

Propuestas en materia de competencia económica para contribuir a la reactivación de la economía mexicana

Cuadernos de Promoción de la Competencia



Comisión
Federal de
Competencia
Económica

Fecha de publicación: octubre del 2020

Propuestas en materia de competencia económica para contribuir a la reactivación de la economía mexicana

1ª edición: octubre 2020

Comisión Federal de Competencia Económica
Av. Revolución N°725, Col. Santa María Nonoalco,
Alcadía Benito Juárez, C.P. 03700,
Ciudad de México, México.
www.cofece.mx

Derechos reservados conforme a la ley. ©COFECE, 2020.

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Con el objetivo de promover la competencia y libre concurrencia, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) publica este documento con fundamento en el artículo 12º, fracciones XXI y XXIII, de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE).

La elaboración de este documento estuvo a cargo de la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales de la COFECE.

El presente documento no constituye una opinión del Pleno ni una interpretación oficial de la COFECE respecto de la LFCE, tampoco podrá ser utilizado para vincular a la COFECE por motivo alguno.

PROPUESTAS EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA PARA CONTRIBUIR A LA REACTIVACIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA

La emergencia sanitaria ocasionada por el virus COVID-19 obligó a los países del mundo a cerrar parcial o totalmente diversas actividades económicas. Inevitablemente, este hecho ha generado importantes caídas en la producción de prácticamente todas las economías. En México se estima que el Producto Interno Bruto se contraerá 9.9% en 2020.¹

El cierre de empresas y la pérdida de empleos asociada son manifestaciones de la reducción de la actividad económica, misma que afecta más a las pequeñas y microempresas pues generalmente no cuentan con la capacidad para afrontar cierres temporales o cambios drásticos en la demanda. En cambio, las empresas con más capital tienen mayor probabilidad de permanecer en los mercados.

Lo anterior podría tener como consecuencia que en diversas actividades se observe un menor número de empresas y que aquellas que puedan permanecer abarquen una mayor participación de mercado.

En este contexto económico, las acciones y decisiones de política pública que se tomen deben orientarse a promover la participación de mayor número de empresas, con el fin de garantizar la concurrencia en los mercados en el futuro; también deben garantizar la igualdad de oportunidades para competir, es decir, que para fomentar la recuperación se evite favorecer a ciertos agentes en detrimento de otros.

Lo anterior es relevante debido a que la recuperación económica será más sostenible cuando se base en la participación de una mayor gama de agentes económicos, cuya capacidad para entrar y permanecer en los mercados esté dada por su habilidad de actuar, innovar, y adaptarse a las necesidades, gustos y posibilidades de los consumidores, y no por haber sido favorecidos en forma particular por una decisión, medida o política de alguna autoridad. Garantizar la inclusión y permanencia del mayor número de empresas conforme a su capacidad para competir en los mercados, puede contribuir a un mejor desempeño de los mercados, hoy y en el futuro, en beneficio de los consumidores.

1. Fuente: BANXICO. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/encuestas-sobre-las-expectativas-de-los-especialistas/%7B6AA0E79F-78BD-5AA3-7ADA-137C44BC2E84%7D.pdf>

Gracias a la competencia, las empresas –primordialmente las pequeñas y micro– tienen mejores condiciones de acceso a insumos de producción, capital, tecnología e infraestructura para emprender, innovar, crecer, generar empleos y satisfacer la demanda de los consumidores.² Asimismo, es por la competencia que los precios tienden a bajar y el presupuesto de las familias alcanza para más, lo que impacta positivamente en su bienestar, en especial en el de los hogares de menores ingresos.

En este contexto, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE o Comisión) presenta este documento con propuestas para fomentar la competencia en distintos mercados que son relevantes para la economía nacional por su impacto transversal (p.e. energético, transporte, o financiero) y/o por estar relacionadas con bienes de consumo generalizado, cuyo precio tiene un efecto directo en el bolsillo de las familias mexicanas (p.e. medicamentos o autotransporte foráneo de pasajeros).

Estas propuestas tienen su origen en diversos estudios de mercado y opiniones que ha emitido esta COFECE, y dado el contexto actual de desaceleración de la actividad económica resultan más trascendentes y oportunas por su potencial para contribuir a la reactivación de la economía y al bienestar social.

2. COFECE (2018). *Competencia Económica. Plataforma para el crecimiento 2018 – 2024*. Disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/12/plataforma-de-crecimiento.pdf#pdf>

Listado de propuestas

- 1** Facilitar la evaluación crediticia de una base más amplia de la población por medio del flujo de información en manos del Gobierno hacia el sector financiero, tanto de la banca tradicional como las Fintech, **p. 6**
- 2** Agilizar la entrada de medicamentos genéricos al mercado para incrementar las opciones de compra de las familias mexicanas a mejores precios, **p. 7**
- 3** Garantizar el cumplimiento del marco legal vigente en cuanto al despacho económico de electricidad y el acceso no indebidamente discriminatorio a las redes de transmisión y distribución, **p. 9**
- 4** Otorgar de manera expedita y no indebidamente discriminatoria los permisos para la importación y expendio de gasolina y diésel, **p. 10**
- 5** Incluir en la Ley de Adquisiciones preceptos para maximizar la concurrencia y la competencia en los procedimientos, para que los recursos públicos alcancen para más, **p. 13**
- 6** Modernizar la regulación del autotransporte foráneo de pasajeros para reducir concentración de los oferentes y así contar con mejores precios y más calidad para la población, **p. 15**
- 7** Emitir directrices a través del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria para que los gobiernos estatales y municipales eliminen restricciones a la competencia en sectores relevantes para la economía, **p. 17**
- 8** Evitar la imposición de medidas restrictivas al comercio exterior sin un análisis previo de daño al consumidor, para que los mexicanos contemos con más opciones de compra a través del intercambio comercial, **p. 20**
- 9** Recuperar los bienes y servicios públicos cuyas concesiones están por vencer y otorgar nuevas por medio de licitaciones, **p. 23**
- 10** Reformar la Ley de Puertos para incorporar principios de competencia y facilitar la regulación tarifaria cuando exista un sólo oferente de servicios de maniobra en un puerto, **p. 25**
- 11** Reformar la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario para incorporar preceptos de competencia y promover así la articulación de la red, **p. 27**
- 12** Reformar el artículo 105 de la Constitución con el fin de facultar a la COFECE para presentar acciones de inconstitucionalidad sobre normas generales que violenten los principios de competencia, **p. 29**

1. Facilitar la evaluación crediticia de una base más amplia de la población por medio del flujo de información en manos del Gobierno hacia el sector financiero, tanto de la banca tradicional como las Fintech³

Problemática

La información sobre el comportamiento crediticio de personas físicas y morales desempeña un papel importante para el desarrollo eficiente de los mercados de crédito. El otorgante de crédito necesita de la mayor cantidad posible de información de calidad sobre el prestatario para decidir si le otorga un préstamo y, en su caso, en qué condiciones lo hará.⁴

La disponibilidad de información crediticia de calidad para los otorgantes de crédito al momento de valorar el riesgo incide en: (i) una mayor oferta de crédito, al permitir evaluar a potenciales receptores que, de otra manera, sería muy costoso evaluar, y (ii) la reducción de las tasas de interés, al mejorar la eficiencia en la asignación del crédito y el manejo de sus riesgos.⁵

Generalmente, las instituciones financieras son quienes cuentan con la información crediticia de sus usuarios. Asimismo, el gobierno cuenta con información sobre el historial de pago de la población que utiliza servicios provistos por éste (como luz, agua, crédito Infonavit o Fovissste, entre otros), sobre todo de aquella población no bancarizada o que nunca ha sido sujeta de crédito. Poner esta información a disposición del sistema financiero, incluyendo a las Instituciones de Tecnología Financiera (Fintech), podría reducir los obstáculos que esta población enfrenta para recibir créditos.

Esta medida incluso permitiría complementar a través de crédito algunos programas sociales o medidas gubernamentales de mitigación de la crisis como los denominados “Créditos a la palabra para reactivar la economía”.

Propuesta

Crear un buró de crédito público, al que todos los interesados tengan acceso de manera no indebidamente discriminatoria, con información sobre servicios públicos como luz, agua, crédito Infonavit o Fovissste, y cualquier otra en manos del gobierno federal que ayude a evaluar el riesgo crediticio de sectores de la población no bancarizados.

3. COFECE (2017). OPN-007-2017. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cfresoluciones/docs/Opiniones/V20/6/3953499.pdf>

4. Negrín, José Luis. (2000). *Mecanismos para compartir información crediticia evidencia internacional y la experiencia mexicana*. Banco de México. Disponible en: <https://bit.ly/2RWZqIH>

5. COFECE (2014). *Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados*, pág. 32. Disponible en: https://www.cofece.mx/cofece/images/Estudios/COFECE_trabajo_investigacion_prot.pdf#pdf

2. Agilizar la entrada de medicamentos genéricos al mercado para incrementar las opciones de compra de las familias mexicanas a mejores precios⁶

Problemática

Cuando una patente vence, es posible que más de una empresa pueda comercializar un medicamento genérico. La entrada de los genéricos al mercado permite poner a disposición del público una mayor cantidad de medicamentos a precios más bajos.

Sin embargo, en México transcurren, en promedio, más de dos años tras el vencimiento de una patente para el lanzamiento del primer genérico. En Estados Unidos, el lanzamiento es inmediato, y en Europa el periodo es de siete meses. Las familias mexicanas ahorrarían alrededor de 2 mil 552 millones de pesos anuales si las condiciones de entrada al mercado de genéricos fueran similares a las de otros países.

Asimismo, en aquellos medicamentos que sí enfrentan competencia de genéricos, la presión competitiva no es suficiente: a los seis meses de entrada al mercado de un genérico, su precio es 20% menor al del medicamento original, y 28.6% menor a los 24 meses. En Europa, la reducción del precio es de 40% a los 24 meses.

Si bien las recientes reformas a la Ley de Propiedad Industrial⁷ y acciones de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS)⁸ contribuyen a agilizar la entrada de medicamentos genéricos, persisten ciertos procedimientos que alargan innecesariamente el tiempo de su aprobación. Por ejemplo, la COFEPRIS generalmente consulta al Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) sobre las patentes vigentes de un medicamento durante el proceso de autorización sanitaria a un genérico. Esta consulta es poco transparente, además de que consume tiempo y recursos. La falta de transparencia en esta consulta abre espacio para el litigio estratégico relacionado con el sistema de patentes, o con la emisión del registro sanitario con el fin de retrasar la entrada de los genéricos al mercado de medicamentos.

Finalmente, por el lado del consumidor, la débil respuesta de la

6. COFECE (2017). *Estudio en materia de libre concurrencia y competencia sobre los mercados de medicamentos con patentes vencidas en México*. Disponible en: https://www.cofece.mx/attachments/article/769/Estudio-de-Medicamentos_vF-BAJA.pdf#pdf

7. El 1 de julio de 2020 se publicó la nueva Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial, la cual, entre otras modificaciones, precisa los requisitos básicos que debe tener una patente, especificando los supuestos en los que no se considerará una invención. Además, la nueva Ley incluye la publicación semestral del listado de patentes relacionadas con invenciones susceptibles de ser empleadas en medicamentos alopáticos, mismo que se encontraba dentro del Reglamento de la Ley aún vigente. Fuente: <https://www.basham.com.mx/nueva-ley-federal-para-la-proteccion-de-la-propiedad-industrial/>

8. El 27 de agosto de 2020 la COFEPRIS informó que el Centro Integral de Servicios (CIS) de la COFEPRIS contará con una ventanilla especial para que la industria farmacéutica productora de genéricos pueda realizar ágilmente sus trámites de registro y estos puedan iniciar a partir del día siguiente al del otorgamiento de la patente del medicamento innovador. Fuente: <https://www.gob.mx/cofepris/es/articulos/cofepris-elimina-barreras-para-la-produccion-de-medicamentos-genericos?idiom=es>

demanda hacia los medicamentos genéricos se debe en parte a que el médico (que no tiene exactamente el mismo interés que el paciente de comprar el medicamento de menor costo) suele recetar el medicamento de cierta marca.

Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha señalado como problema el hecho de que los médicos pueden prescribir en forma conjunta, la denominación genérica y el nombre de la marca, lo cual remite a una mezcla de denominaciones. Así, cuando los médicos prescriben una denominación de marca, los empleados de la farmacia deben cumplir con dicha designación, ya que el medicamento sólo puede sustituirse si el doctor expresamente lo autoriza. Para atender dicho problema, recomendó obligar a los empleados de farmacia a informar a los pacientes sobre el genérico que se encuentre disponible y permitir la sustitución de los medicamentos prescritos por el genérico accesible de menor precio cuando el paciente lo acepte, a menos que la prescripción específicamente prohíba la sustitución. También recomendó obligar a los médicos a prescribir solamente medicamentos bajo la sustancia activa sin el nombre de marca del medicamento.⁹

Propuestas

- Transparentar la consulta intergubernamental entre el IMPI y la COFEPRIS, de manera que los laboratorios o el público en general puedan conocer la información contenida en la misma.
- Que la COFEPRIS especifique en el listado de medicamentos de referencia aprobados, las patentes que protegen al medicamento y su fecha de vencimiento, con el objetivo de dotar de transparencia al sistema de vinculación y protección de patentes.
- Valorar, conforme a algunas prácticas internacionales, la conveniencia de incluir en el Reglamento de la Ley de Propiedad Industrial restricciones al otorgamiento de patentes que son proclives a ser utilizadas abusivamente por sus titulares para bloquear la entrada de competidores (por ejemplo, patentes sobre nuevos usos o innovaciones incrementales).
- Establecer que el médico esté obligado a escribir la denominación genérica del medicamento en la receta, para promover la demanda de medicamentos genéricos.

9. OCDE (2018). *Estudios de evaluación de competencia de la OCDE*: México, Éditions OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264287921-es> pp. 194 y 195.

3. Garantizar el cumplimiento del marco legal vigente en cuanto al despacho económico de electricidad y el acceso no indebidamente discriminatorio a las redes de transmisión y distribución¹⁰

Problemática

La electricidad es un insumo utilizado por todas las empresas y prácticamente todos los hogares, por lo que el acceso a éste a los mejores precios posibles mejora la competitividad de la industria nacional, el poder adquisitivo y la calidad de vida de las familias. México, como otros países, se ha sumado a diversos acuerdos internacionales para reducir la emisión de gases de efecto invernadero. Para ello, la legislación mexicana considera la competencia como medio para motivar la reducción en costos de generación de energía eléctrica, a través de la inversión en tecnologías limpias y más eficientes y así generar un efecto multiplicador que beneficie a todas las actividades productivas y a los hogares mexicanos.

Para permitir la competencia en generación y suministro de electricidad, el marco legal vigente considera dos elementos clave que la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) deben garantizar: (i) el acceso abierto y no discriminatorio de cualquier central eléctrica a las redes de distribución y transmisión que permanecen en control de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), ya que representan un insumo necesario para competir en igualdad de oportunidades y tienen características de monopolio natural; y (ii) el criterio de despacho económico de las centrales eléctricas -tomar primero las ofertas de electricidad de la central más barata y así sucesivamente hasta que se satisfaga la demanda- motivando la competencia por reducir los costos de generación de electricidad.

Por una parte, impedir el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión (RNT) y a las Redes Generales de Distribución (RGD) elimina la posibilidad de competir desde el mercado de generación, ya que estas redes son un insumo indispensable para llevar la electricidad desde las centrales de generación hasta los usuarios y consumidores finales.

Por otro lado, eliminar o restringir el despacho económico significaría que la electricidad de las centrales sea tomada con base en criterios distintos a los costos de generación. Esto implicaría que centrales eléctricas con mayores costos de generación —cuya electricidad de otra manera no sería tomada por el CENACE— sean despachadas, mientras que otras

10. COFECE (2020). OPN-006-2020. Disponible en: <https://www.cofece.mx/CFEResoluciones/docs/Opiniones/V132/28/5125826.pdf>

más eficientes no. Así, como el precio de la electricidad está dado por el costo de la última central de la que se toma la electricidad hasta satisfacer la demanda, no respetar el despacho económico implica que la energía de centrales con costos más altos sea tomada, y por lo tanto que el precio de la electricidad sea mayor en el tiempo.

Si bien la Secretaría de Energía (SENER) está facultada para velar por la estabilidad y la confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional (SEN), esto a la vez debe garantizar el acceso no indebidamente discriminatorio a la RNT y las RGD y el despacho económico considerado en la Ley de la Industria Eléctrica (LIE).¹¹ Por lo tanto, cualquier medida orientada a asegurar la estabilidad y confiabilidad del SEN debe observar estos dos requisitos. Además, la LIE y las Reglas del Mercado Eléctrico Mayorista prevén diversos mecanismos que el CENACE puede y debe utilizar para asegurar la confiabilidad del sistema; por ejemplo, la asignación de Servicios Conexos, el mercado para el Balance de Potencia, la contratación de Potencia por confiabilidad, el cumplimiento del Código de Red.¹²

Propuesta

- Garantizar el despacho económico y el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la RNT y las RGD. Cualquier regla en materia de confiabilidad o estabilidad del sistema debe utilizar mecanismos que no comprometan esos objetivos conforme las mejores prácticas internacionales.

4. Otorgar de manera expedita y no indebidamente discriminatoria los permisos para la importación y expendio de gasolina y diésel¹³

Problemática

El precio final de la gasolina refleja la competencia o ausencia de ésta en los eslabones de su cadena de valor, desde la producción/importación hasta el expendio al público, pasando por el mercado mayorista. Por lo tanto, es importante asegurar que la regulación y su aplicación garanti-

11. Para tal fin, la CRE y el CENACE, conforme a atribuciones previstas en la LIE, han emitido instrumentos y cuentan con herramientas para garantizar que el suministro de energía eléctrica a los usuarios se proporcione bajo condiciones de seguridad, calidad y continuidad. Actualmente, existen mecanismos que el CENACE puede y debe utilizar para asegurar la confiabilidad del sistema como la asignación de Servicios Conexos, el mercado para el Balance de Potencia, la contratación de Potencia por confiabilidad, el cumplimiento del Código de Red, entre otros.

12. Estos mecanismos están disponibles para el CENACE en los siguientes ordenamientos: i) Código de Red (en sus capítulos sobre Asignación de Unidades de Centrales Eléctricas fuera de mérito para mantener la Confiabilidad y en el de Criterios de Seguridad y Confiabilidad), disponible en: <https://bit.ly/3gOIVOP>; ii) Manual de Mercado de Energía de Corto Plazo, (por ejemplo, en cuanto a Servicios Conexos Numeral 2.2.2. (V)), disponible en: <https://bit.ly/3112rgf>; iii) Manual de Balance de Potencia (por ejemplo, el capítulo sobre Política de Confiabilidad), disponible en: <https://bit.ly/30KqvDU>; y iv) Manual para la Interconexión de Centrales Eléctricas y Conexión de Centros de Carga, (por ejemplo, en cuanto los Esquemas de Acción Remedial y Criterios Mínimos de Interconexión) disponible en: <https://bit.ly/3ahEHnj>

13. COFECE (2020). OPN-007-2020. Disponible en: <https://www.cofece.mx/CFCRResoluciones/docs/Opiniones/V161/2/5192301.pdf>

cen condiciones de competencia. Al respecto, ciertos requisitos para los permisos de importación de gasolinas, y el incremento en el tiempo de resolución de las solicitudes de nuevos permisos de expendio y de cesión de los mismos, complican la participación de privados en estos mercados, y por lo tanto obstruyen la disminución de los precios de los combustibles.

En cuanto a la importación, desde noviembre de 2018, la SENER no ha otorgado nuevos permisos de importación de largo plazo (20 años), que son los que realmente sirven para asegurar las inversiones necesarias para ampliar la infraestructura de almacenamiento y transporte. Además, para los permisos de importación de un año, desde 2019 se requiere señalar los medios por los que van a transportar las mercancías que se importarán y la ubicación física de las instalaciones o equipos de almacenamiento donde se recibirán. A su vez, desde 2018 están suspendidas las temporadas abiertas que permiten el acceso de privados a la infraestructura ociosa de Pemex. Todo esto implica un círculo vicioso entre no contar con un permiso de importación que respalde la inversión en infraestructura y no tener la posibilidad de importar para poder anclar la infraestructura requerida para obtenerlo.

Más aún, desde que el 25 de marzo de 2020, la SENER suspendió sus plazos y términos legales para la atención de los trámites a su cargo como medida de prevención y combate de la propagación del coronavirus COVID-19, sin que hasta el momento se hayan reanudado. En efecto, los agentes interesados en renovar sus permisos están en la posibilidad de ingresar en la Ventanilla de Comercio Exterior sus solicitudes. Sin embargo, debido a que los plazos y términos legales de la SENER para atender este y otros trámites continúan suspendidos, *de facto* la renovación de los permisos de importación de un año está frenada, lo que obstruye la posibilidad de competencia en el mercado mayorista de combustibles.¹⁴

Asimismo, una segunda circunstancia que impide el desarrollo de un mercado mayorista competido es el considerable incremento en el tiempo de resolución para el otorgamiento de nuevos permisos para expendio y la cesión de los mismos, sobre todo para marcas distintas a Pemex. Desde 2018, el tiempo de resolución aumentó en 45 días para permisos de la marca Pemex y 64 días para marcas distintas a Pemex. Además, conforme a información proporcionada a la COFECE, existen más de 200 solicitudes de cesión, actualización o nuevos permisos relacionadas con marcas distintas a Pemex que no han sido resueltas.¹⁵

14. Actualmente, hay 82 permisos de importación de gasolina vigentes. De estos, 23 son por 20 años (tres fueron otorgados en 2016 y los 20 restantes en 2018) y 59 por un año. Es decir, el 28% del total de los permisos de importación vigentes son por 20 años.

En cuanto a permisos de importación de gasolina por un año, al inicio de 2020 había 80 vigentes. De éstos, 21 han vencido sin ser renovados (26% del total de permisos de un año) y 27 permisos más (33.75% del total de permisos de un año) vencerán en lo que resta de 2020. De no reanudarse los trámites para renovación de permisos, al final de 2020 quedarán vigentes solo 32 permisos de un año, una reducción de 60% en comparación con inicios del año. Fuente: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/544889/20200331_Total_de_permisos_de_importacion_vigentes_GASOLINA.pdf

15. COFECE (2020). OPN-007-2020, pág. 13. Disponible en: <https://www.COFECE.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V161/2/5192301.pdf>

Lo anterior podría explicar en parte por qué aun cuando en el mercado mayorista de gasolinas existe la posibilidad de la participación privada, Pemex suministra el 87% de las gasolinas. La resolución de solicitudes de cesión de permisos (que permiten a terceros adquirir estaciones que ya estaban en operación y cambiarlas de marca) en ocasiones toma más del plazo de 90 días naturales previsto en la Ley de Hidrocarburos (LH), sin que la CRE aplique afirmativa ficta ante el fenecimiento de dicho plazo. Como consecuencia existen numerosas solicitudes relacionadas con marcas distintas a Pemex, que no han sido resueltas sin que se les haya otorgado, como marca la ley, la afirmativa a los solicitantes.

En este sentido, es necesario que la regulación relativa a la cadena de valor de la gasolina se aplique con celeridad y sin sesgos discriminatorios para mantener los incentivos y la capacidad para competir de las empresas que participan en ella. Esto con el fin de que exista más oferta y que los precios finales pagados por los consumidores mexicanos en las estaciones de servicio sean los más bajos posibles.

Propuestas

- Eliminar el requisito de comprobación de medios de transporte y almacenamiento para los permisos de importación de un año, y asegurar que el otorgamiento de permisos de importación por 20 años se realice de manera expedita, evitando interpretar como causal de revocación o caducidad que no hayan sido utilizados por retrasos en los proyectos de inversión en infraestructura.
- Asegurar que la normativa asociada con el trámite y la resolución de solicitudes para nuevos permisos de expendio, cesiones o actualizaciones se aplique de manera neutral y expedita; asimismo, que en ningún momento la autoridad discrimine en el otorgamiento de estos permisos en función de marcas asociadas o fuentes de proveeduría específicas.
- Transparentar y publicar oportunamente la información sobre el número de solicitudes de permisos para expendio de petrolíferos presentadas ante la CRE, su etapa procesal y estatus; lo anterior debería incluir los trámites de cesión, de forma que puedan conocerse los casos donde haya vencido el plazo de 90 días previsto en el artículo 53 de la LH.
- En tanto no reanuden sus plazos y términos, la SENER debería entender prorrogados los permisos, ante la imposibilidad de solicitar su renovación.

5. Incluir en la Ley de Adquisiciones preceptos para maximizar la concurrencia y la competencia en los procedimientos, para que los recursos públicos alcancen para más¹⁶

Problemática

La principal razón de las contrataciones públicas es proveer al Estado de mejores insumos para llevar a cabo sus funciones constitucionales y legales. Por lo anterior, la regulación de la contratación pública debe sentar las bases para conseguir las mejores condiciones para el Estado en la adquisición de bienes y servicios. La competencia en los procedimientos de contratación es una aliada para que las contrataciones cumplan con los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez previstos en la Constitución para el uso de los recursos públicos.

La falta de competencia y concurrencia en los procedimientos de contratación tiene serias repercusiones, pues resulta en una asignación ineficiente de los recursos públicos en detrimento de la sociedad; los sobrepagos que paga el gobierno merman la posibilidad del gobierno de ofrecer más y mejores servicios públicos. Asimismo, son estos sobrepagos los que contribuyen a que las empresas financien posibles dádivas o sobornos a los servidores públicos, generando así un ciclo vicioso entre corrupción y falta de competencia.¹⁷

Por su parte, la corrupción puede generar una situación permanente de falta de competencia en un mercado más allá de la sola contratación pública. Si el crecimiento de una empresa está dado por su capacidad para ganar contratos a través de actos de corrupción y no por su eficiencia, también podría ponerse en riesgo la permanencia de otras empresas competidoras que, incluso siendo más eficientes, deben dejar el mercado porque no logran vender lo suficiente para permanecer. Con el paso del tiempo, aquella empresa que creció al venderle de manera deshonesta al gobierno obtiene el poder de incrementar sus precios a todos sus clientes, públicos y privados, al ya no enfrentar competencia.¹⁸

De igual modo, en tiempos de crisis económica las compras de gobierno a través de licitaciones pueden ser un mecanismo de recuperación para las empresas que no encuentren espacios para vender en los mercados privados; pero esto sólo puede materializarse si las compras son verdaderamente abiertas y competidas.

16. COFECE (2020). *Proyecto de Ley General de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*. Disponible en: <https://www.cofece.mx/proyecto-de-ley-general-de-adquisiciones-arrendamientos-y-servicios-del-sector-publico/>

17. COFECE (2016). *Recomendaciones para promover la competencia y libre concurrencia en la contratación pública*, pág. 25. Disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/RecomendacionesContratacionPublica-v2.pdf#pdf>

18. COFECE (2018). *Agenda de Competencia para un ejercicio íntegro en las Contrataciones Públicas*. Disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/07/CPC-ContratacionesPublicas.pdf>

Para promover una mayor participación de licitantes, el diseño de las bases de la licitación es fundamental; ya que éstas pueden dirigirse a alguien en particular o, por el contrario, buscar al mejor proveedor. Además, para evitar la colusión entre participantes, es necesario que las bases motiven la presentación de posturas agresivas de precios y dificulten la coordinación entre ellos.

Las adjudicaciones directas y los concursos dirigidos se deben en buena medida a que el marco regulatorio actual otorga amplia discrecionalidad a las entidades compradoras para utilizar mecanismos distintos a la licitación, establecer requisitos a modo, entre otros.

Propuestas

Incorporar en la Ley de Adquisiciones los siguientes temas relacionados con competencia:

- Una Plataforma Nacional de Contrataciones Públicas, cuya principal diferencia con CompraNet es que sería completamente transaccional y de uso obligatorio para todo el proceso de contratación.
- Facilitar el procedimiento de licitación internacional para que las áreas compradoras realmente puedan recurrir a ellas, sobre todo en mercados en los que existen pocos compradores nacionales.
- Acotar las causales de excepción a la licitación pública de manera que la excepción deba fundamentarse en investigación de mercado y contar con autorización del Oficial Mayor o análogo (salvo en algunos casos justificados).
- Incluir como supuesto de inhabilitación temporal para participar en procedimientos de contratación, o celebrar contratos, el haber sido investigado y sancionado por Prácticas Monopólicas Absolutas (colusión) conforme a la LFCE.¹⁹
- Requerir declaración de oferta independiente, pertenencia a un Grupo de Interés Económico e intención de subcontratar.
- Incluir la categoría de contrataciones de “gran magnitud”, para las cuáles COFECE emita opinión vinculante sobre las bases de licitación y documentos relacionados, previo al inicio del procedimiento.
- Fortalecer la investigación de mercado a través de la emisión de lineamientos para su realización.
- Considerar mecanismos de registro y verificación previa de la existencia, capacidad legal y administrativa de las empresas interesadas.

19. Actualmente el artículo 60 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público considera diversos supuestos para la inhabilitación por parte de la Secretaría de la Función Pública, entre los cuáles se propone incluir la colusión.

6. Modernizar la regulación del autotransporte foráneo de pasajeros para reducir concentración de los oferentes y así contar con mejores precios y más calidad para la población²⁰

Problemática

El autotransporte federal de pasajeros es el principal medio de transporte entre ciudades del país. En 2017, movilizó al 95.8% de los pasajeros del transporte público, lo que representa 3.7 mil millones de viajes por parte de los usuarios.²¹

En México, cuatro grupos de interés económico dominan el 95.2% de las rutas y controlan 218 de las 820 terminales, que representan 53.3% de las corridas y 50.2% de los pasajeros movilizadas. Además, estos cuatro grupos de interés económico no compiten entre sí, ya que enfocan sus operaciones en diferentes regiones y rutas: 76.8% de las rutas son atendidas por un operador; y, cuando coinciden en una ruta, ofrecen distintos servicios (p.e., un servicio de primera y otro económico).

En comparación con otros países, los precios por kilómetro son relativamente altos, como consecuencia de la concentración del mercado y la poca competencia en rutas. Por ejemplo, la ruta Mexicali-Tijuana cuesta 2.03 pesos por kilómetro, mientras que la Ámsterdam-Paris cuesta 88 centavos.²²

De acuerdo con cálculos de la COFECE, la entrada de un nuevo competidor en rutas previamente atendidas nada más por un oferente podría reflejarse en una disminución del precio promedio por kilómetro de 40%.²³

El sector presenta obstáculos regulatorios que limitan la entrada de nuevos participantes en las rutas, por ejemplo, criterios indefinidos que conceden discrecionalidad a la autoridad federal o estatal, falta de claridad en el alcance de los permisos, o la falta de afirmativa ficta ante el incumplimiento por parte de la autoridad de los tiempos de resolución de solicitudes de los mismos.²⁴ Eliminar dichos obstáculos permitiría una mayor cantidad de participantes, con más opciones y mejores precios para los usuarios.

20. COFECE (2019). *Estudio de competencia en el autotransporte federal de pasajeros*, pág. 9. Disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2019/04/Estudiocompetenciaautotransportefederalpasajeros.pdf>

21. COFECE (2019). *Estudio de competencia en el autotransporte federal de pasajeros*, pág. 79.

22. Cabe advertir que esta comparación no considera las diferencias en la calidad ni los niveles de competencia inter o intramodal en los países seleccionados. COFECE (2019). *Estudio de competencia en el autotransporte federal de pasajeros*, pág. 17.

23. COFECE (2019). *Estudio de competencia en el autotransporte federal de pasajeros*, pág. 7.

24. COFECE (2019). *Estudio de competencia en el autotransporte federal de pasajeros*, pp. 26-31.

Finalmente, dado que los concesionarios que operan las terminales públicas generalmente también ofrecen el servicio de transporte, éstos podrían tener incentivos para negar el acceso a la terminal a otros operadores, o a otorgarles un trato menos favorable con el fin de impedirles competir en el servicio de transporte. Por lo tanto, las terminales concesionadas podrían representar una barrera a la entrada porque las empresas que quieran entrar al mercado tienen que incurrir en el costo de invertir en su propia terminal, mientras que las empresas que ya prestan el servicio en centrales concesionadas no incurrieron en dicho costo.²⁵

Propuestas

- Respecto de las terminales con concesiones vencidas o que vencen próximamente, por ejemplo, la Central del Norte CDMX (2019) y Querétaro (2020),²⁶ volver a licitarlas y, en los términos de la concesión, obligar al acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a las mismas.
- Para el resto de las terminales públicas, obligar a los operadores a publicar las reglas de acceso, transparentes y no discrecionales, a las mismas.²⁷
- Además de publicar las reglas de acceso, será necesario facultar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para resolver disputas entre los solicitantes de acceso y administradores de una terminal, estableciendo medios expeditos para la adopción de las medidas derivadas de la resolución de la SCT.
- Flexibilizar la obligación de contar con terminales de origen y destino como requisito para obtener la autorización de la prestación del servicio de autotransporte federal de pasajeros por parte de la SCT, de manera que se faciliten las opciones para ofrecer el servicio desde y hacia distintos puntos en las ciudades mediante estaciones de paso o paradas en la vía pública; las cuales serán autorizadas por las autoridades locales, quienes además deberán encargarse de vigilar las condiciones de vialidad y seguridad de los usuarios. En caso de que establezcan regulación para tales fines, la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) podría emitir una directriz para asegurar la convergencia regulatoria y que sea neutral a la competencia.

25. COFECE (2019). *Estudio de competencia en el autotransporte federal de pasajeros*, pág. 21-23.

26. COFECE (2019). *Estudio de competencia en el autotransporte federal de pasajeros*, pág. 24.

27. Los elementos deben contemplar, al menos: (i) el procedimiento y formato de la solicitud de acceso a la terminal; (ii) los criterios de asignación del uso de andenes y espacios; (iii) los términos del contrato entre los usuarios y los concesionarios de la terminal; (iv) las tarifas de acceso a la terminal y a los servicios adicionales, así como el procedimiento de cobro y facturación, (v) respecto a la operación técnica, las condiciones de uso de la terminal; (vi) lo relativo a la protección de los usuarios, las obligaciones de puntualidad y sanciones en caso de retraso o cancelación del servicio.

- Evaluar la pertinencia de eliminar la obligación de avisar con 30 días de anticipación a la SCT cuando se pretenda modificar o cancelar una ruta, y establecer como obligación que el aviso a los usuarios se realice con anticipación.
- No atar el permiso de operación de un autobús a una ruta específica y continuar monitoreando la operación de los servicios, lo que puede lograrse, por ejemplo, a través de sistemas de posicionamiento como el GPS.
- Que la SCT publique información desagregada sobre las solicitudes de permisos para la operación y explotación del autotransporte federal de pasajeros, y también las resoluciones cuando la solicitud sea rechazada. Incluir en la regulación un procedimiento práctico y efectivo para ejercer la afirmativa ficta en caso de que haya vencido el plazo de la SCT para resolver respecto a la autorización del servicio.

7. Emitir directrices a través del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria para que los gobiernos estatales y municipales eliminen restricciones a la competencia en sectores relevantes para la economía^{28, 29, 30}

Problemática

La regulación siempre debe encaminarse al logro de objetivos legítimos de política pública, como la seguridad o la salud. Una “buena regulación” busca los mejores medios para alcanzar estos objetivos, genera certeza y puede contribuir a construir un ambiente favorable para hacer negocios e invertir. En cambio, cuando la regulación restringe innecesariamente el funcionamiento eficiente de los mercados, por ejemplo, al limitar la entrada o al otorgar privilegios a ciertos agentes económicos genera perturbaciones de precios, oferta, calidad y disponibilidad, todo en perjuicio del consumidor. En años recientes, la COFECE ha identificado y propuesto la remoción de varios obstáculos regulatorios indebidos a la competencia en mercados clave para la economía mexicana, presentes en la normatividad estatal. Algunos ejemplos son:

- **Gas LP:** el requerimiento de permisos municipales para venta de gas LP en tiendas de autoservicio, que la CRE ya emite.

28. COFECE y CONAMER (2019). *Propuestas de agenda regulatoria subnacional para autotransporte de carga*. Disponible en: <https://www.cofece.mx/propuestas-de-agenda-regulatoria-subnacional-para-autotransporte-de-carga/>

29. COFECE (2018). *Transición hacia mercados competidos de energía: Gas L.P.* Disponible en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/06/libro-gaslp_web.pdf

30. COFECE (2016). OPN-012-2016. Disponible en: <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V16/4/3673619.pdf>

- **Gasolineras:** (i) restricciones al número de estaciones de servicio para la venta de combustibles, que derivan de distancias mínimas para instalación de nuevas gasolineras en áreas urbanas y rurales; (ii) requerimiento de superficies mínimas de los predios para construir estaciones de servicio; (iii) requisitos más onerosos en materia ambiental y de seguridad que los considerados por la norma federal; o (iv) requisitos heredados de los modelos de contratos de franquicia de PEMEX.
- **Autotransporte de carga:**³¹ (i) límite al número de concesiones por persona o límite al número de permisos por concesión; (ii) fijación de tarifas por parte de la autoridad cuando existen grados razonables de competencia; o (iii) permisos de zona que restringen la prestación del servicio a un área determinada dentro de la entidad.

Asimismo, en diversos sectores es necesario que exista infraestructura de ductos o redes para que nuevos entrantes puedan competir. Por ello se vuelve relevante, por ejemplo, habilitar derechos de paso y otorgar permisos para la instalación de ductos de gas natural, que en ciertas áreas representa una alternativa al gas LP, así como para la construcción de nuevas gasolineras, terminales de almacenamiento de petrolíferos, entre otros. Sin embargo, las autoridades locales a menudo incurren en malas prácticas administrativas que obstaculizan proyectos de infraestructura relevantes.³²

Estos fallos regulatorios se traducen en incrementos importantes de costos para las empresas. Por ejemplo, según cálculos de la COFECE, en Sinaloa, los obstáculos al autotransporte de carga tienen como consecuencia que los usuarios de este servicio paguen entre un 10% y un 40% de sobreprecio.³³

Conforme a la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR), el Consejo Nacional de Mejora Regulatoria (Consejo), presidido por la Secretaría de Economía, tiene la facultad de establecer directrices de observancia obligatoria para los sujetos obligados por la LGMR, entre otros, las entidades federativas. La figura de las directrices permite señalar y eliminar errores regulatorios sistemáticos o recurrentes de manera coordinada, facilitando la mejora regulatoria y la remoción de obstáculos normativos a la competencia, sobre todo a nivel local. En este sentido, los destinatarios de las directrices están obligados a informar al Consejo y publicar las acciones para su implementación.³⁴

31. COFECE (2017). Resolución del Expediente IEBC-002-2015. Disponible en: <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V214/1/3724988.pdf>

32. De acuerdo con la OCDE, los permisos municipales de construcción son el mayor obstáculo para construir nuevos gasoductos, ya que los gobiernos municipales suelen negar o retrasar significativamente los permisos de construcción a las empresas que ya poseen un permiso federal de la CRE para el transporte de gas natural a través de ductos. Fuente: OECD (2019) Estudio de la evaluación de competencia de la OCDE: México 2019, pág. 30. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/competition/competition-assessment-mexico-2019-web-esp.pdf>

33. COFECE (2017). Resolución del Expediente IEBC-002-2015, pág. 154. Disponible en: <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V214/1/3724988.pdf>

34. Artículos 17 y 18 de la LGMR.

Al respecto, a partir de las primeras sesiones del Consejo, se han formado grupos interinstitucionales que han trabajado en directrices para los mercados de gasolinas, sobre las cuales existe cierto consenso de sus integrantes. Además, en 2019 la COFECE y CONAMER publicaron conjuntamente un documento con propuestas para remover obstáculos regulatorios al transporte de carga en las entidades federativas.³⁵

Propuestas

Que a través de la CONAMER, el Consejo emita a la brevedad directrices a los gobiernos locales para reformar sus leyes estatales, al menos en los mercados de combustibles y autotransporte de carga donde ya existe consenso sobre los obstáculos y sus consecuencias, con el objeto de remover obstáculos regulatorios anticompetitivos. Para tal efecto podría considerarse lo siguiente:

Para gasolinas y diésel

- Eliminar disposiciones que prevean distancias mínimas entre estaciones de servicio y eliminar las distancias mínimas sociales de resguardo, siempre que éstas últimas sean más exigentes que lo establecido en la NOM-005-ASEA-2016.
- Eliminar las disposiciones que establezcan superficies mínimas y frentes principales que deben tener los predios para construir estaciones de servicio, ya que dichos requisitos no están considerados en la NOM-005-ASEA-2016.
- Adecuar o referir los requisitos técnicos para el establecimiento de estaciones de servicio a los previstos en la normatividad federal, por ejemplo, la NOM-005-ASEA-2016. En todo caso, hacer referencia a acciones de coordinación con las instancias federales para agilizar los trámites para la construcción y operación de estaciones de servicio.
- Ajustar las regulaciones y/o disposiciones normativas que establezcan el requisito de manifestación, dictamen o equivalente de impacto ambiental estatal y/o municipal para cualquier procedimiento, trámite o servicio relacionado con el establecimiento de estaciones de servicio, a los requisitos previstos en el marco regulatorio federal de la materia.
- Eliminar cualquier remisión a las autorizaciones o especificaciones establecidas por cualquier agente económico que participe en el mercado para las estaciones de servicio, por ejemplo, las referencias a requisitos contenidos en los modelos de contrato de Pemex.

35. Disponibles aquí: <https://www.cofece.mx/propuestas-de-agenda-regulatoria-subnacional-para-autotransporte-de-carga/>

- Definir y publicar los formatos, trámites, criterios y procedimientos para resolver las solicitudes que tengan como fin autorizaciones, licencias o permisos para construir y operar estaciones de servicio. Por ejemplo, en los sitios de internet de las autoridades locales.
- Establecer tiempos de respuesta a las solicitudes, considerando afirmativa ficta ante la omisión de respuesta en dichos plazos.

Para transporte de carga

- Sustituir el régimen de concesiones por uno de permisos para el servicio de transporte de carga.
- Establecer que el transporte de carga se rija por un principio de libertad tarifaria, y que cualquier control sólo podrá establecerse de manera excepcional cuando no existan condiciones de competencia.
- Eliminar los conceptos de competencia desleal, competencia ruinosa y otros similares, como causal de conciliación entre agentes económicos.
- Eliminar el requisito de permiso para operar por zona y establecer un permiso para operar a lo largo del estado.
- Eliminar el máximo de concesiones o permisos que puede tener un agente económico.
- Eliminar el requisito de obtención de permiso adicional por parte de la autoridad local para la entrada del autotransporte federal.
- Incluir la posibilidad de obtener permiso para transporte de carga en cualquier momento sin que deba mediar una declaratoria de necesidad.
- Abrogar los artículos relacionados con las preferencias por antigüedad en el sector para la obtención de permisos o concesiones.

8. Evitar la imposición de medidas restrictivas al comercio exterior sin un análisis previo de daño al consumidor, para que los mexicanos contemos con más opciones de compra a través del intercambio comercial³⁶

Problemática

En términos generales, la apertura al comercio internacional aumenta el bienestar de las familias al darles acceso a productos más variados, de diversas calidades y precios, detona la productividad interna, atrae inversión extranjera directa y provoca disminuciones en precios en beneficio de los consumidores.

36. COFECE (2017) Política Comercial con Visión de Competencia, Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Estudios-y-Publicaciones/Cuaderno-de%20promocion-1-Politica-comercial-con-vision-de-competencia-VF.pdf#pdf>

Si bien los Tratados de Libre Comercio (TLC) firmados por México y la apertura comercial unilateral implementada en la última década garantizan el acceso preferencial a una amplia gama de productos, persisten barreras regulatorias que limitan la entrada de bienes y servicios del extranjero propiciando la ineficiencia de las empresas nacionales que gozan de la protección.

Existen sectores como el calzado, el vestido y el acero, en los que se han implementado diversas medidas arancelarias y no arancelarias que encarecen las importaciones de estos bienes de países sin TLC y elimina opciones más favorables para el consumidor. En el caso del calzado, por ejemplo, COFECE estima que los consumidores pagamos entre un 6% y un 8% adicional al arancel de importación —en sí mismo ya muy elevado— como resultado del esquema de precios estimados.³⁷

Además, el marco jurídico mexicano, como sucede en otros países, permite la utilización de medidas tales como aranceles, cuotas *antidumping*, cupos y regulaciones técnicas, entre otras. Estos instrumentos deben emplearse únicamente cuando existe una justificación y responder siempre al interés público de la mayoría de la población evitando proteger a algunos industriales nacionales en detrimento de todos los consumidores mexicanos, incluyendo las propias empresas que recurren a insumos de producción. Su aplicación debe ejecutarse de la manera menos distorsionante para la competencia.

No obstante, de entre los miembros de la Organización Mundial del Comercio, México ocupó el onceavo lugar en el número de investigaciones iniciadas para establecer cuotas compensatorias, entre 1995 y 2014. Así, hasta octubre de 2016, existían 9 cuotas con más de 5 años de vigencia, 16 con más de 10 años, 5 con más de 15 y otras 5 cuotas con más de 20 años de vigencia; todas ellas mantuvieron por ese tiempo el nivel de cuota determinado mediante la resolución original. Además, en los últimos dos años, de 24 exámenes de vigencia concluidos, únicamente en tres de ellos se ha resuelto la eliminación de la cuota correspondiente y en 21 casos se ha prorrogado.³⁸ Por otro lado, en 2015, la mayoría de los cupos utilizados (73%) se otorgaron por el principio de "primero en tiempo, primero en derecho", mientras que el 24% se adjudicó de manera directa y sólo el 1.5 de los cupos utilizados se otorgó por licitación pública.³⁹

37. COFECE, (2017). *Política Comercial con Visión de Competencia*, pág. 41. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Estudios-y-Publicaciones/Cuaderno-de%20promocion-1-Politica-comercial-con-vision-de-competencia-VF.pdf#pdf>

38. COFECE (2017) *Política Comercial con Visión de Competencia*, pp. 46-47. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Estudios-y-Publicaciones/Cuaderno-de%20promocion-1-Politica-comercial-con-vision-de-competencia-VF.pdf#pdf>

39. COFECE (2017) *Política Comercial con Visión de Competencia*, pág. 52. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Estudios-y-Publicaciones/Cuaderno-de%20promocion-1-Politica-comercial-con-vision-de-competencia-VF.pdf#pdf>

Propuestas

- Siempre que la demanda supere la oferta, privilegiar la licitación pública como medio de asignación de cupos de importación y, en caso de que no sea el mecanismo más eficiente (por ejemplo, cuando el monto o volumen es demasiado elevado), establecer procedimientos y criterios de asignación transparentes; así como una justificación del por qué se utilizó un mecanismo de asignación distinto a la licitación. Por otro lado, resulta deseable que los beneficiarios de los cupos se hagan públicos de manera oportuna.⁴⁰
- Establecer y transparentar metodologías y criterios técnicos para el cálculo del margen de *dumping*, el análisis de daño y de causalidad para brindar certeza sobre el análisis y los efectos de las medidas a quienes las solicitan y a los afectados por ellas.
- Implementar una regla de *lesser duty* cuando se apliquen cuotas *anti-dumping*, es decir, que la cuota sólo sea en el porcentaje necesario para corregir el daño.
- Que las cuotas compensatorias por *dumping* se apliquen únicamente si se demuestra que no son contrarias al interés público general, considerando la pertinencia de tomar en cuenta, como partes interesadas en la investigación, a los usuarios industriales de las importaciones, y a los consumidores.
- Que la Secretaría de Economía inicie de oficio, conforme al artículo 68 de la Ley de Comercio Exterior, de manera más activa, procedimientos de revisión de cuotas compensatorias, esto permitiría analizar su pertinencia en plazos más cortos que el previsto en los exámenes de vigencia.
- Evitar que distintas medidas comerciales se impongan de forma simultánea a un mismo sector, como sucede con el acero, el calzado y el textil.
- Revisar el funcionamiento de la Comisión de Comercio Exterior para asegurar que: (i) su composición sea más balanceada, incorporando algún organismo que represente los intereses de los consumidores, por ejemplo, la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO); (ii) se escuche la postura de los representantes de las partes afectadas por una medida determinada; (iii) se transparenten y publiquen las versiones estenográficas de las sesiones; y (iv) la información que se elabore para la toma de decisiones de sus miembros permita valorar los potenciales costos y beneficios de la medida propuesta, con énfasis en el consumidor. Algunas de estas medidas podrían requerir una

40. Conforme al estudio *Política Comercial con Visión de Competencia*, la COFECE identificó que, a mayo de 2017, eran escasos los beneficiarios de cupos de 2016 que se encuentran disponibles en el Sistema Integral de Información de Comercio Exterior (SIICEX). COFECE, (2017). *Política Comercial con Visión de Competencia*, pág. 53. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Estudios-y-Publicaciones/Cuaderno-de%20promocion-1-Politica-comercial-con-vision-de-competencia-VE.pdf#pdf>

modificación a la Ley de Comercio Exterior.

9. Recuperar los bienes y servicios públicos cuyas concesiones están por vencer y otorgar nuevas por medio de licitaciones⁴¹

Problemática

El Gobierno Federal tiene la facultad de otorgar concesiones a particulares para prestar servicios públicos o explotar recursos naturales, de acuerdo con las reglas y condiciones que establecen las leyes relativas al sector y al título de concesión. Las concesiones no crean derechos permanentes ni son traslativas de dominio, sino que únicamente habilitan al concesionario a prestar el servicio o explotar el bien de que trate a cambio de una contraprestación pagada al Estado. En general, la legislación determina que estas concesiones, por ejemplo, para la operación de terminales aéreas,⁴² terrestres de pasajeros,⁴³ la operación de vías férreas⁴⁴ y los puertos marítimos,⁴⁵ entre otros, se otorgarán por un tiempo determinado, de tal forma que el concesionario pueda recuperar su inversión y tener un margen razonable de ganancia.

Al término de su vigencia, la autoridad correspondiente puede prorrogar la concesión, siempre que se hayan cumplido con las condiciones de la misma y en términos de lo que la ley estipule. Por ejemplo, tratándose de ferrocarriles se permite prorrogar la concesión cuando se hayan realizado mejoras a las instalaciones y en la calidad de los servicios prestados durante la vigencia de la concesión.⁴⁶ Al respecto, sería necesario contar con criterios claros, objetivos y transparentes en caso de otorgar dichas prórrogas.⁴⁷

En caso de que no proceda o convenga prorrogar una concesión, el Estado puede recuperar los bienes que fueron objeto de esta o, en su caso, otorgar una nueva. Sobre todo, tratándose de servicios públicos donde la competencia es “por el mercado”, debe privilegiarse el uso de la licitación pública a fin de que el Estado obtenga las mejores condiciones, lo que permite maximizar el ingreso recibido por la concesión y, asegurar que el agente que la obtenga sea el más capacitado para prestar el servicio de que se trate en las condiciones y términos que sean más convenientes para los usuarios finales.

41. COFECE (2019). Estudio de competencia en el autotransporte federal de pasajeros. Disponible en: <https://www.COFECE.mx/wp-content/uploads/2019/04/Estudiocompetenciaautotransportefederalpasajeros.pdf>

42. Artículo 10 de la Ley de Aeropuertos.

43. Artículo 53 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.

44. Artículo 7 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

45. Artículo 5 de la Ley de Puertos.

46. Artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

47. COFECE (2019). OPN-008-2019, pág. 15. Disponible en: <https://www.COFECE.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V118/1/4961363.pdf>

La COFECE ha detectado que ya han vencido, y en los próximos años vencerán, algunas concesiones en materia de infraestructura que habrán de ser asignadas nuevamente, por ejemplo:

- i)** De las **terminales de autotransporte de pasajeros** más importantes en el país, dos tienen una concesión vencida o próxima a vencerse: Central del Norte CDMX (2019) y Querétaro (2020).⁴⁸ En 2019, terminaron siete concesiones.
- ii)** Los títulos para los **recintos portuarios** en Cabo San Lucas, en Baja California Sur (2022) y Bahías de Huatulco, en Oaxaca (2024).
- iii)** Las seis concesiones para la prestación del servicio público de **transporte ferroviario** vencen en los años 2027, 2028, 2029, 2032, 2035 y 2048.⁴⁹

Propuestas

- Que de conformidad con el artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cada autoridad correspondiente cumpla con la obligación de publicar la información sobre los títulos de concesión de terminales de autotransporte de pasajeros, aeropuertos, carreteras, servicio ferroviario y puertos, entre otras, a fin de conocer aquellos títulos de concesiones vencidas y próximos a vencerse.⁵⁰
- Determinar que al vencimiento de una concesión, la autoridad correspondiente debe evaluar, de forma transparente, la conveniencia de prorrogarla y publicar la justificación que corresponda. Los plazos para dichas prórrogas, dentro de los máximos previstos en la Ley General de Bienes Nacionales, deberán corresponder con los hallazgos de la evaluación ya realizada y ser los estrictamente necesarios.
- Siempre que sea posible, otorgar nuevas concesiones a través de licitación pública; los criterios de asignación respectivos deben ser transparentes, claros y objetivos, sin generar ventajas indebidas en favor de participantes específicos, incluyendo al anterior concesionario.

48. COFECE (2019). Estudio de competencia en el autotransporte federal de pasajeros, pág. 24.

49. COFECE (2019). Resolución del Expediente DC-003-2018, pág. 98. Disponible en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2019/03/DC_003_2018_DictamenPreliminarVP.pdf

50. COFECE (2019). Estudio de competencia en el autotransporte federal de pasajeros, pág. 24. Artículo 70, fracción XXVII.

10. Reformar la Ley de Puertos para incorporar principios de competencia y facilitar la regulación tarifaria cuando exista un sólo oferente de servicios de maniobra en un puerto⁵¹

Problemática

Los puertos comerciales mexicanos son nodos logísticos donde convergen el transporte marítimo con el ferroviario y el carretero para conectar a los centros de producción o importación con los de consumo del territorio nacional. El movimiento de mercancías en los puertos se realiza mediante servicios de maniobra –carga y descarga, almacenaje y manejo, así como entrega o recepción–, los cuales son prestados por terceros (cesionarios) quienes, de acuerdo con la Ley de Puertos, deben –por regla general a través de un concurso (licitación)– obtener un contrato de cesión de la respectiva Administración Portuaria Integral (API).

De 2013 a la fecha, la COFECE ha emitido más de 100 opiniones sobre los documentos de estos concursos y sus respectivos participantes. Derivado de estas actuaciones, la Comisión ha observado que en diversos puertos del país se presentan problemas de competencia en los servicios de maniobras, tales como: exclusividades y ventajas para ciertos cesionarios, asignaciones directas de contratos, dilación para realizar licitaciones que no permiten la entrada de nuevos participantes, que bien podrían ofrecer los distintos servicios de logística y maniobras en competencia, puertos con oferentes únicos de servicios de maniobras para un tipo de carga, así como la inexistencia de regulación tarifaria en casos en los que no existe competencia.

Ejemplos de lo anterior, son:

- En el puerto de Topolobampo, sólo existe un proveedor especializado en la maniobra de granel agrícola, y se ha pospuesto de manera indefinida el concurso para otorgar un contrato para una segunda instalación especializada en este tipo de carga. Por otro lado, la tarifa de sus servicios no está regulada.
- En el puerto de Veracruz, el cesionario especializado en contenedores tiene una participación de mercado del 85%, misma que podría incrementarse cuando inicie las operaciones de su nueva terminal en la zona de ampliación de este puerto.

51. COFECE (2019). OPN-008-2019. Disponible en: <https://www.cofece.mx/CFRCResoluciones/docs/Opiniones/V118/1/4961363.pdf>

- En el puerto de Lázaro Cárdenas se impide a una terminal de usos múltiples que participe en la actividad de embarque y desembarque de automóviles, lo que ocasiona que el operador especializado en vehículos concentre el 100% del mercado, sin que la tarifa por el servicio esté regulada.
- En el puerto de Progreso también se observa un único cesionario para maniobras de granel agrícola y, además, éste proporciona el servicio no especializado a estos productos en el muelle que se encuentra en las áreas de uso común (conocidas como terminal de usos múltiples), sin que la tarifa por el servicio esté regulada.

Para maximizar el aprovechamiento del espacio e infraestructura de los puertos, y que la prestación de los servicios de maniobras ocurra en las mejores condiciones de precio y calidad, es necesario asegurar que: (i) las API asignen los contratos de cesión parcial de derechos a través de licitaciones; (ii) en los casos donde económicamente sea factible y conveniente, existan dos o más terminales o instalaciones para atender el mismo tipo de carga; y (iii) en los casos donde sea más eficiente tener a un sólo proveedor, establecer regulación tarifaria que evite abusos contra los usuarios, y a la vez incentive la inversión y la eficiencia del prestador del servicio.

Propuestas

- Modificar el artículo 126 de la LFCE para hacer explícito las multas y los montos de las sanciones a las que se pueden hacer acreedoras las API por incumplir las resoluciones de la COFECE contenidas en las opiniones sobre los documentos de los concursos. Asimismo, evaluar la pertinencia de incluir en el artículo 53 de la Ley de Puertos como supuesto de nulidad de los concursos el incumplimiento de las medidas emitidas por la COFECE.
- Establecer en la Ley de Puertos que los cesionarios deberán obtener la opinión favorable de la COFECE previo a cualquier modificación de su contrato.
- Modificar la Ley de Puertos para estipular que la SCT deberá establecer bases de regulación tarifaria cuando se actualicen los supuestos contenidos en los artículos 16, fracción VIII y 60; es decir, cuando: (i) en un puerto sólo exista una terminal para ciertas cargas, o un prestador único de servicios; y (ii) no exista la posibilidad de nuevos entrantes en el puerto u otros puertos o modos de transporte que puedan funcionar como alternativa⁵². Dicha regulación se mantendrá mientras subsistan las condiciones que la motivaron.

52. Esto implica eliminar las ambigüedades existentes en los artículos 16, fracción VIII y 60 de la Ley de Puertos, mismos que no establecen una clara obligación de la SCT para regular tarifas ante la actualización de los supuestos mencionados.

- Que la SCT ejerza sus atribuciones para establecer regulación tarifaria en términos de los artículos 16, fracción VIII y 60 de la Ley de Puertos, en los puertos donde se ha identificado que actualmente podrían actualizarse dichos supuestos.
- Incorporar en la Ley de Puertos la obligación de implementar regulación tarifaria cuando exista una declaratoria de ausencia de competencia por parte de la COFECE, en términos del artículo 96 de la LFCE. Esta declaratoria podría ser solicitada por la SCT, las API o los usuarios afectados.
- Establecer que antes del vencimiento de los contratos de cesión, la autoridad deberá evaluar de manera transparente la procedencia de otorgar o no una prórroga y hacer pública la justificación de su decisión.

11. Reformar la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario para incorporar preceptos de competencia y promover así la articulación de la red ⁵³

Problemática

El Servicio Público de Transporte Ferroviario de Carga (SPTFC) es especialmente relevante para el desarrollo nacional, ya que permite movilizar altos volúmenes de carga en grandes distancias y a precios relativamente más bajos en comparación con otros servicios como el autotransporte de carga. Además, su funcionamiento competitivo contribuiría al desarrollo de cadenas logísticas nacionales eficientes, e incide en el abaratamiento de bienes para consumidores y productores, condición necesaria para el desarrollo regional y la competitividad nacional.

El Sistema Ferroviario Mexicano (SFM) consiste en tres redes troncales operadas por monopolios regionales. Además, dos grupos concentran el 95% de la carga (Ferromex-Ferrosur con 61% y Kansas City Southern de México con 34%). Asimismo, la carga movilizada por ferrocarril se concentra en pocos puntos de origen y de destino. La transferencia de carga entre el ferrocarril y el puerto disminuyó de 25.1% a 12.3% entre 2007 y 2016.

Por otra parte, en 2016, en el 89.2% del total de la carga que se movilizó por este medio sólo intervino un concesionario y sólo el 10.3% fue por servicio interlineal que involucra dos empresas, mientras el tráfico interlineal que involucra tres compañías representó el 0.4%.⁵⁴ En este

53. COFECE (2020). DC-003-2018. Disponible en: <https://resoluciones.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Declaratorias/V116/1/5060375.pdf>

54. OCDE (2020). *Regulatory Governance of the Rail Sector in Mexico*. p .52. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/c21203ee-en> OECD (2020). *Gobernanza Regulatoria del Sector Ferroviario en México*, pp. 51-52. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/853948a7-es>.

mismo sentido, la tarifa por kilómetro que cobra un concesionario por completar 5% de una ruta es entre 7.4 y 10.7 veces mayor a la tarifa por kilómetro del concesionario que atiende el 95% de la ruta, en el caso de rutas interlineales.⁵⁵

Uno de los objetivos de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (LRSF) es, entre otros, garantizar la interconexión en las vías férreas cuando sean vías generales de comunicación, así como procurar las condiciones de competencia en el servicio público de transporte ferroviario que en ellas opera, para promover condiciones de competencia entre los diferentes modos de transporte y la eficiencia operativa en la prestación del servicio público de transporte ferroviario.⁵⁶ En este sentido, el funcionamiento eficiente del SFM requiere de la implementación efectiva de una regulación que fomente: (i) la interconexión de la red; y (ii) la integración del SFM con otros nodos logísticos, como los puertos.

La dificultad para asegurar estas dos condiciones se debe, por lo menos en parte, a la dificultad de la Agencia Reguladora del Servicio Ferroviario (Agencia) para ejercer las facultades que le otorga la LRSF para garantizar la interconexión en las vías férreas y establecer las condiciones y contraprestaciones cuando los concesionarios no lleguen a un acuerdo en los casos de derechos de arrastre y de paso, así como para vigilar las tarifas del servicio. Lo anterior, debido a que carece de atribuciones para monitorear con efectividad el desempeño del sistema ferroviario, por ejemplo, al no poder sancionar el incumplimiento de los concesionarios de otorgarle la información suficiente en tiempo y forma para operar el servicio, lo que dificulta su tarea regulatoria.

Por otra parte, por sí o a petición de la parte afectada (por ejemplo, de usuarios) la LRSF faculta a la Agencia para establecer regulación tarifaria o fijar las condiciones y contraprestaciones de los derechos de paso o establecer nuevos, previa resolución de ausencia de competencia efectiva de la COFECE. Sin embargo, el procedimiento previsto para dichas declaratorias en los artículos 36 y 47 de la LRSF requiere un análisis caso por caso, es decir de ruta (origen/destino)⁵⁷ por cada uno de los productos que se movilizan en este tramo, lo cual contradice lo establecido en la LFCE, ya que la única facultada para definir mercados relevantes es la COFECE; lo que imposibilita acciones expeditas y efectivas en el SFM en el corto plazo.

55. Expediente DC-002-2016 de la Comisión.

56. Artículo 1 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/209_240418.pdf

57. Artículo 172 del Reglamento del Servicio Ferroviario.

Finalmente, como ya se mencionó, entre 2027 y 2029 vencerán las exclusividades para la prestación del SPTFC otorgadas a tres titulares de líneas troncales y una en líneas cortas. Este contexto plantea una oportunidad para evaluar el desempeño del sector durante la vigencia de las exclusividades, con el fin de analizar si fueron alcanzados los objetivos originalmente planteados al momento de su otorgamiento.

Propuestas

- Revisar los procedimientos establecidos en la normativa para la determinación de las contraprestaciones y condiciones para el otorgamiento de derechos de paso y/o las bases tarifarias por la prestación del SPTFC y para el establecimiento de nuevos derechos de paso, de manera que estos sean expeditos.
- Eliminar de los artículos 36 Bis y 47 de la LRSF y los artículos correspondientes del Reglamento de la ley cualquier referencia que interfiera con la definición de mercado relevante que la COFECE realiza conforme a la LFCE.
- Hacer un ejercicio transparente sobre el cumplimiento de los compromisos de los concesionarios cuando se soliciten ampliaciones sobre el periodo de exclusividad para prestar el SPTFC, o respecto a la vigencia del título de concesión.
- Incorporar en la LRSF la tipificación de infracciones y multas por no entregar a la Agencia información previamente solicitada, o entregarla de manera incompleta o con falsedades.

12. Reformar el artículo 105 de la Constitución con el fin de facultar a la COFECE para presentar acciones de inconstitucionalidad sobre normas generales que violenten los principios de competencia⁵⁸

Problemática

La regulación debe encaminarse al logro de objetivos legítimos de política pública. Desafortunadamente, es común encontrar normativas o actos de autoridad que, lejos de seguir ese camino, erigen barreras indebidas a la entrada, favorecen a ciertos participantes sobre otros o disminuyen los incentivos para competir. Todo esto lastima la dinámica económica y el bienestar del consumidor. En años recientes, la COFECE ha identificado y propuesto la remoción de varios obstáculos regulatorios a la competencia en la normativa estatal y federal.

58. COFECE (2018). Competencia Económica, Plataforma para el Crecimiento 2018-2024. Disponible en: <https://www.cofece.mx/competencia-economica-plataforma-para-el-crecimiento-2018-2024/>

Iniciar acciones de inconstitucionalidad cuando una normativa pudiera ser contraria a los artículos 28 y 117 constitucionales sería una herramienta para fortalecer la capacidad de la COFECE para perseguir su mandato constitucional de promover y proteger la competencia. Las acciones de inconstitucionalidad son un recurso legal que se tramita ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN o Corte) por medio del cual se denuncia la posible contradicción entre la Constitución y alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía, por ejemplo, una ley o reglamento. Sin embargo, la COFECE no está habilitada por la Constitución para tal efecto, sino que solamente puede hacerlo del conocimiento de la Fiscalía General de la República (FGR), para que ésta, en caso de considerarlo procedente, interponga una acción de inconstitucionalidad.

En relación con regulaciones previamente analizadas por la COFECE, en donde se han emitido opiniones de que las mismas pueden tener impacto de competencia en los mercados, la SCJN ha admitido acciones de inconstitucionalidad presentadas por la FGR sobre: (i) la Ley de Obras y la Ley de Adquisiciones del estado de Tabasco; (ii) la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del estado de Coahuila; y (iii) la Ley de Movilidad del estado de Sinaloa. Respecto del primer asunto, recientemente la Corte invalidó varios artículos de las leyes de adquisiciones y obras públicas de Tabasco por contravenir el artículo 134 de la Constitución al permitir excepciones a la licitación bajo argumentos indeterminados y discrecionales.⁵⁹

Cabe señalar que otros órganos autónomos sí cuentan con la facultad de presentar directamente a la SCJN acciones de inconstitucionalidad vinculadas con sus respectivos ámbitos de acción: el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Contar con la atribución de interponer acciones de inconstitucionalidad permitiría a la COFECE ejercer de manera efectiva su autonomía para proteger con mayor efectividad la competencia en los mercados, al poder solicitar a la SCJN la discusión y, en su caso, invalidación de preceptos contrarios a los principios constitucionales de competencia y libre concurrencia, sin depender de la consideración de la FGR. Esto también implicaría un mayor contrapeso para iniciativas legislativas que podrían implicar impactos negativos directos a la población a través de la generación de barreras u otras distorsiones al proceso de competencia.

59. Ver <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6163>

Propuesta

- Reformar el artículo 105, fracciones I y II de la Constitución para otorgar a la COFECE la facultad de promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y locales contrarias a la garantía constitucional de la libre competencia y concurrencia.

PLENO DE LA COFECE

COMISIONADA PRESIDENTA

.....
Alejandra Palacios Prieto

COMISIONADOS

.....
Alejandro Faya Rodríguez

.....
Ana María Reséndiz Mora

.....
Brenda Gisela Hernández Ramírez

.....
Eduardo Martínez Chombo

.....
Gustavo Rodrigo Pérez Valdespín

.....
José Eduardo Mendoza Contreras

DIRECTORIO

Comisionada Presidenta **Alejandra Palacios Prieto**

AUTORIDAD INVESTIGADORA

Titular de la Autoridad Investigadora **Sergio López Rodríguez**

Directora General de la Oficina de Coordinación **Bertha Leticia Vega Vázquez**

Director General de Investigaciones de Prácticas Monopólicas Absolutas **Francisco Rodrigo Téllez García**

Director General de Investigaciones de Mercado **Sergio Rodríguez García**

Director General de Mercados Regulados **Octavio Rodolfo Gutiérrez Engelmann**

Director General de Inteligencia de Mercados **José Manuel Haro Zepeda**

SECRETARÍA TÉCNICA

Secretario Técnico **Fidel Gerardo Sierra Aranda**

Directora General de Asuntos Jurídicos **Myrna Mustieles García**

Director General de Estudios Económicos **Juan Manuel Espino Bravo**

Director General de Concentraciones **José Luis Ambríz Villalpa**

UNIDAD DE PLANEACIÓN, VINCULACIÓN Y ASUNTOS INTERNACIONALES

Jefe de la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales **David Lamb de Valdés**

Directora General de Promoción a la Competencia **María José Contreras de Velasco**

Director General de Planeación y Evaluación **José Nery Pérez Trujillo**

Dirección General de Comunicación Social

Directora General de Asuntos Contenciosos **Erika Alejandra Hernández Martínez**

Director General de Administración **Enrique Castolo Mayen**



Un México mejor es competencia de todos

cofece.mx |



cofece



@cofecemx



CFCEconomica



@cofece



COFECE