



# INTRODUCCIÓN: ¿QUÉ ES LA COLUSIÓN ENTRE OFERENTES EN LICITACIONES PÚBLICAS Y POR QUÉ ES ILEGAL?

Antonio Capobianco

Experto Senior de Política de la  
Competencia

OCDE, División de Competencia

[Antonio.Capobianco@oecd.org](mailto:Antonio.Capobianco@oecd.org)



# ESTRUCTURA DE LA PRESENTACIÓN

---

- Observaciones introductorias sobre colusión entre oferentes en licitaciones públicas
- Ejemplos de aplicación de la ley contra la colusión entre oferentes en licitaciones públicas
- *Los Lineamientos de la OCDE* para combatir colusión entre oferentes en licitaciones públicas



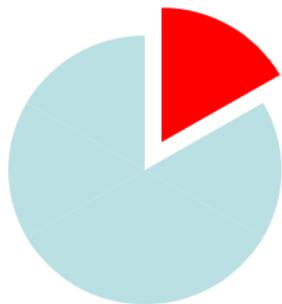
# PUNTOS PRINCIPALES

---

- La colusión entre oferentes puede ocurrir en cualquier país y cualquier mercado
- La colusión entre oferentes eleva significativamente los precios de bienes y servicios
- El combate contra los carteles y la colusión entre oferentes en licitaciones públicas, es una prioridad para la mayoría de las autoridades de competencia
- Los lineamientos sobre el combate a la Colusión entre oferentes en Licitaciones Públicas emitidos por la OCDE, constituyen una herramienta efectiva.

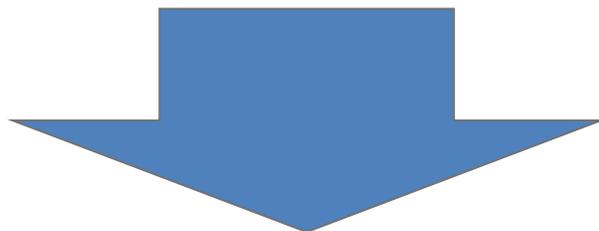


# POR QUÉ LA COLUSIÓN CONSTITUYE UN FACTOR DE PREOCUPACIÓN



Las compras públicas representan aproximadamente del 15 al 20% del PIB en países de la OCDE.

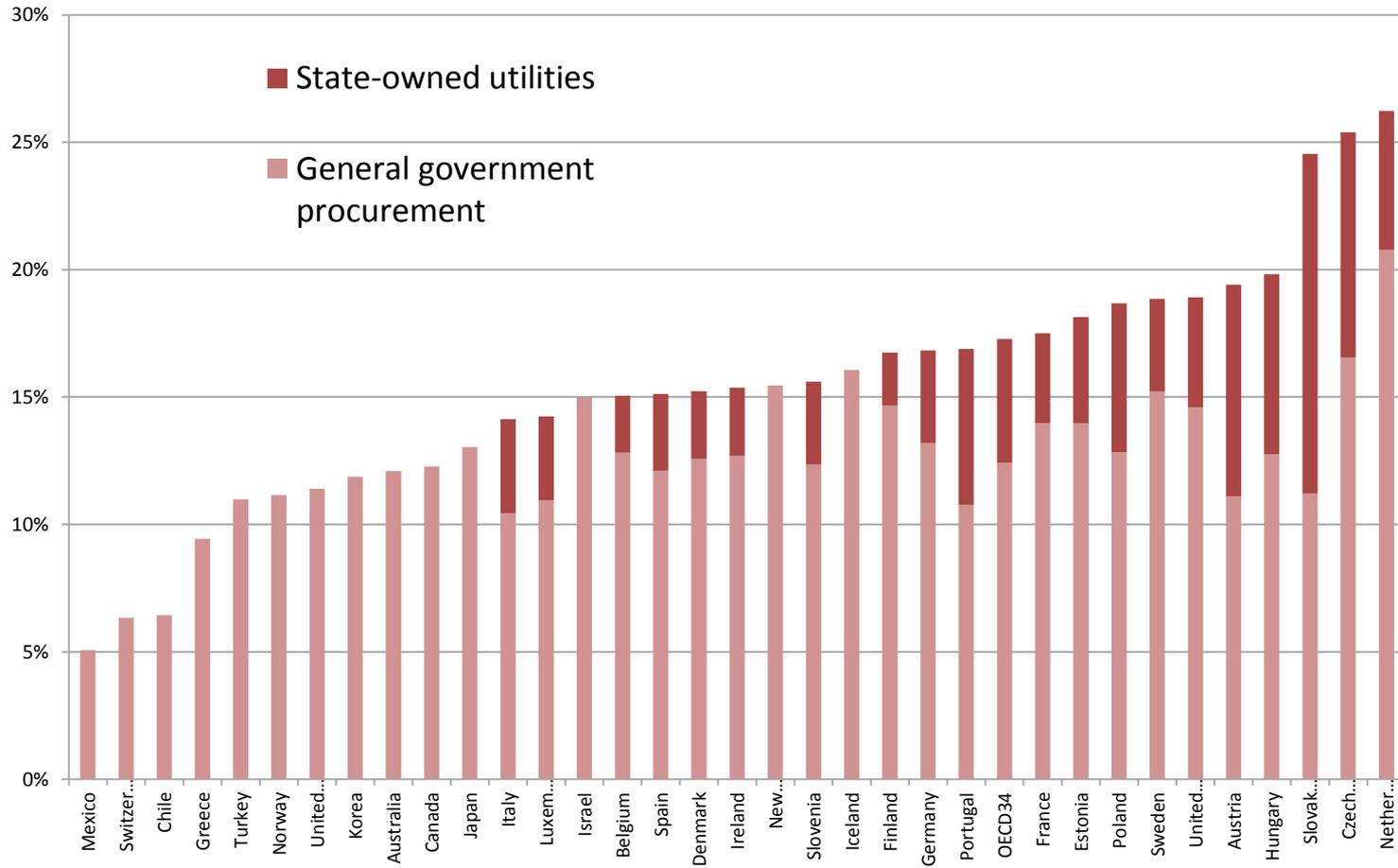
La colusión puede aumentar los precios considerablemente (20% o más)



**EL DAÑO POTENCIAL PARA LOS CONTRIBUYENTES  
RESULTA SIGNIFICATIVO**



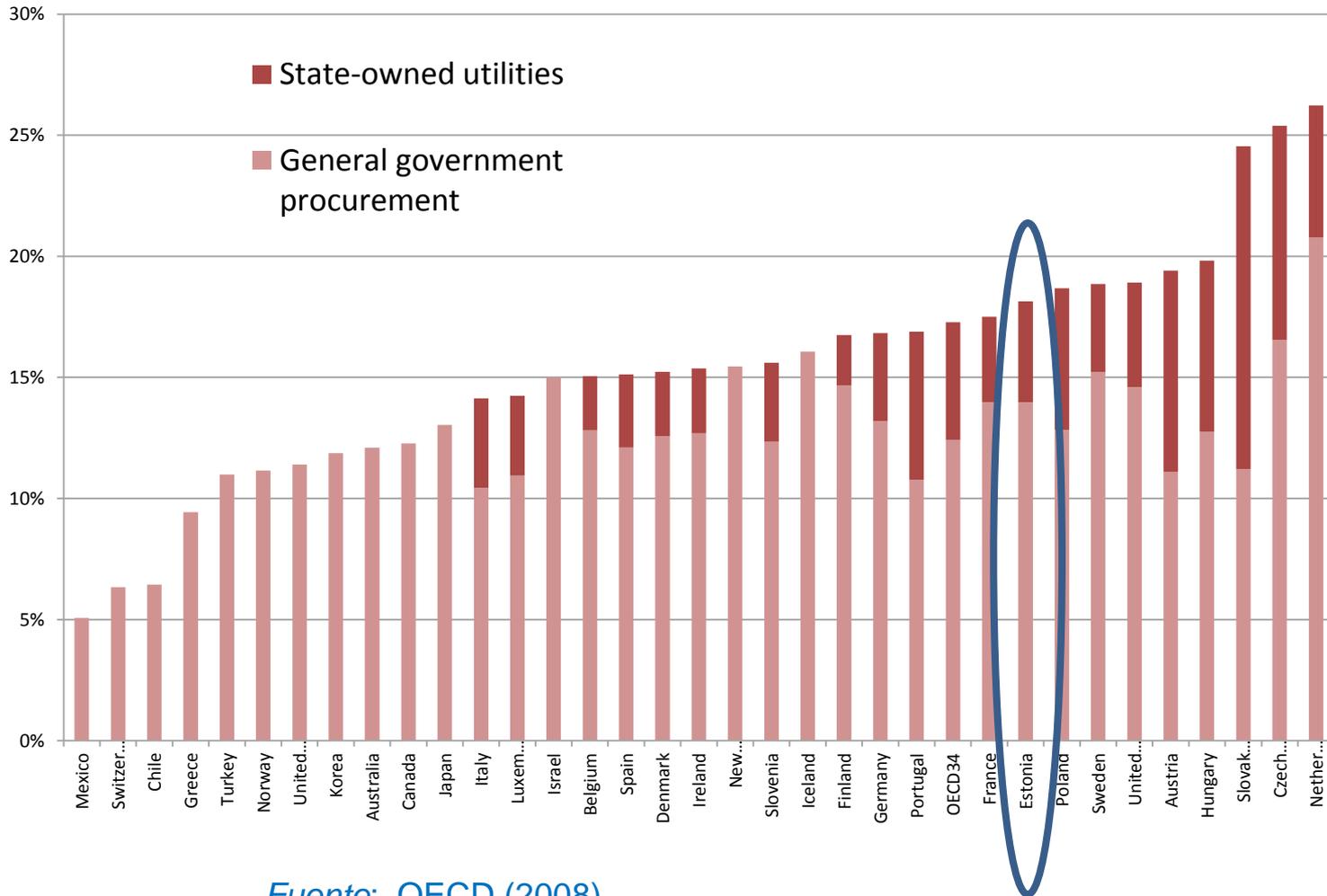
# COMPRAS PÚBLICAS COMO % DEL PIB



Fuente: OECD (2008)



# COMPRAS PÚBLICAS COMO % DEL PIB



Fuente: OECD (2008)



# IMPORTANCIA DE UN SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS COMPETITIVO

---

- Un sistema de compras públicas competitivo:
  - Mantendrá los precios al nivel de los costos marginales, lo que implica reducir al mínimo los costos para las empresas y el gobierno
  - Impulsará la innovación, así las empresas aprenden unas de otras; y por tanto, mejoran continuamente sus productos.
- Un sistema competitivo de compras públicas conlleva beneficios para toda la economía en general, debido a que las compras públicas involucran infraestructura clave (carreteras, ferrocarriles, electricidad, etc) para otras industrias.



# EJEMPLOS INTERNACIONALES

---

La mejora en los procedimientos de compras públicas ha llevado a un ahorro significativo en varios países (OCDE, 2003):

- En Colombia, la adquisición de bienes de uso militar bajo los nuevos procedimientos, representó un ahorro de 47% sobre anteriores adquisiciones.
- En Guatemala, la compra de medicamentos y de bienes de uso médico, representó un ahorro de 43%.
- En Pakistán, región de Karachi, la Junta de Agua y Servicio de Drenaje tuvo un ahorro de 3.1 millones de dólares con el nuevo esquema de compras públicas.
- En la Unión Europea, la aplicación de las *Directivas en Compras Públicas del Comité Europeo*, durante el período de 1993 a 2002, generó ahorros de entre 5 millones de euros y 25 mil millones de Euros



# ANÁLISIS DE LOS SOBREPREGIOS ESTABLECIDOS POR CARTELES

<b>Referencia</b>	<b>Número de carteles</b>	<b>Promedio de sobreprecio (porcentaje)</b>	<b>Mediana de sobreprecio (porcentaje)</b>
Cohen and Scheffman (1989)	5-7	7.7-10.8	7.8-14.0
Werden (2003)	13	21	18
Posner (2001)	12	49	38
Levenstein and Suslow (2002)	22	43	44.5
Griffin (1989)	38	46	44
OCDE (2003), excluyendo picos	12	15.75	12.75
Promedio ponderado	102-104	36.7	34.6



# LOS COSTOS DE LA COLUSIÓN ENTRE OFERENTES

---

Japón: Los precios en 18 licitaciones disminuyeron en aproximadamente un **20%** después de restaurar la licitación competitiva, como procedimiento para compras públicas

EEUU: La colusión elevó los precios pagados por el Departamento de Defensa de Estados Unidos en **23.1%**

Sudáfrica: Los precios de los productos de la industria farmacéutica disminuyeron en aproximadamente **27%**, tras la intervención de la autoridad de competencia

Un estudio realizado por Clarke y Evenett demostró que el ahorro de recursos que puede ser generado por una reducción marginal en la colusión entre oferentes (por ejemplo, del orden de uno por ciento) es mucho mayor al promedio anual del presupuesto de operación de las autoridades de competencia, en la mayoría de los países (casi siempre por un factor mucho mayor)



# ¿QUÉ ES LICITAR?

---

- Es una forma de comprar o vender bienes o servicios, a través de una licitación o subasta
- Cuando se compra, el contrato suele ser adjudicada al oferente con el menor precio
- Cada país tiene leyes y normas que establecen sus propios procedimientos



# ¿QUÉ ES LA COLUSIÓN ENTRE OFERENTES?

---

- Cualquier acuerdo (por escrito u oral) entre oferentes que limite o reduzca la competencia en una licitación
- El acuerdo puede ser entre un oferente y un oferente potencial, quien, en realidad, no presenta una oferta
- El acuerdo puede funcionar bien y durar mucho tiempo, o bien, durar poco tiempo
- En la mayoría de los países, los acuerdos de colusión entre oferentes en licitaciones son ilegales, y en algunos países es sancionado con penas privativas de libertad.



### 1. Presidente de Summit:

Obviamente, es ilegal para las empresas manipular las ofertas

2. Aunque es interesante, ese delito es casi imposible de probar cuando no hay nada por escrito

3. Me gustaría que conocieras a Eddi, ¡si supieras cuántas veces lo ha hecho!



# COLUSIÓN ENTRE OFERENTES - LAS CAUSAS

---

- Conducta de las empresas- Acuerdos entre competidores, sobre:
  - Quién va a ganar la licitación
  - Precios
    - Acuerdo para subir, bajar o mantener los precios
    - Acuerdo para no negociar el precio
    - Acuerdo para limitar los descuentos /promociones
    - Acuerdo sobre fórmulas para calcular precios
  - Quién hará una oferta para determinados clientes (agencias de gobierno) o en ciertas áreas geográficas
- Marco normativo que permita:
  - Revelar mucha información entre licitadores
  - Aumentar los costos de participación/ Fijar garantías elevadas u otros requisitos
  - Limitar la competencia internacional
  - Favorecer ofertas conjuntas y la subcontratación



# FORMAS COMUNES DE COLUSIÓN ENTRE OFERENTES

---

## **Ofertas de resguardo- ofertas cubiertas**

Un oferente acuerda presentar una oferta más alta que la oferta del oferente designado, o acuerda presentar una oferta que contenga términos, tales que no puedan ser aceptados por la Unidad Contratante. Usualmente, es la forma más común de manipular las ofertas, pues da la apariencia de una verdadera competencia

## **Supresión de Ofertas**

Una o más empresas acuerdan abstenerse de presentar ofertas o retirar una, previamente, presentada

## **Rotación de Ofertas**

Las empresas conspiran para continuar presentando ofertas, pero en realidad acuerdan tomar turnos para ganar el contrato (el que presenta la oferta más baja)

## **Segmentación del mercado**

Los competidores seccionan el mercado y acuerdan no competir por determinados clientes, o en determinadas áreas geográficas



# COLUSIÓN VS. CORRUPCIÓN

---

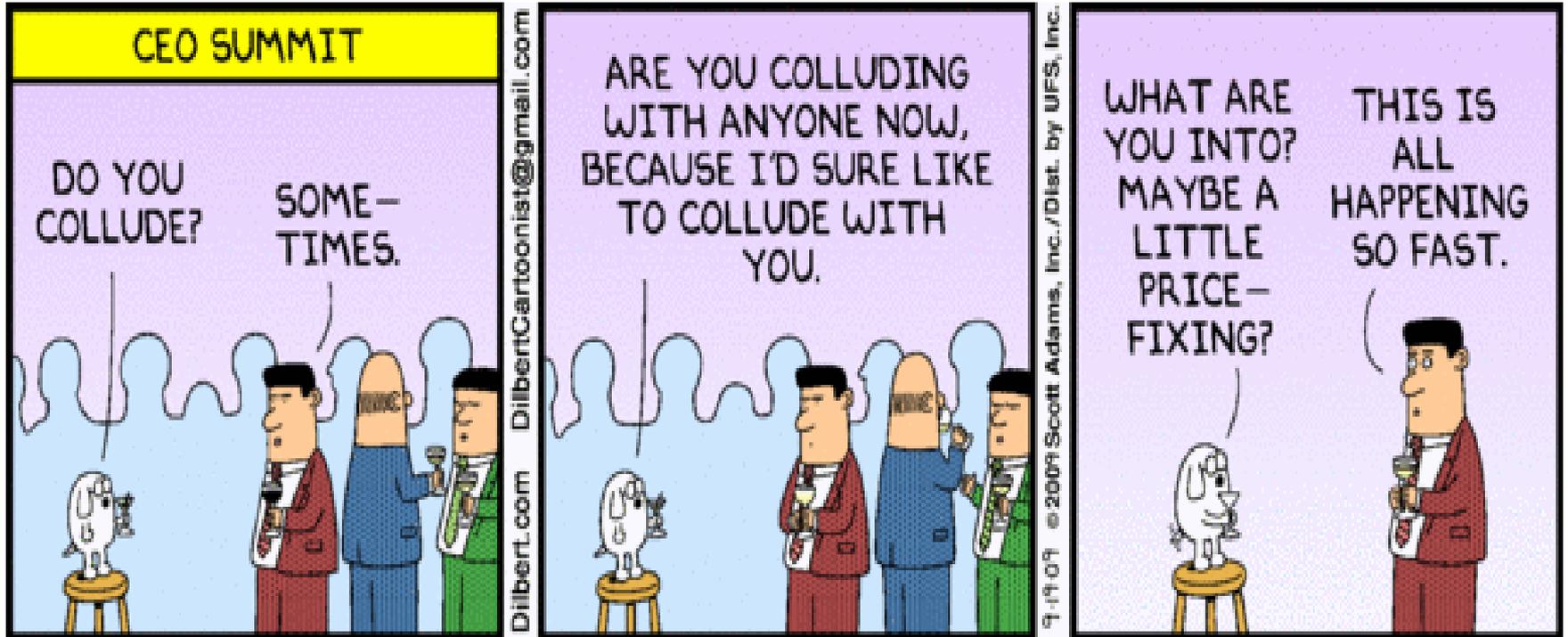
- La corrupción puede involucrar sólo a una compañía que paga un soborno a un funcionario del gobierno
- En cambio, la colusión entre oferentes incluye, al menos a dos empresas, las que se ponen de acuerdo para evitar la competencia.
- La corrupción puede implicar la colusión entre oferentes.



# MERCADOS MÁS SUSCEPTIBLES DE PRESENTAR COLUSIÓN ENTRE OFERENTES

---

- Los productos son homogéneos
- Pequeño número de empresas en el mercado
- Poca o ninguna entrada
- Condiciones estables de mercado
- Licitaciones repetitivas
- Productos o servicios idénticos o simples
- Pocos o nulos sustitutos
- Poco o nulo cambio tecnológico
- Asociaciones industriales



1.

**-Presidente de Summit:** Te coludes con alguien?

- Sí, algunas veces

2.

**-Presidente de Summit:**

Y, ahora estás teniendo acuerdos con alguien, porque me gustaría coludirme contigo

3.

**-Presidente de Summit:** Cómo ves si decidimos fijación de precios.

-Vamos demasiado rápido, ¿no?



# ¿CÓMO COMBATIR LA COLUSIÓN ENTRE OFERENTES?

---

A través de:

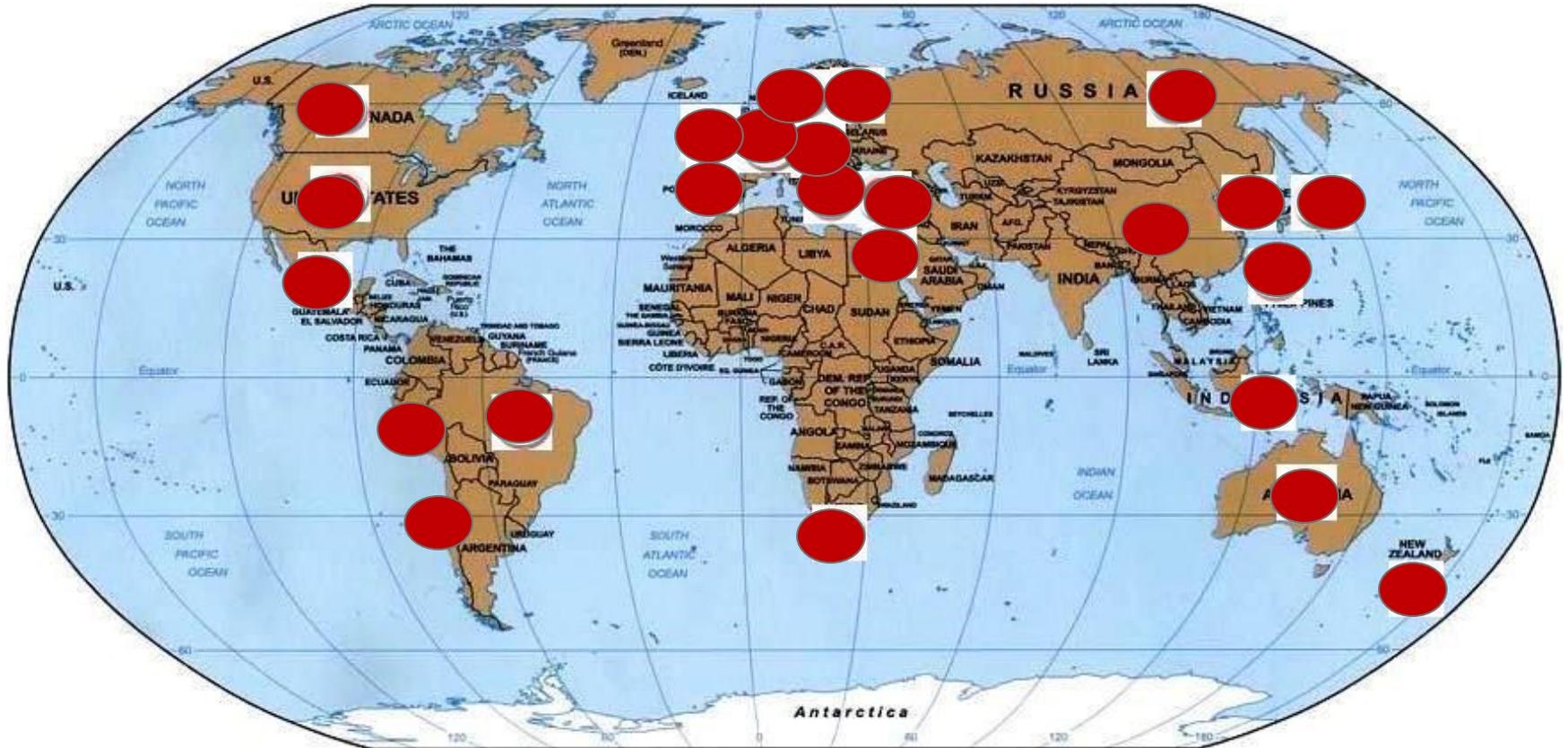
- Leyes y normas efectivas contra carteles
- Programas de clemencia efectivos
- Instituciones y procedimientos de aplicación de la ley efectivos
- Sanciones efectivas

Otras formas:

**Alertar a los funcionarios encargados de las compras públicas y los oferentes sobre los riesgos de colusión entre ellos**  
*(Lineamientos y listas de verificación)*



# CASOS DE COLUSIÓN ENTRE OFERENTES ALREDEDOR DEL MUNDO





# REINO UNIDO – INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN COLUSIÓN ENTRE OFERENTES

---

- 103 empresas de la construcción fueron multadas con un total de 143 millones de euros por colusión en contratos de construcción.
- Esta conducta ilegal afectó el proceso de 199 licitaciones durante 6 años.
- Hubo afectación por más de 220 millones de euros en diversos proyectos, incluyendo escuelas y hospitales, así como también proyectos privados
- La autoridad de competencia recibió pruebas de ofertas de resguardo (ofertas cubiertas) que involucraban a muchas otras empresas en miles de procesos de licitación; sin embargo, centró su investigación en las infracciones alegadas
- Por poner en práctica este tipo de estrategias (ofertas de resguardo) las empresas involucradas pagaron una compensación a los oferentes perdedores por cantidades que oscilaban entre 3,000 y 70,000 euros.



# HOLANDA – INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN

---

<b>Sector</b>	<b>Tipo de violación</b>	<b>Empresas sancionadas</b>	<b>Monto total de las sanciones</b>
Autopistas, calles y edificios	Ofertas de resguardo y rotación de ofertas	611	€ 71 millones
Cemento	Segmentación de mercado	50	€ 12.8 millones
Jardinería	Segmentación de mercado y ofertas de resguardo	56	€ 3 millones
Alcantarillas y tuberías	Segmentación de mercado y ofertas de resguardo	72	€ 12 millones



# COREA – CASO DE EMPRESAS ASEGURADORAS

---

- En Corea las empresas de seguros están altamente reguladas, en 2003 se aprobaron algunas reformas para permitir más competencia en las licitaciones para ciertos sectores de la industria- seguros contra accidentes de trabajo
- Antes de la reforma mencionada, había sólo una empresa que resultaba ganadora de los contratos de 17 agencias de gobierno
- Después de la reforma, se formó un cartel para evitar la competencia
- En 2006, los gastos del gobierno ascendieron a 80 millones de dólares
- El cartel hizo ofertas conjuntas y segmentó el mercado
- Se pagaron compensaciones por hacer falsas ofertas por otras compañías de seguros, así como también por fraccionar mercados
- La autoridad de competencia recaudó por las faltas cometidas, alrededor de 15 millones de dólares
- Este caso comenzó a ser analizado debido al estudio de documentos presentados para la investigación de otro cartel



# OTROS EJEMPLOS INTERNACIONALES

---

Brasil:	Servicios de guardias de seguridad
China:	Construcción de escuelas
Indonesia:	Suministro de tuberías y servicios de mantenimiento de tuberías
Perú:	Suministro de servicios para la construcción
China Taipéi:	Grúas Móviles
México:	Suturas quirúrgicas Equipos de rayos x y radiografías Medicinas genéricas



# LINEAMIENTOS DE LA OCDE - 2009



**GUIDELINES FOR  
FIGHTING BID RIGGING  
IN PUBLIC PROCUREMENT**  
Helping governments to obtain best value for money

COMPETITION – THE KEY TO PRODUCTIVITY AND GROWTH



**DESIGNING TENDERS  
TO REDUCE BID RIGGING**  
Helping governments to obtain best value for money

COMPETITION – THE KEY TO PRODUCTIVITY AND GROWTH



**DETECTING BID RIGGING  
IN PUBLIC PROCUREMENT**  
Helping governments to obtain best value for money

COMPETITION – THE KEY TO PRODUCTIVITY AND GROWTH



# LINEAMIENTOS DE LAS AUTORIDADES DE LA COMPETENCIA



**Cartels**  
Deterrence and detection  
a guide for government procurement officers




COMPETITION ACT, 2002  
Advocacy Series 4

PROVISIONS RELATING TO  
**BID RIGGING**



**Twelve ways to detect bid-rigging cartels**

Making competition work for you

A guide for public sector procurers of construction



**THE REAL TRUTH ABOUT**  
**14m13075**

**入札談合等関与行為防止法について**

入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律

- 入札談合等関与行為防止法の制定及び平成 18 年の改正の経緯  
入札談合等関与行為防止法は、国・地方公共団体等の職員が入札談合に關与する、いわゆる官製談合を防止するために、平成 14 年 7 月に議員立法により制定され、平成 15 年 1 月から施行されました。  
同法施行後、鹿児島市、新潟市、日本道路公団の入札談合事件において、本法に基づき、公正取引委員会が改善措置要求を行ったほか、用法の健全入札勧告等・談合等で発注機関が摘発される事例も生じる等、いわゆる官製談合事件が、国、地方問わず多くみられる状況が続いたことを踏まえ、平成 18 年 12 月、発注機関職員に対する刑事罰の導入、入札談合等関与行為の範囲の拡大、法適用対象となる発注機関の拡大等を内容とする改正が行われ、平成 19 年 3 月 14 日から施行されています。

公正取引委員会





# LINEAMIENTOS DE LA OCDE PARA COMBATIR LA COLUSIÓN ENTRE OFERENTES

Fuente	Mejores prácticas en países de la OCDE
Mejor diseño de licitaciones	Ayudar a los funcionarios encargados de compras en el diseño de licitaciones para reducir la colusión entre competidores (lista de verificación de diseño)
aplicación rígida de la ley	Ayudar a los funcionarios encargados de compras a detectar la colusión entre oferentes cuando suceda (Lista de verificación de detección)



# LISTA DE VERIFICACIÓN PARA EL DISEÑO DE LICITACIONES

---

- Conocer el mercado y los proveedores
- Maximizar la participación de los posibles licitantes
- Definir claramente los requisitos y evitar la predictibilidad
- Reducir la comunicación entre oferentes
- Alertar sobre los riesgos de colusión entre oferentes y ofrecer capacitación relacionada al tema



# LISTA DE VERIFICACIÓN PARA DETECTAR COLUSIÓN ENTRE OFERENTES

---

## **Los funcionarios encargados de compras deben estar alertas de:**

- Las oportunidades que tengan los oferentes para comunicarse entre sí.
- Las relaciones entre los licitadores (ofertas conjuntas y la subcontratación)
- Patrones sospechosos de ofertas (por ejemplo, ABC, ABC) y patrones de precios
- Comportamiento inusual
- Pistas en los documentos presentados por diversos oferentes que hagan pensar que están relacionados



# MÁS INFORMACIÓN SOBRE LOS LINEAMIENTOS EN:

---

Web link: [www.oecd.org/competition/bidrigging](http://www.oecd.org/competition/bidrigging)

Traducciones disponibles en 24 idiomas



# COMPRAS PÚBLICAS EN MÉXICO

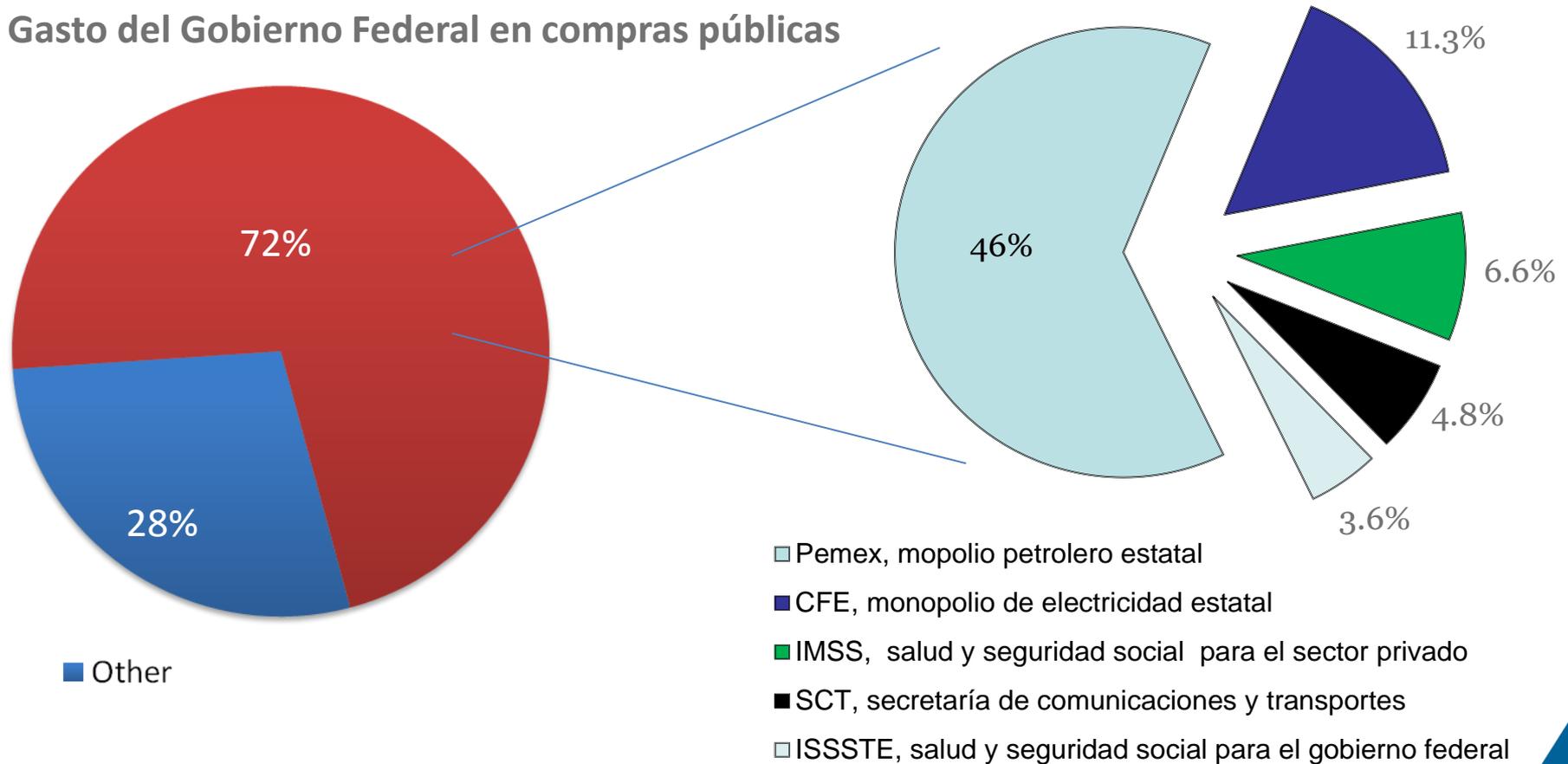
---

- En 2008, las compras públicas representaron 18.4 % del PIB, distribuido de la siguiente forma:
  - Entidades públicas: 8.7%
  - Gobiernos estatales y municipales: 5.5%
  - Gobierno federal: 2.9%
  - Seguridad Social: 1.5%
- En 2008, se registraron 70,230 contratos federales de compra pública, los cuales sumaron \$59 mil millones de dólares:
  - 65.2% para la adquisición de bienes y servicios
  - 34.8% para las obras públicas



# Representación de las compras públicas en el Gasto Federal

Gasto del Gobierno Federal en compras públicas





# ARTICULOS RELACIONADOS CON LA COMPETENCIA EN MÉXICO

---

- El Artículo 28 de la CPEUM prohíbe los monopolios y las prácticas monopólicas
- El Artículo 134 de la CPEUM establece que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones públicas de bienes y servicios se harán a través de licitaciones públicas en sobres cerrados
- El artículo 9 de la LFCE prohíbe las prácticas monopólicas absolutas



# LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

---

- Establecer, concertar, coordinar posturas o la abstención en licitaciones, concursos o subastas o almonedas públicas está prohibido *per se* por la LFCE- no se pueden alegar eficiencias
- La pena por realizar prácticas monopólicas absolutas puede ser de 3 a 10 años de prisión
- Las empresas pueden ser sancionadas con el 10% de sus ingresos anuales
- Estas sanciones se pueden duplicar en el caso de reincidentes.



# COMPROMISOS DE COLABORACIÓN DE LA CFC

---

- La CFC colabora con el Gobierno Federal para identificar prácticas anticompetitivas en compras públicas
- La CFC colabora con las entidades federativas, dependencias y entidades para identificar y modificar regulaciones que pudiesen tener un efecto negativo en la competencia
- La CFC colabora con la OECD para generar conciencia y realizar estudios para reducir la colusión en compras públicas.



# ESTUDIOS DE LA OECD

---

- Tres estudios de compras públicas
  - ❖ IMSS – 2011
  - ❖ Estado de México (GEM) – 2012
  - ❖ ISSSTE – 2013
- Recomendaciones para modificar la legislación federal, estatal, regulación y prácticas internas
- En Diciembre de 2012 se firmó un acuerdo con la Comisión Federal de Electricidad (CFE) para estudiar sus prácticas de contratación pública



# CUESTIONES COMUNES QUE AFECTAN LA COMPETENCIA EN LAS LICITACIONES

---

- Los estudios de mercado son críticos para realizar licitaciones competitivas
- La consolidación y aplicación de diversas técnicas de contratación pueden reducir los riesgos de colusión
- La limitación de oferentes por región o nacionalidad reducen la competencia y pueden facilitar la colusión
- La transparencia puede facilitar la colusión
- Las ofertas conjuntas, el abastecimiento simultáneo y la subcontratación pueden facilitar la colusión



# RECOMENDACIONES DE LA OECD AL GEM

---

- Aceptar ofertas conjuntas solamente cuando existan justificaciones pro competitivas, mismas que deben ser anexadas en las ofertas
- Si los oferentes realizarán subcontrataciones, tienen que justificar su razonamiento o necesidad de subcontratar
- Crear un área de estudios de mercados, para asegurarse de tener la información necesaria antes de realizar una licitación
- Compartir mejores prácticas e inteligencia de mercado con otras dependencias, entidades o áreas de contratación pública
- Establecer procedimientos para que los funcionarios de contratación puedan reportar posibles prácticas de colusión
- Establecer regularmente cursos enfocados a la detección de la colusión e incrementar la competencia en la contratación pública
- Establecer un órgano de vigilancia respecto de las contrataciones publicas y temas relacionados



# RECOMENDACIONES DE LA OECD AL ISSSTE

---

- Establecer una base de datos amigable de contrataciones públicas
- Crear una Unidad de Coordinación de Contrataciones Públicas
- Centralizar las contrataciones
- Mejorar la Unidad de Estudios de Mercado existente
- Realizar Ofertas Subsecuentes de Descuento
- Mantener información de las licitaciones por periodos mas largos
- Utilizar Certificados de Oferta Independiente
- Continuar con los cursos para los funcionarios de contrataciones
- Adoptar una política de reparación de daños y perjuicios por la comisión de prácticas monopólicas absolutas



# RECOMENDACIONES DE LA OECD RESPECTO A LA LEGISLACIÓN

---

- Derogar artículos que discriminen a ciertos oferentes
- Limitar el uso de las excepciones a las Licitaciones Públicas
- Derogar los requisitos referentes a las juntas de aclaraciones y precios convenientes
- Asegurarse que la divulgación de información no facilite la colusión
- Requerir a los proveedores Certificados de Oferta Independiente
- Mejorar el papel de los testigos sociales en los procedimientos de contratación
- Revisar el marco legal respecto de las garantías y penas contractuales



# COLABORACIÓN CONTÍNUA CON MÉXICO

---

- Consultas con la Secretaría de la Función Pública (SFP) respecto de las reformas necesarias a las leyes para hacer las contrataciones públicas más competitivas
- Diseño de cursos para funcionarios
- Revisión de los Manuales de la SFP para identificar requerimientos potencialmente anticompetitivos
- Estudio del Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. “Competencia en Compras Públicas (2011) Análisis de las Leyes de Contratación Pública de las 31 Entidades Federativas y el Distrito Federal”
- Cursos para diseñar procesos de contratación que reduzcan la posibilidad de colusión y de detección de la misma, impartidos por la CFC y la OECD
- Adopción de los Lineamientos Para Combatir la Colusión Entre Oferentes en Licitaciones Públicas



# LECCIONES APRENDIDAS

---

- Las colaboraciones exitosas requieren de un alto nivel de compromiso, recursos suficientes, voluntad, apertura y sinceridad
- La formación de los funcionarios de contratación pública es necesaria y rinde frutos inmediatamente
- Los funcionarios de contratación pública muestran su voluntad de ser parte de la solución
- Las recomendaciones en los informes analíticos o reportes deben ser hechas específicamente para un área, dependencia o entidad, y los compromisos deben ser de largo plazo
- Los planes de implementación son esenciales



# INTRODUCCIÓN: ¿QUÉ ES LA COLUSIÓN ENTRE OFERENTES EN LICITACIONES PÚBLICAS Y POR QUÉ ES ILEGAL?

Antonio Capobianco

Experto Senior de Política de la  
Competencia

OCDE, División de Competencia

[Antonio.Capobianco@oecd.org](mailto:Antonio.Capobianco@oecd.org)