

## **Comisión Federal de Competencia Económica**

### **Competitividad en las Comisiones Bancarias**

Auditoría de Desempeño: 2023-0-41100-07-0077-2024

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 77

#### ***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 los resultados de la Comisión Federal de Competencia Económica en materia de prevención, investigación y combate a los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, relacionadas con las comisiones bancarias, así como la imposición de las sanciones derivadas de dichas conductas, a fin de garantizar la libre competencia y competencia económica en materia de comisiones bancarias.

#### ***Alcance***

El alcance temporal corresponde al ejercicio fiscal 2023, y se tomó 2018-2022 como periodo de referencia. El alcance temático corresponde a la revisión de los resultados de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), en la operación del Programa presupuestario (Pp) G006 “Prevención y eliminación de prácticas y concentraciones monopólicas y demás restricciones a la competencia y libre competencia” en materia de comisiones bancarias, mediante el análisis de la prevención de estructuras de mercado que obstaculizan, dañan o impiden la competencia y libre competencia; el combate de prácticas anticompetitivas que afectan los mercados; la investigación para la prevención y el combate; las sanciones, y su contribución a la competencia económica y libre competencia en materia de comisiones bancarias, así como la economía de los recursos presupuestarios.

#### ***Antecedentes***

En el documento “Comisiones Bancarias: para problemas distintos, soluciones diferentes”, la COFECE reconoció que existen elementos del sistema financiero mexicano, como la “poca movilidad por parte de los usuarios; intermediarios financieros con pocos incentivos para atraer clientes a través de mejor calidad, innovación y menores precios; una alta concentración de oferentes en algunos productos y servicios; elevada rentabilidad de los

bancos respecto al capital y los activos; bajos niveles de penetración y baja inclusión financiera, así como bajos niveles de intermediación financiera en comparación con economías de niveles de ingreso similares”; por ello, “la competencia y la libre concurrencia favorecen el funcionamiento eficiente del sistema financiero pues alinean los incentivos de los bancos para cobrar menos comisiones, y así atraer a la mayor cantidad de clientes”.<sup>1</sup>

Durante los últimos años, el H. Congreso de la Unión aprobó iniciativas de reforma a leyes financieras para incrementar la transparencia y promover la competencia, y para fomentar la inclusión de la población de menores recursos al sistema financiero y proteger a los usuarios de los servicios financieros. Una de las preocupaciones de los legisladores fue el costo de las comisiones que pagaban los clientes por utilizar los servicios financieros, por lo que en dichas reformas se fortaleció la normativa para regular las comisiones, su registro y la transparencia en su cobro.<sup>2</sup>

En 2004, se estableció la atribución del Banco de México para emitir disposiciones de carácter general y sancionar a las entidades financieras que se abstuvieran de registrar sus comisiones con base en las disposiciones aplicables.<sup>3</sup> Asimismo, el 25 de mayo de 2010, se publicó una reforma a la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros<sup>4</sup> y, como resultado de ello, en la “Circular 22/2010 Disposiciones de carácter general que establecen prohibiciones y límites al cobro de comisiones” se incorporaron los principios fundamentales que las entidades financieras debían seguir para el cobro de comisiones.<sup>5</sup>

En ese mismo año, el Banco de México emitió la “Circular 36/2010 Disposiciones de carácter general en materia de registro de comisiones”, en la que se establecieron los criterios para administrar el Registro de Comisiones.

Al 1 de diciembre de 2022, se tenían registradas 16,037 comisiones vigentes asociadas a cuentas de captación, tarjetas de crédito y otros créditos, y servicios al público.<sup>6</sup> Con base

---

<sup>1</sup> **Comisiones Bancarias: para problemas distintos, soluciones diferentes** [en línea]. Comisión Federal de Competencia Económica, p. 3 [consulta: 6 de enero de 2025], disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2019/02/articulo-COMISIONES-BANCARIAS-PARA-PROBLEMAS-DISTINTOS-SOLUCIONES-DIFERENTES.pdf>

<sup>2</sup> Circular 22/2010 Disposiciones de carácter general que establecen prohibiciones y límites al cobro de comisiones, **DOF**, numeral I, párrafos primero y segundo, de los Considerandos, 26 de julio de 2010.

<sup>3</sup> Decreto por el que se expide la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, **DOF**, artículos 4 y 19, párrafo primero, 26 de enero de 2004.

<sup>4</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, de la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, y de la Ley del Banco de México, **DOF**, 25 de mayo de 2010.

<sup>5</sup> Circular 22/2010 Disposiciones de carácter general que establecen prohibiciones y límites al cobro de comisiones, **DOF**, numeral II, de los Considerandos, 26 de julio de 2010.

<sup>6</sup> Banco de México, **Programa Anual de Trabajo 2022-2023**, México, 2022, p. 88.

en la “Encuesta Nacional de Inclusión Financiera de 2021”, en ese año, existieron 56.7 millones de personas que tuvieron, al menos, un producto financiero formal.<sup>7</sup>

La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) es la autoridad encargada de garantizar la libre competencia y competencia económica; prevenir y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, así como imponer las sanciones derivadas de dichas conductas.<sup>8</sup> Para ello, en el Capítulo IV. “Priorización de sectores” de su Plan Estratégico 2022-2025, la COFECE señaló al sector financiero como uno de los sectores prioritarios, al cual se orientará para generar mayores beneficios en términos del bienestar de los consumidores y el buen desempeño económico del país, en el que se incluyó lo relativo al tema de comisiones bancarias.

### **Resultados**

#### **1. Prevención de estructuras de mercado que obstaculizan, dañan o impiden la competencia y libre competencia**

La COFECE señaló que la prevención realizada en el sector financiero y lo aplicable al tema de comisiones bancarias se establece “a partir de los procedimientos señalados en la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), y como parte de la elaboración de su Plan Estratégico, [...] se definen sus objetivos institucionales y líneas estratégicas, entre los cuales su primer objetivo establece la prevención [...] de estructuras de mercado que obstaculicen, dañen o impidan la competencia y libre competencia”.

A fin de verificar el avance en el cumplimiento de las líneas estratégicas del Objetivo Institucional I. “Prevenir y corregir estructuras de mercado que obstaculicen, dañen o impidan la competencia y libre competencia” del Plan Estratégico 2022-2025, se identificaron las actividades establecidas en el Programa Anual de Trabajo 2023, y aquellas que se atendieron bajo demanda, y fueron reportadas en los cuatro informes trimestrales de la COFECE para 2023.

En relación con las actividades de prevención establecidas en el Programa Anual de Trabajo 2023, la COFECE programó tres actividades, referentes a investigaciones de insumos esenciales y barreras a la competencia, estudios sobre las condiciones de competencia en un mercado específico, y su publicación, vinculadas a las líneas estratégicas I.1, I.2 y I.5 del Objetivo Institucional I de su Plan Estratégico 2022-2025.

---

<sup>7</sup> Los productos financieros formales refieren a “una cuenta o tarjeta de ahorro, un crédito, un seguro o una cuenta de ahorro para el retiro o Afore”. **Encuesta de Inclusión Financiera 2021. Principales resultados** [en línea]. Comisión Nacional Bancaria y de Valores e Instituto Nacional de Estadística y Geografía, p. 7 [consulta el 27 de enero de 2025], disponible en: [www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enif/2021/doc/enif\\_2021\\_resultados.pdf](http://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enif/2021/doc/enif_2021_resultados.pdf)

<sup>8</sup> **Ley Federal de Competencia Económica**, artículo 12, fracción I.

De las tres actividades programadas, la comisión reportó la conclusión de dos en 2023, en los sectores energético, y de transporte y logística, una de éstas atendió las líneas estratégicas I.1 y I.2, mediante la conclusión de una investigación en materia de insumos esenciales y barreras a la competencia, y la segunda se vinculó con la línea I.5, relacionada con la elaboración de un estudio sobre las condiciones de competencia asociada al sector financiero. No obstante, en su cuarto informe trimestral de 2023, la comisión señaló que para la tercera actividad, vinculada a la línea estratégica I.5, “no fue posible publicar el estudio sobre las condiciones de competencia económica en el mercado de servicios financieros digitales, debido a la naturaleza altamente dinámica de este sector que demandó revisiones adicionales del estudio, así como a la necesidad de establecer contacto con actores clave del sector”.

Al respecto, la comisión acreditó que, el 21 de octubre de 2024, publicó en su portal de internet el “Estudio de competencia y libre concurrencia en los servicios financieros digitales”, en el cual se identificó que el análisis incluyó elementos referentes al tema de comisiones bancarias, en torno a incentivar a las instituciones de banca múltiple para suprimir el cobro de comisiones por el uso de sistemas interbancarios de las redes financieras que permiten la comunicación y coordinación entre estas instituciones. Al respecto, se verificó lo siguiente:

- En el apartado “Introducción”, la comisión señaló que “a raíz de la publicación de COFECE, el Banco de México autorizó y propició que los bancos compartieran su infraestructura, sin comisiones extras para los usuarios. Como resultado, actualmente existe una red de cajeros que integra la infraestructura de seis bancos, además de diversos convenios bilaterales de compartición de cajeros [...]”.<sup>9</sup>
- En el Capítulo 3 “Mercados de ahorro”, se mencionó que “algunos bancos están buscando atender a clientes no bancarizados o con ingresos más bajos que los que usualmente atendían los bancos incumbentes, ofreciendo cuentas transaccionales de fácil contratación a través de internet (cuentas digitales) en las cuales no se cobran comisiones, por lo que ha crecido la participación de mercado de esos bancos. Así, se ha creado un entorno más competitivo [...]”.<sup>10</sup>
- En el Capítulo 4 “Mercados de crédito”, se señaló que “la posibilidad de obtener la tarjeta de crédito o el crédito personal de manera completamente digital, la ausencia de anualidad u otras comisiones y pocos requisitos de contratación han motivado la adopción de estos productos por parte de los usuarios”.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> **Estudio de competencia y libre concurrencia en los servicios financieros digitales**, [en línea]. Comisión Federal de Competencia Económica, 21 de octubre de 2024, p. 16 [consulta: 6 de enero de 2025], disponible en <https://www.cofece.mx/estudio-de-competencia-y-libre-concurrencia-en-los-servicios-financieros-digitales/>

<sup>10</sup> **Ibíd.** p. 54.

<sup>11</sup> **Ibíd.** p. 75.

Asimismo, el estudio retomó una investigación de 2014, realizada por la COFECE, en la que se identificó que la red de cajeros automáticos operaba de manera fragmentada, y que los bancos cobraban comisiones a clientes ajenos a su institución por usar sus redes.

Con base en ese estudio, la comisión analizó el impacto de los servicios financieros digitales en las condiciones de competencia y libre concurrencia en los mercados de ahorro, crédito y pagos, que son a los que más recurre la población, por lo que se verificó que la COFECE contribuyó a detectar riesgos al proceso de libre concurrencia y competencia económica.

En relación con las actividades de prevención conforme a demanda, reportadas en los Informes Trimestrales de 2023, la comisión concluyó 192, referentes a investigaciones de insumos esenciales y barreras a la competencia, emisión de declaratorias, análisis de concentraciones, y a la realización de opiniones en procesos de licitación, concesiones y permisos, vinculadas a las líneas estratégicas I.1, I.2, I.3 y I.4 del Plan Estratégico 2022-2025, de las cuales 17 (8.9%) estuvieron asociadas con el sector financiero, como se muestra en el cuadro siguiente:

ACTIVIDADES DE PREVENCIÓN CONFORME A DEMANDA REALIZADAS POR LA COFECE, 2023  
(Actividades)

Línea estratégica del Plan Estratégico 2022-2025	Actividades		
	Concluidas	En proceso	Vinculadas al sector financiero
<b>Total</b>	<b>192</b>	<b>51</b>	<b>17</b>
I.1 Investigar proactivamente y determinar la existencia de insumos esenciales y barreras a la competencia.	4	4	1
I.2 Investigar proactivamente y emitir declaratorias en los mercados que carezcan de condiciones de competencia efectiva.	0	1	0
I.3 Analizar y resolver las concentraciones notificadas ante la COFECE para prevenir riesgos a la competencia.	153	36	13
I.4 Analizar procesos de licitación, concesiones y permisos para evitar concentraciones que puedan dañar el funcionamiento de los mercados.	35	10	3

FUENTE: Elaborado con base en la información proporcionada por la Comisión Federal de Competencia Económica.

En 2023, las actividades de prevención conforme a demanda se relacionaron con temáticas diferentes a la de comisiones bancarias; no obstante, en el documento “Comisiones Bancarias: para problemas distintos, soluciones diferentes”, la COFECE señaló que debe hacerse un análisis más profundo de las comisiones bancarias “[...] que tienen impacto relevante en el funcionamiento de sistema financiero. Así, dependiendo del tipo de comisión que se esté examinando, el análisis podría establecer cuándo es necesario fijar comisiones máximas, cuándo podrían prohibirse, en qué casos es necesario regularlas [...]”. Al respecto, se identificó que la COFECE tuvo como área de oportunidad evaluar la pertinencia de realizar investigaciones como acciones de prevención de estructuras de mercado que obstaculicen, dañen o impidan la competencia y libre concurrencia en materia de comisiones bancarias.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la COFECE acreditó la elaboración del análisis de factibilidad para evaluar la pertinencia de realizar investigaciones como acciones de prevención de estructuras de mercado que obstaculicen, dañen o impidan la competencia y libre concurrencia en materia de comisiones bancarias y, con fundamento en el artículo 71, párrafos primero y segundo, de la Ley Federal de Competencia Económica,<sup>12</sup> indicó que, para iniciar una investigación, la autoridad investigadora requiere de una causa objetiva que motive su inicio, lo que implica que, al menos, debe contar con indicios de la existencia de insumos esenciales o barreras a la competencia, por lo que concluyó que no contó con una causa objetiva, obtenida de manera jurídicamente idónea, para realizar investigaciones en la materia.

Adicionalmente, la COFECE reportó que, el 13 de julio de 2023, el Pleno de la comisión resolvió un expediente, iniciado en 2018, relacionado con la investigación para la determinación de la existencia de barreras en el mercado de los servicios de procesamiento de transacciones domésticas proporcionados por las cámaras de compensación para pagos con tarjeta.

Con base en lo anterior, se determinó que la observación queda solventada, ya que, si bien la COFECE fundamentó y motivó que no contó con los elementos para realizar investigaciones de insumos esenciales y barreras a la competencia como actividades de prevención en materia de comisiones bancarias, en 2023, acreditó que dio resolución a una investigación iniciada en 2018, para determinar la existencia de barreras en el mercado de los servicios de procesamiento de transacciones domésticas proporcionados por las cámaras de compensación para pagos con tarjeta, vinculada con el tema de comisiones bancarias.

## 2. Combate de prácticas anticompetitivas que afectan los mercados sobre comisiones bancarias

La COFECE señaló que las actividades de combate realizadas en el sector financiero y lo aplicable al tema de comisiones bancarias, se establecen “a partir de los procedimientos señalados en la Ley Federal de Competencia Económica, y como parte de la elaboración de su Plan Estratégico, [...] se definen sus objetivos institucionales y líneas estratégicas, entre los cuales su segundo objetivo establece el combate y la disuasión de las prácticas anticompetitivas que afectan los mercados”.

A fin de verificar el avance en el cumplimiento de las líneas estratégicas del Objetivo Institucional II. “Combatir y disuadir las prácticas anticompetitivas que afectan los mercados” del Plan Estratégico 2022-2025 de la COFECE, se revisaron las actividades establecidas en el Programa Anual de Trabajo 2023, y aquéllas que se atendieron bajo demanda, reportadas en los cuatro informes trimestrales 2023 de la COFECE.

---

<sup>12</sup> En el artículo 71, párrafos primero, de la **Ley Federal de Competencia Económica**, se establece que “Para iniciar una investigación por prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas se requerirá de una causa objetiva”; en tanto que en el párrafo segundo se indica que “Es causa objetiva cualquier indicio de la existencia de prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas”.

En relación con las actividades de combate establecidas en el Programa Anual de Trabajo 2023, la COFECE definió tres acciones y programó nueve actividades, referentes a realizar investigaciones en materia de prácticas monopólicas absolutas, relativas y concentraciones ilícitas, así como concluir procedimientos seguidos en forma de juicio, vinculadas con las líneas estratégicas II.4 y II.5 del Objetivo Institucional II de su Plan Estratégico 2022-2025.

La comisión reportó el cumplimiento de las nueve actividades, de las cuales cinco fueron investigaciones en materia de prácticas monopólicas absolutas y relativas, y cuatro que se relacionaron con la terminación de procedimientos seguidos en forma de juicio y especiales, de la cual una se asoció al sector financiero y al tema de comisiones bancarias.

En relación con las actividades de combate conforme a demanda, reportadas en los Informes Trimestrales 2023, la comisión concluyó 143, relacionadas con la presentación de denuncias, investigaciones, procedimientos seguidos en forma de juicio y juicios de amparo, asociadas a las líneas II.1, II.4, II.5 y II.7 de su Plan Estratégico 2022-2025, de las cuales 1 se vinculó con el sector financiero, como se muestra en el cuadro siguiente:

ACTIVIDADES DE COMBATE CONFORME A DEMANDA REALIZADAS POR LA COFECE, 2023  
(Actividades)

Línea estratégica del Plan Estratégico 2022-2025	Actividades		
	Concluidas	En proceso	Vinculadas al sector financiero
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>379</b>	<b>1</b>
II.1 Facilitar y promover la presentación de denuncias informadas de prácticas anticompetitivas.	29	4	0
II.4 Investigar hechos relacionados con posibles violaciones a la LFCE.	6	17	1
II.5 Garantizar el debido proceso a los agentes económicos investigados [...] cuando se acredite la responsabilidad.	3	8	0
II.7 Defender ante el Poder Judicial de la Federación las actuaciones de la COFECE que derivan de la investigación de prácticas anticompetitivas.	105	350	0

FUENTE: Elaborado con base en la información proporcionada por la Comisión Federal de Competencia Económica.

En 2023, las actividades de combate conforme a demanda se relacionaron con temáticas diferentes a la de comisiones; no obstante, en el documento “Comisiones Bancarias: para problemas distintos, soluciones diferentes”, la COFECE señaló que debe hacerse un análisis más profundo de las comisiones bancarias “[...] que tienen impacto relevante en el funcionamiento del sistema financiero. Así, dependiendo del tipo de comisión que se esté examinando, el análisis podría establecer cuándo es necesario fijar comisiones máximas, cuándo podrían prohibirse, en qué casos es necesario regularlas [...]”.

Con base en lo anterior, se identificó que la COFECE tuvo como área de oportunidad evaluar la pertinencia de realizar investigaciones como acciones de combate de anticompetitivas que afectan los mercados, en materia de comisiones bancarias.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la COFECE acreditó la elaboración del análisis de factibilidad para evaluar la pertinencia de realizar investigaciones como acciones de combate relacionadas con los monopolios, las prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados en materia de comisiones bancarias y, con fundamento en el artículo 71, párrafos primero y segundo, de la Ley Federal de Competencia Económica,<sup>13</sup> indicó que, para iniciar una investigación, la autoridad investigadora requiere de una causa objetiva que motive su inicio, lo que implica que, al menos, debe contar con indicios de la existencia de una práctica monopólica o una concentración ilícita, por lo que concluyó que no contó con una causa objetiva, obtenida de manera jurídicamente idónea, para realizar investigaciones en la materia.

Adicionalmente, la COFECE reportó que, si bien durante 2023 no se concluyó ninguna investigación relacionada con comisiones bancarias, el 29 de abril de 2022 inició la investigación vinculada con el mercado de servicios relacionados con las transacciones efectuadas con tarjetas de crédito en la modalidad de pagos diferidos a meses sin intereses, la cual se relacionó con la temática de comisiones bancarias. Al respecto, la COFECE señaló que dicha investigación se encontró vigente en 2023, y contó con un plazo legal para su conclusión hasta el 17 de diciembre de 2024. Asimismo, para documentar su vigencia, acreditó el aviso mediante el cual la autoridad investigadora dio a conocer el inicio de la investigación, así como los cuatro extractos de los acuerdos de ampliación de los periodos de investigación.

Con base en lo anterior, se determinó que la observación queda solventada, ya que, si bien la COFECE fundamentó y motivó que no contó con los elementos para realizar investigaciones en materia de combate de prácticas anticompetitivas, en materia de comisiones bancarias, en 2023, acreditó que contó con una investigación vigente, iniciada en 2022, en el mercado de servicios relacionados con las transacciones efectuadas con tarjetas de crédito en la modalidad de pagos diferidos a meses sin intereses, vinculada con el tema de comisiones bancarias.

### **3. Investigaciones de la COFECE**

En relación con las investigaciones establecidas en el Programa Anual de Trabajo 2023, se identificó que, la COFECE concluyó las seis investigaciones programadas en materia de prevención de estructuras de mercado que obstaculizan, dañan o impiden la competencia y libre concurrencia, así como de combate de prácticas anticompetitivas que afectan los mercados, relacionadas con sectores diferentes al sector financiero, vinculadas con las líneas estratégicas I.1 y II.4 de su Plan Estratégico 2022-2025.

Respecto de las investigaciones conforme a demanda reportadas en los Informes Trimestrales 2023, la COFECE acreditó 31 investigaciones vigentes en ese año, de las cuales

---

<sup>13</sup> Id.

concluyó 10 (32.3%), asociadas a las líneas estratégicas I.1 y II.4 de su Plan Estratégico 2022-2025, y 21 (67.7%) quedaron pendientes para el siguiente periodo.

De las 10 investigaciones concluidas, 4 (40.0%) buscaron prevenir estructuras de mercado que obstaculizan, dañan o impiden la competencia y libre concurrencia, y 6 (60.0%) combatir las prácticas anticompetitivas que afectan los mercados, y de éstas 1 se asoció al sector financiero.

Asimismo, de las investigaciones vigentes en 2023, la comisión acreditó que una, iniciada en 2022, se relacionó con el tema de comisiones bancarias, por la posible comisión de prácticas monopólicas absolutas en el mercado de servicios relacionados con las transacciones efectuadas con tarjetas de crédito en la modalidad de pagos diferidos a meses sin intereses y, a noviembre de 2023, y contó con un plazo legal para su conclusión hasta el 17 de diciembre de 2024.

Con la revisión de los Programas Anuales de Trabajo de 2018 a 2023, se identificó que la COFECE concluyó 50 investigaciones, y que 2018 fue el año con el mayor número de investigaciones terminadas, con 13 (26.0%). Asimismo, se identificó que el sector que tuvo la mayor participación fue el sector de alimentos y bebidas, con 12 (24.0%) investigaciones; seguido por el sector de transporte y logística, con 11 (22.0%); el sector energético, con 10 (20.0%); otros sectores, con 8 (16.0%); el de salud, con 5 (10.0%); el financiero, con 2 (4.0%), y los sectores de la construcción y servicios inmobiliarios, así como las contrataciones públicas, con 1 cada uno (4.0%).

En relación con las investigaciones concluidas en el periodo de 2018 a 2023, la comisión reportó que se realizaron por las prácticas siguientes: 24 (48.0%) por prácticas monopólicas absolutas; 13 (26.0%) por prácticas monopólicas relativas; 4 (8.0%) por condiciones de competencia efectiva, así como 4 (8.0%) por concentraciones ilícitas; 3 (6.0%) por barreras a la competencia y libre concurrencia, y 2 (4.0%) por barreras a la competencia y libre concurrencia e insumos esenciales.

Respecto del tiempo del proceso de las 50 investigaciones citadas, se verificó que la duración de la investigación dependió de las ampliaciones para continuar con el análisis de la información, así como del desahogo de los requerimientos de documentos que pudieran estar en curso para determinar las conductas investigadas, por lo que se identificó que su duración osciló entre 7 meses y 4 años.

#### **4. Sanciones en materia de comisiones bancarias**

En 2023, la COFECE contó con el Programa de Inmunidad y Reducción de Sanciones, el cual es una herramienta dirigida a las personas físicas y morales que realicen o hayan realizado directamente o bien coadyuvado, propiciado, inducido o participado en la comisión de prácticas monopólicas absolutas, y establece un procedimiento que brinda la posibilidad de

obtener la reducción del monto de las sanciones establecidas en la Ley Federal de Competencia Económica.<sup>14</sup>

Para 2023, existieron agentes económicos adheridos a este programa, por posibles prácticas monopólicas absolutas que vulneraron el proceso de competencia y libre concurrencia en la prestación de servicios financieros, entre ellos, los relacionados con comisiones bancarias.

También, en ese año, la comisión contó con la Guía de los Procedimientos de Dispensa y Reducción del Importe de Multas, en la cual estableció que dicho procedimiento permite que cualquier agente económico sujeto a una investigación por prácticas monopólicas relativas o concentraciones ilícitas pueda presentar ante la autoridad investigadora un escrito para hacer explícito su interés de no cometer conductas que pudieran ser consideradas como prácticas monopólicas relativas o concentraciones ilícitas, o bien, cesar la realización de los actos que pudieran, bajo ciertas circunstancias, ser calificadas de esa forma.<sup>15</sup> Al respecto, en 2023, la COFECE precisó que no se presentaron casos relativos al procedimiento de dispensa y reducción de sanciones vinculados con el sector financiero.

Además, en 2023, la COFECE impuso 40 multas por sanción,<sup>16</sup> en sectores diferentes al sector financiero, y 3 multas como medida de apremio,<sup>17</sup> relacionadas con la temática de comisiones bancarias.

## 5. Contribución de la COFECE a la libre concurrencia y competencia económica

En 2023, la COFECE, para contribuir a garantizar la libre concurrencia y competencia económica, concluyó actividades asociadas con el sector financiero, de las cuales 17 fueron de prevención y 1 de combate; además, en materia de comisiones bancarias, 1 investigación se encontraba vigente por la posible comisión de prácticas monopólicas absolutas en el mercado de servicios relacionados con las transacciones efectuadas con tarjetas de crédito en la modalidad de pagos diferidos a meses sin intereses.

---

<sup>14</sup> Comisión Federal de Competencia Económica. **Guía del Programa de Inmunidad y Reducción de Sanciones**, México. 2020, p. 5.

<sup>15</sup> Comisión Federal de Competencia Económica. **Guía de los Procedimientos de Dispensa y Reducción del Importe de Multas**, México. 2015, p. 10.

<sup>16</sup> De acuerdo con el artículo 127, fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII y XIV de la **Ley Federal de Competencia Económica**, se entiende como multas por sanción aquellas que impone la Comisión por violaciones cometidas a la Ley Federal de Competencia Económica y pueden incluir, entre otras, declarar falsamente o entregar información falsa; incurrir en una práctica monopólica absoluta, relativa, concentración ilícita o por no haber notificado una concentración cuando legalmente debió hacerse, por controlar un insumo esencial e incumplir la regulación establecida con respecto al mismo, entre otras.

<sup>17</sup> Con base en los artículos 75, fracción I, y 126, fracción II, de la **Ley Federal de Competencia Económica**, se entiende por multas como medidas de apremio aquellas de las que puede disponer la Autoridad Investigadora para hacer cumplir sus determinaciones, pudiéndose aplicar por cada día que transcurra sin cumplimentarse con lo ordenado por la comisión, como no permitir el acceso a visitas de verificación o negarse a proporcionar información y documentos solicitados, y pueden incluir, entre otras, multa hasta por el importe del equivalente a tres mil veces el salario mínimo general diario vigente.

Asimismo, en 2023, la COFECE contó con el Sistema de Evaluación del Desempeño Institucional (SEDI), el cual permitió monitorear el desempeño integral de la institución y medir el avance en el logro de los objetivos institucionales. El SEDI 2022-2025 está compuesto por indicadores estratégicos, de gestión y de resultados que se evalúan anualmente con base en información de la ejecución de sus procesos y por un indicador de evaluación externa internacional, con lo que se formula el Índice de Desempeño de la COFECE (IDC).

La escala de resultados del IDC anualmente es de 0 a 100 puntos, como se muestra a continuación:

ESCALA DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO DE LA COFECE, 2023

Intervalos del IDC	Valoración del desempeño	Tipo de intervención
Más de 90 puntos	I. Sobresaliente	Los procesos operan de manera oportuna y eficaz para el cumplimiento de los objetivos institucionales
Entre 81 y 90 puntos	II. Bueno	Los resultados de desempeño tienen desviaciones respecto de las metas. Se solicitará a las áreas a cargo de los procesos con desempeño "Bueno", que realicen los ajustes necesarios para cumplir plenamente las metas.
Entre 71 y 80 puntos	III. Insuficiente	Se requiere una intervención moderada. Los resultados de desempeño tienen desviaciones respecto de las metas. Se solicitará a las áreas a cargo de los procesos con desempeño "insuficiente" que elaboren un programa de acción, orientado a cumplir las metas y objetivos establecidos.
70 puntos o menos	IV. Deficiente	Se requiere un nivel de intervención alto. Los resultados de desempeño tienen desviaciones importantes respecto de las metas. Se solicitará a las áreas a cargo de los procesos con desempeño "deficiente", que elaboren un cronograma de actividades para la mejora de los procedimientos a su cargo.

FUENTE: Elaborado con base en la información proporcionada por la Comisión Federal de Competencia Económica.

Para 2023, el Índice de Desempeño de la COFECE se ubicó en 85.7%, por lo que, en la escala del IDC, la valoración del desempeño se situó en "Bueno".

## 6. Economía de los recursos presupuestarios

La COFECE registró un ejercicio de 482,650.6 miles de pesos para la operación del Pp G006, cifra que se correspondió con lo reportado en la Cuenta Pública 2023. Asimismo, mediante el ejercicio de los 482,650.6 miles de pesos, la COFECE tuvo un índice de desempeño del 85.7%, el cual se situó en "Bueno", al estar en el intervalo de entre 81 y 90 puntos, conforme a la escala del "Índice de Desempeño de la COFECE".

Para 2023, el Pp G006 "Prevención y eliminación de prácticas y concentraciones monopólicas y demás restricciones a la competencia y libre concurrencia" se alineó con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles", y con la meta 7 "Garantizar la adopción de

decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles”, y su contribución fue indirecta, la cual se refiere a que genera las condiciones que contribuyen a la meta o submeta, como consecuencia de sus acciones, pero no atiende directamente alguna de las metas o submetas identificadas.

### ***Consecuencias Sociales***

En 2023, la COFECE contribuyó a la libre competencia y competencia económica en el sector financiero mediante 17 actividades de prevención y 1 actividad de combate; además, en materia de comisiones bancarias, acreditó 1 investigación por posibles prácticas monopólicas absolutas en el mercado de servicios relacionados con las transacciones efectuadas con tarjetas de crédito en la modalidad de pagos diferidos a meses sin intereses, y la imposición de 3 sanciones como medida de apremio a agentes económicos que vulneraron el proceso en la prestación de servicios financieros, a fin de coadyuvar en el funcionamiento del sistema financiero.

### ***Resumen de Resultados, Observaciones, Acciones y Recomendaciones***

Se determinaron 6 resultados, de los cuales, en 4 no se detectaron irregularidades y 2 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

### ***Dictamen***

El presente se emite el 13 de diciembre de 2024, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar los resultados de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) en materia de prevención, investigación y combate a los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, relacionadas con las comisiones bancarias, así como la imposición de las sanciones derivadas de dichas conductas, a fin de garantizar la libre competencia y competencia económica en materia de comisiones bancarias. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

La COFECE indicó que en el sistema financiero mexicano existen elementos como “la poca movilidad por parte de los usuarios; intermediarios financieros con pocos incentivos para atraer clientes a través de mejor calidad, innovación y menores precios; una alta concentración de oferentes en algunos productos y servicios; elevada rentabilidad de los bancos respecto al capital y los activos; bajos niveles de penetración y baja inclusión financiera, así como bajos niveles de intermediación financiera en comparación con economías de niveles de ingreso similares”, y que “la competencia y la libre competencia

favorecen el funcionamiento eficiente del sistema financiero pues alinean los incentivos de los bancos para cobrar menos comisiones, y así atraer a la mayor cantidad de clientes”.<sup>18</sup>

En 2023, la COFECE tuvo la atribución de prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, e imponer las sanciones respectivas; también dispuso del Pp G006 “Prevención y eliminación de prácticas y concentraciones monopólicas y demás restricciones a la competencia y libre concurrencia”, mediante el cual se ejercieron 482,650.6 miles de pesos.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2023, la COFECE realizó la prevención de estructuras de mercado que obstaculizan, dañan o impiden la competencia y libre concurrencia, mediante la conclusión de 3 actividades previstas en su Programa Anual de Trabajo 2023 y 192 actividades que efectuó en atención de la demanda. Asimismo, combatió prácticas anticompetitivas, mediante la conclusión de 9 actividades incluidas en su Programa Anual de Trabajo 2023 y 143 asuntos atendidos conforme a la demanda.

La COFECE concluyó 10 investigaciones, en 2023, de las que 4 (40.0%) fueron para prevenir estructuras de mercado que obstaculizan, dañan o impiden la competencia y libre concurrencia, y 6 (60.0%), para combatir las prácticas anticompetitivas que afectan los mercados, y de éstas 1 se asoció al sector financiero. Asimismo, de 2018 a 2023 realizó 50 investigaciones. En 2023, la COFECE también gestionó el Programa de Inmunidad y Reducción de Sanciones, e impuso 3 multas como medida de apremio a agentes económicos relacionadas con el tema de comisiones.

Para contribuir a la libre concurrencia y competencia económica, la COFECE concluyó actividades asociadas con el sector financiero, de las cuales 17 fueron de prevención y 1, de combate; además de 1 investigación que se encontraba vigente en el tema de comisiones bancarias por la posible comisión de prácticas monopólicas absolutas en el mercado de servicios relacionados con las transacciones efectuadas con tarjetas de crédito en la modalidad de pagos diferidos a meses sin intereses. Asimismo, el desempeño de la COFECE se situó en una escala de “Bueno” al obtener un resultado del 85.7%, conforme a la escala del “Índice de Desempeño de la COFECE”.

En conclusión, en 2023, la COFECE realizó 17 actividades de prevención de estructuras de mercado que obstaculizan, dañan o impiden la competencia y libre concurrencia y 1 actividad de combate de prácticas anticompetitivas que afectaron a los mercados, relacionadas con el sector financiero, así como 1 investigación vinculada al tema de comisiones bancarias; además, impuso 3 sanciones como medidas de apremio a agentes económicos, con lo que contribuyó al funcionamiento del sistema financiero.

---

<sup>18</sup> **Comisiones Bancarias: para problemas distintos, soluciones diferentes** [en línea]. Comisión Federal de Competencia Económica, p. 3 [consulta: 6 de enero de 2025], disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2019/02/articulo-COMISIONES-BANCARIAS-PARA-PROBLEMAS-DISTINTOS-SOLUCIONES-DIFERENTES.pdf>

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la COFECE, en relación con las actividades de prevención y combate en materia de comisiones bancarias, elaboró un análisis de factibilidad para evaluar la pertinencia de realizar investigaciones y acreditó que, en materia de prevención, resolvió un expediente de investigación para la determinación de la existencia de barreras en el mercado de los servicios de procesamiento de transacciones domésticas proporcionados por las cámaras de compensación para pagos con tarjeta, el cual dio inicio en 2018; y, en materia de combate, acreditó que, en 2023, mantuvo vigente una investigación vinculada con el mercado de servicios relacionados con tarjetas de crédito.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Lic. Ernesto Sánchez Rendón

Mtra. Brenda Vanessa López Gaona

***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 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).

Se realizó la valoración de la documentación e información proporcionada por la comisión y se determinó que se atienden los hallazgos de los resultados números 1 y 2, como se precisa en los apartados correspondientes de este informe.

***Apéndices***

***Procedimientos de Auditoría Aplicados***

1. Verificar que, en 2023, la COFECE, mediante el Pp G006 "Prevención y eliminación de prácticas y concentraciones monopólicas y demás restricciones a la competencia y libre

conurrencia", implementó actividades de prevención de estructuras de mercado que obstaculizan, dañan o impiden la competencia y libre concurrencia, en materia de comisiones bancarias.

2. Comprobar que, en 2023, la COFECE, mediante el Pp G006 "Prevención y eliminación de prácticas y concentraciones monopólicas y demás restricciones a la competencia y libre concurrencia", realizó actividades para combatir prácticas anticompetitivas que afectan los mercados, en materia de comisiones bancarias.
3. Verificar que, en 2023, la COFECE, mediante el Pp G006 "Prevención y eliminación de prácticas y concentraciones monopólicas y demás restricciones a la competencia y libre concurrencia", efectuó investigaciones para prevenir estructuras de mercado que obstaculizan, dañan o impiden la competencia y libre concurrencia, así como para combatir prácticas anticompetitivas que afectan los mercados, en materia de comisiones bancarias.
4. Comprobar que, en 2023, la COFECE, mediante el Pp G006 "Prevención y eliminación de prácticas y concentraciones monopólicas y demás restricciones a la competencia y libre concurrencia", impuso las sanciones por monopolios y prácticas monopólicas, en materia de comisiones bancarias.
5. Verificar que, en 2023, la COFECE, mediante el Pp G006 "Prevención y eliminación de prácticas y concentraciones monopólicas y demás restricciones a la competencia y libre concurrencia", contribuyó a garantizar la libre concurrencia y competencia económica, mediante la prevención de estructuras de mercado, así como el combate de prácticas anticompetitivas, en materia de comisiones bancarias.
6. Comprobar la economía con la que la COFECE, mediante el Pp G006 "Prevención y eliminación de prácticas y concentraciones monopólicas y demás restricciones a la competencia y libre concurrencia", atendió el cumplimiento de sus objetivos y metas, en 2023.

#### *Áreas Revisadas*

La Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales; las direcciones generales de Planeación y Evaluación, y de Administración; la Dirección Ejecutiva de Presupuesto y Finanzas; la Autoridad Investigadora, y la Secretaría Técnica, de la Comisión Federal de Competencia Económica.