



México, D.F., 23 de abril de 2015

LIC. MARIANO GONZÁLEZ ZARUR
Gobernador constitucional del Estado de Tlaxcala

LIC. JOSÉ HERIBERTO FRANCISCO LÓPEZ BRIONES
Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tlaxcala

LIC. GISELA SANTACRUZ SANTACRUZ
Titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tlaxcala

Presentes

Asunto: Se emite opinión.

Se hace referencia a: (i) la Ley de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tlaxcala (en adelante, LCT);¹ (ii) el Reglamento de la LCT en materia de transporte público y privado (en adelante, REGLAMENTO);² y, (iii) el “Decreto que suspende indefinidamente el otorgamiento de nuevas concesiones y autorizaciones para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en sus diversas modalidades establecidas por el artículo 37 de la Ley de Comunicaciones y Transportes del Estado de Tlaxcala” (en adelante, DECRETO).³

Al respecto, con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo cuarto y vigésimo, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, CPEUM); 1, 2, 4, 10, 12, fracciones I y XV, y 18 de la Ley Federal de Competencia Económica (en adelante, LFCE); 149 de las Disposiciones Regulatorias de la LFCE (en adelante, DISPOSICIONES REGULATORIAS);⁴ y 1, 4, fracción I, 5, fracciones I y X del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante ESTATUTO),⁵ el Pleno de esta Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante, COMISIÓN o COFECE) emite la presente opinión sobre los efectos que la LCT, el REGLAMENTO y el DECRETO podrían tener en el proceso de competencia y libre concurrencia, sin prejuzgar sobre otros aspectos y objetivos de cualquier otra índole que dichos ordenamientos pudieran tener, toda vez que no son

¹ Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala (en adelante, POG) el veintidós de junio de mil novecientos ochenta y tres.

² Publicado en el POG el diecisiete de abril de dos mil ocho.

³ Emitido el cinco de febrero de mil novecientos noventa y nueve y publicado en el POG el día ocho del mismo mes y año.

⁴ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación (en adelante, DOF) el diez de noviembre de dos mil catorce.

⁵ Publicado en el DOF el ocho de julio de dos mil catorce.



competencia de esta autoridad. Lo anterior, de acuerdo con el análisis de los aspectos en materia de competencia y libre concurrencia que a continuación se expresan.

I. ANTECEDENTES.

A través de una solicitud de opinión formal realizada a esta COFECE,⁶ se tuvo conocimiento del contenido de la LCT, el REGLAMENTO y el DECRETO y de los efectos que estos ordenamientos podrían tener en el proceso de competencia y libre concurrencia en los mercados de transporte público en el Estado de Tlaxcala (en adelante, TLAXCALA).

Si bien el trámite de la solicitud resultó improcedente en términos de los requisitos formales previstos en los artículos 104 a 106 de la LFCE,⁷ dicha solicitud permitió a la COFECE tener conocimiento de que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de TLAXCALA no ha otorgado nuevas concesiones para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en sus diversas modalidades desde el año mil novecientos noventa y nueve, y hasta la fecha de la emisión de la presente opinión.

Por ello, mediante acuerdo de veinticinco de febrero de dos mil quince, el Secretario Técnico de la COMISIÓN ordenó iniciar el procedimiento que corresponde al expediente citado al rubro para la emisión de una opinión respecto de la LCT, el REGLAMENTO y el DECRETO.

En particular, el DECRETO establece una barrera para los particulares que desean prestar el servicio público de transporte de pasajeros en TLAXCALA debido a que dicho ordenamiento suspendió indefinidamente el otorgamiento de nuevas concesiones y autorizaciones para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en sus diversas modalidades.

Por otro lado, derivado del estudio de la LCT, el REGLAMENTO y el DECRETO, esta COFECE detectó diversas disposiciones tanto en la LCT como en su REGLAMENTO, que podrían afectar de manera negativa al proceso de competencia y libre concurrencia en los mercados de transporte público en TLAXCALA. A continuación se exponen las consideraciones de esta autoridad sobre dichas disposiciones.

II. CONSIDERACIONES GENERALES

El mandato de esta COFECE es garantizar la libre competencia y concurrencia en los mercados de bienes y servicios nacionales, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas y demás restricciones al funcionamiento

⁶ Dicha solicitud fue presentada el [REDACTED].

⁷ Al respecto, se indica que mediante [REDACTED] emitido dentro del expediente [REDACTED], el Secretario Técnico de la COFECE determinó que la solicitud del promovente de tramitar las cuestiones referidas como una opinión formal en términos de lo establecido por los artículos 104 a 106 de la LFCE era improcedente. Asimismo, se informó al promovente que conforme al artículo 12, fracción XV, de la LFCE, la COFECE tiene facultades para emitir una opinión en materia de libre concurrencia y competencia respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos de carácter general que se encuentren en vigor. Al respecto, se indicó que ello únicamente puede actualizarse cuando la COFECE lo considero pertinente (es decir, el trámite es de oficio) o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, careciendo los particulares de la posibilidad de solicitarlo.

eficiente de los mercados, en los términos que establecen el artículo 28 de la CPEUM y la LFCE.

Los servicios de transporte público regulados mediante las disposiciones contenidas en la LCT, el REGLAMENTO y el DECRETO constituyen actividades tendientes a satisfacer de manera directa necesidades colectivas de índole social; es decir, buscan atender y satisfacer una necesidad colectiva de interés o carácter general.⁸

Por lo anterior, para la COFECE es prioritario promover el proceso de competencia y libre concurrencia en la prestación de los servicios de transporte público y, en particular, procurar que se eliminen las disposiciones que impidan o distorsionen indebidamente el proceso de competencia y libre concurrencia en la prestación de dichos servicios.

La COFECE considera que la LCT, el REGLAMENTO y el DECRETO contienen disposiciones que afectan de manera negativa el proceso de competencia y libre concurrencia en los mercados de transporte público (en adelante, MERCADOS) en TLAXCALA, por lo que a continuación se realizan consideraciones particulares sobre dichos efectos.

III. ANÁLISIS EN MATERIA DE COMPETENCIA Y LIBRE CONCURRENCIA.

La LCT y el REGLAMENTO establecen las reglas y requisitos para que los particulares puedan prestar los servicios de transporte público en TLAXCALA. Dichos ordenamientos prevén un régimen de concesiones y autorizaciones aplicable a las distintas modalidades de los servicios públicos de transporte, así como diversas reglas relacionadas con las facultades de la autoridad para fijar o regular itinerarios, tarifas, horarios, sitios, terminales, tipo de vehículos, entre otras especificaciones relacionadas con las obligaciones de concesionarios y autorizados.

Al respecto, la LCT tiene por objeto *“impulsar el desarrollo y satisfacer la demanda de comunicaciones y transportes”*.⁹ Asimismo, el artículo 2º de la LCT menciona que *“el Estado podrá otorgar a los particulares las concesiones y autorizaciones correspondientes, para realizar los objetivos previstos en el Artículo anterior, procurando el mejor aprovechamiento de las Vías Estatales de Comunicación”*.¹⁰

De acuerdo con el artículo 4º de la LCT, *“para que los particulares tengan derecho a utilizar con fines comerciales las vías estatales de comunicación, se requiere concesión o autorización del Ejecutivo del Estado, que se ejercerá con sujeción a esta Ley”*.¹¹ Asimismo, el artículo 13 de la LCT indica que el servicio público de transporte es *“el destinado al traslado de personas o cosas*

⁸ El artículo 1º de la LCT señala lo siguiente: *“Las disposiciones de esta Ley son de interés público y tienen por objeto impulsar el desarrollo y satisfacer la demanda de comunicaciones y transportes”*. De acuerdo con el artículo 23 de la LCT, *“el servicio público de transporte tiene como objeto satisfacer necesidades de interés social”*. El artículo 1º del REGLAMENTO establece: *“El presente Reglamento es de orden público e interés social y tiene por objeto proveer en el orden administrativo lo necesario para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Comunicaciones y Transportes en el Estado de Tlaxcala, en materia de transporte público.”*

⁹ Artículo 1º de la LCT.

¹⁰ Al respecto, el artículo 10 de la LCT señala que *“son Vías Estatales de Comunicación las existentes en el Estado de Tlaxcala que no son de Jurisdicción Federal”*.

¹¹ El artículo 11 de la LCT indica que *“son comunicaciones viales las avenidas, calles, calzadas, plazas, paseos, caminos, carreteras, puentes, pasos a desnivel y otras que se ubiquen dentro del Estado de Tlaxcala y se destinen temporal o permanentemente al tránsito público”*.

por calles y caminos de jurisdicción estatal en vehículos autorizados, mediante el pago de una retribución en numerario, en las condiciones que establezcan esta Ley y su Reglamento".¹²

En relación con lo anterior, los artículos 15 y 16 de la LCT definen los conceptos de concesión y autorización del servicio público de transporte en los siguientes términos:

"Artículo 15.- Concesión de un servicio público de transporte es el acto unilateral de derecho público, por medio del cual el Ejecutivo del Estado autoriza, con vigencia de un año fiscal, susceptible de renovación, a una persona física o jurídica, para prestar, mediante una remuneración, el servicio de transporte de personas o cosas, en las vías públicas de jurisdicción estatal y en vehículos autorizados de acuerdo con esta Ley y su Reglamento.

Artículo 16.- Autorización de servicio público de transporte es el acto unilateral, por medio del cual el Ejecutivo del Estado otorga autorización por un mes, susceptible de renovación, a una persona física o jurídica, para prestar, mediante una remuneración, el servicio de transporte de personas o cosas en las vías públicas de jurisdicción estatal y en vehículos autorizados conforme a esta Ley y su Reglamento."

Las autoridades estatales competentes en materia de transporte de acuerdo con la LCT son el Gobernador del Estado (en adelante, EJECUTIVO) y el Secretario de Comunicaciones, Transportes, Tránsito y Vialidad (en adelante, SECRETARIO).¹³ Específicamente compete al SECRETARIO *"planear, organizar, integrar, controlar y coordinar la prestación de los servicios públicos a que se refiere esta Ley [LCT], vigilar el cumplimiento de la misma, de su Reglamento [REGLAMENTO] e imponer las sanciones por su inobservancia, desconcentrar o descentralizar funciones en esta materia y en general proveer lo necesario para llevar a cabo las normas, políticas, acuerdos y convenios que en esta esfera emita el Ejecutivo del Estado"*.¹⁴

Entre las facultades del EJECUTIVO se encuentra *"establecer modalidades a las concesiones y autorizaciones, fijando itinerarios, tarifas, horarios, sitios, terminales, tipo de vehículos y cualquier otra especificación"*.¹⁵

Considerando lo anterior, esta COFECE realiza a continuación el análisis de diversas disposiciones de la LCT, el REGLAMENTO y el DECRETO que limitan o distorsionan el proceso de competencia y libre concurrencia en los MERCADOS.

I. Barreras a la entrada

La regulación de cualquier actividad económica es una tarea compleja que puede dar lugar a efectos colaterales negativos en otros aspectos relevantes para el buen funcionamiento de los mercados, por lo que es importante que la regulación no imponga restricciones innecesarias a la competencia económica.

¹² Artículo 13 de la LCT.

¹³ Artículo 7° de la LCT.

¹⁴ Artículo 8° de la LCT.

¹⁵ Artículo 32 de la LCT. De conformidad con el artículo 7°, el EJECUTIVO puede delegar al SECRETARIO las atribuciones específicas reservadas al EJECUTIVO por la LCT.

La regulación de los servicios de transporte público también debería ser consistente con los principios en materia de competencia, sin dejar de atender los objetivos que persigue el Estado mediante la regulación de los servicios públicos. En este sentido, las normas que constituyen el régimen de los servicios de transporte público no deben impedir o distorsionar indebidamente el proceso de competencia y libre concurrencia.

1. Análisis del DECRETO.

El cinco de febrero de mil novecientos noventa y nueve, el EJECUTIVO determinó suspender indefinidamente el otorgamiento de nuevas concesiones y autorizaciones para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en sus diversas modalidades.¹⁶ Ello en atención a las siguientes consideraciones incluidas en el texto del DECRETO:

"[...] CONSIDERANDO QUE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN EL ESTADO DE TLAXCALA, COMPETE AL GOBIERNO DEL ESTADO, POR SÍ O A TRAVÉS DE OTORGAMIENTO DE CONCESIONES A LOS PARTICULARES.

QUE ES PRIORIDAD FUNDAMENTAL PARA EL GOBIERNO DEL ESTADO, IDENTIFICAR Y ADOPTAR SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS QUE OBSTACULIZAN EL BUEN FUNCIONAMIENTO Y LA CORRECTA OPERACIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS A FIN DE SATISFACER LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN Y APOYAR EL DESARROLLO SOCIAL ECONÓMICO Y CULTURAL DEL ESTADO.

QUE ES NECESARIO PREVENIR QUE EL TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO SE SIGA INCREMENTANDO DE [SIC] SOBREMNERA, A LAS NECESIDADES DE INTERÉS SOCIAL, DE LAS MAYORÍAS QUE DEBE PREVALECER SOBRE EL DE LAS MINORÍAS POR LO QUE SE HACE NECESARIO SUSPENDER EL OTORGAMIENTO DE NUEVAS CONCESIONES Y AUTORIZACIONES DE DICHO SERVICIO, Y PERMITIR A LA VEZ, QUE LA POBLACIÓN SIGA TENIENDO ACCESO A UN SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO ACORDE A SUS NECESIDADES TANTO EN CALIDAD COMO EN FRECUENCIA, CAPACIDAD Y CONTINUIDAD".

El DECRETO constituye una barrera a la entrada, toda vez que no ha permitido que se emitan nuevas concesiones desde hace más de quince años. Esto, por una parte, genera ventajas indebidas en favor de los agentes económicos establecidos, los cuales pierden el incentivo de competir y ofrecer mejores servicios y tarifas; por otra parte, la barrera implica un alto costo de oportunidad porque impide la materialización de inversiones así como una mayor oferta de servicios en perjuicio de la economía local y los usuarios.

De la misma manera, es importante considerar el crecimiento de la población experimentado en TLAXCALA en los últimos quince años.¹⁷ Dicha situación podría implicar un aumento en la demanda de transporte público y un decremento notable en la calidad de los servicios que reciben los usuarios, toda vez que los concesionarios establecidos pierden incentivos para

¹⁶ El DECRETO fue emitido el cinco de febrero de mil novecientos noventa y nueve y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el día ocho del mismo mes y año.

¹⁷ De conformidad con la información del INEGI, en dos mil diez la población de TLAXCALA era de 1'169,936 (un millón ciento sesenta y nueve mil novecientos treinta y seis) habitantes, lo cual contrasta con la población total conforme al censo de dos mil, año en el que los habitantes eran prácticamente una quinta parte menos, esto es 962,646 (novecientos sesenta y dos mil seiscientos cuarenta y seis) habitantes. Véase la información en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo148&s=est&c=29192>



ofrecer servicios de mejor calidad, en la medida en que no enfrentan la presión competitiva de potenciales competidores. Ante el aumento de la demanda de los servicios, la suspensión indefinida del otorgamiento de nuevas concesiones y autorizaciones para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros podría servir como argumento para presionar por el incremento de las tarifas reguladas o de los subsidios, en su caso.

Ahora bien, del análisis realizado por esta COFECE, se encontró que la LCT y el REGLAMENTO también contienen disposiciones que limitan indebidamente el proceso de libre competencia y competencia en los MERCADOS respecto de los diversos procedimientos y criterios relacionados con el otorgamiento de concesiones y autorizaciones.

2. Criterios para el otorgamiento de concesiones

El artículo 46 de la LCT señala que “[...] *Para otorgar una concesión de comunicaciones o transporte es necesario que el Ejecutivo del Estado declare la existencia de una necesidad pública de estos servicios y su satisfacción. Esta declaración se publicará en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y en un local de mayor circulación [...]*”.

En este sentido, las concesiones para prestar el servicio de transporte público se otorgan a petición de los interesados cuando resulte necesario de acuerdo a la declaración que emita el EJECUTIVO sobre las necesidades del servicio de transporte público y su satisfacción.

La LCT y el REGLAMENTO no prevén supuestos normativos, criterios, condiciones o términos conforme a los cuales procede emitir la declaración de la existencia de una necesidad pública de los servicios de transporte público y su satisfacción, lo que abre espacios importantes de discrecionalidad. En este sentido, tampoco está prevista la realización de estudios o análisis técnicos que pudieran aportar información valiosa sobre las necesidades de transporte público y la forma de satisfacerlas, como podrían ser estudios respecto de la oferta y demanda considerando las distintas modalidades de los servicios de transporte.¹⁸

De esta forma, el requisito de contar con una declaración de existencia de una necesidad pública (y su satisfacción) —bajo las condiciones arriba señaladas— para otorgar concesiones genera una barrera de entrada injustificada en los MERCADOS que afecta el proceso de libre competencia y competencia. Esto, en última instancia, afecta la disponibilidad de un servicio público de necesidad colectiva, reduce presiones competitivas que redundan en mayor calidad y mejores tarifas, y establece ventajas indebidas a favor de los agentes establecidos.

Por otro lado, el artículo 47 de la LCT establece que “*el interesado en obtener la concesión cumplirá con los siguientes requisitos: a) Formular la solicitud respectiva al Ejecutivo del Estado, b) Cubrir la cuota que fije el presupuesto de ingresos del Estado, c) Satisfacer en su caso, las condiciones señaladas en el pliego que contenga las bases de la Convocatoria, y d) Garantizar la prestación del servicio en el plazo indicado en la Convocatoria o en el que señalen las autoridades de*

¹⁸ Cada modalidad del servicio de transporte presenta diferentes características competitivas – por ejemplo, economías de escala y alcance diferentes; características de demanda diferentes, como en el caso de los servicios ajustados a un horario específico, etc. Véase al respecto el documento OECD (2003), “*Competition Issues in Road Transport*”, *OECD Journal: Competition Law and Policy*, Vol.4/4, en http://www.oecd-ilibrary.org/governance/competition-issues-in-road-transport_clp-v4-art15-en

Comunicaciones y Transportes. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, establecerá fehacientemente si el solicitante, tiene capacidad legal y material, para la prestación del servicio.” Al respecto, ni la LCT ni el REGLAMENTO regulan los elementos básicos o esenciales de las condiciones que deberán incluirse en las bases de las convocatorias referidas. La LCT y el REGLAMENTO tampoco establecen los términos en los que los solicitantes deberán garantizar la prestación del servicio público.

En este sentido, las disposiciones de la LCT y el REGLAMENTO que establecen los criterios y requisitos para el otorgamiento de concesiones para prestar servicios de transporte público abren espacios de discrecionalidad que, lejos de beneficiar al público usuario, podrían impedir la entrada de potenciales prestadores del servicio. Un diseño apropiado de los criterios y requisitos para el otorgamiento de concesiones en materia de transporte público debe al menos acogerse a principios básicos de no discriminación, transparencia y trato equitativo para los agentes económicos.¹⁹

En virtud de lo anterior, resultaría conveniente establecer requisitos de entrada claros y precisos que, además de otorgar certeza, no limiten injustificadamente el acceso al mercado de los agentes económicos que deseen y tengan aptitud de prestar el servicio de transporte público en beneficio de los usuarios.

3 Mecanismos de asignación para servicios de transporte de pasajeros

Para ninguna de las distintas modalidades de transporte público previstas en la LCT y el REGLAMENTO se prevé un mecanismo de asignación de concesiones que permita a los agentes económicos competir por obtener el derecho de prestar el servicio público de transporte.²⁰ Este esquema, aplicable cuando es necesario administrar el número de concesiones a otorgar por razones de interés público, permite a la autoridad otorgar el derecho a quien otorgue los servicios de transporte con mayor eficiencia.²¹

Un estudio reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) prevé la posibilidad de utilizar distintos esquemas de competencia para la asignación de concesiones relacionadas con la provisión de servicios de transporte público regional y

¹⁹ En países de la Unión Europea el proceso para el otorgamiento de concesiones de transporte público de pasajeros sigue dichos principios. Véase el Artículo 5° de la regulación (EC) Núm. 1370/2007 de la Comunidad Europea.

²⁰ De acuerdo con la LCT y el REGLAMENTO, los servicios de transporte público en TLAXCALA se encuentran clasificados en distintas modalidades o tipos de servicio, en los siguientes términos: El artículo 37 de la LCT señala que: “[...] las concesiones de explotación de servicios públicos de transporte podrán otorgarse, para cualquiera de los servicios clasificados a continuación: I.- Transporte de personas. a) Servicio colectivo urbano, suburbano y foráneo de primera y segunda clase; b) Servicio especializado. II.- Transporte de carga en general. III.- Transporte Mixto (de pasajeros, equipo y carga)”. Asimismo, el artículo 6° del REGLAMENTO señala lo siguiente: “Para los efectos de este Reglamento, el Servicio Público de Transporte se clasifica en las siguientes modalidades: I. Transporte de personas: a) Servicio colectivo; b) Servicio de taxi; y c) Servicio especializado. II. Transporte de carga: a) Carga en general: y, b) Grúas para el arrastre y traslado de vehículos. III. Transporte mixto (pasajeros, equipos y carga)”.

²¹ Los agentes económicos dispuestos a pagar más por acceder al mercado generalmente son los que pueden prestar los servicios al menor costo, situación que les permite ofrecer mejores condiciones en la prestación de los servicios. No obstante, ni la LCT ni el REGLAMENTO prevén mecanismos para asegurar que las concesiones sean otorgadas a quienes las valoran más. Como se dijo anteriormente, la LCT prevé, entre otros requisitos, la declaratoria de necesidad y permite que la autoridad otorgue las concesiones de forma discrecional sin que se prevea la obligación de asignarlas a aquellos que ofrezcan las mejores condiciones para los usuarios.

local, que resultan aplicables para la mayor parte de las modalidades de los servicios de transporte público de pasajeros previstas en la LCT y el REGLAMENTO.²²

Diversos países y localidades alrededor del mundo prevén un esquema de otorgamiento de concesiones de transporte público de pasajeros en el cual los agentes económicos compiten para obtener el derecho de prestar el servicio público.²³ Es decir, la competencia se da por el ingreso al mercado.

Este proceso competitivo para el otorgamiento de concesiones genera incentivos para que las empresas que cuentan con una concesión para el transporte colectivo de pasajeros otorguen servicios de calidad, al tiempo que crea incentivos para que las empresas que quieran acceder al mercado ofrezcan mejores condiciones que las empresas ya establecidas.

Los resultados de este tipo de esquemas de otorgamiento de concesiones, en países de la OCDE, han sido documentados e incluyen reducciones en costos de operación, mayor número de pasajeros por viaje, mejor calidad del servicio, y mayor frecuencia de servicio en las rutas.²⁴

Un esquema de otorgamiento de concesiones, en el cual los agentes económicos compiten por obtener el derecho de prestar el servicio de transporte público de pasajeros normalmente sigue las siguientes pautas:

- Las concesiones se otorgan a través de concursos o licitaciones.
- Se acota la duración de las concesiones que se otorgan, para permitir la entrada de otras empresas al finalizar su periodo. La vigencia de las concesiones debe ser razonable, a fin de permitir que los concesionarios puedan recuperar la inversión que realizaron.²⁵

²² Véase el documento OECD (2013), “*Methods for Allocating Contracts for the Provision of Regional and Local Transportation Services*”, *OECD Policy Roundtables*, visible en: <http://www.oecd.org/daf/competition/ContractAllocationforLocalTransportation.pdf>. Véase también OECD (2003), “*Competition Issues in Road Transport*”, *OECD Journal: Competition Law and Policy*, Vol.4/4, en http://www.oecd-ilibrary.org/governance/competition-issues-in-road-transport_clp-v4-art15-en. Para un análisis específico en materia de los mecanismos de asignación y la regulación del servicio de taxi, véase Bekken, J.T. y Longva F. (2003) *Impact of taxi market regulation – an international comparison*, TOI report 658/2003, TOI y Office of Fair Trading (UK), en: <https://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%C3%981%20rapporter/2003/658-2003/658-2003-el.pdf> Véase también OECD (2007), “*Taxi Services Regulation and Competition*”, *OECD Policy Roundtables*, visible en: <http://www.oecd.org/regreform/sectors/41472612.pdf>

²³ Diversas localidades en Gran Bretaña, Noruega, Suecia, Finlandia, Dinamarca, Holanda, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda adoptan este tipo de esquemas. Véase: Hensher, D.A. y Wallis I. P. (2005) “*Competitive Tendering as a Contracting Mechanism for Subsidizing Transport: The Bus Experience*”, en *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 39, núm. 3, pp. 295-321. Adicionalmente, Casos específicos de diseño de políticas de transporte se pueden encontrar en la serie “*Conferencias Internacionales sobre Propiedad y Competencia en el Transporte de Pasajeros*”, University of Sydney. Diferentes casos están disponibles en: <http://www.thredbo-conference-series.org/> y <http://explore.tandfonline.com/page/pgas/thredbo-conference-proceedings>. Asimismo, un compendio de experiencias locales con esquemas de competencia por concesiones puede hallarse en “*Competition in urban public transport: a world view*”, Cox y Duthion (2001) visible en: <http://www.publicpurpose.com/ut-thredbo7.pdf>.

²⁴ Hensher y Wallis (2005), *op. cit.* y “*Contracting in urban public transport*” (2008) de la Comisión Europea.

²⁵ La duración de las concesiones en localidades urbanas de países de la OCDE se encuentran en un rango entre 3 y 10 años. Por ejemplo: Reino Unido (5 años), Noruega (6), Suecia (5), Finlandia (5), Dinamarca (4 a 8), Holanda (4 a 6), Australia (10), Nueva Zelanda (3 a 5). Véase Hensher, D.A. y Wallis I. P. (2005) “*Competitive Tendering as a Contracting Mechanism*”

PLENO
Opinión
Expediente OPN-006-2015

- Se establecen niveles de calidad, frecuencia del servicio y tarifas por parte de los concesionarios, como parte de las reglas del concurso, las cuales también se tienen que cumplir para no perder la concesión durante su vigencia.²⁶

Asimismo, las mejores prácticas internacionales están dirigidas a que el proceso para el otorgamiento de concesiones de transporte público de pasajeros cumpla con lo siguiente:²⁷

1. Hacer públicos los concursos para la asignación de una concesión, a fin de que todas las empresas interesadas puedan participar;
2. Especificar cada uno de los pasos en el procedimiento, de tal forma que el concursante tenga información sobre éste de principio a fin y conozca su duración;
3. Eliminar cualquier ventaja específica para el concesionario actual, evitando todo tipo de derecho de preferencia; y
4. Difundir toda la información relevante sobre el mercado durante el proceso, relacionada con la operación de la ruta o área que se está licitando, de tal forma que se pueda elaborar una propuesta competitiva. Asimismo, obligar a los concesionarios a proporcionar a la autoridad la información de mercado que se les requiera durante la vigencia del contrato.

En virtud de lo anterior, esta COFECE recomienda que, para el caso del transporte público de pasajeros, se establezcan mecanismos de competencia para la obtención de la concesión correspondiente.

4. Mecanismos de entrada para servicios de transporte de carga

La práctica internacional y el marco jurídico federal en nuestro país prevén mecanismos de entrada flexibles al mercado de servicios de transporte de carga.²⁸ Incluso en muchos casos se utiliza un modelo de acceso al mercado basado en la figura del permiso, la notificación y/o el registro.²⁹

for Subsidizing Transport: The Bus Experience", en Journal of Transport Economics and Policy, vol. 39, núm. 3 (páginas 301 a 303, columna denominada *Key tender & contract features*).

²⁶ Gwilliam, K. M. (2001), "Competition in Urban Passenger Transport in the Developing World" en Journal of Transport Economics and Policy.

²⁷ "Contracting in urban public transport" (2008) preparado para la Comisión Europea por Dirección General para el Transporte y la Movilidad. Disponible en:

http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/doc/2008_contracting_urban_public_transport.pdf.

²⁸ Al respecto, la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal sujeta a permisos y no a concesiones la prestación del servicio de transporte de carga; además, permite transportar cualquier tipo de bien por caminos federales. (**Artículo 50.- El permiso de autotransporte de carga autoriza a sus titulares para realizar el autotransporte de cualquier tipo de bienes en todos los caminos de jurisdicción federal.**) De esta forma, la legislación federal resulta más flexible y otorga mayor libertad a los prestadores del servicio de transporte de carga, lo que les permite responder a las necesidades y preferencias de los usuarios, al tiempo de que genera mayor eficiencia en la prestación del servicio.

²⁹ Véase el documento OECD (2001), "Regulatory Reform in Road Freight", *OECD Economic Studies*, No. 32, en <http://www.oecd.org/eeco/outlook/2732085.pdf>. En particular, respecto del impacto positivo que la liberalización a la entrada y la desregulación de los precios tuvo en México durante la década de los años noventa, véase la página 243. Véase también: OECD (2003), "Competition Issues in Road Transport", *OECD Journal: Competition Law and Policy*, Vol.4/4, en http://www.oecd-ilibrary.org/governance/competition-issues-in-road-transport_clp-v4-art15-en

Dicho modelo permite la entrada al mercado a cualquier interesado que cumpla una serie de requisitos mínimos, generalmente de carácter técnico, financiero y de seguridad. Cuando estos requisitos son proporcionales a fines específicos de política pública, el esquema fomenta la libre concurrencia y competencia para este tipo de servicios en beneficio de los usuarios.

En el caso de la regulación del servicio de transporte de carga en TLAXCALA, el artículo 16 del REGLAMENTO señala que *“los vehículos de carga en general y las grúas para el arrastre y traslado de vehículos en las vías estatales de comunicación, requerirán de concesión, autorización o permiso”*; no obstante, en TLAXCALA el servicio regular de transporte de carga en las vías estatales de comunicación con fines comerciales sólo puede prestarse mediante la figura de la concesión, de conformidad con lo establecido en los artículos 4°, 5° y 16 de la LCT.³⁰

Dicho esquema dificulta la entrada de nuevos oferentes y distorsiona el funcionamiento eficiente del mercado del transporte de carga. El uso de la figura de la concesión para que los particulares puedan prestar el servicio de carga de forma regular y con fines comerciales (en lugar de mecanismos más flexibles como la autorización o el permiso) puede considerarse como excesivo e impide el acceso al mercado de agentes que cumplen con los requisitos mínimos de carácter técnico, financiero y de seguridad.³¹

³⁰ *“Artículo 4.- Para que los particulares tengan derecho a utilizar con fines comerciales las vías estatales de comunicación, se requiere concesión o autorización del Ejecutivo del Estado, que se ejercerá con sujeción a esta Ley”.*

Por otro lado, los artículos 15 y 16 de la LFCE definen los conceptos de concesión y autorización del servicio público de transporte en los siguientes términos: *“Artículo 15.- Concesión de un servicio público de transporte es el acto unilateral de derecho público, por medio del cual el Ejecutivo del Estado autoriza, con vigencia de un año fiscal, susceptible de renovación, a una persona física o jurídica, para prestar, mediante una remuneración, el servicio de transporte de personas o cosas, en las vías públicas de jurisdicción estatal y en vehículos autorizados de acuerdo con esta Ley y su Reglamento.”* *“Artículo 16.- Autorización de servicio público de transporte es el acto unilateral, por medio del cual el Ejecutivo del Estado otorga autorización por un mes, susceptible de renovación, a una persona física o jurídica, para prestar, mediante una remuneración, el servicio de transporte de personas o cosas en las vías públicas de jurisdicción estatal y en vehículos autorizados conforme a esta Ley y su Reglamento”.*

³¹ Por ejemplo, el artículo 8 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal señala que para la operación y explotación del autotransporte federal de carga, se requiere permiso. La característica principal de la concesión es que no deriva de un derecho preexistente, mientras que para obtener una autorización o un permiso basta con cumplir los requisitos para ello. Véase la jurisprudencia 67/2007 del Pleno de la Suprema Corte de rubro: **“RADIO Y TELEVISIÓN. DIFERENCIAS ENTRE CONCESIÓN Y PERMISO A LA LUZ DE LA LEY FEDERAL RELATIVA”**, en la cual se indica: *“La doctrina diferencia a la concesión de la autorización o permiso al catalogar a aquélla como el acto por el cual se concede a un particular el derecho a prestar un servicio público o explotar y aprovechar un bien del dominio público de la Federación, esto es, la concesión crea un derecho a favor del particular concesionario que antes no tenía, mientras que a través de la autorización o permiso sólo se permite el ejercicio de un derecho preexistente del particular en virtud de que no corresponde al Estado la facultad de realizar la actividad, esto es, sólo se retira el obstáculo que impedía a aquél ejercer su derecho”.* Registro: 170638. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI. Diciembre de 2007. Página: 1085. Al respecto, Miguel Acosta Romero señala lo siguiente: *“En el régimen de permisos, licencias y autorizaciones se reconoce un derecho preestablecido o preexistente, cuyo ejercicio está sujeto a modalidades y limitaciones que, a través de requisitos, se establecen en vista de fines de seguridad, salubridad, orden público [...]. Así, al particular se le reconoce ese derecho, pero para su ejercicio, necesita cumplir una serie de requisitos señalados en el régimen jurídico, cumplidos los cuales se le otorga la licencia, el permiso o la autorización. En el régimen de licencias, permisos y autorizaciones, no se exige capacidad financiera y técnica del solicitante, ni garantía en el procedimiento para otorgarlos, no hay usuarios, no rigen los principios de rescate, ni de reversión. En el régimen de concesión, como ya se explicó, el solicitante de la concesión no tiene ningún derecho preestablecido, ni tampoco la autoridad tiene la obligación de otorgarla cumplidos los requisitos.”*

5. Ventajas indebidas y criterios de preferencia

5.1 Preferencia basada en el lugar de nacimiento, residencia y registro

El artículo 14 de la LCT a la letra señala:

“[...] Artículo 14.- En igualdad de circunstancias, **tendrán preferencia para obtener las concesiones a que se refiere esta Ley, los tlaxcaltecas por nacimiento, los mexicanos con residencia de más de un año en el Estado y las sociedades mexicanas registradas en Tlaxcala.** [...]” [Énfasis añadido]

Dicha disposición limita indebidamente la entrada a nuevos concesionarios utilizando un parámetro ajeno a las necesidades de los usuarios y a la prestación eficiente del servicio que se provee en los MERCADOS. Al establecer como criterio de preferencia para la obtención de concesiones el lugar de nacimiento, residencia o registro se generan ventajas indebidas en favor de determinados agentes económicos, se reduce la presión competitiva, se desincentiva la participación de potenciales competidores y se favorece a los concesionarios establecidos que no necesariamente son los más eficientes o los que presentan las mejores ofertas.

El artículo 14 de la LCT puede incluso dificultar la existencia de un mercado común para los Estados Unidos Mexicanos y constituir restricciones injustificadas al comercio interestatal, prohibidas por mandato expreso de los artículos 73, fracción IX y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impidiendo la entrada de capitales productivos a TLAXCALA.

5.2 Reexpedición de la concesión en casos de muerte del concesionario

El artículo 33 del REGLAMENTO establece lo siguiente:

“Artículo 33.- En caso de fallecimiento del concesionario, sus familiares o la persona que legalmente lo represente, deberán comunicarlo por escrito a la Secretaría para que se actualicen los datos contenidos en el registro de concesiones, autorizaciones y permisos. **La muerte del concesionario cancela la concesión; sin embargo esta podrá reexpedirse, mediante acuerdo que dicte el Secretario, a cualquiera de sus familiares en línea directa, siempre y cuando demuestren su necesidad económica, no medie conflicto alguno y lo soliciten expresamente a la Secretaría.** [...]”

No obstante que el artículo 34 de la LCT señala que “*los derechos sobre concesiones y autorizaciones otorgados por el Ejecutivo del Estado son personalísimas [sic] y no podrán ejercitarse mediante mandato, ni arrendarse, donarse, enajenarse, embargarse, hipotecarse, gravarse o permutarse, total o parcialmente*”, el contenido del artículo 33 del REGLAMENTO prevé la posibilidad de que a través de la figura de la “reexpedición” los derechos de una concesión de un servicio público sean transmitidos a los familiares en línea directa del concesionario fallecido.

Al respecto, es importante señalar que la concesión es un título-habilitante que debe otorgarse en todo momento por razones de interés público, y no por cuestiones asociadas a intereses

El procedimiento para el otorgamiento de licencias, permisos y autorizaciones es más sencillo que el relativo a la concesión.”
Miguel Acosta Romero, Compendio de Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 2001, p. 536.

particulares. Además, la disposición referida genera ventajas indebidas y obstaculiza la entrada de nuevos prestadores del servicio de transporte público al no tomar en cuenta razones de eficiencia en lugar de analizar la situación económica o particular del solicitante.

II. Facultades discrecionales, cargas regulatorias y tarifas.

Las disposiciones contenidas en la LCT y el REGLAMENTO establecen facultades discrecionales para el EJECUTIVO mediante referencias constantes a conceptos sin un contenido normativo claro, en lugar de promover esquemas competitivos de asignación y regulación eficiente.

1. “Interés público” o “interés social”.

Tanto la LCT como su REGLAMENTO remiten a conceptos de “carácter público”, “interés público” o “interés social” que no tienen un contenido normativo preciso o claro, sin mayores reglas para su aplicación. Tal es el caso de las siguientes disposiciones:

“Artículo 6 [LCT].- Las autorizaciones antes expresadas, serán temporales y podrán revocarse cuando exista causa superveniente de carácter público que justifique la revocación.”

“Artículo 25 [LCT].- Solamente podrá otorgarse una concesión a una misma persona física. En el caso de las personas jurídicas el número de concesiones o autorizaciones estará sujeto a las necesidades que determine el interés público”.

“Artículo 26 [LCT].- El Ejecutivo del Estado podrá autorizar a los concesionarios, la aportación de la concesión que se le haya otorgado, para constituir una sociedad, cuando así lo exija el interés público”.

“Artículo 29 [LCT].- El Ejecutivo del Estado, cuando el interés público lo requiera, determinará el número de concesiones que se otorguen a organismos públicos descentralizados, sociedades cooperativas, ayuntamientos, ejidos, comunidades o uniones de ejidos”.

“Artículo 32 [LCT].- El Ejecutivo del Estado, atendiendo al interés público, podrá establecer modalidades a las concesiones y autorizaciones, fijando itinerarios, tarifas, horarios, sitios, terminales, tipo de vehículos y cualquier otra especificación”.

Lo anterior genera espacios de discrecionalidad e incertidumbre jurídica para los agentes económicos con respecto a las condiciones de acceso y permanencia en el mercado, que podrían generar riesgos de trato discriminatorio y desalentar su participación en la prestación de servicios de transporte público en TLAXCALA, en detrimento de la competencia y libre concurrencia en los MERCADOS.

2. “Competencia desleal”.

Los artículos 48 de la LCT y 69 del REGLAMENTO señalan:



“Artículo 48 [LCT].- Las personas favorecidas con una concesión o autorización tendrán las siguientes obligaciones: [...] X. Abstenerse de realizar actos que impliquen competencia desleal”.

“Artículo 69 [REGLAMENTO].- Los concesionarios, autorizados y permisionarios del Servicio Público de Transporte, además de cumplir con lo establecido por los artículos 8, 9 y 15 del presente Reglamento, están obligados a: [...]” IX. Abstenerse de realizar cualquier acto que implique competencia desleal o lesione derechos adquiridos por los demás concesionarios, autorizados o permisionarios;”

Del contenido de los artículos citados no se desprende qué debe entenderse por “*competencia desleal*”. Dicho concepto puede alejarse de los principios de competencia y libre concurrencia en términos de la LFCE y de lo dispuesto por el artículo 28 constitucional en la medida en que sea utilizado para sancionar concesionarios eficientes que logren el abatimiento de costos, mejoras en la calidad o mecanismos innovadores.

La ambigüedad y la ausencia de un contenido técnico preciso generan el riesgo de sancionar conductas que en realidad son benéficas para el proceso de competencia y libre concurrencia, situación que perjudicaría a los usuarios del servicio.³²

3. Duración de las concesiones.

Por otro lado, el artículo 15 de la LCT establece que las concesiones de servicios públicos de transporte tendrán vigencia de un año fiscal y son susceptibles de renovación.³³

Al respecto, se observa que el plazo de un año de vigencia de las concesiones no se ajusta a las mejores prácticas internacionales y genera una carga regulatoria excesiva para los particulares, quienes deberán tramitar la renovación cada año.³⁴ Como se indicó previamente, la vigencia de las concesiones debe ser razonable, a fin de permitir que los concesionarios puedan recuperar la inversión que realizaron.

Asimismo, en la medida en que la LCT y el REGLAMENTO incluyan un plazo razonable que permita recuperar la inversión de los concesionarios, dichos ordenamientos deberán prever la inclusión de criterios de eficiencia para efectos de determinar la procedencia de la renovación de la concesión.

3. Tarifas.

³² El artículo 46 del REGLAMENTO, prevé la cancelación de las concesiones ante el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 48 de la LCT, esto es, cuando el concesionario no se abstenga de realizar “*actos que impliquen competencia desleal*”.

³³ “Artículo 15.- *Concesión de un servicio público de transporte es el acto unilateral de derecho público, por medio del cual el Ejecutivo del Estado autoriza, con vigencia de un año fiscal, susceptible de renovación, a una persona física o jurídica, para prestar, mediante una remuneración, el servicio de transporte de personas o cosas, en las vías públicas de jurisdicción estatal y en vehículos autorizados de acuerdo con esta Ley y su Reglamento.*”

³⁴ La duración de las concesiones en localidades urbanas de países de la OCDE se encuentran en un rango entre 3 y 10 años. Por ejemplo: Reino Unido (5 años). Noruega (6). Suecia (5). Finlandia (5). Dinamarca (4 a 8). Holanda (4 a 6). Australia (10). Nueva Zelanda (3 a 5). Hensher y Wallis (2005), *op. cit.*

Por otro lado, se advierte que existe una obligación para los concesionarios, autorizados y permisionarios de *“cumplir con [las] tarifas [...] que establece la Ley y este Reglamento”*.³⁵

En relación con la regulación de tarifas de los servicios de transporte, la LCT señala lo siguiente:

“Artículo 19.- Tarifa es el precio autorizado a que estará sujeto el servicio de transporte y que pagará el usuario”.

“Artículo 32.- El Ejecutivo del Estado, atendiendo al interés público, podrá establecer modalidades a las concesiones y autorizaciones, fijando itinerarios, tarifas, horarios, sitios, terminales, tipo de vehículos y cualquier otra especificación”.

“Artículo 39.-El servicio colectivo urbano, suburbano y foráneo de transporte de personas se prestará en vehículos adecuados, sujeto a itinerario, tarifa por pasajero y horario determinado, y podrá ser de primera o segunda clase conforme a esta Ley y su Reglamento”.

“Artículo 41.- Servicio de transporte de carga es el que se presta en vehículos adecuados al transporte de cosas y estará sujeto a las disposiciones concretas de la Autoridad en cuanto a tarifas, horarios, itinerarios y las modalidades que exija el interés público, esta Ley y su Reglamento”.

“Artículo 42.- Servicio de transporte mixto es el que se presta para transportar personas y cosas en el mismo vehículo, el cual debe acondicionarse con compartimientos para los pasajeros, y para la carga y estará sujeto a las disposiciones concretas de la Autoridad en los términos del artículo anterior”.

“Artículo 44.- El Ejecutivo del Estado podrá, en cualquier tiempo y por razones de interés público, modificar itinerarios, tarifas, horarios, equipos, instalaciones y vialidad de los servicios a que esta Ley se refiere”.

Por otro lado, el REGLAMENTO señala:

“[...] Artículo 7.- Él servicio público de transporte a que se refieren las fracciones I, inciso a) y III del artículo anterior, se prestará en vehículos adecuados y estará sujeto a itinerario, tarifa y horario determinado; tendrá además paradas preestablecidas, de acuerdo a lo que se determine en función del estudio que realice la Secretaría. [...]

Artículo 40.- Siendo el transporte un servicio público atributo del Estado, éste tendrá en todo tiempo el derecho para realizarlo o concesionarlo a los particulares en los casos y con las condiciones que la Ley y este Reglamento señala, con las modalidades de servicio que dicte el interés público.

Las modalidades a que se refiere el párrafo anterior consistirán en el servicio que presten cada una de las mismas de conformidad con los itinerarios, tarifas, horarios, sitios, terminales, tipo de vehículos, y todo aquello que exijan las necesidades de interés público, este podrá ser modificado por la Secretaría. [...]

Artículo 72.- El establecimiento de las tarifas y la vigilancia de su correcta aplicación, corresponde a la Secretaría, una vez que haya sido realizado el estudio correspondiente.

Artículo 73.- La vigencia de las tarifas, serán [sic] determinadas por la Secretaría, quien podrá modificarlas en cualquier momento, por causas de interés público y en base al [SIC] estudio correspondiente.

³⁵ Artículo 69, fracción II del REGLAMENTO.

PLENO
Opinión
Expediente OPN-006-2015

Artículo 74.- Para la realización de los estudios de tarifas, la Secretaría, podrá solicitar a los concesionarios, autorizados y permisionarios, cuando lo estime conveniente, sus registros de ingresos, egresos, demandas de pasaje o carga, y demás datos relativos, por lo que los transportistas deberán llevar este tipo de información, de manera sistemática y obligada. [...]

Artículo 77.- Será el Secretario, o el funcionario que este designe, quien autorice y haga efectiva la aplicación de las tarifas correspondientes”.

Como se desprende de las disposiciones anteriormente referidas, el establecimiento de las tarifas corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de TLAXCALA una vez que haya realizado el estudio correspondiente. No obstante, como está previsto, el esquema no establece parámetro o criterio alguno para fijar tarifas, ni especifica el tipo de estudio que debe elaborarse para tales efectos. Cabe señalar que esta labor incide de manera crítica en los incentivos de los agentes económicos y la eficiencia de los mercados.

Adicionalmente, si bien el control tarifario es justificable en circunstancias específicas, no necesariamente debe aplicar a todas las modalidades de transporte público, sobre todo cuando existen condiciones de competencia que generan resultados socialmente aceptables. No obstante, de acuerdo con la LCT y el REGLAMENTO todos los servicios públicos de transporte que pueden proveerse a través de los particulares mediante concesiones, autorizaciones o permisos deben estar sujetas a un control tarifario, con excepciones como el servicio especializado de transporte de personas³⁶ o el transporte de personas en modalidad de taxi.³⁷

De esta manera, el control tarifario está previsto incluso para el servicio de transporte de carga. Lo anterior pese a que los beneficios de la liberalización o desregulación tarifaria en este servicio se encuentran documentados en la experiencia internacional.³⁸ En estos casos, la libre fijación de tarifas promueve la provisión eficiente de los servicios, pues crea incentivos para que los concesionarios ofrezcan sus servicios en las mejores condiciones de precio, calidad y variedad a fin de atraer clientes.

³⁶ “Artículo 40 [LCT].-Servicio especializado es aquel que se presta en vehículos adecuados, en condiciones de seguridad e higiene y que de acuerdo a la finalidad del servicio y el interés público, reunirán los requisitos que los mismos exijan.”

“Artículo 11.- [REGLAMENTO].- El transporte público de personas en la modalidad de servicio especializado, se prestará en vehículos adecuados, en condiciones de seguridad e higiene y podrá ser: I.- De Turismo; II.- De Personal; III.- De Escolares; y IV.- Los que determine la Secretaría.”; “Artículo 13 [REGLAMENTO].- El servicio especializado de transporte de personal, es aquél que se presta por personas físicas o morales, quienes trasladarán a trabajadores de determinada empresa del lugar en que ésta se ubica a su domicilio o lugares determinados, bajo un itinerario y horario que deberá ser autorizado por la Secretaría.”; “Artículo 14 [REGLAMENTO].- El servicio especializado de transporte de escolares, es aquel que se presta por las instituciones escolares con vehículos propios, quienes trasladarán a los escolares de su domicilio a sus lugares de estudio y viceversa.”

“Artículo 96 [REGLAMENTO].- Para los efectos de este Reglamento, los vehículos se clasifican en la siguiente forma: [...] III. Por su uso: [...] D. Servicio especializado: Transporte de personal y escolar.”

³⁷ “Artículo 76 [REGLAMENTO].- El servicio público de transporte tendrá una tarifa que corresponda en cada caso a las características propias del tipo de servicio de que se trate y a la distancia recorrida. --- En el caso del servicio público de transporte de personas en la modalidad de taxi, el costo del traslado será fijado de común acuerdo entre el usuario y el conductor”.

³⁸ Véase OECD (2003), “Competition Issues in Road Transport”, *OECD Journal: Competition Law and Policy*, Vol.4/4, en http://www.oecd-ilibrary.org/governance/competition-issues-in-road-transport_clp-v4-art15-en

Cabe señalar que la legislación federal en la materia no prevé regulación tarifaria para el transporte de carga,³⁹ y ésta sólo se justifica en ausencia de condiciones de competencia efectiva.

En el mismo sentido, en el caso del servicio colectivo foráneo es deseable realizar estudios para evaluar la posibilidad de desarrollar esquemas en los que prevalezca la competencia en determinadas rutas, mediante la libre fijación de tarifas.⁴⁰

En este sentido, por ejemplo, la legislación federal en la materia no prevé regulación tarifaria para el transporte foráneo de pasajeros.⁴¹ La Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal sólo comprende regulación tarifaria en las diferentes modalidades del servicio de transporte, cuando la Comisión Federal de Competencia, ahora COFECE, emite una declaratoria sobre la inexistencia de competencia efectiva en una ruta determinada.⁴²

Es importante que las autoridades no intervengan en un mercado cuando existan condiciones de competencia, toda vez que difícilmente su intervención reflejará la situación óptima, considerando que son los propios agentes económicos participantes en el mercado quienes conocen a cabalidad la operación del servicio que prestan. De tal manera, en un mercado en el que los agentes económicos compiten entre sí, se generan incentivos para captar más usuarios, a través de la oferta de servicios con menores tarifas y mejor calidad.

En este orden de ideas, si la autoridad competente interviene en un mercado en condiciones de competencia, por ejemplo, mediante la fijación de las tarifas de prestación del servicio, puede perjudicar a los usuarios que pudieron verse beneficiados con una tarifa menor, establecida por el agente económico más eficiente. En efecto, el establecimiento de tarifas máximas en mercados con competencia, desincentiva la inversión en mejoras a los servicios proporcionados e incluso puede llevar a una reducción de la oferta.

III. Conclusiones

Por lo expuesto, esta autoridad recomienda lo siguiente:

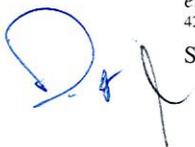
1. Eliminar la restricción al proceso de competencia y libre concurrencia contenida en el DECRETO consistente en la suspensión indefinida del otorgamiento de nuevas

³⁹ El Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares establece: “Artículo 65.- En la prestación de servicios de autotransporte federal de carga, las tarifas serán acordadas libremente entre autotransportistas y expedidores, tomando en cuenta el tipo de servicio, características de los embarques, volumen, regularidad y sistema de pago”.

⁴⁰ Véase Comisión Federal de Competencia/OECD (2010), “Regulación y competencia en el autotransporte foráneo de pasajeros”, México, 2010, visible en <http://www.oecd.org/daf/competition/45665083.pdf>. Véase también OECD (2003), “Competition Issues in Road Transport”, *OECD Journal: Competition Law and Policy*, Vol.4/4, en http://www.oecd-ilibrary.org/governance/competition-issues-in-road-transport_clp-v4-art15-en.

⁴¹ Así, el Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares establece: “Artículo 61.- En la operación de los servicios de autotransporte federal de pasajeros, los autotransportistas podrán determinar las tarifas y sus modificaciones, sin que se requiera aprobación de la Secretaría, debiendo registrarlas ante ésta, con un mínimo de siete días de anticipación a su aplicación” y que “Artículo 65.- En la prestación de servicios de autotransporte federal de carga, las tarifas serán acordadas libremente entre autotransportistas y expedidores, tomando en cuenta el tipo de servicio, características de los embarques, volumen, regularidad y sistema de pago”.

⁴² Artículos 19 y 21, relativos a la tarifas. Véase también el artículo 64 del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares.



PLENO
Opinión
Expediente OPN-006-2015

concesiones y autorizaciones para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en sus diversas modalidades.

2. Establecer criterios objetivos para el otorgamiento y renovación de concesiones para las distintas modalidades del transporte público establecidas en la LCT y su REGLAMENTO que favorezcan la competencia y libre concurrencia. En particular, dichos criterios deberán garantizar el trato no-discriminatorio en el otorgamiento y la renovación de concesiones, así como en los términos y condiciones para su aprovechamiento.
3. Utilizar esquemas competitivos para la asignación de concesiones para ciertos casos, por ejemplo en lo que se refiere al transporte público de pasajeros en las modalidades del servicio colectivo urbano, suburbano y foráneo de primera y segunda clase.
4. Incluir en la LCT y su REGLAMENTO mecanismos de entrada flexibles al mercado de servicios de transporte de carga, a través de la figura del permiso, la autorización, la notificación o el registro.
5. Establecer en la LCT y su REGLAMENTO que el transporte público de carga se rija por un principio de libertad tarifaria, y que cualquier control sólo podría establecerse de manera excepcional.
6. Evaluar la posibilidad de desarrollar esquemas en los que prevalezca la competencia en determinadas rutas del servicio colectivo foráneo de transporte, mediante la libre fijación de tarifas.
7. Modificar las normas relacionadas con la vigencia de las concesiones a fin de permitir que los concesionarios puedan recuperar la inversión que realizaron durante un plazo razonable y acorde con las mejores prácticas internacionales.
8. Eliminar de la LCT y su REGLAMENTO aquellas normas que establecen ventajas indebidas y criterios de preferencia en favor de determinados agentes económicos. En particular se recomienda eliminar las disposiciones relativas a:
 - a. La preferencia en términos de obtención de concesiones a *“los tlaxcaltecas por nacimiento, los mexicanos con residencia de más de un año en el Estado y las sociedades mexicanas registradas en Tlaxcala”* o cualquier otra preferencia similar que carezca de fundamentos basados en la eficiencia económica.
 - c. La posibilidad de reexpedir la concesión en favor de los familiares del concesionario fallecido, a efecto de que la transmisión de los derechos de las concesiones se pueda dar a través de un análisis en términos de la eficiencia económica de los MERCADOS.
9. Limitar el alcance de las facultades discrecionales de las autoridades señaladas en la presente opinión. Específicamente, evitar actos discrecionales en el otorgamiento, cancelación y modificación de concesiones y autorizaciones (en particular, en relación con la declaratoria de existencia de necesidad pública de los servicios de transporte y

su satisfacción), así como respecto de los “estudios” relacionados con el establecimiento de tarifas y la aplicación de sanciones con motivo de actos calificados como “*competencia desleal*”.

Las recomendaciones que esta autoridad propone en el presente documento buscan maximizar las condiciones de competencia y libre concurrencia, así como eliminar distorsiones indebidas en los MERCADOS en beneficio de los usuarios de los servicios de transporte público en TLAXCALA.

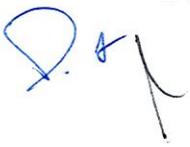
De acuerdo a información obtenida mediante la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares realizada en el año dos mil doce por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, los deciles más bajos de la población mexicana son quienes destinan una mayor parte de su ingreso al gasto en transporte público.

Proporción del ingreso mensual gastado en transporte público, 2012.	
Decil	Transporte público (%)
I	5.84
II	6.25
III	5.79
IV	5.12
V	5.21
VI	4.87
VII	4.60
VIII	3.54
IX	2.86
X	0.80

De la tabla anterior, se aprecia que los cinco primeros deciles de la población, aquellos con menores ingresos, son los que invierten una mayor proporción de su ingreso en transporte público, en todos los casos, por encima del 5%. Ello muestra que maximizar las condiciones de competencia a través de medidas que atiendan las recomendaciones propuestas podría tener un impacto positivo en beneficio de los usuarios de los servicios de transporte público en TLAXCALA, en especial de aquellos usuarios de menores ingresos que son más sensibles a los precios de estos servicios.

Asimismo, esta autoridad manifiesta su disposición para colaborar con las autoridades aquí señaladas en los trabajos encaminados a diseñar y/o modificar el marco normativo del sector que corresponde al transporte público a fin de que éste resulte favorable al proceso de competencia y libre concurrencia en los MERCADOS.

De conformidad con lo antes expuesto, se resuelve:



ÚNICO.-Modificar la LCT, el REGLAMENTO y el DECRETO en los términos señalados en la presente opinión, promoverá y protegerá el proceso de libre concurrencia y competencia en los distintos mercados de servicios de transporte público en el Estado de Tlaxcala.

Notifíquese por oficio a las autoridades señaladas y publíquese en el sitio de Internet de la COFECE. Así lo resolvió, por unanimidad de votos, el Pleno de esta COFECE en sesión de veintitrés de abril de dos mil quince, con fundamento en los artículos citados a lo largo de la presente resolución. Lo anterior, ante la fe del Secretario Técnico, con fundamento en los artículos 4, fracción IV, 18, 19, 20, fracciones XXVI, XXVII y LVI del ESTATUTO.

Cualquier

Alejandra Palacios Prieto
Comisionada Presidenta

Jesús Ignacio Navarro Zermeño
Comisionado

Martín Moguel Gloria
Comisionado

Benjamín Contreras Astiazarán
Comisionado

Alejandro Ildefonso Castañeda Sabido
Comisionado

Francisco Javier Nuñez Melgoza
Comisionado

Eduardo Martínez Chombo
Comisionado

Roberto I. Villareal Gonda
Secretario Técnico