

Estudios de Mejora Regulatoria

Propuestas de Agenda Regulatoria Subnacional para Autotransporte de Carga



Comisión
Federal de
Competencia
Económica



ECONOMÍA
SECRETARÍA DE ECONOMÍA



CONAMER
COMISIÓN NACIONAL
DE MEJORA REGULATORIA



Propuestas de **Agenda Regulatoria Subnacional** para **Autotransporte de Carga**



Comisión
Federal de
Competencia
Económica



ECONOMÍA
SECRETARÍA DE ECONOMÍA



CONAMER
COMISIÓN NACIONAL
DE MEJORA REGULATORIA

Propuestas de Agenda Regulatoria Subnacional para Autotransporte de Carga.

Primera edición: noviembre 2019.

ISBN: 978-970-94313-3-9

Colección: Estudios de Mejora Regulatoria

ISBN: 978-970-94312-0-9

La coordinación de este documento estuvo a cargo de José Daniel Jiménez Ibañez, Coordinador General de Proyectos Especiales de la CONAMER y de David Lamb de Valdes, Titular de la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales de la COFECE. Fue escrito por María José Contreras de Velasco, Rodrigo Ríos Dordelly, Iván Martínez Almanza, Daniela Morales Tenorio y Fernando Ceja García de la COFECE y por Francisco Parra Ibarra, Stephanie Sánchez Tlacuahuac y Raúl Alejandro Díaz Ventura de CONAMER, y la revisión a cargo de Zyanya Andrea Alcaraz Gutiérrez.

Editores: Alberto de la Fuente y Veranya Martínez del Castillo.

Diseño: Mayra Roldán Ocampo.

Fotografía de portada tomada de: Freepik.

Comisión Nacional de Mejora Regulatoria

Blvd. Adolfo López Mateos 2025, col. San Jerónimo Aculco

Alcaldía Magdalena Contreras, C. P. 10400

Ciudad de México, México

www.gob.mx/conamer

Derechos reservados conforme a la Ley. CONAMER, 2019.

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

ÍNDICE

Agradecimientos	7
Presentación del Comisionado Nacional de la CONAMER	9
Presentación de la COFECE	11
1. Importancia de que la regulación no obstaculice la competencia en el autotransporte de carga	13
1.1. Marco regulatorio para prestar el servicio de autotransporte de carga	17
2. Obstáculos regulatorios identificados en la normativa estatal	29
2.1. Regular la prestación del servicio bajo la figura de concesiones	33
2.2. Requerir una declaratoria de necesidad para expedir nuevos permisos o concesiones	34
2.3. Prever procedimientos de conciliación entre competidores para casos de competencia desleal o competencia ruinosa, favoreciendo la colusión	36
2.4. Establecer tarifas fijas para la provisión del servicio, evitando que los usuarios y concesionarios acuerden el monto de la contraprestación	37

2.5. Otorgar preferencias y/o exigir requisitos de antigüedad mínima para participar en la provisión del servicio de autotransporte de carga	38
2.6. Establecer preferencias para originarios o residentes del estado para recibir permisos o concesiones	39
2.7. Otorgar preferencia a gremios o asociaciones para recibir permisos o concesiones	40
2.8. Requerir permisos por zonas o municipios	41
2.9. Requerir permisos estatales a los permisionarios federales	43
2.10. Limitar el número de permisos o concesiones que puede tener un solo agente económico	44
2.11. Permitir que los proveedores que forman parte de consejos técnicos o similares opinen sobre el otorgamiento y cancelación de permisos	45
3. Propuestas de Reforma	47

Agradecimientos

Propuestas de Agenda Regulatoria Subnacional para Autotransporte de Carga. es una coedición que se publica durante el ejercicio de Graciela Márquez Colín como Secretaria de Economía, de César Emiliano Hernández Ochoa como Comisionado Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) y de Alejandra Palacios Prieto como Comisionada Presidenta de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE).

La coordinación de este documento estuvo a cargo de José Daniel Jiménez Ibañez, Coordinador General de Proyectos Especiales de la CONAMER y de David Lamb de Valdés, Titular de la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales de la COFECE. Fue escrito por María José Contreras de Velasco, Rodrigo Ríos Dordelly, Iván Martínez Almanza, Daniela Morales Tenorio y Fernando Ceja García de la COFECE y por Francisco Parra Ibarra, Stephanie Sánchez Tlacuahuac y Raúl Alejandro Díaz Ventura de CONAMER. Y la revisión técnica a cargo de Zyanya Andrea Alcaraz Gutiérrez.

Los documentos que sirvieron como base del contenido de esta publicación son aquellos relacionados con el Diagnóstico Nacional en materia de mejora regulatoria en las 32 entidades federativas del país, realizado por CONAMER, así como la Miscelánea de Obstáculos Regulatorios a la Competencia elaborada en 2016; la resolución del expediente IEBC-002-2015 relacionado con la investigación para determinar barreras a la competencia y libre concurrencia en el mercado del servicio público de transporte de carga en general en el estado de

Sinaloa; la resolución del expediente OPN-006-2015 referente a diversa normativa en materia de transporte público y privado del estado de Tlaxcala, y la opinión OPN-004-2018 relacionada con los reglamentos homologados de tránsito y vialidad de los municipios que integran el área metropolitana de Monterrey, todas realizadas por la COFECE.

Presentación del Comisionado Nacional de la CONAMER

En sus distintos órdenes de gobierno las autoridades emiten regulaciones todos los días para la consecución de objetivos sociales y económicos.

Aunado a esto, el sistema federal mexicano se ha convertido en una ventana de oportunidad para que estados y municipios en el país regulen en el ámbito de su competencia, y acuerdo con sus prioridades como autoridad.

Lo anterior ha generado que en las últimas décadas se haya producido una importante variedad de regulación de diferentes temas económicos. Así, la forma en que se regulan las actividades económicas ha encontrado importantes contrastes; esto lo podemos observar en sectores como comercio, transporte, construcción y turismo, entre otros.

A la par de esta diversidad de facultades regulatorias se ha generado un importante consenso político y social sobre la necesidad de implementar una efectiva política de mejora regulatoria en los distintos ámbitos de la administración pública en nuestro país.

Derivado de lo anterior, se reformó el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que establece que todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria.

La Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) concibe a la política de mejora regulatoria como un proceso gradual y sistemático en el cual se han sumado diversos actores de la vida pública con la finalidad de promover regulaciones, trámites y servicios de calidad.

En este contexto y reconociendo la importancia que tienen estados y municipios en el diseño del marco regulatorio nacional, este documento se presenta como un esfuerzo conjunto por parte de la CONAMER y la COFECE por iniciar un proceso de reflexión y diálogo con las autoridades locales para impulsar una efectiva revisión de sus regulaciones desde la perspectiva de competencia económica.

Estamos convencidos que este es tan solo el inicio de una sólida alianza institucional que se traducirá en mejores regulaciones para la promoción de mercados más eficientes y atractivos para la inversión, consumidores más satisfechos y la búsqueda del máximo bienestar social.

Presentación de la COFECE

La COFECE tiene como mandato proteger el proceso de competencia y libre concurrencia en los mercados en beneficio de los consumidores. La competencia genera mayor oferta y diversidad de productos y servicios, a menores precios y mayor calidad, e incentiva la innovación en los mercados.

La regulación es una intervención por parte del Estado para perseguir objetivos loables de política pública, como proteger el medio ambiente o garantizar la seguridad pública. Sin embargo, existen casos donde las normas y regulaciones innecesariamente restringen el funcionamiento eficiente en los mercados al limitar el número de oferentes, disminuir sus incentivos para competir y limitar las opciones e información disponible para los consumidores; incluso sucede que reducen la competencia sin cumplir el objetivo de política pública para el cual fueron diseñadas.

En consecuencia, los esfuerzos por parte de la COFECE de sancionar conductas anticompetitivas de empresas participantes en un mercado resultan insuficientes si el Estado impone obstáculos regulatorios que inhiben, injustificadamente, la libre concurrencia y la competencia económica. Incluso, estos obstáculos regulatorios pueden ser más dañinos al funcionamiento eficiente de un mercado que una conducta contraria a la ley de competencia.

Por ello, mejorar la política regulatoria desde la perspectiva de la competencia, también es política de competencia, y por ello representa una gran oportunidad para detonar algunos sectores y favorecer el crecimiento económico incluyente.

El fin último de este esfuerzo de la COFECE en conjunto con la CONAMER es promover marcos normativos pro-competencia a nivel estatal y municipal en nuestro país, para que operen en beneficio de las familias mexicanas.

El objetivo de la COFECE a través de este documento es motivar al Consejo Nacional de Mejora Regulatoria a establecer una directriz en términos del artículo 17, fracción I y 18 de la Ley General de Mejora Regulatoria que elimine los obstáculos regulatorios señalados.

1. Importancia de que la regulación no obstaculice la competencia en el autotransporte de carga

El servicio de transporte de carga juega un papel relevante en el funcionamiento de la economía, ya que permite el traslado de bienes y mercancías a lo largo y ancho del país, integrando varios sectores de la economía y servicios.

Por un lado, es pieza clave en el funcionamiento de las cadenas de suministro y distribución de diversas mercancías, al conectar los puntos de oferta y demanda de bienes, sobre todo cuando otros medios de transporte (marítimos, ferroviarios y aéreos) no llegan a esos puntos.

De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el transporte de carga empleó en 2017 a más de 214 mil personas. Del mismo modo, el transporte de carga representó 3.1% del Producto Interno Bruto (PIB) de nuestro país en 2017.¹ En 2018, este medio de transporte movió 55.5% del total de carga, seguido del marítimo con 31.6% y por ferrocarril con 12.8%.²

Adicionalmente, el volumen en toneladas transportadas por este medio creció en promedio 6.1% anual durante el período de 1995 a 2018, siendo el de mayor crecimiento respecto de todos los modos de transporte (Ver Gráfico 1).³

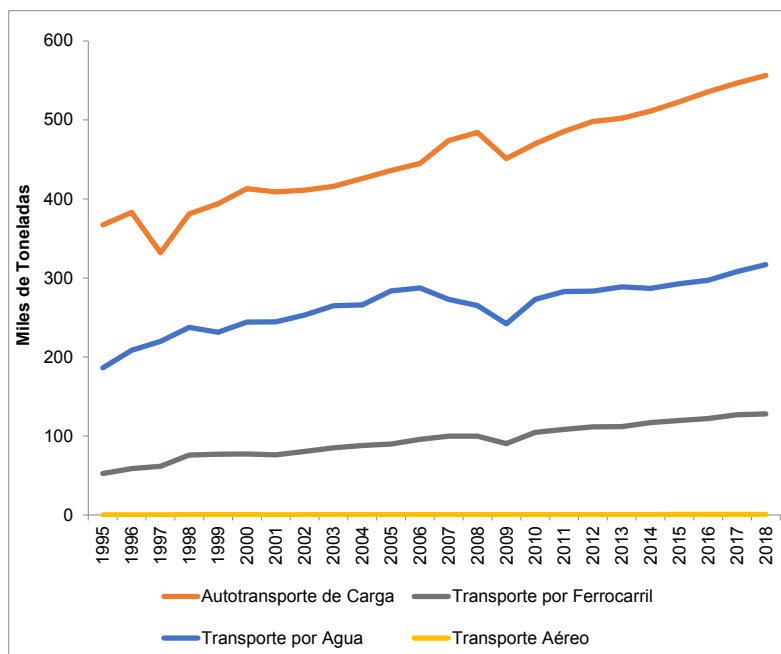
¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto Trimestral (año base 2013). Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/pib/2013/>

² Secretaría de Comunicaciones y Transporte, Estadística Básica 2018. Disponible en: <http://www.sct.gob.mx/transporte-y-medicina-preventiva/autotransporte-federal/estadistica/2018/>

³ OECD (2017), *Review of the Regulation of Freight Transport in Mexico*. Disponible en: [http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OECD%20\(2017\)%20Review%20of%20%20Regulation%20Freight%20Transport.pdf](http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OECD%20(2017)%20Review%20of%20%20Regulation%20Freight%20Transport.pdf)

El parque vehicular del autotransporte de carga se compone por 10 millones 978 mil 662 vehículos registrados en circulación al año 2018, de los cuales 98% son de particulares.^{4,5}

Gráfico 1. Evolución de la Carga Transportada por Modo de Transporte (1995-2018)



Fuente: SCT. Estadística Básica del Autotransporte Federal 2017.

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Parque vehicular. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/vehiculos/default.html#Tabulados>

⁵ El resto corresponde a vehículos públicos y oficiales. De acuerdo con el INEGI, los vehículos de servicio oficial son aquellos utilizados por los organismos gubernamentales para satisfacer sus propios requerimientos y/o atender las necesidades de la población; los vehículos de servicio público estatal/federal son aquellos utilizados por personas físicas y morales para el traslado de pasajeros y bienes dentro del territorio nacional, utilizando para ello los caminos y puentes de jurisdicción local/federal.

1.1. Marco regulatorio para prestar el servicio de autotransporte de carga

En el ámbito federal, la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (LCPAF) regula, entre otras actividades, el servicio de autotransporte que opera en los caminos y carreteras federales que constituyen las vías generales de comunicación.⁶

Dicho ordenamiento define el servicio de autotransporte de carga como el porte de mercancías que se presta a terceros en caminos de jurisdicción federal.⁷

Por su parte, los ordenamientos estatales y municipales que regulan el transporte de carga se refieren a la prestación del servicio en las vías que son de jurisdicción estatal y municipal, respectivamente.

Dada esta concurrencia en la regulación es importante homologar criterios y requisitos considerados en los tres órdenes de gobierno, para facilitar la aplicación expedita y efectiva de la misma. No obstante, existen algunas diferencias entre las regulaciones municipales, estatales y federales.

⁶ Conforme a los artículos 1 y 2 fr. I y V. Ley Federal de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/27_250618.pdf

⁷ Artículo 2 fr. VIII.

Primero, en cuanto al carácter del servicio de carga, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha determinado que los servicios públicos deben ofrecerse por medio de una concesión y aquellos con características de privado a través de permisos.⁸

De acuerdo con la SCJN, las concesiones se otorgan para aprovechar los bienes de dominio público de la Federación. Toda vez que el transporte de carga no tiene esta característica, debería tener carácter de privado, lo que implica, entre otras cosas, que se debería regular mediante permisos, en lugar de concesiones.⁹

En este sentido, se debería fomentar la entrada al mercado de cualquier interesado que cumpla con una serie de requisitos de carácter técnico, financiero y de seguridad.

⁸ Por ejemplo, el artículo 8 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal señala que, para la operación y explotación del autotransporte federal de carga, se requiere permiso. La característica principal de la concesión es que no deriva de un derecho preexistente, mientras que para obtener una autorización o un permiso basta con cumplir los requisitos para ello. Véase la jurisprudencia 67/2007 del Pleno de la Suprema Corte de rubro: “RADIO Y TELEVISIÓN. DIFERENCIAS ENTRE CONCESIÓN Y PERMISO A LA LUZ DE LA LEY FEDERAL RELATIVA”, en la cual se indica: “La doctrina diferencia a la concesión de la autorización o permiso al catalogar a aquella como el acto por el cual se concede a un particular el derecho a prestar un servicio público o explotar y aprovechar un bien del dominio público de la Federación, esto es, la concesión crea un derecho a favor del particular concesionario que antes no tenía, mientras que a través de la autorización o permiso solo se permite el ejercicio de un derecho preexistente del particular en virtud de que no corresponde al Estado la facultad de realizar la actividad, esto es, solo se retira el obstáculo que impedía a aquel ejercer su derecho”. Registro: 170638. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVI, Diciembre de 2007. P. 1085. Al respecto, Miguel Acosta Romero señala lo siguiente: “En el régimen de permisos, licencias y autorizaciones se reconoce un derecho preestablecido o preexistente, cuyo ejercicio está sujeto a modalidades y limitaciones que, a través de requisitos, se establecen en vista de fines de seguridad, salubridad, orden público [...]. Así, al particular se le reconoce ese derecho, pero para su ejercicio, necesita cumplir una serie de requisitos señalados en el régimen jurídico, cumplidos los cuales se le otorga la licencia, el permiso o la autorización. En el régimen de licencias, permisos y autorizaciones, no se exige capacidad financiera y técnica del solicitante, ni garantía en el procedimiento para otorgarlos, no hay usuarios, no rigen los principios de rescate, ni de reversión. En el régimen de concesión, como ya se explicó, el solicitante de la concesión no tiene ningún derecho preestablecido, ni tampoco la autoridad tiene la obligación de otorgarla cumplidos los requisitos. El procedimiento para el otorgamiento de licencias, permisos y autorizaciones es más sencillo que el relativo a la concesión.” Miguel Acosta Romero, *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2001, p. 536.

⁹ Cabe señalar que el Art. 50 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal establece un régimen de permisos para la provisión del servicio de transporte de carga.

Segundo, dado el carácter privado del autotransporte de carga, los precios deberían ser determinados libremente por los oferentes y los usuarios dadas las condiciones del mercado. En este sentido, la normativa federal no prevé regulación tarifaria.¹⁰ En contraste, diversos ordenamientos establecen una tarifa por el servicio a nivel estatal. En un mercado en el que precios se fijan libremente, para garantizar los menores precios posibles, es importante asegurar que la concurrencia y la competencia no sean inhibidas por la regulación.¹¹

Tercero, la regulación federal no establece zonas que restrinjan la operación geográfica de los permisionarios de transporte. Esto es, un permisionario puede operar a lo largo de todas las vías federales. Por el contrario, diversas normas estatales exigen permisos para transitar por diferentes zonas del estado.¹² Esto último representa costos administrativos para los proveedores del servicio de transporte de carga que impiden la provisión eficiente del permiso.

En suma, la regulación estatal de la prestación del servicio de transporte de carga, en general, prevé mecanismos menos flexibles y favorables a la competencia que el marco jurídico federal previsto en la LCPAF, por lo menos en tres aspectos: i) consideran un régimen de concesiones, en lugar del de permisos; ii) establecen regulación tarifaria, en lugar de libre determinación de precios; y iii) contienen restricciones y permisos por zona, en contraste con los permisos federales que funcionan a lo largo de todas las vías federales.

¹⁰ Solo se puede implantar en modalidades específicas del transporte ante inexistencia de competencia efectiva por parte de la COFECE.

¹¹ Por ejemplo, la Ley de Tránsito y Transportes del estado de Sinaloa (abrogada) y su Reglamento establecían un régimen de control de precios donde el Gobernador, previa opinión del Consejo Técnico, era el encargado de fijar las tarifas que cobraban los prestadores del Servicio de Transporte Público en el estado. Expediente COFECE IEBC-002-2015. P. 10. Un ejemplo de regulación tarifaria a nivel estatal en un ordenamiento vigente se encuentra en la Ley de Tránsito del estado de Morelos que menciona:

“Artículo 34. El Servicio de Transporte Público de carga en general, es el que se presta sin sujeción a ruta y en caminos de jurisdicción del Estado, para la movilización de bienes o productos no peligrosos, propiedad de terceros, mediante el pago de una tarifa autorizada, [...]”

¹² En un extremo, un vehículo que prestara el servicio de transporte de carga en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, y municipios conurbados, requería solicitar y cubrir el costo de un permiso en diez municipios que conformaban los Reglamentos Homologados del Área Metropolitana de Monterrey, Nuevo León. Expediente COFECE OPN-004-2018.

El caso de la regulación en este estado de Sinaloa analizado por la COFECE es un claro ejemplo de esto.

En marzo de 2015, la Secretaría de Economía del Gobierno Federal solicitó a la COFECE, con base en el artículo 94 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), iniciar una investigación en el servicio de transporte público de carga en el estado de Sinaloa para identificar la existencia de barreras a la competencia.¹³

Derivado de la investigación la Comisión determinó que las normas contenidas en la Ley de Tránsito y Transporte (LTTS)¹⁴ del estado y su Reglamento, entre otras: i) segmentaban artificialmente el mercado; ii) restringían la oferta, iii) otorgaban ventajas indebidas; iv) concedían amplia discrecionalidad a la autoridad en el otorgamiento de concesiones y permisos; y v) permitían la fijación de tarifas. (Ver Cuadro 1 para un resumen de las Barreras Identificadas).

¹³ COFECE (2017). Análisis de Caso. Barreras a la competencia en el transporte público de carga de Sinaloa. Disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/SinaloaVer1.pdf>

¹⁴ La LTTS fue abrogada en su totalidad el 10 de octubre de 2018.

Cuadro 1. Resumen de las barreras a la competencia identificadas en la LTTS y su Reglamento.¹⁵

- El permiso de zona permitía la prestación del servicio únicamente dentro de un área determinada del territorio del Estado, frecuentemente circunscrito a uno de los 18 municipios de Sinaloa. Los permisionarios prestaban servicios en su zona, podían cargar y trasladar productos dentro de esta o hacia otra, pero no tenían permitido cargar dentro de otra zona.
- Limitantes en el número de concesiones por persona y en el número de permisos por concesión, así como criterios de preferencia en el otorgamiento de concesiones y permisos, relacionados con la pertenencia a uniones, alianzas, sindicatos o sociedades cooperativas. Las personas físicas que deseaban obtener un permiso debían asociarse a alguna alianza existente, que establecía roles de trabajo entre sus agremiados, mismos que no respondían a la calidad, precios o al mérito de sus servicios ni tampoco a las preferencias de los usuarios, sino a repartir “equitativamente” el trabajo entre los aliancistas.
- Correspondía al Gobernador fijar o modificar las tarifas del servicio, lo que impedía la competencia por precio acorde a las condiciones de oferta y demanda del servicio. Como el Consejo Técnico de Vialidad también participaba en las decisiones de modificación de tarifas, la fijación de estas podría resultar sesgada a favor de los intereses de los transportistas.
- Existía un esquema de conciliación, que efectuaba la Dirección de Vialidad, para dirimir conflictos entre prestadores de servicios por “competencia ruinosa”. Dicho concepto se definía en el Reglamento como “los actos u omisiones que realice un concesionario o permisionario del servicio en perjuicio de la economía de sus pares.” Por lo que existía un procedimiento que desincentivaba la competencia directa entre prestadores del servicio.

¹⁵ Análisis de Caso. Barreras a la competencia en el transporte público de carga en Sinaloa. COFECE (2017). Disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/SinaloaVer1.pdf>

- Restricciones a los usuarios para proveerse a sí mismos del servicio de transporte. Las empresas constructoras y agrícolas solo podían transportar elementos que formaran parte del activo fijo de la empresa y se veían obligados a contratar a transportistas autorizados.
- Procedimiento de oposición a nuevas solicitudes por “competencia ruinosa” y exigencia de “estudios socioeconómicos y técnicos”. Esto permitía a los transportistas ya establecidos oponerse al otorgamiento de nuevas concesiones. En general, para negar o resolver favorablemente una solicitud, los estudios esgrimían una sobreoferta del servicio a nivel estatal y la posible afectación a los participantes existentes derivada de una “competencia desleal”.
- La autorización de nuevas concesiones y permisos, así como la determinación o modificación de zonas era facultad del Gobernador. Es decir, la provisión del servicio no respondía a las condiciones de oferta y demanda, sino a la discrecionalidad. Además, requería de la opinión del Consejo Técnico de Vialidad Estatal para otorgar las concesiones, cuyo incentivo era restringir la entrada de nuevos participantes o la expansión de los existentes.
- Opacidad en los plazos, trámites y requisitos para obtener los permisos, además de la inexistencia de las figuras de afirmativa o negativa ficta. Así, de acuerdo con la investigación de la COFECE, el tiempo promedio para recibir una respuesta (no necesariamente la autorización para operar) fue de 8.6 años.
- Las concesiones eran autorizadas por el Ejecutivo estatal para ciertos tipos de carga. Estas se dividían en: i) las dedicadas a la industria de la construcción y productos pétreos; ii) las que abarcaban al sector agrícola, sus derivados; iii) así como la carga en general. Es decir, los concesionarios estaban limitados en cuanto al tipo de carga que podían transportar.

La investigación también determinó que dichas barreras generaban los siguientes efectos anticompetitivos:

1. Baja calidad en la prestación del servicio con una flota de transporte obsoleta y cara de operar:
 - a. La antigüedad promedio de la flota para el transporte agrícola era de 35 años (18 años más que el promedio nacional) y de 27 años para la construcción (10 años más que el promedio nacional). El costo de operación con unidades viejas es considerablemente mayor. Se estimaron mayores gastos en mantenimiento (hasta 40% más), combustibles (hasta 12% más) y menor disponibilidad (por tiempos de reparación).
2. Concentración excesiva de permisos en unos cuantos transportistas; de los 18 municipios de la entidad:
 - a. En siete se presentaba una alta concentración de los permisos para el transporte del sector agrícola, donde un solo concesionario controlaba más del 50%.
 - b. En 13 de los municipios se replicaba la misma concentración de permisos en el transporte de materiales para la construcción en un solo transportista.
3. Distorsión de precios del servicio provocados por la regulación del precio del transporte de carga.
4. Incertidumbre para participar e invertir, por la lentitud de los trámites: el 60% de las solicitudes para nuevas concesiones se encontraban pendientes de resolver al momento de la investigación y el 40% de estas llevaban más de diez años esperando una resolución.
5. Mayores costos por tener que contratar a terceros el servicio de transporte. En lo particular, los agricultores y constructores manifestaban que gastaban hasta 40% más por el servicio, al no poder autoproveerse el mismo.

6. Debido a las restricciones en la regulación estatal, los usuarios preferían utilizar puertos marítimos más lejanos (fuera del estado de Sinaloa) con tal de usar vías federales y así pagar un servicio de transporte de carga más barato. En específico, las tarifas elevadas del transporte de carga afectaban directamente los puertos de Topolobampo y Mazatlán en el estado.¹⁶

Para solucionar dichos problemas, la COFECE hizo del conocimiento del Titular del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo de Sinaloa, la resolución de esta investigación, así como una serie de recomendaciones, para que en el ámbito de sus facultades determinaran lo conducente para lograr condiciones competitivas para este mercado (ver Cuadro 1).¹⁷

Las recomendaciones estaban orientadas a mejorar la libre concurrencia en el transporte de carga para el estado de Sinaloa en beneficio de los usuarios del servicio, al flexibilizar los requisitos de entrada y al permitir una mayor libertad a los agentes económicos para la prestación del mismo.¹⁸

¹⁶ Resolución Expediente IEBC-002-2015. P. 23.

¹⁷ Resolución Expediente IEBC-002-2015. P. 170. Disponible en: <http://cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V214/1/3724988.pdf>

¹⁸ La COFECE emitió recomendaciones en el mismo sentido respecto de los efectos que los reglamentos de tránsito y vialidad de los municipios que integraban el área metropolitana de Monterrey generaban en la provisión de los servicios de autotransporte de carga, concluyendo que un modelo regulatorio menos rígido, más previsible y permanente sería más propicio para alcanzar un ambiente de libre concurrencia y competencia en dicho sector. Expediente OPN-004-2018, disponible en: <http://cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V51/22/4432090.pdf>

Cuadro 2. Resumen de recomendaciones realizadas por la COFECE para eliminar barreras a la competencia en el servicio de autotransporte de carga en el estado de Sinaloa

- Eliminar la figura de concesión y establecer un régimen de permisos, debido a que las concesiones permiten individualizar las obligaciones y condiciones bajo las que se presta el transporte de carga, mientras que los permisos implican régimen único de carácter general para todos los oferentes de este servicio.¹⁹
- Dar libertad a los permisionarios para prestar sus servicios a lo largo de los diferentes municipios del estado de Sinaloa.
- Otorgar los permisos únicamente con base en el cumplimiento de requisitos de carácter técnico, financiero y de seguridad, los cuales deben ser preestablecidos, claros, razonables, verificables y aplicables a todos los interesados.
- Eliminar la necesidad de estudios socioeconómicos y técnicos o la declaración de que existen necesidades de demanda para otorgar un permiso.
- Eliminar criterios poco claros o indefinidos en la normativa como “competencia ruinosa”, “procedimiento conciliatorio”, entre otros.
- Eliminar el requisito de ser mexicano por nacimiento para ser permisionario del servicio de transporte de carga.
- Eliminar la restricción al número de permisos por titular.
- Eliminar preferencias a favor de los prestadores del servicio ya existentes, como la que se establecía en favor de alianzas de transporte y trabajadores del volante o por antigüedad.²⁰

¹⁹ Resolución Expediente IEBC-002-2015. P. 162. Disponible en: <http://cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V214/1/3724988.pdf>

²⁰ En específico, el Artículo 196 de la LTTTS especificaba que: “ARTICULO 196. Tratándose de concesiones otorgadas a Sindicatos, Sociedades Cooperativas, Alianzas y otras agrupaciones semejantes, en la autorización de los permisos gozarán de preferencia los trabajadores del volante que tengan mayor antigüedad laborando ininterrumpidamente en el transporte público estatal.”

- Eliminar la posibilidad de que los prestadores del servicio ya existentes puedan oponerse al otorgamiento de nuevos permisos con base en una solicitud de algún interesado, bloqueando la entrada a otros agentes económicos.
- Eliminar la posibilidad de que se decrete de oficio o a petición de parte el cierre de zonas para la prestación del servicio.
- Otorgar libertad a los agentes económicos para la autoprovisión o integración vertical del servicio de transporte de carga con otra actividad económica (agricultura, construcción, entre otras).
- Permitir que los precios del servicio se determinen libremente de acuerdo con las condiciones de mercado y sin la intervención de los prestadores ya existentes.
- Establecer tiempos ciertos y razonables para que la Dirección resuelva sobre la solicitud de permiso, o en su caso, otorgar la afirmativa ficta.

Estas barreras que obstruyen el funcionamiento eficiente del transporte de carga en Sinaloa, en muchos casos también están presentes en otras entidades federativas con consecuencias similares. Aunado a lo anterior, proponer su remoción caso por caso dificulta la efectiva mejora de la norma estatal.

Por lo tanto, este ejercicio conjunto de la COFECE con la CONAMER resulta de gran importancia para promover la eliminación de estos obstáculos a lo largo de todas las entidades federativas. En consecuencia, resulta recomendable identificar y remover los obstáculos regulatorios de este tipo al autotransporte de carga en todas las entidades federativas con el fin de promover su desarrollo económico.

Este documento resume los hallazgos de un análisis de 56 regulaciones pertenecientes a las 32 entidades federativas del país llevado a cabo por la CONAMER, con base en análisis anteriores realizados por la COFECE, para identificar obstáculos regulatorios en la normativa estatal del sector, así como las modificaciones regulatorias necesarias para su eliminación. Las regulaciones analizadas fueron las siguientes:

- Leyes estatales en materia de transporte; y
- Reglamentos estatales en materia de transporte.

Es necesario aclarar que el capítulo resume los hallazgos principales y los presenta de manera general; es decir, describe la tendencia regulatoria en la materia. Con respecto a casos particulares, el Anexo 1 presenta un listado de los obstáculos identificados por estado.

2. Obstáculos regulatorios identificados en la normativa estatal

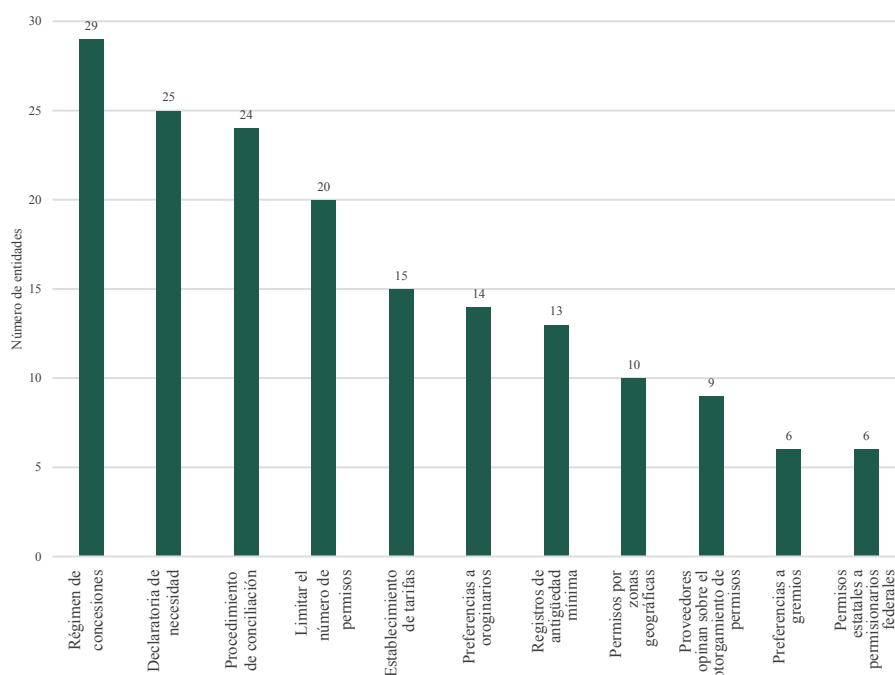
En el análisis de la normas estatales a nivel nacional se identificaron una serie de disposiciones que podrían imponer restricciones a la competencia y libre concurrencia y desarrollo del sector de transporte de carga, tales como:

- i) Establecer un régimen de concesiones;
- ii) Requerir una declaratoria de necesidad para expedir nuevas concesiones o permisos;
- iii) Incluir previsiones o prever procedimientos de conciliación en tarifas entre competidores para casos de “competencia desleal” o “competencia ruinosa”, favoreciendo la colusión;
- iv) Establecer tarifas fijas para la provisión del servicio de transporte de carga, evitando que los usuarios y concesionarios acuerden el monto de la contraprestación por el servicio;
- v) Otorgar preferencias o requisitos de antigüedad mínima para participar en la provisión del servicio de transporte de carga;
- vi) Establecer preferencias para originarios o residentes del municipio o estado para recibir permisos o concesiones;
- vii) Otorgar preferencia a los miembros de un gremio o asociación para recibir permisos o concesiones;
- viii) Requerir permisos para prestar el servicio por zonas geográficas;
- ix) Limitar al número de permisos o concesiones que puede tener un solo agente económico;

- x) Requerir permisos estatales y/o municipales a los permisionarios federales; y
- xi) Contemplar que los proveedores ya establecidos opinen sobre el otorgamiento y cancelación de permisos.

El Gráfico 2 presenta el número de entidades federativas en las que se presenta cada uno de los obstáculos listados. Cabe resaltar que todos los estados presentan por lo menos un obstáculo regulatorio, por lo que existe área de mejora en prácticamente todo el territorio nacional.

Gráfico 2. Número de entidades por obstáculo



Fuente: Elaboración propia CONAMER.

2.1. Regular la prestación del servicio bajo la figura de concesiones

Internacionalmente se prevén mecanismos flexibles de entrada para el transporte de carga, que permiten que cualquier interesado que cumpla con una serie de requisitos de carácter técnico, financiero y de seguridad pueda proveer el servicio de transporte de carga. Incluso, en muchos casos, se utiliza un modelo de acceso al mercado basado en la figura de permisos, notificaciones y/o registros.²¹

Como ya se ha señalado, en el caso de nuestro país, en el ámbito federal, el autotransporte de carga está sujeto a un régimen de permisos. Los permisos se diferencian de las concesiones, entre otros aspectos, en que el otorgamiento de un permiso implica que todos los prestadores de un servicio estarán sujetos a los mismos requisitos y obligaciones para operar. En cambio, en el caso de una concesión, los derechos y obligaciones se establecen de forma particular.²² No obstante lo anterior, este fallo regulatorio se presenta en 29 entidades federativas, se identificaron algunos casos que sujetan la prestación del servicio a la obtención de concesiones.²³

Por ejemplo, en el estado de Chiapas, el artículo 13 de la Ley de Transportes del Estado, establece que la “[c]oncesión de servicio público de transporte de carga o pasaje es la autorización de ruta o zona que emite el Ejecutivo, a través de la Secretaría de Transportes, y que este a su vez otorga en términos del artículo 47 de la presente ley, a las personas físicas o morales debidamente constituidas en los términos de la legislación respectiva”.²⁴

²¹ OPN-006-2015. Sobre la Ley de Comunicaciones y Transportes del estado de Tlaxcala y su Reglamento. pp. 9 y 10.

²² Resolución Expediente IEBC-002-2015. P. 170. Disponible en: <http://cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V214/1/3724988.pdf>

²³ Conforme el artículo 50 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal sujeta a permisos y no a concesiones la prestación del servicio de transporte de carga; además, permite transportar cualquier tipo de bien por caminos federales. El permiso de autotransporte de carga autoriza a sus titulares para realizar el autotransporte de cualquier tipo de bienes en todos los caminos de jurisdicción federal).

²⁴ Disponible en: https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0055.pdf?v=NA==

Debido a que una concesión establece un campo de juego diferente para cada uno de los prestadores del servicio, algunos competidores podrían estar operando en condiciones más ventajosas, lo que claramente es contrario a la competencia.²⁵

2.2. Requerir una declaratoria de necesidad para expedir nuevos permisos o concesiones

Algunas entidades federativas consideran la emisión de declaratorias de necesidad pública previamente al otorgamiento de nuevas concesiones o permisos para prestar el servicio de autotransporte de carga. Esto implica que, a menos que la autoridad determine la necesidad de contar con más oferentes, no es posible que algún nuevo jugador pueda entrar al mercado.

Algunos casos incluso requieren la emisión de una declaratoria de necesidad antes de expedir una convocatoria para participar en la provisión del servicio.

De igual forma, en cuanto a las convocatorias, algunas normas establecen que se deben realizar estudios técnicos que justifiquen la necesidad, modalidad, número de concesiones y el tipo de unidad de transporte requerido. Este fallo regulatorio se presenta en 25 entidades federativas.

²⁵ En este documento no se revisaron caso por caso las obligaciones y requisitos establecidos en los regímenes de concesiones, sólo se consideró como obstáculo regulatorio que la prestación del servicio de transporte de carga se regule por concesiones y no bajo un régimen de permisos.

Por ejemplo, el artículo 70 de la Ley de Transportes del estado de Tabasco señala sobre el otorgamiento de concesiones y permisos para el servicio de transporte público²⁶ lo siguiente: “[e]n caso de acreditarse la necesidad del servicio, derivado de los estudios técnicos realizados, por conducto del Titular de la Secretaría se emitirá la convocatoria respectiva que contendrá, al menos, los siguientes elementos: a) Los resultados de los estudios técnicos que justifiquen la necesidad del servicio; b) La modalidad y el número de concesiones o permisos a expedir; y el plazo de vigencia de la concesión o permiso”.²⁷ [Énfasis añadido]

Este tipo de normas dificulta la entrada de nuevos competidores al mercado. De hecho, en lugares donde no se han publicado declaratorias de necesidad se prohíbe de facto la entrada de nuevos proveedores del servicio. Por ejemplo, mediante un decreto que suspendía la emisión de nuevas concesiones, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del estado de Tlaxcala no había otorgado nuevas concesiones de 1999 a 2015 para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros.²⁸

De esta forma, la declaratoria de necesidad genera una barrera de entrada injustificada en los mercados que afecta el proceso de competencia y libre concurrencia. Esto a su vez afecta la disponibilidad de un servicio privado, reduce presiones competitivas que se verían reflejadas en mayor calidad y mejores tarifas, y establece ventajas indebidas en favor de los incumbentes.

Asimismo, las declaratorias de necesidad suelen enfocarse en la lesión que produciría la entrada de nuevos competidores a los prestadores del servicio ya establecidos, en vez de efectivamente analizar las necesidades de transporte del estado.²⁹

²⁶ El artículo 9, fracción XXII define al transporte como el medio de traslado, público o privado, de personas y bienes de un lugar a otro, con vehículos autorizados. Disponible en: <https://transparencia.tabasco.gob.mx/media/M4/5/295482.pdf>

²⁷ Disponible en: <https://transparencia.tabasco.gob.mx/media/M4/5/295482.pdf>

²⁸ Expediente OPN-006-2015, p. 2.

²⁹ Expediente IEBC-002-2015, p. 152. Disponible en:

<http://cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V214/1/3724988.pdf>

2.3. Prever procedimientos de conciliación entre competidores para casos de competencia desleal o competencia ruinosa, favoreciendo la colusión

Algunas regulaciones estatales prevén mecanismos de conciliación entre los agentes económicos cuando se considera que existe competencia ruinosa o desleal por parte de uno de ellos, con intermediación de un funcionario público. Este obstáculo está presente en 24 entidades federativas.

Por ejemplo, el artículo 10, fracción XV de la Ley de Transporte, Tránsito y Vialidad del Estado de Zacatecas, determina que es atribución del Gobernador “[e]stablecer las medidas necesarias para evitar que en la prestación del servicio público de transporte se efectúen prácticas monopólicas o de competencia desleal o que afecten la prestación general, regular, la seguridad y la eficiencia de tal servicio”. Adicional a ello, el artículo 12, fracción XV, otorga atribuciones a la Secretaría General de Gobierno para “[a]ctuar como árbitro o mediador en los conflictos que se susciten entre los concesionarios y permisionarios del transporte público, cuando unos u otros lo soliciten por escrito; pero en caso de no ser posible llegar a un acuerdo conciliatorio, proceder con apego estricto a lo ordenado por la Ley y sus reglamentos”.³⁰

Los procesos de conciliación entre agentes económicos pueden generar oportunidades para la creación de acuerdos colusorios, ya que para la eliminación de las condiciones desleales o ruinosas se facilita que los competidores pudieran acordar precios, zonas geográficas, horarios y modalidades de servicios, en detrimento de una competencia por los clientes basada en la diferenciación del servicio en estos conceptos.

³⁰ Disponible en: <http://www.congresozac.gob.mx/e/todojuridico&cual=141>

2.4. Establecer tarifas fijas para la provisión del servicio, evitando que los usuarios y concesionarios acuerden el monto de la contraprestación

Como ya se señaló, en el orden federal el servicio de autotransporte de carga no está sujeto a tarifas, lo que implica que el usuario y el transportista pueden pactar libremente el precio del servicio conforme a las condiciones que predominen en el mercado. En contraste, diversas normativas estatales regulan las tarifas para la prestación del servicio de transporte de carga. Al respecto, 15 estados establecen previsiones sobre cómo se establecerán las tarifas del transporte de carga, ya sea con base en la distancia recorrida o en el peso de la carga.

Por ejemplo, el artículo 77 de la Ley de Transporte y Vialidad de Guerrero señala que “[l]a unidad técnica que servirá de base para la fijación de las tarifas; será el kilómetro-pasajero y el kilómetro-tonelada; y el criterio para su diversificación se tomará de las diferentes clases de servicio que se preste el grado de comodidad, el índice de velocidad, la categoría del equipo y los márgenes de seguridad que cada servicio debe prestar al usuario”.³¹

Cabe señalar que la regulación tarifaria puede provocar: i) el desabasto en la provisión de un servicio, cuando la tarifa resulta demasiado baja (y, por lo tanto, los oferentes son pocos, o atienden a pocos clientes o zonas determinadas); o ii) permite el cobro de precios excesivos cuando se establece una tarifa por encima del precio del mercado, sobre todo si se encuentra aunada a preceptos que limitan el número de oferentes.

³¹ Disponible en:

<http://congresogro.gob.mx/61/attachments/article/556/LEY%20DE%20TRANSPORTE%20Y%20VIALIDAD%20DEL%20ESTADO%20DE%20GUERRERO-03-10-2018.pdf>

Por el contrario, la libre fijación de tarifas promueve que los transportistas busquen, conforme a sus costos, ofrecer mejores precios que sus competidores para atraer un mayor número de clientes. Países como Australia, Estados Unidos y el Reino Unido quitaron los controles de precios en este mercado, lo que redundó en reducciones de precios de entre 15 y 25%, además de que reflejan mejor los costos de proveer el servicio.³²

2.5. Otorgar preferencias y/o exigir requisitos de antigüedad mínima para participar en la provisión del servicio de autotransporte de carga

En diversos preceptos normativos analizados se encontró que los nuevos permisos y/o concesiones para explotar el servicio de carga son otorgados con base en un criterio de antigüedad, sin tomar en cuenta criterios de eficiencia o calidad en el servicio. En casos extremos, aunque la vigencia de las concesiones y/o permisos haya concluido, se mantiene el derecho de preferencia para obtenerlos nuevamente, con respecto a los nuevos aspirantes. El análisis arrojó que 13 entidades federativas presentan este tipo de obstáculo.

Un ejemplo se encuentra en el artículo 19 de la Ley de Transporte para el Estado de Baja California Sur, que menciona lo siguiente: “se tomará en cuenta, cuando concurren dos o más personas físicas, o una persona moral con una persona física, a los trabajadores del servicio público de transporte, prefiriéndose a los de mayor antigüedad”.³³

³² OECD (2003), “Competition Issues in Road Transport”. OECD Journal: Competition Law and Policy, Vol, 4/4. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/competition-issues-in-road-transport_clp-v4-art15-en

³³ Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=h13BAFWBbgTxSwXohD21YrwfAzGU/pID2B11vTmPuvVvn7O4Uf/rxZLmrx2LehGB>

Otro ejemplo se puede encontrar en el artículo 27 de la Ley de Transporte y sus Vías de Comunicación del Estado de Chihuahua que establece que cuando se estime pertinente el otorgamiento de nuevas concesiones “[s]e otorgarán a quienes garanticen la prestación del servicio y se preferirá a los que con mayor antigüedad se hayan dedicado, en primer lugar a la conducción de vehículos de transporte público, en segundo a quienes tengan mayor antigüedad como concesionarios en la clase de transporte de que se trate, en tercero a los solicitantes domiciliados en el lugar en que haya de prestarse el servicio, y por último a quienes tengan mayor antigüedad como solicitantes”.³⁴

Al respecto, otorgar preferencias o limitar los permisos a participantes con historial en el mercado puede evitar la entrada de nuevos competidores, quienes pudieran prestar el servicio de forma más eficiente y a precios más convenientes que los que se encuentran vigentes en el mercado.

2.6. Establecer preferencias para originarios o residentes del estado para recibir permisos o concesiones

Diferentes normas estatales cuentan con criterios de preferencia o requisitos de origen para otorgar los permisos para el transporte de carga. Al respecto, la COFECE ha señalado que los criterios de preferencia, como el lugar de residencia, pueden generar ventajas indebidas en favor de algunos agentes económicos, lo que a su vez reduce la presión competitiva, imposibilita o dificulta que nuevos agentes participen en el mercado, y favorece a los concesionarios establecidos que no necesariamente son los más eficientes o los que presentan la mejor oferta.³⁵ Este obstáculo se presenta en 14 entidades federativas.

³⁴ Disponible en: <http://www.congresochoihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/116.pdf>

³⁵ Expediente OPN-006-2015, p. 11.

Un ejemplo de este tipo de requisitos de origen se encuentra en el artículo 4 de la Ley de Transporte para el Estado de Baja California Sur, que establece que “[...] los sudcalifornianos serán preferidos para toda clase de concesiones, en igualdad de circunstancias ante los demás ciudadanos”.³⁶

Los preceptos de preferencias a locales afectan la concurrencia, porque desincentivan el interés de las empresas no locales para participar en el mercado. Ello implica que el consumidor probablemente tendría que aceptar las condiciones de precio y calidad que establezcan un pequeño grupo de oferentes, limitando las opciones a las que pueden recurrir.

En este, y en general en la provisión de servicios, las ventajas a proveedores locales, además de ser contrarias al proceso de competencia y libre concurrencia, podrían traducirse en mayores precios, menor calidad e innovación en la provisión del servicio.³⁷

2.7. Otorgar preferencia a gremios o asociaciones para recibir permisos o concesiones

Algunas normativas estatales favorecen a los agentes que forman parte de una asociación o gremio, dando facilidades o preferencias a sus agremiados para la obtención de permisos o concesiones. Este fallo regulatorio se presenta en seis entidades.

³⁶ Disponible en: <https://www.cbcs.gob.mx/index.php/trabajos-legislativos/leyes?layout=edit&id=1562>

³⁷ Expediente. OPN-001-2017. Opinión sobre la iniciativa de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados en el estado de Quintana Roo. Disponible en: <http://cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V19/2/3841228.pdf>

Como ejemplo, se cita el artículo 14 de la Ley de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tlaxcala, que menciona que “[e]n igualdad de circunstancias, tendrán preferencia para obtener concesiones a que se refiere esta Ley, los tlaxcaltecas por nacimiento, los mexicanos con residencia de más de un año en el Estado y las sociedades mexicanas registradas en Tlaxcala” [énfasis añadido].³⁸

Otorgar facilidades o prioridad a los integrantes de un gremio para la obtención del permiso y/o concesión, desincentiva la entrada de proveedores independientes, con sus efectos en la reducción de la oferta, sin que se garantice la calidad del servicio que se presta por la pertenencia a estas agrupaciones.³⁹ Cabe señalar, que existen casos donde las agrupaciones de profesionales han facilitado acuerdos para fijar precios, repartirse segmentos del mercado o limitar la oferta de servicios entre competidores, acciones sancionadas por la LFCE.⁴⁰

2.8. Requerir permisos por zonas o municipios

Diversas normas estatales requieren permisos individuales por zonas o municipios. Es decir, para poder operar a lo largo del estado se deben de tramitar varios permisos, uno por cada localidad en donde se quiera prestar el servicio de carga. De igual forma, diferentes leyes estatales circunscriben la provisión del servicio a una zona en específico. El análisis arrojó que este obstáculo regulatorio se presenta en diez estados.

³⁸ Disponible en: <https://ofstlaxcala.gob.mx/doc/Legislacion/locales/leyes/LEY%20DE%20COMUNICACIONES%20Y%20TRANSPORTES%20EN%20EL%20ESTADO%20DE%20TLAXCALA.pdf>

³⁹ Para consultar una resolución de la COFECE en este mismo sentido, revisar el expediente OPN-012-2015 y Acumulado. Opinión sobre la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 17, 28, 73, Fr. XXV, y 121, Fr. V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en torno al ejercicio profesional de la abogacía y las responsabilidades inherentes.

⁴⁰ Consultar el Caso de Colusión en servicios de anestesiología. Expediente I0-002-2008. Disponible en: <http://cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V48/11/1624312.pdf#search=%20anestesiologos>

Por ejemplo, el artículo 20 de la Ley General de Transporte Público de Baja California establece que “la documentación que en materia de transporte expidan las Autoridades Municipales, debidamente certificadas por el secretario fedatario del Ayuntamiento, tendrán plena validez en todo el estado, pero para explotación del servicio público de transporte, los concesionarios o permisionarios deberán sujetarse a la circunscripción territorial del municipio que corresponda. Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse o asociarse para la más eficaz prestación del servicio, de conformidad con lo dispuesto por la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California y la reglamentación municipal correspondiente”.⁴¹

En otro ejemplo, en 2018 la COFECE emitió una opinión sobre los Reglamentos de Tránsito y Vialidad de los diez municipios que integran la Zona Metropolitana de Monterrey, Nuevo León. En tal caso, cada uno de los municipios requería un permiso temporal con vigencia de un mes para circular en esa zona, el cual tenía un costo. Esto directamente afectaba a las empresas establecidas en dicha zona industrial, una de las más importantes del país, al dificultar y encarecer la movilización.⁴²

El trámite de diversos permisos para poder otorgar el servicio a lo largo del estado ya sea por municipio, o por zonas, dificulta la expansión de los oferentes de carga ya establecidos. Además, este tipo de regulaciones segmentan el mercado y protegen indebidamente a los oferentes del servicio de carga, garantizándoles de forma exclusiva un territorio o ubicación específica donde operar. Lo anterior, se traduce en una restricción artificial de la oferta, con su consecuente alza en precios, en perjuicio directo de los demandantes del servicio.⁴³

⁴¹ Disponible en: http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_VII/Leytranspub_18ABR2008.pdf

⁴² Hasta la fecha no se ha registrado cambio en los Reglamentos de Tránsito y Vialidad de la Zona Metropolitana de Monterrey.

⁴³ Expediente OPN-004-2018, pág. 8. Disponible en: <http://cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V51/22/4432090.pdf>

La segmentación geográfica de mercados por la vía regulatoria tiene efectos anticompetitivos análogos a la práctica monopólica absoluta sancionada por la fracción III del artículo 53 de la LFCE (es decir, colusión en su modalidad de segmentación de mercados). Cabe indicar que las sanciones por prácticas monopólicas absolutas son las más altas contempladas en la LFCE, toda vez que representan la ausencia de competencia en los mercados.⁴⁴

2.9. Requerir permisos estatales a los permisionarios federales

Como se ha mencionado, el servicio de autotransporte de carga, definido como el porte de mercancías que se presta a terceros en caminos de jurisdicción federal, está regulado por la LCPAF, misma que en su artículo 8 requiere un permiso para prestar el servicio, sujeto a los requisitos establecidos por dicho ordenamiento. En tal sentido, aquellos transportistas que cuenten con un permiso federal ya han cumplido con los requisitos establecidos por esta normativa.

Al respecto, algunas entidades no requieren el trámite de permisos o concesiones a nivel estatal, si los interesados ya cuentan con un permiso federal.⁴⁵ Esto facilita la operación de las empresas de transporte ya que evita la duplicidad de trámites.

No obstante, algunas leyes estatales requieren a los permisionarios de autotransporte federal contar con permisos o concesiones adicionales expedidos por autoridades estatales y/o municipales. El análisis concluyó que seis entidades presentan este fallo.

⁴⁴ Para consultar una resolución de la COFECE en este mismo sentido, revisar el expediente OPN-05-2016. Opinión sobre el reglamento y proyecto de reglamento de la industria de la masa y la tortilla de maíz y/o harina del municipio de Autlán de Navarro, Jalisco. Disponible en: <http://cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V3/9/3524174.pdf>

⁴⁵ Por ejemplo, la Ley de Transportes del Estado de Chiapas establece que se otorga una autorización de tránsito a aquellas unidades que cuenten con permiso federal.

Como ejemplo de lo anterior, el artículo 276 del Reglamento de la Ley de Transporte y Vialidad del Estado de Guerrero establece lo siguiente “[l]a Dirección podrá expedir permisos tanto temporales para la autorización de tramos de las vías del Estado que requieran los concesionarios federales como los locales para el desahogo de sus servicios y el cumplimiento del destino final de su transporte, pero en el caso de los concesionarios federales esta modalidad se aplicará únicamente si existe reciprocidad respecto de los permisionarios locales”.⁴⁶

Cabe señalar que la normatividad emitida por las entidades y municipios podría incluir requisitos mayores o inconsistentes con los establecidos a nivel federal. Asimismo, pueden generar incertidumbre en los agentes económicos interesados en proveer el servicio con respecto a la regulación que tienen que cumplir. Finalmente, la duplicación de requisitos genera costos adicionales al transportista, ya que implican la necesidad de tramitar uno o más permisos adicionales, lo que se traduce en un encarecimiento del servicio para los usuarios.⁴⁷

2.10. Limitar el número de permisos o concesiones que puede tener un solo agente económico

Diversas normas estatales establecen un máximo de permisos o concesiones para cada agente económico que provea el servicio de transporte de carga. El análisis arrojó que este obstáculo regulatorio se presenta en 20 entidades federativas.

⁴⁶ Disponible en:

<http://volante.alcoholinformate.org.mx/REGLAMENTO%20DE%20LA%20LEY%20DE%20TRANSPORTE%20Y%20VIALIDAD%20DEL%20ESTADO%20DE%20GUERRERO.pdf>

⁴⁷ Para consulta una resolución de la Cofece en este mismo sentido, revisar el expediente OPN-012-2016. Opinión sobre diversa normativa estatal y municipal aplicable a la construcción y operación de estaciones de servicio, con el fin de que observen los principios de competencia y libre concurrencia. Disponible en <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V16/4/3673619.pdf>

Por ejemplo, el artículo 95 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, señala que “las concesiones para la explotación del servicio de transporte público que se otorguen a las personas físicas, serán individuales y no podrán amparar más de una unidad” y que “ninguna persona física o moral puede ser titular de más de cinco concesiones, para efecto de evitar prácticas monopólicas (sic)”.⁴⁸

Establecer límites al número de permisos o concesiones implica una restricción artificial al número de oferentes. En este sentido, la oferta podría ser insuficiente para atender la demanda del mercado. Por otra parte, cabe señalar que los agentes eficientes son, por lo general, quienes pueden expandirse al atraer más demanda. En este sentido, el tope de concesiones restringe el derecho de los consumidores para elegir a proveedores eficientes en cuanto a las condiciones de precio y calidad que ofrecen. Más aún, cabe resaltar que justificar este tipo de obstáculos regulatorios bajo el argumento de evitar un “daño a la competencia”, la “monopolización” o “prácticas monopólicas” es contrario a lo establecido en el marco normativo de competencia, ya que incrementar la participación de mercado no está prohibido por la LFCE ni resulta, *per se*, dañino para el mercado.

2.11. Permitir que los proveedores que forman parte de consejos técnicos o similares opinen sobre el otorgamiento y cancelación de permisos

Diversas normas estatales permiten la participación de proveedores del servicio de carga en consejos técnicos o similares que tienen como función determinar u opinar sobre el otorgamiento y cancelación de permisos y concesiones. El análisis arrojó que 9 entidades federativas contemplan disposiciones que podrían generar conflictos de interés al considerar este tipo de esquemas de co-regulación.

⁴⁸ Disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-1e8dd83d74a6c68e679b4037de46f323.pdf>

Como ejemplo de lo anterior, el artículo 294 de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable del Estado de Coahuila de Zaragoza establece que “[e]l Consejo tendrá las siguientes funciones: [...] V) Emitir opinión sobre el otorgamiento, modificación, revocación y cancelación de concesiones y permisos, cuando así lo solicite la autoridad correspondiente”.

De igual forma, en el artículo 295 señala que “el Consejo se integrará en forma permanente por: [...] III. Vocales que serán los siguientes: [...] f) Cinco representantes de organizaciones sociales o personas morales dedicadas a la prestación del servicio público de transporte colectivo en el Estado; los cuales serán designados entre sus miembros, procurando la representación de las cinco regiones territoriales del Estado”.⁴⁹

Los esquemas de co-regulación y la formación de consejos técnicos que sirven como órganos de consulta para los reguladores, en los que se incluyan a participantes en el mercado, pueden estar justificados al ser ellos quienes tienen mayor conocimiento sobre el sector. No obstante, permitir que los agentes económicos ya establecidos opinen sobre nuevos permisos o concesiones complica la entrada de agentes económicos al mercado. Lo anterior, debido a que las asociaciones y uniones podrían tener incentivos para no aceptar la participación de potenciales competidores y así proteger su posición en el mercado.^{50, 51}

⁴⁹ Disponible en: http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa259.pdf

⁵⁰ Para consultar un documento de la COFECE con una recomendación similar, revisar el Capítulo sobre Disposiciones que reconocen y permiten la participación de agentes económicos en procesos públicos del Reporte sobre las Condiciones de Competencia en el Sector Agroalimentario. Disponible en: https://www.cofece.mx/cofece/images/Estudios/COFECE_reporte%20final-ok_SIN_RESUMEN_ALTA_RES-7enero.pdf#pdf

⁵¹ Miscelánea de Obstáculos Regulatorios a la Competencia. COFECE-USAID. p. 18. Disponible en: <https://www.competitionpolicyinternational.com/wp-content/uploads/2016/09/Miscelanea-Estatal-210916.pdf>

3. Propuestas de Reforma

Para combatir los fallos regulatorios identificados y facilitar el establecimiento de nuevas empresas transportistas, este documento propone lo siguiente:

1. Sustitución del régimen de concesiones por un régimen de permisos para el servicio de transporte de carga;
2. Incluir la posibilidad de obtener permiso para transporte de carga en cualquier momento sin que deba mediar una declaratoria de necesidad;
3. Eliminar los conceptos de competencia desleal y competencia ruinosa, y otros similares, como causal de conciliación entre agentes económicos;
4. Establecer que el transporte de carga se rija por un principio de libertad tarifaria, y que cualquier control solo podrá establecerse de manera excepcional;
5. Abrogar los artículos relacionados con las preferencias por antigüedad en el sector para la obtención de permisos o concesiones;
6. Eliminar aquellas normas que establezcan ventajas indebidas y criterios de preferencia a favor de determinados agentes económicos;
7. Abrogar las preferencias a gremios o asociaciones de transporte de carga para la obtención de permisos o concesiones;
8. Eliminar el requisito de permiso para operar por zona y establecer un permiso para operar a lo largo del estado;

9. Eliminar el máximo de concesiones o permisos que puede tener un agente económico;
10. Eliminar el requisito de obtención de permiso por parte de la autoridad local para la entrada del autotransporte federal; y
11. Abrogar los artículos relacionados que pudieran generar conflicto de interés con asociaciones o gremios.

Anexo 1. Obstáculos regulatorios identificados por entidad federativa

	Régimen de concesiones	Declaratoria de necesidad	Procedimientos de conciliación	Establecimiento de tarifas	Registros de antigüedad mínima	Preferencias a originarios
Aguascalientes	✓	✓	✓			✓
Baja California	✓	✓	✓			
Baja California Sur	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Campeche	✓	✓	✓	✓		✓
Coahuila	✓	✓	✓	✓		✓
Colima	✓	✓	✓		✓	✓
Chiapas	✓	✓	✓		✓	
Chihuahua	✓	✓		✓		
Ciudad de México	✓	✓	✓			
Durango	✓	✓	✓	✓		✓
Guanajuato	✓	✓	✓			
Guerrero	✓	✓	✓	✓		✓
Hidalgo			✓			
Jalisco	✓	✓	✓	✓	✓	
México	✓				✓	
Michoacán	✓	✓			✓	✓
Morelos	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Nayarit	✓		✓			✓
Nuevo León	✓					
Oaxaca	✓	✓	✓		✓	
Puebla		✓	✓			
Querétaro		✓	✓			
Quintana Roo	✓	✓	✓	✓	✓	
San Luis Potosí	✓					
Sinaloa	✓	✓	✓		✓	
Sonora	✓	✓		✓	✓	
Tabasco	✓	✓	✓	✓		✓
Tamaulipas	✓		✓	✓		✓
Tlaxcala	✓	✓	✓	✓		✓
Veracruz	✓				✓	
Yucatán	✓	✓	✓	✓	✓	
Zacatecas	✓	✓	✓	✓		✓

Fuente: elaboración propia CONAMER.

Anexo 1. Obstáculos regulatorios identificados por entidad federativa (cont.)

	Preferencias a gremios	Permisos por zonas geográficas	Limitar el número de permisos	Permisos estatales a permisionarios federales	Proveedores opinan sobre el otorgamiento de permisos
Aguascalientes					
Baja California		✓			
Baja California Sur	✓	✓	✓	✓	✓
Campeche			✓		
Coahuila			✓		
Colima		✓	✓		
Chiapas	✓	✓	✓	✓	✓
Chihuahua	✓		✓		✓
Ciudad de México			✓		
Durango			✓		✓
Guanajuato					
Guerrero	✓	✓		✓	
Hidalgo			✓		
Jalisco					
México					
Michoacán			✓		
Morelos			✓	✓	
Nayarit			✓		
Nuevo León					✓
Oaxaca					✓
Puebla			✓	✓	
Querétaro		✓			
Quintana Roo			✓		
San Luis Potosí					
Sinaloa	✓	✓			✓
Sonora	✓	✓	✓		
Tabasco		✓	✓	✓	✓
Tamaulipas			✓		
Tlaxcala			✓		
Veracruz		✓	✓		
Yucatán					
Zacatecas			✓		✓

Directorio

Secretaría de Economía

- **Graciela Márquez Colín**
Secretaría de Economía

CONAMER

- **César Emiliano Hernández Ochoa**
Comisionado Nacional de Mejora Regulatoria

Coordinación General de Proyectos Especiales de la CONAMER

- **José Daniel Jiménez Ibañez**
Coordinador General de Proyectos Especiales
- **Francisco Parra Ibarra**
Director de Proyectos Especiales
- **Francisco Javier Madrigal González**
Director de Inteligencia Económica
- **Stephanie Sánchez Tlacuahuac**
Subdirectora de Proyectos Especiales
- **Regina Garduño Niño**
Secretaria Técnica
- **Raúl Alejandro Díaz Ventura**
Profesional Ejecutivo de Proyectos Especiales

COFECE

- **Alejandra Palacios Prieto**
Comisionada Presidenta

Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales

- **David Lamb de Valdés**
Jefe de la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales
- **María José Contreras de Velasco**
Directora General de Promoción a la Competencia
- **José Nery Pérez Trujillo**
Director General de Planeación y Evaluación

Autoridad Investigadora

- **Sergio López Rodríguez**
Titular de la Autoridad Investigadora
- **Bertha Leticia Vega Vázquez**
Directora General de la Oficina de Coordinación
- **Francisco Rodrigo Téllez García**
Director General de Investigaciones de Prácticas Monopólicas Absolutas
- **Sergio Rodríguez García**
Director General de Investigaciones de Mercado
- **Octavio Rodolfo Gutiérrez – Engemann**
Director General de Mercados Regulados
- **José Manuel Haro Zepeda**
Director General de Inteligencia de Mercados

Secretaría Técnica

- **Fidel Gerardo Sierra Aranda**
Secretario Técnico
- **Myrna Mustieles García**
Directora General de Asuntos Jurídicos
- **Juan Manuel Espino Bravo**
Director General de Estudios Económicos
- **José Luis Ambriz Villalpa**
Director General de Concentraciones

- **Érika Alejandra Hernández Martínez**
Directora General de Asuntos Contenciosos

- **Enrique Castolo Mayen**
Director General de Administración

ISBN 978-970-94313-3-9



Libro Digital



Comisión
Federal de
Competencia
Económica



ECONOMÍA
SECRETARÍA DE ECONOMÍA



CONAMER
COMISIÓN NACIONAL
DE MEDIDA REGULATORY