

COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA

DATOS relevantes de la resolución emitida en el expediente IEBC-002-2015 por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Comisión Federal de Competencia Económica.- Secretaría Técnica.- Oficio ST-CFCE-2017-146.

"DATOS RELEVANTES DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL EXPEDIENTE IEBC-002-2015 POR EL PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA."

Con fundamento en los artículos 28, párrafo primer, segundo, décimo cuarto, vigésimo, fracción I, vigésimo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, "CPEUM"); 1,2,3,4,10,12, fracciones I, X, XI y XXX, 57, 58, y 94, de la Ley Federal de Competencia Económica (en adelante, "LFCE");⁵ 1,2 y 11 de las Disposiciones Regulatorias de la LFCE (en adelante, "DRs");⁶ y 1,4, fracción I, 5, fracciones I, VI, VII y XXXIX, 6,7,8 del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante, "ESTATUTO"),⁷ el Pleno de esta Comisión Federal de Competencia Económica emitió el veintitrés de febrero de dos mil diecisiete la resolución en el expediente IEBC-002-2015 (en adelante, "EXPEDIENTE"), relativo a una investigación iniciada para determinar la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia, cuyos datos relevantes se expresan a continuación:

I. Antecedentes

El veintiséis de marzo de dos mil quince, el titular de la Secretaría de Economía del Gobierno Federal presentó ante la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante, "COFECE"), un escrito mediante el cual solicitó el inicio de un procedimiento de investigación previsto en el artículo 94 de la LFCE, argumentando la existencia de elementos que hacen suponer que no existen condiciones de competencia efectiva en el mercado de servicio de transporte público de materiales para la construcción en el estado de Sinaloa.

El cinco de junio de dos mil quince, el titular de la Autoridad Investigadora de la COFECE emitió el acuerdo de inicio del procedimiento señalado en el artículo 94 de la LFCE, al advertir la existencia de elementos suficientes que hacen suponer que no existen condiciones de competencia efectiva en el MERCADO INVESTIGADO.

El once de agosto de dos mil dieciséis, la Autoridad Investigadora emitió el Dictamen Preliminar (en adelante, "DP") mediante el cual señaló la existencia de elementos para determinar preliminarmente la falta de condiciones de competencia efectiva en los mercados relevantes que genera efectos anticompetitivos y propuso recomendaciones para eliminar las barreras a la competencia en dicho mercado.

El dieciséis de enero de dos mil diecisiete, el titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos emitió un acuerdo mediante el cual tuvo por integrado el EXPEDIENTE a partir del trece de enero de dos mil diecisiete para los efectos a que se refiere el artículo 94, fracción VII de la LFCE.

II. CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- El Pleno de la COFECE es competente para resolver sobre los procedimientos para determinar la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia, con fundamento en los artículos citados en el proemio de la resolución.

SEGUNDA.- En el DP se analizaron principalmente los elementos que se señalaron en el extracto del mismo que fue publicado en el DOF el diecisiete de agosto de dos mil dieciséis.

III. MERCADO INVESTIGADO

En el DP se definió que el mercado investigado es el servicio público de transporte de carga en general con dimensión geográfica circunscrita al estado de Sinaloa (en adelante, "SERVICIO ESTATAL").

1. Marco jurídico del MERCADO INVESTIGADO.

Los elementos jurídicos que permiten definir al MERCADO INVESTIGADO son: (i) los ordenamientos normativos específicos aplicables al SERVICIO ESTATAL; y (ii) las Autoridades Públicas encargadas de regular el MERCADO INVESTIGADO.

2. Características económicas del MERCADO INVESTIGADO.

En dicho apartado de la resolución se describen, por una parte, las características económicas del autotransporte de carga y por otra, las características económicas específicas de la oferta y la demanda del SERVICIO ESTATAL para la delimitación del MERCADO INVESTIGADO.

⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación (en adelante, "DOF"), el veintitrés de mayo de dos mil catorce.

⁶ Publicadas en el DOF el diez de noviembre de dos mil catorce y reformadas mediante acuerdo publicado en el DOF el cinco de febrero de dos mil dieciséis.

⁷ Publicado en el DOF el ocho de julio de dos mil catorce.

El DP analiza la oferta del SERVICIO ESTATAL señalando apartados específicos sobre: (i) las concesiones para prestar el servicio; (ii) los PERMISOS DE ZONA; (iii) tipos de UNIDADES, y (iv) determinación de precios y tarifas.

El DP analiza la demanda del SERVICIO ESTATAL señalando apartados específicos sobre: (i) actividades productivas en el estado de Sinaloa; (ii) importancia para la agricultura; (iii) importancia para la industria de la construcción; y (iv) importancia en los puertos marítimos.

IV. MERCADO RELEVANTE

Existen treinta y seis mercados relevantes, correspondientes al SERVICIO ESTATAL que se presta en cada uno de los dieciocho municipios de Sinaloa para transportar: i) materiales de construcción o materiales pétreos, y ii) insumos y productos agrícolas, sus derivados y carga en general (en adelante, "MERCADOS RELEVANTES")

Lo anterior, toda vez que: (i) los consumidores o usuarios no tienen la posibilidad de acceder a sustitutos para el SERVICIO ESTATAL en el tiempo requerido; (ii) los proveedores en el mercado no pueden efectuar servicios sin contar con una concesión o un permiso, ni ofrecer servicios distintos a los que fueron expresamente autorizados en la zona delimitada de su concesión o permiso; (iii) los prestadores del SERVICIO ESTATAL sólo pueden operar en la zona autorizada para tal efecto; y (iv) existen normas que impiden que los consumidores se abastezcan del servicio desde otros mercados.

V. ANÁLISIS DE CONDICIONES DE COMPETENCIA EFECTIVA EN LOS MERCADOS RELEVANTES.

Derivado de los criterios establecidos en los artículos 59 de la LFCE, en correlación con los artículos 7 y 8 de las DRs, se concluye que no existen condiciones de competencia efectiva en los MERCADOS RELEVANTES.

En la resolución se analizaron, conforme al artículo 59 de la LFCE: (i) las participaciones de mercado y capacidad para fijar precios o restringir el abasto; (ii) la existencia de barreras a la entrada; (iii) existencia y poder de los competidores; (iv) posibilidades de acceso de los agentes económicos y sus competidores a fuentes de insumo; (v) comportamiento reciente de los agentes económicos; y (vi) otros elementos.

Barreras de entrada

El análisis de las barreras de entrada se realizó con base en cuatro apartados de la resolución: (a) barreras económicas de entrada; (b) barreras normativas de entrada; (c) limitaciones en los mercados internacionales; y (d) restricciones constituidas por prácticas realizadas por los agentes económicos participantes en los MERCADOS RELEVANTES.

No se encontraron elementos que permitieran determinar la existencia de barreras a la entrada a los MERCADOS RELEVANTES de tipo económico o limitaciones en los mercados internacionales. Asimismo, se determinó que los mecanismos mediante los cuales los concesionarios y permisionarios existentes podrían evitar la entrada de nuevos competidores derivan de la regulación establecida en la Ley de Tránsito y Transportes del Estado de Sinaloa (en adelante, "LTTES") y el Reglamento General de la LTTES (en adelante, "RGLTTES").

Barreras normativas

La LTTES y el RGLTTES contienen artículos, fracciones, incisos o texto que constituyen barreras a la entrada de nuevos competidores y que pueden agruparse en: (i) barreras normativas que están asociadas al régimen de concesiones y al otorgamiento de permisos de zona; y (ii) barreras normativas que generan o incentivan situaciones de conflicto de interés en el Consejo Técnico Estatal de Vialidad y Transporte de Sinaloa (en adelante, "CONSEJO TÉCNICO")

En el análisis de las barreras a la entrada de carácter normativo, se distinguen aquellas que fueron consideradas durante la etapa de investigación y plasmadas dentro del DP de aquellas barreras normativas cuyo análisis se realizó de manera posterior al DP y durante la segunda etapa del procedimiento.

1. Barreras normativas analizadas en el DP

(a) Régimen de concesiones y permisos de zona

- (i) Necesidad de realizar estudios socioeconómicos y técnicos para determinar la posibilidad de prestar el SERVICIO ESTATAL.
- (ii) Confusión del trámite y de los plazos necesarios para obtener concesiones y permisos.
- (iii) Los permisos están necesariamente vinculados a una concesión
- (iv) Otorgamiento de permisos de zona
- (v) Criterios de preferencia
- (vi) Limitación en el número de concesiones y permisos otorgados para prestar el SERVICIO ESTATAL.
- (vii) Facultades del Gobernador para abrir o cerrar zonas para prestar el SERVICIO ESTATAL o de negar solicitudes para obtener nuevas concesiones o permisos de zona.
- (viii) Facultades del Gobernador para modificar el número de permisos de zona.

- (ix) Procedimiento de conciliación entre CONCESIONARIOS y PERMISIONARIOS por 'competencia ruinosa'
 - (x) Facultades del Gobernador para fijar y modificar tarifas
 - (xi) Derecho de oposición ante solicitudes para la obtención o modificación de concesiones para prestar el SERVICIO ESTATAL y permisos de zona
 - (xii) Barreras normativas para la integración vertical
2. Barreras normativas adicionales a las detectadas en el DP
- (xiii) Vigencia de las concesiones
 - (xiv) Otras restricciones a las solicitudes de concesión
 - (b) Disposiciones que generan o incentivan situaciones de conflicto de interés que involucran al CONSEJO TÉCNICO.
 - (i) Opinión del CONSEJO TÉCNICO para obtener una concesión o permiso de zona
 - (ii) Derecho de oposición y publicación de solicitudes

Actos o disposiciones jurídicas que discriminen en el otorgamiento de estímulos, subsidios o apoyos a ciertos productores, comercializadores, distribuidores o prestadores de servicios.

Derivado del análisis realizado conforme al artículo 7, fracción VII de las DRs se determinó la existencia de elementos que sugieren la existencia de actos de las autoridades públicas que podrían configurar barreras a la entrada para nuevos competidores en los MERCADOS RELEVANTES, toda vez que existen situaciones de conflicto de interés y/o algunos actos o disposiciones emitidos por la Dirección de Vialidad y Transportes del estado de Sinaloa (en adelante, "DIRECCIÓN") o el CONSEJO TÉCNICO, que pueden resultar en preferencia o trato discriminatorio hacia ciertos concesionarios y/o permisionarios, como los siguientes:

- (a) Nombramiento del titular de la DIRECCIÓN.
- (b) Plazos no establecidos en la regulación
- (c) Publicación de solicitudes

Del análisis de las condiciones de competencia efectiva en los MERCADOS RELEVANTES se demostró que: (i) existe una alta concentración en los MERCADOS RELEVANTES; (ii) existen indicios de que los agentes económicos establecidos pueden fijar precios y restringir el abasto unilateralmente sin que los competidores puedan contrarrestarlos, debido a la existencia de barreras a la entrada o expansión en los MERCADOS RELEVANTES; (iii) las principales barreras de entrada consisten en disposiciones jurídicas o actos de los reguladores estatales que impiden la entrada de nuevos entrantes o la expansión de los ya existentes, modifican los incentivos de los transportistas al eliminar la competencia por precios; impiden el uso eficiente de las UNIDADES impidiendo la integración vertical, y permiten conflictos de interés en el mercado; y (iv) el efecto de la reglamentación hace que los mercados se fragmenten, lo que impide el aprovechamiento de las eficiencias de esta actividad económica y tiene efectos en el nivel de concentración del mercado.

VI. EFECTOS ANTICOMPETITIVOS DERIVADOS DE LA EXISTENCIA DE BARRERAS NORMATIVAS A LA ENTRADA Y LA EXPANSIÓN

Del análisis sobre la normatividad que regula el SERVICIO ESTATAL, se detectan diversos efectos sobre las condiciones de competencia y libre concurrencia, los cuales pueden reforzarse o complementarse mutuamente. Para facilitar la exposición de los efectos, éstos se ordenan y explican en la presente sección, de la siguiente manera:

- 1) Disminución de la competencia entre participantes, a través de:
 - 1.1. La reducción artificial del número de competidores, y
 - 1.2. La segmentación artificial del mercado,
- 2) Limitación de las posibilidades de competir de nuevos y potenciales participantes, al:
 - 2.1. Restringir directamente la entrada de nuevos participantes, e
 - 2.2. Incrementar los costos para obtener las concesiones y permisos de zona.
- 3) En última instancia, distorsión de los precios y calidad de los servicios, al:
 - 3.1. Provocar que los usuarios paguen mayores precios, y
 - 3.2. resultar en una menor calidad del SERVICIO ESTATAL.

VII. RECOMENDACIONES A LAS AUTORIDADES PÚBLICAS

Las barreras detectadas en la resolución se traducen en un obstáculo para fomentar el proceso de competencia entre los agentes económicos que ya participan en los MERCADOS RELEVANTES por dedicarse a la prestación del SERVICIO ESTATAL, así como los potenciales competidores que podrían ejercer presión competitiva a los ya existentes, en caso de permitírseles la entrada o expansión a los MERCADOS RELEVANTES.

En consonancia con lo anterior, se recomienda al Congreso de Sinaloa realizar las reformas legislativas necesarias en la LTTEs, y al Gobernador se le recomienda realizar los cambios regulatorios necesarios en el RGLTTEs, el RISGG, así como cualquier otro ordenamiento que resulte aplicable, para la aplicación de las disposiciones de la LTTEs, que, en su caso, modifique el Congreso de Sinaloa, como consecuencia de las siguientes recomendaciones.

1. Eliminación del actual régimen de concesiones y permisos de zona para prestar el SERVICIO ESTATAL para sustituirlo por la adopción de un régimen único de permisos.
 - 1) Existencia de una sola figura jurídica para la prestación del SERVICIO ESTATAL, la figura de Permiso y Permisionario.
 - 2) Libertad de los permisionarios para prestar sus servicios a lo largo de diferentes municipios del estado de Sinaloa.
 - 3) Otorgamiento de Permisos (entrada al MERCADO INVESTIGADO), con base al cumplimiento de requisitos de carácter técnico, financiero y de seguridad, los cuales sean prestablecidos, claros, razonables, fácilmente verificables y aplicables a todos los interesados.
 - 4) Libertad de los agentes económicos para la autoprovisión o integración vertical del servicio de transporte de carga.
 - 5) Libertad para la prestación de servicios por parte de los permisionarios y agentes que se autoproveen dichos servicios.
2. Establecimiento de procedimientos para que la DIRECCIÓN resuelva las solicitudes de permiso respectivo que den claridad, certeza, objetividad y previsibilidad, en particular referente a tiempos ciertos y razonables.
3. Determinación de los precios del servicio de acuerdo a las condiciones de mercado y sin la intervención de los prestadores ya existentes.
4. Establecimiento de mecanismos y normas que impidan el conflicto de interés.

Por otra parte, el Gobernador y el Congreso de Sinaloa deberán realizar lo siguiente:

- (i) Informar a esta COFECE las acciones que han realizado para cumplir con las acciones necesarias y actos de autoridad que, en el ámbito de sus atribuciones, deberán realizar con el objetivo de eliminar las barreras a la competencia descritas en la resolución, en términos de lo dispuesto por el artículo 95 de la LFCE, para lo cual se les concede un plazo de veinte días hábiles.
- (ii) Elaborar de manera periódica un informe mediante el cual indiquen las acciones tendientes al cumplimiento de la obligación de eliminar las barreras a la competencia descritas en la resolución. Dicho informe deberá ser presentado dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes calendario y hasta que se hayan eliminado por completo las barreras a la competencia señaladas en la resolución.
- (iii) Eliminar por completo las barreras a la competencia descritas en la resolución, para lo cual cuentan con el plazo de un año contado a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución.

En caso de incumplir con cualquiera de las obligaciones descritas en los párrafos que anteceden, esta COFECE podrá imponerles una multa como medida de apremio hasta por el importe del equivalente a mil quinientas veces la Unidad de Medida y Actualización por cada día de incumplimiento. Lo anterior, con fundamento en el artículo 126, fracciones I y II de la LFCE.

Derivado de lo anterior, este Pleno de la COFECE

RESUELVE:

PRIMERO.- Se acredita la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia en el mercado del servicio público de transporte de carga en cada uno de los dieciocho municipios del estado de Sinaloa, para transportar materiales de construcción o materiales pétreos, para transportar insumos y productos agrícolas, sus derivados, y carga en general.

SEGUNDO.- Con fundamento en los artículos 94 y 95 de la LFCE se emiten las recomendaciones contenidas en la sección "VII. RECOMENDACIONES A LAS AUTORIDADES PÚBLICAS" de esta resolución.

TERCERO.- Hágase del conocimiento al titular del Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, ambos del estado de Sinaloa, y con copia certificada de esta resolución a la Secretaría General de Gobierno del estado de Sinaloa y la Dirección de Vialidad y Transportes del Estado de Sinaloa para que, en el ámbito de su competencia y conforme los procedimientos previstos por la legislación vigente, determinen lo conducente para lograr condiciones de competencia.

CUARTO.- En términos de lo dispuesto por el artículo 94, fracción VII, inciso a) y párrafo segundo de la Ley Federal de Competencia Económica, se ordena publicar la versión pública de esta resolución en los medios de difusión de esta Comisión Federal de Competencia Económica y los datos relevantes en el Diario Oficial de la Federación.

El presente extracto se emite con fundamento en los artículos citados anteriormente, así como en el artículo 20, fracción XXXV, del Estatuto.- Conste."

Ciudad de México, a veintisiete de abril de dos mil diecisiete.- El Secretario Técnico, **Sergio López Rodríguez**.- Rúbrica.