

15 DIC 20 12:38

Recibido Oficio No. COFEME/15/4352

Asunto: Dictamen Total (No Final) respecto del
"Anteproyecto de Norma Oficial Mexicana
NOM-013-SCT2-2015 para Durmiente de
Concreto Parte 1 Durmiente Monolítico".

Acuse

México, D. F., a 8 de diciembre de 2015

LIC. RODRIGO RAMÍREZ REYES
Oficial Mayor
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Presente

Me refiero al "Anteproyecto de Norma Oficial Mexicana NOM-013-SCT2-2015 para Durmiente de Concreto Parte 1 Durmiente Monolítico", y a su respectivo formulario de Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), enviado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), y recibidos en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) a través del portal electrónico de la MIR¹ el 24 de noviembre de 2015, de conformidad con los artículos 28 y 30 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA).

Al respecto, como parte del proceso de mejora regulatoria, la COFEMER ha llevado a cabo el análisis de la información presentada por la SCT, con el objeto de determinar si el anteproyecto se ubica en alguno de los supuestos previstos en el artículo 3 del *Acuerdo de Calidad Regulatoria (ACR)*, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 2 de febrero de 2007. Con base en ello, esta Comisión observó que en el formulario de la MIR se invocaron los supuestos previstos en las fracciones II y V del artículo 3 del ACR, las cuales establecen respectivamente que con la emisión de la regulación, la dependencia u organismo descentralizado cumple con una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el titular del Ejecutivo Federal; y que los beneficios aportados por la regulación, en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, entre otros, son superiores a los costos de su cumplimiento por parte de los particulares.

En este sentido, para justificar la fracción II, del artículo 3, del ACR, la SCT proporcionó la siguiente información:

"La Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario en su artículo 6 Bis fracción I señala, «Determinar las características y especificaciones técnicas de las vías férreas, del servicio público de transporte ferroviario y de sus servicios auxiliares, de la infraestructura física de interconexión, la expedición y aplicación de las normas oficiales mexicanas aplicables»."

¹ <http://www.cofemersimir.gob.mx/>

Por la anterior, esta Comisión determina que el anteproyecto propuesto cumple con una obligación establecida en Ley y Reglamento, de conformidad con la fracción II del artículo 3 del ACR, debido a que el artículo 6 Bis, fracción I, de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (LRSE), faculta a la SCT para determinar las características y especificaciones técnicas de las vías férreas y aplicación de las normas oficiales mexicanas (NOM) correspondientes².

En relación con la fracción V del artículo 3 del ACR, la SCT presentó el análisis Costo-Beneficio que derivará de la aplicación del anteproyecto, del cual se desprenden dos apartados:

Costos

En el numeral 10 del formulario de la MIR, la SCT no presentó monto alguno de los costos de la regulación al considerar que éstos son hundidos por la razón siguiente:

“La regulación que se propone, no presenta costos cuantitativos, debido a que los fabricantes de durmientes de concreto que los producen actualmente en nuestro país, ya se basan en estas especificaciones, que a su vez, forman parte de las buenas prácticas de los países con los que tenemos intercambio comercial por ferrocarril, Canadá y Estados Unidos. Para un fabricante de concreto que no se dedique a la producción de durmientes y quisiera incursionar en este mercado, no representa ningún costo que esté por encima de lo que tuviera que invertir antes de la regulación. Por otro lado existe un beneficio no cuantificable en torno a la seguridad. Al ser los durmientes, una parte fundamental de la estructura de la vía férrea, representan un tema de seguridad para los trenes. La regulación del diseño y producción de los durmientes garantizará que todos los que se encuentren en las Vías Generales de Comunicación del Sistema Ferroviario Nacional, tengan lo mínimo indispensable para garantizar la estabilidad de la vía.”

Beneficios

La SCT presentó, en el documento “Anexo 2”, la monetización de los beneficios de la regulación, a partir del costo anual de \$130,914 pesos que, para una empresa de servicios ferroviarios de terminal sin respaldo de una regulación técnica obligatoria, implicó la sustitución del 10% de los durmientes durante 2014, pero que al exigir el cumplimiento de la NOM en comento disminuirá sus gastos de sustitución en \$26,160 pesos; esto es, un ahorro del 8% que equivale a \$104,754 pesos anuales (\$523,770 pesos para el quinquenio que “dura la vigencia de la regulación que se propone”). Así, la SCT destacó que:

“Los consumidores de estos productos, que son las empresas concesionarias, tendrán la certeza de que compran durmientes de concreto en óptimas condiciones.

[...]

A esto debería agregarse la seguridad que los durmientes, debidamente probados antes de su colocación en las vías, brindaran a la operación del ferrocarril.”

² Artículo 6 Bis. Corresponde a la Agencia el ejercicio de las atribuciones siguientes:

- I. Determinar las características y especificaciones técnicas de las vías férreas, del servicio público de transporte ferroviario y de sus servicios auxiliares, de la infraestructura física de interconexión, la expedición y aplicación de las normas oficiales mexicanas aplicables; [...]



Con base en la aproximación de los costos y beneficios realizada por la SCT, esta Comisión opina que los beneficios que lograrían generarse por la implementación de la regulación propuesta podrían ser mayores a los costos de cumplimiento para los particulares y a su vez para la sociedad en general, por lo que se considera atendido el supuesto al que se refiere la fracción V del artículo 3 del ACR, lo anterior sin perjuicio de las recomendaciones que esta Comisión pueda realizar, en la sección correspondiente de este dictamen, para robustecer el análisis de Costo-Beneficio.

En virtud de lo anterior, el anteproyecto referido y su MIR se sujetan al proceso de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A de la LFPA, derivado de lo cual, con fundamento en los artículos 69-E, fracción II, 69-H, y 69-J de ese ordenamiento legal, y en específico del procedimiento establecido en el *ACUERDO por el que se modifica el Anexo Único, Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio del diverso por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio publicado el 26 de agosto de 2010; publicado en el DOF el 16 de noviembre de 2012, la COFEMER emite el siguiente:*

DICTAMEN TOTAL

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Los durmientes son los elementos transversales a las vías de ferrocarril que permiten mantenerlas unidas, conservando el paralelismo e inclinación de los rieles, a la vez que soportan el peso de los trenes para transmitirlo al balasto (grava) y posteriormente al suelo. Por ello, estas piezas fundamentales de la estructura férrea precisan de especificaciones mínimas para permitir la rodadura segura de los trenes.

En el caso de los durmientes de concreto, éstos presentan varias ventajas de uso sobre aquellos hechos de madera o plástico, mayormente para vías de nuevo trazo, tales como: i) un menor impacto ambiental, pues evitan la tala de madera; ii) una mayor longevidad, ya que resisten la acción del clima y la intemperie; iii) mantenimiento mínimo, ya que no se debilita su estructura durante su vida útil; iv) mayor seguridad, por la rigidez y flexibilidad que confieren para estabilizar las vías y absorber los choques derivados del paso de trenes, e incluso v) por confort y economía, ya que otorgan mayor sustentación a los carros, permitiendo mayores cargas y velocidades con menores oscilaciones al interior de los carros.

En virtud de lo anterior, y apoyado en el análisis de la MIR, la COFEMER considera que el anteproyecto brinda los elementos necesarios para proporcionar una guía adecuada para la selección, diseño, e instalación y mantenimiento de vías con durmientes de concreto. No obstante, el aprovechamiento de tales ventajas, requiere de la observancia obligatoria de especificaciones técnicas y su consecuente verificación; por lo que además de emitirse una regulación técnica, resulta adecuada la participación de terceros acreditados y aprobados (UV) para garantizar su cumplimiento, en apoyo de la autoridad normativa.

II. PROBLEMÁTICA Y OBJETIVOS GENERALES

Con la finalidad de justificar la emisión del anteproyecto, en el numeral 2 del formulario de la MIR, la SCT presentó información sobre la problemática que originó la propuesta regulatoria, destacando la necesidad de implementar acciones regulatorias concretas por parte del gobierno federal con la finalidad de garantizar las condiciones de seguridad para la prestación del servicio de transporte ferroviario, a partir del uso de durmientes de concreto sujetos a especificaciones mínimas de diseño, indicando lo siguiente:

“Los durmientes son los componentes transversales de la vía y tienen como función mantener la distancia entre los rieles y transmitir las cargas al balasto. Todos los durmientes, tanto de madera como de concreto deben proporcionar un apoyo eficaz para la unión de los rieles. Los durmientes de madera han sido utilizados durante la mayor parte del tiempo en la historia del ferrocarril, llevando a una demanda considerable del recurso forestal que tarda bastante en renovarse. La industria del concreto ha desarrollado durmientes de dicho material que ofrece una alternativa al uso de la madera como recurso único para la elaboración de estas estructuras. Algunas de las ventajas que el concreto muestra sobre la madera son la durabilidad y la poca necesidad de mantenimiento, sin embargo la discusión en el tema de la flexibilidad y elasticidad que el durmiente debe tener para soportar los movimientos y golpeteos del ferrocarril hace que las características de estos tengan que ser de una precisión considerable, misma que se explica en la Norma Oficial que se propone modificar. Un durmiente de concreto pretensado tipo monolítico, es el durmiente constituido por un elemento de concreto sometido a tensiones previas de compresión. El esfuerzo de (sic) precompresión del durmiente se obtiene mediante alambres o barras de aceros traccionados con la carga correspondiente y que transmiten el esfuerzo ya sea por adherencia, anclaje o una combinación de ambos procedimientos. El durmiente de concreto pretensado tiene una vida útil en servicio, superior al doble de los de madera, conserva a lo largo de toda la vía una notable constancia en sus condiciones físicas y las vías muestran una mayor resistencia a los desplazamientos en su plano. Las consecuencias de una posible falla en un durmiente o en una serie de estos a lo largo de un tramo de vía, pueden ir desde un hundimiento en la vía que provoque brincos en los carros, hasta el descarrilamiento de los mismos, toda vez que la función de los durmientes es mantener la distancia entre las vías, al momento de presentarse un rompimiento de estos los rieles se abren, provocando que el ferrocarril salga de su camino. Tomando en cuenta que alrededor del 40% de las vías que se encuentran extendidas a lo largo del territorio nacional están construidas con durmientes de concreto, la regulación del diseño y producción de estos resulta relevante para la seguridad tanto de las empresas que operan el ferrocarril en México, como de las poblaciones y ecosistemas cercanos a estas. En la actualidad no existe una regulación para la producción de estos elementos de la vía férrea, y por lo tanto no se tiene certeza de que los durmientes que se utilizan cumplan con los requerimientos mínimos indispensables para asegurar la integridad de la vía y por lo tanto del ferrocarril. A pesar de que las empresas productoras de concreto busquen de acuerdo a sus buenas practicas ofrecer productos de calidad, es necesaria una regulación que establezca las características de diseño y resistencia de los durmientes.”

De la problemática detectada por la SCT, esta Comisión destaca lo siguiente:

- Ausencia de especificaciones mínimas, obligatorias y comprobables, en los durmientes de concreto, para que brinden las condiciones de flexibilidad y elasticidad que soporten los movimientos y golpeteos del ferrocarril sin comprometer la seguridad del servicio de transporte.
- Falta de mecanismos de vigilancia para garantizar el uso exclusivo de durmientes que no comprometan la integridad de las vías, el rodamiento del ferrocarril y la prevención de accidentes.

En ese contexto, la SCT incluyó, en el formulario de la MIR y en el anteproyecto, los objetivos regulatorios que pretende lograr con la finalidad de subsanar la problemática expuesta:



En la MIR:

- Establecer las condiciones técnicas de diseño, fabricación y uso que deben satisfacer los durmientes de concreto para ferrocarriles.
- Garantizar la seguridad del personal del ferrocarril, así como de las poblaciones aledañas a la vía que pudieran ser afectadas por un descarrilamiento provocado por defectos en los durmientes.

En el anteproyecto (Campo de Aplicación):

- Cubrir las condiciones técnicas que deben satisfacer los durmientes de concreto de diferentes tipos, según las condiciones de carga de acuerdo con el diseño solicitado por el usuario, para instalarse en vías del Sistema Ferroviario Nacional y vías de uso privado.

Al respecto, la COFEMER considera que los objetivos propuestos son coincidentes con la problemática expuesta, debido a que la emisión de la NOM pretende establecer las especificaciones mínimas de diseño para el uso de durmientes de concreto que garanticen la integridad del servicio de transporte ferroviario.

III. POSIBLES ALTERNATIVAS A LA REGULACIÓN.

Con relación a las alternativas regulatorias y no regulatorias identificadas para resolver la problemática anteriormente descrita, la SCT expuso en el numeral 4 de la MIR, los siguientes argumentos:

Alternativa 1.

“Incentivos económicos:

Esta alternativa de regulación no puede ser considerada, ya que no está relacionada con la capacidad económica de las empresas productoras de durmientes.”

Alternativa 2.

“Otro tipo de regulación:

Dada la naturaleza técnica de este tema, no puede ser regulado con Leyes o Reglamentos, debido a la Generalidad de los mismos. La norma contiene las especificaciones técnicas mínimas para los durmientes que se utilicen en las Vías Generales de Comunicación.”

Alternativa 3.

“No emitir regulación alguna:

De no emitir regulación en este rubro de la fabricación y uso de los durmientes de concreto los productores elaborarían y venderían durmientes que a su parecer son correctos, de tal forma que en diferentes segmentos de las vías férreas se puedan encontrar durmientes con características distintas que pusieran en riesgo la estabilidad

de la vía y del ferrocarril. Por lo anterior este tema debe regularse con el fin de estandarizar las características físicas de estas piezas de concreto.”

Alternativa 4.

“Esquemas de autorregulación:

Regular las especificaciones técnicas de los durmientes de concreto, bajo los Esquemas de autorregulación o los esquemas voluntarios, llevaría a las empresas a buscar una estandarización con las especificaciones que les permitan ser competentes en el mercado, sin embargo, al ser regulado mediante una NORMA OFICIAL MEXICANA, se logra certeza jurídica y la capacidad de establecer multas a las empresas que no cumplan con la regulación.”

Aunado a lo anterior, la SCT incluyó en el numeral 5 de la MIR la justificación respecto del por qué la emisión de la propuesta de NOM representa la mejor opción para atender la situación expuesta como problemática, en este sentido, esa Secretaría indicó lo siguiente:

“La implementación de esta Norma Oficial Mexicana, es la mejor opción para atender la necesidad de regular las características mínimas que han de tener los durmientes de concreto que se encuentren en las vías de ferrocarril del territorio nacional, para que mas allá de cumplir con su función estructural, sean un elemento seguro. Lo anterior depende de que las características técnicas como diseño, dureza, flexibilidad, etc, sean cumplidas a cabalidad por parte de los fabricantes y que, en función de esto, las empresas ferroviarias que son los consumidores de durmientes, tengan la certeza de que lo que están utilizando es de la calidad mínima indispensable.”

Por consiguiente, la COFEMER considera que la SCT dio respuesta cabal a esta sección, debido a que justifica que la emisión del anteproyecto representa la mejor alternativa para cumplir con los objetivos propuestos, puesto que la intervención gubernamental establecería el uso de durmientes de concreto que garanticen la seguridad de la prestación del servicio de transporte ferroviario.

IV. IMPACTO DE LA REGULACIÓN

A. ANÁLISIS DE CARGA ADMINISTRATIVA

En el numeral 6 del formulario de la MIR, en el que se solicita que la SCT identifique y justifique en su caso, si la emisión del instrumento regulatorio crea, modifica o elimina trámites, generando posibles cargas administrativas, la Secretaría no proporcionó información alguna. Sin embargo, la COFEMER encontró que en el contenido del anteproyecto no se incluyen disposiciones que cumplen con la definición de trámite prevista en el artículo 69-B de la LFPA³.

³ “Artículo 69-B...

Para efectos de esta Ley, por trámite se entiende cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hagan ante una dependencia u organismo descentralizado, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, a fin de que se emita una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquella documentación o información que sólo tenga que presentarse en caso de un requerimiento de una dependencia u organismo descentralizado.”

B. ANÁLISIS DE ACCIONES REGULATORIAS

En relación a los numerales 7 y 8 de la MIR, por los que se solicita que la SCT señale las disposiciones, obligaciones y/o acciones distintas a los trámites contenidas en el anteproyecto que promueven o restringen la competencia, esta Comisión observa que esa Secretaría estableció las siguientes acciones regulatorias, a partir de especificaciones técnicas en los durmientes de concreto, y sus justificaciones:

"Lejos de restringir la competencia, la presente regulación promueve que los actuales fabricantes de durmientes de concreto, tengan claras las especificaciones de los materiales, producción y uso de los componentes transversales de las vías. De la misma manera al tener la norma, las especificaciones antes señaladas, se pueden agregar nuevos productores a la competencia. A lo largo del cuerpo de la norma se establecen diversas obligaciones, requisitos, especificaciones técnicas y procedimientos que buscan garantizar la calidad, durabilidad y eficiencia en la elaboración de los durmientes de concreto, lo anterior con el propósito de fortalecer la seguridad en el transporte ferroviario de carga. Ver Anexo Tabla 1 En la tabla anterior se muestran las acciones regulatorias con su justificación. En general esta norma brinda de las características que deben tener los durmientes para que su uso (sic) se óptimo, y se (sic) mantenga la dinámica y la seguridad de la vía férrea. Los artículos relacionados al diseño de la sección 6 y tolerancia de la sección 7 establecen características técnicas para la fabricación de los durmientes, pero también están relacionadas a la seguridad, ya que pueden existir errores en estos rubros que sean causantes de accidentes. Toda la sección 8 se enfoca en las pruebas de aceptación de los durmientes, lo cual además de (sic) asegurar que las piezas utilizadas en las Vías Generales de Comunicación sean de calidad. Aunado a lo anterior, se refuerza la seguridad de la vía."

Tabla 1. Acciones regulatorias

Tipo de acción regulatoria	Numeral del anteproyecto	Acción	Impacto en la competencia	Otras Alternativas	Justificación
Establece normas o reglas de calidad para los productos o servicios	Los artículos de la tabla 1 del Anexo (1.6, 6.1, 6.1.1, 6.1.2, 6.1.3, 6.2, 6.2.1, 6.2.2, 6.2.3, 6.2.4, 6.2.5, 6.2.6, 6.3, 6.4, 7, 7.1, 7.1.1, 7.1.2, 7.1.3, 7.1.4, 7.1.5, 7.1.6, 7.1.7, 7.1.8, 7.1.9, 7.1.10, 7.1.11, 7.1.12, 7.1.13, 7.1.14, 7.1.15, 7.2, 7.2.2, 7.2.3, 8, 8.1, 8.1.1, 8.1.2, 8.2, 8.2.1, 8.2.2, 8.3, 8.3.1, 8.3.2, 8.4, 8.4.1, 8.4.2, 8.5, 8.6.6, 8.7, 8.8, 8.9, 9, 10, 11)	Las características con las que se deben diseñar y elaborar los durmientes de concreto, estarán disponibles para que cualquier productor de este material pueda incursionar en el mercado. Se promueve la competencia por que se asegura que las características de los durmientes sean las mismas independientemente de su precio.	La regulación propuesta promueve la competencia entre los productores de concreto, al estandarizar las características de los mismos, nuevas empresas podrían competir en el mercado.	Es la mejor alternativa porque a la fecha no hay instrumentos legales que permitan a la SCT ni a los concesionarios, exigir especificaciones mínimas para el diseño y producción de durmientes de concreto, situación que incide directamente en la seguridad de los trenes que circulan por las vías, la carga y la probabilidad de descarrilamientos por afectaciones en la vía.	La necesidad de inclusión de esta norma responde a las necesidades de homologar todos los durmientes que se encuentren en las Vías Generales de Comunicación, a fin de garantizar la seguridad en la vía y de los trenes que en ella transitan.

Por otra parte, de la revisión del anteproyecto, la COFEMER tiene las observaciones siguientes, a propósito de coadyuvar con la calidad del contenido de la NOM:

1. Adoptar el Sistema General de Unidades de Medida, único legal y de uso obligatorio, según dispone el artículo 5 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN)⁴ (numerales 5.4 y 6.1.1).

⁴ "Artículo 5.- En los Estados Unidos Mexicanos el Sistema General de Unidades de Medida es el único legal y de uso obligatorio.



2. Señalar, como autoridad competente para aplicar y vigilar la NOM, a la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, en lugar de la Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal (numerales 11.3.3, 11.3.4, 11.5.1 y 12). Además de revisar que en todo el cuerpo del anteproyecto se haga referencia a la primera autoridad.

Finalmente, la COFEMER estima que en el resto del anteproyecto, así como en el documento "Anexo", la SCT distingue de manera clara las disposiciones que implican algún tipo de obligación o restricción para los concesionarios del servicio ferroviario y las empresas fabricantes de durmientes de concreto, derivado del cumplimiento al que se harán responsables o del que obtendrán algún beneficio y así garantizar la seguridad en el servicio de transporte ferroviario.

C. ANÁLISIS DE IMPACTO EN LA COMPETENCIA

La SCT señala que la propuesta de regulación no contempla esquemas que impacten de manera diferenciada a sectores o agentes económicos, pues lo que se busca con la NOM es estandarizar las características con las que todos los fabricantes de durmientes de concreto compitan en el mercado. Adicionalmente, es de señalar que los artículos 4 de la LFPA y 52 y 53 de la LFMN, establecen que las NOM son disposiciones administrativas de carácter general (cumplimiento) obligatorio⁵.

D. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Tocante al análisis costo-beneficio que supone la regulación para cada particular o grupo de particulares, mismo que ya fue identificado al inicio de este oficio, y a propósito de que en el numeral 11 de la MIR la SCT señaló lo siguiente:

El Sistema General de Unidades de Medida se integra, entre otras, con las unidades básicas del Sistema Internacional de Unidades: de longitud, el metro; de masa, el kilogramo; de tiempo, el segundo; de temperatura termodinámica, el kelvin; de intensidad de corriente eléctrica, el amperio; de intensidad luminosa, la candela; y de cantidad de sustancia, el mol, así como con las suplementarias, las derivadas de las unidades base y los múltiplos y submúltiplos de todas ellas, que apruebe la Conferencia General de Pesas y Medidas y se prevean en normas oficiales mexicanas. También se integra con las no comprendidas en el sistema internacional que acepte el mencionado organismo y se incluyan en dichos ordenamientos."

⁵ "Artículo 4.- Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos."

"Artículo 52.- Todos los productos, procesos, métodos, instalaciones, servicios o actividades deberán cumplir con las normas oficiales mexicanas."

"Artículo 53.- Cuando un producto o servicio deba cumplir una determinada norma oficial mexicana, sus similares a importarse también deberán cumplir las especificaciones establecidas en dicha norma.

Para tal efecto, los productos o servicios a importarse deberán contar con el certificado o autorización de la dependencia competente para regular el producto o servicio correspondiente, o de las personas acreditadas y aprobadas por las dependencias competentes para tal fin conforme a lo dispuesto en esta Ley.

Cuando no exista norma oficial mexicana, las dependencias competentes podrán requerir que los productos o servicios a importarse ostenten las especificaciones internacionales con que cumplen, las del país de origen o a falta de éstas, las del fabricante."

“La implementación de esta norma, presenta beneficios superiores a sus costos, debido a que en la actualidad los durmientes de concreto ya se utilizan en las vías generales de comunicación del servicio ferroviario, sin una regulación oficial. Los costos para los fabricantes y consumidores de este producto ya están establecidos a la fecha, y no sufrirán modificación alguna en función de la publicación de esta norma. Sin embargo, tomando en cuenta que existe una tendencia hacia sustituir los durmientes de MADERA, en las vías férreas por cuestiones económicas y ecológicas, el mercado de los durmientes de CONCRETO sufrirá un crecimiento exponencial debido a que las empresas ferroviarias los estarán reemplazando durante un tiempo considerable. Aunado a lo anterior, cabe recordar la importancia de los durmientes en la dinámica de la vía, para repartir las cargas a las capas inferiores y mantener el escantillón, por lo que los convierte en elementos de seguridad. Si bien los accidentes causados por infraestructura están en un porcentaje menor a los causados por error humano y por equipo, cualquier disminución de riesgo es importante y genera un BENEFICIO no solo para las empresas que operan el sistema ferroviario en nuestro país, sino también para la población aledaña a las vías, la infraestructura y el ambiente. Tomando en cuenta que la vida media de un durmiente de concreto va de los 20 a los 25 años, y que la garantía propuesta en esta norma es de 10 años, los productores se ven obligados a elaborar productos de calidad, pero sobre todo sujetos a la regulación, es decir, con las especificaciones mínimas para operar de manera óptima en las vías férreas Mexicanas. Con esto los consumidores tienen la certeza de que los productos que adquieran cumplirán la vida útil para la que están diseñados, de lo contrario cuentan con una garantía que cubre casi el 50% de este tiempo. Por todo lo anterior la implementación de esta norma representa beneficios económicos importantes a largo plazo para las empresas concesionarias del servicio ferroviario nacional, toda vez que la inversión en durmientes de concreto, será mas redituable considerando la durabilidad eficiente que se pretende que tengan estos elementos a partir de la presente Norma. Aunado a eso, los beneficios en la seguridad tanto del ferrocarril y la tripulación como del medio que rodea a las vías de ferrocarril. Gracias a lo anterior se concluye que los beneficios de la regulación son superiores a sus costos.”

Costos:

Esta Comisión toma nota de las respuestas proporcionadas por la SCT. Sin embargo, la Secretaría no demuestra cuantitativamente que los cambios necesarios en el diseño y en la producción de los durmientes, para garantizar la seguridad y estabilidad de la vía, no implican costo alguno, máxime que el numeral 15 del anteproyecto señala que “Este Proyecto de Norma Oficial Mexicana, no concuerda con normas internacionales al momento de su redacción”; lo que implicaría que sólo en nuestro país se habrían adoptado tales innovaciones. Por consiguiente, es necesario que la SCT proporcione la información que identifique el universo de fabricantes, así como los elementos y niveles de producción que demuestren que están cumpliendo con tales especificaciones, para así comprobar que la nueva norma representa costos hundidos para todos los competidores actuales en el mercado.

Por otra parte, esta Comisión también estima conveniente que la SCT incluya el costo de verificación, señalado por el artículo 91 de la LFMN⁶, y que deberán enfrentar los concesionarios del servicio

⁶ “Artículo 91. Las dependencias competentes podrán realizar visitas de verificación con el objeto de vigilar el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables, independientemente de los procedimientos para la evaluación de la conformidad que hubieren establecido. Al efecto, el personal autorizado por las dependencias podrá recabar los documentos o la evidencia necesaria para ello, así como las muestras conforme a lo dispuesto en el artículo 101.

Cuando para comprobar el cumplimiento con una norma oficial mexicana se requieran mediciones o pruebas de laboratorio, la verificación correspondiente se efectuará únicamente en laboratorios acreditados y aprobados, salvo que éstos no existan para la medición o prueba específica, en cuyo caso, la prueba se podrá realizar en otros laboratorios, preferentemente acreditados.

Los gastos que se originen por las verificaciones por actos de evaluación de la conformidad serán a cargo de la persona a quien se efectúe ésta.”

ferroviario y las empresas fabricantes de durmientes de concreto. Esto, a propósito de que el numeral 11.4.1 del anteproyecto permite la participación de unidades de verificación (UV) en la evaluación de la NOM en comento (el subrayado es nuestro):

“11.4.1 Los usuarios podrán solicitar la evaluación de la conformidad con la Norma Oficial Mexicana (NOM), a la dependencia competente, o las personas aprobadas y acreditadas, cuando se requiera dar cumplimiento a las disposiciones legales o para otros fines de su propio interés.

Las visitas de verificación solicitadas por los usuarios a la dependencia competente para la evaluación de la conformidad respecto de la NOM se efectuarán por el personal de dependencia debidamente autorizado o mediante el auxilio de unidades de verificación acreditadas y aprobadas que sean comisionadas específicamente por la autoridad respectiva, conforme a un programa de verificaciones previamente elaborado por la misma.

La dependencia competente podrá realizar visitas de verificación con el objeto de vigilar el cumplimiento de esta NOM y demás disposiciones aplicables.”

Así, la SCT tendría que completar la estimación de costos que implican el cumplimiento de la NOM, presupuestando el número de UV requeridas para comprobar el multicitado cumplimiento y la inversión que éstas precisarían en términos de capacidad técnica, material y humana para apoyar a la SCT. Cabe aclarar que esta última estimación procederá, si la Secretaría considera que su personal de verificación resulta insuficiente.

Beneficios:

El ahorro del 8% en la sustitución de durmientes y elementos de anclaje que señala la SCT en el documento “Anexo 2”, sólo sería posible bajo el supuesto de que los fabricantes no están produciendo los durmientes con las especificaciones que pretende la nueva NOM; lo que resulta contrario a lo manifestado en el numeral 9.1 de la MIR, donde la SCT señaló que “... los fabricantes de durmientes de concreto que los producen actualmente en nuestro país, ya se basan en estas especificaciones...”. Asimismo, los beneficios de seguridad y estabilidad de la vía, existirían solamente bajo el mismo supuesto; es decir, que los durmientes de concreto se fabrican sin atender las especificaciones que propone la NOM.

Aclarado lo anterior, la COFEMER solicita replantear las estimaciones de costos y beneficios que permitan evidenciar que la propuesta regulatoria generará beneficios superiores a los costos de cumplimiento para los particulares.

V. CUMPLIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA PROPUESTA

Referente al numeral 12 del formulario de la MIR, en el que se solicita describir los mecanismos a través de los cuales se implementará la regulación, la SCT argumentó lo siguiente:

"La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal, es la autoridad competente para vigilar el cumplimiento del presente Proyecto de Norma Oficial Mexicana, mediante verificaciones periódicas. La dirección de Verificación Ferroviaria, tiene previsto realizar 1023 Verificaciones en todo el territorio nacional durante el 2015, a cargo de los Jefes de Departamento de los Centros SCT. La periodicidad de las mismas depende de los recursos y necesidades de cada región. Durante las verificaciones, los Jefes de Departamento evalúan tres rubros en general: Equipo, Operación e Infraestructura. En este último entra la evaluación de los elementos de la vía, y el estado general de la misma. Se evalúa el escantillón, los rieles, durmientes, soldadura, elementos de fijación y las capas de balastro y sub-balastro, todo lo anterior para cerciorarse que el tramo de vía que está siendo verificado pueda operar con seguridad. En dichas verificaciones los funcionarios a cargo realizan recorridos a pie para evaluar un tramo de vía, poniendo énfasis en los elementos antes mencionados. La información recabada en estos recorridos genera un dictamen del estado de la vía."

Con base en lo anterior, la COFEMER considera atendido el numeral en análisis, debido a que la Secretaría señala de manera expresa que ha previsto los requerimientos para de suyo propio realizar visitas de verificación, independientemente de que solicite el apoyo de las UV.

VI. EVALUACIÓN DE LA PROPUESTA

En el numeral 13 del formulario de la MIR, en el que se solicita a la SCT que describa la forma y los medios a través de los cuales se evaluará el logro de los objetivos de la regulación, la Secretaría proporcionó la información siguiente:

"En la actualidad no se realizan verificaciones exclusivas a los Durmientes de concreto, ya que no serían suficientes los recursos para esto, si se verificaran los elementos de la vía por separado el número de visitas para evaluar la infraestructura se multiplicaría por la cantidad de elementos que la componen, lo cual generaría costos para la autoridad. Por lo tanto se dictan medidas de seguridad sobre el estado general de la vía y un pazo para que estas sean atendidas. En ese sentido, se propone que en dichos informes se especifique cuando el mal orden de las vías se deba a fallas en los durmientes. Toda vez que el objetivo de esta norma es disminuir esa posibilidad, las observaciones deben ser mínimas. Por lo anterior (sic) el indicador se propone como indicadores los siguientes: - Cantidad de Durmientes de concreto en mal orden detectados en las verificaciones. - Cantidad de medidas de seguridad relacionadas a los durmientes que son dictaminadas y atendidas al año. Con lo anterior se puede generar la estadística necesaria para que al plazo de 5 años se analicen los resultados de la regulación. La implementación de los instrumentos que permitan a dichos funcionarios, comenzar a recabar los datos del indicador antes mencionado, depende de la fecha de publicación de la NOM en el DOF."

Al respecto, la COFEMER considera que la SCT atiende lo solicitado en la MIR, debido a que cita de manera expresa que además de dar seguimiento al cumplimiento de la NOM, utilizará una serie de indicadores para identificar, en un plazo de cinco años, la necesidad de que la NOM se mantenga vigente, modifique o cancele, a propósito de lo dispuesto por el artículo 51, párrafo último, de la LFMN⁷.

⁷ "Artículo 51. Para la modificación de las normas oficiales mexicanas deberá cumplirse con el procedimiento para su elaboración.
[...]

Las normas oficiales mexicanas deberán ser revisadas cada 5 años a partir de la fecha de su entrada en vigor, debiendo notificarse al secretariado técnico de la Comisión Nacional de Normalización los resultados de la revisión, dentro de los 60 días naturales posteriores a la terminación del período quinquenal correspondiente. De no hacerse la notificación, las normas perderán su vigencia y las dependencias que las hubieren expedido deberán publicar su cancelación en el Diario Oficial de la Federación. La Comisión podrá solicitar a la dependencia dicha cancelación.

VII. CONSULTA PÚBLICA

La SCT señaló en los numerales 14 y 15 de la MIR que se llevó a cabo una consulta, a través de un grupo de trabajo con participación de los concesionarios ferroviarios y las empresas fabricantes de durmientes de concreto. En este grupo hubo intercambio de comentarios y opiniones que permitieron lo siguiente:

"Tanto las empresas productoras de Durmientes de Concreto como las empresas Ferroviarias, han propuesto en los Grupos de trabajo, las especificaciones de Diseño y los métodos de pruebas de calidad de los durmientes, a fin de asegurar que estos cumplan con las características mínimas para que operación sea segura. Lo anterior se ve reflejado en los numerales 6. Diseño y 8. Pruebas para la aceptación del durmiente."

Por otra parte se informa a la SCT que desde el día en que se recibió el anteproyecto de referencia, se hizo público a través del portal de Internet de la COFEMER, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 69-K de la LFPA, y que a la fecha de emisión del presente Dictamen Total (No Final), este Órgano Desconcentrado no ha recibido comentarios de particulares interesados en emitir su opinión y sugerencias sobre el contenido del anteproyecto, mismo que puede consultarse en la siguiente dirección electrónica:

<http://cofemersimir.gob.mx/expedientes/18050>

Por lo expresado anteriormente, este Órgano Desconcentrado queda en espera de que la SCT brinde la respuesta correspondiente al presente Dictamen Total (No Final), con la finalidad de que se realicen las modificaciones que correspondan al anteproyecto y al formulario de la MIR, o bien, manifieste por escrito las razones por las cuales no lo hace, para los efectos a que refiere el artículo 69-J de la LFPA.

Lo anterior se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 7, fracción IV; 9, fracción XI, XXXVIII y penúltimo párrafo y 10 fracción VI; del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*; así como el Artículo Primero, fracción IV, del *Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican*, publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente,



EDUARDO ESTEBAN ROMERO FONG
Coordinador General