

COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA

EXTRACTO del dictamen preliminar del expediente IEBC-002-2015, emitido el once de agosto de dos mil dieciséis.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Comisión Federal de Competencia Económica.- Autoridad Investigadora.- Dictamen Preliminar.- Expediente No. IEBC-002-2015.

EXTRACTO DEL DICTAMEN PRELIMINAR DEL EXPEDIENTE IEBC-002-2015, EMITIDO EL ONCE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECISÉIS

(Versión Pública del Dictamen Preliminar del expediente IEBC-002-2015 disponible en www.cofece.mx)

La AUTORIDAD INVESTIGADORA¹ analizó el mercado del SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA² con dimensión geográfica circunscrita al estado de Sinaloa, una actividad relevante para la economía del estado, ya que se encarga de enlazar la cadena de suministro de diversos sectores al movilizar los insumos hacia la actividad productiva y distribuir ésta hacia sus principales puntos de demanda o almacenaje. Derivado del análisis del marco normativo que regula el régimen dual de concesiones y permisos para prestar el SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA encontró que existen diversas disposiciones normativas en la LTTES³ y el RGLTTES⁴ que constituyen barreras a la competencia y libre concurrencia en el MERCADO INVESTIGADO,⁵ que limitan o impiden la entrada de nuevos competidores o la expansión de los ya existentes, que restringen la integración vertical de otros AGENTES ECONÓMICOS⁶ dedicados principalmente a la industria de la construcción o a la actividad agrícola, normas y actos de autoridades públicas que incentivan o generan situaciones de conflicto de interés, así como la ausencia de un régimen de precios libres de mercado. En consecuencia, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA propone un conjunto de medidas correctivas consistentes en recomendaciones dirigidas tanto al H. CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA⁷ como al GOBERNADOR,⁸ con el objeto de que en el ámbito de sus respectivas competencias, consideren la modificación de las disposiciones normativas correspondientes. En ese respecto, la AUTORIDAD INVESTIGADORA considera dichas recomendaciones como idóneas, proporcionales y eficaces para eliminar los efectos anticompetitivos identificados y que generarán incrementos en la eficiencia del MERCADO INVESTIGADO.

Cabe señalar que la demanda por el SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA se puede considerar como una demanda derivada; es decir, la demanda por dichos servicios se deriva de alguna otra actividad o necesidad. En este sentido, el presente dictamen hace énfasis en las actividades construcción⁹ y agricultura,¹⁰ toda vez que son los sectores o actividades en los que se centra el uso del SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA.

En relación a su estructura, en el dictamen se describen inicialmente los antecedentes de la investigación (sección II), al igual que las consideraciones de derecho que facultan a la AUTORIDAD INVESTIGADORA para la realización de la presente investigación (sección III). Asimismo, se realiza una descripción del MERCADO INVESTIGADO, incluyendo su marco normativo¹¹ y las AUTORIDADES PÚBLICAS¹² que en él intervienen (sección IV).

¹ El órgano de la Comisión Federal de Competencia Económica encargado de desahogar la etapa de investigación y que es parte en el procedimiento seguido en forma de juicio. En el ejercicio de sus atribuciones, estará dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.

² Servicio al público de transporte de carga en general en el estado de Sinaloa, destinado al traslado de mercancías, materiales de construcción, animales y objetos, conforme al artículo 208 de la Ley de Tránsito y Transportes del Estado de Sinaloa.

³ Ley de Tránsito y Transportes del Estado de Sinaloa.

⁴ Reglamento General de la Ley de Tránsito y Transportes del Estado de Sinaloa.

⁵ Mercado del servicio público de transporte de carga en general con dimensión geográfica circunscrita al estado de Sinaloa.

⁶ Toda persona física o moral, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3, fracción I, de la Ley Federal de Competencia Económica.

⁷ La asamblea denominada "Congreso del Estado", en donde se deposita el Poder Legislativo del estado de Sinaloa.

⁸ El titular del Poder Ejecutivo del estado de Sinaloa.

⁹ Principalmente para: **i)** la extracción de materiales pétreos (mármol, arena y grava, piedra de yeso, arcillas, etc.) y; **ii)** la preparación para terrenos de la construcción (desmonte, desyerbe, nivelación de terreno y excavación, y la demolición de edificios y estructuras, etc.).

¹⁰ Hortalizas y granos, principalmente.

¹¹ Constitución Política del Estado de Sinaloa, LTTES y RGLTTES.

¹² Toda autoridad de la Federación, de los Estados, de la Ciudad de México y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y de cualquier otro ente público, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3, fracción III, de la Ley Federal de Competencia Económica.

Con base en el marco normativo del MERCADO INVESTIGADO, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA encontró que las personas físicas y morales interesadas en prestar el SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA requerirán necesariamente de la obtención previa de una concesión otorgada por la DIRECCIÓN,¹³ de la cual emanen uno o varios PERMISOS DE ZONA¹⁴ que se otorgan para autorizar las UNIDADES¹⁵ con las que se prestará el SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA.¹⁶

Posteriormente, se describen las características económicas del MERCADO INVESTIGADO (sección V), así como a los principales AGENTES ECONÓMICOS que participan en el MERCADO INVESTIGADO en donde, atendiendo al criterio de la SCJN¹⁷ referente al concepto y elementos que integran a los GRUPOS DE INTERÉS ECONÓMICO¹⁸ y conforme a la información que obra en el EXPEDIENTE,¹⁹ esta AUTORIDAD INVESTIGADORA considera que cada CONCESIONARIO²⁰ y los PERMISIONARIOS²¹ que derivan o emanan de su concesión, conforman un GRUPO DE INTERÉS ECONÓMICO que participa en el MERCADO INVESTIGADO (sección VI).

Asimismo, se expone la información de la cual se ha allegado esta AUTORIDAD INVESTIGADORA para determinar que la definición del mercado relevante, en su dimensión producto y geográfica, corresponde al SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA en cada uno de los dieciocho municipios que conforman el estado de Sinaloa, tanto para transportar materiales de construcción o materiales pétreos, como para transportar insumos y productos agrícolas, sus derivados y carga en general, en consideración de los siguientes elementos: **i)** el SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA no tiene sustitutos en su dimensión producto; **ii)** por el lado de la demanda, el SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA no tiene sustitutos, puesto que los consumidores no tienen la posibilidad sustituir el servicio en una zona determinada, ya sea por mecanismos de autoprovisión o por acudir a otros modos de transporte; **iii)** por el lado de la oferta, los prestadores de dicho servicio sólo pueden operar (recoger carga) en la zona autorizada para tal efecto; por ello, no es posible abastecer la demanda de dicho servicio desde otros mercados fuera de la zona geográfica autorizada; **iv)** las UNIDADES dedicadas al transporte de materiales de construcción o pétreos no pueden prestar el servicio para transportar insumos y productos agrícolas, sus derivados y carga en general indistintamente, debido a que las características físicas y técnicas de las UNIDADES lo impiden y a la necesidad de un permiso distinto para cada uno de estos servicios en particular; y **iv)** existen barreras a la competencia y libre concurrencia de tipo normativas que impiden que los AGENTES ECONÓMICOS se abastezcan del servicio, a no ser que éste sea prestado por un CONCESIONARIO de cuya concesión emane el PERMISO DE ZONA correspondiente.

¹³ Dirección de Vialidad y Transportes del estado de Sinaloa.

¹⁴ Es permiso de zona la autorización que se otorgue para la explotación de un área determinada del territorio del Estado, con vehículos y conductores especialmente destinados y capacitados para ello, de acuerdo a lo establecido en el artículo 188 de la LTTES.

¹⁵ Vehículo automotor destinado a la transportación de bienes, productos o insumos.

¹⁶ En este sentido, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA identifica la existencia de ochenta y nueve CONCESIONARIOS, de los cuales emanan siete mil doscientos ochenta y cinco PERMISOS DE ZONA. Lo anterior en razón de que derivado del análisis de la información proporcionada por la DIRECCIÓN se pudo observar que el nombre o razón social de dos alianzas era similar. Dichas alianzas son: "Alianza de camioneros y permisionarios de auto transportes de carga y materiales para construcción, en almacenes, zonas federales y carreteras del estado de Sinaloa", con trescientos diecinueve permisos asignados, y la "Alianza de camioneros y permisionarios de autotransportes de carga y materiales para construcción entre almacenes, zonas federales y carreteras del estado de Sinaloa" con cincuenta y tres permisos asignados. Dada la similitud, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA consideró pertinente identificar a ambas como la misma alianza.

¹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁸ Conjunto de personas físicas o morales que tienen intereses comerciales y financieros afines, y coordinan sus actividades para lograr un determinado objetivo común. En la resolución de los amparos en revisión 479/2006, 481/2006, 394/2006, 360/2006, y 478 2006, el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa señaló lo siguiente: "En materia de competencia económica se está ante un grupo de interés económico cuando un conjunto de personas físicas o morales tienen intereses comerciales y financieros afines, y coordinan sus actividades para lograr un determinado objetivo común. Así, aunado a los elementos de interés -comercial y financiero- y de coordinación de actividades, concurren otros como son el control, la autonomía y la unidad de comportamiento en el mercado. En esa tesitura, el control puede ser real si se refiere a la conducción efectiva de una empresa controladora hacia sus subsidiarias, o bien, latente cuando sea potencial la posibilidad de efectuarlo por medio de medidas persuasivas que pueden darse entre las empresas aun cuando no exista vínculo jurídico centralizado y jerarquizado, pero sí un poder real. Bajo esta modalidad -poder latente- es que la autonomía jurídica de las sociedades carece de contenido material, imponiéndose los intereses del grupo o de la entidad económica, entendida como organización unitaria de elementos personales, materiales e inmateriales que persigue de manera duradera un fin económico determinado acorde a los intereses de las sociedades integrantes, es decir, a pesar de la personalidad jurídica propia de cada una de las empresas, éstas se comportan funcionalmente como una sola en el mercado, lo que implica la pérdida de la libertad individual de actuación. Por lo tanto, para considerar que existe un grupo económico y que puede tener el carácter de agente económico, para efectos de la Ley Federal de Competencia Económica, se debe analizar si una persona, directa o indirectamente, coordina las actividades del grupo para operar en los mercados y, además, puede ejercer una influencia decisiva o control sobre la otra, en los términos anotados, sin que sea necesario que se den de manera concomitante."

¹⁹ Los autos de la presente investigación radicada en el expediente IEBC-002-2015.

²⁰ Personas físicas o morales que son titulares de una concesión administrativa para la prestación del servicio de transporte público de carga en general en el estado de Sinaloa, conforme a los artículos 185 y 189 de la LTTES.

²¹ Personas físicas o morales que son titulares de un PERMISO DE ZONA, para la prestación del servicio de transporte público de carga en general en el estado de Sinaloa, conforme al artículo 186 de la LTTES.

Se exponen también los elementos analíticos para resolver sobre condiciones de competencia efectiva en el MERCADO RELEVANTE,²² definido acorde al artículo 58 de la LFCE y que se establecen en el artículo 59 de la LFCE,²³ en correlación con los artículos 7 y 8 de las DISPOSICIONES²⁴ (sección VII). Con base en lo anterior, se determinó preliminarmente que no existen condiciones de competencia efectiva en MERCADO INVESTIGADO, particularmente en cada uno de los dieciocho municipios que conforman el estado de Sinaloa: **i)** para transportar insumos y productos agrícolas, sus derivados, y carga en general y; **ii)** para transportar materiales de construcción o materiales pétreos. Lo anterior, derivado principalmente de la existencia de barreras derivadas de disposiciones jurídicas en el marco normativo aplicable al MERCADO INVESTIGADO.

Tras una exhaustiva investigación, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA determinó preliminarmente que en términos generales, el régimen normativo actual basado en el otorgamiento de concesiones y PERMISOS DE ZONA para prestar el SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA: **i)** limita y restringe la entrada a nuevos competidores, así como la expansión de algunos de los CONCESIONARIOS, con lo que se eliminan las ventajas económicas de una mayor y mejor dinámica de competencia así como los beneficios directos a los usuarios del SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA como lo son: mejoras en la calidad, precios, innovación, variedad, diferenciación, entre otros; **ii)** restringe o impide la integración vertical, en dos formas: vía la obtención y utilización de una concesión para la autoprovisión del SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA y vía la obtención de una autorización para la prestación del TRANSPORTE PARTICULAR;²⁵ y **iii)** no considera un régimen de precios libres de mercado, por el contrario, la LTTES y el RGLTTES establecen un régimen de control de precios donde el GOBERNADOR, previa opinión del CONSEJO TÉCNICO,²⁶ es el encargado de fijar las tarifas que cobran los prestadores del SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA.

Adicionalmente, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA encontró que existen situaciones que fomentan el conflicto de interés y/o algunos actos o disposiciones emitidos por la DIRECCIÓN o el CONSEJO TÉCNICO que pueden resultar en preferencia o trato discriminatorio hacia ciertos CONCESIONARIOS y/o PERMISIONARIOS. La primera de ellas, consiste en que el marco normativo aplicable dispone que la DIRECCIÓN deberá someter a la opinión del CONSEJO TÉCNICO las resoluciones administrativas para el otorgamiento de concesiones nuevas, así como los estudios para la fijación de tarifas, lo que genera una situación de conflicto de interés, considerando que dicho CONSEJO TÉCNICO se integra, entre otros miembros, con oferentes del SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA agrupados en organizaciones estatales (CTM,²⁷ CNC,²⁸ CROC²⁹ y CNOP³⁰), lo cual tiende a modificar sus incentivos en la toma de decisiones al interior del CONSEJO TÉCNICO. La segunda, consiste en que el titular de la DIRECCIÓN es al mismo tiempo PERMISIONARIO, lo que podría generar incentivos para que dicho funcionario se aparte de su interés primario (el correcto desempeño y cumplimiento de sus funciones públicas) al estar influido por un interés secundario (sus actividades privadas como PERMISIONARIO con participación en el mercado).

Asimismo, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA encontró que el marco normativo contempla un procedimiento de conciliación como procedimiento de resolución de controversias entre CONCESIONARIOS y PERMISIONARIOS por motivo de zonas para la prestación del SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA derivadas de la comisión de prácticas de "competencia ruinosa", mismo que puede iniciar a petición de alguno de los "afectados" o por iniciativa de la DIRECCIÓN y que se sustancia con una audiencia de conciliación,³¹ el cual podría tener como efecto el limitar los incentivos de otros AGENTES ECONÓMICOS para entrar o expandirse en el MERCADO RELEVANTE.

Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA también encontró que el marco normativo establece que las solicitudes para el otorgamiento o modificación de las concesiones y PERMISOS DE ZONA se deberán presentar por escrito ante la DIRECCIÓN y dárseles debida publicidad en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, así como en uno de los diarios privados de mayor circulación del lugar más importante de la zona. Lo anterior, a fin de dar

²² Los treinta y seis mercados relevantes identificados en el MERCADO INVESTIGADO, en el que cada mercado relevante en su dimensión producto y geográfica, corresponde al SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA en cada uno de los dieciocho municipios del estado de Sinaloa: i) para transportar materiales de construcción o materiales pétreos; y ii) para transportar insumos y productos agrícolas, sus derivados, y carga en general.

²³ Ley Federal de Competencia Económica.

²⁴ Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica.

²⁵ Aquél que traslada sin retribución, carga que pertenezca al propietario del vehículo, o transporte personas que tengan con aquél una relación de dependencia directa o inmediata de naturaleza económica, educativa o cultural, o bien relacionada con la prestación directa de un servicio en el que el transporte sea un mero accesorio, según lo señalado en el artículo 224 de la LTTES.

²⁶ Consejo Técnico Estatal de Vialidad y Transporte de Sinaloa.

²⁷ Confederación de Trabajadores de México.

²⁸ Confederación Nacional Campesina, A.C.

²⁹ Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos.

³⁰ Confederación Nacional de Organizaciones Populares.

³¹ Artículo 275 del RGLTTES.

oportunidad de que todo tercero al que pudieran “*lesionarse sus derechos*” con el otorgamiento de la concesión o PERMISO DE ZONA solicitado,³² se manifieste y ejerza su derecho de oposición formalmente y por escrito ante la DIRECCIÓN, en un término máximo de veinte días naturales a partir de la última publicación, y exponga lo que a su derecho convenga, aporte las pruebas y alegatos en que funde su oposición,³³ lo cual limita la entrada y la expansión de otros CONCESIONARIOS, PERMISIONARIOS y de AGENTES ECONÓMICOS en el MERCADO RELEVANTE.

Asimismo, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observó que derivado de la falta de competencia vía precios y de la interpretación de la normatividad relacionada a la definición de SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA, se detectó que una de las formas mediante las cuales los usuarios establecen mecanismos de negociación con CONCESIONARIOS ha sido el establecimiento de contratos o “acuerdos de acarreo”. A través de dichos acuerdos de acarreo se asigna una proporción del número de viajes demandados por un gran usuario o grupos de usuarios. Por un lado, en éstos se establece la cantidad o porcentaje de viajes que los CONCESIONARIOS realizan y, por otro lado, se determina la cantidad o porcentaje de viajes que los usuarios realizarán con UNIDADES propias.

En este sentido, en la sección VIII se presenta un análisis integral de los efectos anticompetitivos detectados que las barreras normativas a la entrada y expansión generan al proceso de competencia y libre concurrencia. Derivado del mismo, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA concluyó que las disposiciones jurídicas referidas y contenidas en la LTTES y el RGLTTES constituyen barreras a la competencia y libre concurrencia en términos de la fracción IV del artículo 3 de la LFCE, toda vez que indebidamente impiden o distorsionan el proceso de competencia y libre concurrencia en el MERCADO INVESTIGADO.

En resumen, en la sección VIII se expondrán los siguientes efectos anticompetitivos:

En cuanto al régimen de concesiones y permisos para prestar el SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA:

- Es un sistema proclive a generar ventajas exclusivas a favor de algunos AGENTES ECONÓMICOS, principalmente a aquéllos ya establecidos en el mercado y en detrimento de otros;
- Genera esquemas de negocio ineficientes, como los relacionados con la estructura o conformación del capital y trabajo; e
- Incentiva que no existan plazos específicos para que la DIRECCIÓN responda a solicitudes de otorgamiento de concesión y/o PERMISO DE ZONA.

Respecto al otorgamiento de PERMISOS DE ZONA:

- No se aprovechan las economías de escala inmersas en la actividad del transporte, desperdiciando recursos de los propios oferentes del SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA; y
- No se ajustan la demanda y oferta del servicio, segmentando el mercado y limitando los incentivos para competir por el mercado.

En cuanto a las facultades del GOBERNADOR sobre la determinación de zonas y el número de permisos existentes en cada una de ellas:

- Generan incertidumbre sobre el momento, circunstancias y criterios bajo las cuales se abren o cierran zonas, o se limita el número de permisos.

En cuanto a las facultades del GOBERNADOR para fijar y modificar tarifas:

- Limitan la contestabilidad en el mercado y eliminan los incentivos para la entrada y expansión de los competidores en el mercado;
- Eliminan los incentivos para que los CONCESIONARIOS y PERMISIONARIOS compitan vía precios y por medio de mejoras en la calidad de sus servicios;
- Incentivan el establecimiento de “acuerdos de acarreo” que incrementan los costos de negociación y que derivan en pérdidas tanto para CONCESIONARIOS, PERMISIONARIOS y usuarios del servicio; e
- Incentivan el establecimiento discrecional de sobrepagos y, por lo tanto, incrementos en los costos para los usuarios del servicio.

³² Artículo 231 de la LTTES.

³³ Artículos 229 y 230 de RGLTTES.

En cuanto a las restricciones para que los AGENTES ECONÓMICOS dedicados a otras actividades, como las de construcción o a la actividad agrícola, se autoprovean el servicio de transporte:

- Disminuyen la presión competitiva a los CONCESIONARIOS y PERMISIONARIOS y con ello, se eliminan los incentivos para mejorar el SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA; e
- Incrementan las posibilidades de establecer mecanismos de precios que incurran en una doble marginalización,³⁴ toda vez que los usuarios no pueden internalizar los costos del transporte.

En cuanto a las disposiciones en la LTTES y el RGLTTES que otorgan diversos derechos preferencia a ciertos CONCESIONARIOS y/o PERMISIONARIOS:

- Limitan la entrada de nuevos competidores y la expansión de algunos de los existentes;
- Inhiben los incentivos para mejorar los servicios provistos;
- Impiden a posibles nuevos competidores y a los existentes la realización de planes de inversión sustentados en la resolución favorable de solicitudes de concesión y/o PERMISOS DE ZONA; e
- Incentivan el establecimiento de “acuerdos de acarreo” entre usuarios y prestadores del servicio, en los cuales se fijan los porcentajes de traslados que realizarán cada uno.

En cuanto a las disposiciones normativas que propician situaciones de conflicto de interés, o actos de la DIRECCIÓN y el CONSEJO TÉCNICO que incentivan preferencia hacia algunos CONCESIONARIOS y/o PERMISIONARIOS:

- Crean incentivos para que algunos AGENTES ECONÓMICOS existentes en el mercado sean favorecidos y se restrinja la entrada de nuevos competidores.

Posteriormente, en la sección IX se presenta la propuesta de recomendaciones que esta AUTORIDAD INVESTIGADORA formuló a efecto de eliminar los efectos anticompetitivos detectados, mismas que podrían resultar de aplicación para otras entidades federativas que su normatividad contenga disposiciones jurídicas que pudieran constituir barreras a la entrada y generar efectos anticompetitivos similares a los detectados en la presente investigación. A modo de resumen y con el fin de facilitar la comprensión de las medidas correctivas consistentes en las recomendaciones propuestas por esta AUTORIDAD INVESTIGADORA, a continuación se presenta una tabla que muestra la correspondencia entre las barreras detectadas, los efectos anticompetitivos y su propuesta de medidas correctivas:

Bloque 1		
Barreras a la competencia y libre conurrencia derivadas de las disposiciones contenidas en la LTTES y el RGLTTES	Principales efectos anticompetitivos (EA) que produce	Correspondencia a las recomendaciones propuestas (R)
Régimen de concesiones y permisos para prestar el SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA.	<p>EA1: Es un sistema proclive a generar ventajas exclusivas a favor de algunos AGENTES ECONÓMICOS, principalmente a aquéllos ya establecidos en el mercado y en detrimento de otros;</p> <p>EA2: Genera esquemas de negocio ineficientes, como los relacionados con la estructura o conformación del capital y trabajo; e</p> <p>EA3: Incentiva que no existan plazos específicos para que la DIRECCIÓN responda a solicitudes de otorgamiento de concesión y/o PERMISO DE ZONA.</p>	R1, R2, R6, R7 y R8
Otorgamiento de PERMISOS DE ZONA.	<p>EA4: No se aprovechan las economías de escala inmersas en la actividad del transporte, desperdiando recursos de los propios oferentes del SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA; y</p> <p>EA5: No se ajustan la demanda y oferta del servicio, segmentando el mercado y limitando los incentivos para competir por el mercado.</p>	R3, R4 y R5

³⁴ Doble marginalización se refiere al caso en que cada empresa de la cadena productiva actuando separadamente, como monopolistas, carga una renta monopólica o explotan su poder de mercado en cada nivel de la cadena de comercialización. Dicho problema se corrige mediante la integración vertical.

Facultades del GOBERNADOR sobre la determinación de zonas y el número de permisos existentes en cada una de ellas.	EA6: Generan incertidumbre sobre el momento, circunstancias y criterios bajo las cuales se abren o cierran zonas, o se limita el número de permisos.	R2, R4, R5, R7, R8 y R10
Facultades del GOBERNADOR para fijar y modificar tarifas.	EA7: Limitan la contestabilidad en el mercado, y elimina los incentivos para la entrada y expansión de los competidores en el mercado; EA8: Eliminan los incentivos para que los CONCESIONARIOS y PERMISIONARIOS compitan vía precios, y por medio de mejoras en la calidad de sus servicios; EA9: Incentivan el establecimiento de “acuerdos de acarreo” que incrementan los costos de negociación y que derivan en pérdidas tanto para Concesionarios, Permisionarios y usuarios del servicio; e EA10: Incentivan el establecimiento discrecional de sobrepuestos y, por lo tanto, incrementos en los costos para los usuarios del servicio.	R9 y R11
Disposiciones en la LTTES y el RGLTTES que otorgan diversos derechos preferencia a ciertos CONCESIONARIOS y/o PERMISIONARIOS.	EA11: Limitan la entrada de nuevos competidores y la expansión de algunos de los existentes; EA12: Inhiben los incentivos para mejorar los servicios provistos; EA13: Impiden a posibles nuevos competidores y a los existentes la realización de planes de inversión sustentados en la resolución favorable de solicitudes de concesión y/o PERMISO DE ZONA; e EA14: Incentivan el establecimiento de “acuerdos de acarreo” entre usuarios y prestadores del servicio, en los cuales se fija el porcentaje de traslados que realizará cada uno.	R6, R7, R8 y R10
Bloque 2		
Barreras a la competencia y libre concurrencia generadas por la existencia de disposiciones contenidas en la LTTES y el RGLTTES que se constituyen como restricciones a la integración vertical	Principales efectos anticompetitivos (EA) que produce	Correspondencia a las recomendaciones propuestas (R)
Restricciones para que los AGENTES ECONÓMICOS dedicados a otras actividades, como las de construcción o a la actividad agrícola, se autoproveen el servicio de transporte.	EA15: Disminuyen la presión competitiva a los CONCESIONARIOS y PERMISIONARIOS y con ello, se eliminan los incentivos para mejorar el SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA; e EA16: Incrementan las posibilidades de establecer mecanismos de precios que incurran en una doble marginalización, toda vez que los usuarios no pueden internalizar los costos del transporte.	R12 y R13

Bloque 3		
Barreras a la competencia y libre concurrencia generadas por la existencia de disposiciones contenidas en la LTTES y el RGLTTES generan o facilitan situaciones de conflicto de interés	Principales efectos anticompetitivos (EA) que producen	Correspondencia a las recomendaciones propuestas (R)
Disposiciones normativas que propician situaciones de conflicto de interés, o actos de la DIRECCIÓN y el CONSEJO TÉCNICO que incentivan preferencia hacia algunos CONCESIONARIOS y/o PERMISIONARIOS.	EA17: Crean incentivos para que algunos AGENTES ECONÓMICOS establecidos sean favorecidos.	R14

De conformidad con el segundo párrafo de la fracción III del artículo 94 de la LFCE, en el presente dictamen preliminar, a manera de medidas correctivas, se proponen las recomendaciones (sección IX) que la AUTORIDAD INVESTIGADORA considera necesarias para eliminar las restricciones al funcionamiento eficiente del MERCADO INVESTIGADO. En ese sentido, con fundamento en los artículos 26, 27, 28, fracción XI y 94, fracción III, con relación a la fracción VII, inciso a) de la LFCE, así como 12 de las DISPOSICIONES, las medidas correctivas propuestas por esta AUTORIDAD INVESTIGADORA resultan idóneas y económicamente viables para eliminar los problemas de competencia identificados y generan incrementos en eficiencia en los mercados.

En ese sentido, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA estima que las medidas correctivas propuestas son también efectivas al considerarse como soluciones integrales y comprehensivas para resolver los efectos anticompetitivos detectados, lo anterior atendiendo al examen de eficacia, en términos del artículo 12 de las DISPOSICIONES.

Adicionalmente, las medidas correctivas propuestas consisten en recomendaciones dirigidas a AUTORIDADES PÚBLICAS³⁵ y no se traducirán, en su caso y de resolver en ese sentido el PLENO, en órdenes³⁶ (en sentido impositivo) dirigidas a algún(os) AGENTE(S) ECONÓMICO(S) en particular, por lo que no resulta de aplicación el examen de mínima restricción en términos de lo dispuesto por el artículo 12, fracción II, de las DISPOSICIONES.

No obstante lo anterior, siguiendo un principio de exhaustividad en el análisis y con el objetivo de dar cuenta de las implicaciones e impacto que las recomendaciones propuestas tendrían para los AGENTES ECONÓMICOS participantes y relacionados con el MERCADO INVESTIGADO, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA analizó las alternativas de medidas correctivas que se desprenden del EXPEDIENTE. En dicho sentido, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA tuvo conocimiento de cuatro propuestas de reforma a la LTTES elaboradas por diversas sociedades y asociaciones civiles relacionadas con el MERCADO INVESTIGADO y presentadas ante el H. CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA. Estos documentos obran en el EXPEDIENTE y fueron proporcionados por el Presidente de la Delegación Sinaloa de la CMIC y el Tesorero de la Delegación Sinaloa Norte de la CMIC, como anexos entregados durante las comparecencias voluntarias en las que participaron. Cabe aclarar que este conjunto de alternativas no resultaron ser medidas suficientes para resolver los problemas de competencia identificados, por lo que no satisfacen el principio de proporcionalidad.

En resumen, las recomendaciones que esta AUTORIDAD INVESTIGADORA propone que se realicen son las siguientes:

- **Bloque 1:** Propuesta de recomendaciones que buscan eliminar las barreras a la competencia y libre concurrencia derivadas de las disposiciones contenidas en la LTTES y el RGLTTES.

R1: Unificar régimen de concesión - PERMISO DE ZONA en el mismo titular. Eliminar restricciones en las concesiones por tipo de carga.

³⁵ En dicho sentido, las recomendaciones propuestas se dirigen tanto al H. CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA y al GOBERNADOR, con el objetivo de que, en el ámbito de su competencia, la modificación de disposiciones normativas en el sentido propuesto sea congruente entre los ordenamientos jurídicos aplicables.

³⁶ En términos del inciso b) de la fracción VII del artículo 94 de la LFCE.

R2: Eliminar las restricciones en el número de concesiones o permisos³⁷ por titular.

R3: Eliminar el otorgamiento de PERMISOS DE ZONA, ampliando su alcance geográfico a los límites propios del estado de Sinaloa y eliminar el procedimiento de cierre de zona.

R4: Eliminar las facultades del GOBERNADOR para determinar el no otorgamiento de concesiones o permisos hasta nuevo aviso, por considerar la demanda adecuadamente satisfecha.

R5: Eliminar las facultades de la DIRECCIÓN para determinar el número de permisos necesarios por zona autorizada.

R6: Eliminar cualquier derecho de preferencia en el otorgamiento de nuevas concesiones, a aquellos que “garanticen la calidad” en la prestación del SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE TRANSPORTE DE CARGA, en términos de pertenecer a alianzas, uniones y asociaciones en general. Establecer únicamente criterios objetivos.

R7: Eliminar cualquier derecho de preferencia por antigüedad en la renovación de concesiones, a sus actuales titulares. Establecer únicamente criterios objetivos.

R8: Establecer plazos claros para que la DIRECCIÓN emita sus resoluciones en el caso de solicitud y renovación de concesiones o permisos.

R9: Eliminar las facultades del GOBERNADOR para fijar y modificar las tarifas discrecionalmente. Establecer régimen de precios libres de mercado.

R10: Eliminar el “procedimiento de oposición” ante la solicitud o modificación de concesiones o permisos sustanciado ante la DIRECCIÓN, y con ello, el requisito de publicidad de las mismas.

R11: Eliminar el “procedimiento conciliatorio” ante la DIRECCIÓN, por prácticas de “competencia ruinosa”.

- **Bloque 2:** Propuesta de recomendaciones que buscan eliminar las barreras a la competencia y libre concurrencia generadas por la existencia de disposiciones contenidas en la LTTES y el RGLTTES que se constituyen como restricciones a la integración vertical.

R12: Eliminar cualquier restricción a la integración vertical. Eliminar la limitación a “activos fijos” para el Transporte Particular.

R13: Eliminar la sanción de perder la obra o las mercancías en favor del estado, en caso de no cumplir con lo anterior.

- **Bloque 3:** Propuesta de recomendaciones que buscan eliminar las barreras a la competencia y libre concurrencia generadas por la existencia de disposiciones contenidas en la LTTES y el RGLTTES que generan o facilitan situaciones de conflicto de interés.

R14: Eliminar el conflicto de interés en la DIRECCIÓN, generado por el carácter simultáneo del titular de la DIRECCIÓN como PERMISIONARIO.

Por su parte, en atención al último párrafo del artículo 94 de la LFCE y en relación con las eficiencias derivadas de la implementación de las medidas correctivas o recomendaciones propuestas que buscan eliminar barreras a la entrada y expansión, en resumen, se destaca lo siguiente:³⁸

1. Entre los principales beneficios, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA destaca la generación de certidumbre jurídica para los competidores y posibles entrantes al mercado, lo que derivará en mayor inversión tanto en el sector transporte como en diversos sectores productivos del estado de Sinaloa que utilizan el SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA como insumo, así como mayor calidad en el servicio, innovación, diferenciación, entre otros.
2. Respecto de la calidad y obsolescencia del equipo de transporte, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA considera que con la adopción de las recomendaciones propuestas, se espera el ingreso de más competidores al mercado y, con ello la apertura de un proceso competitivo por la prestación del SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA. Adicionalmente, y derivado de la presión competitiva que los nuevos entrantes ejercerían sobre los actuales oferentes del mismo, éstos tendrán los incentivos suficientes para mejorar su flota, en términos de antigüedad y calidad, ofreciendo con ello mayores

³⁷ En lo sucesivo y donde aplique, se hará referencia únicamente a concesiones o permisos para la prestación del SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA, toda vez que con la adopción la recomendación número uno, sería innecesario considerar a las concesiones y a los permisos en forma independiente y simultánea.

³⁸ En este sentido, las eficiencias se exponen de manera general y sin distinciones por segmento de mercado, ya que se esperan efectos similares en cada modalidad de transporte al llevar a cabo las recomendaciones propuestas.

capacidades tecnológicas y proveyendo mejores servicios a sus clientes. Lo anterior, considerando que el promedio de la flota para las UNIDADES dedicadas a la construcción es de veintisiete años, mientras que para las UNIDADES dedicadas a la agricultura es de treinta y cinco años, es decir más de diez años que el promedio de la flota a nivel nacional y superior en más de diez años comparado con países como Francia y Estados Unidos de América.

3. Adicionalmente, se estima que con la renovación de UNIDADES se acompañaría de servicios de mayor calidad al incorporar los avances tecnológicos propios del nuevo año modelo de la UNIDAD, generando además ahorros para los propios oferentes del SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA, en los siguientes términos:³⁹ **i)** tiempo de recorrido, una UNIDAD nueva por lo general recorre entre diez mil y treinta y cinco mil kilómetros anuales, más que las UNIDADES con mayor edad; **ii)** ahorro en el consumo de combustible,⁴⁰ el cual varía entre 8% y 12% del gasto anual de combustible por UNIDAD (aproximadamente cinco mil litros de diésel por año); **iii)** ahorros en el mantenimiento en los primeros años de operación de la UNIDAD, en donde el ahorro en este rubro varía entre el 32% y el 40% del monto anual; y **iv)** mayor disponibilidad de la UNIDAD al reducirse los tiempos en el taller mecánico;
4. Adicionalmente y para el caso del SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA para transportar insumos y productos agrícolas, sus derivados, y carga en general, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA tiene conocimiento sobre el:

“(…) servicio ineficiente que prestan las alianzas de transportistas, (…) las unidades de las alianzas no satisfacen adecuadamente los requerimientos de servicio de transporte. (…) ante estas situaciones de incapacidad, insuficiencia e ineficiencia, las alianzas ejercen su poder de veto para la utilización de transportes alternativos que brinden solución a las necesidades apremiantes de los productores socios y en general de todo tipo de productores agrícolas.”⁴¹

5. Por lo anterior, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA considera que la entrada de nuevos competidores incentivaría a los oferentes actuales a prestar el SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA para transportar insumos y productos agrícolas, sus derivados, y carga en general con mayor calidad, dada la presión competitiva que los nuevos entrantes ejercerían sobre los proveedores del servicio previamente establecidos en el mercado.
6. Por su parte, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA considera que al establecer plazos claros y predeterminados para la resolución por parte de la DIRECCIÓN de las solicitudes de concesiones incentivará la entrada al mercado y con ello inversión, ya que los solicitantes podrían invertir en otros proyectos mientras se espera la resolución, con la seguridad de contar con los recursos cuando ésta sea resuelta. Además, a los CONCESIONARIOS actuales, les permitirá contar con planes de negocio más certeros, ya que tendrán la previsibilidad de los plazos en los que su capacidad podría aumentar.
7. Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA considera que con la eliminación del otorgamiento de PERMISOS DE ZONA, los prestadores del SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA podrían recoger carga en un municipio e ir a otro y regresar o recoger con carga de este último municipio. Por dicha razón, los ingresos obtenidos por el segundo viaje, coadyuvarían a cubrir el costo de combustible y los costos derivados del desgaste de la UNIDAD, generando ahorros por economías de escala. En dicho sentido, el permitir que los oferentes operen en todo el estado de Sinaloa, además de crear eficiencias a sus usuarios, generaría beneficios para los propios prestadores del SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA ya que tendrá la facultad de moverse a las zonas en donde la demanda por sus servicios sea mayor.
8. Finalmente, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA estima que con la adopción de las recomendaciones propuestas en el presente dictamen, se lograría un efecto similar para el SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA al que ocurrió con la liberalización y desregulación del SERVICIO PÚBLICO FEDERAL DE TRANSPORTE DE CARGA en términos de nuevos entrantes y aumento en la oferta en la prestación del mismo.

³⁹ Folio 007253 del EXPEDIENTE.

⁴⁰ “De acuerdo con la experiencia de empresas europeas, por cada peso ahorrado en términos de combustible se logra un ahorro de hasta cuatro pesos en los demás renglones mencionados. Sin considerar la disminución del margen de utilidad cuando se tiene la unidad inmovilizada, en lugar de transportar flete”, de acuerdo con el IMT.

⁴¹ Folio 004308 del EXPEDIENTE.

Por su parte, en atención al último párrafo del artículo 94 de la LFCE y en relación con las eficiencias derivadas de la implementación de las recomendaciones propuestas que buscan eliminar las restricciones a la integración vertical, en resumen, se destaca lo siguiente:

9. Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA considera que si los AGENTES ECONÓMICOS constructores y agricultores pudieran autoproveerse el SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA e incluso ofrecer dicho servicio a otros usuarios, además de los beneficios propios de la integración vertical, se generarían presiones competitivas a los prestadores del SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA para transportar materiales de construcción o materiales pétreos y para transportar insumos y productos agrícolas, sus derivados, y carga en general, generando reducción en los costos y con ello posibilitando la oferta del servicio a un menor precio en ambos segmentos.
10. Adicionalmente, se estima que se crearían incentivos suficientes a los oferentes del SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA para elevar la calidad del mismo y en conjunto con la liberalización de las tarifas se crearía una disminución en las mismas. En conjunto, se considera que las recomendaciones anteriores generarán eficiencias y beneficios tanto para los prestadores del SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA, como para los usuarios del servicio y el estado de Sinaloa en general, toda vez que las mismas pretenden crear certeza jurídica y brindar los incentivos necesarios para implementar innovaciones, y eficiencias lo que atraería mayor inversión al estado.

En atención al último párrafo del artículo 94 de la LFCE y en relación con las eficiencias derivadas de la implementación de las recomendaciones propuestas que buscan eliminar el régimen de control de precios o tarifas, en resumen, se destaca lo siguiente:

1. Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que, a nivel federal, cuando se liberalizó el SERVICIO PÚBLICO FEDERAL DE TRANSPORTE DE CARGA los precios por el servicio disminuyeron en un rango entre 5% y 15% a partir de mil novecientos ochenta y nueve. Asimismo, se incorporaron avances tecnológicos y las empresas grandes basaron sus servicios en contratos de largo plazo y cubriendo las rutas principales.⁴²
2. Además, cuando se liberalizó el SERVICIO PÚBLICO FEDERAL DE TRANSPORTE DE CARGA se lograron establecer nuevas modalidades complementarias del SERVICIO PÚBLICO FEDERAL DE TRANSPORTE DE CARGA, como fueron los contratos exclusivos con clientes grandes, cooperación con otros operadores para mejorar la utilización de la capacidad de regreso, acuerdos de intercambio con otros operadores para ampliar el alcance geográfico, personal especializado y procesos estandarizados, para el establecimiento de mejores redes de conexión, servicios complementarios y mantenimiento y renovación de flota vehicular.⁴³ En este sentido, en el estado de Sinaloa, los precios del SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA podrían diferenciarse por la calidad de los mismos servicios ofrecidos; de esta forma, los CONCESIONARIOS tendrían los incentivos de incorporar avances tecnológicos en sus UNIDADES, mejorar la calidad con que ofrecen el servicio, por ejemplo, ofreciendo mayor rapidez y seguridad en sus entregas, mayor exactitud en los tiempos de entrega, mayor cuidado de las mercancías transportadas. Así, los CONCESIONARIOS tendrían los incentivos para diferenciarse, innovar y encontrar mejores formas de prestar el servicio, ya que cobrarían sus tarifas con base en las condiciones del servicio ofrecido.
3. Finalmente, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA estima que con la eliminación de los PERMISOS DE ZONA, las UNIDADES podrán realizar cargas en diferentes orígenes, es decir, podrán ir de un municipio A, al municipio B y del municipio B a cualquier otro, lo que permitirá aprovechar las economías de escala mencionadas anteriormente.

En atención al último párrafo del artículo 94 de la LFCE y en relación con las eficiencias derivadas de la implementación de las recomendaciones propuestas que buscan eliminar las situaciones de conflicto de interés, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA estima que se eliminarían las distorsiones al proceso de libre competencia y concurrencia generadas por dichas situaciones de conflicto de interés, principalmente las derivadas de dificultar el procedimiento para el otorgamiento de concesiones para la prestación del SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA y/o PERMISOS DE ZONA, favoreciendo intereses personales, familiares o de negocios, y dificultando el acceso al SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE CARGA y con ello impidiendo la entrada y expansión de competidores, actuales o nuevos, a los municipios en los que presta servicios el CONCESIONARIO.

El Titular de la Autoridad Investigadora, **Carlos Mena Labarthe**.- Rúbrica.

⁴² Folios 006452 y 006453 del EXPEDIENTE.

⁴³ Folios 006454 y 006455 del EXPEDIENTE.