la

evolución o cambio en relación con una línea de partida o línea base; y el Reporte de Resultados del SIDEI dio cuenta de las acciones realizadas por unidad administrativa, sin aportar información o elementos valorativos sobre la forma en qué cada una de estas contribuyó al cumplimiento de la misión, visión y objetivos institucionales. Finalmente, se observó que ninguno de los instrumentos incorporó el seguimiento y evaluación de la atención de los sectores definidos como prioritarios en el Plan Estratégico de la COFECE.

2023-0-41100-21-0076-01-004 Recomendación

Para que la Comisión Federal de Competencia Económica y el Ejecutivo Federal, por conducto de la nueva autoridad en materia de libre competencia y concurrencia señalada en el artículo 28, párrafo décimo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, diseñe e implemente metodologías de seguimiento y evaluación armonizadas con los instrumentos de planeación institucional y estratégica de corto y mediano plazos, bajo criterios que permitan: I) evaluar que la definición de acciones sea medible y verificable; II) la medición del cumplimiento de la misión y los objetivos institucionales; III) dar seguimiento y evaluar las acciones de las unidades administrativas; IV) que el conjunto de los indicadores cumplan con las características de eficiencia, eficacia, economía y calidad; V) el seguimiento y evaluación de la atención de los sectores definidos como prioritarios; VI) la incorporación de factores coyunturales que permitan realizar ajustes a partir de los resultados obtenidos año con año, y VII) contar con documentos de evaluación de carácter estratégico cuya aprobación sea formalizada por el órgano supremo de decisión o la instancia de la estructura que resulte competente en su carácter de máximo órgano de gobierno. Lo anterior permitirá al Ejecutivo Federal, por conducto de la nueva autoridad en materia de libre competencia y concurrencia, contar con un sistema único de seguimiento y evaluación articulado, dinámico y continuo, para la evaluación del desempeño institucional y en relación directa al cumplimiento del mandato, en atención de lo señalado en los transitorios Primero, Décimo y Décimo Primero del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica".

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

4. Procedimientos de la COFECE: Autoridad Investigadora, la Secretaría Técnica y la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales

A fin de verificar que el Pleno, como órgano supremo de decisión, así como la Autoridad Investigadora, la Secretaría Técnica y la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales, identificadas como las principales unidades administrativas de la COFECE responsables de los procedimientos vigentes en 2023, se regularon por un marco jurídico y normativo vigente y armonizado; sustanciaron sus procedimientos e intervenciones; cumplieron con las disposiciones reglamentarias; y atendieron los principios de legalidad,

transparencia y rendición de cuentas; el equipo auditor solicitó a la COFECE, mediante el oficio número OAED/DGAESCI/18/2024 del 14 de febrero de 2024, proporcionar los lineamientos, manuales de procedimientos, criterios, circulares y demás normativa aplicable, y los reportes e informes de rendición de cuentas.

En respuesta, la COFECE, con el oficio número DGPE-CFCE-2024-00018 del 5 de marzo de 2024, proporcionó la información y documentación solicitada. Adicionalmente, en términos de lo establecido en los artículos 17, fracción XIV, y 29 de la LFRCF, el equipo auditor entrevistó a los servidores públicos de las unidades administrativas antes referidas, encargados de los procedimientos, con el propósito de identificar los riesgos asociados a los procedimientos, la implementación de controles, la trazabilidad de los procedimientos, los canales de comunicación, la integración de expedientes que sustanciaron su gestión y la aplicación de las tecnologías de información en las actividades realizadas. Como resultado de las entrevistas, se suscribieron las Actas Administrativas Circunstanciadas de Auditoría números 005/CP2023, 007/CP2023 y 008/CP2023.

El presente resultado se desarrolla en dos apartados: en el primero, se identificaron los procedimientos que conformaron la actividad de la COFECE en 2023 y se determinaron los procedimientos sujetos a revisión; en el segundo, se presenta el resultado de la revisión de los procedimientos elegidos por el equipo auditor, de los expedientes y de las disposiciones jurídicas y normativas aplicadas a los procedimientos a cargo de la Autoridad Investigadora, la Secretaría Técnica y la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales.

I. Determinación y selección de los procedimientos por revisar

De conformidad con los artículos 28, párrafo vigésimo, fracción VIII, de la CPEUM, y 12, fracción XXV, de la LFCE, el equipo auditor verificó que la COFECE informó en el Cuarto Informe Trimestral²⁴ de 2023 que recibió 308 asuntos, concluyó 382 y quedaron pendientes de atender para el siguiente periodo 480 asuntos; se identificó que los asuntos gestionados durante el ejercicio fiscalizado se agruparon en siete tipos y el detalle se muestra a continuación:

²⁴ COFECE, **Cuarto Informe Trimestral 2023** [en línea], Anexo 2. Estadísticas Institucionales, pp. 103-105. [consulta: 11 de noviembre de 2024], disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2024/01/4IT2023.pdf>

ASUNTOS GESTIONADOS POR LA COFECE DURANTE 2023					
Núm.	Tipo de Asunto	Recibidos	Concluidos	Pendientes	
1	Concentraciones	146	153	36	
2	Juicios de Amparo Indirecto	71	142	400	
3	Prácticas monopólicas y otras restricciones a la competencia	41	37	29	
4	Licitaciones, concesiones y permisos	37	33	10	
5	Análisis a regulaciones, leyes, iniciativas legislativas, otros proyectos de regulación o políticas públicas	NA	23	0	
6	Barreras a la competencia e insumos esenciales	1	2	4	
7	Declaratoria de poder sustancial y condiciones de competencia	1	1	1	
Total		297	391	480	

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en el “Anexo 2. Estadísticas Institucionales” del cuarto informe trimestral 2023.

NA: No aplica.

Al respecto, se identificó que las cifras totales reveladas por la COFECE en el Anexo 2 del Cuarto Informe Trimestral presentaron áreas de mejora, debido a que, en el detalle del referido anexo, los asuntos recibidos contabilizaron un total de 297 respecto de los 308 revelados en el acumulado del anexo, lo que generó una diferencia de menos 11 asuntos; situación similar se presentó en los asuntos concluidos que arrojaron una diferencia de 9 asuntos (391 determinados en el desglose por tipo de asunto, respecto de los 382 revelados en el total). En los asuntos pendientes de atender en el siguiente periodo las cifras fueron consistentes.

En respuesta a la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio número DGPE-CFCE-2024-00050 del 11 de diciembre de 2024, la COFECE, por conducto de la Dirección General de Planeación y Evaluación, informó que:

“[...] el número correcto de asuntos ingresados en el periodo es de 310, en lugar de los 308 que se reportaron en el Cuarto informe trimestral 2023, y el número de asuntos concluidos es de 384, en lugar de los 382 reportados en el mismo informe.

Esta diferencia se debe a que en los totales de asuntos “Ingresados en el periodo” y “Concluidos” del Cuarto Informe Trimestral 2023 se omitió contabilizar las opiniones emitidas con fundamento en el artículo 12 de la LFCE y que aparecen en el último renglón de la “Tabla A.2.1 Asuntos tramitados[...].”

Asimismo, la COFECE mencionó que lo reportado entre las cifras totales reportadas en el informe trimestral y lo reportado por el equipo auditor en la tabla “ASUNTOS GESTIONADOS POR LA COFECE DURANTE 2023” se debió a lo siguiente:

- En los asuntos recibidos de “Análisis a regulaciones, leyes, iniciativas legislativas, otros proyectos de regulación o políticas públicas”, la leyenda “NA” es incorrecta y en su lugar se debió contabilizar 23 asuntos, debido a que se consideran como iniciados y concluidos en la fecha en que se lleva a cabo cada análisis regulatorio.

- En los asuntos de “*Prácticas monopólicas y otras restricciones a la competencia*” se contabilizó erróneamente 9 expedientes recibidos, que iniciaron su etapa de PSFJ durante 2023 y 6 concluidos que no concluyeron su trámite, sino que pasaron a una nueva etapa procesal.
- En los asuntos por “*Declaratoria de poder sustancial y condiciones de competencia*” se contabilizó erróneamente 1 expediente recibido y concluido, debido a que el expediente fue recibido en 2022 y en 2023 contó con el dictamen preliminar.

Con el análisis de los argumentos presentados por la COFECE, el equipo auditor comprobó que la Comisión rectificó los datos expresados en el “*Anexo 2. Estadísticas Institucionales*” del cuarto informe trimestral 2023 respecto de los montos totales, de 308 a 310 asuntos recibidos y de 382 a 384 asuntos concluidos, y realizó diversas precisiones en el detalle del anexo, por errores en la contabilización de los asuntos a partir de clasificaciones incorrectas de las diferentes etapas de cada expediente. Respecto de la leyenda “NA”, el equipo auditor no los consideró ingresados debido a que, en la tabla del referido anexo, se clasificaron como asuntos realizados y opiniones emitidas, por lo que no se precisó si fueron ingresadas, por lo tanto, la observación persiste.

También se identificó que la COFECE, en la cifra total de los asuntos concluidos, emitió una nota en la que indicó que “[...] *Las cifras de los asuntos concluidos pueden diferir respecto de las reportadas en el periodo previo debido a la contabilización de asuntos de licitaciones u opiniones a concesiones y permisos una vez que fueron publicadas las versiones públicas correspondientes [...]*” mientras que, respecto a los totales de los asuntos recibidos y pendientes de concluir, no manifestó comentario alguno. En relación con lo anterior, se identificó que la COFECE mostró inconsistencias en los mismos rubros antes señalados reportados en los informes trimestrales de 2023, como se muestra a continuación:

CIFRAS REPORTADAS EN LOS INFORMES TRIMESTRALES DE LA COFECE, DURANTE 2023

Tipo de Asunto	Primer Trimestre	Cuarto Trimestre	Diferencia	Segundo Trimestre	Cuarto Trimestre	Diferencia	Tercer Trimestre	Cuarto Trimestre	Diferencia
Recibidos	89	88	-1	66	67	1	75	75	0
Concluidos	90	100	10	92	96	4	71	72	1
Pendientes	556	542	-14	519	513	-6	519	516	-3

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en el “*Anexo 2. Estadísticas Institucionales*” de los Informes Trimestrales de 2023.

Por lo anterior, el equipo auditor consideró que las cifras reportadas por la COFECE en los cuatro informes trimestrales de 2023, referentes a los asuntos recibidos, concluidos y pendientes, requieren de una revisión y precisión con el objetivo de que se otorgue certeza, integridad, trazabilidad, calidad y veracidad de la información; además, se identificó que en cada informe trimestral la entidad fiscalizada emitió frases como, las siguientes: “[...] *las cifras se actualizan constantemente con el fin de proporcionar información definitiva y*

validada para cada periodo, por lo que pueden existir variaciones respecto a los datos reportados en informes previos [...];²⁵ [...] las cifras se actualizan constantemente con el fin de proporcionar información definitiva y validada para cada periodo [...]”²⁶ y [...] Las cifras pueden diferir con respecto de las reportadas en informes previos debido a que la notificación del fallo del PJF recibida por la Cofece pudo darse de manera posterior al reporte de la información. Asimismo, es posible que existan recursos que sean acumulados por tratarse de un mismo asunto. De esta manera, en cada periodo se realiza la validación y, en su caso, corrección de las cifras, por lo que pueden diferir de la información reportada previamente [...].²⁷ El equipo auditor considera que aclarar o precisar las inconsistencias en los informes y los argumentos expresados por la entidad fiscalizada contribuiría a dar certeza, legalidad, objetividad y transparencia en la información revelada y, con ello, cumplir con la obligación de rendir cuentas por parte del Organismo Constitucionalmente Autónomo a los poderes Ejecutivo y Legislativo, en cumplimiento de los artículos 28, párrafo vigésimo, fracción VIII, de la CPEUM, vigente en 2023; 12, fracción XXV, de la LFCE y 8°, fracciones I, V, VII y IX, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).

Por otra parte, el equipo auditor revisó el documento denominado “*Cofece en números 2023*”²⁸ en el que la entidad fiscalizada reportó algunos datos de su gestión de 2023 y se observó que reveló un total de 219 asuntos en “*materia de competencia tramitados hasta su conclusión*”, cifra que difiere de los datos acumulados del ejercicio revelados en el Cuarto Informe Trimestral de 2023 (382 del total de asuntos concluidos y 391 desglosados por tipo de asunto concluido), por lo que ninguno de los tres datos reportados en los informes institucionales fueron consistentes, aun cuando hacen referencia a los asuntos concluidos acumulados al cierre del ejercicio. También se observó que en el documento “*Cofece en números 2023*” la entidad fiscalizada manifestó como nota recurrente que “[...] Las cifras aquí presentadas pueden diferir respecto de las reportadas trimestralmente debido a su actualización [...].” Respecto de la validez y confiabilidad de los argumentos presentados por la COFECE para explicar las diferencias de las cifras, debe señalarse que éstos no conforman un criterio aceptable, ya que las cifras tienden a ajustarse a la baja por “*actualizaciones*” respecto a los informes previamente emitidos sobre asuntos que, por su naturaleza, tendrían que ser considerados como definitivos, por haberse reportado previamente como concluidos.

²⁵ COFECE, **Cuarto Informe Trimestral 2023** [en línea], pp. 31, 32, 34, 36 y 111. [consulta: 11 de noviembre de 2024], disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2024/01/4IT2023.pdf>

²⁶ COFECE, **Primer Informe Trimestral 2023** [en línea], pp. 33, 35, 39, 45 y 110. [consulta: 11 de noviembre de 2024], disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2023/04/1IT2023.pdf>

²⁷ COFECE, **Cuarto Informe Trimestral 2023** [en línea], p. 109. [consulta: 11 de noviembre de 2024], disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2024/01/4IT2023.pdf>

²⁸ COFECE, “**Cofece en números 2023**” [en línea], publicado el 27 de junio de 2024 [consulta: 11 de noviembre de 2024], disponible en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2024/06/CN23_cofece-en-numeros_VF.pdf

Como complemento de las cuestiones de trazabilidad y confiabilidad de la información reportada por la COFECE en sus informes, el equipo auditor identificó 14 procedimientos de la COFECE vigentes durante 2023, y estableció las instancias a cargo de cada uno, siendo estas la Secretaría Técnica, la Autoridad Investigadora y la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales, como se muestra a continuación:

PROCEDIMIENTOS DE LA COFECE, VIGENTES EN 2023	
Unidad Administrativa	Procedimiento
Secretaría Técnica	1. Notificación de Concentraciones 2. Concentraciones no notificadas 3. Opiniones a los documentos en procedimientos de licitación o concursos públicos 4. Opiniones sobre concesiones y permisos 5. Juicios de amparo indirecto 6. Estudios en materia de libre concurrencia y competencia 7. Prácticas Monopólicas Absolutas 8. Prácticas Monopólicas Relativas 9. Concentraciones Ilícitas 10. Insumos esenciales y barreras a la competencia 11. Declaratorias de condiciones de competencia efectiva
Autoridad Investigadora y Secretaría Técnica	12. Proyectos de regulación con un sentido neutral en términos de competencia 13. Proyectos de regulación con un sentido contrario a la competencia
Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales	
Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales y Secretaría Técnica	14. Opiniones sobre el procedimiento de concurrencia y libre competencia

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en los informes trimestrales de la COFECE, las actas de sesión del Pleno, el Informe de Resultados del PAT 2023 y el documento Acciones Relevantes de 2023, proporcionados por la entidad fiscalizada durante el desarrollo de la auditoría.

Como se muestra en la tabla anterior, la Secretaría Técnica de la COFECE participó en 12 de los 14 procedimientos, ya sea de forma directa o en cooperación y articulación con las otras unidades administrativas. De acuerdo con el artículo 20 del Estatuto Orgánico, la Secretaría Técnica tiene LVI atribuciones; a partir de su análisis, el equipo auditor identificó que es una unidad administrativa con funciones ejecutivas propias, al tiempo que funge como la oficina de soporte y gestión del Pleno (a cargo de todo lo relacionado a las actividades del Pleno y sus sesiones: convocatorias, actas de sesión, versiones estenográficas, seguimiento de acuerdos y dictámenes, etc.). En tal condición, la Secretaría Técnica participó en la atención de los 12 procedimientos mencionados, mientras que la Autoridad Investigadora lo hizo en 5 procedimientos a su cargo, y la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales tuvo 3 procedimientos.

Adicionalmente, debe señalarse que la Secretaría Técnica no solamente atendió los 12 procedimientos ya referidos, sino que también gestionó e intervino en otros procedimientos tales como: i) la interacción con la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria en el Registro Federal de Trámites y Servicios; ii) la identificación y clasificación de la información de

conformidad con la normativa aplicable en materia de transparencia y acceso a la información pública; iii) la custodia y resguardo del archivo en conjunto con el área de Administración, y iv) la operación y control de la Oficina de Oficialía de Partes y su habilitación de forma electrónica para tramitar, iniciar y participar en las entrevistas, los procedimientos, testimoniales y confesionales, entre otros.

Desde la perspectiva del equipo auditor, es oportuno revisar los procedimientos a cargo de la Secretaría Técnica con el objetivo de evitar la materialización de riesgos, tales como baja eficiencia y potenciales errores de registro, entre otros, cuyo impacto alcanzaría a la institución como un todo, dada su evidente centralidad en la estructura y operación de la COFECE. Desde una perspectiva de diseño institucional, la situación que mostró la Secretaría Técnica de la COFECE durante 2023 podría considerarse que rebasa la naturaleza de su carácter y funciones, al ser la instancia que depende jerárquicamente del Pleno y tiene a su cargo la sustanciación de los procedimientos que establecen la ley, las disposiciones Regulatorias, el Estatuto Orgánico y demás disposiciones normativas aplicables (artículo 18 del Estatuto Orgánico), por lo que sus funciones deberían estar preferentemente enfocadas a las actividades del órgano supremo de decisión de la institución, en tanto que los procedimientos de carácter administrativo que ejecuta deberían estar a cargo de la estructura de la administración que jerárquicamente depende de la Presidencia (artículo 20 del Estatuto Orgánico).

Considerando los elementos de información y de análisis previamente expuestos, y en referencia a la selección de los procedimientos objeto de la revisión fiscalizadora, el equipo auditor determinó una muestra de 11 procedimientos, que se detallan en el cuadro siguiente:

PROCEDIMIENTOS DE LA COFECE SELECCIONADOS PARA REVISIÓN			
Núm.	Procedimiento	Expediente/Tema	
1	Prácticas Absolutas	Monopólicas IO-007-2022 "Distribución y exhibición de películas en salas de cine, así como los servicios complementarios ofrecidos en estas, en el territorio nacional"	
2	Prácticas Relativas	Monopólicas DE-050-2019 "Evaluación de la conformidad de la Bebida alcohólica denominada mezcal"	
3	Concentración Ilícita		IO-001-2019 "Mercado de la comercialización y distribución de gasolinas y diésel"
4	Concentración		CNT-009-2023 "Concentración entre Aligned Data Centers International, LP; Inversiones Infraestructura de Telecom Latam, S.L.U.; y C1 BTE Holdings México, LLC" CNT-107-2022 "Concentración entre Ejecutivos de Turismo Sustentable, S.A. de C.V.; Triton Investments Holdings LLC; Ventura Entertainment, S.A.P.I. de C.V.; Venturalive, S.A.P.I. de C.V.; y Controladora Dolphin, S.A. de C.V."
5	Omisión de Notificación de Concentración		VCN-002-2023 "Val Gardena Investments B.V. / Windmill CIHP Investments B.V. / José María Rossell Massachs"
6	Opiniones en Materia de Competencia y Libre Concurrencia		OPN-002-2023 "Servicios de recepción de pagos con tarjeta"
7	Opiniones sobre Concesiones y Permisos		ONCP-013-2023 "Participación cruzada señalada en el artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos"
8	Opinión sobre Licitaciones, Concesiones y Permisos		LI-001-2023 "Construcción y servicios inmobiliarios, transporte y logística"
9	Estudios en materia de Libre Concurrencia y Competencia		Estudio sobre las condiciones de competencia económica en el mercado de servicios financieros digitales.
10	Análisis Regulatorio		Decreto que establece el cierre del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México "Benito Juárez", para las operaciones del servicio al público de transporte aéreo que se indica.
11	Insumos Esenciales y Barreras a la Competencia		IEBC-005-2018 "Pagos con tarjeta"

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en los informes trimestrales de la COFECE, las actas de sesión del Pleno, el Informe de Resultados del PAT 2023 y el documento Acciones Relevantes 2023, proporcionados por la entidad fiscalizada durante el desarrollo de la auditoría.

II. Resultado de la revisión de los procedimientos, los expedientes y las disposiciones jurídicas y normativas aplicadas

- A. Prácticas Monopólicas Absolutas, Prácticas Monopólicas Relativas, Concentraciones Ilícitas, e Insumos esenciales y barreras a la competencia. - En estos procedimientos se revisaron las actividades iniciadas por la Autoridad Investigadora y continuadas por la Secretaría Técnica. Se verificó que, durante 2023, la Autoridad Investigadora tuvo a su cargo iniciar, sustanciar, turnar, coordinar y supervisar, procedimientos relacionados con Prácticas Monopólicas Absolutas y Relativas, Concentraciones Ilícitas e Insumos Esenciales, y Barreras a la Competencia, en cumplimiento del artículo 16, primer párrafo, del Estatuto Orgánico. Se revisaron las direcciones generales de Prácticas Monopólicas (DGPM), de Inteligencia de Mercados (DGINTM), de Investigaciones de

Mercado (DGIM) y de Mercados Regulados (DGMR), las cuales participaron en los procedimientos de planeación e investigación de los expedientes números IO-007-2022 de la Práctica Monopólica Absoluta (PMA), IO-001-2019 de la Concentración Ilícita (CI), DE-050-2019 de la Práctica Monopólica Relativa (PMR) y el IEBC-005-2018 de Insumos Esenciales y Barreras a la Competencia (IEBC) al respecto, se verificó lo siguiente:

1. Los expedientes de los procedimientos se integraron de las actuaciones²⁹ de la Autoridad Investigadora, las cuales se ordenaron de forma lógica y cronológica. El expediente número IO-007-2022 de la PMA se integró de 18 tomos clasificados como reservados y 9 tomos considerados como confidenciales; el expediente número IO-001-2019 de la CI se integró por 30 tomos reservados y 76 tomos confidenciales; el expediente número DE-050-2019 de la PMR por 19 tomos reservados y 48 tomos confidenciales, y el expediente número IEBC-005-2018 por 27 tomos reservados.
2. El expediente número IO-007-2022 de la PMA se inició por oficio en el año 2022 y durante 2023 continuó en proceso de investigación, en términos del artículo 66 de la LFCE; es decir, la investigación se generó como resultado de las actividades de inteligencia efectuadas por la DGINTM la cual determinó una causa objetiva; se constató que esta realizó un estudio previo en el que determinó la causa objetiva, de conformidad con el artículo 71 de la LFCE. Asimismo, se identificó que la metodología utilizada por dicha área no formó parte del “*Manual de Procedimientos de Prácticas Monopólicas Absolutas*” emitido el 1º de julio de 2015 y vigente en 2023.

Se verificó en el expediente la siguiente documentación: la emisión del “*Aviso de inicio de la investigación*” del 30 de noviembre de 2022, dos acuerdos de ampliación, la Ficha de Información y Seguimiento (FIS) y su registro en el Sistema Integral de Información de Competencia (SIIC), así como diversos documentos que acreditaron las actuaciones de la COFECE previstas en el “*Manual de Procedimientos de Prácticas Monopólicas Absolutas*”.

3. El expediente número IO-001-2019 de la CI se inició por oficio en el año 2019 y durante 2023 estuvo en “*Procedimiento Seguido en forma de juicio*”, como se prevé en el artículo 66 de la LFCE; la investigación se detonó a partir de las actividades realizadas por la DGINTM, la cual determinó una causa objetiva; y se verificó que la investigación se vinculó al sector prioritario “*Energético*” definido en el Plan Estratégico 2022-2025. Se identificó que la Autoridad Investigadora utilizó el “*Manual de Procedimientos de Prácticas Monopólicas Relativas*” emitido el 1º de

²⁹ **Manual de procedimientos para la organización, préstamo, consulta y transferencia primaria de los expedientes sustantivos y administrativos de la COFECE.** Actuaciones de la COFECE: Son los acuerdos, las actas, los oficios, las resoluciones con votos particulares o en ausencia y las cédulas de notificación, realizadas por la Comisión; así como cualquier otra actuación que se requiera para el desahogo del trámite y que se encuentre apegada a los procedimientos, p. 14.

julio de 2015 y vigente en 2023, bajo el argumento de que el procedimiento era el mismo; no obstante, con la revisión del manual se comprobó que en ninguna parte se hace referencia a las concentraciones ilícitas, ni que dicho manual puede ser aplicable a procedimientos que por sus características sean similares.

Asimismo, se verificó en el expediente los documentos que acreditaron la emisión del aviso de inicio de la investigación con fecha 25 de septiembre de 2019; cuatro acuerdos de ampliación; la FIS y su registro en el SIIC; así como diversos documentos que acreditaron las actuaciones de la COFECE previstas en el *“Manual de Procedimientos de Prácticas Monopólicas Relativas”*. Se constató que el acuerdo de conclusión de la Autoridad Investigadora se efectuó el 29 de noviembre de 2022 y se elaboró el Dictamen de Probable Responsabilidad (DPR), que se envió al Pleno el 30 de noviembre de 2022 de conformidad con el artículo 78 de la LFCE; posteriormente, el Pleno ordenó a la Secretaría Técnica dar inicio del Procedimiento Seguido en Forma de Juicio (PSFJ), mediante el emplazamiento (notificación del DPR) a los probables responsables.

El PSFJ estuvo a cargo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos (DGAJ) de la Secretaría Técnica, su expediente se ordenó de forma lógica y cronológica, se integró por 4 tomos reservados y 39 tomos confidenciales. Se verificó la emisión de citatorios, las respuestas al DPR, el acuerdo de integración de expediente con el que se concluyó el PSFJ, así como la resolución confidencial del 3 de mayo de 2024, entre otros; lo anterior se llevó a cabo conforme al procedimiento definido en el *“Manual de Procedimiento Seguido en Forma de Juicio”* del 1º de julio de 2015 y vigente en 2023. Se destaca que los formatos de los citatorios y notificaciones no estuvieron normados en dicho manual. La DGAJ informó que se sancionaron a seis agentes económicos, los cuales recurrieron al recurso de amparo, de conformidad con lo establecido en el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción VII, de la CPEUM, vigente en 2023, por lo que a la fecha de revisión de esta auditoría (julio 2024) están en espera de la resolución del Poder Judicial.

4. El expediente número DE-050-2019 de la PMR se inició por denuncia en el año 2019 y durante 2023 se concluyó la investigación y se inició el PSFJ; el expediente estuvo a cargo de la DGIM, la cual utilizó el *“Manual de Procedimientos de Prácticas Monopólicas Relativas”* emitido el 1º de julio de 2015 y vigente en 2023. Se verificó en el expediente los documentos que acreditaron el acuerdo de inicio de la investigación del 4 de marzo de 2020, la emisión de la FIS y el registro en el SIIC; la emisión de 4 acuerdos de ampliación; así como diversos documentos que acreditaron las actuaciones de la COFECE. Se constató que la DGAJ de la Secretaría Técnica tuvo a su cargo el expediente del PSFJ, el cual se ordenó de forma lógica y cronológica, se integró por 2 tomos reservados y 6 tomos confidenciales. Se verificó que el PSFJ fue conforme a lo establecido en el *“Manual de Procedimiento Seguido en Forma de Juicio”* del 1º de julio de 2015 y vigente en 2023, se constató que se emitió la orden de emplazamiento por parte del Pleno, el citatorio, las respuestas al DPR, el acuerdo de integración de expediente con el que se concluyó el PSFJ, así

como la resolución confidencial del 5 de junio de 2024. Al respecto, se observó que los formatos de citatorios y notificaciones no estuvieron regulados en el referido manual de PSFJ.

5. El expediente número IEBC-005-2018 de Insumos Esenciales y Barreras a la Competencia se inició por oficio en el año 2018 y se publicó la Resolución en el DOF el 20 de septiembre de 2023; el desarrollo del expediente estuvo a cargo de la DGMR, la cual no acreditó que sus actividades se regularon con un manual de procedimientos específicos. Se verificó en el expediente los documentos que acreditaron el Acuerdo de Inicio de la investigación con fecha 12 de octubre de 2018; la emisión del Dictamen Preliminar el 16 de diciembre de 2020 y el emplazamiento a los agentes económicos; asimismo, se constató que la DGAI recibió las pruebas y alegatos presentadas por los agentes económicos y se constató la integración de éstos en la investigación. Una vez atendidos los alegatos, se constató la publicación de la resolución en el DOF el 20 de septiembre de 2023; a la fecha de la revisión de esta auditoría (julio 2024) existen tres juicios de amparo interpuestos.
- B. Notificación de Concentraciones, Opiniones de Licitaciones, Concesiones y Permisos y Omisión de Notificaciones de Concentraciones. - En estos procedimientos se revisaron las actividades realizadas por la Secretaría Técnica. En términos de lo previsto en el artículo 20, fracciones V y VIII, del Estatuto Orgánico, el cual establece que la Secretaría Técnica es la responsable de tramitar los procedimientos relativos a la notificación de concentraciones previstos en los artículos 90 y 92, fracción V, de la LFCE, y tramitar el procedimiento al que hacen referencia los artículos 98 y 99 de la LFCE, relacionados con la Emisión de Opiniones o Resoluciones en el Otorgamiento de Licencias, Concesiones, Permisos y Análogos.

1. Notificación de Concentraciones

Durante 2023, la Dirección General de Concentraciones (DGC) —adscrita a la Secretaría Técnica— fue la responsable de analizar y dictaminar los asuntos en materia de concentraciones que le fueron turnados por el Secretario Técnico, conforme a lo establecido en el artículo 34, fracción I, del Estatuto Orgánico. Las concentraciones deben ser notificadas a la COFECE cuando rebasan los umbrales considerados en el artículo 86, fracciones I, II y III, de la LFCE, y se podrá autorizar, objetar o sujetar la autorización de la concentración al cumplimiento de las condiciones destinadas a la prevención de posibles efectos contrarios a la libre concurrencia y al proceso de competencia que pudieran derivar de la concentración notificada, de conformidad con el artículo 90, fracción V, párrafo tercero, de la referida ley.

Se verificaron las actividades efectuadas por la DGC, por lo que se revisó el procedimiento denominado “*Notificación de Concentraciones*” con la revisión de los expedientes números CNT-107-2022 y CNT-009-2023, que fueron concluidos en 2023. Al respecto, se determinó lo siguiente:

- a. Los procedimientos se iniciaron a solicitud de los agentes económicos en las fechas 1º de agosto de 2022 (CNT-107-2022) y 18 de enero de 2023 (CNT-009-2023); una vez recibidas las solicitudes, la DGC examinó los posibles efectos que las concentraciones tendrían sobre el proceso de competencia y libre concurrencia; posteriormente, se emitieron las recomendaciones enviadas al Pleno para su resolución, el cual en la sesión ordinaria 19^a del 27 de abril de 2023 autorizó la realización de la concentración notificada del expediente número CNT-009-2023 y en la sesión ordinaria 43^a del 13 de octubre de 2023 objetó la concentración relativa al expediente número CNT-107-2022.
- b. Se verificó que el procedimiento de “*Notificaciones de concentraciones*” realizado por la DGC durante 2023 no estuvo regulado en un manual de procedimientos actualizado que reflejara las actuaciones del área, debido a que el “*Manual de Procedimientos de Notificación de Concentraciones*” (Manual de concentraciones 2015) con vigencia del 1º de julio de 2015 no consideró la práctica operativa derivada de la entrada en vigor de las “*Disposiciones Regulatorias sobre el Uso de Medios Electrónicos ante la Comisión Federal de Competencia Económica*” (DRUME), ni de los “*Lineamientos para la Notificación de Concentraciones por Medios Electrónicos ante la Comisión Federal de Competencia Económica*” (Lineamientos de Concentraciones).³⁰ Asimismo, el manual de procedimientos denominado “*Notificación de Concentraciones por el artículo 90 de la LFCE*” no fue aplicable, debido a que fue elaborado en octubre de 2023, cuenta con una certificación del 23 de febrero de 2024, fecha posterior al ingreso de las notificaciones, fechadas en agosto de 2022 y en enero de 2023.
- c. En ambos expedientes, se identificó que la documentación se integró por un expediente electrónico³¹ y un expedientillo,³² de los cuales se concluyó lo siguiente:
 - En el expediente número CNT-107-2022, la integración de forma electrónica y el expedientillo no estaban previstos en el “*Manual de procedimientos para la organización, préstamo, consulta y transferencia primaria de los expedientes sustantivos y administrativos de la Comisión Federal de Competencia Económica*”, de fecha de emisión 15 de diciembre de 2017, debido a que éste no consideró el expediente electrónico; ante esto, el expedientillo se folió sin un procedimiento normado conforme a las

³⁰ Las DRUME y los Lineamientos de Concentraciones fueron publicados en el DOF el 8 de diciembre de 2017, con última actualización el 9 de octubre de 2023.

³¹ Mediante el Sistema de Notificaciones Electrónicas de Concentraciones (SINEC), plataforma electrónica de la COFECE donde se sustancia todo el procedimiento de notificación de concentraciones, desde su inicio hasta la acreditación del cierre de la operación correspondiente.

³² Contenía, entre otros, los originales o copias certificadas que se entregaron en constancias impresas o en formatos físicos, los cuales fueron digitalizados para incorporarlos en el Sistema Integral de Información de Competencia (SIIC- OnBase), de la COFECE.

sugerencias del personal del archivo de concentración, derivadas de conversaciones informales, ante la obligatoriedad de foliar los expedientes.

- En el expediente número CNT-009-2023, la integración de forma electrónica y el expedientillo se ajustaron al “*Manual de Procesos de Gestión Documental de la Comisión Federal de Competencia Económica*” (Manual de Gestión Documental) emitido el 8 de diciembre de 2022 y vigente en 2023.

Por otra parte, se identificó que el 18 de abril de 2024 la COFECE publicó el “*Informe de Concentraciones 2023*” en el que informó la numeraria de las concentraciones realizadas y las resoluciones; los sectores económicos en que se dieron las transacciones; su valor monetario y sus efectos en los mercados; los tiempos para resolver los asuntos y las descripciones de los asuntos más relevantes tramitados en 2023. Precisó que el propósito del documento fue “[...] otorgar a los mexicanos una mayor claridad sobre el trabajo que la COFECE realiza en su beneficio [...]”; asimismo, se identificó que el documento incluyó la leyenda siguiente:

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

En respuesta a la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio número DGPE-CFCE-2024-00050 del 11 de diciembre de 2024, la COFECE por conducto de la Dirección General de Planeación y Evaluación, informó que el propósito de la leyenda es:

“[...] brindar certeza y legalidad al contenido del ‘Informe de Concentraciones 2023’, pues comunica a los lectores de éste que la información presentada no prejuzga sobre ningún otro procedimiento que, en su caso, pudiese sustanciarse ante la Cofece.

“[...] el ‘Informe de Concentraciones 2023’ contiene información sobre concentraciones ingresadas, así como aquellas concluidas tanto con resolución como sin resolución; en el caso de aquellas que no han concluido o no cuentan con resolución, el documento no prejuzga ni genera obligación para la Cofece de resolver en sentido alguno dicho procedimiento.

“[...] tampoco limita a la Cofece para que, al momento de detectar un eventual incumplimiento de las resoluciones en materia de concentraciones por parte de los Agentes Económicos señalados en el ‘Informe de concentraciones 2023’, ésta pueda invocar su facultad para abrir un expediente sobre posibles violaciones a la LFCE.

Es decir, contar con una resolución de la Cofece en materia de concentraciones no implica que, en la práctica, los Agentes Económicos puedan o no actualizar conductas violatorias de

la LFCE, por lo cual la Comisión puede invocar su facultad para abrir una investigación en su contra”.

No obstante, lo informado por la entidad fiscalizada no atiende la observación, por lo que ésta se ratifica para que la COFECE evalúe en qué casos es pertinente y necesaria la emisión de dicha leyenda.

2. *Opiniones sobre Licitaciones, Concesiones y Permisos*

Se identificó que la DGC, adscrita a la Secretaría Técnica, fue la responsable de estudiar y dictaminar las solicitudes de opinión sobre concesiones y permisos presentados a la COFECE, conforme a lo establecido en el artículo 34, fracción IV, del Estatuto Orgánico. Se revisó el procedimiento denominado *“Opiniones sobre Nuevas Concesiones y Permisos”* en la revisión del expediente número ONCP-013-2023; en tanto que el procedimiento denominado *“Opiniones sobre los participantes en procedimientos de licitación o concursos públicos”* con la revisión del expediente número LI-001-2023, de los cuales se verificó que:

a. En ambos expedientes, los agentes económicos fueron los que promovieron ante la COFECE la solicitud de opinión, con las precisiones que se indican a continuación:

- Expediente LI-001-2023.- El 14 de febrero de 2023, fue recibido por la Oficialía de Partes de la COFECE una solicitud de opinión por parte de un agente económico, sobre el contenido de los documentos de un concurso de licitación; el trámite fue realizado de forma tradicional debido a que aún no estaba vigente el trámite por la vía electrónica. La DGC analizó la información y emitió la recomendación para el Pleno, el cual formuló la resolución en la sesión ordinaria 15^a del 16 de marzo de 2023.
- Expediente ONCP-013-2023.- El 18 de septiembre de 2023, el agente económico promovió ante la COFECE la solicitud de opinión, a través del Sistema de Solicitud Electrónica de Licitaciones y Opiniones de la COFECE (SISELO), con la finalidad de atender lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos, que establece que la participación cruzada³³ y sus modificaciones deberán ser autorizadas por la Comisión Reguladora de Energía, quien deberá contar previamente con la opinión favorable de la COFECE; por lo cual, la DGC analizó la información y como resultado, el 23 de octubre de 2023, el Secretario Técnico de la COFECE emitió el acuerdo a través del cual la solicitud de opinión del agente económico fue desechada

³³ Ley de Hidrocarburos, artículo 83, párrafo segundo: “[...] las personas que, directa o indirectamente, sean propietarias de capital social de usuarios finales, productores o comercializadores de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos que utilicen los servicios de Transporte por ducto o Almacenamiento sujetos a acceso abierto, solamente podrán participar, directa o indirectamente, en el capital social de los Permissionarios que presten estos servicios cuando dicha participación cruzada no afecte la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo, [...]”

por ser improcedente, ya que el agente económico no se encontraba en el supuesto normativo.

- b. Se verificó que ambos procedimientos realizados por la DGC se realizaron conforme a lo establecido en el manual denominado *“Solicitud de opinión por artículos 98 y 99 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE)”* que fue certificado el 23 de febrero de 2024, fecha posterior al ingreso de las solicitudes de opinión (13 de febrero de 2023 y 18 de septiembre de 2023). En el caso específico del expediente número LI-001-2023, el personal de la COFECE señaló alinearse al Manual de concentraciones 2015; sin embargo, se observó que dicho manual no hace referencia al procedimiento de solicitud de opinión sobre los participantes en procedimientos de licitación o concursos públicos.
- c. En ambos expedientes, se verificó su integración de forma electrónica y en el denominado expedientillo, los cuales reflejaron la práctica operativa en concordancia con el Manual de Gestión Documental, las DRUME y los *“Lineamientos para la emisión de opiniones o resoluciones en el otorgamiento de licencias, concesiones, permisos y análogos por medios electrónicos ante la Comisión Federal de Competencia Económica”* (Lineamientos para las opiniones).
- d. En relación con el seguimiento a los acuerdos del Pleno del expediente número LI-001-2023, se identificó que éste estuvo a cargo de la DGC conforme al *“Acuerdo delegatorio de facultades al Secretario Técnico de la Comisión Federal de Competencia Económica”*, que incluyó, entre otras, la constancia de la notificación de la resolución y demás análisis de información. El 7 de marzo de 2024, el agente económico informó a la COFECE la suspensión temporal del concurso por causa de fuerza mayor.

3. Omisión de Notificación de Concentración

Las Concentraciones No Notificadas son aquellas que superaron los umbrales que establece el artículo 86 de la LFCE y que, antes de su realización, no son notificadas ante la COFECE por parte de los agentes económicos. Con la revisión del expediente número VCN-002-2023, se verificó lo siguiente:

- a. El 10 de marzo de 2023, la COFECE determinó que se contaba con los elementos objetivos sobre la existencia de una probable omisión de notificación de la concentración en términos de lo previsto en el artículo 86, fracciones I y II, de la LFCE.
- b. El 8 de junio de 2023, el Pleno autorizó la concentración al considerar que no representa riesgos al procedimiento de competencia y libre concurrencia; sin embargo, impuso multas a los agentes económicos involucrados por no haber notificado la concentración de forma oportuna. Se observó que las actividades

realizadas por la unidad administrativa no se regularon en un manual de procedimientos.

- c. El expediente se integró por un tomo reservado y cuatro tomos confidenciales, y se verificó que cumplieron con lo establecido en el Manual de Gestión Documental.

C. Estudios en Materia de Libre Concurrencia y Competencia

El estudio en Materia de Libre Competencia y Concurrencia se fundamentó en los artículos 12, fracción XXIII, de la LFCE; y 5º fracción XVIII, del Estatuto Orgánico, que dispone que la COFECE tendrá la atribución de realizar los estudios, trabajos de investigación e informes generales en materia de libre concurrencia y competencia económica, en su caso, con propuestas de liberalización, desregulación o modificación normativa, cuando detecte riesgos al procedimiento de libre concurrencia y competencia económica, identifique un problema de competencia o así se lo soliciten otras autoridades públicas.

El equipo auditor revisó el “*Estudio en materia de libre concurrencia y competencia económica en los mercados de servicios financieros digitales y mercados relacionados*”, en adelante el Estudio. Al respecto, se constató lo siguiente:

El Estudio fue propuesto por el personal de la Dirección General de Mercados Digitales (DGMD); el titular de la Unidad solicitó al Secretario Técnico someterlo al Pleno para su aprobación, lo cual sucedió el 9 de junio de 2022, mediante la emisión del Acuerdo de Inicio. El 24 de junio de 2022, el Secretario Técnico emitió el Acuerdo de Turno para el inicio formal del Estudio, el cual se realizó de conformidad con los “*Estándares de calidad*”, documento elaborado por la DGEE y el “*Manual de procesos de gestión documental de la COFECE*”; no obstante, se determinó como área de mejora el contar con un manual de procedimientos para regular las actividades de ambas direcciones generales. A la fecha de revisión del expediente (julio 2024) el Estudio no había finalizado; la COFECE explicó que esto se debió a que “*el sector es altamente dinámico*”, criterio que no estuvo regulado.

D. Opiniones en Materia de Competencia y Libre Concurrencia, y Análisis Regulatorio. En estos procedimientos se revisaron las actividades realizadas por la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales de la COFECE.

a. *Opiniones en Materia de Competencia y Libre Concurrencia*

Se identificó que la Dirección Ejecutiva de Análisis Regulatorio y Colaboración con el Sector Público (DEARSP) tuvo a su cargo la facultad de realizar el análisis regulatorio y elaborar la propuesta de la intervención de la COFECE, cuando se identifique alguna regulación que potencialmente limite la competencia y libre concurrencia. Durante 2023, esta unidad elaboró la opinión “*Sobre el proceso de competencia y libre concurrencia en los servicios de recepción de pagos con tarjeta*” a la que se le asignó el expediente número OPN-002-2023. Con su revisión se verificó lo siguiente:

- La opinión, considerada de oficio, fue resultado de las conclusiones derivadas del expediente número IEBC-005-2018 “*Insumos esenciales y barreras a la competencia relacionado al Sistema de Pagos con tarjetas*”, presentado al Pleno para su discusión y se identificó que era necesario elaborar una opinión sobre el análisis regulatorio del mercado denominado “*agregadores de pago*”.
- La elaboración de la opinión fue instruida de forma verbal por la Comisionada Presidenta.
- El desarrollo de la opinión tuvo una duración de dos meses, y fue aprobada el 23 de noviembre de 2023 en sesión del Pleno.
- La difusión —vía oficio— de las recomendaciones a las autoridades pertinentes, ya que la opinión no fue vinculante, y el resguardo del expediente estuvo a cargo de la Secretaría Técnica.
- Se observó que no existió un manual, ni lineamientos generales o específicos para la realización de este procedimiento.

b. Análisis Regulatorio

De conformidad con los artículos 12, fracciones XII, XIII, XIV, XV y XVIII, de la LFCE; y 5º, fracción X, del Estatuto Orgánico, la COFECE tiene la facultad de emitir opiniones sobre leyes, reglamentos, acuerdos, anteproyectos de disposiciones u otros actos administrativos, ya sea a petición de parte o de oficio, cuando considere que éstos pueden tener efectos contrarios al proceso de libre concurrencia y competencia económica.

El equipo auditor revisó el análisis regulatorio correspondiente al “*Decreto que establece el cierre del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Benito Juárez, para las operaciones del servicio al público de transporte aéreo que se indica*”. Al respecto, se verificó lo siguiente:

- La COFECE monitoreó a inicios del año 2023 la emisión de regulaciones a través del portal de anteproyectos de la CONAMER de la que derivó que, el 17 de enero de 2023, la Dirección General de Promoción a la Competencia (DGPC), conforme a lo establecido en el artículo 40, fracción VIII BIS, del Estatuto Orgánico, elaboró el análisis regulatorio del Decreto referenciado, por contener aspectos en materia de competencia y libre concurrencia.
- Se constató la falta de un manual o lineamientos generales o específicos para la realización de este procedimiento de identificación y elaboración del análisis.
- El análisis no requirió la aprobación formal del Pleno, únicamente se compartieron los anteproyectos a los Comisionados para recibir sus comentarios.

- El análisis fue enviado a la CONAMER el 25 de enero de 2023, vía correo electrónico.

De los trabajos de fiscalización, se concluye que, durante 2023, la COFECE, por conducto de la Autoridad Investigadora, la Secretaría Técnica y la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales, realizó 14 procedimientos referentes a garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, establecidos en el artículo 28, párrafo décimo cuarto, de la CPEUM, vigente en 2023.

Se destacó que la Secretaría Técnica participó en 12 de los 14 procedimientos vigentes en 2023, de manera directa, o bien, en colaboración con otras unidades administrativas. El equipo auditor consideró como área de mejora que la COFECE valore la pertinencia de revisar las atribuciones conferidas a la Secretaría Técnica establecidas en el artículo 20 del Estatuto Orgánico, a fin de evitar la materialización de riesgos asociados a una importante carga de funciones y actividades ante la posible baja eficiencia y potenciales errores de registro, cuyo impacto alcanzaría a la toda la institución.

Adicionalmente, se verificó que la COFECE informó en el Cuarto Informe Trimestral de 2023 que recibió 308 asuntos, concluyó 382 y quedaron pendientes de atender para el siguiente periodo 480 asuntos; sin embargo, con la revisión de las cifras totales reveladas por la entidad fiscalizada en el Anexo del referido informe, se determinaron áreas de mejora relacionadas con la consistencia de las cifras a efecto de otorgar certeza, integridad, trazabilidad y calidad de la información revelada.

Como parte de la revisión de los procedimientos, se seleccionaron 12 expedientes relacionados a 11 procedimientos, y se determinaron áreas de mejora en la actualización y emisión de los manuales, debido a que éstos fueron emitidos en 2015 o existieron procedimientos excluidos de los manuales existentes; en otros casos se identificó que las unidades administrativas utilizaron manuales con procedimientos similares ante la falta de manuales específicos que normaran las actuaciones de la COFECE.

En materia de transparencia y rendición de cuentas, en el *“Informe de Concentraciones 2023”* se determinó como área de mejora evaluar el no uso de leyendas con la finalidad de que los documentos de rendición de cuentas cumplan con los principios de legalidad, objetividad y rendición de cuentas señalados en el artículo 7º de la LGRA. Lo que permitirá fortalecer el mensaje de la COFECE a la ciudadanía y subrayar el total cumplimiento de la Comisión a las disposiciones establecidas en la LGRA y la LGTAIP, al emitir documentos de rendición de cuentas bajo los principios de certeza, legalidad, máxima publicidad, objetividad y transparencia, establecidos en el artículo 8º, fracciones I, V, VI, VII y IX, de la LGTAIP, y que la información sea definida y legítima como lo establece el artículo 11 de la LGTAIP.

2023-0-41100-21-0076-01-005 Recomendación

Para que la Comisión Federal de Competencia Económica y el Ejecutivo Federal, por conducto de la nueva autoridad en materia de libre competencia y concurrencia señalada en el artículo 28, párrafo décimo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, diseñe y emita los manuales de procedimientos relacionados con las atribuciones y funciones a cargo de las unidades administrativas cuya gestión está directamente relacionada al cumplimiento del mandato constitucional, que garanticen que los procedimientos sean específicos, trazables y verificables; indiquen el personal que interviene y su interacción con otras unidades administrativas en la continuidad de los procedimientos, los tramos de control, el uso de los sistemas informáticos y de formatos estandarizados y autorizados a nivel institucional. La atención de la recomendación permitirá que las unidades administrativas cuenten con disposiciones normativas que instrumenten sus atribuciones previstas, en cumplimiento de lo establecido en los transitorios Primero, Décimo y Décimo Primero del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica".

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2023-0-41100-21-0076-01-006 Recomendación

Para que la Comisión Federal de Competencia Económica y el Ejecutivo Federal, por conducto de la autoridad en materia de libre competencia y concurrencia señalada en el artículo 28, párrafo décimo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revise las atribuciones otorgadas a la Secretaría Técnica, quien fungió como la instancia soporte del órgano supremo de decisión y participó de manera directa o en cooperación y articulación con otras unidades administrativas en 12 de 14 procedimientos, entre los que destacaron los procedimientos seguidos en forma de juicio. Lo anterior permitirá desde una perspectiva de diseño institucional, determinar si la concentración de atribuciones otorgadas a la Secretaría Técnica rebasa la naturaleza de su carácter y funciones, en cumplimiento de lo establecido en los transitorios Primero, Décimo y Décimo Primero del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica".

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2023-0-41100-21-0076-01-007 Recomendación

Para que la Comisión Federal de Competencia Económica y el Ejecutivo Federal, por conducto de la nueva autoridad en materia de libre competencia y concurrencia señalada en el artículo 28, párrafo décimo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, diseñe e implemente los mecanismos de control que garanticen que los informes de rendición de cuentas cumplan con los principios de certeza, legalidad, máxima publicidad, objetividad y transparencia y, en concordancia con ello, evalúe el uso de leyendas, a fin de emitir documentos de carácter institucional, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 8º, fracciones I, V, VI, VII y IX, y 11, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y los transitorios Primero, Décimo y Décimo Primero del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica".

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

5. Sistema de Control Interno de la COFECE

A fin de verificar que la COFECE, en el ejercicio 2023, diseñó e implementó un Sistema de Control Interno acorde a su normativa y armonizado con las mejores prácticas nacionales e internacionales (componentes del Marco Integrado de Control Interno y Modelo COSO) el equipo auditor solicitó a la entidad fiscalizada, mediante el oficio número OAED/DGAESCI/018/2024 del 14 de febrero de 2024, las disposiciones generales que regularon el SCI, los códigos de Ética y de Conducta; las actas de sesiones de los comités de Ética y de Control Interno; la documentación que acreditó las estrategias, las actividades y los procedimientos para garantizar la implementación del SCI y la administración de riesgos. En respuesta, con el oficio número DGPE-CFCE-2024-00018 del 5 de marzo de 2024, la COFECE proporcionó la información y documentación solicitada. Adicionalmente, en términos de lo establecido en los artículos 17, fracción XIV, y 29 de la LFRCF, el equipo auditor entrevistó a los servidores públicos que participaron en las actividades relacionadas con el SCI durante 2023. Como resultado de las entrevistas, se suscribió el Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 004/CP2023 del 30 de abril de 2024.

El resultado del análisis de las evidencias se muestra a continuación mediante dos apartados. Por una parte, el diseño normativo de los Lineamientos del Sistema de Control Interno (LSCI) y, por la otra, la implementación de los cinco componentes del SCI (Ambiente de control, Administración de Riesgos, Actividades de Control, Información y Comunicación, y Supervisión) durante el ejercicio objeto de revisión.

A. Diseño normativo de los LSCI de la COFECE

Se verificó que en los artículos 5° y 6° de los LSCI, se definieron los objetivos de operación, de información, de cumplimiento y la salvaguarda que persigue el SCI de la COFECE, y en materia de responsabilidades, señala que el Pleno, en su calidad de órgano supremo de decisión, es el responsable de definir, revisar y, en su caso, actualizar la misión, visión, objetivos y metas institucionales; el Comité de Control Interno es el encargado de establecer los mecanismos y la metodología en materia de riesgos, con el objetivo de implementar y supervisar el SCI; los titulares de las Unidades Administrativas son los encargados de asegurar de que la operación de los procesos y programas se realizaran correctamente, y el personal de la COFECE es el responsable de desarrollar de manera eficaz y eficiente las tareas asociadas a los distintos procesos institucionales.

Con el objetivo de comprobar que el diseño de los LSCI de la COFECE estuvo armonizado con el Modelo COSO, se compararon ambos documentos, en cuanto a los componentes, principios y puntos de interés establecidos; el resultado del análisis se describe a continuación:

Componentes. En la revisión del apartado “*Componentes y Principios de Control Interno*” del Modelo COSO y del artículo 8° de los LSCI, se identificó que en ambos documentos se establecieron los cinco componentes del SCI (1. Ambiente de Control, 2. Administración de Riesgos, 3. Actividades de Control, 4. Información y Comunicación, y 5. Supervisión) y son consistentes; sin embargo, se verificó en cuatro componentes lo siguiente

- ***Ambiente de Control.*** Los LSCI no establecieron que el Órgano de Gobierno y la Alta Dirección son quienes establecen la importancia del control interno y las normas de control interno esperadas. Es decir, el Órgano de Gobierno y la Dirección a todos los niveles de la organización deben demostrar a través de sus instrucciones, medidas y comportamiento la importancia de la integridad y de los valores éticos a la hora de apoyar el funcionamiento del SCI.
- ***Administración de Riesgos.*** Los LSCI no definieron que la alta Dirección debe de considerar los posibles cambios que se puedan producir en el entorno externo, así como aquellos dentro de su propio modelo de negocio y que pueden impedir su capacidad para lograr los objetivos.
- ***Actividades de Control.*** Los LSCI no establecieron que las actividades de control se deberán llevar a cabo en todos los niveles de la organización, en las diferentes etapas de los procesos de negocio y sobre el entorno tecnológico.
- ***Supervisión.*** Los LSCI no establecieron que los hallazgos se evalúan y las deficiencias se comunican de forma oportuna, al tiempo que los asuntos más graves se reportan a la Alta Dirección y al Órgano de Gobierno, tal y como lo prevé el Modelo COSO.

Principios. En la revisión del apartado “*Componentes y Principios de Control Interno*” del Modelo COSO y del artículo 9º de los LSCI, se identificó que en ambos documentos se establecieron 17 principios; no obstante, se determinaron áreas de mejora en el diseño de los principios establecidos en los LSCI, debido a que en el componente “*Ambiente de Control*” se advirtió la ausencia de un principio que refiera a la independencia del Órgano de Gobierno respecto de la dirección y a su rol en la supervisión del Sistema de Control Interno. Por otro lado, en el componente de “*Supervisión*”, la COFECE incorporó el principio “*Participación de órganos fiscalizadores para supervisar el cumplimiento del control interno: Apoyar las labores de supervisión de los órganos de fiscalización*” que no forma parte del Modelo COSO ni se alinea con los objetivos que el componente de “*Supervisión*” busca atender y substanciar.

Puntos de Interés. El Modelo COSO definió 87 puntos de interés para el control interno, que no fueron considerados completamente por la COFECE en los LSCI. Resulta relevante el diseño y la adopción de los puntos de interés, debido a que éstos detallan cada principio y explican los requerimientos para su implementación y documentación, por lo que son orientadores para la atención adecuada de los principios y a su vez de cada componente.

Por lo antes descrito, los LSCI de la COFECE, vigentes en 2023, mostraron áreas de mejora en su diseño a efecto de estar armonizados con lo propuesto en el Modelo COSO, y destacan como aspecto relevante la responsabilidad a cargo del Pleno —órgano supremo de decisión— debido a que su facultad se enfocó a definir, revisar y, en su caso, actualizar la misión, visión, objetivos del organismo y sus metas institucionales, por lo que delegó la facultad de supervisar el SCI al Comité de Control Interno. El Modelo COSO señala que las responsabilidades de supervisión del Órgano de Gobierno incluyen proporcionar asesoramiento y orientación a la dirección, y cuestionan de manera constructiva la gestión y aprobación de las políticas y operaciones.

El equipo auditor identificó que lo propuesto en el Modelo COSO es congruente con lo definido en el MICI³⁴ el cual establece que es aplicable al Sector Público de México —entre los que se encuentran los Órganos Constitucionales Autónomos— y se sugirió la adaptación y adopción del MICI con el fin de generar condiciones que permitan la consecución de los objetivos institucionales y establecer una cultura de administración de riesgos.

El MICI establece que el Órgano de Gobierno es el responsable de vigilar la dirección estratégica de la institución y el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la rendición de cuentas, lo cual incluye supervisar que la Administración diseñe, implemente y opere un Sistema de Control Interno apropiado, con el apoyo, en su caso, de las unidades especializadas y establecidas para tal efecto, por lo que la vigilancia por parte del Órgano de Gobierno o, en su caso el Titular está en cada componente y principio.

³⁴ MICI, publicado por la Secretaría de la Función Pública y la ASF en noviembre de 2014.

Implementación del SCI de la COFECE

En el Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno 2023, la COFECE informó que en la autoevaluación del SCI obtuvo un grado de cumplimiento general por componente del 93.6%, con lo que se ubicó en un nivel global de madurez alto en 2023, e informó que contó con “[...] un Sistema estable y robusto [...] Sin embargo, algunos de los hallazgos más relevantes fueron: la necesidad de revisar, y en su caso, actualizar documentos normativos para una adecuada operación, continuar con las capacitaciones en materia de ética, integridad, anticorrupción, riesgos y control interno; mantener y reforzar la difusión de materiales relacionados con el SCI, riesgos, planeación estratégica y la Agenda de Rendición de Cuentas a todo el personal de la Comisión [...].”³⁵

Asimismo, en el referido informe se indicó que la Comisión llevó a cabo diversas actividades en 2023 en el marco de la consolidación de su SCI definidos en el Programa Anual del Sistema de Control Interno (PASCI) para fortalecer los cinco componentes del Sistema. El PASCI 2023 fue autorizado por el Comité de Control Interno.³⁶ Se observó que los LSCI no establecieron para qué es el PASCI, cómo se debe elaborar o cuál es su objetivo. Lo único que indicaron los lineamientos para su regulación fue lo referente al envío del documento al Presidente del Comité de Control Interno y el plazo máximo para su elaboración y aprobación.³⁷

En la revisión del PASCI 2023, se identificó que el documento indicó que “[...] es una herramienta que utiliza el Comité para dar seguimiento a las acciones y los proyectos institucionales orientados al desarrollo y fortalecimiento continuo del Sistema. Asimismo, este programa y las acciones que contiene están alineados a la misión, la visión y los valores de la COFECE, y contribuyen al logro de los cuatro objetivos institucionales plasmados en el Plan Estratégico 2022-2025 [...].”³⁸ Lo anterior fue declarativo, por lo que se identificó como área de mejora el que la Comisión especifique de qué manera cada acción se alineó a la misión y visión, y cómo contribuyó a la ejecución de los cuatro objetivos institucionales.

Al respecto, se verificó que la COFECE determinó 27 acciones de mejora distribuidas en los cinco componentes del SCI, de las cuales 11 se concentraron en el componente de Información y Comunicación; 8 en Ambiente de Control; 4 en Supervisión; 2 en Administración de Riesgos y 2 en Actividades de Control. También informó que 25 de las 27 acciones tuvieron un avance del 100.0%, las 2 acciones de mejora que no lograron su cumplimiento se relacionaron con la capacitación en materia de ética e integridad y la

³⁵ Informe del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno 2023, proporcionado por la COFECE en el transcurso de la auditoría, pp. 20, 21 y 22.

³⁶ Primera sesión abierta, bajo la modalidad virtual, celebrada del 21 al 28 de marzo de 2023.

³⁷ Lineamientos del Sistema de Control Interno (LSCI), artículos 17, fracción II, inciso a), 18, fracción IX, 19, fracción IX, y 22, fracción I.

³⁸ Programa Anual del Sistema de Control Interno 2023, proporcionado por la COFECE en el transcurso de la auditoría, p. 7.

actualización del Código de Conducta, e indicó que esas acciones se completarían en el ejercicio 2024.

Al respecto, el equipo auditor revisó la documentación que la COFECE emitió para dar atención a las 27 acciones de mejora establecidas en el PASCI; adicionalmente, analizó cómo cada acción cumplió con lo previsto en cada componente del SCI (Ambiente de Control, Administración de Riesgos, Actividades de Control, Información y Comunicación, y Supervisión) en atención a lo establecido en los LSCI. Con base en el resultado de las pruebas de fiscalización, se identificaron áreas de mejora asociadas a la identificación de riesgos en materia de control interno y gobernanza que no se contemplaron en el PASCI 2023 y que se sustentan de la forma siguiente:

Ambiente de Control

- De las 8 acciones de mejora definidas en el componente Ambiente de Control del PASCI 2023, se constató con evidencia documental el cumplimiento de 7 acciones. Se identificó que la acción de mejora restante correspondiente al número 8 “Actualización del Código de Conducta” fue realizada por la COFECE el 9 julio de 2024.
- Como resultado de la fiscalización, se observaron áreas de mejora vinculadas a este componente, que no fueron determinados por la COFECE en 2023, en relación con
 - La “*Política Institucional de Integridad*” —que data del año 2020— no se actualizó con el objetivo de alinearse con las nuevas versiones de los códigos de Ética y de Conducta, y con el Plan Estratégico 2022-2025 de la COFECE.

Administración de Riesgos

- De las 2 acciones de mejora definidas en el componente Administración de Riesgos del PASCI 2023, se constató con evidencia documental el cumplimiento de 1 acción “*Elaborar y difundir la propuesta de Mecanismos para la Promoción de la Cultura de Riesgos*”. Respecto a la acción de mejora correspondiente al número 9 “*Implementación de la Metodología para la Administración de Riesgos*”, la COFECE determinó su implementación mediante la Matriz de Administración de Riesgos conformada por un total de 65 riesgos, de los cuales 1 se clasificó como de “*prioridad extrema*” enfocado en la seguridad y protección civil,³⁹ 19 se determinaron como de “*alta prioridad*”, 40 de “*prioridad media*” y 5 de “*baja prioridad*”. El 61.5% de los riesgos se enfocaron a procedimientos sustantivos y el 38.5% a procedimientos adjetivos, distribuidos en legales, operativos, estratégicos, reputacionales, financieros, de corrupción y tecnológicos. Se identificaron áreas de

³⁹ Riesgo denominado “*Respuesta ante emergencias realizada inoportuna o inadecuadamente*”.

mejora en el diseño de la matriz relacionadas con la definición de riesgos, referentes a lo siguiente:

- Carácter del Plan Estratégico.- Se identificó que este instrumento requiere contar con un carácter estratégico, el cual incluya: metas asociadas a los objetivos institucionales que permitan verificar su cumplimiento; contar con la autorización formal del Pleno como órgano supremo de decisión; una definición de la misión que refleje el carácter de autoridad que la institución tiene; que para la determinación de los ocho sectores prioritarios se utilicen criterios producto de un procedimiento regulado, replicable y verificable, que permita mostrar el avance logrado a nivel institucional en el mediano plazo por la gestión y refleje la experiencia obtenida por la COFECE.
- La autorización del Pleno de documentos estratégicos.- El Pleno, como órgano supremo de decisión, no aprobó formalmente los asuntos y documentos cuya aplicación tuvieron un impacto estratégico y táctico en la gestión de la Comisión respecto al cumplimiento de los objetivos y las metas de corto y mediano plazos, entre los que destacaron el Plan Estratégico; los *"Lineamientos del Modelo de Planeación Estratégica Institucional y del Sistema de Evaluación de Desempeño Institucional de la Comisión Federal de Competencia Económica"*, y el Sistema de Evaluación del Desempeño Institucional.
- Normativa interna desactualizada. - La falta de actualización de los manuales de procedimientos y, en algunos procedimientos, la ausencia de éstos no otorgó certeza en el diseño del marco jurídico y normativo, que evitara la generación de condiciones favorables para la discrecionalidad en la ejecución de las actividades sustantivas, la rendición de cuentas, la adopción de decisiones y la transparencia.

Por lo tanto, la administración de riesgos de la COFECE en 2023 no se estimó, ni aplicó a los tres niveles de la organización (estratégico, táctico y operativo) que permitiera que en el PASCI 2023 se contemplaran las acciones de mejora en sentido detectivo, preventivo o correctivo.

Actividades de Control

- De las 2 acciones de mejora definidas en el componente Actividades de Control del PASCI 2023, se constató que se relacionaron con la elaboración del Programa de Trabajo de Respuesta ante Riesgos (PROTAR), el cual establece los controles, las metas y los responsables definidos para la mitigación de cada uno de los riesgos identificados. Se verificó que la COFECE definió 153 controles⁴⁰ para mitigar los 65

⁴⁰ El PROTAR 2023 considera 153 controles, de los cuales 37 atendió a más de un riesgo.

riesgos considerados en la Matriz de Administración de Riesgos, en la que se determinaron los controles, los responsables, la periodicidad del seguimiento, la meta y los medios de verificación. Los resultados de este programa fueron reportados en el Informe Anual de Administración de Riesgos emitido por el Comité de Control Interno, en la primera sesión ordinaria celebrada el 13 de marzo de 2024, en el que se verificó que de los 153 controles, 142 cumplieron con la meta, 9 no cumplieron y en 2 controles no se reportó el porcentaje de cumplimiento.

- Como resultado de la fiscalización, se observaron áreas de mejora vinculadas a este componente, que no fueron determinadas por la COFECE en 2023, en relación con la actualización o elaboración de manuales de procedimientos, debido a que se observó que la COFECE contó con 13 manuales de procedimientos vigentes en 2023, de los cuales 12 se correspondieron a procedimientos sustantivos emitidos el 1º de julio de 2015 y 1 manual correspondió a un procedimiento administrativo emitido en noviembre de 2021.

Información y Comunicación

- Se verificó que las 11 acciones de mejora definidas en el componente de Información y Comunicación del PASCI 2023 contaron con evidencia documental de su cumplimiento.
- Como resultado de la fiscalización, se observaron áreas de mejora vinculadas a este componente, que no fueron determinadas por la COFECE en 2023, en relación con lo siguiente:
 - Canales de comunicación entre el Pleno (órgano supremo de decisión) y los comités y grupos de trabajo.- Se identificaron áreas de mejora en la comunicación ascendente y descendente para el conocimiento oportuno de los asuntos relevantes o situaciones críticas asociados a la potencial materialización de riesgos y efectos adversos en la consecución de los objetivos institucionales, tal y como se constató en el resultado número 1 denominado “Órganos de Gobierno de la COFECE” que forma parte de este informe.
 - Rendición de cuentas por parte del Comité de Control Interno. - Se observó que los documentos institucionales correspondientes al “Informe Anual de Administración de Riesgos 2023” y el “Informe Anual del estado que guarda el Sistema de Control Interno 2023” no fueron presentados al Pleno para su aprobación, ni para toma de conocimiento en las sesiones. No obstante, se verificó que el Comité de Control Interno, mediante correo electrónico del 15 de mayo de 2024, remitió a los Comisionados del Pleno el Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno 2023, sin que dicho Órgano de Gobierno se pronunciara o emitiera comentarios para la mejora del SCI.

Finalmente, en materia de transparencia y rendición de cuentas, se identificó que el Informe del Estado que guarda el Sistema de Control Interno 2023 proporcionado por la COFECE, mediante el Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 004/CP2023,⁴¹ es diferente a la versión publicada en la página institucional de la COFECE.

Supervisión

- Se verificó que las 4 acciones de mejora definidas en el componente de Supervisión del PASCI 2023 contaron con evidencia documental de su cumplimiento.
- Como resultado de la fiscalización, se determinaron áreas de mejora vinculadas a este componente, en relación con los puntos siguientes:
 - La supervisión del SCI como responsabilidad del Pleno en su carácter de órgano supremo de decisión.
 - La emisión de recomendaciones por parte del Comité de Control Interno para fortalecer el desempeño institucional de la COFECE con relación a los indicadores, a los informes de desempeño y al cumplimiento de su PAT 2023, como lo prevé el artículo 17, fracción IV, de los LSCI.
 - La emisión de recomendaciones por parte del Comité de Control Interno para atender las debilidades de control determinadas como resultado de las auditorías, denuncias, inconformidades, procedimientos administrativos de responsabilidad, observaciones de instancias fiscalizadoras y sugerencias formuladas por el Comité de Ética derivadas de conductas contrarias a lo establecido en el Código de Ética y al Código de Conducta de la COFECE, como lo prevé el artículo 17, fracción V, de los LSCI.

Estos puntos presentan un área de mejora para reforzar el cumplimiento normativo y la alineación con las mejores prácticas propuestas por el Modelo COSO.

De los trabajos de fiscalización, se concluye que, durante 2023, la COFECE al ser un Órgano Constitucionalmente Autónomo contó con los LSCI, aprobados por el Pleno en abril de 2021, de los cuales se determinaron áreas de mejora respecto de lo propuesto en el Modelo COSO y el MICI, y destacan como aspectos relevantes la responsabilidad a cargo del Pleno de supervisar el SCI, facultad que delegó al Comité de Control Interno, por lo que sus funciones se enfocaron en definir, revisar y actualizar la misión, visión, objetivos y metas institucionales.

⁴¹ Suscrita entre la COFECE y el equipo auditor, en términos de lo establecido en el artículo 17, fracción XIV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

En cuatro de cinco componentes del SCI se determinaron áreas de mejora referentes a los aspectos que debieron ser atendidos mediante la administración de riesgos y las acciones de control y mejora definidas en el PASCI.

Con las áreas de mejora descritas con anterioridad, se evidenció que el diseño de los componentes, principios y puntos de interés debe fortalecerse para dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 5°, párrafo primero, 17, fracción II, incisos c) y d), de los LSCI en relación con el fortalecimiento del Sistema de Control Interno y con la adaptación y adopción del Marco Integrado de Control Interno, con el fin de generar condiciones que permitan la consecución de los objetivos institucionales y establecer una cultura de administración de riesgos, en términos de lo establecido en el Acuerdo 2, del MICI.

2023-0-41100-21-0076-01-008 Recomendación

Para que la Comisión Federal de Competencia Económica y el Ejecutivo Federal, por conducto de la autoridad en materia de libre competencia y concurrencia señalada en el artículo 28, párrafo décimo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, analice los documentos normativos en materia de control interno para adoptar los componentes, principios y puntos de interés de conformidad con las mejores prácticas internacionales y nacionales, en los que se defina la responsabilidad de supervisión y mejora continua del Sistema de Control Interno al órgano supremo de decisión o a la instancia de la estructura que resulte competente en su carácter de máximo órgano de gobierno y a la administración, respecto de las acciones de mejora para fortalecer e impulsar el cumplimiento del Sistema de Control Interno y la Administración de Riesgos; lo anterior permitirá la adaptación a los cambios del entorno y otorgará una seguridad razonable de que los objetivos institucionales serán alcanzados, en cumplimiento de lo establecido en los transitorios Primero, Décimo y Décimo Primero del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica".

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Consecuencias Sociales

El contar con una la libre competencia y concurrencia, y eliminar monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones y todas aquellas restricciones, permiten el funcionamiento eficiente de los mercados, y a su vez, que los consumidores perciban los beneficios de una competencia sana que promueva la existencia de un mayor número de bienes y servicios de calidad a los mejores precios.

En el caso de la auditoría que nos ocupa, se determinó como áreas de mejora el fortalecer la gobernanza y el SCI de la COFECE, mediante la revisión y mejora de sus procedimientos referentes a la planeación estratégica, la evaluación del desempeño institucional y los procedimientos sustantivos.

En consecuencia, el atender las áreas de mejora por parte de la COFECE y el Ejecutivo Federal a través de la autoridad en materia de libre competencia y concurrencia señalada en el artículo 28, párrafo décimo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contribuirá al fortalecimiento de la estructura institucional que opere y guie su gestión para el cumplimiento de su mandato constitucional, lo que se reflejará en el incremento de la eficiencia y productividad de las empresas y en las cadenas de producción, distribución y consumo, que operan bajo una competencia económica justa, clara y regulada, lo que posicionará la presencia de México en los mercados internacionales en el futuro inmediato y mediato.

Asimismo, el fortalecimiento institucional señalado, contribuirá al cumplimiento de los ODS de la Agenda 2030, en particular, el objetivo 16 “*Paz, justicia e instituciones sólidas*”, meta 16.6 “*Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas*”, y el objetivo 17 “*Alianzas para lograr los objetivos*”, meta 17.7 “*Promover el desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales y su transferencia, divulgación y difusión a los países en desarrollo en condiciones favorables, incluso en condiciones concesionarias y preferenciales, según lo convenido de mutuo acuerdo*”.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Liderazgo y dirección, Planificación estratégica y operativa, Código de conducta, Controles internos, Aseguramiento de calidad y Vigilancia y rendición de cuentas.

Resumen de Resultados, Observaciones, Acciones y Recomendaciones

Se determinaron 5 resultados, de los cuales, 5 generaron:

8 Recomendaciones.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que, debido a la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada podrán atenderse o no, solventarse o generar la acción superveniente que corresponda de conformidad con el marco jurídico que regule la materia.

Dictamen

El presente se emite el 29 de enero de 2025, fecha de conclusión de los trabajos de la auditoría. Esta se practicó sobre la información y documentación correspondiente al ejercicio fiscal 2023, proporcionada por la Comisión Federal de Competencia Económica, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar la razonabilidad del diseño, implementación y eficacia del Sistema de Control Interno Institucional de la Comisión Federal de Competencia Económica; y de los elementos de Gobernanza ejercidos por sus órganos de gobierno relativos a la eficiencia, la eficacia y la economía de sus procesos para garantizar la libre concurrencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados; a fin de verificar su contribución al desarrollo económico del país y el cumplimiento de sus objetivos; la salvaguarda de los activos; la vigencia del marco jurídico y normativo; la transparencia; la rendición de cuentas, y la confiabilidad de la información para, en su caso, sugerir estrategias de mejora en el fortalecimiento y contribución de la gestión institucional. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

El 11 de junio de 2013, se reformó el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con esta reforma en el párrafo décimo cuarto del referido artículo, la Comisión Federal de Competencia Económica se definió como “*[...] un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos,*

partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos [...]".

Con base en lo antes expuesto, el equipo auditor consideró pertinente fiscalizar la Gobernanza y el Sistema de Control Interno (SCI) de la Comisión Federal de Competencia Económica correspondiente a la Cuenta Pública 2023, bajo dos enfoques, el primero de forma integral que permitió revisar la estructura, atribuciones y funciones del Pleno, en su carácter de órgano supremo de decisión, de los Comités y Grupos de Trabajo que auxiliaron al Pleno y de la Administración; y el segundo enfoque aplicado de forma transversal para determinar la intervención de éstos en los procedimientos de gestión y los mecanismos de control del diseño, implementación y mejora continua del SCI, asentado en una administración de riesgos integral, que otorgara certidumbre en la toma de decisiones y la conducción de la institución con una seguridad razonable en la consecución de los objetivos y las metas institucionales, bajo un ambiente ético, íntegro, de calidad, de mejora continua, eficiente y eficaz en el cumplimiento del mandato constitucional.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2023, la Gobernanza ejercida por el Pleno de la Comisión –órgano supremo de decisión– mostró un compromiso en el ejercicio de sus funciones previstas en el artículo 12 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), en particular con el inicio de investigaciones para inhibir prácticas monopólicas y autorizar concentraciones. Al respecto, se identificaron áreas de mejora relacionadas con la aprobación por parte del Pleno de los documentos con efectos en los niveles estratégico y táctico, como fueron el *“Plan Estratégico 2022-2025”*, el *“Sistema de Evaluación del Desempeño Institucional 2022-2025”* y los *“Lineamientos del Modelo de Planeación Estratégica Institucional y del Sistema de Evaluación del Desempeño Institucional”*, aunado al conocimiento oportuno de la información relevante para la toma de decisiones, como la emisión y actualización de los manuales de los procedimientos, de los mecanismos de supervisión y comunicación con los Comités y Grupos de Trabajo; de las acciones correctivas y preventivas relacionadas con el SCI, la Administración de Riesgos Institucionales y la evaluación de la factibilidad de la existencia o inexistencia de Delegaciones en el país.

Se verificó que la Comisión contó con el *“Plan Estratégico 2022-2025”* en el que estableció 4 objetivos institucionales, 32 líneas estratégicas y 8 sectores prioritarios para su atención, sobre los cuales se determinaron áreas de mejora respecto al establecimiento de una metodología que definiera un procedimiento regulado, replicable y verificable; la intervención de las unidades administrativas; el proceso para seleccionar los sectores prioritarios; las variables que afectan la dinámica de los mercados, y el funcionamiento de éstos al momento de la selección y el establecimiento de las metas cuatrianuales asociadas a los objetivos institucionales.

Respecto al Programa Anual de Trabajo (PAT) 2023, se identificó que la Comisión Federal de Competencia Económica vinculó el documento a los 4 objetivos institucionales establecidos en el Plan Estratégico 2022-2025 y a 10 de las 32 líneas estratégicas, definió 14 acciones estratégicas, 24 metas anuales y 14 indicadores, de los cuales se determinaron áreas de mejora relacionadas con el diseño para definir de qué manera las 14 acciones programadas

se relacionaron con los sectores prioritarios y en qué medida el PAT coadyuvó en el cumplimiento de los objetivos institucionales establecidos en el Plan Estratégico.

Asimismo, en 2023, la Comisión Federal de Competencia Económica contó con el “*Sistema de Evaluación del Desempeño Institucional 2022-2025*” y el “*Sistema Integral de Evaluación Institucional 2023*” como instrumentos de carácter estratégicos para monitorear y evaluar el desempeño de la Comisión. En ambos se identificaron áreas de mejora relacionadas con el diseño de los indicadores a fin de que reflejaran la evolución o cambio en relación con una línea de partida o base; la vinculación de los dos instrumentos; así como el seguimiento y evaluación de la atención de los sectores definidos como prioritarios en el Plan Estratégico.

En materia de transparencia y rendición de cuentas, durante 2023, la Comisión emitió informes trimestrales de actividades de conformidad con lo establecido en los artículos 28, párrafo vigésimo, fracción VIII, de la CPEUM, vigente en 2023; y 12, fracción XXV, de la LFCE. Al respecto, se determinaron áreas de mejora en la información revelada relacionadas con el cumplimiento de los principios de certeza, legalidad, máxima publicidad, objetividad y transparencia, como lo establece la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En 2023, la Comisión Federal de Competencia Económica realizó 14 procedimientos para garantizar la competencia en los mercados, combatir monopolios y prácticas monopólicas, mediante la Secretaría Técnica, la Autoridad Investigadora y la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales. Se verificó que la Secretaría Técnica participó en la atención de 12 de los 14 procedimientos, además de ser una unidad administrativa con funciones ejecutivas propias, al tiempo que fungió como la oficina de soporte y gestión del Pleno. Asimismo, se determinó como área de mejora la actualización de los manuales de procedimientos de la Autoridad Investigadora, la Secretaría Técnica y la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales, para establecer procedimientos específicos, trazables y verificables; el personal que interviene; los tramos de control, y el uso de sistemas informáticos y de formatos estandarizados y autorizados a nivel institucional.

Respecto al SCI diseñado e implementado por la Comisión Federal de Competencia Económica, se determinaron áreas de mejora encaminadas a la supervisión por el Pleno y la armonización de los “*Lineamientos del Sistema de Control Interno*” en relación con lo establecido en las mejores prácticas nacionales e internacionales.

En opinión del equipo auditor, en 2023, la Comisión Federal de Competencia Económica mostró un compromiso en el cumplimiento de las atribuciones establecidas en el artículo 28, párrafo décimo cuarto, de la CPEUM; ejerció sus facultades como Órgano Autónomo; contó con un marco jurídico, así como con la estructura organizacional para el desempeño de las funciones mandatadas. Al respecto, con la fiscalización se determinaron áreas de mejora en los elementos de Gobernanza ejercidos por el Pleno, los Comités y Grupos de Trabajo en relación con los mecanismos de comunicación para la toma de decisiones oportuna; el diseño de la planeación estratégica, su seguimiento y evaluación, así como la

emisión y actualización de los manuales de procedimientos utilizados por las principales unidades administrativas que tuvieron una participación directa en el cumplimiento del mandato constitucional. Por lo que respecta al SCI diseñado e implementado por la Comisión presentó áreas de mejora en su armonización con lo propuesto por las mejores prácticas nacionales e internacionales.

El 20 de diciembre de 2024, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica”* que, en el caso específico de la Comisión Federal de Competencia Económica, tal como se explica en la Exposición de Motivos del mismo Decreto, se busca la reincorporación de sus funciones al Ejecutivo Federal —Secretaría de Economía—, mediante una nueva autoridad en materia de libre competencia y concurrencia, quien además ejercerá de forma exclusiva las facultades de competencia económica para regular los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión. Por tal motivo las recomendaciones formuladas tienen como propósito que la Comisión Federal de Competencia Económica y el Ejecutivo Federal, por conducto de la nueva autoridad, consideren las áreas de mejora determinadas en la fiscalización relacionadas con los elementos de Gobernanza y el SCI en el diseño institucional que será definido en las leyes secundarias en materia de competencia y libre concurrencia. Lo anterior permitirá el cumplimiento del mandato constitucional bajo las vertientes de eficiencia, eficacia y economía.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

L.C. Maribel Mercedes Cortes Cruz

Dra. Norma Inés Aguilar León

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones, fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares, determinados por la Auditoría Superior de la Federación que no atiende los hallazgos de la auditoría y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe de Auditoría.

El Informe de Auditoría puede consultarse en el Sistema Público de Consulta de Auditorías (SPCA).

En respuesta a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la Comisión Federal de Competencia Económica, por conducto de la Dirección General de Planeación y Evaluación, remitió el oficio número DGPE-CFCE-2024-00050 del 11 de diciembre de 2024, mediante el cual las unidades administrativas presentaron las argumentaciones referentes a los resultados números 3 y 4, que fueron valoradas por el equipo auditor en términos de lo establecido en el artículo 20 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, por lo que se ratificaron los hallazgos y persistieron las recomendaciones, las cuales deberán ser atendidas en los términos y fechas compromiso acordados en el anexo 1 del Acta de Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares. El detalle se presenta a continuación:



3 Hojas
Dirección General de Planeación y Evaluación
Oficio No. DGPE-CFCE-2024-00050



Ciudad de México, a 11 de diciembre de 2024

Asunto: Posicionamientos con relación a los resultados finales y observaciones preliminares de la auditoría 76 "Control Interno y Gobernanza de la Comisión Federal de Competencia Económica.

L.C. Maribel Mercedes Cortes Cruz
Directora de Auditoría y Evaluación a los Sistemas de Control Interno "B"
Auditoría Superior de la Federación
P R E S E N T E

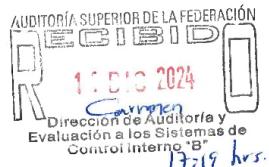
Me refiero a la auditoría número 76, con título "Control Interno y Gobernanza de la Comisión Federal de Competencia Económica", que con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2023 se llevó a cabo, y en seguimiento a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares sostenida el jueves 5 de diciembre de 2024, anexo los posicionamientos de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), con relación a los resultados 3 "Seguimiento y evaluación del desempeño institucional de la COFECE" y 4 "Procedimientos de la COFECE: Autoridad Investigadora, la Secretaría Técnica y la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales".

Al respecto, solicito amablemente tu apoyo para que dichos posicionamientos sean considerados para la versión final de resultados y observaciones de la auditoría antes mencionada.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

Atentamente

Lic. Mariana Carrillo Ortega
Directora General



C.c.p. Mtra. Jimena Moreno González, Titular de la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales en la Cofece.
L.C. Rosalba Morales Pérez, encargada del Despacho del Órgano Interno de Control, de conformidad con el artículo 50, párrafo segundo, del Estatuto Orgánico de la COFECE y con el Acuerdo de Pleno CFCE-151-2024 emitido en sesión excepcional del 24 de junio de 2024.



Posicionamiento sobre el Resultado 3 “Seguimiento y evaluación del desempeño institucional de la COFECE”, I. Sistema de Evaluación del Desempeño Institucional 2022-2025 (SEDI) respecto de la Cédula de Resultados Finales de la auditoría número 76 con título “Control Interno y Gobernanza de la Comisión Federal de Competencia Económica

“b. Indicador IE.2 Razón de los beneficios de las intervenciones de la COFECE respecto de su presupuesto asignado.”

La metodología establecida sólo permitió estimar beneficios esperados hacia los consumidores, por lo que no determinó el impacto monetario observado.

La Comisión cuenta con dos mecanismos para identificar el impacto de sus resoluciones. Por un lado, las evaluaciones *ex ante* que son estimaciones del beneficio que generan las intervenciones elaboradas con la información disponible al momento en que el Pleno emite la resolución y antes de que el mercado internalice la decisión; y por el otro, las evaluaciones *ex post* que tienen dentro de sus características ser realizadas una vez que ha transcurrido el tiempo suficiente para que se observen los efectos de las resoluciones.

Al respecto, la Comisión cuenta con la *Metodología para la elaboración de las evaluaciones ex post de las intervenciones de la COFECE* en la que se establece que los casos que se analizan a través de este tipo de evaluaciones se eligen de entre aquellos que han transcurrido entre dos y cuatro años posteriores a la emisión de su resolución.

Ambos tipos de evaluación permiten la estimación de los beneficios de las intervenciones de la Cofece y son complementarias entre sí, en términos de que las primeras otorgan información más oportuna de la intervención. En ese sentido, implementar las adecuaciones correspondientes, derivadas de lo observado por el equipo auditor respecto de las características del indicador, implicaría una contradicción debido a que se estaría perdiendo oportunidad. Es decir, la Cofece pasaría de contar con información oportuna sobre todas las intervenciones que se realizan en un año a información sobre algunas resoluciones en un periodo mínimo de 5 años, si se modificara la *Metodología para la elaboración de las evaluaciones ex ante de las intervenciones de la COFECE* (metodología *ex ante*).

La primera versión de las evaluaciones *ex ante* de las intervenciones de la Cofece es generada en un plazo promedio igual o inferior a 30 días hábiles, por el personal de la Dirección General de Planeación y Evaluación. En contraste, las evaluaciones *ex post* son elaboradas en períodos aproximados de entre 8 y 12 meses; por investigadores y académicos externos a la Comisión.

Debido a que las evaluaciones *ex post*, y de manera general cualquier evaluación de impacto observado, implican un mayor tiempo y más recursos, por lo que la modificación de la metodología *ex ante* para incorporar la estimación de los beneficios observados en sustitución o de forma complementaria a los esperados representaría que el Indicador IE.2 perdería oportunidad y, por lo tanto, su calidad de **eficacia**, ya que no reflejaría los resultados de las actividades para el año que es reportado, sino posterior a que el mercado haya internalizado los efectos (entre dos y cuatro años posteriores a la emisión de su resolución), además de sus cualidades de **economía** y **eficiencia**.

Por otra parte, la política de competencia **no se enfoca en atender las necesidades de una población específica, sino en combatir las restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados que componen la economía nacional**. Además, a diferencia de otras políticas, los efectos de la política de competencia no se observan a través de transferencias monetarias o la



entrega de bienes o servicios, sino a través de reducciones de precios, mejoras en la calidad y disponibilidad de más y mejores opciones de compra de los bienes y servicios que la población adquiere, entre otros beneficios.

Por este motivo, en la evaluación de su efectividad no se utilizan padrones de beneficiarios en quienes se pueda observar el impacto monetario de cada intervención. En cambio, las metodologías utilizadas estiman el impacto monetario a través de variables tales como precios, las cantidades comercializadas, participaciones de mercado, márgenes de utilidad, etc.

Además, las evaluaciones *ex ante* son elaboradas con la información disponible al momento en que se emite la resolución. Esto incluye la información en el expediente que es recabada en el ejercicio de las atribuciones en el análisis de las concentraciones y en las investigaciones por prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas.¹

Una vez que la resolución es emitida, la Comisión no cuenta con las atribuciones para obtener de los agentes económicos la información actualizada sobre el mercado en que se llevó a cabo la intervención. Si bien las evaluaciones *ex post* se pueden realizar con información que refleja los efectos de la intervención y se emplean metodologías más rigurosas, la información disponible puede limitar su calidad, en términos de nivel de detalle, desagregación y cobertura temporal, al estar sujeta a aquellas fuentes que están públicamente disponibles.

Además, tanto en las evaluaciones *ex ante* como en las evaluaciones *ex post*, la estimación del impacto de cada intervención se realiza mediante la comparación de dos escenarios: con la restricción al funcionamiento eficiente del mercado y sin la restricción. Para cualquier momento, solo se puede observar uno de estos escenarios en la realidad y estimar el otro escenario a partir de supuestos que varían en su rigurosidad y verosimilitud.

En las evaluaciones *ex post* se tiene como escenario observado aquel en el que la restricción al funcionamiento eficiente del mercado fue eliminada o preventida, y se infiere, a partir de la mejor información disponible, el escenario en el que la conducta se hubiera llevado a cabo, prolongado o repetido. Por lo tanto, los resultados de las evaluaciones *ex post* representan una estimación del impacto monetario, construido a partir de valores observados en las variables analizadas, mas no una cuantificación precisa de dicho impacto, por lo que la modificación de la metodología para incorporar la estimación de los beneficios observados en sustitución o de forma complementaria a los esperados no representaría necesariamente una mejora en la **calidad** del Indicador IE.2.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be a stylized 'C' or 'F'.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be a stylized 'C' or 'F'.

¹ Para las concentraciones, el artículo 89 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) establece la información que debe acompañar a la notificación de una concentración, entre los que se incluye la participación de mercado de los agentes económicos involucrados y la de sus competidores; los bienes y servicios involucrados; una lista de los bienes y servicios similares y de los agentes económicos que los producen en el territorio nacional. Para las investigaciones por prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas, el artículo 73 de la LFCE establece que la Autoridad Investigadora puede requerir de cualquier persona los informes y documentos que estime necesarios para realizar sus investigaciones. Asimismo, el artículo 75 establece que se pueden realizar visitas de verificación a fin de obtener datos y documentos que se relacionen con la investigación. En caso de que los agentes económicos no proporcionen la información necesaria, el artículo 126 de la LFCE establece que se puede aplicar, como medida de apremio, el apercibimiento, multas, el auxilio de la fuerza pública o el arresto hasta por 36 horas.



Posicionamiento sobre el Resultado 4 "Procedimientos de la COFECE: Autoridad Investigadora, la Secretaría Técnica y la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales", I. Determinación y selección de los procedimientos a revisar, respecto de la Cédula de Resultados Finales de la auditoría número 76 con título "Control Interno y Gobernanza de la Comisión Federal de Competencia Económica"

ASUNTOS GESTIONADOS POR LA COFECE DURANTE 2023

Núm.	Tipo de Asunto	Recibidos	Concluidos	Pendientes
1	Concentraciones	146	153	36
2	Juicios de Amparo Indirecto	71	142	400
3	Prácticas monopólicas y otras restricciones a la competencia	41	37	29
4	Licitaciones, concesiones y permisos	37	33	10
5	Ánalisis a regulaciones, leyes, iniciativas legislativas, otros proyectos de regulación o políticas públicas	NA	23	0
6	Barreras a la competencia e insumos esenciales	1	2	4
7	Declaratoria de poder sustancial y condiciones de competencia	1	1	1
Total		297	391	480

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en el "Anexo 2. Estadísticas Institucionales" del cuarto informe trimestral 2023.

NA: No aplica.

Al respecto, se identificó que las cifras totales reveladas por la COFECE en el Anexo 2 del Cuarto Informe Trimestral presentaron áreas de oportunidad, debido a que en el detalle del referido anexo, los asuntos recibidos contabilizaron un total de 297 respecto de los 308 revelados en el acumulado del anexo, lo que generó una diferencia de menos 11 asuntos; situación similar se presentó en los asuntos concluidos que arrojó una diferencia de 9 asuntos (391 determinados en el desglose por tipo de asunto, respecto de los 382 revelados en el total). En los asuntos pendientes de atender en el siguiente periodo las cifras fueron consistentes.

Al respecto, la Cofece reafirma su compromiso con la implementación de mecanismos que permitan dar mayor transparencia de sus actuaciones, asegurando que la información que se reporta sea accesible, confiable, comprensible, veraz, oportuna, congruente, integral, actual y verificable, atendiendo a los principios de transparencia y rendición de cuentas.

La diferencia señalada por el equipo auditor entre las cifras totales y sus desagregados en el Cuarto Informe Trimestral 2023 no es de "menos 11 asuntos" en los asuntos "recibidos" y de "9 asuntos" en los concluidos, sino de dos asuntos tanto en los iniciados como en los concluidos. Es decir, el número correcto de asuntos ingresados en el periodo es de 310, en lugar de los 308 que se reportaron en el Cuarto informe trimestral 2023, y el número de asuntos concluidos es de 384, en lugar de los 382 reportados en el mismo informe.



Esta diferencia se debe a que en los totales de asuntos "Ingresados en el periodo" y "Concluidos" del Cuarto Informe Trimestral 2023 se omitió contabilizar las opiniones emitidas con fundamento en el artículo 12 de la LFCE y que aparecen en el último renglón de la "Tabla A.2.1 Asuntos tramitados".

Las diferencias entre las cifras totales reportadas en el informe trimestral y lo reportado por el equipo auditor en la tabla "ASUNTOS GESTIONADOS POR LA COFECE DURANTE 2023" se deben a lo siguiente:

- Los asuntos de "Análisis a regulaciones, leyes, iniciativas legislativas, otros proyectos de regulación o políticas públicas" se contabilizan como iniciados y concluidos en la fecha en que se emite la opinión o se lleva a cabo cada análisis regulatorio. Por lo tanto, en la tabla "ASUNTOS GESTIONADOS POR LA COFECE DURANTE 2023", la leyenda "NA" es incorrecta y en su lugar se deben contabilizar 23 asuntos.
- En los asuntos "Recibidos" y "Concluidos" por "Prácticas monopólicas y otras restricciones a la competencia" se contabiliza erróneamente la denuncia DE-023-2022. Con fundamento en el Artículo 69 fracción I de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), esta denuncia fue procedente para el inicio de una investigación. Si bien el expediente concluyó su etapa de denuncia e inicio su etapa de investigación, no se contabiliza como un asunto concluido, ni como un asunto iniciado, ya que su trámite no concluyó ni inició; únicamente cambió de etapa procesal. En la Tabla A.2.1 del informe se especifica el número de denuncias que derivaron en el inicio de una investigación.
- En los asuntos "Concluidos" por "Prácticas monopólicas y otras restricciones a la competencia" se contabilizan erróneamente los expedientes DE-009-2019, DE-029-2019, IO-001-2019, IO-002-2019 y DE-050-2019. Con fundamento en el Artículo 78 fracción I de la LFCE, estas investigaciones concluyeron su primera etapa con la emisión de dictámenes que propusieron el inicio del procedimiento en forma de juicio (PSFJ). Por lo tanto, dichos asuntos no concluyeron su trámite, sino que pasaron a una nueva etapa procesal. En la Tabla A.2.1 del informe se especifica el número de etapas de investigación concluidas con la emisión de un dictamen de probable responsabilidad.
- En los asuntos "Recibidos" por "Prácticas monopólicas y otras restricciones a la competencia" se contabilizan erróneamente los expedientes DE-009-2019, DE-029-2019, IO-001-2019, IO-002-2019, DE-050-2019, IO-001-2020, IO-002-2020 y IO-003-2020 que iniciaron su etapa de PSFJ durante 2023. De acuerdo con el Artículo 80 de la LFCE, el PSFJ inicia "con el emplazamiento al o los probables responsables, con el dictamen de probable responsabilidad a que se refiere el artículo 79 de esta Ley". Por su parte, el Artículo 78 de la LFCE establece que dicho dictamen se emite una vez concluida la investigación por parte de la Autoridad Investigadora. Por lo tanto, el inicio del trámite de estos expedientes no tuvo lugar en 2023, sino en las fechas en que iniciaron su etapa de investigación, en el caso de los expedientes cuyo número inicia con el prefijo "IO", y cuando se recibió su denuncia, en el caso de los expedientes iniciados con el prefijo "DE". Los últimos cuatro dígitos del número de expediente corresponden al año en que inicio su trámite.
- En los asuntos "Recibidos" y "Concluidos" por "Declaratoria de poder sustancial y condiciones de competencia" se contabiliza erróneamente el expediente DC-001-2022. Con fundamento en el Artículo 96 fracción V de la LFCE, en 2023 se emitió el dictamen preliminar y el expediente pasó de su primera a su segunda etapa; sin embargo, su trámite no inició ni concluyó. El inicio de dicho expediente fue contabilizado en 2022; año registrado en los últimos cuatro dígitos de su número de expediente.



Posicionamiento sobre el Resultado 4 "Procedimientos de la COFECE: Autoridad Investigadora, la Secretaría Técnica y la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales", II. Resultado de la revisión de los procedimientos, los expedientes y las disposiciones jurídicas y normativas aplicadas, respecto de la Cédula de Resultados Finales de la auditoría número 76 con título "Control Interno y Gobernanza de la Comisión Federal de Competencia Económica"

Se hace referencia al resultado número 4 que, entre otros aspectos, aborda el "Informe de Concentraciones 2023", dentro del cual se establece la siguiente leyenda:

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

Al respecto, el equipo auditor de la Auditoría Superior de la Federación manifiesta que dicha leyenda podría no estar apegada a distintos principios establecidos tanto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) como en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).²

Atendiendo la preocupación del equipo auditor, se hace de su conocimiento que el propósito de dicha leyenda es precisamente brindar certeza y legalidad al contenido del "Informe de Concentraciones 2023", pues comunica a los lectores de éste que la información presentada no prejuzga sobre ningún otro procedimiento que, en su caso, pudiese sustanciarse ante la Cofece.

A manera ilustrativa, el "Informe de Concentraciones 2023" contiene información sobre concentraciones ingresadas, así como aquellas concluidas tanto con resolución como sin resolución; en el caso de aquellas que no han concluido o no cuentan con resolución, el documento no prejuzga ni genera obligación para la Cofece de resolver en sentido alguno dicho procedimiento.

Asimismo, la publicación del "Informe de Concentraciones 2023" tampoco limita a la Cofece para que, al momento de detectar un eventual incumplimiento de las resoluciones en materia de concentraciones³ por parte de los Agentes Económicos señalados en el "Informe de concentraciones 2023",⁴ ésta pueda invocar su facultad para abrir un expediente sobre posibles violaciones a la LFCE. Es decir, contar con una resolución de la Cofece en materia de concentraciones no implica que, en la práctica, los Agentes Económicos puedan o no actualizar conductas violatorias de la LFCE, por lo cual la Comisión puede invocar su facultad para abrir una investigación en su contra.

² Al respecto, en el artículo 7 de la LGRA se citan los principios que deben seguir los servidores públicos en el desempeño de su empleo: "*disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público [...]*". Por su parte, el artículo 8 de la LGTAIP establece que los "*Organismos garantes del derecho de acceso a la información deberán regir su funcionamiento de acuerdo a los siguientes principios: I. Certeza [...]; II. Eficacia [...]; III. Imparcialidad [...]; IV. Independencia [...]; V. Legalidad [...]; VI. Máxima Publicidad [...]; VII. Objetividad [...]; VIII. Profesionalismo [...]; y IX. Transparencia [...]*".

³ Los notificantes de concentraciones están obligados a llevar a cabo la operación en los términos señalados por la resolución de la Cofece.

⁴ Disponible en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2024/04/ICNT24_web.pdf



De conformidad con el artículo 12 fracción XXI de la LFCE, al tratarse de un documento de carácter informativo, el contenido del "Informe de Concentraciones 2023" no pretende establecer criterios o interpretaciones de la LFCE, sino brindar información que abone precisamente a los principios establecidos tanto en la LGRA como en la LGTAIP como transparencia, rendición de cuentas e imparcialidad de los procedimientos de la Cofece.

Página 6 de 6

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que el Pleno y los órganos colegiados (comités y grupos de trabajo) de la COFECE cumplieron con el marco jurídico y normativo aplicable para su integración y funcionamiento; que sesionaron, se comunicaron e informaron los aspectos relevantes para propiciar la toma de decisiones oportuna, y que sus actividades se regularon por los principios de organización, control, supervisión y conducción para coadyuvar con el logro de los objetivos, las estrategias y las metas institucionales.
2. Comprobar que la COFECE diseñó e implementó los instrumentos de planeación estratégica e institucional que le permitieron cumplir con su mandato constitucional en el corto y mediano plazos, sus funciones, atribuciones y operaciones.
3. Verificar que la COFECE diseñó e implementó las metodologías que establecieron los criterios para el seguimiento y la evaluación de los procedimientos y del desempeño institucional, así como evaluar el cumplimiento de los objetivos institucionales establecidos en el Plan Estratégico 2022-2025 y el Programa Anual de Trabajo 2023 de la COFECE.
4. Comprobar que el Pleno como órgano supremo de decisión, la Autoridad Investigadora, la Secretaría Técnica y la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales, identificados como los responsables de los procedimientos previstos en la LFCE, se regularon por un marco jurídico y normativo vigente y armonizado, sustanciaron sus procedimientos e intervenciones, y atendieron los principios de legalidad, transparencia y rendición de cuentas.
5. Comprobar que la COFECE diseñó e implementó un SCI armonizado con las mejores prácticas nacionales e internacionales, que otorgó una seguridad razonable, bajo un ambiente ético e íntegro, de calidad, de mejora continua y de eficiencia, que proporcionó certidumbre del cumplimiento del mandato constitucional de la COFECE y la continuidad de esta en el mediano y largo plazos.

Áreas Revisadas

El Pleno; la Autoridad Investigadora; la Secretaría Técnica; la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales; los comités de Control Interno y de Ética; el Grupo de Trabajo de Evaluación de la Política de Competencia; así como la Dirección General de Inteligencia de Mercados, la Dirección General de Investigaciones de Mercado, la Dirección General de Investigaciones de Prácticas Monopólicas Absolutas, la Dirección General de Mercados Regulados, la Oficina de Coordinación, la Dirección General de Asuntos Contenciosos, la Dirección General de Mercados Digitales, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la Dirección General de Concentraciones, la Dirección General de Estudios

Económicos, la Dirección General de Planeación y Evaluación, y la Dirección General de Promoción a la Competencia, todos ellos de la COFECE.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley General de Responsabilidades Administrativas: Art. 6º y los principios previstos en el art. 7º, primer párrafo.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal, local o municipal: Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica, Transitorios Primero, Décimo y Décimo Primero; Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Arts. 8º, fracciones I, V, VI, VII y IX, y 11.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover o Emitir Acciones y Recomendaciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.