

Contacto CONAMER

JPR - AMMDC - B000221186

De: Contreras de Velasco María José <mcontreras@cofece.mx>
Enviado el: lunes, 2 de mayo de 2022 04:46 p. m.
Para: Contacto CONAMER
CC: Cgmir; Jessica Poblano Ramírez; Gilberto Lepe Saenz; Claudia Veronica Lopez Sotelo; Pérez Trujillo José Nery; Karla Ivette López Rivero; Pompa Michel Ricardo
Asunto: RV: Comentarios COFECE Directriz de Emergencia SICT
Datos adjuntos: Comentarios COFCE_DirectrizdeEmergenciaSICT.pdf

A quien corresponda,

Adjunto las consideraciones de la Comisión Federal de Competencia Económica sobre el anteproyecto de **"Directriz de emergencia para el bienestar de los usuarios del servicio público de transporte ferroviario de carga "**.

Mucho te agradeceré confirmar de recibido y que estos sean publicados en el expediente del anteproyecto. Además, te comento que buscaremos sostener una reunión con la Secretaría para comentar dichas consideraciones.

Agradezco de antemano tu atención al asunto.

Saludos,

María José Contreras de Velasco

Directora General de Promoción a la Competencia

Dirección General de Promoción a la Competencia



cofece

Comisión
Federal de
Competencia
Económica

Av. Revolución no. 725, Col. Santa María Nonoalco

Alcaldía Benito Juárez, 03700 Ciudad de México

T. 55.27.89.65.00 ext. 6673

MailScanner has detected a possible fraud attempt from "nam11.safelinks.protection.outlook.com" claiming to be www.cofece.mx



COFECE, orgullosamente certificada por
EDGE en igualdad de género y por la
Norma Mexicana NMX-R-025-SCF1-2015
en igualdad laboral y no discriminación.



Aviso: La información de este correo, así como la contenida en los documentos que se adjuntan, puede ser objeto de solicitudes de acceso a la información.

Antes de imprimir, piense en el medio ambiente.



Consideraciones en materia de competencia y libre concurrencia sobre la Directriz de emergencia para el bienestar de los usuarios del servicio público de transporte ferroviario de carga (Directriz).

El 25 de abril de 2022 la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT o Secretaría) publicó en el portal de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) con un Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) de Emergencia la Directriz,¹ en la que exhorta a la Agencia Reguladora de Transporte Ferroviario (ARTF o Agencia) a “*establecer una metodología, fijar las contraprestaciones por los servicios de interconexión y las tarifas máximas en la prestación del servicio público del transporte ferroviario de carga (SPTFC)*”. Conforme a su redacción, tanto la Directriz, como la metodología que en su caso emane de ésta, tendrán una vigencia de seis meses.

Al respecto, en atención al oficio CONAMER/22/0914 de fecha 23 de febrero de 2022, en el que el titular de la CONAMER expresa la voluntad de colaboración entre dicha institución y la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE o Comisión) para los temas de mejora regulatoria, por medio de los mecanismos de consulta y comunicación previstos en la Ley General de Mejora Regulatoria, la COFECE emite las siguientes consideraciones en materia de libre concurrencia y competencia sobre la Directriz.

a) Procedimiento contemplado en la normativa vigente para fijar las contraprestaciones por los servicios de interconexión y las tarifas máximas en la prestación del SPTFC.

El artículo 96 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) faculta a la COFECE, entre otros, para resolver sobre condiciones de competencia efectiva en un mercado cuando las leyes o reglamentos sectoriales prevean expresamente que la Comisión resuelva u opine al respecto.

El artículo 46 de la Reglamentaria del Servicio Ferroviario (LRSF o Ley) establece que “**(l)os concesionarios y permisionarios fijarán libremente las tarifas, en términos que permitan la prestación de los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, eficiencia, competitividad, seguridad y permanencia.**” El mismo artículo determina que “**(l)os concesionarios y permisionarios registrarán previamente ante la Agencia, para su puesta en vigor, las tarifas máximas aplicables**”. Por su parte, los artículos 36, 36 Bis y 47 de la LRSF y sus correlativos en el Reglamento del Servicio Ferroviario (Reglamento) facultan a la ARTF para establecer contraprestaciones en materia de interconexión, en su modalidad de derechos de paso, así como para el fijar las bases de la regulación tarifaria, por sí o a petición de parte afectada, **previa declaratoria de ausencia de condiciones de competencia efectiva por parte de la COFECE conforme al artículo 96 de la LFCE.**^{2, 3}

De lo anterior se desprende que el marco regulatorio vigente contempla que, para que la ARTF pueda fijar contraprestaciones en materia de interconexión, en su modalidad de derechos de paso, así como para el establecimiento de las bases de la regulación tarifaria, se requiere previamente de una declaratoria de la COFECE.

Contrario a lo establecido en la LRSF, el Reglamento y la LFCE, la Directriz propone que la ARTF emita una metodología que fije las contraprestaciones por los servicios de interconexión y las tarifas máximas en la prestación del SPTFC, sin que exista ninguna declaratoria emitida por la COFECE. Asimismo, por lo que se desprende del contenido de la Directriz, dicha metodología podría ser aplicable a todas las rutas y productos del SPTFC.

¹ Disponible en: <https://cofemersimir.gob.mx/expedientes/27111>

² Artículo 36 Bis de la LRSF.

³ Artículo 47 de la LRSF.

La lógica detrás del mecanismo de regulación previsto en la normativa vigente es que se fijen tarifas o contraprestaciones únicamente en los mercados en los que no existen condiciones de competencia. Es decir, que prevalezca la libertad tarifaria salvo que no exista competencia y por lo tanto la prestación de los servicios no se dé en condiciones satisfactorias de calidad, eficiencia y precio. De lo contrario, establecer una regulación generalizada sin un análisis de las condiciones de competencia podría distorsionar las decisiones de los concesionarios en toda la red sobre en qué términos ofrecer el servicio y, por lo tanto, tener consecuencias contrarias a lo que pretende la Directriz. La regulación generalizada sin un análisis económico que la sustente podría motivar la prestación del SPTFC en peores condiciones de eficiencia, calidad y oportunidad (por ejemplo, generando retrasos, merma o negativas de trato). Esto afectaría a los usuarios del servicio, y en última instancia a los consumidores finales de los productos transportados por este medio.

Más aún, al ser una Directriz de emergencia cuya vigencia es de seis meses (prorrogables hasta por seis meses),⁴ la propuesta no representa una solución de largo plazo para los problemas de eficiencia y competencia en el SPTFC; no obstante, las distorsiones generadas a las condiciones en las que se presta el servicio podrían tener efectos de larga duración.

Corregir de manera sostenida los problemas de falta de eficiencia y competencia en el SPTFC depende de que cada una de las autoridades involucradas cumpla, conforme a sus facultades, el debido proceso establecido en la normativa y evitar impugnaciones que retrasen el objetivo de que los usuarios accedan al servicio en mejores condiciones. Es decir, que la Agencia ejerza sus facultades para determinar derechos de paso obligatorios y establecer condiciones y contraprestaciones para éstos conforme a los artículos 36 y 36 Bis de la LRSF, así como para determinar bases de regulación tarifaria conforme al artículo 47 de la Ley, únicamente cuando exista una declaratoria de ausencia de competencia previa de la COFECE conforme al artículo 96 de la LFCE.

No se omite señalar que, en línea con la motivación de la Directriz, la COFECE ha señalado en diversas ocasiones la necesidad de que el SPTFC se preste en condiciones de competencia efectiva por el impacto que este servicio de transporte tiene para el desarrollo de las cadenas logísticas y la productividad nacional. No hacerlo podría implicar una obstrucción a la aplicación efectiva y coordinada de la normativa, facilitando violaciones a la misma y entorpecer la imposición de las medidas sostenibles y de largo plazo requeridas para procurar el bienestar de las familias mexicanas. En esta línea, dentro del marco de sus facultades, la COFECE ha realizado distintas acciones para promover la eficiencia y la competencia en el SPTFC (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Acciones de la COFECE en el sector ferroviario

El 2 de septiembre de 2016 la Autoridad Investigadora (AI) de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE o Comisión) inició una investigación bajo el expediente DC-002-2016 para determinar las condiciones de competencia efectiva en el mercado de los servicios de interconexión, derechos de paso y derechos de arrastre utilizados para prestar el servicio público de transporte ferroviario de carga en el territorio nacional. El 22 de febrero de 2018 el Pleno de la Comisión resolvió cerrar el procedimiento debido a que no existían elementos suficientes en el expediente para sustentar la definición de los mercados

⁴ El artículo 71 de la Ley General de Mejora Regulatoria establece que: “(...) *Se podrá autorizar que el Análisis de Impacto Regulatorio (...) cuando ésta pretenda resolver o prevenir una situación de emergencia (...), para lo cual deberá acreditarse que la Propuesta Regulatoria: (...) Tenga una vigencia no mayor de seis meses, misma que, en su caso, podrá ser renovada por una sola ocasión por un periodo igual o menor, (...).*” (Énfasis añadido). Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR_200521.pdf

relevantes objeto de la investigación y realizar el análisis de condiciones de competencia correspondiente en cada uno de ellos.^{5,6}

Posteriormente, el 10 de septiembre del 2018 la AI de la COFECE inició una investigación bajo el expediente DC-003-2018 para determinar las condiciones de competencia efectiva en el Servicio Público de Transporte Ferroviario de Carga de productos químicos y/o petroquímicos en rutas con origen y/o destino en la zona sur del estado de Veracruz.⁷ Durante la investigación se analizó si existían servicios ferroviarios o sistemas alternativos de transporte de los que pudieran disponer los usuarios, como el autotransporte de carga, transporte marítimo, aéreo o por ductos para el movimiento de estos productos desde este punto de origen. También se analizó la posibilidad de que los usuarios pudieran abastecerse de estos insumos mediante proveedores ubicados en otros puntos de origen.

Dado que no se encontraron alternativas de transporte, y al considerar que los usuarios se encuentran sujetos a las condiciones de servicio establecidas por *Kansas City Southern* de México (KCSM) y Grupo México en las rutas investigadas, se determinó que estos concesionarios podrían extraer beneficios extraordinarios a través de tarifas elevadas por el servicio que prestan.

Con base en los elementos referidos, el 27 de enero de 2020 el Pleno de la Comisión resolvió la ausencia de condiciones de competencia en 20 rutas del SPTFC de cloro, óxido de etileno, amoníaco anhidro y sosa cáustica, con origen en la zona sur del estado de Veracruz, además de dos rutas relacionadas.⁸

A partir de esta determinación, de conformidad con las facultades establecidas en el artículo 47 de la LRSF y los artículos 173, 174 y 175 del Reglamento, el 17 de agosto del 2020, la ARTF emitió las bases de regulación tarifaria respecto de las porciones de ruta en las que operan los concesionarios KSCM, Ferromex y Ferrosur (los dos últimos pertenecen a Grupo México), dentro de los mercados determinados en la resolución de la COFECE.⁹ En las resoluciones emitidas por la Agencia¹⁰ se estableció una metodología para la determinación de tarifas máximas por tonelada-kilómetro por cada combinación de ruta/producto a la que estarán sujetos los concesionarios.¹¹

Finalmente, en agosto de 2021, publicó el *Estudio de competencia en el servicio público de transporte ferroviario de carga* (Estudio),¹² en el que se concluye que la competencia en el Sistema Ferroviario Mexicano (SFM) es escasa y que la red ferroviaria opera de manera desarticulada, condiciones que provocan una baja eficiencia del servicio en perjuicio de la competitividad del país. Entre los elementos que indican la baja eficiencia en el Servicio Público de Transporte Ferroviario de Carga (SPTFC) destacan los siguientes: (i) El diseño original de la red no favorece la competencia; (ii) La red opera de manera fragmentada; (iii) Las elevadas tarifas en la “primera y última milla”; (iv) La red no ha crecido; (v) La participación del ferrocarril en el transporte de carga es baja; y (vi) La intensidad de la competencia entre concesionarios en el mercado es baja.

⁵ Cofece (2016a, p. 24).

⁶ Resolución del expediente DC-002-2016. Disponible en:

<https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Declaratorias/V83/7/4147250.pdf>

⁷ Disponible en: <https://resoluciones.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Declaratorias/V116/1/5060375.pdf>

⁸ Resolución del expediente DC-003-2018. Disponible en:

<https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Declaratorias/V116/1/5060375.pdf>

⁹ Resoluciones en materia de regulación tarifaria. Disponibles en: <https://www.gob.mx/artf/documentos/resoluciones-en-materia-de-regulacion-economica?idiom=es>

¹⁰ Las versiones públicas de las resoluciones de la ARTF. Disponibles en:

<https://www.gob.mx/artf/documentos/resoluciones-en-materia-de-regulacion-economica?idiom=es>

¹¹ Cabe señalar que derivado de la Resolución de la COFECE de ausencia de condiciones de competencia efectiva, la Agencia emitió los “*Lineamientos generales que deben observarse para desarrollar los modelos de costos que se aplicarán para resolver los procedimientos dentro del Sistema Ferroviario Mexicano, respecto de lo dispuesto en los artículos 35, 36, 36 Bis y 47 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario*” que, posteriormente serían la base para la emisión de las metodologías para establecer las bases de regulación tarifaria; las cuales, para su desarrollo, la ARTF consideró casos de países con redes ferroviarias similares a las de México y su aplicabilidad. De acuerdo con la Agencia este marco normativo “*abona a la certeza jurídica y al equilibrio razonable que debe prevalecer entre los usuarios y concesionarios del SFM*”. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585427&fecha=04/02/2020 y <https://www.gob.mx/artf/documentos/resoluciones-en-materia-de-regulacion-economica?idiom=es>

¹² Disponible en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2021/08/FERRO_doc-2021.pdf

Conforme al análisis presentado, el documento sugiere que cuando venzan las concesiones actuales será necesario reconfigurar la red con un diseño más equitativo para lograr que esta funcione de manera articulada y promueva mayor competencia. Mientras tanto, en el corto plazo la COFECE ofrece 25 recomendaciones dirigidas a los legisladores y reguladores que se agrupan en tres vertientes: (i) eliminar los obstáculos para aprovechar los derechos de paso existentes y crear nuevos; (ii) eliminar los cuellos de botella en el sistema ferroviario mediante la promoción de los servicios interlineales; y (iii) fortalecer el diseño institucional de la Agencia.

b) Referencias a “prácticas monopólicas” y “Rutas con ausencia de competencia efectiva” sin sustento jurídico y económico.

La Directriz refiere la existencia de “(...) *prácticas monopólicas hacia los usuarios del servicio público de transporte ferroviario de carga, como la discriminación de usuarios a través de impedir el acceso al servicio mediante tarifas excesivas, restricción de la oferta a usuarios pequeños por su volumen de carga, de igual manera mediante tarifas excesivas.*” También menciona que “(l)os usuarios cautivos del ferrocarril en rutas con ausencia de competencia efectiva reciben elevadas tarifas por encima de los costos.”

Al respecto, es necesario señalar que, conforme al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y a la LFCE, la COFECE es el único ente facultado para investigar y, en su caso, sancionar prácticas monopólicas en el sector ferroviario. Asimismo, es la autoridad competente para resolver sobre condiciones de competencia en estos mercados.

En ese sentido, se advierte que las aseveraciones señaladas no tienen sustento jurídico y económico ya que no se identifica la existencia de un procedimiento sustentado en la LFCE para determinar la existencia de prácticas monopólicas en el STPFC. Asimismo, al no señalar a cuáles rutas refiere la Directriz que carecen de competencia, no es claro que se traten de aquéllas sobre las que efectivamente la COFECE ha resuelto en el expediente DC-003-2018.

Lo anterior genera incertidumbre jurídica y al poder constituir un prejuzgamiento no se respalda por parte de la esta COFECE como autoridad en materia de competencia económica en el sector referido.