



Estudio de competencia en el servicio público de transporte ferroviario de carga

Agosto 2021



Comisión
Federal de
Competencia
Económica

Nota aclaratoria

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). Este estudio no constituye una interpretación oficial de la COFECE respecto de la LFCE y no podrá ser utilizado para vincular a la COFECE por motivo alguno. La COFECE invoca su facultad para aplicar las disposiciones normativas en materia de competencia económica sin miramiento al presente documento.

CONTENIDO

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	5
RESUMEN EJECUTIVO	6
I. Presentación	14
II. Previsiones de competencia en la normativa del sector ferroviario	15
II.1. Reforma constitucional y Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario de 1995	15
II.2. Reformas a la LRSF	16
II.3. Otorgamiento de las concesiones	18
III. Desempeño del SFM desde su concesionamiento	20
III.1. Aumento de la productividad y la inversión	20
III.2. La densidad de la red es consistente con otros factores	21
III.3. La red no ha crecido	23
III.4. La participación del SPTFC en el transporte de carga está estancada	24
III.5. La red opera de manera fragmentada	26
IV. Intensidad de la competencia	27
IV.1. La intensidad de la competencia intermodal varía con el tipo de productos y rutas	27
IV.2. Escasa competencia intramodal en el mercado	31
V. Obstáculos en el acceso a las vías concesionadas a competidores	34
V.1. El diseño de red no es neutral a la competencia	34
V.2. Dificultad para ejercer los derechos de paso y otorgar nuevos	40
V.3. Tarifas de interconexión elevadas	49
VI. Factores regulatorios que inhiben la competencia	55
VI.1. Falta de criterios normativos y sanciones de la Agencia para obtener la información necesaria para su tarea regulatoria.	55
VI.2. Ausencia de reglamentación para determinar obligaciones para el uso de las concesiones una vez que venzan las exclusividades.	57
VI.3. Ausencia de criterios para prorrogar las concesiones y exclusividades.	58
VI.4. Otros cambios normativos que facilitarían el ejercicio de los mecanismos previstos en la Ley ante la ausencia de competencia.	60
VII. Conclusiones	62

VIII. Listado de recomendaciones	64
VIII.1. Reconfiguración de la red (véanse secciones V.1, VI.2 y VI.3)	64
VIII.2. Eliminar los obstáculos para aprovechar los derechos de paso existentes y crear nuevos (véase sección V.2)	65
VIII.3. Eliminar los cuellos de botella en el SFM a través de promover los servicios interlineales (véanse secciones V.3 y VI.4)	66
VIII.4. Fortalecer el diseño institucional de la ARTF (véanse secciones V.3, VI.1 y VI.4)	66
REFERENCIAS	68
ANEXO I. MATRIZ DE RECOMENDACIÓN SEGÚN LA METODOLOGÍA DE LA OECD	75
ANEXO II. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LA LRSF.	85
ANEXO III. GLOSARIO	91
ANEXO IV. DIAGRAMA 1. LÍNEA DE TIEMPO DE LAS CONCESIONES DEL FERROCARRIL	93
ANEXO V. ESTIMACIÓN DEL POTENCIAL DE CRECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN DEL SPTFC	94
ANEXO VII. CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS DE PASO EXISTENTES	101
ANEXO VIII. MUNICIPIOS CON VÍA FÉRREA QUE TIENEN MÁS DE DOS CONCESIONARIOS	103
ANEXO IX. LISTA DE VERIFICACIÓN DE COMPETENCIA DE LA OECD	104

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Admicarga	Administradora de la Vía Corta Tijuana – Tecate
AI	Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica
AMF	Asociación Mexicana de Ferrocarriles, A.C.
API	Administración Portuaria Integral
ARTF o Agencia	Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario
CFC	Comisión Federal de Competencia
Cofece o Comisión	Comisión Federal de Competencia Económica
CTA	Canadian Transportation Agency
DGDFM	Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal
DOF	Diario Oficial de la Federación
EE.UU.	Estados Unidos de América
Ferromex	Ferrocarril Mexicano, S.A de C.V.
Ferrosur	Ferrosur, S.A de C.V.
FIT	Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.
FNM o Ferronales	Ferrocarriles Nacionales de México
FTVM o Ferrovalle	Ferrocarril y Terminal del Valle de México, S.A. de C.V.
Grupo México	Grupo México, S.A.B. de C.V.
IMT	Instituto Mexicano del Transporte
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
KCSR	Kansas City Southern Railways Company
KCSM	Kansas City Southern de México, S.A. de C.V.
LCD	Línea Coahuila Durango, S.A. de C.V.
LFCE	Ley Federal de Competencia Económica
LRSF o Ley	Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario
NOM	Norma Oficial Mexicana
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
RISCT	Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes
RSF o Reglamento	Reglamento del Servicio Ferroviario
SCT o Secretaría	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEC	Securities and Exchange Commission
SFM	Sistema Ferroviario Mexicano
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SPATC	Servicio Público de Autotransporte de Carga
SPTFC	Servicio Público de Transporte Ferroviario de Carga
STB	Surface Transportation Board
TUCE	Tarifa Única de Carga y Express
UP	Union Pacific Railroad Company, Inc.

RESUMEN EJECUTIVO

Contar con un sistema de transporte ferroviario eficiente fomenta la competitividad de México

La existencia de infraestructura ferroviaria y la oferta de servicios regulares de transporte de bienes es una condición necesaria para aumentar la competitividad de las empresas, misma que también requiere una eficiente conectividad intra e intermodal, capacidad de atender la demanda, tiempos de recorrido adecuados, servicios de calidad y tarifas competitivas.

En 2019, el ferrocarril movilizó 47% de las toneladas transportadas de productos industriales, 25% de los agrícolas, 13% de los minerales, 9% del petróleo y otros derivados, entre otros.¹ Dentro del grupo de productos agrícolas, el ferrocarril transporta 83% de la oferta de soya y 66% de la de trigo en términos de volumen.² De ahí la importancia de analizar si el SPTFC funciona eficientemente.

El ferrocarril es el medio más eficiente para transportar altos volúmenes de carga por tierra en distancias mayores a 300 millas (482 kilómetros),³ debido a que sus costos medios disminuyen en la medida en que recorre mayor distancia y moviliza más toneladas, es decir, presenta economías de escala hasta un cierto umbral de la demanda. Por esto, el ferrocarril es una opción viable para los usuarios que necesitan transportar grandes volúmenes de producto a largas distancias. Además, el ferrocarril es menos propenso a accidentes que el autotransporte y la probabilidad de pérdidas o lesiones humanas cuando éstos ocurren es menor, por lo que es el medio más adecuado para el transporte de productos peligrosos.

Pese al aumento de productividad tras el concesionamiento del sector ferroviario, la red no ha crecido y la participación del ferrocarril en el transporte de carga nacional es baja

A partir del concesionamiento del SFM, proceso que comenzó con la reforma constitucional de 1995, México adoptó un modelo de empresas regionales integradas verticalmente. Entre las ventajas de este modelo se encuentran: i) los concesionarios proveen el servicio sin necesidad de subsidios, lo que liberó a las finanzas públicas; ii) mantiene un sistema ferroviario común con los socios comerciales de América del Norte; iii) genera beneficios en productividad del capital y recuperación de costos de infraestructura, al alinear más fácilmente la operación e inversión de vías y trenes, iv) el transporte ferroviario es menos contaminante en términos de emisiones de dióxido de carbono, lo que es acorde con los compromisos medioambientales del país, y v) la integración vertical supone una menor carga administrativa. En contraste, este modelo tiene como principal inconveniente que requiere que los operadores incurran en costos de coordina-

1. ARTF (2019c, p. 17).

2. Cofece con estimaciones de la participación de productos transportados en 2018 con información de INEGI (2014), SGM (2019), Sener (2020), SE (2020), ARTF (2019a, p. 28), ARTF (2019b) e IMT (2020).

3. Martland, Lewis y Kreim (2011, p. 81-82).

ción para lograr que la red funcione integralmente. Cabe señalar que este documento no evalúa la eficiencia del modelo de separación en comparación con el de integración vertical de SPTFC, si no que presenta un análisis a partir del esquema vigente en México.

El concesionamiento ha tenido resultados positivos en términos de productividad e inversión, que se reflejan en el aumento, entre 1999 y 2017, de las toneladas-kilómetro transportadas por locomotora (108%), por litro de combustible (40%), por trabajador (87%) y por carro operable (58%).⁴ En cuanto a inversión, para 2012, los concesionarios ya habían invertido el doble de lo acordado en sus títulos de concesión que, junto con la inversión del sector público, sumaban 9 mil millones de dólares invertidos en vías y equipamiento, según datos del Banco Mundial.⁵

No obstante, la red ferroviaria no ha crecido: entre 2006 y 2019 el tendido de vías férreas en el SFM prácticamente no aumentó, y el porcentaje de vías operadas disminuyó en dos puntos porcentuales, pasando de 89% a 87%.⁶ Además, algunos indicadores muestran que la participación del SFM en el transporte de carga es baja:⁷

1. El ferrocarril transporta 23% del equivalente al volumen de carga que moviliza el auto-transporte.
2. La participación del ferrocarril en la transferencia de carga intermodal en los puertos disminuyó de 25% a 12%, entre 2007 y 2016.⁸
3. La participación de la carga transportada por el ferrocarril aumentó sólo tres puntos porcentuales entre 1997 y 2018, al pasar de 22% a 25%.⁹ Si bien esta participación es mayor al promedio de la Unión Europea (18%) y de Sudáfrica (12%), es menor al compararla con la de otros países de los cuáles se cuenta con información como: Rusia (75%),

4. Banco Mundial (2017, p. 474) y OECD (2014, p. 18).

5. Banco Mundial (2017, p. 536).

6. Cofece con datos de SCT (2008) y SCT (2019b).

7. De verificarse el cumplimiento de la "NOM-012-SCT-2-2017, sobre pesos y dimensiones máximas con los que pueden circular los vehículos de autotransporte que transitan en las vías generales de comunicación de jurisdicción federal" y la "NOM-087-SCT-2-2017, sobre los tiempos de conducción y pausas para conductores de los servicios de autotransporte federal" podría trasladarse carga del autotransporte al ferrocarril. Asimismo, invertir en centros de acopio y almacenamiento podría aumentar la carga que se transporta por el SPTFC.

8. Cofece con datos del IMT (2017).

9. Cofece con información de ARTF (2019a) y SCT (2016).

Alemania (51%), Australia (50%), EE.UU. (42%), China (39%) e India (30%), aunque debe tomarse en cuenta que estos países son más grandes que el nuestro y, en consecuencia, el transporte a larga distancia es más importante.¹⁰

La red opera de manera fragmentada

Uno de los problemas más importantes identificados en este estudio es que la red funciona de manera fragmentada, es decir, los concesionarios concentran sus actividades en sus propios tramos con conectividad y continuidad limitadas hacia los tramos de otros. Algunos indicadores en este sentido son:

1. La distancia promedio del flete disminuyó 13% entre 2005 a 2019, por lo que tiene un nivel menor al observado antes del concesionamiento.¹¹
2. Los concesionarios prestan el servicio casi exclusivamente en sus propias redes, puesto que más de 80% del tráfico ferroviario inicia y termina dentro de una misma red.¹²
3. El porcentaje de los accesos ferroviarios a instalaciones industriales atendidos por dos o más concesionarios utilizando servicios de interconexión disminuyó de 29% a 0.4%, entre 1999 y 2015.¹³

Baja intensidad en la competencia en el SPTFC

La competencia que atañe al SPTFC puede ser intermodal, que ocurre entre el ferrocarril y otros modos de transporte, e intramodal, entre los mismos concesionarios del servicio. Algunos productos son más propensos a depender del ferrocarril para su transporte, sobre todo los más voluminosos y con precio por tonelada más bajo, como los minerales y los productos agrícolas. El autotransporte es el medio que ejerce mayor presión competitiva intermodal sobre el ferrocarril, aunque esta presión está limitada y varía de acuerdo con las características de los productos transportados y los orígenes-destino, entre otros factores. En este estudio se estimó que alrededor de 39% de las rutas del SPTFC (692 de 1,776 rutas en las que se transporta 52% de la carga) también son cubiertas por el autotransporte,¹⁴ aunque este cálculo podría estar subestimado.

En el modelo de empresas regionales integradas verticalmente, la competencia intramodal debería darse de manera intensa **por el mercado**, cuando los agentes económicos puján por ganar la concesión sobre algún segmento de la red nacional; sin embargo, una vez asignadas las concesiones, el esquema conduce a que la competencia intramodal **en el mercado** sea limitada, puesto que sólo puede darse con el acceso abierto a otro concesionario a la red propia (conforme termine el período de la exclusividad de las concesiones) o mediante la construcción

10. International Energy Agency (2019); Bepat (2017, p. 53); Union Internationale des Chemins de Fer (2020, p. 6).

11. Cofece con datos de ARTF (2019a) y SCT (2016).

12. ARTF (2019b).

13. Cofece (2016, p. 142-144). La elevada tasa de cambio obedece a que el número de espuelas se elevó de 35 a 2,556 en ese período.

14. Con datos del IMT (2020).

de nueva infraestructura. Es por ello que, para garantizar el funcionamiento de la red ferroviaria como un conjunto para el país, los modelos de segmentación regional de empresas concesionarias integradas verticalmente requieren acompañarse con algún tipo de regulación.

En consecuencia, la intensidad de la competencia entre concesionarios en el mercado es baja:

1. La competencia en rutas paralelas —que sería la más intensa— es escasa, porque la red es poco redundante: solamente en 6% de los municipios con vía férrea llegan dos concesionarios.¹⁵
2. La competencia en el servicio también es baja: sólo en 35% de las rutas participan dos o más concesionarios brindando el servicio en algún tramo de estas.¹⁶

Este estudio identifica algunos problemas que merman la eficiencia del SFM derivados, en parte, del propio modelo de concesionarios regionales verticalmente integrados, así como de algunas fallas regulatorias

1. El diseño original de la red ferroviaria no es neutral a la competencia

Ferromex y KCSM operan las dos redes más grandes (71% de la red operada) y concentran las concesiones en la mayoría de los nodos más importantes en cuanto a volumen de carga, incluyendo todos los pasos fronterizos del norte del país y puertos con mayor volumen de comercio internacional, lo que les permite mover hasta 82% de la carga en el sistema.

La vigencia de las exclusividades para la prestación del SPTFC en la vía concesionada es diferente entre concesionarios. La vigencia de Ferromex termina hasta 2038, la de FIT en 2033 y la de la LCD terminó en 2016.

El sistema se diseñó para que los concesionarios con las redes más cortas dieran acceso abierto a sus vías a los concesionarios con las redes más grandes, antes de que ocurriera el acceso recíproco, lo que incide en que la “cancha no sea pareja” entre los pequeños y grandes concesionarios. Un diseño de la red más simétrico entre concesionarios, con duraciones de exclusividades similares, hubiera dado lugar a mayor competencia en el sistema, al emparejar el poder de negociación entre los competidores para acceder a las otras redes.

La reconfiguración de la red podría contemplarse sólo conforme las concesiones actuales vayan venciendo, pero hay que tomar en cuenta que esta medida no será suficiente para introducir más presión competitiva **en el mercado** ni garantizaría el funcionamiento de la red ferroviaria como un todo para el país. Para que funcione adecuadamente, el modelo de segmentación regional de empresas concesionarias integradas verticalmente se requiere eliminar o mitigar en el corto plazo los obstáculos a la utilización y creación de derechos de paso y otras formas de

15. Cofece con información de ARTF (2019a), Cofece (2016), INEGI (2019a), OpenStreetMap (2020). La red ferroviaria tiene características de monopolio natural en un cierto rango de la demanda, lo que implica que es más eficiente que exista una sola vía a que existan dos. No obstante, pasando un cierto umbral de la demanda, el aumento de los costos de congestión podría volver rentable el tendido de una vía redundante para enlazar una misma ruta. Las vías redundantes, cuando son operadas por agentes económicos distintos, permiten a los usuarios contar con sustitutos cercanos en caso de que un concesionario intentara aumentar sus tarifas.

16. Ídem.

interconexión, establecer las condiciones de acceso a la red de otros concesionarios, mejorar la regulación tarifaria en la interconexión y, en general, fortalecer las facultades regulatorias de la Agencia.

2. Existen dificultades para ejercer los derechos de paso actuales y establecer nuevos

Los derechos de paso permiten que los trenes de un concesionario transiten en las vías de otro mediante el cobro de una contraprestación, por lo que es un mecanismo importante para aumentar la conectividad e introducir cierta presión competitiva. No obstante, existe poca utilización de los derechos de paso puesto que, de los 54 derechos de paso factibles de utilizar, diez no se utilizan y en once no se encontró evidencia de que se estén aprovechando. En este estudio solo pudo comprobarse que 39% de los derechos de paso establecidos están en uso.¹⁷

Estos problemas se acentúan porque:

1. El uso de los derechos de paso tiene restricciones para su uso y son los concesionarios quienes las interpretan.
2. Al momento de redactar este estudio, la ARTF está elaborando unos lineamientos para el uso de los servicios de los derechos de paso y de arrastre obligatorios, pero actualmente no existen disposiciones o condiciones técnicas que definan los criterios para utilizar los derechos de paso existentes o nuevos.
3. La longitud de los nuevos derechos de paso que pueden otorgarse a un concesionario está restringida a la longitud de las vías que le fueron otorgadas en concesión.¹⁸

3. Las tarifas altas en la “primera y última milla” encarecen los servicios interlineales entre redes ferroviarias, obstaculizando la interconexión y la competencia

Las tarifas de los servicios interlineales en la “primera y última milla” son entre 7.4 y 10.7 veces mayores a la tarifa por kilómetro del concesionario que atiende 95% de la ruta restante, para los fletes que involucran a más de un concesionario. El aumento de la tarifa por kilómetro recorrido en distancias cortas puede explicarse por la necesidad de internalizar los costos de congestión

17. Cálculo de Cofece con información de Cofece (2016, pp. 209-235), OpenStreetMap (2020), INEGI (2020a) y ARTF (2019a).

18. Artículo 36 de la LRSF.

que generan los recorridos cortos de otros concesionarios en la propia red y el prorratio de costos fijos en trayectos más cortos. No obstante, el encarecimiento de los servicios interlineales entre redes ferroviarias obstaculiza la interconexión y disminuye la competencia.

Ello implica que los usuarios se vean obligados a utilizar rutas menos eficientes en términos de longitud o tiempo; recurrir a modos de transporte alternativos menos eficientes o seguros o, en el caso de la carga cautiva, pagar tarifas más elevadas. Este problema se acentúa ya que:

1. La LRSF y el RSF no establecen procesos para revisar y aprobar las tarifas máximas que registran los concesionarios. La normativa tampoco establece procedimientos específicos cuando hay desacuerdos entre concesionarios y usuarios sobre las tarifas.
2. Los concesionarios no están obligados a desglosar y señalar los rubros que componen la tarifa final, lo que reduce el poder de negociación de los usuarios sobre las tarifas que pagan.
3. La ARTF carece de información suficiente para evaluar las tarifas máximas.
4. El diseño institucional de la Agencia podría mejorarse para asegurar el efectivo ejercicio de los mecanismos regulatorios concebidos para garantizar la interconexión de la red y ejercer su tarea regulatoria en los casos de ausencia de competencia.

4. Diversos preceptos normativos dificultan la tarea regulatoria de la Agencia

La regulación está orientada a que el SFM opere como una red sin costuras y a proteger a los usuarios ante la ausencia de condiciones de competencia en la prestación del SPTFC. Para cumplir con lo anterior, el marco normativo debe modificarse para facilitar el ejercicio de los mecanismos regulatorios que contempla la LRSF y el RSF, cuya aplicación resulta necesaria para que el modelo de integración vertical adoptado por el país funcione eficientemente. Al respecto, se observa lo siguiente:

1. La ARTF no ha establecido criterios normativos para la entrega de información por parte de los concesionarios.
2. Es complicado sancionar la interrupción o falta de provisión de servicios de interconexión.
3. Existen diversas obligaciones establecidas en el RSF cuyo incumplimiento no está sancionado explícitamente en la LRSF. Además, la ARTF carece de facultades para imponer sanciones como medida de apremio.

Conforme venzan las exclusividades y las concesiones, existe oportunidad para reconfigurar la red; sin embargo, en el corto plazo es necesario realizar cambios normativos para favorecer la eficiencia del SFM

El estudio concluye que es necesario reconfigurar la red, una vez que venzan las concesiones actuales, para evitar desbalances en el poder de negociación entre los diferentes concesionarios y promover la competencia en las rutas más importantes del SFM. En general, un diseño más equitativo de las redes generaría una “cancha más pareja” que incentivaría la competencia entre los concesionarios. Este rediseño deberá contemplar que las nuevas reglas sean estables, a fin de que las empresas concesionarias tengan la suficiente certidumbre para invertir en expandir,

conservar y optimizar la red ferroviaria. No obstante, esta recomendación no podrá llevarse a cabo en el corto plazo, considerando que faltan más de dos décadas para que expiren las concesiones actuales.

Por ello, en el corto plazo se requiere establecer reglas de acceso no discriminatorio de un concesionario a las vías de otro, una regulación que incentive el uso de los servicios interlineales y que logre tarifas de derechos de arrastre más cercanas al nivel competitivo cuando exista un cuello de botella en el origen o destino. Ello a la par de fortalecer las capacidades y atribuciones de la Agencia.

La eficiencia del SPTFC depende, entre otros, de la conectividad del ferrocarril con otros medios de transporte, de que se asegure prestación del servicio en condiciones de seguridad, así como de que la logística, movilidad y desarrollo tanto urbano como regional tomen en cuenta la infraestructura ferroviaria y su crecimiento; No obstante, el alcance de este documento no abarca dichas cuestiones. Asimismo, más allá del diagnóstico general, este documento no es una declaratoria de condiciones de competencia. Más bien, el análisis presentado tiene el fin de identificar áreas de mejora en la normativa para facilitar la competencia y la eficiencia en la prestación de este servicio. Así como en otros estudios económicos y documentos de promoción de la competencia, este documento propone 25 recomendaciones dirigidas a los legisladores y las autoridades del sector con el fin de promover una mayor competencia y eficiencia en el sector. Estas pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Eliminar los obstáculos que limitan el uso de los derechos de paso existentes y dificultan la creación de nuevos.

Con el propósito de aumentar la eficiencia de la red y la competencia entre los concesionarios, debe establecerse una nueva regulación que garantice condiciones de acceso no discriminatorio a las redes de los diferentes concesionarios. La regulación también deberá considerar las condiciones bajo las cuales se otorga el acceso al concesionario entrante, con el fin de mantener un estándar de calidad.

Asimismo, la ARTF debe tener facultades para: i) emitir criterios obligatorios sobre la regulación de los derechos de paso que están en los títulos de concesión; ii) determinar la obligatoriedad de otorgar los derechos de paso en los términos establecidos por la misma ARTF, una vez emitida la resolución de ausencia de condiciones de competencia efectiva por parte de la Cofece, y iii) resolver en última instancia las controversias entre concesionarios sobre el alcance y uso de los derechos de paso, cuando dichos derechos se pacten de mutuo acuerdo.

En tanto no se reforme la LRSF, la SCT y la Agencia deben hacer una interpretación amplia de las disposiciones de esta Ley, a fin de eliminar restricciones para la utilización de los derechos de paso.

2. Regular las tarifas de los derechos de arrastre en cuellos de botella (primera y última milla), dentro de un marco general de revisión y verificación tarifaria llevado a cabo por la Agencia.

Se requiere diseñar una regulación tarifaria que, por un lado, incentive el tráfico interlineal y, por el otro, elimine la doble marginalización, en beneficio de los usuarios. En particular, es necesario eliminar los cuellos de botella que se forman cuando dos concesionarios están cerca de acceder a algún nodo relevante ("primera y última millas") pero sólo uno de ellos tiene acceso. La ARTF debe tener facultades para establecer un mecanismo de conmutación (*interswitching*) similar al observado en EE.UU. y Canadá, que consiste en un caso especial de derechos de arrastre,

en donde un usuario solicita a una empresa ferroviaria que arrastre su carga hasta un punto de interconexión de la empresa competidora si el punto de interconexión está a menos de una distancia determinada (30 kilómetros en Canadá). Este movimiento está sujeto a tarifas reguladas que deben cubrir, al menos, los costos variables del movimiento.

Para que esta regulación sea efectiva, la ARTF debe tener atribuciones para aumentar la transparencia de los conceptos contenidos en las tarifas y establecer sanciones económicas más severas en caso de no proveer el servicio de interconexión o interrumpir el servicio del SPTFC de forma injustificada.

3. Fortalecer el diseño institucional de la ARTF a través de una reforma de la LRSF para que cuente con la información suficiente y el marco jurídico adecuado para ejercer su tarea regulatoria.

La ARTF debe estar facultada para: i) sancionar el incumplimiento en las entregas de información homologada por parte de los concesionarios; ii) imponer medidas de apremio para facilitar el efecto de sus decisiones intraprocesales, y iii) regular el transporte ferroviario sin que sus funciones se traslapen con las de otras autoridades.

De esta manera, la ARTF tendrá atribuciones similares a las agencias regulatorias de EE.UU. y Canadá. Con más y mejor información, el regulador podría evaluar de manera expedita el funcionamiento del sector y, en consecuencia, implementar las medidas apropiadas.

La Comisión considera que las reformas al marco regulatorio podrían incidir en mayor competencia y mayor participación del SPTFC en el transporte de carga nacional, lo que redundaría en más eficiencia.

I. Presentación

El sector transporte es transversal a la economía, pues permite trasladar diferentes productos a lo largo y ancho del territorio nacional. Su funcionamiento eficiente es fundamental para determinar los costos de producción y, por lo tanto, los precios de todos los bienes y servicios. Por ello, es uno de los sectores identificados por la Cofece como prioritarios en el desarrollo de sus acciones durante el periodo 2018-2021.¹⁹

En específico, el servicio de transporte ferroviario de carga tiene un impacto relevante para el desarrollo de las cadenas logísticas y de la productividad de las empresas, pues permite movilizar grandes volúmenes de carga en distancias largas de manera eficiente. En 2019, el ferrocarril transportó 47% del volumen de productos industriales, 26% de productos agrícolas, 13% de los minerales y 9% del petróleo y derivados, entre otros.²⁰ En particular, movilizó 83% de la oferta de soya en el país y 66% de la de trigo.²¹

Con esto en mente, el Pleno de esta Comisión incluyó la elaboración de este estudio como una de las acciones del Plan Anual de Trabajo 2020 con el objetivo de identificar obstáculos al funcionamiento eficiente del SPTFC, así como proponer recomendaciones para eliminarlos.²² Este documento también pretende sentar las bases para una discusión más amplia sobre la competencia en el sector ferroviario de cara a la expiración de las concesiones y el término de las exclusividades. Cabe señalar que este documento no abarca el análisis del transporte ferroviario de pasajeros. Asimismo, si bien es cierto que la eficiencia del SPTFC depende, entre otros, de la conectividad del ferrocarril con otros medios de transporte, de que se asegure prestación del servicio en condiciones de seguridad, así como de que la logística, movilidad y desarrollo tanto urbano como regional tomen en cuenta la infraestructura ferroviaria y su crecimiento, el alcance de este documento no abarca dichas cuestiones. Por ello, aunque este documento se limita a estudiar el SPTFC desde la óptica de competencia, la discusión podría beneficiarse de un análisis que incluya el sistema logístico de transporte del país en su conjunto.

Como parte de la realización de este documento, la Cofece convocó entre el 20 de mayo y el 10 de julio de 2020 a responder el *"Cuestionario abierto al público en materia de competencia en el servicio público de transporte ferroviario de carga"*.²³ Se recibieron 56 respuestas de concesionarios, usuarios del servicio e interesados en este transporte.²⁴ Los aspectos señalados en las respuestas fueron estudiados en términos de su validez y relevancia para la dinámica de competencia y, en su caso, abordados en el documento. Además, en este estudio se utilizan estadísticas para valorar el desempeño del SPTFC, se analiza la regulación vigente y se identifican las mejores prácticas internacionales.

19. Cofece (2018) Plan Estratégico 2018-2021. p. 31. Disponible en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/02/pe_2018-2021.pdf

20. ARTF (2019c, p. 17).

21. Cofece con estimaciones de la participación de productos transportados en 2018 con información de INEGI (2014), SGM (2019), Sener (2020), SE (2020), ARTF (2019b) e IMT (2020).

22. El servicio público de transporte ferroviario de carga es "el que se presta en vías férreas destinado al porte de bienes, incluyendo el servicio de arrastre de vehículos de terceros" (artículo 2, fracción X, de la LRSF).

23. Cofece 019-2020. Invita Cofece a responder cuestionario abierto al público en materia de competencia en el transporte ferroviario. Disponible en: <https://www.cofece.mx/https-www-cofece-mx-invita-cofece-a-responder-cuestionario-abierto-al-publico-en-materia-de-competencia-en-el-transporte-ferroviario/>

24. El resumen de las respuestas obtenidas puede consultarse en la página de Internet de la Comisión.

II. Previsiones de competencia en la normativa del sector ferroviario

La introducción de participación privada en el SFM en México surge de la reforma constitucional y la LRSF de 1995 que facultaron a la SCT para otorgar, mediante licitación, concesiones a las compañías privadas, así como para expedir títulos de concesión bajo las condiciones que estableciera la propia Secretaría.²⁵ Dicha modificación contempló que el Estado mantendría en todo momento el dominio sobre las vías generales de comunicación, las cuales tendrían que revertirse a la nación en buen estado operativo²⁶ y sin costo al término de la concesión.²⁷

Para otorgar las concesiones se optó por el modelo de segmentación regional de empresas concesionarias integradas verticalmente, en donde cada empresa es responsable de la infraestructura regional correspondiente a las vías que les fueron concesionadas, así como de operar los servicios ferroviarios sobre las mismas. Para que el SFM operara de manera continua, estas empresas estarían interconectadas con las redes ferroviarias de otros operadores, a través de servicios de interconexión.²⁸

A continuación, se describen los principales elementos de esta reforma y los recientes cambios a la normativa del sector. Posteriormente, se describe el proceso de otorgamiento de las primeras concesiones y exclusividades que derivaron de dicha reforma.

II.1. Reforma constitucional y Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario de 1995

A inicios de la década de los noventa, la empresa paraestatal FNM, que operaba el SFM, registraba un déficit de 552 millones de pesos anuales, lo que dificultaba al Estado destinar aún más recursos públicos a la modernización de la infraestructura ferroviaria.²⁹ Por ello, el 2 de marzo de 1995 se reformó el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional para permitir la participación de empresas privadas en el sector, a través del otorgamiento de concesiones.^{30, 31, 32}

En línea con dicha reforma constitucional, el 12 mayo de 1995 se publicó en el DOF la LRSF, otorgando a la SCT la facultad regulatoria primaria en la materia.³³ La exposición de motivos de la Ley reconocía que la participación del capital privado resultaba fundamental para mejorar el sector ferroviario con el objetivo de construir un medio de transporte eficiente y de bajo costo que incrementara tanto la competencia en el sistema de transporte, como la competitividad de la economía mexicana.^{34, 35}

La Ley de 1995 permitía que las tarifas fueran fijadas libremente por los concesionarios, y debían registrarse ante la SCT.³⁶ Además, desde su origen, la Ley estableció la obligación de prestar servicios de interconexión a otros concesionarios, en caso de que éstos fueran solicitados, a cambio de una contraprestación previamente convenida entre las partes; y si dentro de 90 días naturales los concesionarios no llegaban a un acuerdo sobre dicho pago, la SCT podía establecer las

25. Para más información del antecedente procesal del otorgamiento de concesiones ferroviarias consultar Paredes (2018, pp. 60-62). Disponible en: <http://132.248.9.195/ptd2018/diciembre/0783551/Index.html>

26. El término "buen estado operativo" no fue definido en la LRSF.

27. Artículo 14 de la LRSF de 1995. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lrsf/LRSF_orig_12may95_ima.pdf

28. Los servicios de interconexión están conformados por los derechos de paso, de arrastre y servicios interlineales. Véase el Glosario para las definiciones de estos conceptos. En específico, la LRSF de 1995 contemplaba derechos de paso (artículo 36 de la LRSF) y servicios de interconexión (artículo 35 de la LRSF).

29. Villa y Sacristán-Roy (2013, p. 45).

30. Iniciativa de LRSF 1995. Disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=BIMMnV1ATzvoFEICwIV3qGMUntbMQ94+E8G4Df9qhUEZJa77sPLspmXuMYfgC1BEXCb+T0ETdBfQeryThAMZnA==>

31. De conformidad con el decreto publicado en el DOF, el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional enunciaba "(...) La comunicación y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia". Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4870131&fecha=02/03/1995&cod_diario=209012

32. Villa y Sacristán-Roy (2013, p. 45).

33. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lrsf/LRSF_orig_12may95_ima.pdf

34. Exposición de motivos de la LRSF de 1995. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=BIMMnV1ATzvoFEICwIV3qGMUntbMQ94+E8G4Df9qhUEZJa77sPLspmXuMYfgC1BEXCb+T0ETdBfQeryThAMZnA==>

35. Cofece (2016, pp. 17-19).

36. Artículo 46 de la LRSF.

condiciones y contraprestaciones bajo las cuales se prestarían los servicios de interconexión.^{37,38} Como mecanismo de vigilancia, la LRSF facultó a la Secretaría para solicitar a la entonces CFC su opinión para, en su caso, establecer bases de regulación tarifaria en los tramos en los que no existieran condiciones de competencia.^{39, 40}

II.2. Reformas a la LRSF

En 2015 se reformó la LRSF con el principal objetivo de garantizar la interconexión de las líneas férreas y fortalecer los mecanismos de regulación ante la ausencia de competencia.^{41, 42} Esto debido a que, previo a dicha reforma, aunque la Ley obligaba a los concesionarios a otorgar derechos de paso cuando así lo especificaran los títulos de concesión, no se especificaban los términos bajo los cuales debían prestarse. Es decir, los operadores tenían que negociar los términos y condiciones (cargas, tipos de servicio permitido, volúmenes de tráfico, prioridades de despacho, entre otros) de los derechos establecidos en sus títulos de concesión, pero no tenían la obligación de llegar a un acuerdo sobre éstos.⁴³ Cuando las partes no llegaban a un acuerdo en un plazo de 90 días, la SCT podía imponer los términos para la utilización de los derechos de paso; no obstante, la falta de claridad sobre el fundamento para establecer dichos términos implicaba litigios contra estas resoluciones que retrasaban o impedían su aplicación.⁴⁴

Uno de los cambios relevantes a la LRSF en 2015 fue la instauración de la Agencia como un órgano administrativo desconcentrado de la SCT, cuyo objeto, según su decreto de creación publicado el 18 de agosto de 2016 en el DOF, sería:⁴⁵

“(...) regular, promover, vigilar y verificar la construcción, operación, explotación, conservación, mantenimiento de la infraestructura ferroviaria y la prestación del servicio público de transporte ferroviario y de sus servicios auxiliares, garantizar la interconexión en las vías férreas cuando sean vías generales de comunicación, fomentar la interrelación de las terminales ferroviarias con la operación multimodal, así como imponer sanciones”.⁴⁶

Además, las enmiendas de 2015 implicaron adiciones a los objetivos de la LRSF. Al artículo 1º se añadió la garantía de interconexión entre las líneas ferroviarias, el establecimiento de condiciones de competencia y la eficiencia operativa.⁴⁷

En esta línea, si bien el artículo 36 de la LRSF ya consideraba la posibilidad de que los concesionarios acordaran entre ellos derechos de paso y de arrastre, dicho artículo fue modificado para establecer la obligación de los concesionarios de permitir la interconexión en su modalidad de derechos de paso y de arrastre⁴⁸ cuando estos estuviesen explícitamente establecidos en

37. La interconexión es “el servicio que comprende el intercambio del equipo ferroviario, el tráfico interlineal entre concesionarios, los movimientos, traslados y demás acciones necesarias que deban realizarse para la continuidad del tráfico ferroviario y la entrega o devolución de equipo ferroviario respectivo a su destino u origen, incluyendo los servicios de terminal” (artículo 2, fracción VII de la LRSF).

38. Artículo 35 de la LRSF de 1995. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lrsf/LRSF_orig_12may95_ima.pdf

39. Artículo 47 de la LRSF de 1995: “Cuando la Secretaría, por sí o a petición de parte afectada, considere que no existe competencia efectiva, solicitará la opinión de la Comisión Federal de Competencia para que, en su caso, la Secretaría establezca bases tarifarias (...).” Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lrsf/LRSF_orig_12may95_ima.pdf

40. Otra de las facultades de la CFC de acuerdo con la LRSF de 1995 era que debía dar su opinión favorable para la participación de interesados en las licitaciones para otorgar concesiones. Artículo 9, Fracción IV, párrafo segundo de la LRSF de 1995: “Entre tales requisitos, los interesados deberán contar con opinión de la Comisión Federal de Competencia, respecto de su participación en la licitación de que se trate”.

41. Véase https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/52211

42. Uno de los objetivos de la reforma en materia de tarifas de 2016 fue el registro de tarifas ante la Agencia, en lugar de la SCT, por parte de los concesionarios. Por su parte, la reforma en materia de concesiones de 2018 tuvo como objetivo una reforma general a todo el marco normativo en materia de otorgamiento de concesiones con el fin de incorporar la opinión favorable sobre la rentabilidad económica del proyecto ferroviario. Estas reformas se analizan más adelante en el documento.

43. OECD (2014, p. 24).

44. OECD (2020a, p. 73 y 74).

45. Artículo 2, Fracción I de la LRSF de 2015.

46. Decreto por el que se crea la Agencia Reguladora de Transporte Ferroviario, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5448476&fecha=18/08/2016

47. OECD (2020a, p. 74).

48. Véase el artículo 36 de la LRSF de 1995. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lrsf/LRSF_orig_12may95_ima.pdf

sus títulos de concesión y/o fuesen pactados de mutuo acuerdo. Adicionalmente, se facultó a la ARTF para determinar derechos de paso sobre rutas específicas, previa declaratoria de ausencia de condiciones de competencia efectiva por parte de la Cofece.⁴⁹

En materia de tarifas, se facultó a la Agencia, en los artículos 6 Bis y 47 de la LRSF, para establecer bases de regulación tarifaria (en lugar de la SCT como anteriormente lo preveía la Ley), previa resolución de la Cofece de falta de condiciones de competencia efectiva (véase ejemplo en Recuadro 1).

Adicionalmente, se modificó el artículo 46 de la LRSF relativo a la libertad de los concesionarios de establecer tarifas, previendo que las tarifas registradas funcionarían como tarifas máximas, y que su registro debía hacerse ante la Agencia, en lugar de la SCT como se hacía antes. Además, se previó que las modificaciones a las tarifas deben acompañarse de una justificación, facultando a la Agencia para emitir recomendaciones sobre los aumentos propuestos y solicitar la opinión de la Cofece al respecto.⁵⁰ También se incluyó la posibilidad de que la ARTF solicite a los concesionarios información sobre las tarifas pactadas de mutuo acuerdo.

Posteriormente, en junio de 2016, se adicionó el artículo 8 Bis a la reformada LRSF para establecer que, para el otorgamiento y extensión de concesiones, la SCT solicitará a la SHCP opinión favorable sobre la rentabilidad económica del proyecto, el registro del mismo en la cartera de programas y proyectos de inversión en caso de requerir recursos públicos, y la determinación de las contraprestaciones que el concesionario deba cubrir al gobierno.⁵¹

Finalmente, en abril de 2018, se reformó el artículo 46 de la LRSF con el fin de aclarar que la obligación de registrar tarifas máximas sería aplicable tanto a concesionarios como a permisionarios, y que dicho registro debe realizarse previo a la entrada en vigor de dichas tarifas.⁵²

En los siguientes capítulos se identifican áreas de mejora en la normativa que podrían contribuir a mejorar la eficiencia del SFM.

Recuadro 1. Declaratorias de condiciones de competencia en el SPTFC realizadas por la Cofece

El artículo 96 de la LFCE faculta a la Cofece para determinar la falta de condiciones de competencia efectiva, cuando las disposiciones legales o reglamentarias de los mercados en análisis así lo señalen, o por decreto o acuerdo del Ejecutivo Federal, a solicitud del mismo, por sí o por conducto de la Secretaría de Economía, entre otras. En esta línea, cuando exista una declaratoria de ausencia de condiciones de competencia efectiva por parte de la Cofece en el sector ferroviario, la LRSF faculta a la ARTF para establecer bases de regulación tarifaria u otorgar derechos de paso y arrastre en la red.

La Cofece ha realizado dos investigaciones de ausencia de condiciones de competencia en el sector ferroviario. Primero, en 2016, la AI inició una investigación en el mercado de los servicios de interconexión, derechos de paso y derechos de arrastre utilizados para el SPTFC (expediente DC-002-2016). Al respecto, el Pleno de la Cofece resolvió cerrar el procedimiento debido a que no existían elementos suficientes en el expediente para sustentar la definición de los mercados relevantes objeto de la investigación y realizar el análisis de condiciones de competencia correspondiente en cada uno de ellos.⁵³

Posteriormente, en 2018, la AI inició una investigación en el mercado de SPTFC de productos químicos y/o petroquímicos en rutas con origen y/o destino en la zona sur del estado de Veracruz (expediente DC-003-2018).⁵⁴ Durante la investigación se analizó si existían servicios ferroviarios o sistemas alternativos de transporte de los que pudieran disponer

49. OECD (2020a, p. 16).

50. Artículo 46 de la LRSF de 2015.

51. Decreto de reforma de la LRSF. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5440516&fecha=08/06/2016

52. Decreto por el que se reforma el artículo 46 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5520491&fecha=24/04/2018

53. Cofece (2016a, p. 24).

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

los usuarios, como el autotransporte de carga, transporte marítimo, aéreo o por ductos para el movimiento de estos productos desde este punto de origen. También se analizó la posibilidad de que los usuarios pudieran abastecerse de estos insumos mediante proveedores ubicados en otros puntos de origen.

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

Con base en los elementos referidos, en febrero de 2020, la Comisión determinó la ausencia de condiciones de competencia efectiva en 20 rutas del SPTFC de cloro, óxido de etileno, amoníaco anhidro y sosa cáustica, con origen en la zona sur del estado de Veracruz, además de dos rutas relacionadas.⁵⁵

A partir de esta determinación, de conformidad con las facultades establecidas en el artículo 47 de la LRSF y los artículos 173, 174 y 175 del Reglamento, el 17 de agosto del 2020, la ARTF emitió las bases de regulación tarifaria respecto de las porciones de ruta en las que operan los concesionarios KSCM, Ferromex y Ferrosur (los dos últimos pertenecen a Grupo México), dentro de los mercados determinados en la resolución de la Cofece.⁵⁶ En las resoluciones emitidas por la Agencia⁵⁷ se estableció una metodología para la determinación de tarifas máximas por tonelada-kilómetro por cada combinación de ruta/producto a la que estarán sujetos los concesionarios.⁵⁸

II.3. Otorgamiento de las concesiones

Como parte de la apertura a la participación privada en el SFM, la reforma constitucional y la LRSF de 1995 facultaron a la SCT para otorgar, mediante licitación, concesiones a las compañías privadas, así como para expedir los títulos de concesión respectivos.⁵⁹ No obstante, se contempló que el Estado mantendría el dominio sobre las vías generales de comunicación, las cuales tendrían que regresarse a la nación en buen estado operativo y sin costo al término de la concesión.⁶⁰

El gobierno decidió que el sistema ferroviario debía dividirse, a fin de evitar concesionar un monopolio. La disyuntiva era dividir a FNM siguiendo alguno de estos dos modelos: i) dividir la empresa en varias concesiones integradas verticalmente o ii) dividirla horizontalmente de acuerdo con las diferentes actividades de transporte: infraestructura, operación, comercialización, a semejanza del modelo adoptado por el Reino Unido y después en otros países de Europa.⁶¹

Para otorgar dichas concesiones se optó por el modelo de segmentación regional de empresas concesionarias integradas verticalmente, en donde cada empresa es responsable de la infraestructura regional correspondiente a las vías que les fueron concesionadas, así como de la operación de los servicios ferroviarios sobre las mismas. Con el objeto de incrementar la eficiencia

55. Véase: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2020/04/art-transFerrov-29abril2020.pdf>

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

57. Las versiones públicas de las resoluciones de la ARTF. Disponibles en: <https://www.gob.mx/artf/documentos/resoluciones-en-materia-de-regulacion-economica?idiom=es>

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

59. Artículo 9 de la LRSF de 1995.

60. Artículo 14 de la LRSF de 1995. Cabe mencionar que el término "buen estado operativo" no se definió en la Ley.

61. Sacristán, E. (2006, pp.60-61)

operativa del SFM, estas empresas se encontrarían interconectadas con las redes ferroviarias de otros operadores a través de servicios de interconexión (derechos de paso, de arrastre y servicios interlineales).⁶²

Las licitaciones por las concesiones de las vías principales fueron diseñadas con el objetivo de maximizar el ingreso que obtendría el gobierno, por lo que se otorgaron por 50 años.⁶³ En coherencia con el modelo de integración vertical, las concesiones de las tres líneas principales incluyeron una exclusividad de 30 años para la operación de los servicios de transporte, con el fin de mantener los incentivos de los concesionarios a invertir en infraestructura y que estos pudieran recuperar el valor de las concesiones (Tabla 1).⁶⁴

Tabla 1. Concesiones y asignaciones otorgadas en el SFM

Vía concesionada/asignada		Concesionario actual	Otorgamiento del título	Vigencia del título	Vigencia de la exclusividad del SPTFC	Vencimiento de la exclusividad ^{1/}
Líneas troncales	Noreste	KCSM	02/12/1996	50 años	30 años	2027
	Pacífico Norte	Ferromex ^{2/}	22/06/1997	50 años	35 años y seis meses	2038
	Sureste	Ferrosur ^{2/}	29/06/1998	50 años	30 años	2029
Líneas cortas	Ojinaga-Topolobampo	Ferromex	22/06/1997	50 años	30 años	2028
	Coahuila-Durango	LCD	14/11/1997	30 años	18 años	2016
	Tijuana-Tecate	Gobierno de Baja California ^{a/}	31/10/2001	67 años ^{3/}	37 años	2033
	Chiapas y Mayab ^{4/}	FIT ^{a/}	23/02/2018	50 años	15 años	2033
	Istmo de Tehuantepec					
	Oaxaca-Sur					
	Nacozari	Ferromex	27/08/1999	30 años	18 años	2017
Terminal Ferroviaria	Del Valle de México	FTVM ^{5/}	02/12/1996	50 años	50 años	2048

a/ Asignación.

1/ La vigencia de la exclusividad se calculó con base en la fecha señalada en el numeral 5.1 de los títulos de concesión.

2/ Ferromex y Ferrosur forman parte del mismo agente económico, siendo sus redes controladas por Grupo México. La vigencia se estimó con información de la fracción IX del apartado "Antecedentes" de la Modificación al Título de Concesión otorgado a Ferromex.

3/ La vigencia resulta de un Decreto publicado en el DOF el 9 de abril del 2018 que modificó el Título que otorgó un nuevo periodo de exclusividad por 15 años, así como una prórroga de la vigencia del Título por un periodo de 36 años. La vigencia original para la concesión de carga era de 50 años y la exclusividad original de 30 años. Existe otra concesión para el servicio de pasajeros que originalmente se otorgó por 30 años y exclusividad de 10 años.

4/ La concesión de la vía Chiapas-Mayab fue otorgada inicialmente a Compañía de Ferrocarriles Chiapas Mayab, S.A. de C.V., que en 2007 se integró a FIT temporalmente y en 2018 la SCT formalizó la asignación.

5/ La estructura accionaria de esta empresa concesionaria del SPTFC está conformada en proporciones iguales por SCT, Ferrosur, Ferromex y KCSM (Cofece, 2016, p. 7 y 176). Fuente: Cofece (2016, p. 38).

Así, en la red operan cuatro grupos económicos privados y dos públicos,⁶⁵ quienes al estar verticalmente integrados administran la infraestructura y brindan en condiciones de exclusividad el SPTFC en sus redes, con excepción de los derechos de paso.

De manera que, actualmente, el SFM está formado por (Mapa 1):⁶⁶

1. Tres sistemas regionales principales (líneas troncales) que conectan los principales puntos de origen y destino de la carga (nodos);
2. Siete líneas cortas, de las cuales seis alimentan las redes troncales, y
3. Una terminal en el Valle de México (Ferrovalle) que facilita la interconexión entre las redes troncales.

62. Los servicios de interconexión están conformados por los derechos de paso, de arrastre y servicios interlineales. Véase el Glosario para las definiciones de estos conceptos. En específico, la LRSF de 1995 contemplaba derechos de paso (artículo 36 de la LRSF) y servicios de interconexión (artículo 35 de la LRSF).

63. Las concesiones que se otorgaron por 50 años fueron: i) para líneas troncales: Noreste para KCSM, Pacífico Norte para Ferromex, Sureste para Ferrosur; ii) líneas cortas: Ojinaga – Topolobampo para Ferromex, Istmo de Tehuantepec para FIT, y iii) sobre la Terminal Ferroviaria del Valle de México a FTVM.

64. OECD (2020a, p. 61 y 65).

65. Los concesionarios privados corresponden a KCSM, Ferromex-Ferrosur (Grupo México), FTVM y LCD. Por su parte, los concesionarios públicos son: FIT y el Gobierno de Baja California.

66. OECD (2020a).

Mapa 1. Redes concesionadas en el SFM



*En el caso del Tren Maya, la ruta mostrada corresponde al trazo definido por la SCT para el proyecto.
Fuente: SCT y ARTF (2020b).

En los títulos de concesión se establecieron servicios de interconexión obligatorios —derechos de paso, de arrastre y de terminal, y servicios interlineales— para asegurar que los nodos logísticos con más operaciones fueran atendidos por más de un concesionario. En la terminal de la Ciudad de México, Ferrovalle otorga servicios de interconexión a sus socios: Ferromex, Ferrosur y KCSM. En otros nodos, como Aguascalientes, Altamira, Coatzacoalcos, Guadalajara, León, Monterrey, Puebla, Salina Cruz, Torreón y Veracruz, la interconexión entre concesionarios ocurre mediante derechos de paso.

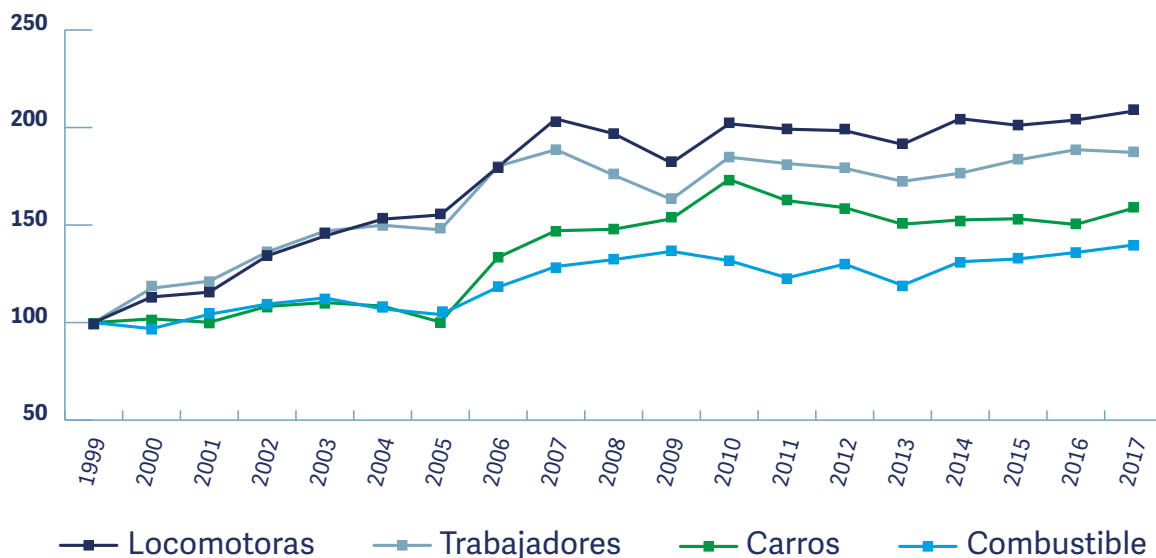
III. Desempeño del SFM desde su concesionamiento

III.1. Aumento de la productividad y la inversión

Los resultados de la operación privada del SPTFC han sido positivos en términos de productividad, inversión y participación en la carga transportada.⁶⁷ La productividad, medida a través de indicadores de toneladas-kilómetro por locomotora, litro de combustible, trabajador y carro operable, mostró una mejora continua desde fines de los noventa (Gráfica 1).

67. Banco Mundial (2017, p. 474) y OECD (2014, p. 18).

**Gráfica 1. Índices de productividad por insumo, 1999-2017
(Índice 1999 = 100)**



Fuente: Cofece con información de ARTF (2019a) y SCT (2016).

El proceso de concesionamiento generó un sistema ferroviario rentable,⁶⁸ con ingresos por tonelada-kilómetro mayores a la red clase 1 de EE.UU.⁶⁹ Los concesionarios proveen el servicio sin necesidad de subsidios, en contraste con la época de FNM, lo que liberó a las finanzas públicas de los recursos que tenía que destinar al mantenimiento del SFM. No obstante, el proceso de liquidación de Ferronales y los gastos asociados al mismo, como pago de pensiones y gastos administrativos, aún continúan.⁷⁰

Las inversiones ahora corren a cargo de los concesionarios, quienes se comprometieron a cumplir con planes de negocios plasmados en sus títulos de concesión originales. Esta Comisión no tuvo acceso a dichos planes, puesto que no son públicos. No obstante, de acuerdo con el Banco Mundial (2017), durante los primeros quince años posteriores al concesionamiento, los concesionarios invirtieron el doble de lo que fue acordado en los títulos de concesión para el mejoramiento de la vía y el equipo, de tal manera que, conjuntamente con el sector público, hasta 2012 la inversión en la red ferroviaria ascendió a 9 mil millones de dólares.⁷¹

III.2. La densidad de la red es consistente con otros factores

De acuerdo con International Transport Forum (2013), la densidad de la red es un indicador que sirve para evaluar el desempeño del SFM, la cual puede interpretarse como una medida del aprovechamiento de la infraestructura ferroviaria.⁷² El uso de este indicador es apropiado dada la información pública disponible, aunque la comprensión completa del sistema debe considerar otros factores, como los relacionados con la seguridad. En México, la densidad de carga de la red alcanzó 4.7 millones de toneladas-kilómetro en 2018, por debajo de otros países cuyo sistema también está integrado verticalmente, como Brasil, EE.UU. y Canadá (Gráfica 2).

68. Allen, J.G. y Newmark, G.L. (2019)

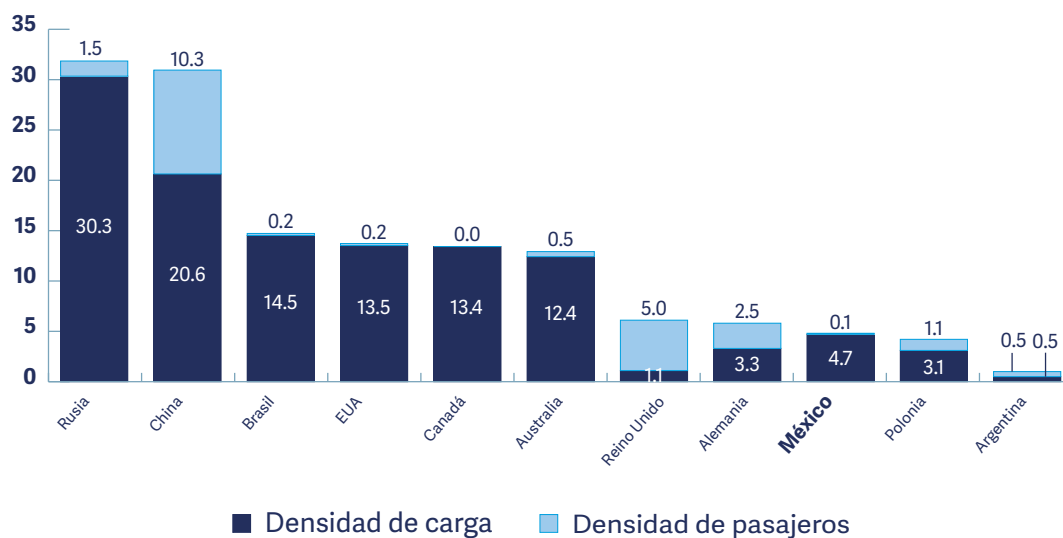
69. En Estados Unidos, los ferrocarriles de clase 1 son aquéllos con los mayores ingresos anuales, superando 289.4 millones de dólares. En 2018, el ingreso por tonelada-kilómetro en el SFM fue de 0.68 pesos, mientras que en Estados Unidos fue de 0.63 (ARTF, 2020a, p.43).

70. Decreto publicado en el DOF el 4 de junio de 2001, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=763792&fecha=04/06/2001 e Informe de avance del proceso de liquidación de Ferronales del primer semestre de 2019 (SCT, 2019c), disponible en: https://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGTFM/FNML/FNML_1er_2019.pdf

71. Banco Mundial (2017, p. 536).

72. La densidad fue calculada como: $Densidad = (Producción \text{ (en toneladas-kilómetros transportados)}) / (Longitud \text{ de la red (en kilómetros)})$. Para más detalles de este indicador véase Banco Mundial (2017, p. 25).

**Gráfica 2. Densidad de la red, 2018^{1/}
(Millones de toneladas de carga y de pasajeros)^{2/}**



1/ El dato para Canadá y Alemania es de 2017; para Australia, 2015-2016; y Reino Unido, 2018-2019. El dato de EE.UU. sólo incluye ferrocarriles clase I.

2/ En términos estrictos carga y pasajeros no son aditivos; sin embargo, aquí se aplica esta adición de acuerdo con la OECD (2013).

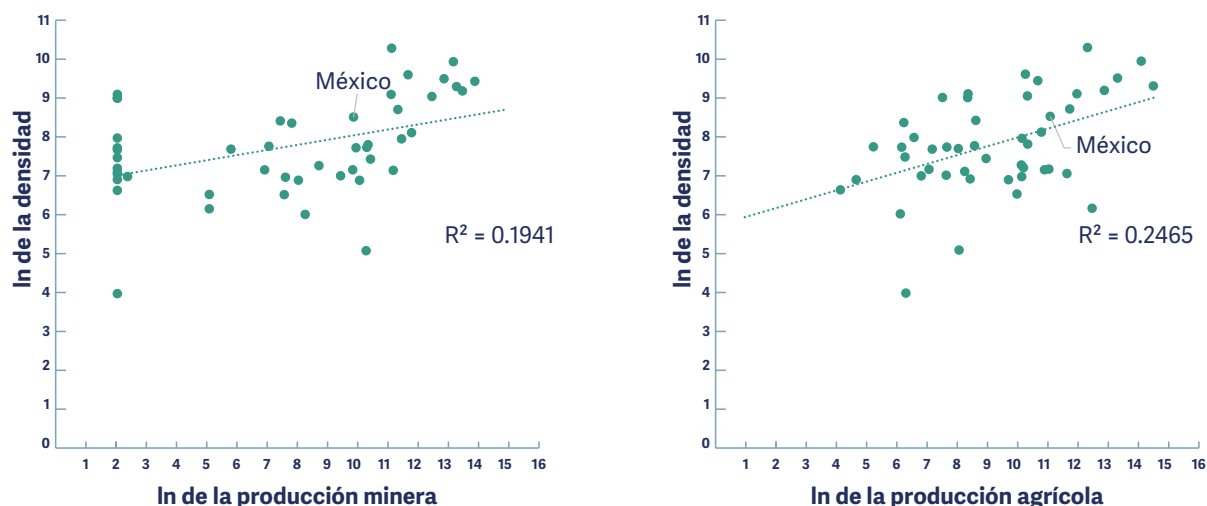
Para elaborar la gráfica se hizo el supuesto de que todas las vías son unitarias, pero en varios países (no incluido México) el porcentaje de red de doble vía es considerable, lo cual ajustaría la densidad a la baja.

La densidad de la red se calculó como la razón entre la producción (medido en toneladas-kilómetros) y la longitud de la red.

Fuente: Cofece con información de ARTF (2019a), BNSF (2019), CSX (2019), NS (2019), OECD (2020b), STB (2020), Thompson (2019).

En la densidad del sistema ferroviario influyen factores estructurales como los productos a transportar, la extensión territorial, el desarrollo de los medios de transporte competidores y la ingeniería del sistema ferroviario. La Gráfica 3 muestra, por una parte, que la densidad de carga está correlacionada positivamente con los volúmenes de producción minera y agrícola para una muestra de países y, por la otra, que la densidad de carga de México es consistente con lo esperado, conforme a los datos en diversos países, tomando en consideración los volúmenes de su producción minera y agrícola.

Gráfica 3. Correlación entre producción minera,^{1/} agrícola^{2/} y densidad, 2017^{3/}



1/ La producción minera incluye carbón y mineral de hierro.

2/ La agrícola incluye maíz, trigo y soya.

3/ Los países son: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bosnia-Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Canadá, China, Corea del sur, Croacia, Checa (República), Eslovenia, Eslovaquia, España, EE.UU., Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, India, Irán, Italia, Japón, Kazajistán, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Macedonia del Norte, México, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Rusia, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.

Fuente: Cofece con información de OECD (2020b), Eurocoal (2017), USGS (2019), BP (2019) y FAO (2019).

III.3. La red no ha crecido

A pesar de la inversión en mejoramiento de vía y equipo, la red ferroviaria no ha crecido. El tendido de vías férreas en el SFM prácticamente no creció entre 1996 (26,662 kilómetros) y 2019 (26,914 kilómetros) y el porcentaje de las vías operadas disminuyó.⁷³ En contraste, la red nacional carretera pavimentada aumentó 60% de 2001 a 2018, de 110,910 a 177,192 kilómetros, principalmente impulsada por inversión pública.⁷⁴ La OECD (2017) señala que extender la red y aumentar su capacidad —conexiones para centros logísticos, libramientos, ampliación de los gálibos, separación de corrientes vehiculares, etc. — traería beneficios económicos y sociales significativos en varios puntos de la red. Aunque la OECD también señaló que los escasos niveles de tráfico en algunos tramos de la red no justifican realizar ampliaciones.

De acuerdo con la teoría económica, la separación vertical entre la propiedad de las vías y las empresas operadoras y el otorgamiento de concesiones de corta duración, limitan los incentivos de las empresas ferroviarias para invertir.⁷⁵ Sobre todo, a realizar inversiones más allá del mantenimiento de las vías que permitan mejorar el aprovechamiento de las mismas. Ello se debe a que los activos ferroviarios no tienen usos alternativos y, en cambio, tienen una larga vida útil que supera el periodo concesionado. En México, las vías e infraestructura son propiedad de la Nación aunque esté concesionada y los títulos de concesión vigentes no prevén la obligación de ampliar la red, aunque —como ya se señaló— sí hay compromisos de inversión establecidos en los títulos de concesión.

La SCT ha recurrido a extender el periodo de exclusividad originalmente otorgado en ciertos títulos de concesión con el propósito de compensar a los concesionarios por invertir en la red, cuando dichas inversiones no fueron consideradas en los compromisos originales. Por ejemplo, la extensión de la exclusividad de Ferromex en 2017 por cinco años y seis meses, por la inversión de 2,340 millones de pesos en la construcción del libramiento ferroviario de Celaya⁷⁶ y otros compromisos de inversión que, al momento de escribir este reporte, aún no se habían concluido, pero ya había un inicio parcial de operaciones.⁷⁷ También, la SCT amplió la exclusividad del título del FIT por quince años, la cual se justificó con base en la incorporación de las vías de Chiapas-Mayab, que le otorgaron el derecho de prestar el SPTFC con el que no contaba previamente.⁷⁸

Al respecto, dado que —como se explica más adelante— la Ley carece de criterios y procedimiento para extender las concesiones, al momento no existe una metodología transparente y pública para calcular la compensación óptima en términos de número de meses o años de extensión de exclusividades respecto al monto de la inversión. Tampoco queda claro si se llevan a cabo los compromisos de inversión especificados en los títulos de concesión y, en su caso, quién define cómo y en qué proyectos se hacen estas inversiones, entre otros, la ampliación de infraestructura.

Por lo anterior, el hecho de que los concesionarios no sean dueños de las vías incide en que sus incentivos a ampliar la red sean insuficientes, los cuales deben ser importantes dada la magnitud de las inversiones. Ello porque no se apropian completamente de las ganancias de su inversión. Para suplir la insuficiencia de incentivos para ampliar la red y mejorar su aprovechamiento, sería necesario generar otro tipo de mecanismos, como asociaciones público-privadas, obligaciones de construcción para incrementar la capacidad de las vías establecidos en los próximos títulos de concesión, otorgamiento de estímulos fiscales para ampliar la red y aumentar la capacidad de

73. ARTF (2020b) y SCT (2008, 2019b).

74. Ídem.

75. Affuso y Newbery (2002)

76. Grupo México (2016), p. 7.

77. Decreto publicado en el DOF el 26 de abril del 2017; Grupo T21 (2020).

78. Decreto publicado en el DOF el 23 de febrero del 2018.

las vías o, incluso, el concesionamiento a otros agentes de vías en desuso. La definición, diseño y valoración de las diferentes opciones de política pública rebasan los límites de este estudio. Asimismo, la extensión de las concesiones y exclusividades no ha sido un estímulo suficiente para expandir la red; en cambio, mientras más se prolonga la vigencia de las exclusividades, más se retarda el inicio de una competencia más intensa sobre las vías. Más adelante en este documento se abordan con más detalle las condiciones bajo las que se amplían las exclusividades y sus efectos sobre el desarrollo eficiente y competitivo del SFM.

III.4. La participación del SPTFC en el transporte de carga está estancada

En México, el autotransporte es el medio más utilizado para carga (Tabla 2). El mayor uso del autotransporte podría explicarse, entre otros factores, por su mayor cobertura de rutas y flexibilidad en el traslado, independientemente de que sea menos eficiente que el ferrocarril en distancias largas o productos voluminosos.⁷⁹

Tabla 2. Transporte de carga por medio de transporte, 2018^{1/}

Servicio público	Millones de toneladas	Participación %	Miles de millones de toneladas-kilómetro	Participación %
Autotransporte de carga	556.4	78%	260.6	75%
Transporte ferroviario de carga	128.0	18%	81.9	25%
Transporte marítimo de cabotaje ^{1/}	31.1	4%	ND	ND
Transporte aéreo	0.1	< 0.1%	ND	ND
Total	715.6	100%	342.5	100%

1/ El total de toneladas puede no coincidir con lo reportado por la SCT debido a que la información de flujos portuarios fue consolidada por Cofece con una metodología propia.

Fuente: Cofece con información de ARTF (2019a) y SCT (2019a).

Las toneladas-kilómetro transportadas por el SPTFC mantuvieron un crecimiento promedio anual de 2.7% entre 1997 y 2018, con un incremento en la participación de la carga transportada de tres puntos porcentuales en el mismo periodo, de 21 a 24% (Gráfica 4). El crecimiento de las toneladas-kilómetro transportadas es similar al crecimiento promedio del PIB de 2.4% para el mismo periodo.⁸⁰ En cuanto a la participación de la carga transportada, si bien ésta es mayor al promedio de la Unión Europea (18%) y de Sudáfrica (12%), es menor al compararla con otros países como Rusia (75%), Alemania (51%), Australia (50%), EE.UU. (42%), China (39%) e India (30%).⁸¹ La participación del transporte ferroviario, en términos del valor de la carga, disminuyó de 3.3% a 2.7%, entre 1993 y 2018.⁸²

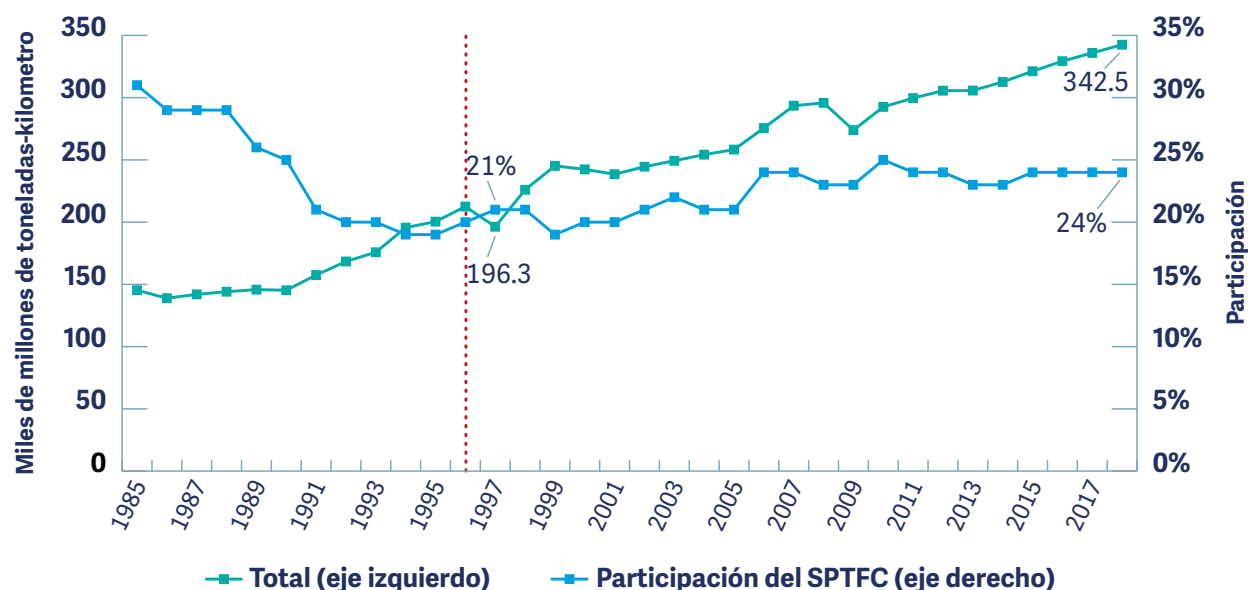
79. Cowie, J. (2010, p. 290-294), señala las ventajas y desventajas del ferrocarril frente al autotransporte. El ferrocarril podría estar en desventaja en la medida que en el autotransporte no se respeten las NOM-012-SCT-2-2017 y NOM-087-SCT-2-2017 sobre pesos y/o dimensiones máximas y tiempos de conducción y/o pausas para conductores, respectivamente.

80. INEGI (2020b).

81. International Energy Agency (2019), National Transport Commission Australia (2016, p.21) y Bundesnetzagentur (2019).

82. INEGI (2019a).

**Gráfica 4. Carga transportada y participación en la carga total, 1985-2018
(Miles de millones de toneladas-kilómetro y porcentaje)**



La línea punteada corresponde al año en que se otorgó la primera concesión.
Fuente: Cofece con información de ARTF (2019a) y SCT (2016).

El ferrocarril también ha perdido participación en las cadenas logísticas de transporte intermodal de carga para el comercio exterior a través de los puertos. Entre 2007 y 2016, la participación del SPTFC en la transferencia de carga entre el ferrocarril y los puertos disminuyó de 25.1% a 12.3%.⁸³ Esta pérdida de participación puede ser atribuible, en parte, a una falta de inversión en los puertos para construir o mejorar las vías que facilitan el acceso y las maniobras del ferrocarril, así como a la inseguridad y el aumento de bloqueos a las vías que comunican con los principales puertos.⁸⁴

Siguiendo la metodología de Bastos (2013) (Anexo V), se construyó un contrafactual para estimar el volumen de carga transportada si México registrara las mismas condiciones que EE.UU. como: i) mayor competitividad del transporte fluvial; ii) mayores distancias de los fletes, y iii) mayor concentración de la cartera en los productos que son transportados de manera más eficiente por el ferrocarril. Aunque no es posible afirmar que EE.UU. sea el país con el mejor desempeño ferroviario o que, por sus diferencias sea el mejor contrafactual del SFM (como la longitud de las redes, número de empresas o la propiedad de la infraestructura), se eligió como marco de referencia debido a que tiene el mismo modelo organizacional que México, con un mejor desempeño y existe información para hacer el ejercicio (con datos de 2017).

La diferencia o brecha entre el contrafactual y lo observado se atribuye a factores que Bastos (2013) denomina “no estructurales”, como políticas públicas aplicadas en los servicios, infraestructura para mejorar la productividad, condiciones de competencia entre las empresas ferroviarias, entre otras, como vandalismo, preferencias de la demanda, etc.

De este análisis se concluye que los factores no estructurales explican seis de los 17 puntos porcentuales de la brecha existente entre la participación modal del ferrocarril de carga en EE.UU. (42%) y México (25%) medida en toneladas-kilómetro. En consecuencia, la participación del SPTFC podría mejorar o aumentar seis puntos porcentuales, de 25% a 31% con intervenciones que modifiquen los factores no estructurales. Ello representaría aproximadamente un aumento

83. Cifras estimadas por el IMT y publicadas en el Manual Estadístico del Sector Transporte, 2017. Las cifras no incluyen el petróleo y sus derivados, sal, yeso y calizas.

84. ARTF (2019c, pp. 135-138), Concamin (2020) y El Diario (2021).

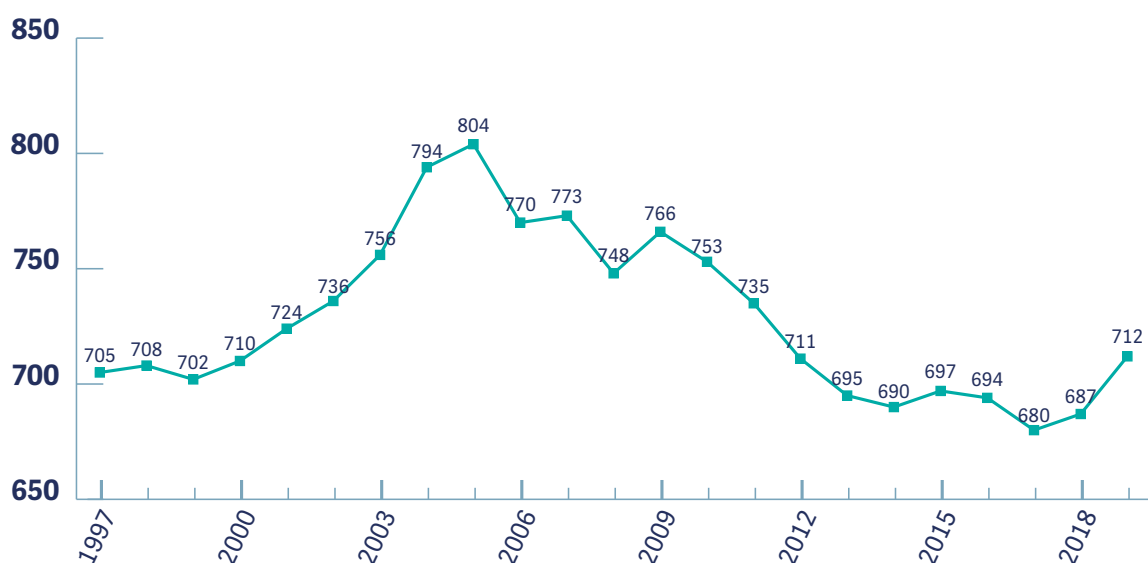
de 14 mil millones de pesos anuales en términos de los ingresos por suministro de bienes y servicios.⁸⁵ Algunas de las recomendaciones propuestas en este estudio podrían abonar en este sentido.

III.5. La red opera de manera fragmentada

Existen indicios de que la red nacional podría estar operando con cierto grado de fragmentación, es decir, que los concesionarios concentran sus actividades en sus propios tramos con conectividad y continuidad limitadas hacia los tramos de los demás concesionarios. Entre los indicios destacan: i) la reducción de la distancia recorrida en el flete promedio; ii) la baja participación de los viajes de un concesionario dentro de las redes de un competidor, y iii) el reducido número de nodos atendidos por más de un concesionario.

En primer lugar, la distancia promedio del flete ha ido disminuyendo hasta alcanzar valores similares a los observados al inicio del periodo del concesionamiento. A partir de 2005 y hasta 2019, la distancia promedio del flete disminuyó 13%, de 804 a 712 kilómetros (Gráfica 5).⁸⁶

**Gráfica 5. Distancia promedio del flete, 1997–2019
(Kilómetros)**



Fuente: ARTF (2019a) y SCT (2016).

En segundo lugar, los concesionarios prestan el SPTFC casi exclusivamente en sus propias redes: más de 80% del tráfico ferroviario inicia y termina dentro de la misma red.⁸⁷

Finalmente, en 2015, únicamente 0.4% de los 2,556 accesos ferroviarios a instalaciones industriales fueron atendidos por dos o más concesionarios utilizando servicios de interconexión; en 1999 este porcentaje era de 29%.⁸⁸

Con el propósito de garantizar el funcionamiento de la red ferroviaria como un conjunto para el país, en los modelos de segmentación regional de empresas concesionarias integradas verticalmente, la determinación de las tarifas y las condiciones de acceso son temas que habitualmente requieren algún tipo de supervisión y regulación.⁸⁹ Estos temas se abordarán en el capítulo V.

85. Cofece con datos de OECD (2020b) e INEGI (2020c). El valor se estimó con base en el ingreso por suministro de bienes y servicios del ferrocarril en 2017, reportado por INEGI.
86. Cofece con datos de ARTF (2019a) y SCT (2016). El "flete" se refiere a la distancia media de transporte de las toneladas movidas por el ferrocarril. Se estimó como el cociente entre el total de toneladas-kilómetro transportadas en un año y el total de toneladas transportadas en el mismo año. Véase Glosario.

87. Según lo reportado en la Matriz origen-destino de 2017 (ARTF, 2019b).

88. Cofece (2016, p. 142-144). La elevada tasa de cambio obedece a que el número de espuelas se elevó de 35 a 2,556.

89. De Rus et al. (2003 p.411)

IV. Intensidad de la competencia

IV.1. La intensidad de la competencia intermodal varía con el tipo de productos y rutas

En el SPTFC, la competencia puede ser intermodal, que es la que ocurre entre el ferrocarril y otros medios de transporte de carga (autotransporte, cabotaje marino y ductos), e intramodal, que se da entre los propios concesionarios.

Los usuarios escogen el medio de transporte más adecuado dependiendo de su disponibilidad, calidad y precio; así como de las características del producto transportado como volumen, valor, distancia, peligrosidad y carácter perecedero.⁹⁰ Esta selección también depende de los riesgos relacionados con la seguridad, como la probabilidad de siniestros, robos, asaltos, vandalismo a trenes y bloqueos.⁹¹

El autotransporte tiene mayor versatilidad logística que el ferrocarril, puede adaptarse a varios tipos de carga y tiene mayor velocidad de respuesta, accesibilidad y penetración, lo que le permite ofrecer servicios puerta a puerta.⁹² Comparado con el autotransporte, el ferrocarril puede movilizar grandes volúmenes de carga con mayores economías de escala, lo que resulta en menores costos promedio para transportar altos volúmenes de carga a mayor distancia.⁹³

La red ferroviaria exhibe condiciones de monopolio natural. Esta situación tiene su origen en que la infraestructura ferroviaria es difícil de duplicar e implica costos fijos elevados (hasta 70% de los costos totales de infraestructura de las redes) y cuenta con una alta proporción de costos fijos irrecuperables.⁹⁴ En consecuencia, los costos medios del SPTFC disminuyen en la medida en que se recorre mayor distancia y se movilizan más toneladas, es decir, presenta economías de escala en un rango significativo de la demanda. En consecuencia, la demanda solo puede ser abastecida de manera eficiente y sin pérdidas por un solo proveedor de red. No obstante, una vez que se rebasa un cierto umbral de demanda, la reducción de los costos medios podría estar limitada por el aumento de los costos de congestión de las vías, es decir, las economías de escala presentan un límite, pero incluso en esas circunstancias la presencia de altos costos fijos hundidos puede hacer que no sea rentable la entrada de un competidor.

Existe evidencia empírica de rendimientos a escala significativos en los ferrocarriles de Clase 1 en EE.UU.⁹⁵ Bitzan (2003) muestra con datos para EE.UU. que los ferrocarriles son monopolios naturales en la prestación de servicios de transporte a través de su propia red, utilizando la prueba de la condición de subaditividad de costos. El resultado de ese estudio puede interpretarse en el sentido de que es menos costoso el transporte cuando existe una sola empresa sobre una vía que cuando hay dos operando sobre la misma infraestructura. Por las características de monopolio natural de la red ferroviaria, es difícil que entren más competidores una vez que un agente económico dispone de la infraestructura necesaria, siempre y

90. Pittman (1990, p. 28).

91. En el segundo semestre de 2020 se registraron 254 reportes de siniestros, 675 de robo y 1,301 de vandalismo (ARTF, 2020b; p. 6).

92. IMT (2016).

93. Cowie, J. (2010, p. 290-293).

94. La proporción de los costos fijos varía dependiendo del tipo de líneas y el nivel de tráfico (Banco Mundial 2017, p. 36).

95. Friedlaender, A.F. (1992).

cuando el aumento de los costos de congestión no revierta la caída en los costos medios.⁹⁶ En esa situación, la instalación de más vías para unir a dos lugares podría resultar rentable. Si la vía redundante la construye un competidor, entonces queda anulado el monopolio.

Adicionalmente, la disminución en los costos medios por la distancia y el volumen transportado podría estar limitada por otros factores, como las barreras geográficas o que la ruta completa no sea lo suficientemente larga.⁹⁷

La presencia de economías de escala implica que los usuarios que necesitan transportar grandes volúmenes de carga a distancias mayores a 300 millas (482 kilómetros) y cuyos productos son de bajo valor por tonelada prefieran el ferrocarril.⁹⁸ Así, los usuarios que producen bienes voluminosos y que necesitan movilizar a grandes distancias son más proclives a depender de los servicios de ferrocarril, lo que en la literatura se conoce como “usuarios cautivos” (*captive shippers*).⁹⁹

Los productos peligrosos también son propensos a depender del ferrocarril, puesto que este modo de transporte ofrece condiciones de confiabilidad que se traducen en menores pérdidas derivadas de los accidentes: las tasas de accidentes ferroviarios tienden a ser menores que en carreteras (incluso, que los aéreos) y los accidentes son menos riesgosos para la seguridad de los participantes.¹⁰⁰ Así, en muchos países el transporte de sustancias peligrosas mediante el ferrocarril enfrenta menos restricciones que el que se hace por carreteras y autopistas, lo que refuerza el uso del transporte ferroviario para este fin.¹⁰¹

Como se señaló, en México el ferrocarril transporta productos industriales (47% de las toneladas transportadas en 2019), agrícolas (26%), minerales (13%) y energéticos (9%).¹⁰² Un ejemplo de la importancia del SPTFC para algunos productos es que moviliza 83% de la oferta de soya en el país y 66% de la de trigo, en términos de volumen.¹⁰³

Utilizando una metodología de estimación de conglomerados (*clusters*) (Anexo), se identificaron los productos cuyo transporte es más propenso a depender del SPTFC, considerando el precio por tonelada y volumen transportado por ruta para cada producto, que son las variables que determinan si un producto es cautivo del ferrocarril. La Gráfica 6 muestra que los productos situados en la parte inferior derecha son más propensos a depender del ferrocarril, que son principalmente minerales, cuyos precios por tonelada son relativamente bajos. Por el contrario, los productos en la parte superior izquierda son menos propensos a depender del ferrocarril, los cuales tienen precios de venta relativamente más altos. Otros productos que tienden a depen-

96. De Rus et al. (2003, pp. 249-250).

97. Cowie, J. (2010, pp. 290).

98. Martland, Lewis y Kreim (2011, pp. 81-82).

99. Garrod y Miklius (1987).

100. Galeriková et al. (2018, p. 3).

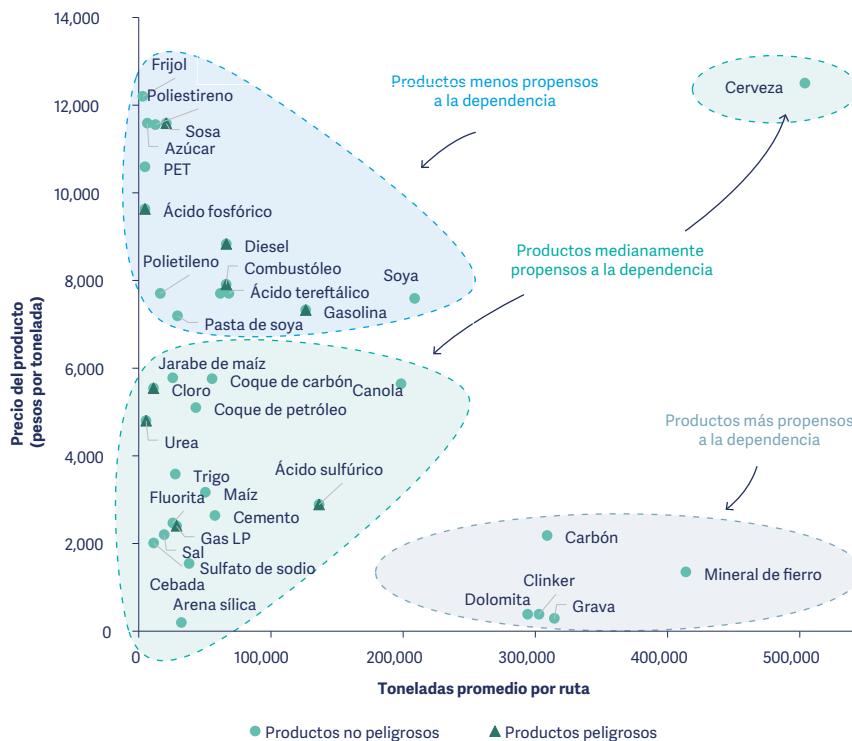
101. *Ídem*.

102. ARTF (2019c, p. 17).

103. Cofece con estimaciones de la participación de productos transportados en 2018 con información obtenida del INEGI (2014), SGM (2019), Sener (2020), SE (2020), ARTF (2019b) e IMT (2020).

der del ferrocarril, independientemente de su valor y volumen son algunos productos peligrosos, como ciertos químicos (carbonato de sodio, ácido sulfúrico, cloro, sosa cáustica, ácido fosfórico y azufre) y combustibles (diésel, combustóleo, gasolina o gas licuado de petróleo).

Gráfica 6. Precio de productos y su carga promedio por ruta, agrupados en conglomerados de dependencia^{1/}



1/ Las toneladas promedio por ruta son una aproximación del volumen transportado para cada producto y ruta.

Fuente: Cofece con información de volumen de ARTF (2019b) y para precio SE (2020), SIAP (2020), SGM (2019), Cofece (2018), así como diversas fuentes de internet de Mercado Libre (<https://www.mercadolibre.com.mx/>), Alibaba (<https://spanish.alibaba.com/>), Fred Economic Data (<https://fred.stlouisfed.org/>), Indexmundi (<https://www.indexmundi.com/>). El precio de la cerveza fue estimado por Cofece para este estudio.

El autotransporte es el medio que ejerce mayor presión competitiva intermodal al ferrocarril sobre algunas rutas y productos.¹⁰⁴ Con datos de una encuesta del IMT para el autotransporte de carga,¹⁰⁵ este estudio estima que alrededor de 39% de las rutas del transporte ferroviario (692 de 1,776 rutas, en las que se transporta 52% de la carga) también son cubiertas por el autotransporte (Gráfica 7), lo que significa que en esas rutas los usuarios actualmente usan el autotransporte de manera alternada con el ferrocarril para transportar sus productos.¹⁰⁶ Este cálculo podría estar subestimado porque la muestra de la encuesta no considera todas las rutas con origen y destino existentes en el norte del país. Finalmente, el análisis considera como origen y destino de una ruta a una zona metropolitana o municipio, y no la ubicación exacta de la terminal o destino final de la carga.

En los orígenes-destino del ferrocarril existen carreteras; sin embargo, sería un error inferir de ello que el autotransporte tiene la capacidad de disciplinar las tarifas ferroviarias en todas las rutas y productos. Por ello, el análisis debe hacerse caso por caso. No se omite reiterar que estos resultados no pretenden medir la intensidad de la competencia entre los diferentes medios de transporte de carga y tampoco las condiciones de competencia efectiva en este servicio. Lo

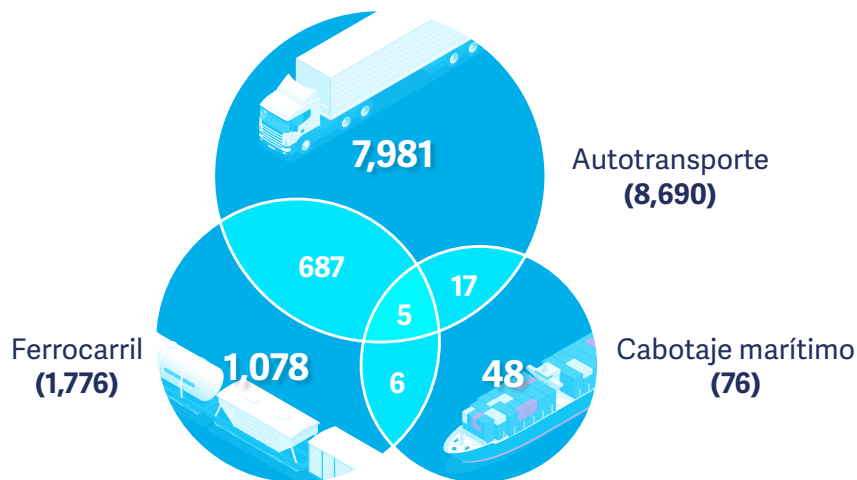
104. Kohon y Abad (2021).

105. IMT (2020).

106. Este último porcentaje se reduce a 34% y 23%, si restringimos el área de influencia de una estación ferroviaria como "hasta el municipio más cercano a aquel donde se encuentra una estación de ferrocarril" o únicamente como "el municipio donde se localiza la estación del servicio", respectivamente.

anterior, a la vista de que este documento no constituye un procedimiento de investigación para determinar condiciones de competencia, sino que presenta un análisis general como contexto para las recomendaciones contenidas más adelante.

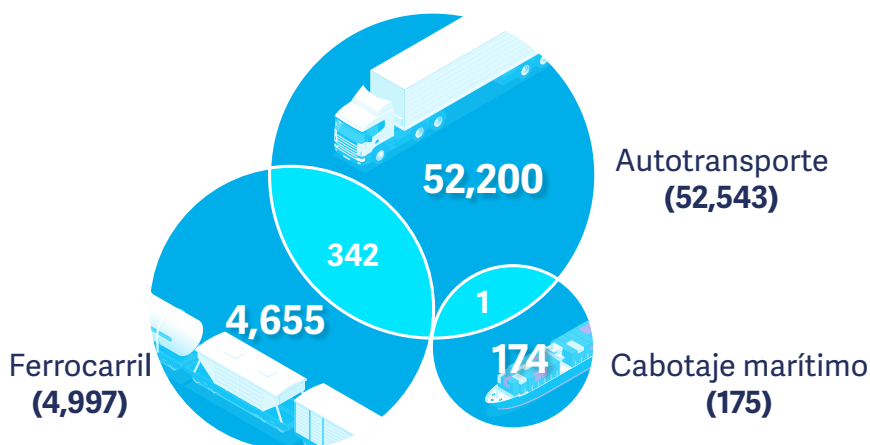
**Gráfica 7. Traslape en rutas según medio de transporte, 2018
(número de rutas)**



1/ El nodo de origen/destino para establecer la ruta se definió como zona metropolitana o municipio.
Fuente: Cofece con información de ARTF (2019b), IMT (2020), SCT (2019b), INEGI (2019b) y OpenStreetMap (2020).

Al considerar los productos transportados en cada ruta del SPTFC (ruta-producto), el ferrocarril moviliza hasta 85% de la carga en 93% de las rutas (4,655 de 4,997), sin encontrarse información que muestre que estas rutas-producto fueran cubiertas por otro medio de transporte (Gráfica 8).

**Gráfica 8. Traslape en rutas-producto según medio de transporte, 2018
(Rutas-producto)^{1/, 2/}**



1/ Los traslapes son excluyentes, pues no se encontraron rutas-producto con traslape de los tres medios de transporte.

2/ El número de rutas-producto sin traslape podría estar sobreestimado, debido a que, probablemente, hubo rutas-producto traslapadas que no fueron consideradas. Esto es así porque no existe un registro único de productos transportados en cada medio de transporte; es decir, cada medio lo hace según sus propios criterios.
Fuente: Cofece con información de ARTF (2019b), IMT (2020), SCT (2019b), INEGI (2019b) y OpenStreetMap (2020).

Los resultados del análisis anterior sugieren que el grado de competencia intermodal en el SPTFC podría ser bajo en el agregado. No obstante, no se descarta que para algunos productos y rutas existan presiones competitivas, además de que las tarifas y la regulación, la inversión pública, el comportamiento de los mercados internacionales y los acuerdos de colaboración comercial también podrían influir en la demanda de otros medios de transporte distintos al ferrocarril.

Algunas políticas públicas y regulaciones podrían poner en desventaja al SPTFC en relación con el autotransporte. Por ejemplo, los gobiernos federal y estatales invierten en el mantenimiento y expansión de la red carretera, pero no en la ferroviaria. La OECD (2017) ha señalado que es necesario, entre otras cosas, incrementar los recursos disponibles para modernizar la flota del autotransporte de carga y para la aplicación de las normas, en aspectos como la supervisión de la seguridad en carreteras o la verificación de las disposiciones sobre pesos y medidas y la cantidad de horas al volante.

La expansión de las ciudades y el incremento en el tráfico vehicular no se ha acompañado con las inversiones que evitarían la ralentización del ferrocarril: en toda la red solo existe una docena de libramientos ferroviarios para más de 10,000 mil cruces de calles, avenidas o carreteras. Por ello, es necesario realizar obras públicas como libramientos y túneles, optimizar el tráfico mediante tecnologías de control y señalización en los cruces, así como implementar medidas para la reducción de accidentes.

IV.2. Escasa competencia intramodal en el mercado

La competencia intramodal es la que ocurre entre los concesionarios del sistema ferroviario. Este tipo de competencia, en principio, se da de manera intensa **por el mercado**, cuando los agentes económicos pujan por ganar la concesión sobre algún segmento de la red nacional. Una vez asignadas las concesiones, el esquema de empresas regionales integradas verticalmente conduce a que la competencia intramodal **en el mercado** sea limitada, puesto que sólo puede darse con el acceso abierto a la red de otro concesionario o mediante la construcción de nueva infraestructura. Los servicios de interconexión son los que introducen cierta presión competitiva en el mercado.

La OECD (2013) propone clasificar la competencia intramodal en: rutas paralelas (*side-by-side*), servicio (*between tenants and owner or among tenants*), continuidad del servicio (*end-to-end*) y mixta.¹⁰⁷ Esta clasificación permite tener una idea de la intensidad de la competencia considerando las interacciones que pueden haber con la estructura de la industria, la regulación y la

107. OECD (2013, p.16).

propiedad de la infraestructura, sin que deba considerarse que la Cofece está presuponiendo sobre condiciones de competencia económica y libre concurrencia que puedan deducirse con base en los criterios y los procedimientos establecidos en la LFCE.

1. Escasa competencia en rutas paralelas

La competencia en rutas paralelas ocurre cuando dos o más concesionarios sirven la misma ruta a través de diferentes vías.¹⁰⁸ Este tipo de competencia es la más intensa, debido a que cada concesionario ofrece la misma ruta a los usuarios sin necesidad de depender del acceso a la vía de un tercero. La redundancia, entendida como el tendido de vías alternativas para enlazar una misma ruta o un par origen-destino, permite a los usuarios contar con sustitutos si un concesionario abusara de su poder de mercado.

No obstante, como ya se explicó, la redundancia en ciertos tramos o segmentos de la red ferroviaria pudiera ser socialmente ineficiente. Las características de monopolio natural que tiene la red, descritas más arriba, implican que es más eficiente que exista una sola vía a que existan dos, mientras no haya congestión de la red.

La competencia en rutas paralelas es escasa en el SFM: únicamente en 7% de los municipios con vía férrea llegan dos o más concesionarios (Tabla 3). En el Anexo VIII se presenta la lista de los 58 municipios con más de un concesionario.

Tabla 3. Número de concesionarios en los municipios con vía férrea, 2018

Concepto	Cantidad	Participación
Total de municipios con vía férrea	817	100%
Con un concesionario	761	94%
Con dos concesionarios	55	6%
Con tres concesionarios	2	≈ 0%
Con cuatro concesionarios ^{1/}	1	≈ 0%

1/ El nombre de los municipios se muestra en el Anexo VIII.

Fuente: Cofece con información de ARTF (2019a), <http://artf.centrogeo.org.mx/mviewer/sfm>, INEGI (2019a) y OpenStreetMap (2020).

En doce corredores existen vías duplicadas, además, en tres de éstos las diferencias de distancia recorrida entre la ruta más corta y la más larga para unir un mismo par origen-destino son menores a 10%:

1. Cuauhtémoc, Ciudad de México a Huehuetoca, Estado de México;
2. Huehuetoca, Estado de México a Querétaro, Querétaro, y
3. Teotihuacán, Estado de México a Veracruz, Veracruz.

En el resto de las rutas, la diferencia de distancia entre utilizar la vía más corta y la más larga es tan significativa que no pueden ser consideradas como sustitutas. El hecho de que existan pares origen-destino unidos por más de una ruta tiene que ver con el desarrollo histórico de la red, la cual se construyó para atender la necesidad de unir diferentes polos de demanda. La ampliación

108. Breen (2004, p. 283).

de la red no buscaba promover la competencia entre rutas, considerando que eran operadas por una sola empresa desde la expropiación de los ferrocarriles en 1937 y hasta el otorgamiento de la primera concesión 60 años después.

El desarrollo de las redes ferroviarias en Canadá y EE.UU. fue promovido por medio de diversos incentivos de gobierno. En Canadá, la construcción de ferrocarriles se aceleró con la Ley de Garantía Ferroviaria (*Railway Guarantee Act*) de 1849, que estableció el principio de asistencia gubernamental, con el que cualquier ferrocarril de más de 120 kilómetros de largo era elegible para una garantía del gobierno sobre el interés de la mitad de sus bonos, tan pronto completara la mitad de la línea.¹⁰⁹ Por su parte, el gobierno de EE.UU. concedió a los ferrocarriles la propiedad de la tierra en la que sus pistas atravesaban, así como áreas adyacentes para cualquier propósito que desearan.¹¹⁰

En consecuencia, la competencia en rutas paralelas en Canadá abarca hasta 40% de los flujos de carga, dado que su red tiene una redundancia considerablemente mayor a la de México.¹¹¹ Además de los incentivos de gobierno, el despliegue de rutas redundantes también se facilitó por la presencia de grandes planicies y, probablemente, por las asimetrías de información que experimentaron las empresas al momento de desplegar su red.¹¹² No es claro si la mayor redundancia de la red en Canadá también pudiera deberse a una mayor demanda de servicios o, por el contrario, fue la redundancia la que impulsó mayores flujos de carga, al punto de que en algunas rutas esta industria habría perdido su condición de monopolio natural.

2. Nula competencia en servicio

La competencia en servicio es cuando dos o más concesionarios sirven una misma ruta **completa** (par origen-destino) sobre una misma línea férrea. Este tipo de competencia existe en mayor medida en los modelos desintegrados verticalmente, como en el Reino Unido y otros países de la Unión Europea, en donde el administrador de la red y las compañías operadoras son diferentes.

En México, la única posibilidad de que existiera competencia en servicio sería a través del uso de derechos de paso en toda la extensión de una ruta. Como ningún concesionario sirve una ruta completa utilizando sólo derechos de paso, sino que éstos se utilizan sólo sobre algunos tramos de las rutas, este tipo de competencia no existe en México.

3. La competencia en continuidad del servicio es la más común

La competencia en continuidad es cuando dos o más concesionarios prestan el servicio de transporte en tramos del recorrido de una misma ruta a través de la interconexión. La lógica de este tipo de competencia es que el usuario tiene tres opciones al negociar el servicio: a) con el concesionario de origen, b) con el de destino o c) el primer tramo con el concesionario de origen y el segundo con el de destino. En las dos primeras opciones ocurre una asimetría de información entre concesionarios, ya que el concesionario que tiene el contacto con el usuario conoce

109. The Canadian Encyclopedia (2006).

110. Northeast Maglev (2019).

111. Cairns (2014, p. 9). En la ruta Vancouver-Kamloops, de más de 350 kilómetros, los dos concesionarios más grandes tienen vías completamente paralelas en el mismo trayecto. En Estados Unidos, en la ruta Portland-Kennewick, cuya distancia es similar a la ruta canadiense, también existe redundancia perfecta. Véase Kansas City Southern (2020).

112. De acuerdo con Auriol y Laffont (1992), la información asimétrica favorece la estructura de duopolio cuando la decisión para desplegar la red es tomada antes de que las empresas descubran sus características de costos.

la tarifa de su contraparte, pero el otro concesionario ignora el resto de las condiciones de la transacción. Por esta razón, los concesionarios competirán ofreciendo mejores condiciones de servicio para atraer al usuario y apropiarse de la información de tarifas del otro concesionario.

En México, esta forma de competencia tiene lugar en 35% de las rutas del SFM, en las cuales participan más de un concesionario en al menos un tramo de estas.

Cabe mencionar que la presencia de competencia en continuidad no implica que se dé en forma óptima, puesto que las tarifas por tener acceso a otras redes pudieran ser altas, tema que se discutirá más adelante. Asimismo, si los dos agentes que controlan las redes cargan tarifas de acceso anticompetitivas, los usuarios finales terminan pagando precios elevados o simplemente no hacen uso de la interconexión.

4. Escasa competencia mixta

La competencia mixta se refiere a combinaciones de las modalidades anteriores de presencia de más de un concesionario sobre una misma ruta.¹¹³ Ésta también es escasa en el SFM, ya que solo ocurre en 7% de las rutas (Tabla 4).

Tabla 4. Número de rutas tipo de competencia, 2018

Concepto	Cantidad	Participación
Rutas totales ^{1/}	3,279	100%
Sin competencia intramodal	1,920	59%
Competencia en rutas paralelas	0	0%
Competencia en servicio	0	0%
Competencia en continuidad	1,133	35%
Competencia en formas mixtas	226	7%

1/ Son pares de estaciones origen-destino. Dos trayectos diferentes entre el mismo par origen-destino se consideran una misma ruta.

Las cifras de participación no suman 100% por el redondeo.

Fuente: Cofece con información de ARTF (2019a), <http://artf.centrogeo.org.mx/mviewer/sfm>, INEGI (2019a), OpenStreetMap (2020).

V. Obstáculos en el acceso a las vías concesionadas a competidores

V.1. El diseño de red no es neutral a la competencia

El diseño de la red originó asimetrías en el acceso de los concesionarios a los nodos más importantes en cuanto a volumen de carga, a excepción del Valle de México. Ferromex y KCSM operan las dos redes más grandes y concentran las concesiones para explotar infraestructura y equipo férreo en los nodos y corredores más transitados del país, como Altamira, Ciudad de México, Ciudad Frontera, Ciudad Juárez, Guaymas, Manzanillo, Monterrey, Nuevo Laredo, Piedras Negras y Veracruz (Tabla 5).¹¹⁴

113. Por ejemplo, la ruta que transporta trigo de Veracruz a Julia se hace de dos maneras: 1) Ferrosur transporta desde Veracruz hasta Julia, y 2) KCSM transporta desde Veracruz hasta el punto de interconexión con su vía mediante derechos de paso, luego desde ahí hasta Julia sobre su propia vía.

114. En este estudio se utiliza el concepto "corredor" o "corredor ferroviario" cuando existe una acumulación de flujos (viajes) e infraestructuras que están estructurados a lo largo de nodos que regulan los flujos en los ámbitos local, regional y nacional como hubs o como puntos de importación y exportación de productos (Véase Rodríguez et al. 2013, p. 70). Por ejemplo, el corredor CDMX-Querétaro-Monterrey-Nuevo Laredo.

Tabla 5. Acceso a diferentes tipos de nodo por concesionario

Concesionario ^{1/}	Valle de México	Ciudades industriales ^{2/}	Pasos fronterizos	Puertos del Golfo	Puertos del Pacífico
Ferromex	Sí	Aguascalientes, Celaya, Chihuahua, Frontera, Guadalajara, Querétaro y Torreón	Ciudad Juárez, Mexicali, Nogales y Piedras Negras	Altamira	Guaymas y Manzanillo
KCSM	Sí	Celaya, Querétaro, Monterrey y San Luis Potosí	Nuevo Laredo y Matamoros	Tampico	Lázaro Cárdenas
Ferrosur	Sí	Coatzacoalcos y Puebla	Ninguno	Coatzacoalcos y Veracruz	Salina Cruz
LCD	No	Frontera y Torreón	Ninguno	Ninguno	Ninguno
FIT	No	Salina Cruz	Ninguno	Ninguno	Salina Cruz
Admicarga	No	Tijuana, Tecate y Ensenada ^{3/}	Tijuana	Ninguno	Ensenada ^{3/}

1/ Ferrovalle no se incluye en el cuadro por ser una red pequeña.

2/ Las categorías no son excluyentes, por lo que una misma ciudad puede aparecer en varias.

3/ El tramo Tecate-Ensenada está concesionado a Administradora de la Vía Corta Tijuana-Tecate (Admicarga), pero todavía no se ha construido.

Fuente: Cofece con información de SCT (2019b), IMT (2020) y OpenStreetMap (2020).

Grupo México (Ferromex) obtuvo la concesión de dos de las tres vías troncales que comunican al centro del país con la frontera norte (Guadalajara-Mexicali y Querétaro-Ciudad Juárez). Además, Ferromex adquirió a Ferrosur en 2005, lo que acentuó la concentración de nodos importantes concesionados a este agente económico respecto de los demás concesionarios. En su momento, el Pleno de la extinta CFC no autorizó dicha concentración, pero Grupo México presentó en 2007 una demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, obteniendo una resolución favorable para que se aprobara la adquisición de Ferrosur en 2010.¹¹⁵ De acuerdo con una evaluación *ex post* de próxima publicación, hasta el primer semestre de 2016 esta concentración implicó un costo social para la economía del país de 12,977 millones de pesos.¹¹⁶

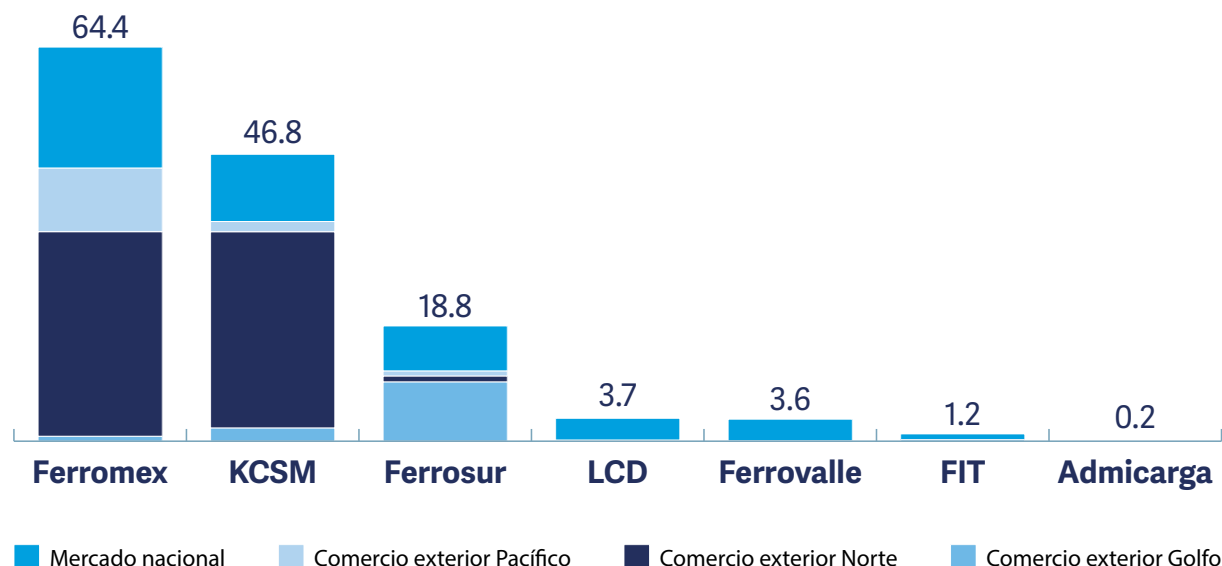
Ferromex y KCSM tienen acceso a los seis pasos fronterizos en el norte del país. Ferromex llega a Mexicali, Nogales, Ciudad Juárez y Piedras Negras; mientras KCSM a Nuevo Laredo y Matamoros. Estos concesionarios también tienen el acceso a los puertos con mayor volumen de comercio internacional: Ferromex llega a Altamira, Guaymas, Manzanillo y Veracruz; en tanto que KCSM llega a Lázaro Cárdenas, Tampico y, como se explicará más adelante, a partir de 2021,

115. La operación fue tramitada en el expediente CNT-132-2005.

116. Moreno (2021).

al puerto de Veracruz (Gráfica 9).¹¹⁷ Al tener acceso a los nodos con altos volúmenes de comercio exterior, estos concesionarios captan mayor demanda respecto de la que representan las rutas con origen y destino en el interior del país.

Gráfica 9. Distribución de la carga remitida por concesionario según el tipo de mercado, 2018 (Millones de toneladas)



Nota: La suma de carga movilizada por concesionario no es igual al dato de ARTF (2019b) debido a que la Cofece procesó la información con una metodología propia.
Fuente: Cofece con información de ARTF (2019b).

Hasta 2020, el puerto de Veracruz, uno de los nodos más importantes del país en términos de carga movilizada,¹¹⁸ era atendido únicamente por Ferrosur, debido a la exclusividad otorgada en su título de concesión. Por su parte, KCSM no podía entrar al puerto sin usar los derechos de paso con Ferrosur, porque sus vías solo llegaban a la estación Santa Fe, a once kilómetros de la API de Veracruz. Por ello, la competencia entre Ferrosur y KCSM era limitada en la ruta Veracruz-Ciudad de México, puesto que únicamente concurrían en el transporte de trigo y contenedores, con Ferrosur controlando 93% y 98% del movimiento de estas cargas, respectivamente.¹¹⁹ Con la inauguración de su propio ramal, en febrero de 2021, KCSM tiene acceso a la nueva terminal del puerto de Veracruz, al menos ocho años antes de que venza la exclusividad de Ferrosur.¹²⁰ Este puerto será el primero en donde operarán dos concesionarios.

En contraste, otros concesionarios obtuvieron redes más pequeñas y trucas, es decir, sin continuidad entre todos sus nodos, con la posibilidad de conectarse vía derechos de paso. En específico, la LCD y la antigua red Chiapas-Mayab. La primera depende de los derechos de paso sobre la vía de Ferromex en el tramo Torreón-Escalón en Durango y Sabinas-Ciudad Frontera en Coahuila para conectar sus tramos truncan. En cuanto a la segunda, en 2018 el FIT absorbió definitivamente las dos vías de Chiapas-Mayab.¹²¹ A pesar de ello, la red de FIT quedó trunca, dependiendo de los derechos de paso de Ferrosur, en el trayecto de Medias Aguas a Coatzacoalcos, para poder conectarse hacia sus redes en el interior de la Península de Yucatán (Mapa 2). Ambas discontinuidades entre nodos generan sobrecostos para los concesionarios y, por tanto, para

117. Se excluyen Tijuana y Tecate por no tener conexión al resto del sistema, así como Agua Prieta, Ojinaga y Ciudad Acuña porque sus pasos fronterizos no están activos.

118. El puerto de Veracruz participa con 9.8% de la carga movilizada en los puertos del país (SCT, 2020a).

119. Cálculos propios con información de la Matriz origen-destino de 2017 (ARTF, 2019b).

120. El presidente de KCSM señaló que el plan es que comiencen a operar en febrero de 2021 (T21, 2021).

121. En 2017, la vía Chiapas-Mayab se integró a FIT de manera temporal, ya que originalmente había sido concesionada a Compañía de Ferrocarriles Chiapas Mayab, S.A. de C.V. Las dos vías de Chiapas-Mayab eran la Línea K que va de Cd. Hidalgo a Salina Cruz y la línea FA, de Coatzacoalcos a la península de Yucatán.

los usuarios finales del transporte ferroviario. Cabe señalar que el título de asignación de FIT lo obliga a invertir en la construcción del tramo Medias Aguas a Coatzacoalcos, situación que a la fecha no ha ocurrido.¹²²

Además, la Línea Tijuana-Tecate, operada por el gobierno de Baja California, no tiene conexión con el resto del sistema, debido a que no existe vía en territorio nacional que la conecte con Mexicali, que es la terminal más cercana.

Mapa 2. Discontinuidades en las redes de concesionarios



Fuente: Cofece con información de la SCT y ARTF (2020b).

En suma, actualmente 92% de los 17,360 kilómetros de vías es manejado por tres grupos económicos: Grupo México, que controla las redes de Ferromex y Ferrosur con 56%; KCSM con 24%, y FIT con 12%. En 2018, Grupo México y KCSM concentraron 95% de la carga ferroviaria movilizada en territorio nacional, con participaciones de 61% y 34%, respectivamente.¹²³

Por otra parte, la carga movilizada no solo se concentra en dos grandes grupos económicos, también en pocos nodos logísticos, en muchos de los cuales solo participa un oferente. Por ejemplo, como se señaló previamente, recientemente Veracruz se convirtió en el primer y, hasta ahora, único puerto en el país atendido por dos concesionarios.

122. Para más detalle véase https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5514222&fecha=23/02/2018.

123. ARTF (2019a, p. 6, 7 y 29).

En 2017, los principales nodos de origen, en términos del volumen de carga movilizada, fueron atendidos por KCSM (Nuevo Laredo), Ferrosur (puerto de Veracruz) y Ferromex (Piedras Negras, Manzanillo, Ciudad Juárez y Altamira). Los principales nodos de destino correspondieron a centros industriales y ciudades fronterizas, operados por KCSM (Monterrey y Nuevo Laredo), Ferromex (Piedras Negras), el FTVM (Ciudad de México) y, finalmente, la LCD (Ciudad Frontera) (Mapa 3).

Mapa 3. Principales nodos de origen y destino en el SFM



Fuente: Cofece con información de la ARTF.

La presencia de pocos jugadores en el sector ferroviario también se observa en otros países, incluyendo las regiones de Canadá y EE.UU.¹²⁴ No obstante, lo que el presente estudio encuentra es que el bajo número de jugadores está acompañado de asimetrías en el poder de negociación entre grandes y pequeños operadores, situación que se agrava porque los concesionarios de menor tamaño dependen de los grandes para unir los tramos de su red que quedaron trancos.

Al desequilibrio en el tamaño e importancia de las redes que obtuvieron los distintos concesionarios, habría que añadir los problemas que se presentan por las diferencias en la vigencia de las exclusividades para la prestación del SPTFC en la vía concesionada. Las exclusividades de las líneas troncales de Ferromex, Ferrosur y KCSM vencen en 2038, 2029 y 2027, respectivamente,

124. Kohon y Abad (2021) también muestran las estructuras de mercado en países de América Latina, algunos de los cuales tienen modelos de organización diferentes al mexicano.

mientras que la de LCD venció en 2016 (Anexo IV). El vencimiento de la exclusividad de la LCD implica que debe otorgar acceso a quienes lo soliciten.¹²⁵ Por ello, la LCD tiene menor poder de negociación frente a Ferromex ya que, al no haber necesidad de reciprocidad, éste le puede negar el acceso al tramo Torreón-Escalón, que es vital para la operación continua de la LCD (Mapa 2).

La exclusividad del FIT vence en 2033, lo que supera las fechas de vencimiento de Ferrosur y KCSM, pero al FIT se le otorgó un periodo de exclusividad menor de quince años, mientras que las de KCSM y Ferrosur fueron de 30 años y la de Ferromex de 35 años (Tabla 1).

El sistema se diseñó para que los concesionarios con las redes más cortas dieran acceso abierto a sus vías a los concesionarios con las redes más grandes, antes de que ocurriera el acceso recíproco. En consecuencia, el diseño de la duración de las exclusividades incide en que la “cancha no sea pareja” entre los pequeños y grandes concesionarios.

Por lo anterior, un diseño de la red más simétrico entre concesionarios, con duraciones de exclusividades similares, podría dar lugar a una mayor competencia en el sistema, al garantizar un poder de negociación más parejo entre los competidores para acceder a las otras redes. Ello podría contemplarse una vez que las concesiones actuales vayan venciendo. En caso de un nuevo diseño, debe valorarse que la duración de las exclusividades no solo sea acorde a los periodos necesarios para amortizar los compromisos de inversión, sino que ciertos segmentos específicos ameritan una duración distinta para evitar el acceso asimétrico que hoy tienen las redes truncas. Por ejemplo, la exclusividad en el segmento de la concesión de la Línea A de Ciudad Juárez que tiene que utilizar la LCD para su continuidad debería tener la misma duración que la exclusividad en la LCD.

También podrían establecerse terminales ferroviarias bajo una operación similar a Ferrovalle de acceso equitativo y no discriminatorio en ciudades industriales o puertos donde convergen dos o más concesionarios, por ejemplo, en Monterrey y Altamira.¹²⁶ Esta medida beneficiaría a los usuarios, ya que en las terminales podrían mover con mayor eficiencia sus mercancías, independientemente del concesionario con el que contraten sus servicios.

Respecto a si sería conveniente cambiar de modelo una vez que terminen las concesiones actuales, existen argumentos a favor de que la reconfiguración de la red mantenga el modelo actual de empresas regionales integradas verticalmente. En primer lugar, se mantiene un modelo ferroviario común en la región de América del Norte, el cual está fuertemente integrado entre los tres países. En segundo lugar, la integración vertical otorga beneficios positivos en términos de productividad del capital y recuperación de costos de infraestructura, ya que es más fácil alinear la operación e inversión de vías y trenes.¹²⁷ Asimismo, la integración vertical supone una menor carga administrativa, así como un menor financiamiento público de los costos fijos.¹²⁸

Al mantener este modelo de empresas regionales, como se ha argumentado en el presente estudio, el principal problema a resolver con el modelo será la coordinación entre los distintos operadores para que la red funcione como un todo.¹²⁹

Al término de las concesiones actuales y con vistas al proceso de nueva asignación, además de repensar la reconfiguración de la red, deberá considerarse introducir una fuerte competencia **por el mercado**, a través de la licitación competitiva de las concesiones. Uno de los retos de este proceso radica en que las concesiones no vencen al mismo tiempo, por lo que habría que diseñar

125. Según un documento de una iniciativa de ley presentada en la Cámara de Diputados, incluso las tarifas de la LCD estarían topadas, ya que “la SCT le impuso a la empresa LCD una contraprestación de 16.5 centavos de dólar a la empresa Ferromex por carro-kilómetro” (Cámara de Diputados, 2017).

126. KCSM ha celebrado derechos de paso con Ferromex para el Libramiento de Monterrey, pero no los utiliza porque el despliegue de la vía y la construcción de la misma no ha terminado (Cofece, 2016, p.138). En Altamira, KCSM sí usa el derecho de paso, pero aparentemente solo en una terminal (Coopers).

127. OECD (2013, p. 11).

128. El modelo de integración vertical no excluye la posibilidad de establecer condiciones de separación operativa y contable a las empresas ferroviarias con la finalidad de tener mayor transparencia y facilitar a la ARTF el acceso a la información.

129. De Rus et al. (2003).

algún mecanismo de transición para que la operación del sistema no sufra afectaciones. Por ello se requiere elaborar una hoja de ruta para rediseñar las redes conforme vayan las concesiones, a fin de crear un sistema ferroviario más equilibrado, proporcionando a todos los concesionarios acceso equitativo a los nodos más relevantes. Esta hoja de ruta podría incluirse en el estudio “Gran Visión de Planeación Estratégica y desarrollo del Sector Ferroviario Mexicano” que desarrolla la ARTF, el cual contempla la planeación estratégica para el SFM a un horizonte de 10, 20, 30 y 50 años”.¹³⁰

El rediseño de la red deberá tomar en cuenta que las nuevas reglas deberán ser estables, a fin de que las empresas concesionarias tengan la suficiente certidumbre para realizar las inversiones necesarias para expandir, optimizar su uso y conservar la red ferroviaria.

Consistentemente, entre las obligaciones establecidas en los nuevos títulos de concesión, deberán quedar incluidos los compromisos de inversión, así como considerar las nuevas reglas de acceso de los derechos de paso y la regulación tarifaria, como se verá en las dos secciones siguientes.¹³¹

No obstante, la reconfiguración de la red no será suficiente para introducir más presión competitiva intramodal. El acceso abierto de un concesionario a las vías de otro concesionario también requiere eliminar o mitigar a la brevedad los obstáculos que ahora existen a la utilización de los derechos de paso y las otras formas de interconexión, mismos que a continuación se describen.

V.2. Dificultad para ejercer los derechos de paso y otorgar nuevos

Los derechos de paso son concedidos a un concesionario para que sus trenes, con su tripulación, transiten en las vías de otro concesionario mediante el cobro de una contraprestación.¹³²

El artículo 36 de la LRSF establece tres supuestos por los que los concesionarios deben permitir la interconexión en su modalidad de derechos de paso obligatorios:

1. Cuando estén estipulados en los títulos de concesión. Conforme al artículo 107 del RSF, los derechos de paso serán obligatorios bajo los términos y condiciones descritos en los anexos de los títulos de concesión.¹³³
2. Cuando sean pactados de mutuo acuerdo. El artículo 107 del RSF establece que, a cambio de una contraprestación previamente convenida, los concesionarios deberán prestar a otros los derechos de paso distintos a los establecidos en el título de concesión, en cuyo caso se sujetarán a lo que prevean dichos convenios.¹³⁴
3. Cuando la Agencia los establezca, previa resolución de ausencia de competencia efectiva en un trayecto o ruta por parte de la Cofece.¹³⁵ El artículo 36 Bis de la LRSF determina el procedimiento que debe seguirse para que la Agencia establezca condiciones y contraprestaciones de nuevos derechos de paso, previa resolución de la Cofece en la que se determine la ausencia de competencia efectiva.¹³⁶

130. Programa de Trabajo 2021 de la SCT, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/643366/Programa_Anuual_de_Trabajo_2021.pdf

131. Los compromisos de inversión deben ser adaptados y enfocados a las metas de optimización, incremento de la capacidad y expansión determinadas por la ARTF.

132. Artículo 2, fracción III, de la LRSF.

133. Artículo 107 del RSF.

134. Artículo 107 del RSF.

135. Artículo 96 de la LFCE.

136. Adicionalmente, el artículo 47 de la LRSF menciona que “[L]a Agencia deberá establecer bases de regulación tarifaria, por sí o a petición de parte afectada, previa resolución de la Comisión Federal de Competencia Económica que determine que no existen condiciones de competencia efectiva. [...] Para los efectos del párrafo anterior la Agencia, [...] establecerá la tarifa conforme a la cual deberá prestarse el servicio público para el usuario solicitante [...]”. No obstante, el anexo sobre “Derechos de paso y derechos de arrastre obligatorios que el concesionario otorgará” de los títulos de concesión contempla un procedimiento para establecer derechos de paso con base en el artículo 47 de la LRSF. Fuente: Cofece (2016, p. 96).

Los derechos de paso son importantes para interconectar la red porque:

1. Garantizan la continuidad de las operaciones de un concesionario cuando los tramos de su red están separados. Por ejemplo, la LCD tiene derechos de paso en la concesión de Ferromex y FIT en la de Ferrosur.
2. Conectan a más de un concesionario a nodos importantes de la red. Por ejemplo, los derechos de paso que Ferromex tiene para acceder al patio de KCSM en Monterrey o los de Ferromex y Ferrosur para acceder al patio de Ferrovalle en Pantaco.
3. Aumentan la intensidad de la competencia al dar acceso a más de un concesionario a una ruta completa. Por ejemplo, el derecho de paso que Ferromex tiene para transitar en la vía de KCSM desde Querétaro a Saltillo y el de KCSM para transitar en la vía de Ferromex de Celaya a Guadalajara.

La extensión total de los derechos de paso no parece ser la principal causa de la fragmentación de la red. La longitud de los derechos de paso en México es similar a los de la red estadounidense en términos de la proporción entre la vía operada y la vía operable mediante derechos de paso (Tabla 6).

**Tabla 6. Derechos de paso según concesionarios seleccionados, 2018
(Kilómetros y porcentaje)**

Empresa	Vía operada (kilómetros) (a)	Vía operable mediante derechos de paso (kilómetros) (b)	Proporción (%) (c=b/a)
México			
Ferromex	8,121	1,035	13%
Ferrosur	1,607	575	36%
KCSM	4,250	1,602	38%
EE.UU.			
UP	41,897	9,971	24%
NS	23,594	7,781	33%
KCSR	4,441	1,030	23%

Fuente: Cálculo de Cofece con datos de ARTF (2019a), Cofece (2016, p. 209-235), UP (2019), NS (2019) y Kansas City Southern (2019).

En México existen 54 derechos de paso utilizables, ya sea que están establecidos en los títulos o fueron convenidos entre los concesionarios. Son utilizables porque aún existe la vía para operarlos y, además, se descartan algunos que quedaron dentro de la red de un mismo concesionario.¹³⁷ En este estudio se identificó que diez de esos derechos de paso no se utilizan y en once no se encontró evidencia de que se estén aprovechando; es decir, no pudo comprobarse que 39% de los derechos de paso establecidos están en uso (Tabla 7). El Anexo VII contiene una descripción de los derechos de paso existentes, en donde puede observarse que algunos importantes en términos de longitud, tipo o productos transportados no son utilizados.

137. Por ejemplo, el derecho de paso de Nacoziari en la vía Pacífico Norte que está en la red de Ferromex.

**Tabla 7. Derechos de paso por tipo según su uso, 2018
(Cantidad)**

Uso	Continuidad	Conectividad	Competencia	Total	Participación (%)
Sin uso	2	4	4	10	19
No se sabe ^{1/}	1	4	6	11	20
En uso	5	22	6	33	61
Total	8	30	16	54	100

1/ No se encontró evidencia para suponer que efectivamente los derechos de paso se están usando. En el Anexo VII se señalan cuáles son los derechos de paso y sus características, además de su uso.

Fuente: ARTF (2019a) y Cofece (2016, p. 209-235).

Este nivel de uso de los derechos de paso en el SFM podría explicarse por razones como la falta de demanda (por ejemplo, por densidad insuficiente), dificultades técnicas u operativas para ejercerlos, falta de acuerdos en contraprestaciones o términos de su uso entre los concesionarios o porque se ha alcanzado un equilibrio en el cual cada concesionario se enfoca en prestar el servicio en sus propias redes.

Algunos derechos de paso no se utilizan, aunque podrían utilizarse puesto que hay información que muestra que existe demanda para el servicio de transporte del ferrocarril. Por ejemplo, Ferromex transporta 26% de la carga de ángulos y perfiles de acero entre Guadalajara y Ecatepec, mientras que el resto es movilizado mediante autotransporte. KCSM podría participar en el transporte de estos productos si utilizara el derecho de paso que tiene a Guadalajara, pero no lo usa y esta Comisión desconoce las causas.¹³⁸

Los concesionarios visitantes podrían estar enfrentando condiciones desfavorables para utilizar los derechos de paso. Un indicio de lo anterior es que, para mismos productos y pares origen-destino, la carga movilizada por el concesionario de la ruta principal es significativamente mayor a la del concesionario que utiliza los derechos de paso en esa ruta. Algunos ejemplos de lo anterior se presentan en la Tabla 8.

**Tabla 8. Competencia en rutas con derechos de paso, 2018
(Toneladas y porcentaje)**

Producto	Ruta principal	Toneladas (a)	Ruta con derecho de paso	Toneladas (b)	Proporción (b) / (a)
Trigo	Ferrosur. Veracruz– Julia (Ferrovalle)	81,225	KCSM. Veracruz (DP en Ferromex)–Julia (Ferrovalle) ^{2/}	1,174	1%
Láminas y planchas de hierro y acero ^{1/}	KCSM. Monterrey–Lechería	11,397	Ferromex. Monterrey (DP en KCSM)– Lechería (Ferrovalle)	2,516	22%
	KCSM. Monterrey–Tultepec (Ferrovalle)	39,312	Ferromex. Monterrey (DP en KCSM)– Tultepec (Ferrovalle)	8,587	22%
	KCSM. Monterrey– Xalostoc (Ferrovalle)	4,566	Ferromex. Monterrey (DP en KCSM)– Xalostoc (Ferrovalle)	665	15%

1/ Para las rutas que parten de Monterrey debe considerarse que presentan mayor saturación, lo cual dificulta que los concesionarios visitantes transporten un mayor volumen de producto.

2/ KCSM podrá competir sin necesidad de que medie un derecho de paso con la reciente inauguración de su propio ramal desde el punto denominado Santa Fe hasta el puerto de Veracruz.

Fuente: Cofece con información de la ARTF (2019b).

138. Cofece con datos de la ARTF (2019b). Grupo México otorgó a KCSM derechos de paso complementarios a los establecidos en los títulos de concesión entre ellos el de Zona de Acceso a Guadalajara (Cofece, 2016, p.138).

Otro indicio es que algunos concesionarios utilizan rutas más largas sobre sus propias vías en lugar de utilizar derechos de paso que derivarían en rutas más cortas o eficientes, en beneficio de sus usuarios. Por ejemplo, Ferromex transporta chatarra en su vía concesionada desde Monterrey, Nuevo León, hasta Cortazar, Guanajuato, recorriendo 1,213 kilómetros. Ferromex reduciría su recorrido en 400 kilómetros, primero haciendo uso de los derechos de Monterrey a Querétaro por la vía concesionada a KCSM, para después dirigirse a Cortazar.¹³⁹

Un mayor uso de los derechos de paso podría mejorar la eficiencia en el uso de la red, beneficiando a los usuarios con rutas más directas y, por lo tanto, con menores tiempos y costos de traslado.

No obstante, el mayor uso de derechos de paso también podría aumentar algunos costos. Un concesionario titular organiza su flujo de trenes para minimizar su propia interferencia; sin embargo, si tiene un concesionario visitante, entonces deberá minimizar la interferencia de sus trenes, de los ajenos y la interacción de ambos. Esto incrementa los costos de planeación, logística, señalización y control, principalmente en los tramos más transitados, ello sin considerar el costo de oportunidad que enfrenta el concesionario titular al dejar de utilizar sus vías mientras otros las utilizan y de que otro concesionario transporte la carga que éste podría transportar.

Los concesionarios con exclusividad vigente podrían internalizar los costos de oportunidad y logísticos que ocurren cuando se utilizan los derechos de paso en la medida en que, al maximizar sus ganancias, incorporen la interconexión como parte de los servicios a vender. No obstante, si el concesionario tuviera que realizar una nueva inversión específica para el solicitante de los derechos de paso, el concesionario no recuperaría toda su inversión, por lo que el comportamiento oportunista de terceros (*hold up*) no se resuelve. Las inversiones específicas que realiza un concesionario que otorga derechos de paso también tiene un costo de oportunidad.¹⁴⁰

Para incentivar el uso de los derechos de paso, de tal manera que la red ferroviaria funcione como un conjunto para todo el país, se requiere que la Agencia diseñe una regulación, caso por caso, de las contraprestaciones de los derechos de paso. Esta regulación debe instrumentarse de forma que los derechos de paso sean otorgados a un concesionario igual o más eficiente que el concesionario otorgante. Para ello la ARTF podría emitir, conforme a la mejor práctica internacional, una metodología para normar dicha regulación y lineamientos generales que deberán observarse para resolver los procedimientos suscitados dentro del SFM; además de considerar información sobre los productos, el tráfico, las inversiones y los costos específicos para los tramos de la red ferroviaria del concesionario o asignatario que preste los servicios.

La regulación tiene también que considerar las condiciones en las cuales se brinda el acceso al concesionario entrante, con el fin de mantener un estándar de calidad. Ello con el fin de evitar que el concesionario que otorga el acceso disuada la entrada a su red a través de un deterioro de la calidad del servicio, por ejemplo, retrasos injustificados en el acceso. En la actualidad no existe normativa que permita evaluar, y en su caso, regular la calidad del servicio. Facultar explícitamente a la Agencia para hacerlo podría traducirse en beneficios como: aumentar la velocidad de los trenes e incluso las inversiones, para que éstas no se realicen solo en mayor parte en el

139. Cofece con datos de la ARTF (2019b). KCSM tiene la obligación de otorgar a Ferromex por la vía férrea del Noreste y, en distintos tramos, once derechos de paso (Cofece, 2016, p. 48).

140. Véase Laffont y Tirole (1996).

mantenimiento de la vía. En este sentido, se debe considerar la posibilidad de facultar a la SCT, a través de la ARTF, para regular aspectos de la prestación del servicio adicionales a los precios y las tarifas, tales como la calidad, cuando no existan condiciones de competencia.¹⁴¹

A continuación, se describen algunas dificultades que los procedimientos contenidos en la norma implican para imponer nuevos derechos de paso cuando estos podrían facilitar la continuidad en la red. Además, se analizan algunos incentivos generados por la norma para que los concesionarios eviten otorgar y solicitar los derechos de paso establecidos en su título de concesión o pactar nuevos.

1. La mayoría de los derechos de paso tienen restricciones para su uso y su interpretación está a cargo de los concesionarios.

Aunque el artículo 36 de la Ley regula el otorgamiento de derechos de paso, no existen disposiciones o condiciones técnicas emitidas por la autoridad que definan los criterios para su utilización.¹⁴² Por ejemplo, la solicitud de los derechos de paso está limitada en la Ley a un máximo de kilómetros, sin que existan criterios claros sobre cómo contabilizar dichos kilómetros; es decir, si es por tipo de producto y si los viajes de vuelta pueden hacer su trayecto con carga o sin ella. A esto se le suma la inexistencia de facultades expresas de la Agencia —contenidas en el artículo 6 Bis de la LRSF— para el monitoreo del ejercicio de los derechos de paso.

Estas omisiones implican que el otorgamiento de los derechos de paso esté sujeto a la interpretación de los concesionarios, lo que podría desincentivar un uso más eficiente de éstos; por ejemplo, imponiendo restricciones para su utilización relacionadas con el número de carros, los puntos específicos de origen y destino, o los usuarios finales que pueden aprovecharlos. También los concesionarios son quienes establecen condiciones (que pueden ser restrictivas) para el cambio de turno de las tripulaciones, el acceso a espuelas u otros criterios técnicos, lo cual podría dificultar el uso de los derechos de paso establecidos. En este sentido, algunos usuarios han señalado que existen incumplimientos en los servicios por recortes a turnos operativos que derivan en una subutilización de la flota, ya que se limita el número de vueltas que puede dar un carro en un tiempo determinado.¹⁴³

Más aún, los concesionarios o asignatarios podrían adoptar como *“derechos pactados libremente de mutuo acuerdo”*, conforme al artículo 107 del RSF, interpretaciones restrictivas en cuanto a los derechos de paso establecidos en sus títulos de concesión, de tal manera que adhieran acuerdos que establecen condiciones y contraprestaciones que dificulten su uso.¹⁴⁴

Por ejemplo, los concesionarios troncales —Ferromex, Ferrosur y KCSM— lograron acordar las condiciones y contraprestaciones sobre los derechos de paso establecidos en sus concesiones hasta 2010, quince años después del concesionamiento. En estas negociaciones, los concesionarios ratificaron los derechos de paso establecidos en los títulos de concesión, e incluso, acordaron algunas extensiones a los existentes.¹⁴⁵ No obstante, como parte de esta negociación, los concesionarios fijaron condiciones más restrictivas para su uso a las originalmente consideradas, como la definición del tipo de tren que puede usar el derecho de paso (unitario o conso-

141. OPN-008-2019, p.19. Disponible en: <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V118/1/4961363.pdf>

142. De acuerdo con el Programa Nacional de Infraestructura de Calidad 2021, la ARTF tiene un proyecto de “Lineamientos para el uso de los servicios de los derechos de paso y servicios de arrastre obligatorios entre los concesionarios ferroviarios mexicanos” cuyo objetivo es establecer las disposiciones, criterios y reglas uniformes para el otorgamiento y recepción de los derechos de paso y derechos de arrastre obligatorios, requeridos para la prestación del servicio público de transporte ferroviario de acuerdo con el artículo 36 de la LRSF. Dicho proyecto tiene como fecha estimada de terminación diciembre de 2021. Consultado en: https://www.dof.gob.mx/2021/SEECO/ECONOMIA_250221.pdf

143. Cofece (2016, p. 203).

144. Esta situación podría representar un caso extremo en el que se añaden condiciones y contraprestaciones restrictivas a los derechos con el fin de desincentivar su solicitud, es decir, negar el derecho a priori. Este caso es similar a los casos en donde los propietarios de redes tienen incentivos a fijar cargos elevados de interconexión para fijar precios monopólicos en su propia red. Fuente: Armstrong (2002).

145. Cofece (2016, pp.137-141).

lidado) o descartar destinos intermedios.¹⁴⁶ Asimismo, establecieron que en caso de que Grupo México considere que su red está saturada, sólo se obliga a otorgar el derecho de arrastre,¹⁴⁷ pero no el derecho de paso.¹⁴⁸

Desde su origen, los derechos de paso establecidos en los títulos de concesión presentan algunas de las restricciones para su uso, por ejemplo:¹⁴⁹

- Tres derechos de paso especifican un solo sentido en la ruta.
- Veintiuno especifican que la carga tiene un destino final, descartando destinos intermedios.
- Catorce son específicos para trenes consolidados y once para trenes unitarios.
- Nueve son específicos para ciertos productos: carbón, mineral de hierro, gas, combustible, coque, cemento y automóviles.
- Dos son solo para clientes específicos; por lo que dichos clientes tienen una ventaja exclusiva sobre otros usuarios potenciales (ver detalles de las restricciones en la Tabla 9).

Por un lado, las restricciones que se señalan en los incisos a) y b) no están establecidas explícitamente en los títulos de concesión, sino que pueden interpretarse de la redacción de los derechos de paso de los títulos de concesión. Por su parte, las restricciones de los incisos c), d) y e) sí derivan directamente de la redacción de los derechos de paso.

Tabla 9. Restricciones para el uso de los derechos de paso^{1/}

Restricción	Otorgante- Usuario	Vía
Especifican un solo sentido en la ruta	Ferromex-LCD	Sabinas-Ciudad Frontera (Coah.)
	Ferrovalle-KCSM	Naucalpan-Pantaco (Méx.-CDMX)
	Ferromex-KCSM	Árbol Grande-Altamira (Tamps.)
Destino final sin paradas intermedias	Ferromex-KCSM	Arellano-Chicalote (Ags.) Mariscala-Guadalajara (Gto.-Jal.) Celaya-Silao (Gto.)
	KCSM-Ferromex	Intersección entre vías M y B e intersección entre M Y F- Apodaca (NL) Celaya-Escobedo (Gto.) Monterrey Carga-Leona (NL) San Juan del Río- Intersección entre líneas A y B (Qro.)
	Ferrosur-KCSM	Puebla-Oriental (Pue.) Santa Fe-Veracruz (Ver.)
	Ferrovalle-Ferrosur	Intersección entre líneas H y SH-Lechería (Mex.) Valle de México-Los Reyes (Mex.) Xalostoc-Los Reyes (Mex.) T. Valle de México- Intersección entre líneas S y VS (Mex.)
	KCSM-Ferrosur	Intersección entre Líneas VB y V-Oriental (Pue.) Intersección Entre Líneas S y VS- Intersección Entre Líneas V y VK (Mex.) Santa Fe-Jalapa (Ver.)
	Ferrovalle-KCSM	Intersección entre Líneas VK y V-Los Reyes (Mex.) T. Valle de México- Intersección entre líneas S y VS (Mex.) Buena Vista-Tlatilco (CDMX)
	Ferrosur-Chiapas Mayab	El Chapo-Coatzacoalcos (Ver.) El Chapo-Veracruz (Ver.)

146. El tren unitario se refiere al equipo tractivo que transporta un grupo de equipo de arrastre de un mismo origen a un mismo destino (Cofece, 2016, p. 4). No hay consenso respecto al número de carros que lo conforman. La NOM-076-SCT2-2003, vigente hasta 2016, consideraba que un tren unitario está integrado por un mínimo de 25 carros de un mismo usuario, que tiene un mismo origen y mismo destino y es utilizado para prestar el servicio público de transporte ferroviario de carga. El tren consolidado es el integrado por un grupo de carros que tiene un mismo origen y destino y es utilizado para prestar el servicio público de transporte ferroviario de carga a dos o más usuarios.

147. El derecho de arrastre se refiere a que el concesionario 1 transporta desde A hasta Z, donde transfiere la totalidad de sus vagones al concesionario 2, quien los transporta desde Z hasta B, usando su propia locomotora y tripulación. Véase Glosario.

148. Cofece (2016, pp. 137-141).

149. Cofece (2016, pp. 209-235).

Restricción	Otorgante- Usuario	Vía
Específicos para trenes consolidados y unitarios	Ferromex-KCSM	Árbol Grande-Altamira (Tamps.) Pedro C. Morales-La Silla (NL) Arellano-Chicalote (Ags.) Mariscala-Guadalajara (Gto.-Jal.) Celaya-Silao (Gto.)
	Ferromex-LCD	Sabinas-Ciudad Frontera (Coah.) Torreón-Escalón (Coah.-Dgo.)
	KCSM-Ferromex	Intersección entre vías M y B e intersección entre M y F- Apodaca (NL) Monterrey Carga-Leona (NL) San Juan del Río- Intersección entre líneas A y B (Qro.) Tampico-Árbol Grande y Doña Cecilia (Tamps.) Ramos Arizpe-Encantada (Coah.) Viborillas-Encantada (Coah.)
	LCD-Ferromex	Torreón-Villa Juárez (Coah.-Dgo.)
	Ferrosur-KCSM	Puebla-Oriental (Pue.) Puebla seco-San Lorenzo (Pue.-Hgo.)
	Ferrovalle-Ferrosur	Huehuetoca-Lechería (Méx.) Intersección entre líneas H y SH-Lechería (Mex.) Intersección entre líneas H y SH-Pantaco (Mex.-CDMX)
	FIT-Ferrosur	Medias Aguas-Salina Cruz (Ver.-Oax.)
	Ferrosur-Chiapas Mayab	Coatzacoalcos-Medias Aguas (Ver.)
	Ferrosur-FIT	Medias Aguas-Sayula (Ver.)
Específicos para ciertos productos	Ferromex-KCSM	Pedro C. Morales-La Silla (NL) Viborillas-Huehuetoca (Qro.-Mex.) Celaya-Silao (Gto.)
	Ferromex-LCD	Sabinas-Ciudad Frontera (Coah.) Torreón-Escalón (Coah.-Dgo.)
	LCD-Ferromex	Torreón-Villa Juárez (Coah.-Dgo.)
	Ferrovalle-Ferrosur	Huehuetoca-Lechería (Mex.)
	KCSM-Ferrosur	Santa Fe-Jalapa (Ver.)
	Ferrosur-Chiapas Mayab	Coatzacoalcos-Medias Aguas (Ver.)
Clientes específicos	Ferromex-KCSM	Arellano-Chicalote (Ags.) (Empresa automotriz) Celaya-Silao (Gto.) (Empresa automotriz)

1/ En 2018 la SCT asignó la concesión de la vía Chiapas-Mayab a FIT, incluidos sus derechos de paso.
Fuente: Cofece (2016, p. 209-235), OpenStreetMap (2020), INEGI (2020a), ARTF (2019a).

Entre los derechos de paso que no se usan o se usan poco, y que tienen restricciones para su uso, se encuentra el de KCSM para transitar en la vía de Ferromex en Guanajuato-Jalisco; el de Ferromex para transitar por la vía de KCSM entre Saltillo y Querétaro, así como el derecho de paso de FIT en la vía de Ferrosur que va de El Chapo a Veracruz. Estos derechos de paso son importantes porque dan acceso a toda una ruta y son los de mayor longitud en el sistema, por lo que su utilización incidiría en una mayor competencia. En el Anexo II se detallan las características de todos los derechos de paso existentes, entre ellos los de mayor longitud.

Por lo tanto, a fin de que puedan ser utilizados de manera más eficiente, se propone reformar la LRSF para:

1. Establecer que los derechos de paso que están en los títulos de concesión sean regulados de forma directa por la Agencia, para lo cual podrá emitir definiciones y criterios obligatorios para su uso aplicando sanciones por su incumplimiento

conforme al artículo 21 de la LRSF. Entre ellos, la Agencia podría revisar que los criterios adoptados por los concesionarios para utilizar los derechos de paso que están establecidos en los títulos de concesión no sean restrictivos.

2. Determinar que aquellos derechos que establezca la Agencia, como resultado de una resolución de ausencia de condiciones de competencia emitida por esta Comisión, sean otorgados de manera obligatoria conforme la autoridad lo dicte, en tanto las condiciones de competencia efectiva no cambien.
3. En cuanto a los derechos de paso que se pactan de mutuo acuerdo entre concesionarios, podría facultarse a la Agencia para fungir como árbitro de última instancia en controversias entre concesionarios sobre el alcance y uso de dichos derechos.

También se recomienda reformar la LRSF para que los derechos de paso, vigentes durante la existencia de exclusividades, enlisten los productos a transportar de forma enunciativa y no limitativa. Esta medida daría mayor flexibilidad al establecimiento y uso de nuevos derechos de paso. Asimismo, se recomienda hacer públicos los criterios pactados entre los concesionarios y usuarios del sector.

Finalmente, se recomienda a la Secretaría en acompañamiento con la Agencia, emitir disposiciones generales para reglamentar el artículo 36 de la LRSF, segundo párrafo, de manera que:¹⁵⁰

1. Siempre que el nivel de saturación de los tramos lo permitan, previo análisis de la ARTF, se eliminen las restricciones para que el concesionario visitante pueda realizar paradas intermedias cuando esté utilizando derechos de paso; y
2. Se eliminen las restricciones en los derechos de paso para que el concesionario visitante preste servicios bidireccionales.

Estas modificaciones acotarían interpretaciones restrictivas que hacen los concesionarios sobre los derechos de paso establecidos en sus títulos de concesión y en los convenios firmados entre ellos, motivando su aprovechamiento efectivo para el objetivo que fueron establecidos: lograr el funcionamiento de una red articulada que ofrezca un SPTFC eficiente.

2. Límites en la longitud de los nuevos derechos de paso otorgados a concesionarios con menor extensión de red.

El tercer párrafo del artículo 36 de la LRSF menciona que la longitud total de los derechos de paso que se otorguen a un concesionario no excederá la longitud de las vías otorgadas en concesión, incluyendo los kilómetros de los derechos de paso establecidos en su concesión inicial. De esta manera, dicho artículo restringe la longitud por la que pueden otorgarse nuevos derechos de paso al número de kilómetros originalmente concesionados, menos el número de kilómetros por los que ya se le hubiere otorgado derechos de paso.¹⁵¹

150. El artículo 36, segundo párrafo, de la LRSF establece que: "Cualquier derecho de paso otorgado en términos de este artículo deberá de contemplar la vía, los productos, la longitud y los puntos de origen y destino de los derechos de paso".

151. Esta redacción es confusa y, por lo tanto, perfectible; una forma en la que puede interpretarse es que la longitud máxima de derechos de paso a los que un concesionario pudiera acceder se obtiene de sumar la longitud de los derechos de paso obligatorios otorgados en el título de concesión y la longitud de las vías que tiene concesionadas. Es decir, si una empresa tuviera 1,000 km de vía concesionados y se le otorgaron 250 km en derechos de paso obligatorios en los títulos de concesión podría acceder a 1,250 km de derechos de paso nuevos.

Dado que los derechos de paso tienen el objetivo de permitir el mejor aprovechamiento de la red, la restricción relacionada con la longitud de las vías concesionadas a un solicitante podría no estar directamente relacionada con dicho fin. Además, en un escenario de falta de equidad en el diseño de la red, como el que se ha señalado previamente, esta limitación impacta de manera particular la capacidad de competir de los oferentes con menor longitud de vía concesionada, pues les permite acceder a una menor extensión de derechos de paso.¹⁵²

Por ejemplo, en Canadá, de acuerdo con la sección 138 del *Canada Transportation Act*, se pueden otorgar derechos de paso o *running rights* o imponer a cualquier compañía ferroviaria el ejercicio o restricción de derechos que parezcan justos o deseables teniendo en cuenta el interés público. Para ello, el “Gobernador en Consejo”¹⁵³ deberá estar convencido de que dichos derechos generan eficiencias y ahorros, y no perjudican los intereses comerciales de las compañías involucradas. Es decir, los derechos de paso no están supeditados a términos de longitud o extensión de la red sino a las eficiencias que generen para la red ferroviaria y al interés público.¹⁵⁴

En este sentido, se recomienda evaluar la pertinencia de eliminar el referente a la longitud de los derechos de paso establecida en el tercer párrafo del artículo 36 de la LRSF y, en su caso, establecer y normar criterios de eficiencia y de interés público para otorgarlos (o al menos considerar esto para los concesionarios pequeños).

En tanto no se modifique la Ley, se recomienda que la Agencia calcule de manera no restrictiva la longitud de los derechos de paso actualmente referida en el párrafo tercero del artículo 36 (por ejemplo, que no se considere dentro del conteo de longitud el tráfico de ida y vuelta, o la longitud de recorridos iguales para distintos tipos de carga, entre otros) asegurando que el establecimiento de derechos de paso genere eficiencias y ahorros para el sistema en su conjunto.¹⁵⁵

3. Falta de incentivos de los usuarios para solicitar nuevos derechos de paso.

Conforme a la LFCE, un usuario que identifique la necesidad de establecer nuevos derechos de paso puede solicitar a la Cofece, como parte afectada, que investigue las condiciones de competencia en un trayecto o ruta.¹⁵⁶ En caso de que la Comisión abra la investigación por considerar que la solicitud tiene méritos, el interesado deberá esperar a la resolución final, para que, en su caso, se determine ausencia de competencia y, entonces, la ARTF establezca las condiciones y contraprestaciones de los nuevos derechos dentro de los siguientes 30 días naturales de dicha resolución.¹⁵⁷

En este mismo sentido, el Anexo relativo a los “Derechos de paso y derechos de arrastre obligatorios que el Concesionario otorgará” de algunos títulos de concesión establece la obligación de otorgar derechos de paso a petición de un usuario o usuario potencial, siempre que la Comisión resuelva que no existen condiciones de competencia efectiva en términos del artículo 47 de la LRSF. Si bien el artículo 47 de la LRSF hace referencia al establecimiento de bases de regulación tarifaria por parte de la Agencia, los títulos de concesión establecen que, si la resolución de

152. OECD (2007, p. 10).

153. De acuerdo con la sección 6.1 del Canada Transportation Act el Gobernador en Consejo (Governor in Council) puede emitir regulación que atañe a las compañías de ferrocarril en Canadá. Disponible en: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-10.4/page-1.html#h-54166>. Sección 138 del Canada Transportation Act Siempre que la legislación canadiense, como la Constitución de ese país, mencionan al “Gobernador en Consejo”, se refieren al Gobernador General actuando por y con el asesoramiento del Queen’s Privy Council de Canadá. En la práctica, esto significa que el Gobernador General actúa siguiendo el consejo del Gabinete federal, la rama operativa del Consejo Privado. Consultado en: <https://www.constitutionalstudies.ca/2019/07/governor-in-council/>

154. Sección 138 del Canada Transportation Act. Consultado en: https://www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/04040.html#section2_c_4

La CTA no ha otorgado derechos de paso.

155. Por ejemplo, cuando sea coherente con el interés público, podría considerarse su uso para múltiples productos y sin realizar el conteo de longitud repetidamente para cada producto movilizado.

156. Artículo 96 de la LFCE.

157. De acuerdo con los artículos 36 Bis de la LRSF y 112 Bis del RSF.

la Cofece ocurre cuando hayan transcurrido 20 años de la vigencia de dicho título de concesión, los solicitantes pueden pedir que se establezcan derechos de paso obligatorios en lugar de bases de regulación tarifaria.¹⁵⁸

De esta manera, un usuario o usuario potencial puede solicitar a la Comisión el inicio de una investigación para determinar condiciones de competencia en una ruta o trayecto y que éstos deriven en el establecimiento de nuevos derechos de paso.

Desde la reforma a la LRSF en 2015, que aclara el procedimiento de declaratoria de condiciones de competencia para el otorgamiento de nuevos derechos de paso, la Cofece ha iniciado dos investigaciones, una por denuncia y otra por oficio.^{159, 160}

Con el fin de evitar conflictos entre concesionarios y usuarios durante el transcurso de la investigación, y con la intención de facilitar la movilización de carga interlineal, a partir de la solicitud de los interesados, se sugiere facultar a la Agencia para, establecer en ciertos casos la obligación para que los concesionarios movilicen la carga en vías de dos o más concesionarios a través de una contraprestación mientras se resuelve la declaración de condiciones de competencia de la Cofece.^{161, 162} Lo anterior, bajo ciertas condiciones, por ejemplo, que la Agencia solicite la opinión de la Cofece,¹⁶³ que la distancia desde el origen y/o destino hasta el punto de interconexión sea corta en longitud, y que exista una solicitud por parte de un usuario.

V.3. Tarifas de interconexión elevadas

Los concesionarios podrían tener incentivos a obstaculizar el acceso a sus vías mediante la imposición de tarifas de interconexión elevadas que se reflejen en precios altos para los usuarios finales. Habría que considerar, por ejemplo, el problema de la doble marginalización, es decir, que cada concesionario imponga un margen de ganancia sobre el segmento de la red que administra, cuando la tarifa final se establece de manera no cooperativa. En caso contrario, si el precio de acceso se estableciera de manera cooperativa por ambas empresas, el segundo margen de ganancias podría limitarse, con lo que ambas empresas y los consumidores mejorarían su bienestar.¹⁶⁴ Por ello, las acciones necesarias para aumentar la interconexión de la red e incentivar la competencia intramodal deben de considerar establecer reglas de acceso no discriminatorio y fijar tarifas más cercanas a un nivel competitivo.¹⁶⁵

En este estudio se identificó la necesidad de diseñar una regulación tarifaria que, por un lado, incentive el tráfico interlineal y, por el otro, limite la doble marginalización, en beneficio de los usuarios. Dicha regulación debería favorecer el acceso eficiente a las redes adyacentes, tomando en consideración que los diferentes concesionarios no son simétricos en cuanto al tamaño de las redes que administran, sus costos y las demanda que enfrentan. Además, esta regulación

158. Cofece (2016, pp. 103-104).

159. De acuerdo con la Resolución de la DC-002-2016, el 30 de agosto de 2016 se presentó en la Oficialía de la Cofece, un escrito signado por el representante legal de LCD, en virtud del cual solicitó el inicio de un procedimiento de investigación previsto en el artículo 96 de la LFCE, argumentando la existencia de elementos que hacían suponer la ausencia de condiciones de competencia efectiva en el mercado investigado. Cofece (2016a) p. 3.

160. Acuerdo de inicio de la investigación DC-003-2018. Publicado en el DOF el 18 de septiembre de 2018. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5538187&fecha=18/09/2018&print=true

161. Esta sugerencia es parecida al mecanismo de recíprocal switching, en donde un usuario puede solicitar a una empresa ferroviaria que arrastre su carga hasta un punto de interconexión de la ferroviaria competidora, si el punto de interconexión está a menos de una distancia fija (30 kilómetros en Canadá).

162. Podrían preverse consideraciones para evitar el comportamiento estratégico de los usuarios y que dichas solicitudes conlleven al establecimiento de derechos de paso temporales ineficientes. Por ejemplo, considerarse el pago de una compensación del usuario al concesionario por daños para los casos en los que la resolución de la Cofece determine que las condiciones de competencia no ameritaban un nuevo derecho de paso. Esta determinación del daño podría correr a cargo de la ARTF. De manera que, si la investigación de la Cofece resultara en la imposición de nuevos derechos de paso, el usuario tendría que pagar la contraprestación a quien se lo otorga, y si resultara en un cierre del expediente, podría derivar en el pago por parte del usuario de una compensación al concesionario por el posible daño causado.

163. Al respecto, se podría otorgar un periodo de 30 días similar al que cuenta la Cofece para emitir opiniones o resoluciones en otorgamiento de licencias, concesiones, permisos y análogos de acuerdo con el artículo 98, fracción III, de la LFCE.

164. Decker (2014, p. 161).

165. Véase Armstrong (2002).

debería considerar que los concesionarios ofrecen un servicio que es complementario y no sustituto para los usuarios que necesitan transportar sus productos por dos redes distintas para poder unir su origen con el destino.¹⁶⁶

La regulación vigente considera el principio de libre determinación de tarifas, incluida la de interconexión, salvo cuando se declare la ausencia de competencia o los concesionarios no puedan llegar a un acuerdo entre sí. El artículo 46 de la LRSF establece que las tarifas del SPTFC son determinadas libremente por los concesionarios, en términos que permitan la prestación del servicio en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia. El artículo 170 del RSF menciona que las tarifas fijadas libremente no deberán ser indebidamente discriminatorias, sino que siempre deberán ser las mismas para los usuarios en igualdad de condiciones para servicios comparables.

Lo anterior también es aplicable a las tarifas máximas para prestar el SPTFC, que, de acuerdo con el artículo 46 de la LRSF, deben registrarse previamente ante la Agencia y ser publicadas en medios electrónicos. Las tarifas registradas son las máximas aplicables y, a partir de ellas, los concesionarios pueden otorgar promociones y descuentos a los usuarios con base en los términos y condiciones que establezcan, caso por caso, siempre y cuando estos garanticen que su aplicación sea equitativa y no indebidamente discriminatoria.¹⁶⁷ Las tarifas pactadas entre concesionarios y usuarios están exceptuadas de su registro y publicación, pero deben estar disponibles a petición de la Agencia.¹⁶⁸

De acuerdo con la OECD (2014), en México la tarifa por tonelada-kilómetro para fletes dentro de una misma red es competitiva, en comparación con la cobrada en otros países de Latinoamérica (Tabla 10), pero mayor a la tarifa de los ferrocarriles estadounidenses y canadienses, cuyas tarifas promedio son inferiores a tres centavos por tonelada-kilómetro.

**Tabla 10. Tarifa promedio en América Latina, 2011-2012
(Centavos de dólar por tonelada-kilómetro)**

Empresa ferroviaria	Tarifa
Ferrovía Tereza Cristina (Brasil)	16.2
Perurail (Perú)	9.4
Ferrocarril Central Andino (Perú)	6.5
FerroExpreso Pampeano (Argentina)	5.7
Ferrovía Centro Atlántica (Brasil)	5.4
América Latina Logística (Brasil)	5.1
Ferrocarril del Pacífico (Chile)	4.9
Empresa Ferroviaria Andina (Bolivia)	4.5
Ferrovía Oriental (Bolivia)	4.3
Ferrosur Roca (Argentina)	4.3
Nuevo Central Argentino (Argentina)	3.9
ALL Central (Argentina)	3.8
KCSM (MEX)	3.8
ALL Mesopotámico (Argentina)	3.6
Estrada de Ferro Paraná Oeste (Brasil)	3.3
MRS Logística (Brasil)	3.2
Belgrano Cargas (Argentina)	3.2
Ferromex (México)	3.0

Fuente: OECD (2014, p. 18).

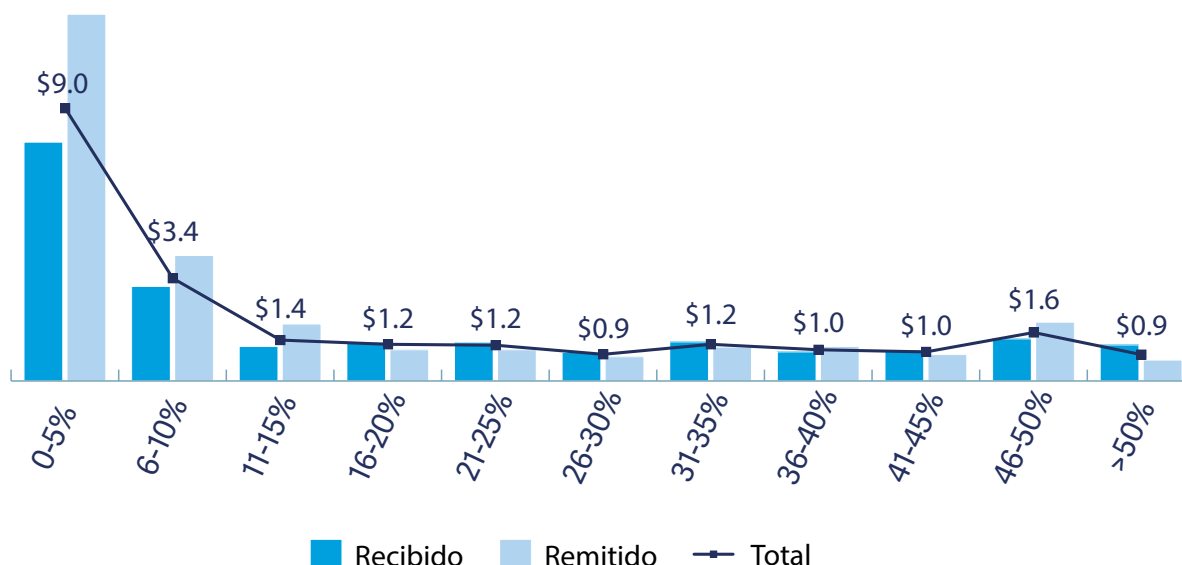
166. Para una discusión sobre el precio de acceso de monopolios adyacentes véase Decker (2015, pp.160-170)

167. Artículo 170 del RSF.

168. Artículo 46, segundo párrafo, de la LRSF.

No obstante, las tarifas interlineales son significativamente más caras. Para fletes que involucren a más de una red, las tarifas cobradas por iniciar o completar 5% de una ruta ("la primera o última milla") son entre 7.4 y 10.7 veces mayores a la tarifa por kilómetro del concesionario que atiende 95% de la ruta restante (Gráfica 10).

Gráfica 10. Tarifas tonelada-kilómetro promedio por porcentaje de la ruta en el tráfico interlineal, 2015 y 2016 (Pesos)



Fuente: Cofece (2016).

El aumento de la tarifa por kilómetro recorrido en distancias cortas se puede explicar por varios factores, entre ellos, la necesidad de internalizar la congestión que generan los recorridos cortos de otros concesionarios en la red propia y el prorrato de costos fijos en trayectos más cortos. No obstante, el encarecimiento de los servicios interlineales entre redes ferroviarias obstaculiza la interconexión y disminuye la competencia intramodal.

A continuación, se exploran algunas opciones de política pública y de reformas al marco normativo para atender el problema de las altas tarifas de interconexión.

1. Necesidad de regular tarifas de última y primera milla.

La facultad de la ARTF para regular tarifas es relevante para proteger a usuarios del SPTFC, cuando las empresas ferroviarias no enfrentan presión por parte de competidores actuales o potenciales dentro del SFM u otros medios de transporte.

Como se explicó, la normativa mexicana prevé libertad tarifaria y mecanismos de regulación ante la ausencia de condiciones de competencia.

Otros países han instrumentado mecanismos para contener las tarifas en el último tramo de la vía. Por ejemplo, el *reciprocal switching* e *interswitching* aplicado en EE.UU. y Canadá, respectivamente, que consiste en una tarifa regulada basada en costos cuando existe un cuello de botella en el origen o destino. Este "mecanismo de conmutación" es un caso especial de derechos de arrastre, en donde un usuario solicita a una empresa ferroviaria que arrastre su carga hasta un punto de interconexión de la ferroviaria competidora si el punto de interconexión está a menos

de una distancia determinada (30 kilómetros en Canadá).¹⁶⁹ Este movimiento está sujeto a tarifas reguladas que deben cubrir, al menos, los costos variables del movimiento. Este mecanismo puede introducir competencia en rutas que son casi paralelas cuando los usuarios solamente tienen acceso a la vía férrea de uno de los concesionarios en el tramo final o inicial de la ruta. La conmutación no implica la introducción de una figura de interconexión nueva, sino imponer una regulación tarifaria sobre la figura existente de derechos de arrastre.

Para adoptar un esquema en este sentido, se recomienda añadir al artículo 47 de la LRSF la facultad a la ARTF de regular las tarifas de última y primera milla para el derecho de arrastre cuando al ferrocarril de un concesionario le falten pocos kilómetros para que llegue a la terminal de destino operada por otro concesionario.¹⁷⁰ La ARTF clasificaría los tramos de “última y primera milla” como cuellos de botella, lo que activaría la regulación tarifaria. Las tarifas que establezca la ARTF deberán apegarse a las mejores prácticas internacionales.

De aplicarse el mecanismo de conmutación, podrían mejorar las condiciones competitivas en diversos nodos. Algunos posibles ejemplos aparecen en la Tabla 11.¹⁷¹ El FIT también se beneficiaría de esta propuesta puesto que le faltan alrededor de 50 kilómetros para llegar a Coatzacoalcos, los cuales están en la concesión de Ferrosur.

Tabla 11. Rutas con opciones de conmutación^{1/}

Ruta ^{2/}	Número de estaciones a las que KCSM podría acceder	Número de estaciones a las que Ferromex podría acceder
Huehuetoca, Mex. – Celaya, Gto.	6	4
Teotihuacán, Méx. – Tlaxco, Pue. – Veracruz, Ver.	10	4
San Francisco de los Romo, Ags. – San Nicolás de los Garza, N.L.	7	11
Cañitas de Felipe Pescador, Zac – Torreón, Coah.	2	2
Tultitlán, Mex. – El Marqués, Qro. – San Nicolás de los Garza, N.L.	1	12
San Francisco de los Romo, Ags. – Ramos Arizpe, Coah.	5	8

1/ En este ejercicio se utiliza el radio de 30 kilómetros usado normalmente en Canadá para la conmutación.

2/ Las rutas están definidas a nivel municipal.

Fuente: ARTF (2019b) y OpenStreetMap (2020).

La ARTF señala, en sus comentarios al documento preliminar, que está elaborando el “*Estudio para incrementar la eficiencia y mejorar la conectividad de las terminales ferroviarias de carga y de los servicios de interconexión*”, con el objetivo de proponer proyectos que eliminen los cuellos de botella en las terminales ferroviarias y en los servicios de interconexión.¹⁷² Este estudio constituye una oportunidad para analizar con detalle la idoneidad del mecanismo de conmutación.

169. En Canadá solamente 5% de los fletes están sujetos a regulación por conmutación (Cairns, 2014, p. 9).

170. El estudio identificó que, de fijarse un radio de 30 kilómetros, la conmutación podría usarse hasta en seis rutas de las redes de Ferromex y KCSM. En Canadá, por ejemplo, no se usa un radio fijo para la conmutación y la distancia puede ser desde 30 hasta 160 kilómetros en las provincias de la pradera (Alberta, Saskatchewan y Manitoba) (CPCS, 2015, p. 7).

171. Cofece (2016, p. 100-102).

172. Respuesta de la ARTF al documento preliminar, p. 2.

2. Inexistencia de un procedimiento para analizar y aprobar las tarifas máximas registradas.

Si bien promover el funcionamiento de una red sin “costuras” necesariamente implica facilitar la solicitud de derechos de paso con la contraprestación correspondiente, también es cierto que regular efectivamente el tráfico interlineal puede reducir las fricciones en la red y favorecer su utilización eficiente.

El marco regulatorio del SPTFC no incluye una definición expresa de tráfico interlineal; no obstante, el artículo 36 Ter de la LRSF contempla que el servicio de transporte de carga puede **referirse a rutas que involucren la participación de más de un concesionario**. Asimismo, el artículo 2, fracción VII, de la LRSF define *Interconexión* como el servicio que comprende **el tráfico interlineal entre concesionarios**, movimientos, traslados y demás acciones necesarias para la continuidad del tráfico ferroviario. En suma, de estos dos artículos podría interpretarse que el tráfico interlineal consiste en la provisión para el usuario del SPTFC en rutas que involucran tramos de más de un concesionario.

De acuerdo con el artículo 36 Ter de la LRSF, cuando el usuario recurre al tráfico interlineal tiene derecho a elegir entre: i) acordar una tarifa de forma independiente con cada concesionario sobre el tramo de ruta que le corresponde, o ii) negociar con el concesionario de origen o de destino el cobro por el total de la ruta.¹⁷³ Esto es equivalente a la Regla 11¹⁷⁴ utilizada en los EE.UU.; no obstante, esta regulación se vuelve menos útil en la medida que los concesionarios con los que el usuario debe negociar tengan poder de mercado, en el sentido de que cada uno puede cobrar la tarifa máxima en la parte que atiende, lo que implica el problema de doble marginalización ya referido. Este encarecimiento de los servicios interlineales entre redes ferroviarias obstaculiza la interconexión, lo que orilla al usuario a optar por el tránsito local.¹⁷⁵

Más aún, ni la LRSF ni el RSF norman el proceso de autorización formal o la imposición de un límite a las tarifas que registran los concesionarios.¹⁷⁶ Adicionalmente, las tarifas pactadas entre concesionarios y usuarios no requieren registrarse. Además, la normativa tampoco establece procedimientos específicos cuando los concesionarios se rehúsan a ofrecer una tarifa por su tramo concesionado, o cuando no se llegue a un acuerdo respecto de la tarifa integrada por el SPTFC interlineal.¹⁷⁷

En suma, los concesionarios tienen amplia posibilidad de cobrar la tarifa máxima que registran ante la Agencia cuando los usuarios recurren al tráfico interlineal. Esto a su vez se traduce en que los usuarios podrían verse obligados a: i) utilizar rutas menos eficientes en términos de longitud o tiempo; ii) acudir a métodos de transporte alternativos, aunque menos eficientes o seguros, o iii) en el caso de la carga cautiva, pagar tarifas más elevadas.

Por lo tanto, primero se recomienda definir claramente en la LRSF qué es el tráfico interlineal. Además, modificar el artículo 47 de la LRSF para especificar que la Agencia podrá regular las tarifas del tráfico interlineal, tanto la final como la de acceso, previa resolución de ausencia de condiciones de la Cofece, cuando los concesionarios se nieguen a ofrecerlas a otros, o cuando sea indebidamente elevada a la luz de la metodología previamente establecida por la ARTF. Adicionalmente, debe facultarse a la ARTF para regular en dichos casos las condiciones de acceso

173. En México, a pesar de esta reforma, los concesionarios a menudo cobran la TUCE en su tramo, es decir, no permiten a los usuarios una negociación de la tarifa.

174. La Regla 11, inciso A, numeral 3, de las Reglas Contables de la Association of American Railroads (2019, p. 21) menciona que “[3]. Se deberá proveer el nombre completo y dirección de facturación de cada empresa responsable por el cobro de tarifas de transporte por cada porción de movimiento de carga más allá del tramo de responsabilidad del transportista de origen”.

175. Cofece (2016, p. 193).

176. Artículo 46 de la LRSF. Las LRSF de 1995 y 2015 pueden consultarse, respectivamente, en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lrsf/LRSF_orig_12may95_ima.pdf y http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lrsf/LRSF_ref01_26ene15.pdf

177. OECD (2020a, p. 19).

para el SPTFC interlineal conforme a la metodología que estime pertinente.¹⁷⁸ Finalmente, se recomienda normar en la Ley el procedimiento de análisis y aprobación de las tarifas máximas registradas.

3. Falta de transparencia sobre cobros no especificados por los concesionarios.

Si bien los concesionarios están obligados a registrar sus tarifas máximas ante la Agencia, la LRSF y el RSF no los obligan a desglosar y señalar los rubros que componen la tarifa final cobrada a los usuarios del SPTFC. Uno de los rubros que componen las tarifas que los usuarios reportan es el *fuel surcharge* o cargo por combustible que responde a las variaciones en los precios de los combustibles.¹⁷⁹ Este sobrecosto debería variar de acuerdo con los costos del diésel —principal combustible utilizado en el SPTFC—, así como con los costos logísticos de su abasto. En la práctica, debido a que la norma no obliga a que se transparente, los usuarios y la Agencia no conocen la magnitud o método de cobro del *fuel surcharge* de forma clara y precisa para todos los concesionarios.¹⁸⁰

La opacidad sobre éste y otros componentes de la tarifa del SPTFC reduce el poder de negociación de los usuarios sobre las tarifas que pagan toda vez que no conocen los conceptos que las componen, la magnitud de cada uno de ellos y cómo éstos se relacionan con los costos de los concesionarios. Esta falta de transparencia facilita el cobro de cargos que podrían elevar las tarifas pagadas por los usuarios, sin que puedan ser identificadas por el regulador para que haga recomendaciones o para que la Cofece, en términos del artículo 46 de la Ley, proceda en términos de sus facultades.

Algo similar sucede con las tarifas del SPTFC interlineal. Cuando se cobra una tarifa integrada, los usuarios podrían desconocer cuál es la tarifa que cobra cada concesionario en cada uno de los tramos de la ruta, lo que les impide comparar alternativas de rutas o medios de transporte. Esto a pesar de que el artículo 36 Ter de la LRSF menciona que, cuando las rutas involucren la participación de más de un concesionario, los usuarios podrán elegir entre una tarifa independiente con cada concesionario o una integral sobre toda la ruta. De acuerdo con las respuestas recibidas en el cuestionario público para elaborar este documento, existen casos en los que el artículo 36 Ter no se aplica, por lo que los usuarios no tienen una idea clara de qué proporción de la tarifa es cobrada por cada concesionario.

Por lo anterior, se recomienda que, con base en el artículo 6 Bis, fracción XVIII, de la LRSF, la ARTF establezca la obligación para que los concesionarios desglosen los conceptos incluidos en la tarifa que cobran a los usuarios conforme a sus costos. Esto podría implementarse a través de un formato de entrega de información.

178. Cabe mencionar que los concesionarios aún con tarifas máximas establecidas por la ARTF podrían afectar a su competidor, por ejemplo, al permitirle el acceso solo en ciertos horarios o bajo condiciones que afecten la eficiencia de su servicio. De ahí la importancia que la ARTF también pueda regular los términos de acceso.

179. Respuesta al cuestionario abierto al público.

180. Ferromex, por ejemplo, publica en su sitio web una escala del porcentaje de ajuste a sus tarifas con base en precio del diésel. Disponible en <https://www.ferromex.com.mx/ajusteCombustibleENG.do>

Esto reduciría la discrecionalidad en cuanto al cobro de conceptos no señalados, indebidos o excesivos. También, esto permitiría a la ARTF considerar todos los cargos realizados por los concesionarios en la determinación de tarifas. De manera que, tanto la Agencia como los usuarios, podrían evaluar la pertinencia del cobro de ciertos conceptos y actuar conforme a lo previsto en la Ley.

En suma, el análisis de los derechos de paso de la sección anterior y de las tarifas de interconexión ponen de manifiesto la necesidad de un cambio regulatorio para establecer condiciones de acceso no discriminatorias a las redes de los diferentes concesionarios y bases de regulación tarifaria que abaraten el tránsito interlineal.

Además, como se explica en el siguiente apartado, el acceso a la información es una de las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de las facultades de las agencias regulatorias.

VI. Factores regulatorios que inhiben la competencia

Algunos de los problemas de competencia identificados en este estudio responden, por lo menos en parte, a ciertos factores normativos que dificultan la tarea regulatoria de la Agencia. Este capítulo ofrece un análisis de los aspectos que podrían mejorarse para contar con un marco normativo que facilite el ejercicio de los mecanismos regulatorios previstos en la Ley, cuya eficaz aplicación es condición necesaria para que el modelo de empresas concesionarias verticalmente integradas adoptado por el país funcione eficientemente. En este sentido, esta sección ofrece recomendaciones orientadas a asegurar que la normativa del sector se aplique y permita al regulador corregir fallas de eficiencia en los tramos o casos en los que se identifiquen.

VI.1. Falta de criterios normativos y sanciones de la Agencia para obtener la información necesaria para su tarea regulatoria.

El acceso a la información es una de las atribuciones más importantes en el ejercicio de las agencias regulatorias. Durante los últimos años, diversos países han implementado un sistema basado en evidencia estadística que les permite disminuir la asimetría de información que naturalmente existe entre el regulador, los regulados y los usuarios del sistema ferroviario.¹⁸¹ En esta línea, la OECD ha señalado en diversas publicaciones la importancia de recolectar y analizar los datos necesarios para formar juicios u opiniones respecto de temas de competencia.¹⁸² Dicha recolección y análisis de información también es indispensable para determinar el nivel de eficiencia con el que opera el sistema ferroviario.

La eficacia de los sistemas regulatorios en EE.UU. y Canadá está apuntalada por la obtención de una amplia gama de información operativa y financiera de la industria ferroviaria.¹⁸³

Al respecto, el Consejo de Transporte Terrestre (STB, por sus siglas en inglés) de EE.UU. cuenta con amplia información sobre el sector ferroviario sin la cual no podría desempeñar sus funciones. Ésta se refiere principalmente a la información contable y operacional presentada ante la autoridad por las empresas ferroviarias. La información contable también se reporta a la Comisión del Mercado de Valores (SEC, por sus siglas en inglés).

181. OECD-FIT (2016).

182. ITF-OECD (2014)

183. OECD-FIT (2016, p. 32).

El STB tiene acceso a información detallada sobre: ingresos, toneladas transportadas, cálculos de toneladas por milla, carga útil y bien transportado, así como los puntos de origen y destino, tipo de vagones y ferrocarril.¹⁸⁴ Con base en dicha información, el STB puede calcular el costo variable estimado para un flete en los casos que se requiera imponer medidas regulatorias. Usualmente, el STB no impone tarifas de oficio y, por lo general, sólo investiga mediante quejas de los usuarios.¹⁸⁵

Para obtener esta información, el STB hace uso de la Forma R-1 (antes Forma A), la cual es la base de la información contable y operacional. Dicha autoridad tiene la facultad de definir el formato y el contenido de la información que tienen que proporcionar los ferrocarriles.¹⁸⁶

En México, el artículo 6 Bis, fracción XVIII, de la LRSF faculta a la Agencia para solicitar a los concesionarios todo tipo de información que permita el ejercicio de sus atribuciones, incluyendo **la relativa a los criterios que utilicen para determinar las tarifas y aplicar descuentos**, información de las vías operadas por cada concesionario, características y condiciones de los convenios celebrados entre concesionarios o entre estos y los usuarios. Adicionalmente, el Reglamento contempla la existencia del Registro Ferroviario Mexicano que tiene por objeto integrar un acervo informativo acerca de los servicios, instalaciones y equipos relacionados con el transporte ferroviario.¹⁸⁷

Sin embargo, no existen penalidades específicas por el incumplimiento en la entrega de información a la autoridad en tiempo y forma. Además, a pesar de contar con facultades para hacerlo, a la fecha la Agencia no ha establecido lineamientos que señalen la información que los concesionarios deberían proporcionar, el formato (nivel de desagregación, moneda, entre otros) y la periodicidad de entrega de la información.

Por lo tanto, la Agencia podría enfrentar dificultades para obtener la información que le permita realizar efectivamente sus tareas regulatorias, entre otras, analizar de manera exhaustiva y periódica las tarifas registradas por los concesionarios y sus componentes. Contar con información suficiente, además de lo relativo a tarifas, le permitiría a la Agencia analizar la operación y eficiencia de la industria en aspectos como:

- a) Estimaciones de resultados y productividad del flujo de tráfico por producto, en el caso del transporte de mercancías.
- b) Análisis de tráfico entre las líneas, así como el impacto en la competencia que pueden tener los acuerdos de acceso y las concentraciones.
- c) Datos de tráfico dentro y entre entidades federativas, para asistir a las legislaturas en la formulación de políticas públicas.
- d) Ubicar las rutas que requieran derechos de paso.
- e) Contar con los elementos necesarios para determinar, conforme a la metodología que estime pertinente, las contraprestaciones por el uso de derechos de paso e interconexión o las bases tarifarias por la prestación del SPTFC, así como, las condiciones de acceso a las vías, en caso de que se determine que no hay condiciones de competencia efectiva.

184. La parte 1250 Railroad performance data reporting del título 49, capítulo X, del Código de Regulaciones Federales de la STB también solicita información como: i) velocidad promedio de los trenes, ii) tiempo promedio semanal de permanencia en el origen y la terminal, iii) promedio semanal de vagones en línea, iv) promedio semanal de trenes retenidos al día, v) media semanal de trenes cargados y vacíos operando en movimiento normal y facturados a un origen o destino, que no se han movido en 48 horas o más, clasificados por tipo de servicio, entre otros. Consultado en: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/49/1250.2>

185. OECD (2013, p. 79).

186. OECD-FIT (2016, p. 34).

187. El artículo 204 del Reglamento establece que el Registro Ferroviario Mexicano contará con las siguientes secciones: I. De las concesiones y los permisos; II. De la infraestructura ferroviaria; III. Del equipo tractivo y de arrastre; IV. De los gravámenes; V. De las tarifas; VI. Clasificación de los servicios de transporte ferroviario; VII. Del reglamento interno de transporte y los horarios; VIII. De las licencias federales ferroviarias; IX. De las pólizas de seguros.

En junio de 2020, la ARTF publicó el documento *Sistema Nacional de Indicadores Ferroviarios 2020*,¹⁸⁸ en el cual reporta el indicador de Relación entre costos de operación e ingresos totales. En ese documento la Agencia reconoce que no cuenta con información desagregada mensualmente para años anteriores a 2018 y, en el caso de Ferromex y Ferrosur, únicamente recibió el valor del indicador y no los datos para calcularlo o contar con su trazabilidad. Es decir, la autoridad no cuenta con información para realizar un análisis exhaustivo para evaluar el desempeño del mercado ni determinar si las tarifas cobradas por los concesionarios podrían resultar elevadas derivado de situaciones de ausencia de competencia.¹⁸⁹

Al respecto, la OECD recomendó que la ARTF entable conversaciones con la STB, la CTA y los concesionarios, a fin de determinar el tipo de información, el formato y los mecanismos mediante los cuales los concesionarios deberían reportar información a la Agencia. En caso de que las negociaciones sobre la entrega de información con los concesionarios no fructifiquen, la OECD recomendó la adecuación del marco normativo para que la entrega sea obligatoria. Con la información obtenida, la ARTF podría adaptar los modelos de costos de EE.UU. y Canadá a las condiciones de México, para desarrollar estimaciones sobre los costos de las actividades ferroviarias requeridas para otorgar derechos de paso e interconexión.¹⁹⁰ Finalmente, recomendó que la Agencia y la SCT trabajen en la elaboración de un modelo de Sistema de Integración Geográfica del SFM que considere los datos origen-destino que reporten los concesionarios con el objetivo de realizar un análisis certero sobre los flujos de mercancías.¹⁹¹

Además, es posible diseñar un formato similar a la Forma R-1 de EE.UU., adecuado a las necesidades del SPTFC, para que la información recolectada sea suficiente y homologada. Junto con el formato, la Agencia deberá establecer los criterios normativos necesarios en materia de entrega de información (periodicidad, desagregación, moneda, entre otros), los cuales podrían quedar asentados en el Reglamento. En conjunto podría establecerse un mecanismo de intercambio de información entre la Agencia y el SAT, de forma que la primera pudiera conocer, por ejemplo, información sobre la facturación de los concesionarios u otra que sea útil para el uso de sus facultades.

En línea con lo anterior, es importante modificar la LRSF para dotar en el artículo 59 a la Agencia con facultades explícitas para sancionar incumplimientos, las cuales consideren la gravedad de la infracción y, en su caso, las reincidencias del concesionario. Las posibles sanciones deben ser suficientes para incentivar la entrega de información en tiempo y forma por parte de los concesionarios; en particular, cuando ésta sea necesaria para analizar la razonabilidad de las tarifas.

VI.2. Ausencia de reglamentación para determinar obligaciones para el uso de las concesiones una vez que venzan las exclusividades.

Los títulos de concesión contemplan un derecho de exclusividad a favor del concesionario. La exclusividad para prestar el SPTFC, como en cualquier otra concesión, se otorga con el fin de que el concesionario pueda garantizar el retorno de capital pagado por el otorgamiento de la concesión correspondiente, más una ganancia razonable. Los títulos tienen dos tipos de exclusividades: sobre la vía férrea y para prestar el SPTFC. Así, el periodo para que un concesionario preste de forma exclusiva el SPTFC en las vías, no es necesariamente el mismo periodo de vigencia del

188. ARTF (2020a).

189. OECD (2020a, p. 48).

190. OECD-FIT (2016, p. 36).

191. OECD-FIT (2016, p. 37).

de la concesión para la administración de la red. Al respecto, prácticamente todos los títulos de concesión otorgados por este último concepto tienen una vigencia mayor a la exclusividad para prestar el SPTFC en las vías férreas (Véase Sección II.3).

En el corto plazo expirarán las exclusividades de algunos concesionarios para prestar el SPTFC (Ferromex en 2038, Ferrosur en 2029, KCSM en 2027 y FIT en 2033). Al terminar la exclusividad de un agente económico para prestar el SPTFC en las vías que tiene concesionadas, éste deberá brindar acceso a dichas vías a otros proveedores del servicio en condiciones que no impliquen violaciones a la LFCE.¹⁹²

Más aún, dado que al terminar la exclusividad y mantener la concesión de las vías existiría una empresa verticalmente integrada que posee un insumo indispensable para proveer el SPTFC (las vías férreas), la ARTF debe regular y supervisar las condiciones en las que se da el acceso a dichas vías con el fin de facilitar que éste se dé en condiciones competitivas, sin perjuicio de las investigaciones que podrían suscitarse si esto no ocurriera.

Lo anterior es relevante, entre otras cuestiones debido a que, de acuerdo con el diagnóstico del capítulo III, el diseño desequilibrado de la red y las diferencias en las fechas de vencimiento de las exclusividades inciden en la desigualdad de las condiciones de acceso a las redes entre concesionarios (Véase Capítulo III).

Por otra parte, las exclusividades se encuentran reguladas únicamente en sus títulos de concesión. Por lo tanto, respetando los derechos adquiridos de los concesionarios actuales, se recomienda normar en la LRSF el periodo máximo por el que pueden concederse las **nuevas exclusividades otorgadas en el futuro** y las condiciones mínimas que deben cumplirse para su otorgamiento y durante su ejercicio.

VI.3. Ausencia de criterios para prorrogar las concesiones y exclusividades.

La LRSF y su Reglamento contemplan la posibilidad de prorrogar la exclusividad bajo criterios ambiguos. De acuerdo con el artículo 11 de la LRSF, la concesión de la vía se otorgará hasta por cincuenta años, y podrá ser prorrogada, en una o varias ocasiones, hasta por un plazo que en total no exceda de cincuenta años. El otorgamiento de la prórroga requiere que el concesionario o asignatario:

- a) haya cumplido con las condiciones previstas en la concesión o asignación que se pretenda prorrogar;
- b) formule la solicitud antes de que inicie la última décima parte del plazo de la concesión o asignación;
- c) acepte las nuevas condiciones que establezca la SCT; y
- d) que haya realizado el mejoramiento de las instalaciones y la calidad de los servicios prestados durante la vigencia de la concesión o asignación.

Los concesionarios deben anexar a los títulos de concesión un plan de negocios que contenga, por lo menos, los programas de inversión, construcción, explotación, conservación y modernización de la infraestructura; las metas de los indicadores de seguridad y eficiencia operativa, administrativa y de atención de los servicios ferroviarios que prestarán a los usuarios.¹⁹³ Las con-

¹⁹². Negar el acceso o establecer condiciones indebidamente anticompetitivas podría implicar violaciones a la LFCE. Además, la Cofece podría aplicar el artículo 94, fracción VII, inciso c) de la LFCE.

¹⁹³. Artículo 15 del RSF.

diciones establecidas en los títulos para prestar el SPTFC pueden ser revisadas o modificadas por acuerdo entre la SCT y cada concesionario conforme a la LRSF, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.¹⁹⁴

De esta manera, si bien el artículo 11 de la LRSF enuncia las condiciones para prorrogar los títulos de concesión, no establece criterios claros para su evaluación; al respecto, si bien dicho artículo establece que para otorgar las prórrogas el concesionario debe haber cumplido con las condiciones previstas en la concesión que se pretenda prorrogar, al no existir criterios claros para el análisis de dicho cumplimiento podría existir amplia discrecionalidad a la SCT en su otorgamiento. Además, las prórrogas sin criterios claramente establecidos podrían repercutir negativamente en los incentivos de los concesionarios a cumplir sus compromisos de inversión en la infraestructura, equipo o mejora del servicio. Más aún, el artículo 11 de la LRSF es omiso en señalar si la evaluación de dichos preceptos corre a cargo de la SCT o la Agencia.

Como resultado, podrían autorizarse ampliaciones de las exclusividades y concesiones que podrían afectar el desarrollo eficiente y competitivo del SFM. Por ejemplo, la ampliación de quince años otorgada a la exclusividad de la línea Tijuana-Tecate al Gobierno de Baja California y de 36 años a la vigencia del título se otorgó aún sin la realización de las inversiones que la sustentaran.¹⁹⁵

La duración de los títulos de concesión y sus condiciones se diseñaron para que los concesionarios recuperaran su inversión durante su vigencia y consideró tanto el valor de la concesión como las tarifas cobradas por el SPTFC. Por tanto, las ampliaciones a la exclusividad o a la vigencia del título de concesión que la SCT efectúe solamente deberían tomar en cuenta las inversiones efectivamente realizadas y que fueran adicionales a las comprometidas originalmente. De igual forma, si un concesionario desea prorrogar su concesión o exclusividad debería cumplirse que las condiciones que ofrezca sean mejores a las que ofrezca un potencial entrante. Cabe señalar que cuando se otorgaron las concesiones no se establecieron compromisos de inversión específicos o una definición sobre la implicación de regresar las vías en buen estado operativo, por lo que al prorrogar las concesiones u otorgar nuevas podrían subsanarse ambos temas.

Por un lado, la posibilidad de obtener una prórroga motiva al concesionario a invertir y prestar el servicio en las mejores condiciones posibles a fin de obtenerla. Por otro lado, retrasa la realización de nuevos concursos, impidiendo una reasignación de la vía al agente económico que pueda ofrecer la mejor propuesta en términos de montos de inversión, eficiencias y tarifas que cobran a los usuarios.¹⁹⁶ En este sentido, resulta conveniente contar con criterios claros, objetivos y transparentes para evaluar la conveniencia de prorrogar una concesión o exclusividad,

194. Artículo 6, fracción II, de la LRSF.

195. Decreto publicado en el DOF el 9 de abril del 2018.

196. OPN-008-2019, p.15. Disponible en: <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V118/1/4961363.pdf>

asegurando que el agente económico que la solicite demuestre la realización de nuevas inversiones y/u ofrecer mejores condiciones que las que ofrezca un potencial agente que, en su caso, muestre interés por el título.

Por ello, es deseable establecer en la LRSF que la evaluación de las prórrogas corresponde a la ARTF, para lo que deberá emitir lineamientos que permitan evaluar sistemáticamente los criterios para otorgar y renovar las concesiones y exclusividades; asimismo conviene especificar que deberá hacer público, en su sitio oficial de Internet, el análisis realizado para otorgarlas o negarlas.

VI.4. Otros cambios normativos que facilitarían el ejercicio de los mecanismos previstos en la Ley ante la ausencia de competencia.

1. Incluir sanciones específicas por la interrupción del servicio.

Conforme al artículo 24 de la LRSF, los servicios ferroviarios deben prestarse a todos los usuarios solicitantes de manera permanente y uniforme. Por ello, tanto el RSF como los títulos de concesión para prestar el STPFC reconocen la necesidad de que los concesionarios garanticen la continuidad del servicio a través de ciertas obligaciones establecidas, tales como la prestación del servicio en condiciones equitativas y no discriminatorias en cuanto a oportunidad, calidad y precio.¹⁹⁷

Al respecto, de acuerdo con la Ley, el SPTFC podrá interrumpirse total o parcialmente, previa autorización de la SCT, bajo las siguientes causas: i) ausencia de condiciones de seguridad pública que no permitan llevar a cabo la prestación del servicio; ii) casos fortuitos o de fuerza mayor; iii) falta de pago de las tarifas pactadas con el usuario, y iv) las demás que se establezcan en la LRSF.¹⁹⁸

Por su parte, el artículo 21 de la LRSF señala las causales por las cuales las concesiones y los permisos pueden revocarse; específicamente, la fracción IV, contempla como causal de revocación que el concesionario interrumpa la operación de la vía férrea o la prestación del servicio, total o parcialmente, salvo los casos expresamente permitidos por la Ley, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas. La fracción V de este artículo establece como causal de revocación ejecutar u omitir acciones que tengan como resultado impedir o limitar de forma injustificada el uso de los servicios de interconexión o de terminal, los derechos de paso o los derechos de arrastre obligatorios establecidos en la LRSF.

Ahora bien, el artículo 21 de la LRSF también menciona que, para que la SCT llegue a revocar a un concesionario su título por impedir o limitar el uso de los servicios de interconexión o por interrumpir la vía férrea injustificadamente, es necesario que haya sido sancionado tres veces por el mismo motivo en un periodo de cinco años.

Sin embargo, el artículo 59 de la Ley no sanciona la falta de provisión de servicios de interconexión ni la interrupción del SPTFC. Esto dificulta la revocación de los títulos por estos supuestos, dado que no existen resoluciones que sancionen por ellos.

197. Artículo 24 de la LRSF.

198. Artículo 24 de la LRSF.

En este sentido, se recomienda incluir, en las fracciones del artículo 59 de la Ley, sanciones por no proveer el servicio de interconexión o interrumpir de forma injustificada el SPTFC.¹⁹⁹

Asimismo, se sugiere considerar en la normativa como interrupciones al SPTFC, por ejemplo, los siguientes: i) interrupción o negativa entre concesionarios para brindar el servicio de interconexión solicitado (derecho de paso, arrastre, terminal o SPTFC interlineal); ii) interrupción o negativa entre concesionarios de cualquier otro servicio asociado a la interconexión (patios); iii) interrupción o negativa al acceso entre concesionarios a cualquier infraestructura necesaria para la correcta provisión del servicio de interconexión; iv) interrupción o negativa del concesionario a la prestación del SPTFC para el usuario final, y v) el acuerdo entre concesionarios para no brindar el servicio de interconexión.²⁰⁰

Establecer criterios rigurosos de lo que constituyen interrupciones al SPTFC y considerar sanciones por ello fomentaría la eficiencia y continuidad del servicio. Lo anterior debido a que los concesionarios tendrían mayores incentivos para prestar el servicio, toda vez que las interrupciones son consideradas como causales de revocación del título de concesión.

2. Prever explícitamente sanciones para el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Reglamento.

El artículo 6 Bis de la LRSF faculta a la ARTF para sancionar las infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, el incumplimiento a lo dispuesto en los títulos de concesión o las resoluciones, medidas, lineamientos o disposiciones emitidas por la propia Agencia. Por su parte, el artículo 59 de la LRSF considera diez causales de infracción y establece los montos correspondientes a cada una de ellas. Además, la fracción XI de dicho artículo faculta a la ARTF para sancionar cualquier otra infracción a la Ley con multa de 100 a 5 mil salarios mínimos.

El Reglamento norma diversas obligaciones de los concesionarios.^{201, 202} No obstante, el incumplimiento de estas obligaciones no está ligado claramente a las infracciones contenidas en el artículo 59 de la Ley, lo que podría dificultar su sanción.²⁰³

Por otro lado, dado que la ARTF carece de facultades para imponer sanciones como medidas de apremio, la efectividad de sus decisiones intraprocesales está limitada.

Por lo tanto, se recomienda modificar el artículo 59 de la Ley para incluir explícitamente en sus fracciones sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la LRSF que están normadas en el Reglamento. Además, se recomienda establecer en la LRSF sanciones como medida de apremio por incumplimientos en los procedimientos de la Agencia.

Fortalecer el sistema de sanciones vigente permitiría a la Agencia una mejor aplicación del marco normativo con el objetivo de garantizar que el SPTFC se preste en los términos establecidos en el mismo y se cumplan las obligaciones establecidas en los diversos instrumentos normativos.

199. No se omite señalar que, conforme a la LFCE, impedir el acceso a las vías, puede -bajo ciertas condiciones- constituir una Práctica Monopólica Relativa.

200. Como se mencionó, estos acuerdos podrían ser investigados como violaciones al artículo 53 de la LFCE por lo que su inclusión como interrupción del servicio podría facilitar su identificación y sanción.

201. Por ejemplo, el artículo 66 del RSF establece la obligación de que "Los concesionarios deberán llevar un registro de las solicitudes de transporte de carga que les presenten, el cual deberá contener, por lo menos, el nombre del solicitante y la fecha de presentación de la solicitud. Dicho registro estará a disposición de los usuarios".

202. Por ejemplo, el artículo 70 del RSF establece la obligación de que "Los concesionarios y permisionarios deberán informar en forma expedita a los usuarios que lo soliciten, la ubicación de su carga desde que sea recibida hasta su entrega al consignatario, atendiendo al tipo de sistema de control de tránsito de trenes con que cuenten".

203. El artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que las sanciones deberán de estar establecidas en las leyes respectivas.

3. Conferir exclusivamente a la Agencia las facultades que actualmente se duplican con las de la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal (DGDFM).

De conformidad con el decreto por el cual se creó la ARTF, ésta tiene por objeto regular, promover, vigilar y verificar la construcción, operación, explotación, conservación, mantenimiento de la infraestructura ferroviaria y la prestación del servicio público de transporte ferroviario y de sus servicios auxiliares, garantizar la interconexión en las vías férreas cuando sean vías generales de comunicación, fomentar la interrelación de las terminales ferroviarias con la operación multimodal, así como imponer sanciones.²⁰⁴

De manera concordante, conforme al artículo 23, fracción XV, del RISCT, faculta a la DGDFM para verificar el cumplimiento de las concesiones, asignaciones, permisos y autorizaciones por parte de los concesionarios, asignatarios y permisionarios y autorizados en materia ferroviaria, de transporte multimodal y de servicio de maniobras en zonas federales terrestres ferroviarias. Además, conforme a la fracción XI del mismo artículo la DGDFM está facultada para otorgar, modificar o revocar los permisos y autorizaciones para operar el transporte multimodal, así como respecto de la prestación de los servicios auxiliares. Esto implica que las facultades conferidas a la DGDFM podrían invadir las de carácter regulatorio de la ARTF.

El traslape de facultades entre la ARTF y la DGDFM genera problemas competenciales y discrepancia de objetivos que podrían afectar el funcionamiento del sistema ferroviario.²⁰⁵ Asimismo, la falta de separación en las funciones de cada autoridad genera incertidumbre jurídica para los concesionarios, que como regulados deben responder ante ambas instituciones.²⁰⁶

Por lo anterior, se recomienda eliminar del artículo 23 del RISCT las facultades regulatorias conferidas a la DGDFM que se duplican con aquellas de la Agencia, entre ellas las contenidas en las fracciones XI y XV con el objetivo de establecerlas en la LRSF, de tal manera que la Agencia sea la única autoridad en materia regulatoria. Incluso éstas también podrían incluirse explícitamente en la LRSF como facultades de la Agencia.

La separación de las atribuciones conferidas a la Agencia y la DGDFM evitaría conflictos competenciales entre estas instituciones y permitiría a cada autoridad desarrollar sus objetivos de una forma más focalizada.

VII. Conclusiones

La apertura a la participación de privados en el SFM resultó en aumentos significativos en su productividad, modesta inversión en infraestructura, cierto incremento en la participación en la carga transportada y, de manera importante, liberó a las finanzas públicas de subsidios crecientes para mantener la operación del servicio.

No obstante, este estudio muestra que la competencia intramodal en el SFM es escasa, que la red opera de manera desarticulada y que la oferta del SPTFC está concentrada en dos grupos económicos. Ello se explica, por lo menos parcialmente, por:

204. Artículo 2 del Decreto publicado en el DOF el 18 de agosto de 2016. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5448476&fecha=18/08/2016

205. El tercer informe anual de actividades de la ARTF (2019) incluye en su apartado "Visión y Objetivos" la "coordinación con SST, DGDFM, otras áreas de la SCT, del Gobierno de México y autoridades locales". Consultado en: https://drive.google.com/file/d/1Y8rZTRPk-_TaaHiOkMVR_ee4o-tNLDcK/view

206. En este sentido, la OECD (2017) alude a la separación de facultades en el sector de las telecomunicaciones y radiodifusión, ya que mientras el Instituto Federal de Telecomunicaciones funge como el regulador del sector las tareas SCT están orientadas a la promoción del mercado.

1. El diseño original de la red presenta asimetrías en el acceso de los concesionarios a la mayoría de los nodos más importantes en cuanto al volumen de carga.
2. Las deficiencias del diseño regulatorio que dificulta o desmotiva el aprovechamiento de los derechos de paso existentes y la creación de nuevos.
3. Los cuellos de botella en algunos segmentos de la red, quedándose los concesionarios a pocos kilómetros de alcanzar un nodo importante.
4. Las elevadas tarifas de interconexión en la “primera y última millas” en fletes que involucran a más de una red, debido a las deficiencias normativas para regularlas en los casos que sea necesario hacerlo, lo que encarece los servicios interlineales entre redes ferroviarias y obstaculiza la interconexión.
5. La falta de información suficiente que enfrenta la ARTF para ejercer su tarea regulatoria derivado de la falta de lineamientos para entregarla o de criterios para determinar su periodicidad y desagregación, así como de sanciones explícitas para el incumplimiento en su entrega, y
6. La falta de criterios claros para interpretar las exclusividades y prorrogar las concesiones, en donde se asegure que las prórrogas se otorgan por la realización de nuevas inversiones y demostrar que se ofrecen mejores condiciones de servicio que un potencial agente que muestre interés por el título de concesión.

Al respecto, este documento recomienda aprovechar el próximo vencimiento de las concesiones y exclusividades para que la SCT y la ARTF planeen e inicien un rediseño o reconfiguración de la red. Las nuevas concesiones deberían otorgarse bajo un esquema de licitaciones que incremente la competencia **por el mercado**. En su caso, la prórroga de concesiones o exclusividades debe llevarse a cabo con base en criterios claros, objetivos y transparentes para evaluar su conveniencia en favor de la eficiencia de la red. El agente económico que solicite la prórroga deberá demostrar la realización de nuevas inversiones u ofrecer mejores condiciones que las que ofrezca otro agente económico con interés por el título. Puesto que las actuales concesiones no vencen al mismo tiempo, será necesario diseñar un mecanismo de transición para que la operación del sistema no se vea afectada. Para ello, se requiere elaborar, con la colaboración de todos los involucrados, una hoja de ruta para rediseñar las redes conforme vayan venciendo las concesiones, a fin de crear un sistema ferroviario más equilibrado y con acceso equitativo a los nodos más relevantes por parte de todos los concesionarios.

Si bien en el mediano y largo plazos es posible iniciar el rediseño de la red conforme vayan venciendo las exclusividades y las concesiones, además es necesario que los reguladores del sector modifiquen la regulación en el corto plazo, para asegurar que los marcos regulatorio e institucional del sector permitan el funcionamiento del SFM en condiciones de eficiencia, conforme al modelo de integración vertical elegido por el país. Las recomendaciones regulatorias contenidas en este documento están orientadas, principalmente a: (i) asegurar el aprovechamiento de los derechos de paso existentes y facilitar el establecimiento de nuevos; (ii) facilitar la regulación de tarifas en los casos que se determine la necesidad de hacerlo, y (iii) fortalecer el diseño institucional de la ARTF.

El alcance del presente estudio no aborda temas como: i) la inseguridad (robos, vandalismo y bloqueos); ii) las posibles disparidades entre el autotransporte y el ferrocarril derivadas de, por ejemplo, otorgamiento de subsidios al diésel, horarios de conducción no regulados y cargas máximas no supervisadas, y iii) el crecimiento en zonas urbanas que pudiese afectar la operabilidad de las vías férreas. No obstante, el análisis de estos temas también podría incidir en la eficiencia del sistema ferroviario mexicano.

Faltan más de dos décadas para que venzan las vigencias de las concesiones. En tanto el rediseño de la red no se logre, la Comisión considera que la aplicación de las recomendaciones contenidas en este documento mejoraría la situación actual.

VIII. Listado de recomendaciones

Este capítulo recapitula las recomendaciones expuestas a lo largo del documento, las cuales se agrupan en cuatro vertientes:

1. Reconfigurar la red del sistema ferroviario cuando venzan las actuales concesiones.
2. Eliminar los obstáculos para aprovechar los derechos de paso existentes y crear nuevos.
3. Eliminar los cuellos de botella en el sistema ferroviario a través de promover los servicios interlineales.
4. Fortalecer el diseño institucional de la ARTF.

VIII.1. Reconfiguración de la red (véanse secciones V.1, VI.2 y VI.3)

- R. 1. Que la SCT elabore una hoja de ruta para rediseñar las redes cuando venzan las actuales concesiones. El objetivo debe ser crear un sistema ferroviario más equilibrado entre los diferentes concesionarios, proporcionándoles un acceso más equitativo a los nodos y corredores más relevantes (Sección V.1).
- R. 2. En el nuevo diseño de la red, la SCT debe valorar que la duración de las exclusividades no coloque a algunos concesionarios en situación de desventaja respecto a otros, como ocurre actualmente con la LCD y el FIT frente a Ferromex y Ferrosur, respectivamente (Sección V.1).
- R. 3. La SCT debe establecer terminales ferroviarias administradas por más de un concesionario bajo un esquema similar a Ferrovalle en otros nodos importantes donde confluye más de un concesionario, a fin de que los concesionarios tengan un acceso equitativo y no discriminatorio en esos puntos (Sección V.1).
- R. 4. Las obligaciones establecidas en los nuevos títulos de concesión deben incluir los compromisos de inversión, pero también considerar las nuevas reglas para el otorgamiento y uso de los derechos de paso y la regulación tarifaria (Sección V.1).
- R. 5. Que la ARTF regule y supervise las condiciones para el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a las vías cuya exclusividad haya vencido (Sección VI.2).
- R. 6. Establecer en la LRSF que la evaluación de las prórrogas de las concesiones y exclusividades corresponde a la ARTF y que ésta emita lineamientos que permitan una evaluación sistemática de los criterios para otorgar y renovar las concesiones y exclusividades. Asimismo, la ARTF deberá publicar en su sitio oficial de internet los análisis para su otorgamiento o negativa (Sección VI.3).

VIII.2. Eliminar los obstáculos para aprovechar los derechos de paso existentes y crear nuevos (véase sección V.2)

- R. 7. Establecer una nueva regulación que brinde condiciones de acceso no discriminatorias a las redes de los diferentes concesionarios. La regulación también deberá considerar las condiciones bajo las cuales se otorga el acceso al concesionario entrante, con el fin de mantener un estándar de calidad. Ello con el fin de evitar que el concesionario que otorga el acceso disuada la entrada a su red a través de un deterioro de la calidad del servicio (Sección V.2).
- R. 8. Que la ARTF diseñe una regulación tarifaria, caso por caso, que incentive el tráfico interlineal. Esta regulación debe instrumentarse de tal manera que los derechos de paso sean otorgados a un concesionario igual o más eficiente que el concesionario otorgante. (Sección V.2).
- R. 9. Reformar la LRSF para: (i) establecer que los derechos de paso que están en los títulos de concesión serán regulados de forma directa por la Agencia, para los cuales podrá emitir definiciones y criterios obligatorios para su uso; (ii) determinar que aquellos derechos que establezca la Agencia, una vez emitida la resolución de la Cofece sobre ausencia de condiciones de competencia efectiva, deberán ser otorgados de manera obligatoria para lo que la Agencia escuchará a las partes, determinará contraprestaciones conforme a principios internacionalmente reconocidos y podrá solicitar la opinión de la Cofece; (iii) facultar a la Agencia para fungir como árbitro de última instancia en controversias entre concesionarios sobre el alcance y uso de derechos de paso (Sección V.2).
- R. 10. Que la Secretaría en acompañamiento con la Agencia, emita disposiciones generales para reglamentar el artículo 36 de la LRSF, segundo párrafo, de manera que:
 - a) Siempre que el nivel de saturación de los tramos lo permitan, previo análisis de la ARTF, se eliminen las restricciones para que el concesionario visitante pueda realizar paradas intermedias cuando esté utilizando derechos de paso (Sección V.2).
 - b) Se eliminen las restricciones en los derechos de paso para que el concesionario visitante preste servicios bidireccionales (Sección V.2).
- R. 11. Evaluar la pertinencia de eliminar el referente a la longitud de los derechos de paso establecido en el tercer párrafo del artículo 36 de la LRSF y en su caso establecer y normar criterios de eficiencia y de interés público para otorgarlos (o al menos considerar esto para los concesionarios pequeños) (Sección V.2).
- R. 12. Facultar a la Agencia para que, cuando exista una solicitud de un usuario o concesionario de iniciar una declaratoria de condiciones de competencia de la Cofece, y si así lo solicita la parte afectada, la Agencia pueda establecer una obligación para que los concesionarios movilicen la carga en vías de dos o más concesionarios a través de una contraprestación, mientras esta se resuelve, previo una opinión de la Cofece. (Sección V.2).

VIII.3. Eliminar los cuellos de botella en el SFM a través de promover los servicios interlineales (véanse secciones V.3 y VI.4)

- R. 13. Establecer un mecanismo de conmutación (*interswitching*) similar al observado en EE.UU. y Canadá. Este consistiría en añadir al artículo 47 de la LRSF la facultad para que la ARTF regule las tarifas de última y primera milla para el derecho de arrastre cuando al ferrocarril de un concesionario le falten pocos kilómetros para que llegue a la terminal de destino operada por otro concesionario. La ARTF clasificaría los tramos de “última y primera milla” como cuellos de botella, lo que activaría la regulación tarifaria. Las tarifas que establezca la ARTF deberán apegarse a las mejores prácticas internacionales (Sección V.3).
- R. 14. Con base en el artículo 6 Bis, fracción XVIII, de la LRSF, que la ARTF emita una metodología para la evaluación de las tarifas máximas del SPTFC (Sección V.3).
- R. 15. Incluir en la LRSF una definición de tráfico interlineal para brindar certidumbre jurídica (Sección V.3).
- R. 16. Modificar el artículo 47 de la LRSF para especificar que la Agencia podrá regular tarifas del SPTFC interlineal cuando los concesionarios se nieguen a ofrecer una tarifa o cuando ésta sea indebidamente elevada, conforme a la metodología establecida por la ARTF (Sección V.3).
- R. 17. Con base en el artículo 6 Bis, fracción XVIII, de la LRSF, que la ARTF establezca la obligación de que los concesionarios desglosen los conceptos incluidos en las tarifas cobradas a los usuarios conforme a sus costos. Además de facultarla para establecer los lineamientos que deberán seguirse para la facturación de las tarifas del SPTFC (Sección V.3).
- R. 18. Incluir en el artículo 59 de la LRSF sanciones por no proveer el servicio de interconexión o interrumpir el servicio del SPTFC de forma injustificada (Sección VI.4).
- R. 19. Modificar el artículo 21 de la LRSF para establecer como interrupciones otras faltas en la prestación del servicio (Sección VI.4).

VIII.4. Fortalecer el diseño institucional de la ARTF (véanse secciones V.3, VI.1 y VI.4)

- R. 20. Modificar el artículo 59 de la LRSF para dotar a la Agencia con facultades explícitas para sancionar la falta de entrega de información por parte de los concesionarios (Sección VI.1).
- R. 21. Con base en el artículo 6 Bis, fracción XVIII, de la LRSF, que la Agencia diseñe un formato para que la información que entreguen los concesionarios sea clara, suficiente y homologada. Además, la ARTF deberá establecer los criterios normativos necesarios en materia de entrega de información (periodicidad, desagregación, moneda, entre otros) (Sección V.3).
- R. 22. Evaluar una posible colaboración entre la ARTF y el SAT con el fin de compartir información relativa al SFM (Sección VI.1).
- R. 23. Modificar el artículo 59 de la Ley para incluir explícitamente en sus fracciones sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la LRSF que están normadas en el Reglamento. (Sección VI.4).

- R. 24. Facultar a la Agencia para imponer sanciones como medidas de apremio con el objetivo de incrementar y facilitar el efecto de sus decisiones intraprocesales (Sección VI.4).
- R. 25. Eliminar del artículo 23 del RISCT las facultades regulatorias conferidas a la DGDFM que se dupliquen con las de la ARTF, entre ellas las contenidas en las fracciones XV y XI (Sección VI.4).

REFERENCIAS

- Affuso, L., y Newbery, D. (2002). The Impact of Contractual and Structural Arrangements on a Vertically Separated Railway. *Economic and Social Review*, 33, 1, pp. 83-92.
- Altos Hornos de México (2020). Minera del norte. Unidad Minosa, Unidad Micare. Disponible en: <https://www.ahmsa.com/sobrehmsa/subsidiarias/minosa/minosa.html>
- Allen, J.G. y Newmark, G.L. (2019). Sustainability without subsidy: Public case for vertically integrated rail oligopolies for freight. *Transportation Research Record*. Vol. 2673 (2): 204-214.
- Armstrong (2002). Two-way interconnection and the collusive role of the access charge. *Information Economics and Policy*. 16 (3)pp. 375-290. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/222837828_Armstrong_M_Network_Interconnection_with_Asymmetric_Networks_and_Heterogeneous_Calling_Patterns_Information_Economics_and_Policy_16_375-390
- ARTF (2019a). Anuario Estadístico ferroviario 2018. Agencia Reguladora de Transporte Ferroviario. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1-CS89lgCVzngLRgvfW4FYgilPBhJ-PSQ/view>
- ARTF (2019b). Matrices origen-destino por concesionario (inéditas). Agencia Reguladora de Transporte Ferroviario.
- ARTF (2019c). Anuario Estadístico ferroviario 2019. Agencia Reguladora de Transporte Ferroviario. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/574090/Anuario_Estadistico_Ferroviano_2019__2_.pdf
- ARTF (2020a). Sistema nacional de indicadores ferroviarios. Disponible en: <https://www.gob.mx/artf/documentos/sistema-nacional-de-indicadores-ferroviarios>
- ARTF (2020b). Reporte de Seguridad Sistema Ferroviario Mexicano. Segundo trimestre 2020. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/569829/ARTF_Reporte_de_Seguridad_2T_2020_.pdf
- ARTF (2020c). Anuario Estadístico ferroviario 2019. Agencia Reguladora de Transporte Ferroviario. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/574090/Anuario_Estadistico_Ferroviano_2019__2_.pdf
- Association of American Railroads (2019). Railway Accounting Rules. Disponible en: <https://public.railinc.com/sites/default/files/documents/RAR.pdf>
- Auriol, E. y Laffont, J. (1992). Regulation by Duopoly. *IDEI Working Papers 20*, Institut d'Économie Industrielle (IDEI), Toulouse. Disponible en: <https://econpapers.repec.org/paper/ideiwpaper/770.htm>
- Banco Mundial (2017). La Reforma de los Ferrocarriles: Manual para Mejorar el Rendimiento del Sector Ferroviario. Disponible en: <https://olc.worldbank.org/system/files/Full%20Spanish%20Toolkit.pdf>
- Bastos, F. (2013). U.S. and European freight railways: the differences that matter. *Journal of the Transportation Research Forum*, 52(2), pp. 65-84.
- Bepat (2017). A comparison of road and rail transport for the benefit of the independent timber growers of natal cooperative timbers. University of South Africa. Disponible en <https://core.ac.uk/download/pdf/95521601.pdf>
- Bitzan, J.D. (2003). Railroad cost and competition. The implications of introducing competition to railroad networks. *Journal of Transport Economics and Policy*. Vol. 37, Part 2, pp. 201-225.
- BNSF (2019). 2018 Annual Review. Disponible en: <https://www.bnsf.com/about-bnsf/bnsf-review/2018/pdf/2018-annualreview.pdf>
- BP (2019). Statistical Review of World Energy 2019. Disponible en: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>

- Breen, D. (2004). The Union Pacific/Southern Pacific rail merger: a retrospective on merger benefits. *Review of Network Economics*, 3(3), pp. 283-322.
- BTS (2018). Bureau of Transportation Statistics (2018). 2017 CFS preliminary data. Consultado en varias fechas en: <https://www.bts.gov/surveys/commodity-flow-survey/2017-cfs-preliminary-data>
- Bundesnetzagentur (2019). Railway Market Analysis 2019. Germany. Disponible en: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/EN/BNetzA/PressSection/Reports-Publications/2019/RailwayMarketAnalysis2019.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- Cairns, M. (2014). Regulation of freight rail in Canada. Disponible en: http://onlinepubs.trb.org/onlinepubs/sp/regulation_of_freight_rail_in_canada_cairns.pdf
- Cámara de Diputados, (2017). Iniciativa con proyecto de decreto de los diputados Daniel Torres Cantú y Waldo Fernández González por el que se reforman diversos artículos a la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (LXIII/2SR-15/72467). Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/72467
- Cofece (2016). Dictamen preliminar y expediente DC-002-2016. Disponible en: https://www.cofece.mx/cofece/images/AI/Dictamen_DC-002-2016.pdf.
- Cofece (2016a). Resolución del expediente DC-002-2016. Disponible en:
- <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Declaratorias/V83/7/4147250.pdf>
- Cofece (2018). Dictamen preliminar y expediente DC-003-2018. Disponible en: <https://resoluciones.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Declaratorias/V116/1/5060375.pdf>
- Concamin (2020). Nota publicada el 06 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.concamin.org.mx/prensa/sala/concamin/noticias/5e665766013d2700195666bc>
- Cowie, J. (2010). *The economics of transport. A Theoretical and applied perspective*. Great Britain: Routledge.
- CPCS (2015). Comparison of Canadian and United States rail economic regulations. Disponible en: https://www.tc.gc.ca/eng/ctareview2014/pdf/Railway_Association_of_Canada/Appendix_C_-_Canada_US_Rail_Economic_Regulations_Comparison.pdf
- CSX (2019). 2018 Annual Report. Disponible en: https://s2.q4cdn.com/859568992/files/annual/CSX_2018-Annual-Report.pdf
- De Rus, G., Campos, J. y G. Nombela (2003). *Economía del transporte*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Decker, C. (2014). *Modern economic regulation: An introduction to theory and practice*. Cambridge University Press.
- Diario Oficial de la Federación (02 de marzo de 1995). "Decreto por el que se declara reformado el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4870131&fecha=02/03/1995&cod_diario=209012
- Diario Oficial de la Federación (04 de junio del 2001). "Decreto por el que se extingue el organismo público descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México y se abroga su Ley Orgánica". Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=763792&fecha=04/06/2001
- Diario Oficial de la Federación (26 de enero del 2015). "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario". Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5379469&fecha=26/01/2015
- Diario Oficial de la Federación (08 de junio del 2016). "DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de las Leyes de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, de Puertos, de Aeropuertos, y Reglamentaria del Servicio Ferroviario". Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5440516&fecha=08/06/2016

- Diario Oficial de la Federación (18 de agosto del 2016). "Decreto por el que se crea la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte". Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5448476&fecha=18/08/2016
- Diario Oficial de la Federación (12 de septiembre del 2016). "Extracto del Acuerdo por el que la autoridad investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica inicia la investigación a fin de determinar si existe competencia efectiva en el mercado de los servicios de interconexión, derechos de paso y derechos de arrastre utilizados para prestar el servicio público de transporte ferroviario de carga en el territorio nacional, identificada bajo el número de expediente DC-002-2016". Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5452264&fecha=12/09/2016
- Diario Oficial de la Federación (26 de abril del 2017). "Modificación al Título de Concesión otorgado en favor de Ferrocarril Pacífico-Norte, S.A de C.V., hoy Ferrocarril Mexicano S.A de C.V.". Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5480761&fecha=26/04/2017
- Diario Oficial de la Federación (23 de febrero del 2018). "Modificación al Título de Asignación otorgado en favor de la empresa de participación estatal mayoritaria Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec". Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5514222&fecha=23/02/2018
- Diario Oficial de la Federación (9 de abril del 2018). "Modificación al Título de Asignación en materia ferroviaria otorgado el 31 de octubre de 2001, por el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en favor del Estado de Baja California". Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5518366&fecha=09/04/2018
- Diario Oficial de la Federación (24 de abril del 2018). "Decreto por el que se reforma el artículo 46 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario". Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5520491&fecha=24/04/2018
- Diario Oficial de la Federación (18 de septiembre del 2018). "EXTRACTO del Acuerdo por el que la Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica inicia la investigación de oficio a fin de determinar si existen condiciones de competencia efectiva en el servicio público de transporte ferroviario de carga de productos químicos y/o petroquímicos en rutas con origen y/o destino en la zona sur del Estado de Veracruz, identificada bajo el número de expediente DC-003-2018". Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5538187&fecha=18/09/2018&print=true
- Economides, N. y White, L. J. (1995). Access and interconnection pricing: how efficient is the "efficient component pricing rule"? *The Antitrust Bulletin*. Stern School of Business, New York University, NY. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/43021748.pdf>
- El Diario (2021). Nota publicada el 02 de abril de 2021. Disponible en: <https://diario.mx/economia/restan-bloqueos-participacion-al-tren-20210401-1779254.html>
- El Economista (2021). Nota publicada el 12 de marzo de 2016. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/estados/Alistan-Libramiento-Ferroviario-de-Monterrey-para-el-tercer-trimestre-del-ano-20210519-0096.html>
- El Horizonte (2016). Nota publicada el 19 de mayo de 2021. Disponible en: <https://d.elhorizonte.mx/local/trenes-incumplen-siguen-en-la-ciudad/1698314>
- Eurocoal (2017). Coal in Europe 2017. European Association for Coal and Lignite. Consultado en: <https://euracoal.eu/info/euracoal-eu-statistics/>
- FAO (2019). FAOSTAT. Food and Agriculture Organization Corporate Statistical Database. Consultado en: <http://www.fao.org/faostat/es/#data>.
- Ferromex (2018). Reporte Anual de Ferromex 2018. Disponible en https://www.ferromex.com.mx/pdf/reportes-anuales/Reporte_Anual_2018.pdf
- Ferromex (2019). Reporte Anual de Ferromex 2019. Disponible en https://www.ferromex.com.mx/pdf/reportes-anuales/Reporte_Anual_2019.pdf

- Friedlaender, A.F. (1992). Coal rates and revenue adequacy in a quasi-regulated rail industry. *Rand Journal of Economics*. 23:376-94.
- Galetovic, A. y Sanhueza, R. (2009). Vertical Mergers and Competition with a Regulated Bottleneck Monopoly. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, De Gruyter, vol. 9(1), pp. 1-20. Disponible en: https://uandes.cl/images/investigacion/centros_de_estudios/CEE/vertical_merger_and_competition.pdf
- Galieriková, A., Sosedová, J., Dávid, A., y Bariak, M. (2018). Transport of dangerous goods by rail. *MATEC Web of Conferences*, Horizont of Railway Transport 2018. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/329095618_Transport_of_dangerous_goods_by_rail
- Garrod, P.V. y Miklius, W. (1987). "Captive shippers" and the success of railroads in capturing monopoly rent. *The Journal of Law and Economics*, vol. 30 (2), pp. 423-442.
- Grupo México (2016). Reporte anual de Ferromex 2016. Disponible en : https://www.bmv.com.mx/docs-pub/infoanua/infoanua_765055_2016_1.pdf
- Grupo T21 (2020). KCSM y Ferromex arrancan operaciones en Libramiento Ferroviario de Celaya. Disponible en <http://t21.com.mx/ferroviario/2020/11/27/kcsm-ferromex-arrancan-operaciones-libramiento-ferroviario-celaya>
- Indexmundi (2020). Commodity prices. Disponible en: <https://www.indexmundi.com/commodities/>
- INEGI (2014). Censos económicos 2014. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultado en varias fechas en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2014/>
- INEGI (2019a). Colección de estudios sectoriales y regionales Conociendo la Industria del Autotransporte de carga. Colección de estudios sectoriales y regionales, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825187798.pdf
- INEGI (2019b). Marco Geoestadístico, septiembre 2019. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/mg/default.html#Descargas>
- INEGI (2020a). Banco de Información Económica. Consultado en varias fechas en: <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0>
- INEGI (2020b). Valores a precios de 2013; Producto interno bruto trimestral, base 2013; Cuentas nacionales. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0>
- INEGI (2020c). INEGI Encuesta Anual de Transportes. Disponible <https://www.inegi.org.mx/temas/transportes/>
- Instituto Mexicano del Transporte (2016). Logística del autotransporte de carga: estrategias de gestión. Publicación Técnica No. 483. Disponible en: <https://imt.mx/archivos/Publicaciones/PublicacionTecnica/pt483.pdf>
- Instituto Mexicano del Transporte (2017). Manual Estadístico del Sector Transporte, 2017. Disponible en: <https://imt.mx/archivos/Publicaciones/Manual/mn2017.pdf>
- Instituto Mexicano del Transporte (2020). Estudio estadístico de campo del autotransporte nacional. Disponible en: <https://www.imt.mx/micrositios/seguridad-y-operacion-del-transporte/estadisticas/consulta-del-eeacan.html>
- International Energy Agency (2019). The Future of Rail: Opportunities for energy and the environment, IEA, Paris. Consultado en: <https://doi.org/10.1787/9789264312821-en>
- International Transport Forum (2013). Railway efficiency. Consultado en: <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/dp201312.pdf>
- International Union of Railways (2019). Rail transport in the world. Disponible en <https://uic.org/IMG/pdf/passenger-tonne-line-kilometers-timeseries-over-period-2004-2018.pdf>
- ITF-OECD (2014). Revisión del FIT-OECD sobre el desarrollo del ferrocarril de transporte de carga en México. Disponible en: <https://amf.org.mx/pdfs/oecd2014.pdf>

- Kansas City Southern (2019). Annual Report 2018. Disponible en: <https://investors.kcsouthern.com/~media/Files/K/KC-Southern-IR-V2/annual-reports/annual-report-2018-bookmarked.pdf>
- Kansas City Southern (2020). Mapa de la red. Disponible en: <https://www.kcsouthern.com/es-mx/why-choose-kcs/our-network/network-map>
- Kohon, J. y J. Abad (2021). *25 años de concesiones ferroviarias de cargas en América Latina ¿Qué anduvo bien? ¿Qué anduvo mal?* Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/25-anos-de-concesiones-ferroviarias-de-cargas-en-america-latina-que-anduvo-bien-que-anduvo-mal>
- Laffont, J. J. y Tirole, J. (1996). Creating competition through interconnection: Theory and practice. *Journal of Regulatory Economics*, 10(3), pp. 227-256.
- Martland, C., Lewis, P. y Kreim, Y. (2011). *Productivity Improvements in the US Rail Freight Industry 1980-2010*. MIT. Disponible en: http://engineeringfiles.mit.edu/downloads/transportation/MIT_Rail_Productivity_Report_FINAL1.pdf
- Mathabatha, S. (2015). Rail transport and the economic competitiveness of South Africa: timeous delivery of goods and demurrage. North-Western University. Disponible en: https://repository.nwu.ac.za/bitstream/handle/10394/15405/Mathabatha_DMS_2015.pdf?sequence=1&is-Allowed=y
- Moreno, J. O. (2021). *Evaluación Ex-Post de una Concentración en el Mercado de Servicio Público de Transporte Ferroviario de Carga en México*. (Documento por publicarse).
- National Transport Commission Australia (2016). Who Moves What Where - Freight and Passenger Transport in Australia. Disponible en <https://www.ntc.gov.au/sites/default/files/assets/files/Whomoveswhatwherereport.pdf>
- NOM-076-SCT2-2003. "Lineamientos para el uso de los servicios de interconexión y de terminal entre los concesionarios ferroviarios". Diario Oficial de la Federación, 3 de marzo del 2004. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=673926&fecha=03/03/2004
- NOM-012-SCT-2-2017. "Sobre el peso y dimensiones máximas con los que pueden circular los vehículos de autotransporte que transitan en las vías generales de comunicación de jurisdicción federal". Diario Oficial de la Federación, 26 de diciembre de 2017. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508944&fecha=26%2F12%2F2017
- NOM-087-SCT-2-2017. "Que establece los tiempos de conducción y pausas para conductores de los servicios de autotransporte federal". Diario Oficial de la Federación, 28 de junio de 2018. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5529381&fecha=28%2F06%2F2018
- Northeast Maglev (2019). *La edad de oro del Ferrocarril de los EE. UU.* Disponible en: <https://northeastmaglev.com/2019/07/15/la-edad-oro-del-ferrocarril-de-los-ee-uu/?lang=es>
- NS (2019). Annual Report 2018. Disponible en: <http://www.nscorp.com/content/dam/nscorp/get-to-know-ns/investor-relations/annual-reports/annual-report-2018.pdf>
- OECD (2007). Guía para evaluar la competencia. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/competition/reducingregulatoryrestrictionsoncompetition/39680183.pdf>
- OECD (2013). Recent developments in rail transportation services. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/competition/Rail-transportation-Services-2013.pdf>
- OECD (2017). Revisión de la regulación del transporte de carga en México. Resumen. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Resumen-Regulacion-Transporte-Mexico.pdf>
- OECD (2014). Freight railway development in Mexico. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Disponible en: <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/14mexicorail.pdf>
- OECD (2020a). Gobernanza Regulatoria del Sector Ferroviario en México. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Disponible en: <https://www.oecd.org/publications/gobernanza-regulatoria-del-sector-ferroviario-en-mexico-853948a7-es.htm>

- OECD (2020b). Overview, Freight transport, Transport measurement, Transport. Recuperado de <https://stats.oecd.org/>
- OECD-FIT (2016). Establishing Mexico's Regulatory Agency for Rail Transport. Disponible en: https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/16cspa_mexico-rail_regulation.pdf
- OpenStreetMap (2020). Mapa en blanco y negro. Disponible en: <https://www.openstreetmap.org>
- Paredes, J. (2018). El servicio público ferroviario de carga en México. Una valoración interdisciplinaria desde el Derecho Administrativo a 20 años de ser "actividad prioritaria" del desarrollo de la Administración Pública Federal. Disponible en: <http://132.248.9.195/ptd2018/diciembre/0783551/Index.html>
- Pittman, R. (1990). Railroads and competition: the Santa Fe/Southern Pacific merger proposal. *The Journal of Industrial Economics*, 39(1), pp. 25-46.
- Pollitt, M.G. y Smith, A.S.J. (2002) The restructuring and privatisation of British Rail : Was it really that bad ?. *Fiscal Studies*, 23 (4). pp. 463-502. ISSN 0143-5671. Disponible en : https://www.researchgate.net/publication/296870297_The_restructuring_and_privatisation_of_British_rail_Was_it_really_that_bad
- Rodrigue et al. (2013). *The Geography of Transport Systems*. New York: Routledge.
- Sacristán, E. (2006). Las privatizaciones en México. *Economía UNAM*. Vol. 3 (9). Disponible: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/pdfs/09/04Emilio%20Sacristan.pdf>
- SCT (2008). Principales Estadísticas del Sector de Comunicaciones y Transportes 2008. Disponible en: http://www.sct.gob.mx/fileadmin/_migrated/content_uploads/PrinEstadisSCT-08.pdf
- SCT (2016). Anuario estadístico ferroviario 2015. Disponible en: http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGTfM/Anuarios_DGTfM/Anuarios_pdf/Anuario_2015.pdf
- SCT (2019a). Anuario estadístico del sector comunicaciones y transportes 2018. Disponible en: http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGP/PDF/DEC-PDF/Anuario_2018.pdf
- SCT (2019b). Anuario estadístico de los puertos de México. Consultado en varias fechas en: http://www.sct.gob.mx/fileadmin/CGPMM/U_DGP/estadisticas/2016/Anuario/Anuario2018.html
- SCT (2019c). Informe de avance del proceso de liquidación de Ferrocarriles Nacionales de México, 1er Semestre de 2019. Disponible en: https://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGTfM/FNML/FNML_1er_2019.pdf
- SCT (2020a). Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020 – 2024. Disponible en <https://www.gob.mx/sct/documentos/programa-sectorial-de-comunicaciones-y-transportes-2020-2024>
- SCT y ARTF (2020b). Sistema Ferroviario en México. Empresas asignatarias y concesionarios. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/559748/SFM_2020_ESQUEMATICO_.pdf
- SE (2020). Sistema de información arancelaria vía internet. Consultado en varias fechas en: <http://www.economia-snci.gob.mx/>
- Sener (2020). Sistema de información energética. Consultado en varias fechas en: <http://sie.energia.gob.mx/>
- SGM (2019). Anuario estadístico de la minería mexicana, 2018. Servicio Geológico Mexicano. Disponible en : http://www.sgm.gob.mx/productos/pdf/Anuario_2018_Edicion_2019.pdf
- SIAP (2020). Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta. Varios años. Disponible en: <https://www.gob.mx/siap#1410>

- STB (2020). Freight commodity statistics, Economic data, Reports & Data. Surface Transportation Board. Disponible en: <https://prod.stb.gov/reports-data/economic-data/>
- T21 (2019). Ferroviario. Nota publicada el 17 de mayo de 2019. Disponible en: <http://t21.com.mx/ferroviario/2019/05/17/libramiento-ferroviario-monterrey-listo-pocos-meses>
- T21 (2021). Ferroviario. Nota publicada el 26 de enero de 2021. Disponible en: <http://t21.com.mx/ferroviario/2021/01/26/kcsm-ingresa-febrero-puerto-veracruz-traves-libramiento-santa-fe>
- The Canadian encyclopedia (2006). Ley de garantía. Disponible en línea en: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/guarantee-act>
- Thompson, L. (2019). Financial and operating information for rail regulation in Mexico. Presentación en el "Primer coloquio internacional de economía y regulación en la industria mexicana del ferrocarril de carga" (inédito).
- Transparencia Mexicana (2017). Testimonio que presenta Transparencia Mexicana, A.C. como Testigo Social del concurso internacional electrónico bajo la modalidad de subastas, número No. CFE-0001-CAAAA-0011- 2017, para la adquisición de carbón mineral con destino a la Central Termoeléctrica Carbón 11 convocada por la Comisión Federal de Electricidad (CFE), a nombre y cuenta de la Empresa Productiva Subsidiaria CFE Generación 11. Disponible en: <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/CFE-Informe-0011-2017-Carb%C3%B3n-II.pdf>
- Transport Canada (2019). Transportation in Canada Overview Report 2019. Disponible en: <https://tc.canada.ca/en/corporate-services/transparency/corporate-management-reporting/transportation-canada-annual-reports/transportation-canada-2019>
- Union Internationale des Chemins de Fer (2020). Report on Combined Transport 2020. Press conference. Disponible en https://uic.org/IMG/pdf/2020_combined_transport_report_press_conference_202010230.pdf
- UP (2019). Annual report pursuant to section 13 or 15(d) of the securities exchange act of 1934, for the fiscal year ended December 31, 2018. Disponible en: <https://www.up.com/investor/annual/>
- USGS (2019). U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries, February 2019. Disponible en: <https://prd-wret.s3-us-west-2.amazonaws.com/assets/palladium/production/s3fs-public/atoms/files/mcs-2019-feore.pdf>
- Vickers (1995). Competition and Regulation in Vertically Related Markets. *Review of Economic Studies*, 62, pp. 1-17.
- Villa, J. C. y Sacristán-Roy, E. (2013). Privatization of Mexican railroads: Fifteen years later. *Research in Transportation Business & Management*, 6, pp. 45-50.

ANEXO I. MATRIZ DE RECOMENDACIÓN SEGÚN LA METODOLOGÍA DE LA OECD

Reconfiguración de la red

#	Título de la norma o ley	Categoría temática / palabra clave	Breve descripción del obstáculo potencial	Autoridad relevante	Lista de verificación	Objetivo	Daño a la competencia	Recomendación
1	No hay una normativa que trate aún esta materia	Nuevo diseño de la red	Uno de los retos al término de las concesiones radica en que éstas no vencen al mismo tiempo, por lo que es necesario diseñar un mecanismo de transición para que la operación del sistema no sufra afectaciones	SCT	A3	Crear un sistema ferroviario más equilibrado entre los diferentes concesionarios, proporcionándoles un acceso más equitativo a los nodos y corredores más relevantes	En caso de no diseñar un mecanismo de transición no se garantiza que se pueda introducir una fuerte competencia por el mercado, a través de la licitación competitiva de las concesiones.	Que la SCT elabore una hoja de ruta para rediseñar las redes cuando venzan las actuales concesiones.
2	No hay una normativa que trate aún esta materia	Nuevo diseño de la red	En el diseño actual de la red, los concesionarios pequeños están en desigualdad de condiciones frente a los concesionarios más grandes, debido a las diferencias en la vigencia de las exclusividades para la prestación del SPTFC en la vía concesionada.	SCT	A3	Que el nuevo diseño de la red no coloque a algunos concesionarios en situación de desventaja respecto a otros debido a la duración de las exclusividades.	Los concesionarios pequeños tienen menor poder de negociación frente a los más grandes debido a que no hay reciprocidad en las negociaciones.	En el nuevo diseño de la red, la SCT debe valorar que la duración de las exclusividades no coloque a algunos concesionarios en situación de desventaja respecto a otros, como ocurre actualmente con la LCD y el FIT frente a Ferromex y Ferrosur, respectivamente
3	No hay una normativa que trate aún esta materia	Terminales ferroviarias	Algunos concesionarios podrían no tener acceso equitativo a los nodos de la red ferroviaria en donde confluyen más de un concesionario.	SCT	B2	Establecer terminales ferroviarias bajo una operación similar a la de Ferrovalle. Esta medida beneficiaría a los usuarios, ya que en las terminales podrían mover con mayor eficiencia sus mercancías, independientemente del concesionario con el que contraten sus servicios.	La ausencia de terminales ferroviarias, con operación conjunta de los concesionarios que la utilizan, propicia que algunos concesionarios no tengan acceso equitativo y no discriminatorio a estas instalaciones.	La SCT debe establecer terminales ferroviarias administradas por más de un concesionario, bajo un esquema similar a Ferrovalle en los nodos importantes donde confluye más de un concesionario, a fin de que los concesionarios tengan un acceso equitativo y no discriminatorio en esos puntos.
4	No hay una normativa que trate aún esta materia.	Nuevo diseño de la red	Los concesionarios tienen pocos incentivos de ampliar la red debido a que las vías pertenecen a la Nación; la extensión de las concesiones y exclusividades no ha sido un estímulo suficiente para expandir la red.	ARTE / SCT	C1	Asegurar las inversiones en la ampliación de la red ferroviaria con el fin de que se construyan las vías y accesos necesarios que permitan una mayor competencia entre los concesionarios	La falta de inversión en la red evita que se desarrollen nuevas vías o accesos a los nodos más congestionados, limitando la presión competitiva entre los concesionarios que utilizan dichos nodos.	Las obligaciones establecidas en los nuevos títulos de concesión deben incluir los compromisos de inversión, pero también considerar las nuevas reglas para el otorgamiento y uso de los derechos de paso y la regulación tarifaria.

#	Título de la norma o ley	Categoría temática / palabra clave	Breve descripción del obstáculo potencial	Autoridad relevante	Lista de verificación	Objetivo	Daño a la competencia	Recomendación
5	No hay una normativa que trate aún esta materia	Nuevo diseño de la red.	La LRSF y el Reglamento no establecen criterios claros para la evaluación del otorgamiento de las prórrogas de las concesiones y exclusividades.	ARTF	A1	Se pretende que la ARTF establezca las condiciones para prestar el SPTFC al término de las exclusividades y, así permitir el acceso a otros operadores.	El no contar con criterios claros, objetivos y transparentes para evaluar la conveniencia de prorrogar una concesión o exclusividad, podría resultar en que no se asegure que el agente económico que la solicite demuestre que realizará nuevas inversiones y/u ofrecerá las mejores condiciones en comparación con un potencial agente que, en su caso, muestre interés por el título.	Que la ARTF regule y supervise las condiciones para el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a las vías cuya exclusividad haya vencido.
6	Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (LRSF)	Nuevo diseño de la red.	La norma enuncia las condiciones para prorrogar la duración de los títulos de concesión, pero no establece criterios claros para su evaluación, por lo cual podría existir amplia discrecionalidad de la SCT en su otorgamiento.	ARTF	A1	Facultar a la ARTF como la autoridad competente para la evaluación de prórrogas y emitir lineamientos que permitan evaluar sistemáticamente los criterios para otorgar y renovar las concesiones y exclusividades. Lo cual coadyuvaría a que las prórrogas sean otorgadas a los agentes económicos que demuestren las mejores condiciones de inversión.	Al no establecer criterios claros, objetivos y transparentes para evaluar las prórrogas de concesiones no se asegura que el agente económico que la solicite sea el que demuestre las mejores condiciones de inversión frente a un potencial entrante. Ello pone en riesgo la entrada de los competidores más eficientes que puedan impregnar mayor competencia al mercado.	Establecer en la LRSF que la evaluación de las prórrogas de las concesiones y exclusividades corresponde a la ARTF y que ésta emita lineamientos que permitan realizar una evaluación sistemática de los criterios para otorgar y renovar las concesiones y exclusividades. Asimismo, la ARTF deberá publicar en su sitio oficial de internet los análisis para su otorgamiento o negativa.

Eliminar los obstáculos para aprovechar los derechos de paso existentes y crear nuevos

#	Título de la norma o ley	Categoría temática / palabra clave	Breve descripción del obstáculo potencial	Autoridad relevante	Lista de verificación	Objetivo	Daño a la competencia	Recomendación
7	No hay una normativa que trate aún esta materia		Los concesionarios visitantes podrían estar enfrentando condiciones desfavorables para utilizar los derechos de paso porque: i) para mismos productos y pares origen-destino, la carga movilizada por el concesionario de la ruta principal es significativamente mayor a la del concesionario que utiliza los derechos de paso en esa ruta; ii) algunos concesionarios utilizan rutas más largas sobre sus propias vías en lugar de utilizar derechos de paso que derivarían en rutas más cortas o eficientes.	ARTF / SCT	B2	Que los concesionarios visitantes puedan acceder a la red de los concesionarios titulares en condiciones no discriminatorias.	El acceso discriminatorio del que son objeto los concesionarios visitantes afecta su capacidad competitiva.	Establecer una nueva regulación que brinde condiciones de acceso no discriminatorias a las redes de los diferentes concesionarios. La regulación también deberá considerar las condiciones bajo las cuales se otorga el acceso al concesionario entrante, con el fin de mantener un estándar de calidad. Ello con el fin de evitar que el concesionario que otorga el acceso disuada la entrada a su red a través de un deterioro de la calidad del servicio
8	No hay una normativa que trate aún esta materia	Uso de derechos de paso	Un mayor uso de los derechos de paso puede aumentar algunos costos. Un concesionario titular organiza su flujo de trenes para minimizar su propia interferencia; sin embargo, si tiene un concesionario visitante, entonces deberá minimizar la interferencia de sus trenes, de los ajenos y la interacción de ambos. Esto incrementa los costos de planeación, logística y señalización, así como aumenta la probabilidad de accidentes, ello sin considerar el costo de oportunidad que enfrenta el concesionario titular al dejar de usar sus vías.	ARTF	C1	Incentivar el uso de los derechos de paso, de tal manera que la red ferroviaria funcione como un conjunto para todo el país.	Los concesionarios titulares podrían negar los derechos de paso debido a los mayores costos que incurrirían por otorgarlos. Ello provocaría un bajo o nulo uso de los derechos de paso lo que reduciría la competencia.	Que la ARTF diseñe una regulación tarifaria, caso por caso, que incentive el tráfico interlineal. Esta regulación debe instrumentarse de tal manera que los derechos de paso sean otorgados a un concesionario igual o más eficiente que el concesionario otorgante.

#	Título de la norma o ley	Categoría temática / palabra clave	Breve descripción del obstáculo potencial	Autoridad relevante	Lista de verificación	Objetivo	Daño a la competencia	Recomendación
9	LRSF	Uso de derechos de paso	Algunos derechos de paso no se usan o se usan poco porque tienen restricciones para su uso y su interpretación está a cargo de los concesionarios, lo que limita que exista una mayor competencia entre concesionarios.	ARTF	B2	Aumentar el uso de los derechos de paso, a fin de mejorar la eficiencia en el uso de la red.	El bajo o nulo uso de los derechos de paso limita la competencia, porque obliga que los concesionarios utilicen rutas más largas sobre sus propias vías en lugar de utilizar derechos de paso que derivarían en rutas más cortas o eficientes.	Reformar la LRSF para: (i) establecer que los derechos de paso que están en los títulos de concesión serán regulados de forma directa por la Agencia, para los cuales podrá emitir algunas definiciones y criterios obligatorios para su uso; (ii) determinar que aquéllos derechos que establezca la Agencia, una vez emitida la resolución de la Cofece sobre ausencia de condiciones de competencia efectiva, deberán ser otorgados de manera obligatoria para lo que la Agencia escuchará a las partes, determinará contraprestaciones conforme a principios internacionalmente reconocidos y podrá solicitar la opinión de la Cofece; (iii) facultar a la Agencia para para fungir como árbitro de última instancia en controversias entre concesionarios sobre el alcance y uso derechos de paso

#	Título de la norma o ley	Categoría temática / palabra clave	Breve descripción del obstáculo potencial	Autoridad relevante	Lista de verificación	Objetivo	Daño a la competencia	Recomendación
10	LRSF	Derechos de paso	El otorgamiento de los derechos de paso está sujeto a la interpretación de los concesionarios, lo que podría desincentivar un uso más eficiente de éstos; por ejemplo, imponiendo restricciones para su utilización relacionadas con el número de carros, los puntos específicos de origen y destino, o los usuarios finales que pueden aprovecharlos. Los concesionarios también establecen las condiciones (que pueden ser restrictivas) para el cambio de turno de las tripulaciones, el acceso a espuelas u otros criterios técnicos, lo que podría dificultar el uso de los derechos de paso establecidos.	SCT/ ARTF	C1	Acotar las interpretaciones restrictivas que hacen los concesionarios sobre los derechos de paso establecidos en sus títulos de concesión y en los convenios firmados entre ellos, motivando su aprovechamiento efectivo para el objetivo que fueron establecidos: lograr el funcionamiento de una red articulada que ofrezca un SPTFC eficiente.	La ausencia de regulación de los derechos de paso desincentiva y dificulta su uso eficiente, además de que los concesionarios visitantes podrían enfrentar condiciones restrictivas para el cambio de turno de las tripulaciones, el acceso a espuelas u otros criterios técnicos relacionados con los derechos de paso.	Que la Secretaría en acompañamiento con la Agencia, emita disposiciones generales para reglamentar el artículo 36 de la LRSF, segundo párrafo, de manera que: a) Siempre que el nivel de saturación de los tramos lo permitan, previo análisis de la ARTF, se eliminen las restricciones para que el concesionario visitante pueda realizar paradas intermedias cuando esté utilizando derechos de paso. b) Se eliminen las restricciones en los derechos de paso para que el concesionario visitante preste servicios bidireccionales.
11	LRSF	Derechos de paso	La LRSF establece que la longitud total de los derechos de paso que se otorguen a un concesionario no excederá la longitud de las vías otorgadas en concesión, incluyendo los kilómetros de los derechos de paso establecidos en su concesión inicial. De esta manera, dicho artículo restringe la longitud por la que pueden otorgarse nuevos derechos de paso a los concesionarios con redes más pequeñas.	ARTF/SCT	B2	Que los concesionarios con menor longitud de vía concesionada tengan la misma capacidad de competir que el resto de los oferentes.	Esta disposición limita la longitud de los nuevos derechos de paso otorgados a concesionarios con menor extensión de red. En un escenario de falta de equidad en el diseño de la red esta limitación impacta de manera particular la capacidad de competir de los oferentes con menor longitud de vía concesionada, pues les permite acceder a una menor extensión de derechos de paso.	Evaluar la pertinencia de eliminar el referente a la longitud de los derechos de paso establecido en el tercer párrafo del artículo 36 de la LRSF y en su caso establecer y normar criterios de eficiencia y de interés público para otorgarlos (o al menos considerar esto para los concesionarios pequeños).

#	Título de la norma o ley	Categoría temática / palabra clave	Breve descripción del obstáculo potencial	Autoridad relevante	Lista de verificación	Objetivo	Daño a la competencia	Recomendación
12	No hay una normativa que trate aún esta materia	Derechos de paso	Un usuario puede solicitar a la Comisión el inicio de una investigación para determinar condiciones de competencia en una ruta o trayecto y que éstos deriven en el establecimiento de nuevos derechos de paso; no obstante, el involucrarse en procedimientos que podrían afectar a quien les provee el servicio de transporte, podría ser percibido por los usuarios como contraproducente ya que, entre otras cosas, este procedimiento es largo en tiempo, con el riesgo de que en lo que este procedimiento transcurre, la empresa ferroviaria a la que el usuario demanda se investigue, le imponga represalias.	ARTF	B2	Facilitar la movilización de carga interlineal y evitar conflictos entre concesionarios y usuarios durante el transcurso de una investigación de condiciones de competencia para el otorgamiento de nuevos derechos de paso	El usuario demandante podría competir en condiciones de desventaja en caso de que la empresa ferroviaria bajo investigación le imponga represalias.	Facultar a la Agencia para que, de iniciar una declaratoria de condiciones de competencia de la Cofece, y si así lo pide la parte afectada la Agencia pueda establecer una obligación para que los concesionarios movilicen la carga en vías de dos o más concesionarios a través de una contraprestación, mientras esta se resuelve, previo análisis del regulador.

Eliminar los cuellos de botella en el SFM a través de promover los servicios interlineales

#	Título de la norma o ley	Categoría temática / palabra clave	Breve descripción del obstáculo potencial	Autoridad relevante	Lista de verificación	Objetivo	Daño a la competencia	Recomendación
13	LRTF	Regulación de tarifas de última y primera milla para el derecho de arrastre	La normativa mexicana prevé regulación tarifaria en ausencia de condiciones de competencia; no obstante, este procedimiento es largo e implica un análisis complejo, por lo que su aplicación en tarifas de última milla podría retrasar la operación eficiente de la red	ARTF	C1	Eliminar, a través de una tarifa regulada basada en costos, los cuellos de botella que se forman cuando dos concesionarios están cerca de acceder a algún nodo relevante ("primera y última millas") pero sólo uno de ellos tiene acceso	La falta de mecanismos, como el de conmutación, reduce la competencia en rutas de la red ferroviaria que son casi paralelas cuando los usuarios solamente tienen acceso a la vía férrea de uno de los concesionarios en el tramo final o inicial de la ruta	Establecer un mecanismo de conmutación (<i>interswitching</i>) similar al observado en EE.UU. y Canadá. Este consistiría en añadir al artículo 47 de la LRSF la facultad para que la ARTF regule las tarifas de última y primera milla para el derecho de arrastre cuando al ferrocarril de un concesionario le falten pocos kilómetros para que llegue a la terminal de destino operada por otro concesionario. La ARTF clasificaría los tramos de "última y primera milla" como cuellos de botella, lo que activaría la regulación tarifaria. Las tarifas que establezca la ARTF deberán apegarse a las mejores prácticas internacionales.
14	LRSF	Obstáculos en el acceso a las vías concesionadas a competidores.	Si bien la norma establece la obligación de registro de tarifas máximas ésta es omisa en señalar el proceso de autorización o la imposición de límites a las tarifas máximas.	ARTF	D1	Emitir una metodología establecida por la ARTF que permita evaluar la autorización de tarifas máximas a fin de evitar posibles cobros indebidos a los usuarios del SPTFC.	La falta de una metodología para evaluar las tarifas máximas de los concesionarios podría inferir en que éstos realicen cobros indebidos o excesivos.	Con base en el artículo 6 Bis, fracción XVIII, de la LRSF, que la ARTF emita una metodología para la evaluación de las tarifas máximas del SPTFC.
15	LRSF	Obstáculos en el acceso a las vías concesionadas a competidores.	El marco regulatorio del SPTFC no incluye una definición expresa de tráfico interlineal; no obstante, el artículo 36 Ter de la LRSF contempla que el servicio de transporte de carga puede referirse a rutas que involucren la participación de más de un concesionario.	ARTF/ SCT	C1	Que el marco normativo incluya una definición de tráfico interlineal con el fin de brindar certeza jurídica a los participantes del SPTFC.	La ausencia de términos definidos en el marco normativo genera incertidumbre entre los participantes del sector. Ello podría limitar la competencia porque los concesionarios pueden usar a conveniencia la interpretación de estos términos.	Incluir en la LRSF una definición de tráfico interlineal para brindar certeza jurídica.

#	Título de la norma o ley	Categoría temática / palabra clave	Breve descripción del obstáculo potencial	Autoridad relevante	Lista de verificación	Objetivo	Daño a la competencia	Recomendación
16	LRSF	Obstáculos en el acceso a las vías concesionadas a competidores.	De acuerdo con la normativa cuando los usuarios recurren al tráfico interlineal pueden elegir entre acordar una tarifa o negociar con el concesionario. No obstante, esta regulación se vuelve menos útil al existir poder de mercado.	ARTF	D1	Facultar a la ARTF para regular las tarifas del servicio interlineal cuando sean indebidamente elevadas o los concesionarios se nieguen a ofrecerlas.	Los concesionarios cuentan con amplia discrecionalidad para cobrar las tarifas máximas registradas ante la ARTF cuando se recurre al tráfico interlineal.	Modificar el artículo 47 de la LRSF para especificar que la Agencia podrá regular tarifas del SPTFC interlineal cuando los concesionarios se nieguen a ofrecer una tarifa o cuando ésta sea indebidamente elevada, conforme a la metodología establecida por la ARTF.
17	LRSF	Obstáculos en el acceso a las vías concesionadas a competidores.	Los concesionarios están obligados a registrar tarifas máximas ante la ARTF. Sin embargo, el marco normativo no los obliga a desglosar y señalar los rubros que la componen. Esta falta de transparencia sobre los componentes de la tarifa reduce el poder de negociación de los usuarios.	ARTF	D1	Establecer obligaciones y lineamientos para que los concesionarios desglosen los componentes de las tarifas con la finalidad de que los usuarios del SPTFC puedan identificar los cobros que les realizan.	La opacidad sobre los componentes de las tarifas reduce el poder de negociación de los usuarios sobre las tarifas que pagan toda vez que no conocen los conceptos que las componen, además de facilitar el cobro de cargos que podrían elevar las tarifas pagadas por los usuarios, sin que puedan ser identificadas por el regulador para que haga recomendaciones o para que la COFECE, proceda en términos de sus facultades.	Con base en el artículo 6 Bis, fracción XVIII, de la LRSF, que la ARTF establezca la obligación de que los concesionarios desglosen los conceptos incluidos en las tarifas cobradas a los usuarios conforme a sus costos. Además de facultarla para establecer los lineamientos que deberán seguirse para la facturación de las tarifas del SPTFC.
18	LRSF	Cambios normativos que facilitarían el ejercicio de los mecanismos previstos en la Ley ante la ausencia de competencia	Si bien la normativa prevé como causal de revocación la interrupción de la vía férrea o la prestación del servicio ésta no sanciona la falta de provisión de servicios de interconexión ni la interrupción del servicio.	ARTF	C1	Establecer criterios rigurosos de lo que constituyen interrupciones al SPTFC y considerar sanciones por ello fomentaría la continuidad del servicio.	La prestación de los servicios ferroviarios de manera permanente y uniforme podría verse mermada al no considerarse sanciones por la falta de la prestación de servicios de interconexión o interrupciones injustificadas en el servicio.	Incluir en el artículo 59 de la LRSF sanciones por no proveer el servicio de interconexión o interrumpir el servicio del SPTFC de forma injustificada.
19		Cambios normativos que facilitarían el ejercicio de los mecanismos previstos en la Ley ante la ausencia de competencia	La LRSF contempla tres causales y "las que se establezcan en la Ley" como interrupción del SPTFC. Sin embargo, éstas podrían ser complementadas por aquellas que puedan ser violatorias a la LFCE.	SCT/ ARTF	C1	Considerar como interrupciones otras faltas en la prestación del servicio que, a la luz de la LFCE pudiesen ser contrarias al proceso de libre competencia y concurrencia.	El no considerar otras faltas en la prestación del servicio podría mermar el proceso de libre competencia y concurrencia en el sector ferroviario.	Modificar el artículo 21 de la LRSF para establecer como interrupciones otras faltas en la prestación del servicio.

Fortalecer el diseño institucional de la ARTF

#	Título de la norma o ley	Categoría temática / palabra clave	Breve descripción del obstáculo potencial	Autoridad relevante	Lista de verificación	Objetivo	Daño a la competencia	Recomendación
20	LRSF	Factores regulatorios que inhiben la competencia	La Ley faculta a la ARTF para solicitar a los concesionarios todo tipo de información mientras que el Reglamento contempla la existencia del Registro Ferroviario Mexicano. Sin embargo, no existen penalidades específicas por el incumplimiento en la entrega de información a la autoridad en tiempo y forma.	ARTF	C1	Crear mecanismos normativos para la promoción de la competencia en el sector.	El no dotar de facultades explícitas a la Agencia podría inferir en que no se garantice que el SPTFC se preste en los términos del marco normativo y se cumplan las obligaciones establecidas en los diversos instrumentos normativos.	Modificar el artículo 59 de la LRSF para dotar a la Agencia con facultades explícitas para sancionar la falta de entrega de información por parte de los concesionarios.
21	LRSF	Factores regulatorios que inhiben la competencia	El acceso a la información es una de las condiciones necesarias para que los reguladores lleven a cabo su tarea. Sin embargo, el regulador no cuenta con información para realizar un análisis exhaustivo para evaluar el desempeño del mercado ni determinar si las tarifas cobradas por los concesionarios podrían resultar elevadas derivado de situaciones de ausencia de competencia.	ARTF	D1	Establecer criterios, lineamientos y/o formatos para que el regulador cuente con herramientas suficientes para desarrollar su tarea regulatoria y, a su vez, reducir la discrecionalidad en cuanto al cobro de factores no señalados, indebidos o excesivos.	Al no establecer los criterios normativos necesarios para la entrega de información necesaria no garantiza que la Agencia cuente con las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de sus facultades. En consecuencia, la Agencia no puede evaluar si las tarifas cobradas por los concesionarios podrían resultar elevadas derivado de situaciones de ausencia de competencia.	Con base en el artículo 6 Bis, fracción XVIII, de la LRSF, que la Agencia diseñe un formato para que la información que entreguen los concesionarios sea clara, suficiente y homologada. Además, la ARTF deberá establecer los criterios normativos necesarios en materia de entrega de información (periodicidad, desagregación, moneda, entre otros).
22	No hay una normativa que trate aún esta materia	Factores regulatorios que inhiben la competencia.	La Agencia ha reconocido que no cuenta con información desagregada mensualmente para años anteriores a 2018. Además, solo cuenta con el registro de tarifas máximas por parte de los concesionarios; las cuales, por lo general, no son las cobradas a los usuarios.	ARTF/ SAT	D1	Que la Agencia recabe información homologada sobre el SPTFC coadyuvaría a que la ARTF y la SCT elaboren un modelo de Sistema de Integración Geográfica y, la posibilidad de adaptar modelos de costos de EE.UU. y Canadá a las condiciones de México.	La falta de formatos establecidos por el regulador incide en que éste no cuente con la información suficiente y homologada para determinar, en su caso, nuevos derechos de paso o evaluar el desempeño del mercado.	Evaluar una posible colaboración entre la ARTF y el SAT con el fin de compartir información relativa al SFM.

#	Título de la norma o ley	Categoría temática / palabra clave	Breve descripción del obstáculo potencial	Autoridad relevante	Lista de verificación	Objetivo	Daño a la competencia	Recomendación
23	LRSF	Factores regulatorios que inhiben la competencia	El artículo 59 de la LRSF considera diez causales de infracción y establece los montos correspondientes a cada una de ellas. Además, el RSF norma diversas obligaciones de los concesionarios. No obstante, el incumplimiento de estas obligaciones no está ligado claramente a las infracciones contenidas en el artículo 59 de la LRSF.	ARTF	C1	Establecer en la Ley las sanciones explícitas derivadas de los incumplimientos de las obligaciones de la LRSF que se encuentran normadas en el Reglamento. Lo anterior, facilitaría la sanción por parte del regulador.	En caso de no fortalecer el sistema de sanciones vigente no se permitiría a la Agencia la mejor aplicación del marco normativo a fin de garantizar que el SPTFC se preste en los términos establecidos en el mismo.	Modificar el artículo 59 de la Ley para incluir explícitamente en sus fracciones sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la LRSF que están normadas en el Reglamento.
24	LRSF	Factores regulatorios que inhiben la competencia.	El Reglamento norma diversas obligaciones de los concesionarios. No obstante, la Agencia no cuenta con facultades para establecer medidas de apremio.	ARTF	C1	Establecer las sanciones como medidas de apremio coadyuvaría a la efectividad de las decisiones intraprocesales del regulador.	La Agencia al carecer de facultades para imponer medidas de apremio resulta en que sus decisiones intraprocesales sean menos efectivas.	Facultar a la Agencia para imponer sanciones como medidas de apremio con el objetivo de incrementar y facilitar el efecto de sus decisiones intraprocesales
25	Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (RISCT)	Factores regulatorios que inhiben la competencia	El traslape de facultades entre la ARTF y la DGDFM genera problemas competenciales y discrepancia de objetivos que podrían afectar el funcionamiento del sistema ferroviario.	ARTF/ DGDFM	C1	Se busca que la Agencia sea la única autoridad en materia regulatoria de tal manera que se eviten conflictos competenciales y, a su vez tanto la Agencia como la DGDFM desarrollen sus objetivos de una manera más focalizada.	Ante la falta de separación en las funciones de cada autoridad -Agencia y DGDFM- se genera incertidumbre jurídica para los concesionarios, que como regulados deben responder ante ambas instituciones.	Eliminar del artículo 23 del RISCT las facultades regulatorias conferidas a la DGDFM que se dupliquen con las de la ARTF, entre ellas las contenidas en las fracciones XI y XV.

ANEXO II. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LA LRSF.

Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario	Propuesta de redacción en la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario
Artículo 6 Bis. Corresponde a la Agencia el ejercicio de las atribuciones siguientes: (...) IV. Establecer bases de regulación tarifaria cuando no existan condiciones de competencia efectiva (...) X. Registrar las tarifas máximas de flete, para los efectos previstos en el artículo 46; XI. Registrar los servicios diversos, sus reglas de aplicación y sus tarifas, cualquier otro cargo, así como emitir recomendaciones en los términos del artículo 46 de esta Ley; XII. Elaborar, registrar y publicar la estadística de los indicadores de los servicios ferroviarios (...) XVI. Realizar estudios e investigaciones en materia ferroviaria, y emitir resoluciones, lineamientos y disposiciones de observancia obligatoria para los concesionarios, permisionarios y usuarios de los servicios ferroviarios; (...) XVIII. Solicitar a los concesionarios todo tipo de información que permita el ejercicio de sus atribuciones. La información que se solicite podrá incluir, entre otras, la relativa a los criterios que los concesionarios utilicen para la determinación de las tarifas y para la aplicación de descuentos; información respecto de las vías operadas por cada concesionario; características y condiciones de convenios celebrados entre concesionarios o entre éstos y los usuarios, (...)	Artículo 6 Bis. Corresponde a la Agencia el ejercicio de las atribuciones siguientes: (...) XVIII. Solicitar a los concesionarios todo tipo de información que permita el ejercicio de sus atribuciones. La información que se solicite podrá incluir, entre otras, la relativa a los criterios que los concesionarios utilicen para la determinación de tarifas, y para la aplicación de descuentos; información respecto de las vías operadas por cada concesionario; características y condiciones de convenios celebrados entre concesionarios o entre éstos y los usuarios. Los concesionarios y asignatarios deberán desglosar los conceptos incluidos en las tarifas cobradas a los usuarios conforme a sus costos y de acuerdo con los criterios normativos que establezca la Agencia. La Agencia emitirá lineamientos para la facturación de las tarifas del servicio público de transporte ferroviario de carga y evaluará las tarifas máximas mediante la metodología que emita para ello. XIX. Diseñar una regulación tarifaria, caso por caso, que incentive el tráfico interlineal de manera que ésta considere los costos del concesionario que otorga el acceso. (...)
Artículo 11. Las concesiones se otorgarán hasta por un plazo de 50 años, y podrán ser prorrogadas, en una o varias ocasiones, hasta por un plazo que en total no exceda de 50 años, siempre que el concesionario: I. Hubiera cumplido con las condiciones previstas en la concesión que se pretenda prorrogar; II. Lo solicite antes de que inicie la última décima parte del plazo de la concesión; III. Acepte las nuevas condiciones que establezca la Secretaría, y IV. Hubiera realizado el mejoramiento de las instalaciones y la calidad de los servicios prestados durante la vigencia de la concesión, de acuerdo con las verificaciones sistemáticas practicadas conforme a los indicadores de eficiencia y seguridad que se determinen en los reglamentos respectivos y demás disposiciones aplicables.	Artículo 11. Las concesiones se otorgarán hasta por un plazo de 50 años, y podrán ser prorrogadas, en una o varias ocasiones, hasta por un plazo que en total no exceda de 50 años, siempre que el concesionario: I. Hubiera cumplido con las condiciones previstas en la concesión que se pretenda prorrogar; II. Lo solicite antes de que inicie la última décima parte del plazo de la concesión; III. Acepte las nuevas condiciones que establezca la Secretaría, y IV. Hubiera realizado el mejoramiento de las instalaciones y la calidad de los servicios prestados durante la vigencia de la concesión, de acuerdo con las verificaciones sistemáticas practicadas conforme a los indicadores de eficiencia y seguridad que se determinen en los reglamentos respectivos y demás disposiciones aplicables. La Agencia será la autoridad encargada de la evaluación de las concesiones y exclusividades para lo cual emitirá lineamientos que le permitirán una evaluación sistemática de los criterios para otorgar y renovar las concesiones y, en su caso, exclusividades. La Agencia deberá publicar en internet los análisis que fundamentaron el otorgamiento o, en su caso, la negativa. Los títulos de concesión y asignación contendrán los compromisos de inversión, las reglas de otorgamiento y uso de derechos de paso, así como las bases de la regulación tarifaria en términos de esta Ley. La Agencia será la encargada de regular, asegurar y supervisar las condiciones de acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a las vías en donde venció la exclusividad. La Secretaría podrá establecer terminales ferroviarias administradas por más de un concesionario.

Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario	Propuesta de redacción en la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario
Artículo 19. Los concesionarios o permisionarios en ningún caso podrán ceder, ni en forma alguna gravar, transferir o enajenar la concesión o el permiso, los derechos en ellos conferidos, así como los bienes afectos a la concesión, a ningún gobierno o Estado extranjero.	Artículo 19. Los concesionarios o permisionarios en ningún caso podrán ceder, ni en forma alguna gravar, transferir o enajenar la concesión o el permiso, los derechos en ellos conferidos, así como los bienes afectos a la concesión, a ningún gobierno o Estado extranjero. La Agencia de conformidad con sus atribuciones establecerá las medidas regulatorias necesarias para asegurar que el concesionario que otorga el acceso a su vía no disuada la entrada a su red a través del deterioro de la calidad del servicio.
Artículo 21. Las concesiones y permisos se podrán revocar por cualquiera de las causas siguientes: (...) IV. Interrumpir el concesionario la operación de la vía férrea o la prestación del servicio público de transporte ferroviario, total o parcialmente, salvo en los casos expresamente permitidos por esta Ley, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas;	Artículo 21. Las concesiones y permisos se podrán revocar por cualquiera de las causas siguientes: (...) IV. Interrumpir el concesionario la operación de la vía férrea o la prestación del servicio público de transporte ferroviario, total o parcialmente, salvo en los casos expresamente permitidos por esta Ley, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas; Se considerarán como interrupciones en la prestación del servicio ferroviario, de manera enunciativa más no limitativa, las siguientes: i) interrupción o negativa entre concesionarios para brindar el servicio de interconexión solicitado (derecho de paso, arrastre, terminal o servicio público de transporte ferroviario de carga interlineal); ii) interrupción o negativa entre concesionarios de cualquier otro servicio asociado a la interconexión (patios); iii) interrupción o negativa al acceso entre concesionarios a cualquier infraestructura necesaria para la correcta provisión del servicio de interconexión; iv) interrupción o negativa del concesionario a la prestación del servicio público de transporte ferroviario de carga para el usuario final, y v) el acuerdo entre concesionarios para no brindar el servicio de interconexión;
Artículo 36. Los concesionarios deberán permitir la interconexión en su modalidad de derechos de paso obligatorios: (i) estipulados en los títulos de concesión; (ii) cuando sean pactados de mutuo acuerdo; o (iii) cuando sean establecidos por la Agencia previa determinación de ausencia de condiciones de competencia efectiva en un trayecto o ruta determinado, por parte de la Comisión Federal de Competencia Económica. Cualquier derecho de paso otorgado en términos de este artículo deberá de contemplar la vía, los productos, la longitud y los puntos de origen y destino de los derechos de paso. La longitud total de los derechos de paso que se otorguen en términos de este artículo a un concesionario, no excederán la longitud de las vías otorgadas en concesión, incluyendo en dicha longitud los kilómetros de los derechos de paso establecidos en la concesión inicial otorgada por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a dicho concesionario.	Artículo 36. Los concesionarios deberán permitir la interconexión en su modalidad de derechos de paso obligatorios: (i) estipulados en los títulos de concesión; (ii) cuando sean pactados de mutuo acuerdo; o (iii) cuando sean establecidos por la Agencia previa determinación de ausencia de condiciones de competencia efectiva en un trayecto o ruta determinado, por parte de la Comisión Federal de Competencia Económica. Cualquier derecho de paso otorgado en términos de este artículo deberá de contemplar la vía, los productos, la longitud y los puntos de origen y destino de los derechos de paso. La longitud total de los derechos de paso que se otorguen en términos de este artículo a un concesionario, no excederán la longitud de las vías otorgadas en concesión, incluyendo en dicha longitud los kilómetros de los derechos de paso establecidos en la concesión inicial otorgada por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a dicho concesionario. La Secretaría emitirá disposiciones generales para reglamentar el otorgamiento de derechos de paso, de manera que: i) siempre que el nivel de saturación de los tramos lo permita, previo análisis de la Agencia, se eliminen las restricciones para que el concesionario visitante pueda realizar paradas intermedias cuando esté utilizando derechos de paso y ii) se eliminen las restricciones en los derechos de paso que el concesionario visitante preste servicios bidireccionales.

Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario	Propuesta de redacción en la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario
Artículo 36 Bis. A partir de la resolución de ausencia de competencia efectiva por parte de la Comisión Federal de Competencia Económica, la Agencia escuchará a las partes, con el objeto de fijar las condiciones y contraprestaciones de los derechos de paso, en un plazo máximo de 30 días naturales. Para determinar los criterios o principios para fijar las condiciones y contraprestaciones a que se refiere el párrafo anterior, la Agencia considerará los criterios o principios que sean reconocidos internacionalmente para derechos de paso y podrá solicitar la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica.	Artículo 36 Bis. A partir de la resolución de ausencia de competencia efectiva por parte de la Comisión Federal de Competencia Económica, la Agencia escuchará a las partes, con el objeto de fijar las condiciones y contraprestaciones de los derechos de paso, en un plazo máximo de 30 días naturales. Para determinar los criterios o principios para fijar las condiciones y contraprestaciones a que se refiere este artículo, la Agencia considerará los criterios o principios que sean reconocidos internacionalmente para derechos de paso y podrá solicitar la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica. En caso de que medie una solicitud de un usuario o un concesionario de iniciar una investigación sobre condiciones de competencia por parte de la Comisión Federal de Competencia Económica, la Agencia, a petición de la parte afectada y en lo que se resuelve la investigación, podrá establecer la obligación de que los concesionarios movilicen la carga en vías de dos o más concesionarios a través de una contraprestación, mientras esta se resuelve. La Agencia únicamente podrá imponer esta obligación si cuenta con opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia Económica.
Sin correlativo	Artículo 36 Quáter. La Agencia será la autoridad encargada de regular y supervisar los derechos de paso establecidos en los títulos de concesión para lo cual podrá emitir criterios de carácter obligatorio para su uso. Los derechos de paso que establezca la Agencia derivado de una resolución de la Comisión Federal de Competencia Económica tendrán el carácter de obligatorios, la Agencia podrá escuchar a las partes y determinar contraprestaciones conforme a principios internacionalmente reconocidos, así como solicitar la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica. La Agencia fungirá como árbitro de última instancia en controversias entre concesionarios respecto del alcance y uso de derechos de paso.
Artículo 46. Los concesionarios y permisionarios fijarán libremente las tarifas, en términos que permitan la prestación de los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, eficiencia, competitividad, seguridad y permanencia. Los concesionarios y permisionarios registrarán previamente ante la Agencia, para su puesta en vigor, las tarifas máximas aplicables a la prestación del servicio público de transporte ferroviario, servicios auxiliares y a la prestación de los servicios diversos, atendiendo a las características específicas de cada servicio, debiendo publicarlas en medios electrónicos. Se exceptúan de lo anterior, aquellas tarifas que sean pactadas mutuamente entre concesionarios y usuarios, las cuales deberán estar disponibles en todo momento a petición de la Agencia. Para el caso de los servicios diversos, además de las tarifas aplicables a los mismos y cualquier otro cargo, los concesionarios y permisionarios deberán registrar ante la Agencia el catálogo de dichos servicios y cargos, y sus reglas de aplicación, pudiendo la Agencia, en cualquier momento, solicitar información adicional respecto de la determinación de dichas tarifas.	Artículo 46. Los concesionarios y permisionarios fijarán libremente las tarifas, en términos que permitan la prestación de los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, eficiencia, competitividad, seguridad y permanencia. Los concesionarios y permisionarios registrarán previamente ante la Agencia, para su puesta en vigor, las tarifas máximas aplicables a la prestación del servicio público de transporte ferroviario, servicios auxiliares y a la prestación de los servicios diversos, atendiendo a las características específicas de cada servicio, debiendo publicarlas en medios electrónicos. Se exceptúan del registro de tarifas máximas, aquellas tarifas que sean pactadas mutuamente entre concesionarios y usuarios, las cuales deberán estar disponibles en todo momento a petición de la Agencia. Los concesionarios y asignatarios deberán desglosar los conceptos incluidos en las tarifas cobradas a los usuarios conforme a sus costos y de acuerdo con los criterios normativos, formatos y lineamientos de facturación que establezca la Agencia. La Agencia podrá colaborar con el Servicio de Administración Tributaria a fin de compartir información sobre el sistema ferroviario mexicano. La Agencia diseñará un formato para que la información que entreguen los concesionarios y asignatarios sea clara, suficiente y homologada. Además, establecerá criterios normativos necesarios en materia de entrega de información que especificarán, al menos, la periodicidad, desagregación y moneda.

Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario	Propuesta de redacción en la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario
Artículo 47. La Agencia deberá establecer bases de regulación tarifaria, por sí o a petición de parte afectada, previa resolución de la Comisión Federal de Competencia Económica que determine que no existen condiciones de competencia efectiva. Para los efectos del párrafo anterior la Agencia, dentro de los 30 días naturales siguientes a la resolución por parte de la Comisión Federal de Competencia Económica, previa audiencia de las partes, establecerá la tarifa conforme a la cual deberá prestarse el servicio público para el usuario solicitante, garantizando en todo momento la eficiencia del servicio. Las bases tarifarias que se establezcan conforme al párrafo anterior se mantendrán mientras subsistan las condiciones que la motivaron.	Artículo 47. La Agencia deberá establecer bases de regulación tarifaria, por sí o a petición de parte afectada, previa resolución de la Comisión Federal de Competencia Económica que determine que no existen condiciones de competencia efectiva. Para los efectos del párrafo anterior la Agencia, dentro de los 30 días naturales siguientes a la resolución por parte de la Comisión Federal de Competencia Económica, previa audiencia de las partes, establecerá la tarifa conforme a la cual deberá prestarse el servicio público para el usuario solicitante, garantizando en todo momento la eficiencia del servicio. Las bases tarifarias que se establezcan conforme al párrafo anterior se mantendrán mientras subsistan las condiciones que la motivaron. La Agencia podrá regular las tarifas de servicio público de transporte ferroviario de carga interlineal cuando los concesionarios se nieguen a ofrecer una tarifa o sea indebidamente elevada conforme a la metodología que establezca la Agencia. Asimismo, la Agencia podrá establecer un mecanismo de conmutación y regular las tarifas de última y primera milla para el derecho de arrastre cuando el ferrocarril de un concesionario le falte pocos kilómetros para llegar a la terminal de destino operada por otro concesionario. Para lo anterior, la Agencia deberá clasificar como los tramos de última y primera milla como cuellos de botella.
Sin correlativo	Artículo 46. Los concesionarios y permisionarios fijarán libremente las tarifas, en términos que permitan la prestación de los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, eficiencia, competitividad, seguridad y permanencia. Los concesionarios y permisionarios registrarán previamente ante la Agencia, para su puesta en vigor, las tarifas máximas aplicables a la prestación del servicio público de transporte ferroviario, servicios auxiliares y a la prestación de los servicios diversos, atendiendo a las características específicas de cada servicio, debiendo publicarlas en medios electrónicos. Se exceptúan de lo anterior, aquellas tarifas que sean pactadas mutuamente entre concesionarios y usuarios, las cuales deberán estar disponibles en todo momento a petición de la Agencia. La Agencia emitirá una metodología para la evaluación de las tarifas máximas del servicio público de transporte ferroviario de carga.

Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario	Propuesta de redacción en la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario
Artículo 59. Las infracciones a lo dispuesto en la presente ley, serán sancionadas por la Agencia de acuerdo con lo siguiente: I. Prestar servicio público de transporte ferroviario sin la concesión respectiva, con multa de diez mil a veinticinco mil salarios mínimos; II. Prestar servicio público de transporte ferroviario con equipo cuyas condiciones no cumplan con los reglamentos correspondientes y demás disposiciones aplicables, con multa de mil a veinte mil salarios mínimos; III. No mantener las vías férreas en buen estado operativo, con multa de mil a veinte mil salarios mínimos; IV. Aplicar tarifas de flete y de servicios diversos superiores a los registrados ante la Agencia o si éstas no se aplican en igualdad de condiciones a los usuarios para servicios comparables, con multa de mil a veinte mil salarios mínimos; V. Tripular en estado de ebriedad o bajo los efectos de enervantes, con multa de doscientos a mil salarios mínimos y suspensión de la licencia por un año; por la segunda infracción, cancelación de la licencia. En el supuesto anterior, al concesionario del servicio de transporte se le impondrá una multa de quinientos a dos mil salarios mínimos; VI. Rebasar los máximos de velocidad establecidos o no respetar las señales, con multa al o los responsables de doscientos a mil salarios mínimos; suspensión de la licencia por seis meses por la segunda infracción, y cancelación de la misma por la tercera infracción. En el supuesto anterior, al concesionario del servicio de transporte se le impondrá una multa de quinientos a dos mil salarios mínimos; VII. Conducir vehículos de transporte ferroviario sin la licencia que exige la ley, con multa de doscientos a mil salarios mínimos. En el supuesto anterior, al concesionario del servicio de transporte se le impondrá una multa de quinientos a dos mil salarios mínimos; VIII. Destruir, inutilizar, desactivar, remover o cambiar una señal establecida para la seguridad de las vías férreas o del equipo ferroviario, con multa de cien a tres mil salarios mínimos; IX. Ejecutar obras que invadan o perjudiquen una vía general de comunicación ferroviaria, con multa de cien a tres mil salarios mínimos, además de que será aplicable lo señalado en el artículo siguiente; X. Incumplir con los lineamientos en materia de emisiones de ruido y otros contaminantes atribuibles al tránsito ferroviario que se realice al interior de zonas urbanas o centros de población, con multa de mil quinientos a dos mil salarios mínimos, y XI. Cualquier otra infracción a lo previsto en esta Ley, con multa de cien a cinco mil salarios mínimos. En caso de reincidencia, la Secretaría podrá imponer una multa equivalente hasta el doble de las cuantías señaladas. Para los efectos del presente capítulo, se entiende por salario mínimo, el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción.	Artículo 59. Las infracciones a lo dispuesto en la presente ley, serán sancionadas por la Agencia de acuerdo con lo siguiente: I. Prestar servicio público de transporte ferroviario sin la concesión respectiva, con multa de diez mil a veinticinco mil salarios mínimos; II. Prestar servicio público de transporte ferroviario con equipo cuyas condiciones no cumplan con los reglamentos correspondientes y demás disposiciones aplicables, con multa de mil a veinte mil salarios mínimos; III. No mantener las vías férreas en buen estado operativo, con multa de mil a veinte mil salarios mínimos; IV. Aplicar tarifas de flete y de servicios diversos superiores a los registrados ante la Agencia o si éstas no se aplican en igualdad de condiciones a los usuarios para servicios comparables, con multa de mil a veinte mil salarios mínimos; V. Tripular en estado de ebriedad o bajo los efectos de enervantes, con multa de doscientos a mil salarios mínimos y suspensión de la licencia por un año; por la segunda infracción, cancelación de la licencia. En el supuesto anterior, al concesionario del servicio de transporte se le impondrá una multa de quinientos a dos mil salarios mínimos; VI. Rebasar los máximos de velocidad establecidos o no respetar las señales, con multa al o los responsables de doscientos a mil salarios mínimos; suspensión de la licencia por seis meses por la segunda infracción, y cancelación de la misma por la tercera infracción. En el supuesto anterior, al concesionario del servicio de transporte se le impondrá una multa de quinientos a dos mil salarios mínimos; VII. Conducir vehículos de transporte ferroviario sin la licencia que exige la ley, con multa de doscientos a mil salarios mínimos. En el supuesto anterior, al concesionario del servicio de transporte se le impondrá una multa de quinientos a dos mil salarios mínimos; VIII. Destruir, inutilizar, desactivar, remover o cambiar una señal establecida para la seguridad de las vías férreas o del equipo ferroviario, con multa de cien a tres mil salarios mínimos; IX. Ejecutar obras que invadan o perjudiquen una vía general de comunicación ferroviaria, con multa de cien a tres mil salarios mínimos, además de que será aplicable lo señalado en el artículo siguiente; X. Incumplir con los lineamientos en materia de emisiones de ruido y otros contaminantes atribuibles al tránsito ferroviario que se realice al interior de zonas urbanas o centros de población, con multa de mil quinientos a dos mil salarios mínimos; XI. Interrumpir o no proveer el servicio público de transporte ferroviario de manera injustificada, con multa de ciento doce mil a doscientos veinticuatro mil veces la Unidad de Medida y Actualización. XII. Incumplir con la entrega de información en tiempo y forma según lo requiera la Agencia, con multa de cincuenta y seis mil a ciento doce mil veces la Unidad de Medida y Actualización; XIII. Incumplir con las obligaciones establecidas en el Reglamento del Servicio Ferroviario, con multa de cincuenta y seis mil a ciento doce mil veces la Unidad de Medida y Actualización. XI. Cualquier otra infracción a lo previsto en esta Ley [...]. La Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, para hacer cumplir sus determinaciones y las disposiciones de la presente Ley, para lo cual podrá establecer una multa de cincuenta y seis mil a ciento doce mil veces la Unidad de Medida y Actualización como medida de apremio. En caso de reincidencia, la Secretaría podrá imponer una multa equivalente hasta el doble de las cuantías señaladas. Para los efectos del presente capítulo, se entiende por salario mínimo, el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción.
Sin correlativo	TRANSITORIOS La Secretaría elaborará una hoja de ruta con el fin de rediseñar las redes ferroviarias al vencimiento de las concesiones actuales con el fin de crear un sistema ferroviario más equilibrado entre los diferentes concesionarios proporcionándoles un acceso más equitativo a los nodos y corredores más relevantes. En el nuevo diseño de la red, la Secretaría debe valorar que la duración de las exclusividades no coloque a algunos concesionarios en situación de desventaja respecto de otros.

Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Propuesta de redacción en el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Artículo 23. Corresponde a la Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal:	Artículo 23. Corresponde a la Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal: [...] XI. Otorgar, modificar o revocar los permisos y autorizaciones ferroviarias para la prestación de los servicios auxiliares; la construcción de accesos, cruzamientos e instalaciones marginales; construcción y operación de puentes sobre vías férreas; la instalación de anuncios y señales publicitarias; la construcción, conservación y mantenimiento de vías férreas por parte de las empresas cuando éstas se ofrezcan para su explotación y operación a terceros que tengan concesión para el servicio público de transporte ferroviario y cualquier otra obra e instalación subterránea, superficial o aérea en el derecho de vía de las vías generales de comunicación ferroviaria, así como aprobar los proyectos ejecutivos correspondientes [...] XV. Verificar el cumplimiento de las concesiones, asignaciones, permisos y autorizaciones por parte de los concesionarios, asignatarios, permisionarios y autorizados en materia ferroviaria, de transporte multimodal y de servicio de maniobras en zonas federales terrestres ferroviarias.

ANEXO III. GLOSARIO

Cabotaje: navegación costera, viaje próximo a la costa. Cuando sólo se atienden embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos, terminales y marinas nacionales. Tráfico marítimo de carga y de personas entre puertos del mismo país.

Competencia intramodal: competencia dentro del sistema ferroviario. De acuerdo con sus características y grado de intensidad puede clasificarse como competencia en: i) rutas paralelas, ii) servicio, iii) continuidad del servicio y iv) mixta.

Competencia intermodal: es la competencia que ocurre entre el ferrocarril y otros medios de transporte de carga, como el autotransporte y el cabotaje marino.

Concesionario: es el titular de los derechos y obligaciones contenidos en el título de concesión en una vía general de comunicación ferroviaria.

Conmutación: se refiere a un caso especial de los derechos de arrastre, donde existe una regulación tarifaria sobre la figura existente de derechos de arrastre y que el punto de interconexión esté a pocos kilómetros del origen o destino de la carga.

Costos de congestión: es el costo (principalmente de tiempo) que se produce con la presencia de usuarios adicionales en el uso de una infraestructura con capacidad limitada.

Densidad de la red: es una medida del aprovechamiento de la infraestructura ferroviaria. La densidad se calcula como el cociente entre las toneladas-kilómetro transportados y los kilómetros de red.

Derecho de vía: la franja de terreno que se requiere para la construcción, conservación, ampliación, protección y en general para el uso adecuado de una vía general de comunicación ferroviaria, cuyas dimensiones y características fije la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Derechos de arrastre: el concesionario 1 transporta desde A hasta Z, ahí transfiere la totalidad de sus vagones al concesionario 2, quien los transporta desde Z hasta B, usando su propia locomotora y tripulación. Se diferencia del tráfico interlineal en que se transfiere la totalidad del tren al otro concesionario. En la práctica no se usa esta forma de interconexión en el SFM.

Derechos de paso: el concesionario 1 transporta desde A hasta Z, luego el concesionario 2 le otorga el paso para que pueda transitar desde Z hasta B. Tiene la característica que permite que las locomotoras y tripulación del concesionario 1 operen sobre las vías del concesionario 2.

Equipo ferroviario: los vehículos tractivos, de arrastre o de trabajo que circulan en las vías férreas.

Flete promedio: es la distancia media de los flujos de carga entre un origen y su destino. En este estudio se estima como el cociente entre el total de las toneladas-kilómetro transportadas en un año y el total de toneladas transportadas en el mismo año, independientemente del concesionario que movió la mercancía.

Interconexión: es el servicio que comprende el intercambio de equipo ferroviario, el tráfico interlineal entre concesionarios, los movimientos, traslados y demás acciones necesarias que deban realizarse para la continuidad del tráfico ferroviario y la entrega o devolución de equipo ferroviario respectivo a su destino u origen, incluyendo los servicios de terminal.

Kilómetros de vía concesionados: es la suma de los kilómetros establecidos en los títulos de concesión/asignación, así como sus modificaciones, para cada vía concesionada.

Líneas troncales: se refiere a las líneas ferroviarias Noreste, Pacífico Norte y Sureste del SFM, que se caracterizan por ser de gran longitud y que se conectan con los nodos relevantes.

Nodos logísticos: son lugares donde se realiza un cambio de modo de transporte (ferrocarril) y

también se realizan tareas que aportan valor agregado a la cadena de distribución.

Servicio público de autotransporte de carga: es el porte de mercancías que se presta a terceros en caminos de jurisdicción federal.

Servicio público de transporte ferroviario de carga: el que se presta en vías férreas destinado al porte de bienes, incluyendo el servicio de arrastre de vehículos de terceros.

Servicios interlineales: servicios regulares cuyo origen y destino se ubican en distintos territorios o concesiones ferroviarias nacionales.

Sistema ferroviario: las vías generales de comunicación ferroviaria, el servicio público de transporte ferroviario y los servicios auxiliares.

Tarifa máxima: se refiere a las tarifas máximas aplicables a la prestación del servicio público de transporte ferroviario, servicios auxiliares y a la prestación de los servicios diversos, atendiendo a las características específicas de cada servicio.

Tarifas de interconexión: son las tarifas que comprenden el servicio de intercambio de equipo ferroviario, el tráfico interlineal entre concesionarios, los movimientos, traslados y demás acciones necesarias que deban realizarse para la continuidad del tráfico ferroviario y la entrega o devolución de equipo ferroviario respectivo a su destino u origen, incluyendo los servicios de terminal

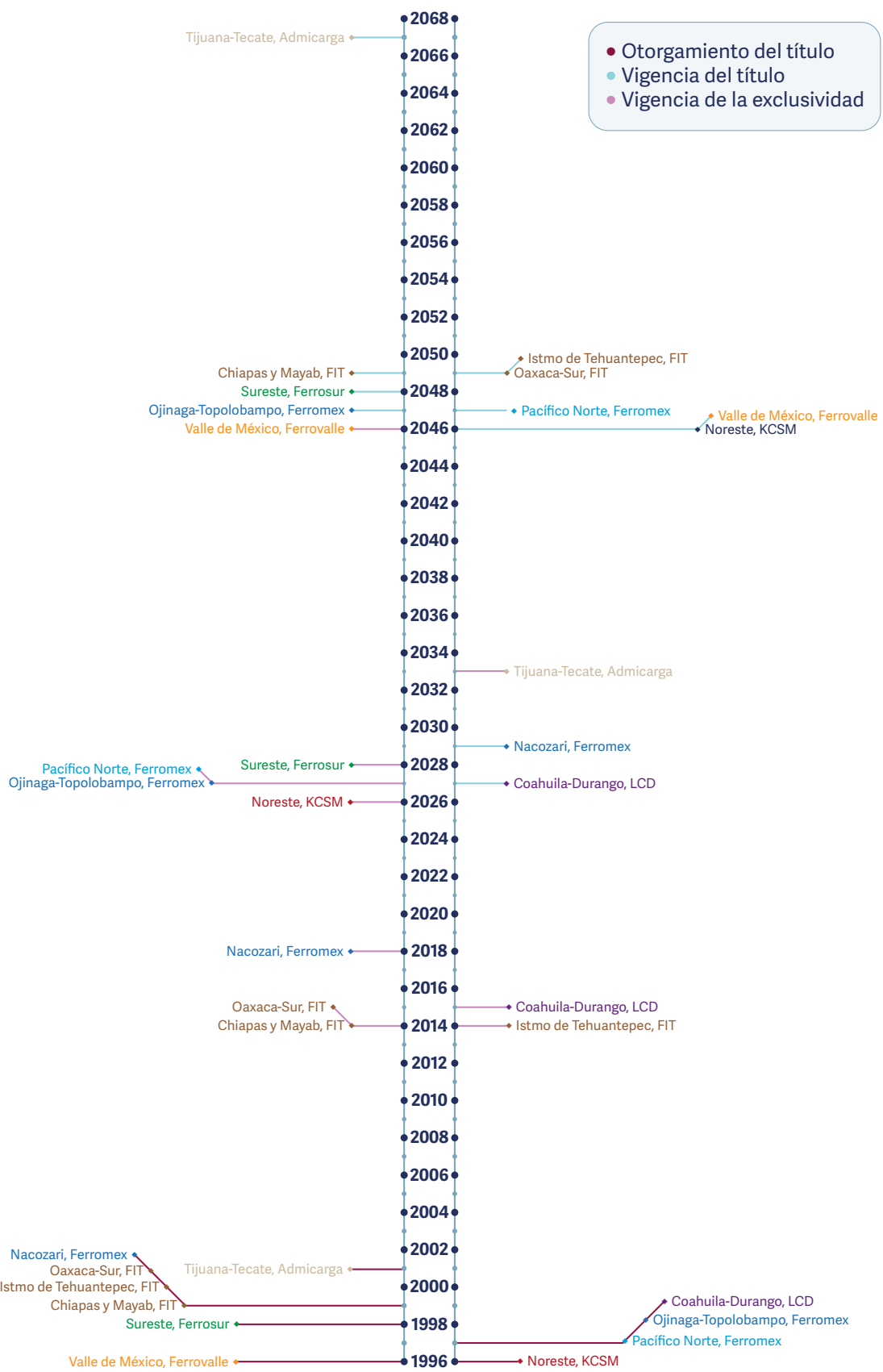
Terminal: las instalaciones en las que se realiza la recepción, almacenamiento, clasificación, consolidación y despacho de bienes.

Tráfico interlineal: debido a que para una ruta el origen A puede estar en la red del concesionario 1 y el destino B en la red del concesionario 2, se estableció la obligación de los concesionarios de traspasar la carga de uno a otro en el punto Z, donde se conectan sus redes. Así, el concesionario 1 transporta la carga de A a Z usando su propia locomotora y tripulación y al llegar a Z transfiere vagones al concesionario 2, quien los transporta de Z a B, usando su propia locomotora y tripulación.

Tren unitario: se refiere al equipo tractivo que transporta un grupo de equipo de arrastre de un mismo origen a un mismo destino.

Vías férreas: los caminos con guías sobre los cuales transitan trenes, inclusive los que se encuentren en los patios que, a su vez, sean indispensables para la operación.

ANEXO IV. DIAGRAMA 1. LÍNEA DE TIEMPO DE LAS CONCESIONES DEL FERROCARRIL



Fuente: Cofece (2016, pp. 25 y 26).

ANEXO V. ESTIMACIÓN DEL POTENCIAL DE CRECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN DEL SPTFC

Este ejercicio estima la producción contrafactual del SPTFC medida en toneladas – kilómetro en México de presentarse las condiciones observadas en EE.UU., siguiendo la metodología utilizada por Bastos (2013). Esta metodología considera los siguientes factores estructurales:

1. Mayor competitividad del transporte fluvial.
2. Mayores distancias de los fletes.
3. Mayor concentración del portafolio de productos en los que son transportados de manera más eficiente por el ferrocarril.

El remanente de desempeño entre la producción contrafactual y real se atribuye a factores no estructurales (entre ellos, la política y/o condiciones de competencia).

El resultado es que la participación del SPTFC podrá mejorarse mediante intervenciones que afecten los factores no estructurales. Un incremento mayor requiere modificar los factores estructurales, lo cual sucede en el largo plazo.

Paso 1. Cálculo de la brecha. Objetivo: determinar la cantidad contrafactual de tonelada-kilómetro producidas por el SPTFC mexicano suponiendo que su participación fuera la misma que en EE.UU.

Resultado. Si el SPTFC tuviera la misma participación que en EE.UU., el SFM produciría 57 mil millones de toneladas-kilómetro adicionales a los 86 mil millones que ya produce (último renglón de la Tabla 12).

**Tabla 12. Cálculo de la brecha, 2017
(miles de millones de toneladas-kilómetro)**

Concepto	Valor
Producción del transporte interior: autotransporte, ferrocarril y fluvial	
Estados Unidos (A)	5,847.9
México (B)	342.4
Producción del SPTFC	
Estados Unidos (C)	2,448.5
México (D)	86.3
Participación modal del SPTFC (porcentaje)	
Estados Unidos ($E = C/A$)	41.9%
México ($F = D/B$)	25.2%
Escenario contrafactual	
Producción hipotética del SPTFC de tener la participación de Estados Unidos ($G = B \cdot E$)	143.4
Brecha ($H = G - D$)	57.1

Fuente: OECD (2020b).

Paso 2. Ajuste por competitividad del transporte fluvial. Objetivo: determinar la cantidad contrafactual de toneladas-kilómetro producidas por el SPTFC estadounidense suponiendo que la competitividad del transporte fluvial de Estados Unidos fuera la misma que en México.

Resultado. Si el transporte fluvial estadounidense tuviera la misma competitividad que el mexicano —esto es, nula—, y manteniendo constante la participación del SPTFC en el transporte terrestre (SPTFC + SPATC), la participación del SPTFC estadounidense sería todavía mayor, y por ello se ampliaría la brecha hasta 69 mil millones de toneladas-kilómetro (último renglón de la Tabla 13).

Tabla 13. Ajuste por transporte fluvial, 2017

Concepto	Valor
Producción del transporte fluvial (en miles de millones de toneladas-kilómetro)	
Estados Unidos (I)	445.3
México (J)	0 ^{1/}
Participación del transporte fluvial (porcentaje)	
Estados Unidos ($K = I/A$)	7.6%
México ($L = J/B$)	0.0%
Producción del transporte terrestre: SPTFC + SPATC	
Estados Unidos ($M = A - I$)	5,402.7
México ($N = B - J$)	342.4
Participación del SPTFC en el transporte terrestre (porcentaje)	
Estados Unidos ($O = C/M$)	45.3%
México ($P = D/N$)	25.2%
Escenario contrafactual	
Participación hipotética del SPTFC estadounidense de tener la misma participación fluvial que México, asumiendo la participación del SPTFC en el transporte terrestre constante ($Q = [1 - L]*O$) ^{2/}	45.3%
Nueva producción hipotética del SPTFC en México ($R = Q*B$)	155.2
Nueva brecha ($S = R - D$)	68.8

1/ En efecto la participación del transporte fluvial es limitada, aunque difícilmente será cero. Se usa aquí ese valor por ser el reportado por la fuente utilizada. 2/ Se supone que si se elimina el transporte fluvial estadounidense las participaciones entre SPTFC y SPATC no cambian; es decir que se dividen la carga proporcionalmente.
Fuente: OECD (2020b).

Paso 3. Ajuste por distancias. Objetivo: determinar la cantidad contrafactual de toneladas-kilómetro producidas por el SPTFC mexicano suponiendo que la participación del SPTFC en la totalidad de los fletes terrestres más largos fuera igual a la participación que tiene en EE.UU.

Se concluye que, si el SPTFC mexicano tuviera la misma participación que el estadounidense en los fletes más largos, la brecha se acortaría a 41.6 mil millones de toneladas-kilómetro.

Tabla 14. Insumos para el ajuste por distancias, 2017

Concepto	
Dato: participación del SPTFC en Estados Unidos en la producción (en toneladas-kilómetro) de los fletes terrestres de más de 1,000 kilómetros (T)	70.0%
Cálculo: participación del SPTFC en Estados Unidos en la producción (en toneladas-kilómetro) de los fletes terrestres de menos de 1,000 kilómetros ($\Psi = Z/V$)	12.5%
Dato: porcentaje de la producción (en toneladas-kilómetro) del transporte interior de Estados Unidos que corresponde a fletes de más de 1,000 kilómetros (U)	57.1%
Dato: porcentaje de la producción (en toneladas-kilómetro) del SPTFC de México que corresponde a fletes de más de 1,000 kilómetros (Θ)	49.6%

Fuente: ARTF (2019b), Bastos (2013), BTS (2018).

A partir de estos datos y de información de cuadros anteriores se construye la Tabla 15.

Tabla 15. Producción del transporte terrestre en Estados Unidos, 2017

Distancia	Terrestre	SPATC	SPTFC	Distribución del SPATC
Menos de 1,000 kilómetros	2,320.4 ($V = [1 - U]*M$)	2,029.5 ($\Gamma = V - Z$)	290.9 ($Z = C - W$)	69% ($\Delta = \Gamma / [\Gamma + Y]$)
Más de 1,000 kilómetros	3,082.2 ($W = U*M$)	924.7 ($Y = W - X$)	2,157.5 ($X = W*T$)	31% ($1 - \Delta = Y / [\Gamma + Y]$)

Fuente: ARTF (2019b), Bastos (2013), BTS (2018) y OECD (2020b).

Dado que no disponemos de estadísticas de la distribución de las distancias del SPATC mexicano, y que es verosímil suponer que en promedio el SPATC estadounidense opera distancias mayores que en México, usaremos 31% de producción con fletes de más de 1,000 kilómetros en EE.UU. como la cota superior de ese indicador en México. Con esto se obtiene la Tabla 16.

Tabla 16. Producción estimada del transporte terrestre en México, 2017

Distancia	SPATC	SPTFC	Participación del SPTFC
Menos de 1,000 kilómetros	175.9 ($\Sigma = \Delta*[N - D]$)	43.5 ($\Lambda = [1 - Q]*D$)	19.8% ($\Lambda / [\Sigma + \Lambda]$)
Más de 1,000 kilómetros	80.2 ($\Phi = [1 - D]*[N - D]$)	42.8 ($\Pi = \Theta*D$)	34.8% ($\Pi / [\Phi + \Pi]$)

Fuente: ARTF (2019b), Bastos (2013), BTS (2018) y OECD (2020b).

El siguiente momento consiste en suponer que la participación del SPTFC en la producción de los fletes de más de 1,000 kilómetros no fuera de 34.8%, sino de 70% como en EE.UU. Esto significa que, si México tuviera la misma distribución modal por distancias que EE.UU., produciría 113.6 mil millones de toneladas-kilómetro (Tabla 17).

Tabla 17. Producción contrafactual del transporte terrestre en México, 2017

Distancia	SPATC	SPTFC
Menos de 1,000 kilómetros	191.9 $(([\Sigma+L]*[1-Y]))$	27.5 $(\Xi = [\Sigma+L]*\Psi)$
Más de 1,000 kilómetros	36.9 $(([\Phi+P]*[1-T]))$	86.1 $(\Omega = [\Phi+P]*T)$
Total	228.9	113.6 $(\alpha = \Xi + \Omega)$
Nueva brecha	NA	41.6 $(\beta = R - \alpha)$

Fuente: ARTF (2019b), Bastos (2013), BTS (2018) y OECD (2020b).

Paso 4. Ajuste por portafolio de productos. Objetivo: Determinar la cantidad contrafactual de toneladas-kilómetro producidas por el SPTFC mexicano, suponiendo que la participación del carbón dentro de la carga fuera igual a la participación que tiene en EEUU, donde es el principal producto.

Resultado. Se concluye que, si el SPTFC mexicano movilizara una porción igual de carbón que Estados Unidos, produciría 94.9 mil millones de toneladas-kilómetro (Tabla 21) conforme al siguiente desarrollo:

- a) La Tabla 18 muestra los insumos iniciales para este ejercicio.

Tabla 18. Insumos para el ajuste por portafolio de productos, 2017

Concepto	
Dato: participación del carbón en el total la producción (en toneladas-kilómetro) de los transportes internos en Estados Unidos (γ)	18.0%
Cálculo: flete promedio en SPTFC para carbón en México, en kilómetros (κ)	154.3

Fuente: ARTF (2019a), BTS (2018).

- b) A fin de aplicar la participación del carbón de EE.UU., resulta necesario conocer la cantidad de carbón transportada por SPATC en México. Dado que no existen estadísticas sobre el tema, consideramos que la mitad del carbón no transportado por el SPTFC lo hizo el SPATC (Tabla 19).²⁰⁷

Tabla 19. Transporte de carbón, 2017

Concepto	Toneladas
Oferta	17,913.1 (δ)
Transportada en SPTFC	4,412.4 (ζ)
Transportada en SPATC	
Escenario base: el remanente es transportado por SPATC	13,518.6 $(\eta = \delta - \zeta)$
Escenario considerado: solo la mitad del remanente es transportado por SPATC	6,759.3 $(\theta = \eta/2)$

Fuente: ARTF (2019a), SGM (2019) y Transparencia Mexicana (2017).

207. Esta aproximación resulta consistente con la cifra indicada por WaUPSA de que 7 millones de toneladas de la mina MICARE, adyacente a las termoeléctricas de CFE, se destinan al consumo de esas centrales. Altos Hornos de México (2020).

c) Se procede a las estimaciones de la Tabla 20:

Tabla 20. Producción de transporte terrestre según producto para México, 2017

Concepto	Total	SPTFC	SPATC	Participación SPTFC
Carbón	1.72 ($v = \mu + \lambda$)	0.68 (λ)	1.04 ($\mu = \theta * \kappa$)	39.5% ($\rho = \lambda/v$)
Los demás productos	340.7 ($\pi = B - v$)	85.6 ($\chi = D - \lambda$)	255.1 ($B - D - \mu$)	25.1% ($\sigma = \chi/\pi$)
Total	342.4 (B)	86.3 (D)	256.1 (B - D)	25.2%

Fuente: ARTF (2019a), BTS (2018), SGM(2019) y Transparencia Mexicana (2017).

d) Teniendo la estimación de cuánto carbón se transporta por cada medio, generamos el escenario contrafactual en el cual la porción del carbón dentro del total de productos es igual a la de Estados Unidos (Tabla 21).

Tabla 21. Producción contrafactual de transporte terrestre según producto para México, 2017

Concepto	Total	SPTFC
Carbón	61.6 ($\tau = \gamma * B$)	24.3 ($\phi = \tau * \rho$)
Los demás productos	280.8 ($\psi = B - \tau$)	70.5 ($\xi = \sigma * \psi$)
Total	342.4 (B)	94.9 ($\omega = \phi + \xi$)

Fuente: ARTF (2019a), BTS (2018), SGM (2019) y Transparencia Mexicana (2017).

Paso 5. Obtención del residual atribuible a factores no estructurales. Los pasos anteriores han mostrado la porción de la brecha que puede atribuirse a factores estructurales. El remanente de la brecha no explicado por estos factores se les atribuye a los factores no estructurales (marco regulatorio, estado de derecho, competencia, etc.) en la Tabla 22.

Tabla 22. Descomposición de la brecha

Concepto	Valor	Porcentaje de la brecha que explica	Contribución a la participación modal
Brecha original (H)	57.1	100%	16.7%
Factores estructurales (I)	38.4	67.3%	11.2%
Efecto de transporte fluvial (S - H)	-11.8	-20.7%	-3.5%
Efecto de las distancias (R - α)	41.6	72.9%	15.1%
Efecto del portafolio de productos (ω - D)	8.6	15.1%	2.5%
Factores no estructurales	18.6	32.7%	5.4%
Escenario original (D)	86.3		25.2%

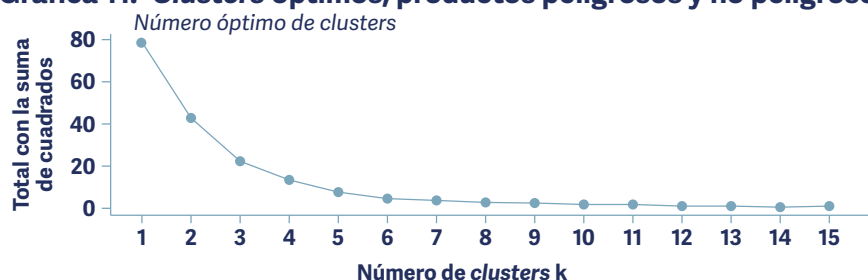
Fuente: ARTF (2019b), Bastos (2013), BTS (2018), OECD (2020b), SGM (2019) y Transparencia Mexicana (2017).

ANEXO VI. CONGLOMERADOS DE PRODUCTOS

La identificación de los conglomerados se realizó en función del precio y la carga promedio por ruta por producto, mediante la técnica de “Agrupación de k-medias”. El proceso se realizó únicamente para los productos con precios menores a \$15,000 por tonelada, mediante la paquetería *RStudio* de la siguiente manera:²⁰⁸

1. Se normalizaron los datos para que todas las variables tengan el mismo peso.
2. Se determinó el número de *clusters* de manera aleatoria, utilizando la paquetería *factoextra* que permite encontrar los *k* mejores *clusters* con la varianza interna más pequeña a través del método *Elbow*. Al considerar en conjunto los productos no peligrosos y peligrosos, el método arroja que la varianza interna se estabiliza a partir del cuarto *cluster*, por lo que se trabajó con ese número (Gráfica 11).

Gráfica 11. Clusters óptimos, productos peligrosos y no peligrosos



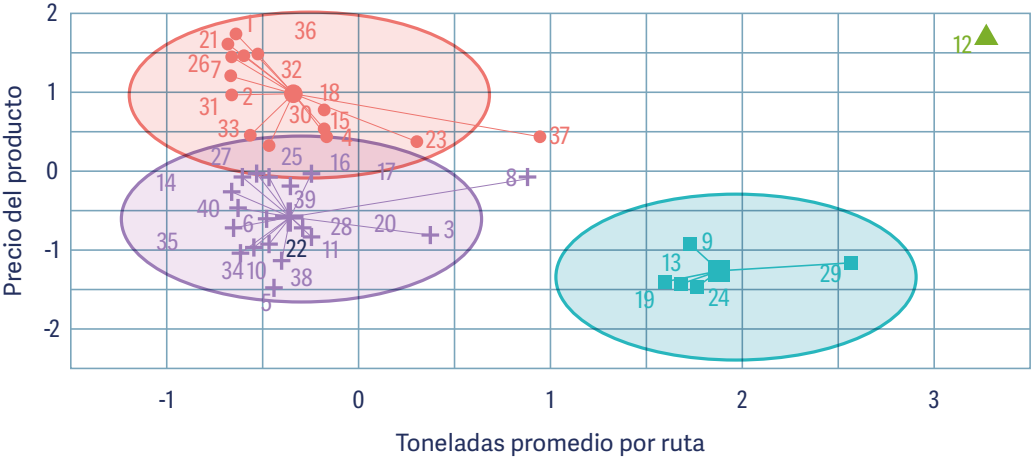
Fuente: Cofece con información de ARTF (2019b).

3. Una vez identificado el número de *clusters* óptimo, obtenemos los *clusters* a través del método *kmedias*, el proceso se repitió 50 veces cada vez con una asignación aleatoria inicial distinta, y colocando una semilla de 20.
4. El análisis de *cluster* no toma en cuenta características de los productos diferentes al precio y nivel de carga, que podrían afectar la clasificación del nivel de propensión, particularmente para los productos importados que dependen de los precios internacionales.

Al graficar los *clusters* se obtiene la Gráfica 12.

208. Para una explicación más detallada de la teoría del método véase https://rpubs.com/Joaquin_AR/310338. Los precios de los productos se obtuvieron de distintas fuentes de internet. En particular, los precios de minerales se obtuvieron de SGM (2019), mientras que los precios de mercancías con precio de referencia internacional se obtuvieron de Federal Reserve Bank of St. Louis (<https://www.stlouisfed.org/>) e Indexmundi (2020).

Gráfica 12. Clusters de productos transportados por STPFC.
Resultados clustering K-means



Fuente: Cofece con información de ARTF (2019b).

ANEXO VII. CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS DE PASO EXISTENTES

Otorgante	Usuario	Estación Municipio Estado		Longitud Km	Tipo	Productos permitidos	Clientes	Paradas intermedias	Sentido	En uso
		Estación inicial	Estación final							
Ferromex	KCSM	Árbol Grande Cd. Madero Tam.	Altamira Altamira Tam.	23	Conectividad	Trenes consolidados	NE	Puntos específicos	NE	Sí
Ferromex	KCSM	Pedro C. Morales Cadereyta Jiménez N.L.	Cerro La Silla Guadalupe N.L.	23	Competencia	Trenes unitarios de combustóleo	NE	NE	NE	No
Ferromex	KCSM	Arellano Aguascalientes Ags.	Chicalote San Fco. de los Romo Ags.	25	Conectividad	Trenes unitarios	Sí	Punto final	NE	Sí
Ferromex	LCD	Sabinas San Juan de Sabinas Coah.	Ciudad Frontera Frontera Coah.	134	Continuidad	Trenes unitarios de carbón y coque	NE	NE	Único	Sí
Ferromex	LCD	Torreón Torreón Coah.	Escalón Jiménez Dgo.	169	Continuidad	Trenes unitarios de mineral de hierro	NE	NE	NE	Sí
Ferromex	KCSM	Mariscala Apaseo el Grande Gto.	Guadalajara Guadalajara Jal.	353	Competencia	Trenes consolidados	NE	Punto final	Ambos	No
Ferromex	KCSM	Viborillas El Marqués Qro.	Huehuetoca Huehuetoca Méx.	198	Competencia	Trenes con doble estiba de contenedores y /o plataformas multiniveles (automotrices)	NE	NE	NE	No vigente
Ferromex	KCSM	Celaya Celaya Gto.	Silao Silao Gto.	102	Conectividad	Trenes unitarios automotrices	Sí	Punto final	NE	Sí
Ferrovalle	Ferromex	Pantaco Azcapotzalco CDMX	Huehuetoca Huehuetoca Méx.	41	Competencia	NE	NE	Puntos específicos	Ambos	Sí
KCSM	Ferromex	Intersección entre vías M y B e intersección entre M Y F San Nicolás de los Garza N.L.	Apodaca Apodaca N.L.	19	Conectividad	Trenes Consolidados	NE	Punto final	NE	Sí
KCSM	Ferromex	Celaya Celaya Gto.	Escobedo Comonfort Gto.	18	Conectividad	NE	NE	Punto final	NE	No
KCSM	Ferromex	Buenavista Cuauhtémoc CDMX	Huehuetoca Huehuetoca Méx.	43	Competencia	NE	NE	Puntos específicos	Ambos	Sí
KCSM	Ferromex	La Griega El Marqués Qro.	Huehuetoca Huehuetoca Méx.	183	Competencia	NE	NE	NE	NE	No vigente
KCSM	Ferromex	Monterrey Carga Monterrey N.L.	Leona Santa. Catarina N.L.	18	Conectividad	Trenes Consolidados	NE	Punto final	NE	Sí
KCSM	Ferromex	La Griega El Marqués Qro.	Mariscala Apaseo el Grande Gto.	35	Competencia	NE	NE	NE	NE	No vigente
KCSM	Ferromex	San Juan del Río San Juan del Río Qro.	Intersección entre líneas A Y B Tequisquiapan Qro.	30	Conectividad	Trenes consolidados	NE	Punto final	NE	Sí
KCSM	Ferromex	Cerro La Silla Guadalupe N.L.	Topo Grande Gral. Escobedo N.L.	27	Conectividad	NE	NE	NE	NE	Sí
LCD	Ferromex	Torreón Torreón Coah.	Villa Juárez Lerdo Durango	13	Conectividad	Trenes unitarios de combustóleo	NE	NE	NE	Sí
Ferrosur	KCSM	Puebla Puebla Pue.	Oriental Oriental Pue.	80	Competencia	Trenes consolidados	NE	Punto final	NE	Sí
Ferrosur	KCSM	Puerto seco Huejotzingo Pue.	San Lorenzo Emiliano Zapata Hgo.	87	Conectividad	Trenes consolidados y unitarios	NE	NE	Ambos	No vigente
Ferrovalle	Ferrosur	Intersección entre líneas A Y B Azcapotzalco Cdmx	Intersección entre líneas A y B Tultitlán Méx.	19	Conectividad	NE	NE	Puntos específicos	Ambos	Sí
Ferrovalle	Ferrosur	Huehuetoca Huehuetoca Méx.	Lechería Tultitlán Méx.	25	Continuidad	Trenes unitarios de cemento; Trenes consolidados entre Huehuetoca y Lechería	NE	Puntos específicos	NE	No
Ferrovalle	Ferrosur	Intersección entre líneas H y SH Nextlalpan Méx.	Lechería Tultitlán Méx.	19	Continuidad	Trenes consolidados	NE	Punto final	NE	No
Ferrovalle	Ferrosur	Intersección entre líneas H y B Tultitlán Méx.	Intersección entre las líneas S y VS Teotihuacán Méx.	47	Continuidad	NE	NE	NE	Ambos	No
Ferrovalle	Ferrosur	Intersección entre Líneas S y A Tlalnepantla Méx.	Intersección entre Líneas S y VS Teotihuacán Méx.	44	Continuidad	NE	NE	NE	NE	Sí
FIT	Ferrosur	Medias Aguas Sayula de Alemán Ver.	Salina Cruz Salina Cruz Oax.	207	Competencia	Trenes consolidados	NE	Puntos específicos	NE	Sí
KCSM	Ferrosur	Buenavista Cuauhtémoc CDMX	Lechería Tultitlán Méx.	23	Conectividad	NE	NE	Puntos específicos	Ambos	Sí
KCSM	Ferrosur	Intersección entre Líneas VB y V Oriental Pue.	Oriental Oriental Pue.	3	Conectividad	NE	NE	Punto final	NE	No
Ferrovalle	Ferrosur	Valle de México Tlalnepantla Méx.	Los Reyes La Paz Méx.	40	Conectividad	NE	NE	Punto final	Ambos	No
Ferrovalle	KCSM	Intersección entre líneas VK y V La Paz Méx.	Los Reyes La Paz Méx.	2	Conectividad	NE	NE	Punto final	NE	Sí

Otorgante	Usuario	Estación Municipio Estado		Longitud Km	Tipo	Productos permitidos	Clientes	Paradas intermedias	Sentido	En uso
		Estación inicial	Estación final							
Ferrovalle	Ferrosur	Xalostoc Ecatepec de Morelos Méx.	Los Reyes La Paz Méx.	27	Continuidad	NE	NE	Punto final	Ambos	No
Ferrovalle	KCSM	Naucalpan Naucalpan Méx.	Pantaco Azcapotzalco CDMX	9	Continuidad	NE	NE	NE	Único	Sí
Ferrovalle	Ferrosur	Intersección entre líneas H y SH Nextlalpan Méx.	Pantaco Azcapotzalco CDMX	37	Conectividad	Trenes consolidados	NE	NE	NE	Sí
Ferrovalle	KCSM	T. Valle de México Tlalnepantla Méx.	Intersección entre líneas S y VS Teotihuacán Méx.	45	Conectividad	NE	NE	Punto final	Ambos	Sí
Ferrovalle	Ferrosur	T. Valle de México Tlalnepantla Méx.	Intersección entre líneas S y VS Teotihuacán Méx.	45	Conectividad	NE	NE	Punto final	NE	No
Ferrovalle	KCSM	Lechería Tultitlán Méx.	Intersección entre líneas S y VS Teotihuacán Méx.	46	Conectividad	NE	NE	NE	Ambos	No
Ferrovalle	KCSM	Buenavista Cuauhtémoc CDMX	Tlatilco Sur De Azcapotzalco CDMX	1	Conectividad	NE	NE	Punto final	NE	No
KCSM	Ferrovalle	Buenavista Cuauhtémoc CDMX	Huehuetoca Huehuetoca Méx.	45	Conectividad	NE	NE	NE	NE	Sí
Ferromex	KCSM	Topo Grande Gral. Escobedo N.L.	Chipinque El Carmen N.L.	24	Conectividad	NE	NE	NE	NE	No
Ferromex	KCSM	Árbol Grande Cd. Madero Tam.	Altamira Altamira Tam.	23	Conectividad	Trenes consolidados	NE	Puntos específicos	Único	Sí
KCSM	Ferrosur	Intersección entre Líneas V y S Emiliano Zapata Hgo.	San Lorenzo Emiliano Zapata Hgo.	1	Conectividad	NE	NE	NE	NE	NE
Ferrosur	KCSM	Santa Fe Veracruz Ver.	Veracruz Veracruz Ver.	15	Competencia	NE	NE	Punto final	NE	Sí
Ferrovalle	KCSM	Pantaco Azcapotzalco CDMX	Huehuetoca Huehuetoca Méx.	41	Conectividad	NE	NE	Puntos específicos	Ambos	Sí
KCSM	Ferromex	Tampico Tampico Tam.	Árbol Grande y Doña Cecilia Cd. Madero Tam.	9	Conectividad	Trenes consolidados	NE	Puntos específicos	Ambos	Sí
KCSM	Ferrosur	Intersección Entre Líneas S y VS Teotihuacán Méx.	Intersección Entre Líneas V y VK La Paz Méx.	7	Conectividad	NE	NE	PUNTOS FINAL	Ambos	No
KCSM	Ferromex	Ramos Arizpe Ramos Arizpe Coah.	Encantada Saltillo Coah.	36	Competencia	Trenes unitarios	NE	Puntos específicos	Ambos	Sí
KCSM	Ferromex	Viborillas El Marqués Qro.	Encantada Saltillo Coah.	563	Competencia	Trenes consolidados	NE	NE	NE	Sí
KCSM	Ferrosur	Santa Fe Veracruz Ver.	Jalapa Xalapa Ver.	116	Conectividad	Locomotoras que requieran mantenimiento	NE	Punto final	NE	Quizá
KCSM	Ferrosur	Buenavista Cuauhtémoc CDMX	T. Valle de México Tlalnepantla Méx.	10	Conectividad	NE	NE	Puntos específicos	Ambos	Sí
Ferrosur	Chiapas Mayab	El Chopo Ixhuatlán Del Sureste Ver.	Coatzacoalcos Coatzacoalcos Ver.	18	Conectividad	NE	NE	Punto final	NE	Sí
Ferrosur	Chiapas Mayab	Coatzacoalcos Coatzacoalcos Ver.	Medias Aguas Sayula de Alemán Ver.	99	Continuidad	1) Trenes unitarios de gas; 2) Trenes consolidados de productos diversos	NE	Puntos específicos	Ambos	Sí
Ferrosur	FIT	Medias Aguas Sayula de Alemán Ver.	Coatzacoalcos Coatzacoalcos Ver.	99	Conectividad	Trenes unitarios de contenedores	NE	NE	Ambos	Sí
Ferrosur	Chiapas Mayab	El Chopo Ixhuatlán Del Sureste Ver.	Veracruz Veracruz Ver.	426	Competencia	NE	NE	Punto final	Ambos	No

1/NE: No especificado

Fuente: Cofece (2016, pp. 209-235), OpenStreetMap (2020), INEGI (2020a), ARTF (2019a).

ANEXO VIII. MUNICIPIOS CON VÍA FÉRREA QUE TIENEN MÁS DE DOS CONCESIONARIOS

Con dos concesionarios: San Francisco de los Romo, Ags.; Jiménez, Chih.; Frontera, Múzquiz, Ramos Arizpe y Torreón en Coahuila; Azcapotzalco y Cuauhtémoc en la Ciudad de México; Lerdo y Mapimí en Durango; Apaseo el Grande y Celaya en Guanajuato; Apan, Emiliano Zapata, Nopala, Tepeji del Río y Tula en Hidalgo; Tlalnepantla, Acolman, Axapusco, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, La Paz, Naucalpan, Nextlalpan, Otumba, San Martín de las Pirámides, Teoloyucán, Tultitlán y Valle de Chalco en el estado de México; Pátzcuaro en Michoacán; García, General Escobedo, Guadalupe, Pesquería, Salinas Victoria y San Nicolás De Los Garza en Nuevo León; Oriental y Tehuacán en Puebla; Colón, El Marqués, Pedro Escobedo, Querétaro y San Juan del Río en Querétaro; Tamuín, S.L.P; Ciudad Madero y Tampico en Tamaulipas; El Carmen Tequexquitla, Tlaxcala, Huamantla y Tlaxco en Tlaxcala; Ixhuatlán del Sureste, Sayula De Alemán y Veracruz en Veracruz; y Cañitas de Felipe Pescador, Zacatecas.

Con tres concesionarios: Teotihuacán, Edo. Méx. y Atotonilco de Tula, Hgo.

Con cuatro concesionarios: Huehuetoca, Edo. Méx.

Fuente: Cofece con información de ARTF (2019a), <http://artf.centrogeo.org.mx/mviewer/sfm>, INEGI (2019a), OpenStreetMap (2020).

ANEXO IX. LISTA DE VERIFICACIÓN DE COMPETENCIA DE LA OECD

Impacto en competencia	Es posible que el impacto ocurra si...
A. Limita el número o variedad de proveedores	1) otorga derechos exclusivos a un proveedor para prestar servicios u ofrecer bienes.
	2) establece un proceso de obtención de licencias, permisos o autorizaciones como requisito para operar.
	3) limita la capacidad de ciertos tipos de proveedores para prestar un servicio u ofrecer un bien.
	4) eleva de forma significativa el costo de entrada o de salida para un proveedor.
	5) crea una barrera geográfica a la capacidad de las empresas de ofrecer bienes o servicios, invertir capital u ofrecer mano de obra.
B. Limita la capacidad competitiva de los proveedores	1) limita la capacidad de los vendedores para establecer los precios de bienes o de servicios.
	2) limita la libertad de los proveedores de promocionar o de comercializar sus bienes o servicios
	3) establece normas de calidad de los productos que sean más ventajosas para algunos proveedores que para otros o que superen el nivel que elegiría un gran número de consumidores bien informados.
	4) eleva de manera significativa la producción de algunos proveedores con respecto a otros (en especial al tratar a los operadores actuales en el mercado de manera diferente con respecto a los nuevos).
C. Reduce los incentivos de los proveedores de competir vigorosamente	1) genera un régimen de autorregulación o correulación.
	2) exige o fomenta la publicación de información sobre producción, precios, ventas o costos de los proveedores.
	3) exime la actividad de los proveedores de un grupo o industria en particular de operar bajo los lineamientos de la ley general de competencia.
D. Limita las alternativas e información disponibles para los consumidores	1) limita la capacidad de los consumidores para decidir de quién comprar.
	2) reduce la movilidad de los clientes entre proveedores de bienes o prestadores de servicios mediante el incremento de los costos explícitos o implícitos de un cambio de proveedor.
	3) modifica fundamentalmente la información necesaria para que los compradores compren de manera efectiva.

PLENO DE LA COFECE

COMISIONADA PRESIDENTA

Alejandra Palacios Prieto

COMISIONADOS

Alejandro Faya Rodríguez

Ana María Reséndiz Mora

Brenda Gisela Hernández Ramírez

José Eduardo Mendoza Contreras

Directorio

Comisionada Presidenta **Alejandra Palacios Prieto**

AUTORIDAD INVESTIGADORA

Titular de la Autoridad Investigadora

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 **Valerio Méndez Juan Francisco**

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 Ambriz 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**

Dirección General de Mercados Digitales

Director General de Administración **Enrique Castolo Mayen**



Un México mejor es competencia de todos

cofece.mx |



cofece



@cofecemx



CFCEconomica



@cofece



COFECE