



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

Oficio No. COFEME/16/3727

Asunto: Dictamen Final respecto del "Proyecto De Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-013-SCT2/2015. "Para Durmientes de Concreto, parte 1 Durmiente Monolítico".

Acuse

México, D. F., a 27 de septiembre de 2016

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

Recibido
SEP 30 14:43
SCT
Oficial Mayor

Me refiero a la respuesta al Dictamen Total No Final emitido sobre el anteproyecto denominado Proyecto De Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-013-SCT2/2015. "Para Durmientes 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 20 de septiembre de 2016.

En el expediente electrónico del anteproyecto se encuentran como antecedentes los siguientes documentos: (i) una primera versión del anteproyecto y su respectivo formulario de MIR, ambos remitidos por la SCT y recibidos en la COFEMER por medio del portal de Internet de la MIR, el 24 de noviembre de 2015, (ii) el oficio COFEME/15/4352 del 8 de diciembre de 2015, mediante el cual la COFEMER emitió Dictamen Total No Final respecto al anteproyecto y su formulario de MIR, (iii) el oficio ST-CFCE-2015-344 de 4 de diciembre de 2015, recibido en la COFEMER el 18 de diciembre de 2015, de opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica, y (iv) diversos comentarios de particulares.

¹ <http://www.cofemersimir.gob.mx/>



En virtud de lo anterior, el anteproyecto y su MIR se sujetaron al proceso de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) y, de conformidad con los artículos 69-E, fracción II, 69-H y 69-J de dicho ordenamiento legal y, en específico al Procedimiento de la MIR establecido en el numeral 5, inciso d) del Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 26 de julio de 2010, a través del Acuerdo 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, la COFEMER emite el siguiente:

DICTAMEN FINAL

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.

MA

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 reitera su consideración en 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, lo cual resulta acorde con los principios de mejora regulatoria establecidos en el Título Tercero A de la LFPA.

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

MA



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

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 destacó 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.

MA

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.



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

- 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 consideró 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.

MA



"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 consideró en su Dictamen Total (no final) 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 LFPA².

MA

B. ANÁLISIS DE ACCIONES REGULATORIAS

² "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."



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

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.”

Ma

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,	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	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 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



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

Tipo de acción regulatoria	Numeral del anteproyecto	Acción	Impacto en la competencia	Otras Alternativas	Justificación
	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)	se asegura que las características de los durmientes sean las mismas independientemente de su precio.		la seguridad de los trenes que circulan por las vías, la carga y la probabilidad de descarrilamientos por afectaciones en la vía.	de los trenes que en ella transitan.

Por otra parte, de la revisión del anteproyecto, la COFEMER realizó en su oficio número COFEMER/15/4352 de 8 de diciembre de 2015 las siguientes observaciones, 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)³ (numerales 5.4 y 6.1.1).

Sobre el particular, en su oficio número 4.3.-1090/2016 de 29 de agosto de 2016, esa Secretaría manifestó lo siguiente:

“De conformidad con lo solicitado, se modificaron las formulas y unidades que se mencionan en el Anteproyecto al Sistema Internacional de Unidades de Medida, sin embargo la SCT considera importante que se mantengan a manera de referencia las cantidades expresadas en el Sistema Inglés, toda vez que la literatura referente a los cálculos para las pruebas de durmientes, la presentan de esta manera.”

³ “Artículo 5.- En los Estados Unidos Mexicanos el Sistema General de Unidades de Medida es el único legal y de uso obligatorio.

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 ampere; 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.”

MA



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.

Al respecto, en su Respuesta a Dictamen la SCT señaló lo siguiente:

“De conformidad con lo solicitado, se cambiará, en los numerales 11.3.3, 11.5.1 y 12.1, 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 (DGTFM), además de toda la estructura del anteproyecto cuando haga referencia a la DGTFM con relación al numeral 11.3.4, será eliminado del Anteproyecto por hacer referencia exclusiva a la DGTFM.”

Finalmente, la COFEMER estimó en el Dictamen Total (No Final) que en el resto del anteproyecto, así como en el documento “Anexo”, la SCT distinguía 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.

MA

C. ANÁLISIS DE IMPACTO EN LA COMPETENCIA

La SCT señaló 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) obligatorio⁴.

⁴ “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



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 en el Acuerdo de Calidad Regulatoria, contenido en oficio número COFEME/15/4352 de 8 de diciembre de 2015, y a propósito de que en el numeral 11 de la MIR la SCT señaló lo siguiente:

“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

Ma

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.”



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

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 tomó nota de las respuestas proporcionadas por la SCT. Sin embargo, este Órgano Desconcentrado consideró que esa Secretaría no demostraba 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, esta Comisión consideró necesario que la SCT proporcionara 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.

Sobre el particular, en su oficio de Respuesta a Dictamen, esa Secretaría indicó lo siguiente:

"Con relación al hecho de que la SCT menciona en el Anteproyecto de NOM que la regulación propuesta no concuerda con otras normas internacionales, es de resaltar que las especificaciones

MA



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

técnicas de diseño, y las pruebas de resistencia, están basadas en el Manual de la Asociación americana de ingeniería y mantenimiento de vías de ferrocarril (A.R.E.M.A), mismo que se utiliza como referencia por los países con los que México tiene compromisos de intercambio (Canadá y Estados Unidos), y en los cuales la circulación de las unidades de arrastre debe llevarse a cabo en las mismas condiciones de seguridad operativa. Por lo anterior, las empresas concesionarias utilizan ya durmientes con las características de diseño de los durmientes de concreto, sin embargo, la presente regulación brinda de certidumbre en la operación de la vía, toda vez que los durmientes que se utilicen a partir de la aplicación de este instrumento, tendrán que haber pasado las pruebas para su venta y por lo tanto para su colocación.

Por lo anterior, las disposiciones propuestas en la presente regulación, no representan un costo por cambios en el diseño y producción de los durmientes.

En cuanto al universo de fabricantes, cabe resaltar que el número de fabricantes de durmientes de concreto es limitado, situación que podría cambiar con el hecho de aclarar las reglas para la producción de los mismos. Los fabricantes actuales de durmientes de concreto son los siguientes:

Empresa	Dirección	Teléfono
ITISA	Av. Constituyentes No. 1070, 4to. Piso Col. Lomas Altas, Cd. de México C.P. 11950	55 1500 8500
Grupo GIC	Sn. Ignacio No. 123, Col. Santa María, Monterrey Nuevo León, México, C.P. 64650	01 81 8401 7000
COMECOP	Esta empresa participó en el grupo de trabajo, hasta el año pasado producían durmientes de concreto, sin embargo, la empresa ha comunicado a esta Dependencia que ya no fabrican estos productos.	

MA



Por otra parte, esta Comisión también estimó conveniente que la SCT incluyera el costo de verificación, señalado por el artículo 91 de la LFMN⁵, y que deberán enfrentar los concesionarios del servicio 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

⁵ “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.”



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

Todos con equipo de seguridad consistente en chalecos, cascos, botas y un promedio de 2 (dos) vehículos oficiales por Centro SCT.

En vista de lo anterior, la Secretaría ha previsto los recursos y cuenta con personal, a través de su programa de verificación anual, para cumplir con las disposiciones establecidas en la regulación. Por otro lado, la incorporación de las Unidades de Verificación (UV) al Procedimiento de la Evaluación de la Conformidad (PEC) del anteproyecto, permite crear oportunidades de mercado para quienes deseen evaluar la conformidad a petición de parte, para fines particulares, oficiales o de exportación, para lo cual deben estar acreditadas por las entidades de acreditación; estas UV contarán con la adecuada capacidad técnica, material y humana, en relación con los servicios que pretende prestar, así como de los procedimientos de aseguramiento de calidad, que garanticen el desempeño de sus funciones; y otros que se determine en la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización y su Reglamento.”

Beneficios:

Por otra parte, esta Comisión consideró que 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 solicitó a la SCT 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.

Al respecto en su oficio de Respuesta a Dictamen esa Secretaría indicó lo siguiente:



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

“Al respecto, la SCT ha establecido en el análisis previo que la presente regulación genera beneficios no cuantificables en torno a la seguridad de operar en una vía férrea con la infraestructura adecuada para la circulación de los trenes.

Por otro lado, y con el fin de evidenciar que la propuesta regulatoria genera beneficios superiores a los costos de cumplimiento de la misma, la SCT replantea los beneficios en la siguiente tabla, donde se muestra el beneficio que ofrece la norma al buscar incrementar la vida útil de los durmientes mediante las pruebas de certificación que en ella se describen.

Costo de 1 km de vía utilizando durmientes de concreto		Durmiente de concreto (vida útil 30 años)	
Descripción	Cantidad	Precio	Precio Total
Durmientes	2000	\$875.00	\$1,750,000
Materiales de vía			
Fijaciones RN	4000	\$503.00	\$2,012,000.00
Clavo	0	\$0.00	\$0.00
Ancla de vía	0	\$0.00	\$0.00
Costo total inicial			\$3,762,000
Costo de operación de instalación y/o recambio de durmientes en el tiempo de vida útil		\$188,100.00	\$188,100.00
Costo total de instalación de durmiente			\$3,950,100.00
Costo por reposición de durmientes vida útil			\$1,750,000.00
30% recambio de elementos de fijación		\$56,430.00	\$56,430.00
Costo total			\$5,756,530.00

Costo de durmientes de concreto	Vida útil años	Costo total del durmiente de concreto en un km de vía.
Costo con los precios actuales		
Concreto	20	\$5,756,530.00
Costo con el proyecto de norma		
Concreto	30	\$5,756,530.00

Notas:		Para un Km. De vía
Durmientes espaciados cada 50 cm		0.5
Fijaciones RN		2
Costo de operación		5%
Ahorro en años	20	30
		10

Costo de 1 km de vía utilizando durmientes de concreto		Durmiente de concreto (vida útil 20 años)	
Descripción	Cantidad	Precio	Precio Total
Durmientes	2000	\$875.00	\$1,750,000
Materiales de vía			
Fijaciones RN	4000	\$503.00	\$2,012,000.00
Clavo	0	\$0.00	\$0.00
Ancla de vía	0	\$0.00	\$0.00
Costo total inicial			\$3,762,000
Costo de operación de instalación y/o recambio de durmientes en el tiempo de vida útil		\$188,100.00	\$188,100.00
Costo total de instalación de durmiente			\$3,950,100.00
Costo por reposición de durmientes vida útil			\$1,750,000
30% recambio de elementos de fijación		\$56,430.00	\$56,430.00
Costo total			\$5,756,530.00

MA

Al respecto, este Órgano Desconcentrado toma nota de la respuesta otorgado por esa Dependencia.



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 consideró en su Dictamen Total (no final) 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.”

MA

Al respecto, la COFEMER consideró en su oficio número COFEME/15/4352 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 LFMN⁶.

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

⁶ “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.

[...]”



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, la COFEMER manifestó 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 puede consultarse en la siguiente dirección electrónica:

<http://cofemersimir.gob.mx/expedientes/18048>

Asimismo, la COFEMER notifica a esa Secretaría que posterior a la emisión del Dictamen Total (No Final), se recibieron dos comentarios de particulares, a saber:

1. C. Iker de Luisa Plazas, el 15 de abril de 2016
2. C. Mauricio Javier Gutiérrez Romero, el 14 de septiembre de 2016.

En ese sentido, este Órgano Desconcentrado recomienda a la SCT valorar dichos comentarios, previo a la publicación de la NOM en el DOF.

Por lo expresado con antelación, la COFEMER resuelve emitir el presente Dictamen Final de conformidad con lo establecido en el Anexo Único, numeral 5, del Procedimiento de MIR de impacto moderado y de alto impacto, inciso d) del Acuerdo 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 en el DOF el 26 de julio de 2010.



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

En virtud de lo anterior, la SCT puede proceder con las formalidades necesarias para la publicación del anteproyecto referido en el DOF, en los términos del artículo 69-L, segundo párrafo, de la LFPA.

El presente dictamen se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los Artículos 7, fracción IV; 9, fracción XI y penúltimo párrafo; y 10, fracción VI, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; así como 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,

DR. MARCOS AVALOS BRACHO
Coordinador General

