



COMISION FEDERAL
DE
COMPETENCIA

PRESIDENCIA
Oficio PRES-10-096-2013-071

México, D. F., 13 de junio de 2013

ING. CARLOS LOZANO DE LA TORRE
Gobernador Constitucional
Estado de Aguascalientes

DIP. JUAN MANUEL GÓMEZ MORALES
Presidente de la Mesa Directiva
H. Congreso del Estado de Aguascalientes

Presentes

Asunto: Se emite opinión

Hago referencia al "Código Urbano para el Estado de Aguascalientes" (Código), última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el 14 de febrero de 2011.

Al respecto, esta autoridad emite opinión sobre los efectos que el Código puede tener en materia de competencia y libre concurrencia. La presente no prejuzga sobre aspectos de cualquier otra índole que el Código pudiera tener, toda vez que no son competencia de esta autoridad.

Esta autoridad considera que diversas disposiciones establecidas en el Código tienen implicaciones negativas en el proceso de competencia y libre concurrencia, toda vez que permiten la participación de los agentes ya establecidos en el otorgamiento de concesiones, generan barreras de entrada artificiales al mercado de transporte público y provocan distorsiones al funcionamiento eficiente del mercado de transporte de carga. A continuación se presentan las consideraciones de esta Comisión sobre aspectos particulares del Código.

I. Opinión vinculante de los agentes ya establecidos

El artículo 46 del Código establece un Consejo Consultivo del Transporte Público del Estado de Aguascalientes (Estado), como organismo de consulta y decisión conformado, entre otros, por los agentes ya establecidos en las diferentes modalidades de transporte público.¹ Este Consejo

¹ **ARTICULO 46.-** El Consejo Consultivo del Transporte Público del Estado es un organismo de consulta y decisión en materia del transporte de pasajeros y de carga, en vialidades o caminos de jurisdicción local y se integrará por:

- I. Un Presidente, que será el Secretario de Seguridad Pública;
- II. Un Secretario, que será el Director General de Transporte Público de la Secretaría de Seguridad Pública;
- III. Un vocal, que será el Director General de Seguridad Pública y Vialidad;
- IV. Un representante de cada uno de los Ayuntamientos del Estado;



COMISION FEDERAL
DE
COMPETENCIA

PRESIDENCIA
Oficio PRES-10-096-2013-071

tiene, entre otras, la facultad de emitir un dictamen sobre la procedencia de otorgar nuevas concesiones.²

Asimismo, el artículo 634 del Código señala que “cuando se requiera el otorgamiento de concesiones para el establecimiento de una nueva actividad, sistema, línea, ruta o modalidad del servicio público de transporte local o para aumentar el número de vehículos de uno ya establecido, requerirán previamente que se expida y publique una declaratoria del Consejo Estatal del Transporte Público que señale la necesidad del servicio o de su aplicación”.

Las disposiciones del Código que otorgan facultades al Consejo Consultivo del Transporte Público del Estado de Aguascalientes (Consejo) para resolver sobre la procedencia de otorgar concesiones implican serios riesgos al proceso de competencia y libre concurrencia, pues permiten a los agentes ya establecidos intervenir en decisiones que deberían involucrar únicamente a las autoridades.

Los agentes ya establecidos tienen fuertes incentivos a negar el otorgamiento de concesiones, con el único objetivo de restringir la entrada de nuevos participantes al mercado y, con ello, suprimir la competencia que podrían enfrentar.

Además, los agentes ya establecidos también tienen incentivos para presionar al solicitante de nuevas concesiones para que acepte los términos y condiciones que le impongan, a cambio de opinar favorablemente respecto de su otorgamiento.

Si bien la existencia de órganos auxiliares de opinión técnica puede incidir favorablemente en la eficiencia y calidad de los servicios públicos, en la medida en que aporten información relevante sobre el funcionamiento del mercado a la autoridad, permitir que se involucren en los

V. Un representante de cada una de las siguientes modalidades del transporte público local:

- a) Vehículos de alquiler.*
- b) Camionetas de carga.*
- c) Transporte de materiales.*
- d) Transporte colectivo foráneo.*
- e) Autobuses urbanos; y*
- f) Transporte de personal.*

VI. Un representante del Colegio de Ingenieros.

(...)

² **ARTICULO 628.-** *El otorgamiento de la concesión estará sujeto a las necesidades de planeación de la vialidad y de los transportes en el Estado de Aguascalientes, de acuerdo con los estudios que al efecto lleven a cabo las autoridades correspondientes.*

El Consejo Consultivo, una vez realizados los estudios de la solicitud, y reunidos los requisitos a que se refieren los Artículos 624 y 625, emitirá un dictamen acerca de su procedencia y lo presentará al Gobernador del Estado, el que podrá otorgar la concesión. En caso de ser otorgada, el concesionario deberá pagar los derechos que por tal concepto determine la Ley de Ingresos del Estado.

Cuando de acuerdo con el dictamen no es procedente otorgar la concesión, se reservará la solicitud para que, con preferencia en el orden en que hubiere quedado pendiente, y tomando en consideración la mejor calidad del vehículo, sea otorgada la concesión cuando el Consejo Consultivo lo considere necesario.



COMISION FEDERAL
DE
COMPETENCIA

PRESIDENCIA
Oficio PRES-10-096-2013-071

procedimientos de otorgamiento de concesión tiene efectos negativos sobre el proceso de competencia y libre concurrencia.

Al respecto, un estudio de la Comisión Europea sobre 33 localidades³ en diversos países señala que existen algunos casos, en los cuales se contempla que los agentes establecidos provean de información técnica y operativa a la autoridad para que tome decisiones respecto a la política de transporte público. No obstante, en ninguno de estos casos, los agentes establecidos pueden emitir opinión sobre el otorgamiento de nuevas concesiones que impliquen la entrada de nuevos competidores.

El estudio referido no contempla que los agentes ya establecidos opinen sobre el otorgamiento de concesiones, en virtud de que su otorgamiento se realiza a través de concursos públicos o bien, porque la autoridad otorga las concesiones de forma unilateral sin intervención de los particulares.

En la experiencia mexicana, las disposiciones que permiten la opinión de los agentes establecidos respecto de la entrada de nuevos participantes en un mercado determinado restringen la garantía de libre concurrencia, tutelada en el artículo 28 constitucional. Además, este esquema implica un riesgo de que el Consejo resulte un vehículo de comunicación entre competidores, que facilite la realización de prácticas monopólicas absolutas prohibidas por el artículo 9° de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), consistentes en acuerdos entre competidores para fijar precios, restringir el abasto o dividir o segmentar el mercado, así como coordinar posturas en licitaciones públicas. Dichas prácticas son consideradas las más dañinas al proceso de competencia y libre concurrencia, por lo que la legislación de competencia prevé sanciones de hasta el diez por ciento de los ingresos anuales de los agentes involucrados en las prácticas y sanciones penales de 3 a 10 años en prisión.

En el mismo sentido, también podrían facilitar la realización de la práctica monopólica relativa que contempla la fracción VI del artículo 10° de la LFCE, consistente en la concertación entre varios agentes económicos o la invitación a éstos, para ejercer presión contra algún agente económico o para rehusarse a vender, comercializar o adquirir bienes o servicios de dicho agente con el propósito de disuadirlo de realizar determinada conducta, aplicar represalias u obligarlo a actuar en un sentido determinado, la cual se puede sancionar hasta el ocho por ciento de los ingresos anuales de los agentes.

Por lo anterior, esta autoridad recomienda eliminar del Código todas aquellas disposiciones que permitan la participación de agentes económicos ya establecidos en Consejos que tengan la facultad de decidir sobre el otorgamiento de concesiones.

³ "Contracting in urban public transport" (2008) preparado para la Comisión Europea por Dirección General para el Transporte y la Movilidad. Disponible en:
http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/doc/2008_contracting_urban_public_transport.pdf



COMISION FEDERAL
DE
COMPETENCIA

PRESIDENCIA
Oficio PRES-10-096-2013-071

II. Requisitos para obtener concesiones

El Código establece que el otorgamiento de concesiones quedará sujeto "a las necesidades de planeación de la vialidad y los transportes del Estado de Aguascalientes", de acuerdo a los estudios que realicen las autoridades.⁴ Asimismo, establece criterios que resultan discrecionales para otorgar concesiones o limitar el número de vehículos que puede poner en servicio una persona moral.⁵

Además, el Código señala que cuando se requiera otorgar concesiones para aumentar el número de vehículos en una actividad, sistema, línea, ruta o modalidad del servicio de transporte público, o bien, para crear una nueva actividad, sistema, línea, ruta o modalidad, se requiere que se expida y publique una declaratoria por parte del Consejo, misma que convocará a las personas que tengan interés en solicitar una concesión.⁶

En este sentido, el procedimiento para obtener una concesión que define el Código señala que los interesados deben presentar una solicitud ante el Consejo Consultivo del Transporte, el cual estudiará la solicitud considerando el cumplimiento de los requisitos que exige el Código.⁷ Una

⁴ **ARTICULO 628.-** El otorgamiento de la concesión estará sujeto a las necesidades de planeación de la vialidad y de los transportes en el Estado de Aguascalientes, de acuerdo con los estudios que al efecto lleven a cabo las autoridades correspondientes.[...]

⁵ **ARTICULO 623.-** Las concesiones para el servicio público de transporte local podrán otorgarse a:

(...)

Podrán introducirse modalidades del servicio diferentes de las que se expresan en las fracciones anteriores, en cuyo caso, podrá otorgarse concesiones para su prestación a personas morales o personas físicas, según lo requiera la naturaleza del servicio, la eficacia del mismo y la necesidad de evitar monopolios o competencias ruinosas.

(...)

ARTICULO 633.- El Consejo Estatal del Transporte Público limitará el número de vehículos que pueda poner en servicio una persona moral, tomando en cuenta las necesidades de los usuarios y la capacidad de la empresa, para evitar monopolios o competencias ruinosas.

⁶ **ARTICULO 634.-** Cuando se requiera el otorgamiento de concesiones para el establecimiento de una nueva actividad, sistema, línea, ruta o modalidad del servicio público de transporte local o para aumentar el número de vehículos de uno ya establecido, requerirán previamente que se expida y publique una declaratoria del Consejo Estatal del Transporte Público que señale la necesidad del servicio o de su aplicación.

En la misma declaratoria se convocará a las personas físicas o morales que tengan interés en solicitar las concesiones.

⁷ **ARTICULO 624.-** El interesado en obtener concesión para prestar el servicio de transporte público local de pasajeros o de carga, deberá reunir los siguientes requisitos:

I. Ser mayor de edad;

II. Tener capacidad técnica y económica y aptitud para prestar personalmente el servicio;

III. Ser propietario del vehículo objeto de la solicitud de concesión; y

IV. Acreditar la constitución de la persona moral en el caso de éstas, siempre y cuando su objeto principal sea la prestación del servicio público de transporte local.

ARTICULO 625.- El interesado deberá presentar la solicitud respectiva al Consejo Consultivo del Transporte Público del Estado señalando, además de los datos a que se refiere el artículo anterior, el domicilio para ser notificado y el motivo por el que solicita la concesión, acompañando los siguientes documentos:

I. Escritura constitutiva de la persona moral;



COMISION FEDERAL
DE
COMPETENCIA

PRESIDENCIA
Oficio PRES-10-096-2013-071

vez que el Consejo realiza los estudios, emite un dictamen sobre la procedencia de la solicitud y lo presenta al Gobernador, quien podrá otorgar la concesión.

De esta forma, las concesiones para prestar el servicio de transporte público se otorgan a petición del interesado, cuando el Consejo determine su procedencia, con base en los estudios sobre las necesidades de planeación de la vialidad y los transportes.

Asimismo, el Código establece que tendrán preferencia en el otorgamiento de concesiones aquellas personas morales integradas con una mayoría de trabajadores del ramo de transporte y las personas físicas que sean trabajadores del ramo de transporte.⁸

Esta autoridad considera que el procedimiento y los criterios de otorgamiento de concesiones que prevé el Código para prestar el servicio público de transporte local y para aumentar el número de vehículos, no contemplan un esquema transparente y competitivo de asignación, lo que impide que este servicio se ofrezca en mejores condiciones para los usuarios del transporte público, en términos de mayor calidad de los servicios a menores precios.

Además, dar preferencia en el otorgamiento de concesiones a aquellas personas morales integradas con una mayoría de trabajadores del ramo de transporte o a los trabajadores del transporte genera ventajas exclusivas a favor de estos trabajadores, que resultan discriminatorias y limitan injustificadamente la entrada de nuevos competidores.

Al respecto, diversos países de la OCDE⁹ prevén un esquema de otorgamiento de concesiones de transporte público de pasajeros, en el cual los agentes económicos compiten por obtener el derecho de prestar el servicio público. Es decir, la competencia se da por el ingreso al mercado.

II. Factura o comprobante que acredite la disponibilidad del vehículo o vehículos que, siendo propiedad del solicitante, vayan a ser utilizados en la prestación del servicio público concesionado;

III. Licencia de chofer; y

IV. Constancia de no antecedentes penales por comisión de delitos intencionales.

⁸ **ARTICULO 627.-** De entre los solicitantes que sean tomados en cuenta conforme al artículo anterior, se dará preferencia para obtener la concesión a quien corresponda según el orden siguiente:

I. Tratándose de personas morales:

a) A las integradas con mayoría de trabajadores del ramo de transporte; y

b) A otras.

II. Tratándose de personas físicas:

a) A trabajadores del ramo de transporte; y

b) A otras personas.

En caso de que dos o más solicitantes se encuentren en igualdad de condiciones, dentro de un mismo grupo de los previstos en este Artículo, la prioridad se determinará en el orden de presentación de las solicitudes.

⁹ Diversas localidades en Gran Bretaña, Noruega, Suecia, Finlandia, Dinamarca, Holanda, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda adoptan este tipo de esquemas. Hensher, D.A. y Wallis I. P. (2005) Competitive Tendering as a Contracting Mechanism for Subsidizing Transport: The Bus Experience, en Journal of Transport Economics and Policy, vol. 39, núm. 3, pp. 295-321.



COMISION FEDERAL
DE
COMPETENCIA

PRESIDENCIA
Oficio PRES-10-096-2013-071

Este esquema de competencia por la obtención de una concesión se implementa en varias localidades¹⁰ y tiene las siguientes características principales:

- Las concesiones se otorgan a través de concursos o licitaciones.
- Generalmente, se acota la duración de las concesiones que se otorgan,¹¹ para permitir la entrada de otras empresas al finalizar su periodo. La vigencia de las concesiones debe ser razonable, a fin de permitir que los concesionarios puedan recuperar la inversión que realizaron.
- Se establecen niveles de calidad, frecuencia del servicio, y tarifas por parte de los concesionarios como parte de las reglas del concurso, las cuales también se tienen que cumplir para no perder la concesión durante su vigencia.¹²

Además, en países de la Unión Europea el proceso para el otorgamiento de concesiones sigue los principios generales de no discriminación, proporcionalidad, transparencia y trato equitativo para los agentes económicos.¹³ En la práctica, esto implica entre otros aspectos:¹⁴

- Hacer públicos los concursos para la asignación de una concesión, a fin de que todas las empresas interesadas puedan participar;
- Especificar cada uno de los pasos en el procedimiento, de tal forma que el concursante tenga información sobre éste de principio a fin y conozca su duración;
- Eliminar cualquier ventaja específica para el concesionario actual, evitando todo tipo de derecho de preferencia; y
- Difundir toda la información relevante sobre el mercado durante el proceso, relacionada con la operación de la ruta o área que se está licitando, de tal forma que se pueda elaborar una propuesta competitiva. Asimismo, obligar a los concesionarios a proporcionar a la autoridad la información de mercado que se les requiera durante la vigencia del contrato.

Este proceso competitivo para el otorgamiento de concesiones genera incentivos para que las empresas que cuentan con una concesión otorguen servicios de calidad, al tiempo de crear

¹⁰ Casos específicos de diseño de políticas de transporte se pueden encontrar en la serie "Conferencias Internacionales sobre Propiedad y Competencia en el Transporte de Pasajeros", University of Sydney. Diferentes casos están disponibles en: <http://www.thredbo-conference-series.org/>

Asimismo, un compendio de experiencias locales con esquemas de competencia por concesiones puede hallarse en "Competition in urban public transport: a world view", Cox y Duthion (2001).

¹¹ La duración de las concesiones en localidades urbanas de países de la OCDE se encuentran en un rango entre 3 y 10 años. Por ejemplo: Reino Unido (5 años), Noruega (6), Suecia (5), Finlandia (5), Dinamarca (4 a 8), Holanda (4 a 6), Australia (10), Nueva Zelanda (3 a 5). Hensher y Wallis (2005), *op. cit.*

¹² Gwilliam, K. M. (2001), "Competition in Urban Passenger Transport in the Developing World" en Journal of Transport Economics and Policy

¹³ Artículo 5º de la regulación (EC) Núm. 1370/2007 de la Comunidad Europea.

¹⁴ Comisión Europea (2008), *op. cit.*



COMISION FEDERAL
DE
COMPETENCIA

PRESIDENCIA
Oficio PRES-10-096-2013-071

incentivos para que las empresas que quieran tener acceso al mercado ofrezcan mejores condiciones, que las empresas ya establecidas.¹⁵

En este sentido, la experiencia reciente en países de la OCDE busca que las concesiones para prestar el servicio público de pasajeros se otorguen a aquellas empresas que ofrezcan mejores condiciones en términos de calidad y precio en el servicio, en beneficio de los usuarios.

Los resultados de este tipo de esquemas de otorgamiento de concesiones en países de la OCDE han sido documentados e incluyen reducciones en costos de operación, mayor número de pasajeros por viaje, mejor calidad del servicio, y mayor frecuencia de servicio en las rutas.¹⁶

Por lo anterior, esta autoridad recomienda incluir en los criterios de asignación de concesiones y rutas para el transporte público de pasajeros que establece el Código, criterios que favorezcan la competencia y libre concurrencia. Lo anterior, puede facilitarse adoptando tres acciones, con base en la experiencia internacional:

1. Someter a concurso el otorgamiento de concesiones. Se sugiere que la asignación de concesiones o rutas se realice a través de un concurso, en el cual se otorgue de forma oportuna, pública y de fácil acceso, la información que resulte necesaria para poder hacer una oferta competitiva.
2. Limitar el tiempo de las concesiones para poder someterlas a concurso. Si bien actualmente las concesiones en el Estado de Aguascalientes tienen una duración de 3 años, éstas pueden ser renovadas subsecuentemente considerando únicamente los requisitos para la obtención.¹⁷ En este sentido, la experiencia en países de la OCDE muestra plazos máximos de concesiones que varían entre 3 y 10 años.¹⁸
3. Establecer los objetivos de servicio que deban de cumplir los interesados en nuevas concesiones, que incorporen calidad, frecuencia de servicio y tarifas, incluyendo mecanismos objetivos, claros y definidos para el ajuste tarifario, así como condicionar el mantenimiento de la concesión a que se cumplan esos objetivos, todo esto en beneficio de los usuarios.

¹⁵ Reino Unido, Holanda y Francia son casos analizados en las ponencias de la Sexta CIPCTP en Ciudad del Cabo, Sudáfrica. Disponible en: <http://www.thredbo-conference-series.org/papers/#thredbo6>

¹⁶ Hensher y Wallis (2005), *op. cit.* y "Contracting in urban public transport" (2008) de la Comisión Europea.

¹⁷ **ARTICULO 630.-** La concesión que se otorgue tendrá vigencia de tres años, pudiendo renovarse de manera subsecuente, siempre y cuando tanto el concesionario como el vehículo reúnan los mismos requisitos que el presente ordenamiento señala para la obtención.

(...)
¹⁸ Hensher y Wallis (2005), *op. cit.* y "Contracting in urban public transport" (2008) de la Comisión Europea.



COMISION FEDERAL
DE
COMPETENCIA

PRESIDENCIA
Oficio PRES-10-096-2013-071

III. Barreras a la entrada en el mercado de taxis

En el artículo 623, fracción II, el Código, limita las concesiones de taxis a una concesión por persona física, como máximo, y no prevé que se puedan conceder este tipo de concesiones a personas morales.¹⁹

Esta autoridad considera que las limitaciones que impone el Código introducen distorsiones al funcionamiento eficiente del mercado, pues se restringe la oferta de servicios en perjuicio de los consumidores.

Al respecto, un estudio de la *Office of Fair Trading* del Reino Unido muestra que en diversos países tales como Estados Unidos, Nueva Zelanda, Noruega, Irlanda, Holanda, Suecia y Canadá, la eliminación de restricciones a la oferta de servicios de taxi mejora la calidad del servicio y genera una mayor variedad en la oferta de servicios para adaptarse a las necesidades de los consumidores.²⁰

En este sentido, limitar el número de concesiones de taxis que pueden obtener las personas físicas, así como excluir a las personas morales de su otorgamiento es una medida que evita que se formen empresas de mayor tamaño en el mercado del servicio público de transporte de pasajeros en vehículos de alquiler. Esto dificulta el aprovechamiento de economías de escala al inhibir los incentivos que tienen los agentes económicos para invertir en infraestructura o mejoras en calidad, en beneficio de los usuarios, tales como sitios de taxi, equipos de radio, o personal para operación por teléfono. Este esquema obliga a las personas físicas que cuentan con una concesión para operar taxis a celebrar acuerdos con otras para poder hacer estas inversiones, generalmente en la forma de asociaciones de taxistas, lo que inhibe la inversión en infraestructura y mejoras en la calidad del servicio.

Por lo anterior, se sugiere modificar el Código para permitir que personas físicas puedan obtener más de una concesión para taxi, así como la participación de las personas morales en este mercado, en beneficio de los consumidores.

¹⁹ **ARTICULO 623.-** Las concesiones para el servicio público de transporte local podrán otorgarse a:

(...)

II. Personas físicas, para el servicio público de transporte de pasajeros en vehículos de alquiler. En éste caso se asignará como máximo una concesión por persona; y

(...)

²⁰ Bekken, J.T. y Longva F. (2003) *Impact of taxi market regulation – an international comparison*, TOI report 658/2003, TOI y Office of Fair Trading (UK)

<https://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%D8I%20rapporter/2003/658-2003/658-2003-el.pdf>



COMISION FEDERAL
DE
COMPETENCIA

PRESIDENCIA
Oficio PRES-10-096-2013-071

IV. Transporte de carga

a) Regulación

El artículo 599 del Código declara de utilidad pública al servicio de transporte de carga, por lo que el Estado tiene la facultad para decidir si se hace cargo directamente del mismo o lo concesiona a particulares.²¹

En el mercado del transporte de carga, los proveedores y consumidores acuerdan libremente las particularidades del servicio en términos de volumen, frecuencia, calidad, precio, entre otras, de acuerdo con las necesidades de cada usuario. En cambio, en el transporte de pasajeros resulta necesario que la autoridad regule la calidad, frecuencia y tarifa del servicio, pues se trata de un servicio público que provee el Estado por sí mismo o a través de terceros, para satisfacer las necesidades de transporte de toda la población.

Esta autoridad considera que permitir a los particulares prestar el servicio de transporte de carga resulta más eficiente, que la prestación del servicio por parte del Gobierno, pues se genera competencia en el mercado.

Cuando existe competencia, las empresas tienen incentivos para maximizar la eficiencia de sus operaciones de manera que puedan ofrecer sus servicios a los consumidores en mejores condiciones de precio, calidad y variedad de servicios, ya que de lo contrario perderían clientes y, por tanto, ventas y utilidades. Lo anterior, debido a que los consumidores elegirán a las empresas que les ofrezcan las mejores condiciones de precio, calidad y variedad o que más se ajusten a sus preferencias.

En este sentido, se sugiere que la ley prevea concesionar la prestación del servicio de transporte de carga a los particulares, a fin de que los usuarios del servicio puedan obtener los beneficios que genera la competencia.

Por otra parte, el artículo 593 del Código define el servicio público de transporte local como "toda actividad organizada con el fin de satisfacer, en forma continua, uniforme, regular y permanente, las necesidades de carácter general de traslado de personas o bienes, por las vías públicas, caminos y carreteras de jurisdicción local, a cambio de una contraprestación, cualquiera que sea el vehículo, sistema, recorrido o modalidad que se utilice para ello".

De esta forma, el transporte de carga se considera como "servicio público de transporte local" sujeto a las mismas regulaciones que el Código prevé para el transporte público de pasajeros. En este sentido, de acuerdo con el artículo 600 del Código, el Ejecutivo del Estado está

²¹ **ARTÍCULO 599.-** *Se declara de utilidad pública el servicio público de transporte local de pasajeros y de carga. La prestación del mismo corresponde al Poder Ejecutivo del Estado, quien decidirá si se hace cargo directamente de un servicio determinado o a través de particulares mediante concesión sujeta al cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que lo rigen.*



COMISION FEDERAL
DE
COMPETENCIA

PRESIDENCIA
Oficio PRES-10-096-2013-071

facultado para regular diversos aspectos del transporte de carga, tales como las rutas, recorridos, frecuencia, tarifas del servicio, entre otras.²²

Al respecto, cuando los particulares prestan el servicio de transporte de carga y en este existen condiciones de competencia, no es necesario que el Estado intervenga en las decisiones de los prestadores del servicio, entre otras, en materia de rutas, precio y frecuencia, pues pueden generarse graves distorsiones al funcionamiento eficiente del mercado del transporte de carga, en perjuicio de los usuarios de este servicio.

Así, para garantizar el funcionamiento eficiente del mercado de transporte de carga es esencial que las empresas transportistas tengan libertad para diseñar las estrategias de negocio que les permitan responder de manera más eficiente a las exigencias de los consumidores, así como a las condiciones cambiantes de los mercados, entre estas decisiones se encuentra la determinación de las especificaciones del servicio.

Para lograr lo anterior, los prestadores de servicio y los consumidores del servicio de transporte de carga deben tener la libertad para determinar, por ejemplo, las rutas, frecuencia y tarifas del servicio, a fin de que el transporte de carga se preste de manera eficiente y los usuarios del servicio obtengan las mejores condiciones, en términos de opciones, precio y calidad.

Por lo anterior, esta autoridad recomienda que el servicio de transporte de carga se concesione a los particulares, así como separar la regulación aplicable al transporte de carga de la regulación del transporte de pasajeros, toda vez que esta modalidad de transporte no presenta los mismos problemas que el transporte de pasajeros. En este sentido, se sugiere otorgar la libertad a los concesionarios del servicio de transporte de carga para determinar las especificaciones del servicio, a fin de generar eficiencia en el mercado en beneficio de los usuarios de este servicio.

²² **ARTÍCULO 600.-** En relación con el servicio público de transporte local, al aplicar este Código y sus reglamentos el Ejecutivo del Estado estará facultado para:

- I. Fijar las bases, condiciones y requisitos a que deba sujetarse la prestación del servicio público de transporte local;
- II. Organizar, distribuir, coordinar, vigilar o modificar el servicio, de acuerdo con las necesidades de los usuarios;
- III. Dictar las medidas necesarias tendientes a mantener la eficiencia y la seguridad del servicio;
- IV. Determinar y modificar, cuando sea necesario, las líneas, rutas, recorridos, horarios, frecuencia y demás especificaciones a que deba sujetarse el servicio público de transporte local de pasajeros y de carga;
- V. Fijar horarios para la circulación de vehículos de transporte de carga, y para las maniobras de carga y descarga en las zonas y calles que para tal efecto se autoricen;
- VI. Determinar las tarifas conforme a las cuales deberá cobrarse el servicio y, en su caso, establecer la forma e instrumentos de medición de tiempo, distancia y otros factores determinantes en la aplicación de las mismas;
- VII. Autorizar, según la modalidad del servicio, el funcionamiento de terminales, talleres, paraderos, cierres de circuito, sitios, bases y estacionamientos, así como fijar o cambiar su ubicación e impedir la ocupación de la vía pública para tales usos; sólo en casos excepcionales y cuando lo estime procedente, podrá autorizar dicha ocupación;

...



COMISION FEDERAL
DE
COMPETENCIA

PRESIDENCIA
Oficio PRES-10-096-2013-071

b) Tarifas

Asimismo, el Código establece en el artículo 600, fracción VI, que el Ejecutivo del Estado estará facultado para determinar las tarifas del servicio de transporte de carga.

La regulación económica que un gobierno puede ejercer imponiendo restricciones a la libertad de los agentes para decidir aspectos tales como las tarifas de sus servicios, debe realizarse de manera excepcional, sólo cuando se justifica por razones específicas y claras, como cuando se presentan graves deficiencias en el proceso de competencia y libre concurrencia.

En este sentido, sin importar la capacidad y los mejores propósitos de la autoridad que pretenda fijar tarifas para el transporte de carga en aras de preservar el interés público, un órgano de gobierno difícilmente sería capaz de establecer precios tan eficientes como los resultantes del funcionamiento de los mercados, debido principalmente a que el regulador carece de la información necesaria y suficiente sobre las condiciones siempre cambiantes de los mercados, la cual solo puede ser conocida por los mismos agentes económicos involucrados.

La libre fijación de tarifas promueve la provisión eficiente de los servicios de transporte de carga, pues crea incentivos para que los concesionarios ofrezcan sus servicios en las mejores condiciones de precio, calidad y variedad a fin de atraer clientes. En este sentido, esta autoridad considera que cuando se concesione el servicio de transporte de carga a los particulares debe prevalecer la libre fijación de tarifas en los servicios de transporte de carga o, en su caso, justificar debidamente los casos en los cuales resultaría necesario regularlas.

Por lo anterior, se recomienda que se elimine del Código la facultad de regular tarifas en el transporte de carga, salvo que existan problemas estructurales o graves deficiencias en el proceso de competencia y libre concurrencia en el transporte de carga del Estado.

c) Acuerdos entre competidores

Por otra parte, el artículo 606 del Código establece lo siguiente:

"ARTICULO 606.- Todo concesionario del servicio público de transporte local podrá celebrar contratos o convenios con otros concesionarios, a fin de hacer transbordos o transferencias de usuarios o de carga; coordinar, enlazar o cambiar los servicios; unificar o combinar el cobro de las contraprestaciones y el boletaje o la documentación que se requiera; compartir terminales, sitios, talleres, almacenes o bodegas, adquirir en común servicios o suministros. Para celebrar dichos contratos o convenios, deberá recabarse en todos los casos la aprobación previa y por escrito del Consejo Estatal del Transporte Público."

Esta disposición podría permitir que los concesionarios de transporte de carga puedan realizar acuerdos para fijar tarifas u otras condiciones del servicio. Lo anterior, constituiría una práctica monopólica absoluta prohibida por la LFCE que en su artículo 9 señala lo siguiente:



COMISION FEDERAL
DE
COMPETENCIA

PRESIDENCIA
Oficio PRES-10-096-2013-071

"Artículo 9o.- Son prácticas monopólicas absolutas los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea cualquiera de los siguientes:

I.- Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto;

II. Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir, comercializar o adquirir sino solamente una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación o transacción de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios;

III.- Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables; o

IV.- Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas.

Los actos a que se refiere este artículo no producirán efectos jurídicos y los agentes económicos que incurran en ellos se harán acreedores a las sanciones establecidas en esta ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere resultar."

Las prácticas monopólicas absolutas, como la fijación de precios entre agentes competidores, son consideradas las más dañinas al proceso de competencia y libre concurrencia, por lo que la legislación de competencia prevé sanciones de hasta el diez por ciento de los ingresos anuales de los agentes involucrados en este tipo de conductas, así como sanciones penales de 3 a 10 años de prisión.

Por ello, esta autoridad recomienda que se elimine al transporte de carga de la disposición del Código antes referida, a fin de evitar que los agentes realicen prácticas monopólicas absolutas.

VI. Conclusión

Esta autoridad recomienda modificar o eliminar todas las disposiciones del Código señaladas en la presente opinión, en virtud de que afectan de manera negativa el proceso de competencia y libre concurrencia y generan graves distorsiones al funcionamiento eficiente de los mercados de transporte público en el Estado de Aguascalientes.

Asimismo, se recomienda modificar el Código para que exista una separación clara entre la regulación aplicable al transporte de carga y al transporte de pasajeros, a fin de evitar que el transporte de carga presente problemas referidos a lo largo de la opinión.

Lo anterior, con el fin de promover un marco regulatorio que tenga como objetivo alcanzar un mayor bienestar para los usuarios de servicios de transporte del Estado de Aguascalientes.



COMISION FEDERAL
DE
COMPETENCIA

PRESIDENCIA
Oficio PRES-10-096-2013-071

En este sentido, esta autoridad manifiesta su entera disposición para colaborar con el Gobierno del Estado de Aguascalientes en los trabajos encaminados a realizar modificaciones a las disposiciones referidas en la presente opinión, con el objeto de que resulten favorables al proceso de competencia y libre concurrencia en los mercados.

La presente opinión se emite con fundamento en los artículos 1, 2, 3, 23, 24, fracciones XI, XVIII y XIX, y 28, fracciones V y VI de la Ley Federal de Competencia Económica, así como en los artículos 1, 5 fracción II, 16 y 18, fracciones IX y XIV del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarle la seguridad de mi atenta consideración.

ATENTAMENTE

EDUARDO PÉREZ MOTTA
PRESIDENTE