

COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA

EXTRACTO del dictamen preliminar del expediente IEBC-003-2022, emitido el dos de mayo de dos mil veinticuatro.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Comisión Federal de Competencia Económica.- Autoridad Investigadora.- Expediente IEBC-003-2022.

“EXTRACTO DEL DICTAMEN PRELIMINAR DEL EXPEDIENTE IEBC-003-2022, EMITIDO EL DOS DE MAYO DE DOS MIL VEINTICUATRO.

(Versión pública del Dictamen Preliminar del Expediente IEBC-003-2022 (EXPEDIENTE) disponible en: www.cofece.mx)

La Autoridad Investigadora (AUTORIDAD INVESTIGADORA) de la Comisión Federal de Competencia Económica (COMISIÓN) realizó una investigación en el mercado nacional de autotransporte federal de pasajeros que utiliza terminales para el ascenso y descenso de pasajeros, y servicios relacionados (MERCADO INVESTIGADO) y emitió el Dictamen Preliminar del EXPEDIENTE (DICTAMEN PRELIMINAR) con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo cuarto y vigésimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CONSTITUCIÓN), así como en los artículos 1, 2, 3, 4, 10, 12, fracciones I y XXX, 26, 27, 28, fracción XI, y 94, fracción III, de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE);¹ 1, 2 y 12 de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica (DISPOSICIONES);² y 1, 2, 4, fracción III, 16 y 17, fracción XVI, del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica (ESTATUTO).³

Derivado de las constancias que obran en el EXPEDIENTE, la AUTORIDAD INVESTIGADORA emitió el DICTAMEN PRELIMINAR y determinó que no existen condiciones de competencia efectiva en diversos mercados (MERCADOS RELEVANTES), por la probable existencia de seis barreras a la competencia y libre concurrencia.

En las secciones del DICTAMEN PRELIMINAR se describen las facultades de la AUTORIDAD INVESTIGADORA para realizar la investigación que obra en el EXPEDIENTE y emitir el DICTAMEN PRELIMINAR (**Sección 3. Consideraciones de Derecho**). Posteriormente, se realiza una descripción del MERCADO INVESTIGADO, que incluye su relevancia, generalidades, antecedentes, marco jurídico, autoridades y agentes económicos (AGENTES ECONÓMICOS) relacionados con éste (**Sección 4. MERCADO INVESTIGADO**). Enseguida, se determinan los MERCADOS RELEVANTES, conforme al artículo 58 de la LFCE (**Sección 5. Determinación del Mercado Relevante**) y se realiza el análisis sobre las condiciones de competencia efectiva (**Sección 6. Análisis para resolver sobre condiciones de competencia efectiva en los MERCADOS RELEVANTES**). Finalmente, se exponen las barreras a la competencia y libre concurrencia identificadas en los MERCADOS RELEVANTES, así como las medidas para corregirlas (**Sección 7. Barreras a la competencia y libre concurrencia**) y la determinación preliminar de esta AUTORIDAD INVESTIGADORA (**Sección 8. Determinación**).

Sección 3. Consideraciones de Derecho

La emisión del DICTAMEN PRELIMINAR y las facultades de investigación de esta AUTORIDAD INVESTIGADORA encuentran su fundamento en los artículos 28, párrafo décimo cuarto, de la CONSTITUCIÓN; 3, fracción IV, 26, 28, 57, 73, y 94 de la LFCE; 12 de las DISPOSICIONES; así como 17, fracciones II y XVI, del ESTATUTO.

Asimismo, se señala la facultad del Pleno de la COMISIÓN, una vez desahogado el procedimiento establecido en el artículo 94, fracciones IV a VII, de la LFCE, para resolver y ordenar, en su caso, las medidas para eliminar las barreras a la competencia y libre concurrencia.

Sección 4. MERCADO INVESTIGADO

El MERCADO INVESTIGADO incluye el servicio público de autotransporte federal de pasajeros que, de conformidad con el artículo 2, fracción IX de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal⁴ (LEY DE AUTOTRANSPORTE), es aquel que se presta principalmente en autobuses de pasajeros en forma regular, sujeto a horarios y frecuencias para la salida y llegada de vehículos (SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE); así como el servicio que se presta en las terminales de pasajeros en las que se efectúa la salida y llegada de autobuses para el ascenso y descenso de viajeros (TERMINALES DE PASAJEROS), las cuales son utilizadas como servicio auxiliar en la prestación del SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE.

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el veintitrés de mayo de dos mil catorce.

² Publicadas en el DOF el diez de noviembre de dos mil catorce, cuya última reforma aplicable a la investigación al rubro citada es la publicada en el DOF el cuatro de marzo de dos mil veinte.

³ Publicado en el DOF el ocho de julio de dos mil catorce.

⁴ Publicada en el DOF el veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y tres.

Para prestar el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE, se requiere, entre otros requisitos, contar con un permiso emitido por la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT)⁵ (PERMISO DE AUTOTRANSPORTE), acreditar que se cuenta con TERMINALES DE PASAJEROS en los puntos de origen y destino⁶ de la ruta permitida (RUTA AUTORIZADA) y con autobuses acondicionados según la modalidad⁷ (MODALIDAD) que se pretenda ofrecer.⁸

La construcción, operación y explotación de TERMINALES DE PASAJEROS también requiere de un permiso⁹ otorgado por la SICT (PERMISO DE TERMINAL).¹⁰ Las TERMINALES DE PASAJEROS pueden ser individuales o centrales, dependiendo si uno o varios permisionarios de autotransporte operan en ellas.¹¹

Los oferentes del SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE son aquellos AGENTES ECONÓMICOS que cuentan con un PERMISO DE AUTOTRANSPORTE (PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE) y movilizan pasajeros. Por su parte, los demandantes son todas aquellas personas o pasajeros que desean trasladarse hasta un destino específico mediante el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE (USUARIOS).

El SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE y el acceso a los espacios y servicios ofrecidos en las TERMINALES DE PASAJEROS, necesarios para ofrecer el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE (SERVICIO AUXILIAR DE TERMINALES), son regulados, principalmente, en términos de la LEY DE AUTOTRANSPORTE y el Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares¹² (RAFSA). Además, existen otras disposiciones secundarias, como el "ACUERDO por el que se establecen modalidades en la prestación del servicio de autotransporte federal de pasajeros y turismo, así como para la operación del transporte privado de personas, para los efectos del ingreso y fecha límite de operación de unidades vehiculares en dichos servicios" (ACUERDO RAFSA),¹³ en el cual se establecen, adicionalmente a lo señalado en los artículos 19 a 22 y 28 del RAFSA, los requisitos mínimos que deben cumplir los vehículos utilizados para ofrecer el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE según su MODALIDAD.

La autoridad a la cual le corresponde regular el MERCADO INVESTIGADO es, principalmente, la SICT, ya que se encuentra facultada para formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo de las comunicaciones y transporte terrestre del país.¹⁴ Asimismo, los AGENTES ECONÓMICOS participantes del MERCADO INVESTIGADO son los PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE y las personas a quienes la SICT otorgó un PERMISO DE TERMINAL o concesión para construir, operar y explotar una TERMINAL DE PASAJEROS (PERMISIONARIOS DE TERMINAL).

Sección 5. Determinación del Mercado Relevante

La definición de los MERCADOS RELEVANTES se hace en términos del artículo 58 de la LFCE, primero en cuanto a su dimensión producto o servicio, y posteriormente en cuanto a su dimensión geográfica. Para ello, se toma en cuenta que el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE es utilizado por los USUARIOS por la necesidad de trasladarse desde un punto de origen hacia un punto de destino, en cuya decisión consideran distintas variables, tales como: **i)** el precio de los distintos medios de transporte, **ii)** el ingreso del USUARIO, **iii)** la calidad del servicio, y **iv)** el tiempo de viaje.

Dimensión producto o servicio

En el análisis de sustitución, en su dimensión servicio, primero se analizó la posibilidad que tienen los USUARIOS de sustituir el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE por el servicio de transporte de pasajeros que proveen otros medios de transporte, como el servicio público de transporte aéreo de pasajeros (STAP),¹⁵ el servicio público de transporte de pasajeros que se presta en vías férreas (STFP)¹⁶ y el servicio público de transporte de pasajeros por vía marítima (STMP).¹⁷

⁵ De conformidad con los artículos 8, fracción I, de la LEY DE AUTOTRANSPORTE y 6, fracción I, del RAFSA.

⁶ De conformidad con los artículos 53 de la LEY DE AUTOTRANSPORTE y 7, fracción XII, y 24 del RAFSA.

⁷ El SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE se clasifica en seis modalidades de servicio. Se diferencian por las características de los vehículos, las amenidades que ofrecen y la forma en que deben prestar el servicio: **i)** De Lujo, **ii)** Ejecutivo, **iii)** De Primera, **iv)** Económico, **v)** Mixto y **vi)** transporte terrestre de pasajeros desde y hacia puertos marítimos y aeropuertos (TTPA). De conformidad con el artículo 18 del RAFSA.

⁸ De conformidad con los artículos 46 de la LEY DE AUTOTRANSPORTE y 18, 19, 20, 21 y 22 del RAFSA.

⁹ De conformidad con el artículo 8, fracción V, de la LEY DE AUTOTRANSPORTE.

¹⁰ De conformidad con los artículos 52, fracción I, de la LEY DE AUTOTRANSPORTE y 6, fracción IV, del RAFSA.

¹¹ De conformidad con el artículo 42, párrafo segundo, del RAFSA.

¹² Publicado en el DOF el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro.

¹³ Publicado en el DOF el treinta y uno de marzo de dos mil quince.

¹⁴ De conformidad con el artículo 36, fracción I, del Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el DOF el veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta y seis.

¹⁵ De conformidad con el artículo 2, fracción XXXVII, de la Ley de Aviación Civil, publicada en el DOF el doce de mayo de mil novecientos noventa y cinco, cuya última reforma fue publicada en el DOF el tres de mayo de dos mil veintitrés.

¹⁶ De conformidad el artículo 2, fracción XI, de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, publicada en el DOF el doce de mayo de mil novecientos noventa y cinco, cuya última reforma fue publicada en el DOF el tres de mayo de dos mil veintitrés.

¹⁷ El cual requiere permiso de conformidad con el artículo 42, fracción I, inciso a), de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, publicada en el DOF el uno de junio de dos mil seis, cuya última reforma fue publicada en el DOF el siete de diciembre de dos mil veinte.

Posteriormente, se realizó un análisis de sustitución entre el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE y otras formas de transporte terrestre de pasajeros. En concreto, se analizó la sustitución con: **i)** el servicio de transporte de pasajeros en vehículo particular (STPVP), **ii)** el servicio de transporte de pasajeros en el que las personas, que coinciden en un itinerario de viaje, comparten un vehículo particular para realizar el mismo trayecto (SVC) y **iii)** el servicio de *vanpooling*.¹⁸

Asimismo, se analizó si existe sustitución entre las distintas MODALIDADES, y si existe sustitución entre el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE y el servicio público de transporte de personas que se presta en forma no regular con fines recreativos, culturales y que se presta a terceros en caminos de jurisdicción federal (SERVICIO DE TURISMO).¹⁹

El análisis anterior se realizó desde el lado de la demanda y del lado de la oferta.

Sustitución por el lado de la demanda

Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA concluyó, preliminarmente, lo siguiente:

- i. El STAP no es sustituto del SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE, en virtud de que i) la accesibilidad a los aeropuertos en el país es limitada, ii) en diversas rutas analizadas los usuarios tienen preferencias marcadas por uno u otro medio de transporte, iii) en los casos en los que los usuarios utilizan el STAP y el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE el precio es suficientemente diferenciador de la demanda y, iv) las tarifas del STAP son dinámicas y considerablemente superiores.
- ii. El STFP no es sustituto del SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE, en virtud de que su alcance geográfico es limitado y actualmente se presta con fines muy específicos.
- iii. El STMP no es un sustituto del SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE, debido a que su cobertura es limitada y se ofrece en rutas en las que no es posible ofrecer el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE por cuestiones geográficas.
- iv. El SERVICIO DE TURISMO no es sustituto del SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE, en virtud de que es demandado con fines recreativos y no se presta con regularidad ni en rutas fijas, así como por su regulación actual.
- v. El STPVP no es sustituto del SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE en virtud de la baja accesibilidad de los USUARIOS a un vehículo particular, la dificultad para adquirir o rentar un vehículo y a que los hábitos de consumo de los usuarios (principalmente por comodidad y seguridad) de ambos servicios son distintos.
- vi. El SVC no es una alternativa viable para los usuarios del SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE, en virtud de que las rutas que se ofrecen no son fijas ni regulares; el servicio depende de la coincidencia de las necesidades de viaje entre conductores y USUARIOS y la percepción de seguridad podría ser distinta en relación con el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE.
- vii. El servicio de *vanpooling* no es un sustituto del SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE, en virtud de que actualmente es percibido como un servicio de distinta calidad y de que, al no prestarse de manera regular, su oferta comercial actual para los USUARIOS es muy limitada y su regulación no le permite ofrecer el servicio en forma regular.

Por otro lado, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA identificó que existen diferencias en la regulación de las MODALIDADES que implican diferentes amenidades del servicio, lo cual se traduce en diferentes precios para el consumidor. Se concluyó que las MODALIDADES De Lujo, Ejecutivo y TTPA cuentan con características similares respecto de la antigüedad del vehículo en operación y pueden ofrecer una mejor experiencia al usuario, por lo que esta autoridad considera que los USUARIOS podrían sustituir el servicio entre ellas.

Por lo que hace a la MODALIDAD De Primera, existen elementos para concluir que no resulta un sustituto cercano a las MODALIDADES De Lujo y Ejecutivo, en virtud de que los autobuses con que se prestan son de distinta antigüedad, las amenidades ofrecidas al usuario son distintas y también hay un diferencial de precios entre la modalidad De Primera y las modalidades De Lujo y Ejecutivo. Por lo anterior, se considera que esta MODALIDAD pertenece a un mercado relevante distinto.

Finalmente, en virtud de que las modalidades Económica y Mixta prestan el servicio con paradas intermedias, no cuentan con sanitario, están obligadas regulatoriamente a ofrecer amenidades similares y se prestan prácticamente con los mismos vehículos, es posible concluir que estas modalidades se encuentran en el mismo mercado relevante, distinto del resto de MODALIDADES.

¹⁸ Este concepto hace referencia al transporte terrestre colectivo de pasajeros que utiliza vehículos tipo *van*.

¹⁹ De conformidad con el artículo 2, fracción X, de la LEY DE AUTOTRANSPORTE.

Sustitución por el lado de la oferta

En este apartado, se analiza la posibilidad de que los oferentes que actualmente prestan un servicio distinto al SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE, ante un incremento de precios, comiencen a prestarlo de forma suficiente, oportuna y sin incurrir en costos considerables.

Primero, se establece que en el caso del STAP, el STFP y el STMP no es posible acondicionar la infraestructura que utilizan estos servicios para la prestación del SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE. Adicionalmente, ni el STPVP ni el SVC cuentan con autobuses de pasajeros ni acceso a TERMINALES DE PASAJEROS. Por esta razón, y con la regulación actual, esos AGENTES ECONÓMICOS no podrían reconvertir su infraestructura y vehículos para cumplir con la normatividad correspondiente para comenzar a prestar el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE de manera oportuna y sin incurrir en costos significativos.

En el caso de los servicios *vanpooling*, estos no cuentan con autobuses de pasajeros y la prestación del servicio la realizan a través de un permiso de SERVICIO DE TURISMO, por lo que, en principio no cuentan con TERMINALES DE PASAJEROS. En consecuencia, las posibilidades de entrada oportuna, suficiente y sin incurrir en costos elevados en el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE para estos AGENTES ECONÓMICOS son casi nulas.

De igual forma, se concluyó que el SERVICIO DE TURISMO no forma parte del mismo mercado que el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE, por la limitación regulatoria plasmada en su permiso y el requisito de contar con TERMINALES DE PASAJEROS, así como la dificultad de acceso a las mismas.

De igual forma, se concluye que no todas las MODALIDADES del SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE se encuentran en el mismo mercado relevante, ya que, si bien en principio algunas MODALIDADES puedan ejercer presión competitiva entre sí, la normativa que regula las características específicas de los vehículos impide que se puedan utilizar libremente entre cualquier modalidad, debido a que las diferencias en los vehículos son significativas en cuanto a la antigüedad requerida y las implicaciones que conlleva acondicionarlos de acuerdo a las amenidades requeridas para la modalidad que se pretenda ofrecer.

Finalmente, se concluyó que otros modelos de negocio que utilizan estrategias comerciales utilizando particularmente medios tecnológicos para prestar el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE son muy recientes y no puede observarse su desempeño.

Conclusión de la dimensión producto

Con base en el análisis anterior, se concluye que el transporte de pasajeros en otros medios de transporte (STAP, STFP y STMP), el STPVP, el SVC, los servicios *vanpooling* y el SERVICIO DE TURISMO, actualmente, no son sustitutos del SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE y, por lo tanto, no forman parte del mismo mercado relevante.

Así, se identificaron los siguientes servicios relevantes correspondientes al SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE:

- SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE en sus modalidades De Lujo, Ejecutivo y TTPA (SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE PREMIUM).
- SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE en su modalidad De Primera (SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE DE PRIMERA).
- SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE en sus modalidades Económico y Mixto (SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE ECONÓMICO).²⁰

Dimensión geográfica

En cuanto a la dimensión geográfica de los MERCADOS RELEVANTES, esta autoridad concluyó que, por su naturaleza, no es aplicable imputarle costos de distribución al SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE en sus distintas MODALIDADES.

Asimismo, se identificó que las redes de los PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE tienen un alcance regional y los patrones de movilidad de los USUARIOS también se realizan regionalmente.

Del análisis de los elementos que obran en el EXPEDIENTE, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA concluye preliminarmente que actualmente la dimensión geográfica de los MERCADOS RELEVANTES, tanto para el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE ECONÓMICO, el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE DE PRIMERA y el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE PREMIUM, tiene un alcance regional.

²⁰ Únicamente se hace referencia al servicio en la modalidad Económico, en virtud de que no se observa que la modalidad Mixta tenga una frecuencia de uso significativa.

En el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE ECONÓMICO, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA determinó la existencia de cinco mercados geográficos (MERCADOS RELEVANTES ECONÓMICOS), cuatro en el caso del SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE DE PRIMERA (MERCADOS RELEVANTES DE PRIMERA) y tres en el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE PREMIUM (MERCADOS RELEVANTES PREMIUM), mismos que se especifican a continuación (en conjunto, MERCADOS RELEVANTES):

SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE PREMIUM		
Mercado Relevante Noroeste (MR P-NOROESTE)		Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
Mercado Relevante Sur Sureste (MR P-SUR SURESTE)		Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y las regiones de la Ciudad de México donde se ubican las TERMINALES DE PASAJEROS que movilizan pasajeros hacia dicha región Sur Sureste. ²¹
Mercado Relevante Centro Occidente-Noreste (MR P-CENTRO OCCIDENTE-NORESTE)		Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Zacatecas y las regiones de la Ciudad de México donde se ubican las TERMINALES DE PASAJEROS que movilizan pasajeros hacia dicha región Centro Occidente-Noreste. ²²
SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE DE PRIMERA		
Mercado Relevante Centro Occidente (MR DP-CENTRO OCCIDENTE)		Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Zacatecas y las regiones de la Ciudad de México donde se ubican las TERMINALES DE PASAJEROS que movilizan pasajeros hacia dicha región Centro Occidente. ²³
Mercado Relevante Noreste (MR DP-NORESTE)		Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León y Tamaulipas.
Mercado Relevante Noroeste (MR DP-NOROESTE)		Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
Mercado Relevante Sur Sureste (MR DP-SUR SURESTE)		Campeche, Chiapas, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y las regiones de la Ciudad de México donde se ubican las TERMINALES DE PASAJEROS que movilizan pasajeros hacia dicha región Sur Sureste. ²⁴
SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE ECONÓMICO		
Mercado Relevante Centro Occidente (MR E-CENTRO OCCIDENTE)		Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.
Mercado Relevante Centro País (MR E-CENTRO PAÍS)		Hidalgo, Estado de México, Tlaxcala y las regiones de la Ciudad de México donde se ubican las TERMINALES DE PASAJEROS que movilizan pasajeros hacia dicha región Centro País. ²⁵
Mercado Relevante Noreste (MR E-NORESTE)		Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León y Tamaulipas.
Mercado Relevante Noroeste (MR E-NOROESTE)		Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
Mercado Relevante Sur Sureste (MR E-SUR SURESTE)		Campeche, Chiapas, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Yucatán y las regiones de la Ciudad de México donde se ubican las TERMINALES DE PASAJEROS que movilizan pasajeros hacia dicha región Sur Sureste. ²⁶

²¹ Las alcaldías de la Ciudad de México: Coyoacán, Iztacalco, Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco, Benito Juárez y Venustiano Carranza.

²² Las alcaldías de la Ciudad de México: Azcapotzalco, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras, Álvaro Obregón, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo.

²³ Las alcaldías de la Ciudad de México: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras, y Miguel Hidalgo.

²⁴ Las alcaldías de la Ciudad de México: Benito Juárez, Coyoacán, Iztacalco, Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

²⁵ Las alcaldías de la Ciudad de México: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras, y Miguel Hidalgo.

²⁶ Las alcaldías de la Ciudad de México: Benito Juárez, Coyoacán, Iztacalco, Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

Sección 6. Análisis para resolver sobre condiciones de competencia efectiva en los MERCADOS RELEVANTES

Participaciones de mercado e índices de concentración en los MERCADOS RELEVANTES

En esta sección, la AUTORIDAD INVESTIGADORA analizó las participaciones de mercado de los principales AGENTES ECONÓMICOS, en términos de los pasajeros movilizados entre los distintos orígenes y destinos, y el grado de concentración en cada uno de los MERCADOS RELEVANTES.

Al respecto, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA encontró que todos los MERCADOS RELEVANTES PREMIUM y DE PRIMERA se encuentran altamente concentrados, mientras que en los MERCADOS RELEVANTES ECONÓMICOS se identificaron altos niveles de concentración en el MR E-NOROESTE:

MERCADOS RELEVANTES PREMIUM		
MERCADO RELEVANTE	Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH), 2022	Observaciones / Existencia y poder de competidores
MR P-CENTRO OCCIDENTE-NORESTE	4,812 (cuatro mil ochocientos doce) puntos.	Los dos Grupos de Interés Económico (GIE) mejor posicionados detentaron, en conjunto, más del 90% (noventa por ciento) del mercado consistentemente entre dos mil diecisiete y dos mil veintidós, en términos de pasajeros transportados. Además, los 2 (dos) principales GIE cuentan con el 64% (sesenta y cuatro por ciento) y 13.5% (trece punto cinco por ciento) de la flota vehicular del mercado, respectivamente.
MR P-SUR SURESTE	3,838 (tres mil ochocientos treinta y ocho) puntos.	Los dos GIE mejor posicionados acumularon entre el 70% (setenta por ciento) y 80% (ochenta por ciento) del mercado, en términos de pasajeros movilizados, en cada uno de los años entre dos mil diecisiete y dos mil veintidós. Además, el principal GIE contó con el 63.3% (sesenta y tres punto tres por ciento) de la flota vehicular del mercado y el segundo competidor más grande el 15.8% (quince punto ocho por ciento) de la misma.
MR P-NOROESTE	10,000 (diez mil) puntos.	Solamente un GIE prestó el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE, por lo que su participación de mercado, en términos de pasajeros movilizados, fue del 100% (cien por ciento) en los años de dos mil veinte a dos mil veintidós. No se identificaron competidores en esta región.

MERCADOS RELEVANTES DE PRIMERA		
MERCADO RELEVANTE	Índice de Herfindahl Hirschman (IHH) Puntos, 2022	Observaciones / Existencia y poder de competidores
MR DP-CENTRO OCCIDENTE	3,578 (tres mil quinientos setenta y ocho) puntos.	5 (cinco) GIE acumularon más del 90% (noventa por ciento) de las participaciones de mercado en términos de pasajeros movilizados, en cada uno de los años analizados entre dos mil diecisiete y dos mil veintidós. Además, los 4 (cuatro) GIE principales concentran casi el 80% (ochenta por ciento) de la flota vehicular del mercado.
MR DP-NORESTE	4,106 (cuatro mil ciento seis) puntos.	Los 3 (tres) GIE mejor posicionados en este mercado acumularon participaciones de mercado alrededor del 90% (noventa por ciento), en cada uno de los años analizados entre dos mil diecisiete y dos mil veintidós, en términos de pasajeros movilizados. Además, estos 3 (tres) principales GIE acaparan el 81.5% (ochenta y uno punto cinco por ciento) de la flota vehicular del mercado.
MR DP-NOROESTE	3,929 (tres mil novecientos veintinueve) puntos.	Los 2 (dos) GIE mejor posicionados en este mercado acumularon participaciones de mercado alrededor del 70% (setenta por ciento) entre dos mil diecisiete y dos mil veinte, y superiores al 85% (ochenta y cinco por ciento) entre dos mil veintiuno y dos mil veintidós, en términos de pasajeros movilizados. Además, tan solo el principal GIE concentra el 43.7% (cuarenta y tres punto siete por ciento) de la flota vehicular del mercado.

MR DP-SUR SURESTE	3,844 (tres mil ochocientos cuarenta y cuatro) puntos.	Los 2 (dos) principales GIE han acumulado más del 75% (setenta y cinco por ciento) del mercado, en términos de pasajeros movilizados, en todos los años analizados entre dos mil diecisiete y dos mil veintidós. El principal GIE posee el 57.8% (cincuenta y siete punto ocho por ciento) de la flota vehicular activa del mercado, mientras que el segundo competidor más grande concentra el 13.5% (trece punto cinco por ciento) de la flota en este mercado.
----------------------	--	---

MERCADOS RELEVANTES ECONÓMICOS		
MERCADO RELEVANTE	Índice de Herfindahl Hirschman (IHH), puntos, 2022 ²⁷	Observaciones / Existencia y poder de competidores
MR E-CENTRO OCCIDENTE	798 (setecientos noventa y ocho) puntos.	No se observa una elevada concentración.
MR E-CENTRO PAÍS	1,098 (mil noventa y ocho) puntos.	No se observa una elevada concentración.
MR E-NORESTE	1,056 (mil cincuenta y seis) puntos.	No se observa una elevada concentración.
MR E-NOROESTE	3,985 (tres mil novecientos ochenta y cinco) puntos.	El principal competidor detentó el 60.1% (sesenta punto uno por ciento) del mercado en dos mil veintidós, en términos de pasajeros movilizados. Y si se consideran los 4 (cuatro) principales GIE, estos tuvieron una participación acumulada superior al 80% (ochenta por ciento) del mercado en todos los años entre dos mil diecisiete y dos mil veintidós, con excepción del dos mil dieciocho.
MR E-SUR SURESTE	707 (setecientos siete) puntos.	No se observa una elevada concentración.

Por lo anterior, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA concluyó que todos los MERCADOS RELEVANTES PREMIUM y los MERCADOS RELEVANTES DE PRIMERA se encuentran altamente concentrados. Por su parte, en los MERCADOS RELEVANTES ECONÓMICOS, solamente se observa una elevada concentración en el MR E-NOROESTE.

Barreras a la entrada y a la expansión

La AUTORIDAD INVESTIGADORA determinó que existen barreras a la entrada de tipo económico en los MERCADOS RELEVANTES, que consisten en los altos montos de inversión para la adquisición de vehículos y la construcción y puesta en operación de TERMINALES DE PASAJEROS, el tiempo que toma operar finalmente en el mercado y los largos plazos para recuperar la inversión realizada.

La AUTORIDAD INVESTIGADORA también determinó barreras a la entrada de tipo normativo consistentes en que los AGENTES ECONÓMICOS que han entrado o deseen entrar a prestar el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE y el SERVICIO DE TERMINALES necesitan el PERMISO DE AUTOTRANSPORTE y PERMISO DE TERMINAL. Esta regulación y requisitos representan una barrera a la entrada, toda vez que existen circunstancias específicas en el otorgamiento de acceso a las TERMINALES DE PASAJEROS centrales (TPC) que dificultan la entrada de los AGENTES ECONÓMICOS y les impiden competir de manera más efectiva. Estos requisitos, a su vez, generan una barrera a la competencia y libre concurrencia.

Finalmente, se observaron restricciones por prácticas realizadas por los AGENTES ECONÓMICOS ya establecidos en los MERCADOS RELEVANTES, ya que estos realizan conductas consistentes en dificultar que nuevos o potenciales AGENTE ECONÓMICO presten el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE, ya que disuaden su acceso a una TPC ya establecida o establecen condiciones distintas de acceso. Además, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA señaló que la dificultad de los PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE para acceder a las TERMINALES DE PASAJEROS, así como la poca claridad en los procedimientos por los cuales se puede acceder a estas, podrían afectar la oferta del SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE en sus distintas MODALIDADES en todos los MERCADOS RELEVANTES.

²⁷ En términos de pasajeros transportados.

Posibilidades de acceso a fuentes de insumo

Para conocer las posibilidades de acceso a fuentes de insumos para prestar el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE en los MERCADOS RELEVANTES, la AUTORIDAD INVESTIGADORA consideró que, de conformidad con los artículos 53 de la LEY DE AUTOTRANSPORTE; 7, fracción XII, y 24 del RAFSA, para prestar el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE es necesario contar con TERMINALES DE PASAJEROS en los puntos de origen y destino de la ruta solicitada.

Sin embargo, las posibilidades de acceso a las TERMINALES DE PASAJEROS son escasas. En efecto, se puede acceder a ellas de dos maneras, principalmente. La primera es construyendo una nueva, en cuyo caso existen altos costos monetarios y de tiempo para su construcción y una desventaja respecto de las ya establecidas que fueron construidas en lugares estratégicos y cuentan con una escala más grande de operaciones (por lo que tienen un mayor flujo de pasajeros). La segunda es solicitando acceso a una TPC ya establecida, en cuyo caso las posibilidades son pocas, debido a la integración vertical observada en los MERCADOS RELEVANTES y la ausencia de regulación económica en las TPC que facilite el acceso a éstas. Esto provoca que los PERMISIONARIOS DE TERMINAL actúen con discrecionalidad para permitir o no el acceso a nuevos PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE (por ejemplo, a potenciales competidores) que así lo soliciten en su TERMINAL DE PASAJEROS.

Comportamiento reciente

Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA observa que diversos AGENTES ECONÓMICOS participantes en los MERCADOS RELEVANTES realizaron diferentes comportamientos consistentes en prácticas monopólicas en términos de los artículos 53, así como 54 y 56 de la LFCE, que han obstruido e impactado el proceso de competencia en diversos mercados dentro del MERCADO INVESTIGADO.

En octubre de dos mil veintidós, en el expediente IO-003-2017, el Pleno de la COMISIÓN determinó multar a 18 (dieciocho) empresas y a 31 (treinta y un) personas físicas, por participar en diversas prácticas monopólicas absolutas, consistentes en seis convenios independientes y distinguibles entre sí, con vigencias en el periodo comprendido del año dos mil al dos mil veinte.²⁸

Asimismo, en marzo de dos mil veintidós, en el expediente DE-013-2018, el Pleno de la COMISIÓN concluyó que el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) negó unilateralmente y sin justificación sustentada el servicio de acceso a sus terminales a un PERMISIONARIO DE AUTOTRANSPORTE en la modalidad de autobús integral y/o vagoneta, e impidió que se prestara el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE en la modalidad de autobús integral y/o vagoneta con origen o destino al AICM, situación que estableció ventajas exclusivas en favor de 2 (dos) PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE previamente establecidos en la misma ruta, ocasionando una pérdida en el bienestar de los USUARIOS.

Otros criterios establecidos en las DISPOSICIONES

El grado de posicionamiento de los bienes o servicios en el MERCADO RELEVANTE

De la información del EXPEDIENTE, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA identifica que los AGENTES ECONÓMICOS mejor posicionados en los MERCADOS RELEVANTES son también los más reconocidos debido al tiempo que han operado en el mercado y a su cobertura de red.

Conclusión

En vista de todos los elementos examinados con anterioridad, esta autoridad concluye que no existen condiciones de competencia efectiva en todos los MERCADOS RELEVANTES PREMIUM y los MERCADOS RELEVANTES DE PRIMERA, así como en el MERCADO RELEVANTE MR E-NOROESTE.

Sección 7. Barreras a la competencia y libre concurrencia

En las siguientes subsecciones, se exponen **seis barreras a la competencia y libre concurrencia** que esta AUTORIDAD INVESTIGADORA identifica, de conformidad con el artículo 3, fracción IV y 94 de la LFCE, en el MERCADO INVESTIGADO. Estas barreras a la competencia son las que distorsionan la competencia, reducen la concurrencia y generan restricciones al funcionamiento eficiente de diversos MERCADOS RELEVANTES señalados, por lo que explican lo señalado en párrafos previos.

Posteriormente, se proponen las medidas correctivas para eliminarlas y reestablecer las condiciones de competencia efectiva en diversos MERCADOS RELEVANTES y, en su caso, el correspondiente cronograma de implementación.

²⁸ Dichos convenios consistieron en acuerdos colusorios para fijar precios y segmentar rutas en el mercado del servicio de autotransporte terrestre de pasajeros en diversas regiones.

B-1. Barrera a la competencia que consiste en la obligación regulatoria de contar con TERMINALES DE PASAJEROS de origen y destino para prestar el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE en el MERCADO INVESTIGADO

De conformidad con los artículos 2, fracción XII, 8, fracción V, 52, fracción I, y 53 de la LEY DE AUTOTRANSPORTE; y 6, fracción IV, 7, fracción XII, 10-A, 24, 42-B y 42-C del RAFSA, los AGENTES ECONÓMICOS que deseen prestar el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE deben acreditar que disponen de una TERMINAL DE PASAJEROS en los puntos de origen y destino de la ruta solicitada para obtener su permiso.

Efectos anticompetitivos

La obligación regulatoria de contar forzosamente con una TERMINAL DE PASAJEROS de origen y destino para prestar el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE es una barrera a la competencia y libre concurrencia en el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE.

Primero, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA identificó que existen AGENTES ECONÓMICOS que establecen puntos distintos a las TERMINALES DE PASAJEROS que pueden ofrecer condiciones seguras para el ascenso y descenso de pasajeros; no obstante, el requisito obligatorio establecido por la LEY DE AUTOTRANSPORTE y en el RAFSA de contar con TERMINALES DE PASAJEROS en el origen y destino de la ruta, les impide implementar dichos espacios como alternativa a las TERMINALES DE PASAJEROS, por lo que únicamente se han implementado como estaciones de paso.

Segundo, para la construcción de su propia TERMINAL DE PASAJEROS, los permisionarios deben realizar inversiones cuantiosas e incluso puede haber una duplicación ineficiente de infraestructura, aunado a la implicación de sujetarse a la aprobación de diversos permisos y requisitos mediante distintos procedimientos administrativos, para su construcción y operación. Además, no resultará eficiente ni viable construir una terminal para iniciar operaciones con pocas frecuencias. Por otro lado, tampoco es viable solicitar acceso a las TPC ya establecidas, pues la determinación queda sujeta a los propietarios o administradores de las TPC, y esto ha resultado difícil e incierto para los PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE.

Tercero, limita la implementación de otros modelos de negocio, ya que restringe la prestación del SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE desde infraestructura diferente a las TERMINALES DE PASAJEROS, tales como plazas, centros comerciales, estacionamientos, estadios u hoteles, entre otras, que no estén sujetos a las características específicas determinadas por la SICT ni sujetas a su permiso, y que pueden resultar seguras y generar eficiencias a los USUARIOS del SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE.

Por último, genera ventajas en favor de los AGENTES ECONÓMICOS prestadores del SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE ya establecidos, ya que algunos de estos participan como socios accionistas en el SERVICIO AUXILIAR DE TERMINALES y son quienes tienen el control de las principales TERMINALES DE PASAJEROS centrales del país.

Medidas correctivas

M-1. Recomendaciones al Senado de la República, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y a la SICT

Recomendación²⁹	Análisis de eficiencia, eficacia y mínima restricción de las medidas correctivas
<p>Recomendación a la Cámara de Diputados, el Senado de la República y la SICT</p> <p>M-1.1. Eliminar del artículo 53 de la LEY DE AUTOTRANSPORTE el requisito de contar con TERMINALES DE PASAJEROS en los puntos de origen y destino para prestar el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE. Se recomienda que la SICT únicamente establezca condiciones mínimas de seguridad y regularidad en la prestación de los servicios, a fin de garantizar la protección de los pasajeros y que la verificación de estas condiciones sea realizada por la SICT. Estas condiciones mínimas de seguridad y regularidad podrían establecerse en el RAFSA.</p>	<p>Las medidas consisten en la eliminación de la barrera, sin ir más allá.</p> <p>Se enfocan en desvincular el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE y las TERMINALES DE PASAJEROS, de tal manera que los AGENTES ECONÓMICOS que deseen ofrecer sus servicios desde dicha infraestructura puedan continuar prestándolos, pero aquellos que deseen diferenciar su servicio y ofrecer ubicaciones alternativas también puedan realizarlo.</p>

²⁹ En todas las medidas se recomienda que únicamente se establezcan y se vigilen las condiciones mínimas de seguridad y regularidad en la prestación de los servicios, a fin de garantizar la protección de los pasajeros.

	<p>M-1.2. Establecer, en la LEY DE AUTOTRANSPORTE, la posibilidad para que, previo aviso a la SICT, el ascenso y descenso de pasajeros en origen y destino pueda realizarse también en instalaciones o inmuebles distintos de las TERMINALES DE PASAJEROS, de la misma forma en la que funcionan actualmente las estaciones de paso previstas en el artículo 43 del RAFSA, así como en cualquier otro tipo de instalaciones que permita el ascenso y descenso seguro de los pasajeros, sin que esto afecte el tráfico vehicular o cualquier otra cuestión de seguridad. Lo anterior, siempre y cuando cumplan con condiciones mínimas de seguridad y regularidad, a fin de garantizar la protección de los pasajeros. Estas condiciones mínimas de seguridad y regularidad podrían establecerse en el RAFSA.</p>	
<p>Recomendación a la SICT</p>	<p>M-1.3. En concordancia con la medida M-1.1, se elimine del RAFSA el requisito de contar con TERMINALES DE PASAJEROS en los puntos de origen y destino para el otorgamiento de permisos para la prestación del SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE. Se recomienda que únicamente se establezcan condiciones mínimas de seguridad y regularidad en la prestación del SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE a fin de garantizar la protección de los pasajeros y que la verificación de estas condiciones sea realizada por la SICT.</p>	
	<p>M-1.4. Implemente un sistema de registro simplificado, seguimiento y monitoreo de los puntos de ascenso y descenso que los PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE utilicen.</p>	

B-2. Barrera a la competencia que consiste en la obligación regulatoria de contar con un permiso limitado a rutas específicas para prestar el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE en el MERCADO INVESTIGADO

Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA concluyó que la limitación del PERMISO DE AUTOTRANSPORTE para ofrecer el servicio en una única RUTA AUTORIZADA, conformada por los artículos 7, fracción XIII, y 17, fracción VI, del RAFSA, representa una barrera a la competencia y libre concurrencia, por las razones que se exponen a continuación.

Efectos anticompetitivos

La restricción a una única RUTA AUTORIZADA de los PERMISOS DE AUTOTRANSPORTE genera que los AGENTES ECONÓMICOS no tengan la capacidad de atender con celeridad a cambios en la demanda o dinámicas del mercado, pues esta es específica y no existe un procedimiento que permita ajustarla, una vez otorgado el permiso, por lo cual los AGENTES ECONÓMICOS deben nuevamente realizar el procedimiento de solicitud de PERMISO DE AUTOTRANSPORTE. Lo anterior, genera que deban destinar tiempo y recursos, lo que resta dinamismo en el mercado, disminuye la capacidad de respuesta competitiva e inhibe que los AGENTES ECONÓMICOS reaccionen de manera oportuna a los requerimientos de sus USUARIOS.

Medidas correctivas para la B-2**M-2. Recomendaciones a la SICT**

Recomendación	Análisis de eficiencia, eficacia y mínima restricción de las medidas correctivas.
<p>M-2.1. Transitar de un régimen de PERMISOS DE AUTOTRANSPORTE restringidos a una ruta específica³⁰ en el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE a un régimen de permiso nacional para la prestación de dicho servicio. Al respecto, se recomienda que la SICT establezca y vigile únicamente las condiciones mínimas de seguridad y regularidad en la prestación del SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE, a fin de garantizar un servicio adecuado para los pasajeros.</p>	<p>Estas recomendaciones son eficaces para eliminar la barrera a la competencia y la libre concurrencia, ya que representa una facilitación regulatoria cuya implementación permitirá que los PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE respondan con mayor oportunidad a los ajustes en la demanda y oportunidades en cualquier región.</p> <p>Asimismo, las medidas son proporcionales a los efectos anticompetitivos, pues permiten que todos los PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE y posibles oferentes puedan prestar el servicio considerando los ajustes en las dinámicas del mercado.</p>
<p>M-2.2. Incluir en el RAFSA un régimen de transición simplificado para que los permisionarios del servicio de autotransporte de turismo (PERMISIONARIO DE TURISMO)³¹ puedan operar en el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE, siempre y cuando su flota vehicular cumpla con los requisitos necesarios para la modalidad del servicio que desean ofrecer en términos del artículo 18 del RAFSA y el ACUERDO RAFSA.</p>	
<p>M-2.3. Implementar un sistema electrónico simplificado de aviso, seguimiento y monitoreo de las rutas que cada permisionario que resulte de la implementación de la M-2.1 y M-2.2 ofrezca a nivel nacional. Este sistema podrá considerar la recopilación de información necesaria que permita observar las mejoras o avances en el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE, tales como tarifas, pasajeros movilizados, mejoras en los vehículos, entre otros.</p>	

B-3. Barrera a la competencia que consiste en la discrecionalidad, opacidad y poca transparencia por parte de los PERMISIONARIOS DE TERMINALES en el SERVICIO AUXILIAR DE TERMINALES

Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA concluyó que la discrecionalidad, opacidad y poca transparencia por parte de los PERMISIONARIOS DE TERMINALES en la prestación del SERVICIO AUXILIAR DE TERMINALES representa una barrera a la competencia y libre concurrencia.

En efecto, ni en la LEY DE AUTOTRANSPORTE ni el RAFSA regulan las relaciones que se establecen entre los PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE y los PERMISIONARIOS DE TERMINAL y tampoco prevé la transparencia en la operación de las TERMINALES DE PASAJEROS, por lo que existe una ausencia de regulación en: **i)** brindar el servicio auxiliar de terminales bajo principios de acceso abierto y no discriminatorio, **ii)** publicar información en relación con los requisitos que deben cumplir los PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE para operar en las TPC, **iii)** publicar información en relación con la capacidad y horarios de ascenso y descenso disponibles, **iv)** publicar las contraprestaciones o tarifas de los servicios auxiliares de terminal, **v)** establecer metodologías para la determinación de tarifas, capacidad disponible y asignación de andenes, **vi)** contar con tarifas no discriminatorias, **vii)** contar con contratos por escrito, y **viii)** establecer en sus Reglamentos Internos de Operación disposiciones relacionadas con el acceso de los PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE a las TERMINALES DE PASAJEROS. En consecuencia, se ha generado una operación discrecional, opaca y poco transparente por parte de los PERMISIONARIOS DE TERMINAL en la operación del SERVICIO AUXILIAR DE TERMINALES que genera efectos anticompetitivos.

Efectos anticompetitivos

Esto ha dificultado la entrada y expansión de nuevos o potenciales AGENTES ECONÓMICOS en el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE, toda vez que los PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE no conocen la capacidad disponible en las TPC y carecen de acceso a las TERMINALES DE PASAJEROS. Esto genera ventajas para los socios accionistas de las TPC que sí conocen esta información y que operan también en el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE.

³⁰ De conformidad con el artículo 7, fracción XIII, del RAFSA.

³¹ En términos de los artículos 2, fracción X, y 8, fracción I, de la LEY DE AUTOTRANSPORTE; y 6, fracción I, del RAFSA.

Esto incrementa los costos financieros y de transacción para los PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE actuales y potenciales, lo que les dificulta y les genera desincentivos para abrir nuevas rutas en el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE. Esto también puede generar un uso poco eficiente de la infraestructura de TPC e inclusive llevar a una innecesaria duplicación de infraestructura.

Medidas correctivas para la B-3

M-3. Recomendaciones a la SICT

Recomendación	Análisis de eficiencia, eficacia y mínima restricción de las medidas correctivas.
<p>M-3.1. Establecer en el RAFSA la obligación de que los PERMISIONARIOS DE TERMINAL centrales hagan de conocimiento público la capacidad disponible para los PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE de andenes y taquillas en las TPC. Dicha información deberá considerar la capacidad disponible, de uso de los andenes, de manera permanente, en cada franja horaria. También deberá hacerse de conocimiento público cuando no exista capacidad disponible. En este sentido, deberá publicarse la capacidad total y la capacidad ocupada para poder medir la capacidad disponible.</p>	<p>Con la implementación de estas recomendaciones, se facilitará la entrada de competidores a infraestructura importante, se eliminarán las asimetrías de información que impiden la entrada o expansión de nuevos PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE que no conocen la infraestructura disponible en las TPC existentes y, por tanto, se eliminan las ventajas que esto genera en favor de los socios accionistas de dichas TPC que sí conocen esta información.</p>
<p>M-3.2. Establecer en el RAFSA la obligación de que los PERMISIONARIOS DE TERMINALES centrales hagan de conocimiento público las contraprestaciones o tarifas vigentes por el uso de los SERVICIOS AUXILIARES DE TERMINAL.</p>	<p>Asimismo, se elimina la posible e inclusive innecesaria duplicación de infraestructura, ya que al aprovecharse la capacidad disponible en las TPC se evita la construcción de nuevas terminales de manera innecesaria.</p>
<p>M-3.3. Establecer en el RAFSA la obligación de que los PERMISIONARIOS DE TERMINAL registren las tarifas o contraprestaciones por el uso de las TPC ante la SICT.</p>	<p>Por otro lado, esta autoridad considera que las medidas son proporcionales a los efectos anticompetitivos observados, pues considera poner a disposición de PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE ya establecidos o para nuevos AGENTES ECONÓMICOS que deseen ofrecer el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE, la infraestructura existente y que esté disponible para dicho efecto de las TPC.</p>
<p>M-3.4. Establecer en el RAFSA la obligación de que los PERMISIONARIOS DE TERMINAL apliquen las tarifas o contraprestaciones por el uso de las TPC de manera no discriminatoria a cualquier PERMISIONARIO DE AUTOTRANSPORTE.</p>	<p>Asimismo, se considera que cumplen con el criterio de mínima restricción, ya que las obligaciones generadas no les causan un daño o perjuicio. Al contrario, podrían resultar beneficiadas por ofrecer su capacidad disponible y recibir ingresos por ello.</p>
<p>M-3.5. Establecer en el RAFSA la obligación de que los PERMISIONARIOS DE TERMINAL publiquen la metodología para la asignación de los andenes de la TPC para prestar el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE que considere pertinente. Se recomienda que se establezcan, desde el RAFSA, principios generales para elaborar dicha metodología, tales como no establecer ventajas en favor de ningún AGENTE ECONÓMICO, acceso abierto y no discriminatorio, entre otros que se consideren pertinentes.</p>	<p>Asimismo, se considera que cumplen con el criterio de mínima restricción, ya que las obligaciones generadas no les causan un daño o perjuicio. Al contrario, podrían resultar beneficiadas por ofrecer su capacidad disponible y recibir ingresos por ello.</p>
<p>M-3.6. Establecer en el RAFSA la obligación de los PERMISIONARIOS DE TERMINAL y PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE de celebrar por escrito los convenios o contratos que regulen sus relaciones comerciales.</p>	
<p>M-3.7. Establecer en el RAFSA la obligación de los PERMISIONARIOS DE TERMINAL de contar con su reglamento interno de operación y que en estos se incluya también: i) las condiciones de acceso y operación de los PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE dentro de la TPC, y ii) el procedimiento de atención de solicitudes de acceso a la TPC por parte de los PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE, señalando un plazo de respuesta máximo.</p>	

M-3.8. Establecer en el RAFSA la obligación de acceso abierto y no discriminatorio a las TPC a cualquier PERMISIONARIO DE AUTOTRANSPORTE.	
M-3.9. Establecer un sistema electrónico de acceso público que permita registrar la capacidad disponible en las TPC.	
M-3.10. Realizar periódicamente una verificación de la capacidad máxima y capacidad disponible con que cuentan las TPC registradas en el sistema de acceso público del punto anterior.	

B-4. Barrera a la competencia que consiste en la existencia de relaciones horizontales entre AGENTES ECONÓMICOS competidores

Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA concluyó que la existencia de relaciones horizontales entre AGENTES ECONÓMICOS competidores en los MERCADOS RELEVANTES representa una barrera a la competencia y libre concurrencia.

En el DICTAMEN PRELIMINAR se demuestra que, en los MERCADOS RELEVANTES, existe una ausencia de condiciones de competencia efectiva y que los mercados cuentan con diversas características que vuelven más fácil la coordinación tácita o explícita. En este contexto, la presencia de múltiples sociedades, coinversiones y relaciones horizontales entre competidores distorsiona el proceso de competencia y libre concurrencia, ya que reduce los incentivos que tienen los AGENTES ECONÓMICOS para competir y facilita comportamientos coordinados entre los competidores.

Al respecto, las relaciones horizontales identificadas fueron las siguientes:

1. Coinversiones o sociedades entre el GIE ADO (GRUPO ADO) y el GIE Estrella Roja (GRUPO ESTRELLA ROJA). Se identificó que GRUPO ADO, a través de Autos Pullman, S.A. de C.V. y Alas de Oro, S.A. de C.V., mantiene una coinversión o sociedad con AMPERSA, S.A.P.I. de C.V., sociedad de GRUPO ESTRELLA ROJA, en las siguientes sociedades: i) Línea Vía, S.A. de C.V. (LÍNEA VÍA); ii) Terminal las Torres Puebla, S.A. de C.V. (TTP),³² y iii) Consorcio Inmobiliario CUSEC, S.A. de C.V.
2. Coinversiones o sociedades entre GRUPO ADO y el GIE Pullman (GRUPO PULLMAN). Se identificó que, a través de Tramo Sur, S.A. de C.V., GRUPO ADO mantiene una coinversión con Transportes Rápidos de Morelos, S.A. de C.V., del GRUPO PULLMAN, en la sociedad Transportes Cuernavaca Cautla Axochiapan Jojutla y Anexas, Estrella Roja, S.A. de C.V. (TER).
3. Coinversiones o sociedades entre el GIE La Piedad (GRUPO LA PIEDAD) y el GIE Toluca (GRUPO TOLUCA). Se identificó que el GRUPO LA PIEDAD, a través de Autobuses de la Piedad, S.A. de C.V., mantiene diversas coinversiones con las sociedades Socios de GT en Ómnibus de México, S.A. de C.V. e Inversionistas en Transportes Grupo Toluca, S.A. de C.V. del GRUPO TOLUCA, en las sociedades: i) Inversionistas en Autotransportes Mexicanos, S.A. de C.V. (IAMSA), ii) Inversionistas en Transportes Nacionales, S.A. de C.V., iii) Autotransportes del Sur de Jalisco, S.A. de C.V. y iv) Ómnibus de México, S.A. de C.V. (ÓMNIBUS DE MÉXICO).
4. Coinversiones o sociedades entre el GIE Estrella Blanca (GRUPO ESTRELLA BLANCA) y el GIE IAMSA (GRUPO IAMSA). Se identificó que el GRUPO ESTRELLA BLANCA, a través de Autobuses Estrella Blanca, S.A. de C.V. (ESTRELLA BLANCA) y Transportes Chihuahuenses, S.A. de C.V. (TRANSPORTES CHIHUAHUENSES), mantiene coinversiones con Omnibus Costasur, S.A. de C.V., Servicios Integrados de Pasaje y Turismo, S.A. de C.V. y Enlaces Terrestres Nacionales, S.A. de C.V., sociedades del GRUPO IAMSA en las sociedades: i) Autotransportes Estrella Roja del Sur, S.A. de C.V., (ESTRELLA ROJA DEL SUR), ii) Autocamiones de Pasajes Anáhuac, S.A. de C.V. (AUTOCAMIONES ANÁHUAC), iii) Autobuses Poblanos del Centro, S.A. de C.V. (AUTOBUSES POBLANOS), iv) Turistar Cinco Estrellas, S.A. de C.V. (TURISTAR 5 ESTRELLAS) y v) ETN Turistar Lujó, S.A. de C.V. (ETN TURISTAR).
5. Coinversión o sociedad entre el GRUPO ESTRELLA BLANCA y el GIE Transpaís Único (GRUPO TRANSPAÍS ÚNICO). Se identificó que a través de ESTRELLA BLANCA y TRANSPORTES CHIHUAHUENSES, el GRUPO ESTRELLA BLANCA mantiene una coinversión con Transpaís Único, S.A. de C.V. del GRUPO TRANSPAÍS ÚNICO, en la sociedad Transpaís San Luis, S.A. de C.V.

³² TTP tiene participación accionaria, a su vez, en Transportes Ecológicos de Puebla, S.A. de C.V.

Efectos anticompetitivos

La presencia de múltiples sociedades, coinversiones y relaciones horizontales entre competidores resulta contraria y distorsiona el proceso de competencia y libre concurrencia. Por un lado, ya que reduce la rivalidad entre los AGENTES ECONÓMICOS participantes y, por el otro, se ha facilitado la coordinación entre grupos, en detrimento de los consumidores finales.

Medidas correctivas para la B-4

M-4 Órdenes a los GIE y PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE competidores que mantengan participación accionaria a través de relaciones horizontales y recomendaciones a la SICT

Medida correctiva	Análisis de eficiencia, eficacia y mínima restricción de las medidas correctivas.	Cronograma de implementación
<p>M-4.1. Se ordena a Autos Pullman, S.A. de C.V., Autobuses Alas de Oro, S.A. de C.V. y cualquier otra empresa que forme parte del GRUPO ADO, así como AMPERSA, S.A.P.I. de C.V. y cualquier otra empresa que forme parte de GRUPO ESTRELLA ROJA, la realización de todas las reestructuras corporativas y desinversiones necesarias a fin de dar por finalizadas las coinversiones que tienen GRUPO ADO y GRUPO ESTRELLA ROJA, específicamente a través de LÍNEA Vía y TTP, de tal forma que la totalidad de acciones de éstas sean enajenadas a un AGENTE ECONÓMICO que haya sido autorizado previamente por la COMISIÓN.</p> <p>La desinversión señalada previamente deberá contemplar una desinversión de un porcentaje accionario de aquellas TERMINALES DE PASAJEROS que sean propiedad de GRUPO ADO y de GRUPO ESTRELLA ROJA y que emplean LÍNEA Vía y TTP, a fin de que estas dos sociedades tengan acceso a las terminales en las que actualmente operan. De forma complementaria o alternativa, a consideración del adquirente de las acciones, la desinversión de las acciones de LÍNEA Vía y TTP podrá incluir la firma de un contrato de acceso a las terminales que actualmente utilizan estas dos sociedades y que sean propiedad de GRUPO ADO o de GRUPO ESTRELLA ROJA.</p> <p>Para la obtención de la autorización previa de la COMISIÓN, la operación generada de dicha desinversión deberá ser notificada conforme al procedimiento descrito en el <i>Título III. Del procedimiento en la notificación de concentraciones</i>, de la LFCE. Lo anterior, con independencia de si actualiza o no las fracciones del artículo 86 de la LFCE.</p>	<p>Las medidas estructurales están encaminadas a resolver los riesgos de efectos unilaterales causados por la reducción de los incentivos a competir, derivados de la coinversión, a la vez que reducen la probabilidad de coordinación.</p> <p>Así las medidas correctivas propuestas conforman la alternativa más idónea, pues atienden directamente a la estructura del mercado y eliminan de forma integral los efectos anticompetitivos derivados de la barrera a la competencia y libre concurrencia identificada como B-4.</p> <p>Asimismo, la desinversión se requiere para restaurar la rivalidad a los mercados, de forma tal que existan mayores incentivos por parte de los GIE para ofrecer de manera independiente diferentes modalidades del servicio, o participar en nuevas rutas y regiones de forma independiente.</p>	<p>Los AGENTES ECONÓMICOS señalados tendrán un plazo de un año para llevar a cabo las desinversiones y acciones necesarias ordenadas en la presente resolución.</p>
<p>M-4.2. Se ordena a Tramo Sur, S.A. de C.V. y a cualquier otra empresa que forme parte del GRUPO ADO, así como a Transportes Rápidos de Morelos, S.A. de C.V. y a cualquier otra empresa que forme parte de GRUPO PULLMAN, la realización de todas las reestructuras corporativas y desinversiones necesarias a fin de dar por finalizadas las coinversiones que tienen GRUPO ADO y GRUPO PULLMAN, específicamente en TER, de tal forma que la totalidad de acciones de éstas sean enajenadas a un AGENTE ECONÓMICO que haya sido autorizado previamente por la COMISIÓN.</p>		

La desinversión señalada previamente deberá contemplar una desinversión de un porcentaje accionario de aquellas TERMINALES DE PASAJEROS que sean propiedad de GRUPO ADO y de GRUPO PULLMAN y que emplea TER, a fin de lograr que estas dos sociedades tengan acceso a las terminales en las que actualmente operan. De forma complementaria o alternativa, a consideración del adquirente de las acciones, la desinversión podrá incluir la firma de un contrato de acceso a las terminales que actualmente utilizan estas dos sociedades que sean propiedad de GRUPO ADO y de GRUPO PULLMAN.

Para la obtención de la autorización previa de la COMISIÓN, la operación generada de dicha desinversión deberá ser notificada conforme al procedimiento descrito en el *Título III. Del procedimiento en la notificación de concentraciones*, de la LFCE. Lo anterior, con independencia de si actualiza o no las fracciones del artículo 86 de la LFCE.

M-4.3. Se ordena a IAMSA, Servicios Integrados de Pasaje y Turismo, S.A. de C.V., Enlaces Terrestres Nacionales, S.A. de C.V., Omnibus Costasur, S.A. de C.V. y cualquier otra que forme parte del GRUPO IAMSA, así como a ESTRELLA BLANCA, TRANSPORTES CHIHUAHUENSES y cualquier otra empresa que forme parte del GRUPO ESTRELLA BLANCA, la realización de todas las reestructuras corporativas y desinversiones necesarias a fin de dar por finalizadas las coinversiones que tienen GRUPO ESTRELLA BLANCA y GRUPO IAMSA, específicamente en ESTRELLA ROJA DEL SUR, AUTOCAMIONES ANÁHUAC y AUTOBUSES POBLANOS, de tal forma que la totalidad de acciones de éstas sean enajenadas a un AGENTE ECONÓMICO que haya sido autorizado previamente por la COMISIÓN.

La desinversión señalada previamente deberá contemplar una desinversión de un porcentaje accionario de aquellas TERMINALES DE PASAJEROS que sean propiedad de GRUPO IAMSA y de GRUPO ESTRELLA BLANCA y que emplean ESTRELLA ROJA DEL SUR, AUTOCAMIONES ANÁHUAC y AUTOBUSES POBLANOS, a fin de lograr que estas sociedades tengan acceso a las terminales en las que actualmente operan. De forma complementaria o alternativa, a consideración del adquirente de las acciones, la desinversión deberá incluir la firma de un contrato de acceso a las terminales que actualmente utilizan estas 3 (tres) sociedades que sean propiedad de GRUPO IAMSA y de GRUPO ESTRELLA BLANCA.

Para la obtención de la autorización previa de la COMISIÓN, la operación generada de dicha desinversión deberá ser notificada conforme al procedimiento descrito en el *Título III. Del procedimiento en la notificación de concentraciones*, de la LFCE. Lo anterior, con independencia de si actualiza o no las fracciones del artículo 86 de la LFCE.

M-4.4. Se ordena a las sociedades que integran GRUPO ESTRELLA BLANCA y GRUPO IAMSA la finalización de su coinversión en TURISTAR 5 ESTRELLAS y ETN TURISTAR, de forma tal que los servicios prestados por las marcas y los autobuses *Turistar* y *ETN* sean prestadas por sociedades que pertenezcan a GIE distintos. Para ello, deberán realizar las reestructuras corporativas necesarias a fin de que GRUPO IAMSA desinvierta su participación directa o indirecta en TURISTAR 5 ESTRELLAS a favor de GRUPO ESTRELLA BLANCA o de un tercero autorizado por la COMISIÓN y que TURISTAR 5 ESTRELLAS desinvierta su participación en ETN TURISTAR a favor de GRUPO IAMSA o de un tercero autorizado por la COMISIÓN.

Cualquier desinversión que se realice en términos de la presente medida deberá ir aparejada de una desinversión accionaria en las TERMINALES DE PASAJEROS que sean necesarias para que TURISTAR 5 ESTRELLAS y ETN TURISTAR sigan teniendo acceso a las TERMINALES de PASAJEROS en las que actualmente operan.

Para la obtención de la autorización previa de la COMISIÓN, la operación generada de dicha desinversión deberá ser notificada conforme al procedimiento descrito en el *Título III. Del procedimiento en la notificación de concentraciones*, de la LFCE. Lo anterior, con independencia de si actualiza o no las fracciones del artículo 86 de la LFCE.

M-4.5. Se ordena a ESTRELLA BLANCA, TRANSPORTES CHIHUAHUENSES y a cualquier otra empresa que forme parte del GRUPO ESTRELLA BLANCA así como a Transpaís Único, S.A. de C.V., la realización de todas las reestructuras corporativas y desinversiones necesarias a fin de dar por finalizada la coinversión que tienen GRUPO ESTRELLA BLANCA y GRUPO TRANSPAÍS ÚNICO, específicamente en Transpaís San Luis, S.A. de C.V., de tal forma que la totalidad de acciones de ésta sean enajenadas a un AGENTE ECONÓMICO que haya sido autorizado previamente por la COMISIÓN.

La desinversión señalada previamente deberá contemplar una desinversión de un porcentaje accionario de aquellas TERMINALES DE PASAJEROS que sean propiedad de GRUPO ESTRELLA BLANCA y de GRUPO TRANSPAÍS ÚNICO que emplea Transpaís San Luis, S.A. de C.V., a fin de lograr que esta sociedad tenga acceso a las terminales en las que actualmente opera. De forma complementaria o alternativa, a consideración del adquirente de las acciones, la desinversión deberá incluir la firma de un contrato de acceso a las terminales que actualmente utiliza esta sociedad que sean propiedad de GRUPO ESTRELLA BLANCA o de GRUPO TRANSPAÍS ÚNICO.

Para la obtención de la autorización previa de la COMISIÓN, la operación generada de dicha desinversión deberá ser notificada conforme al procedimiento descrito en el *Título III. Del procedimiento en la notificación de concentraciones*, de la LFCE. Lo anterior, con independencia de si actualiza o no las fracciones del artículo 86 de la LFCE.

M-4.6. Se ordena a las sociedades que integran GRUPO LA PIEDAD, GRUPO IAMSA y GRUPO TOLUCA la realización de todas las reestructuras corporativas y desinversiones necesarias a fin de dar por finalizada la coinversión en SERVICIOS DE AUTOTRANSPORTE que tienen GRUPO LA PIEDAD y GRUPO TOLUCA, específicamente a través de OMNIBUS DE MÉXICO, IAMSA, Inversionistas en Transportes Nacionales, S.A. de C.V. y Autotransportes del Sur de Jalisco, S.A. de C.V., de tal forma que los negocios de autotransporte de GRUPO LA PIEDAD, GRUPO IAMSA y GRUPO TOLUCA sean propiedad de, y operados por, AGENTES ECONÓMICOS independientes y distintos.

Para ello, GRUPO LA PIEDAD, GRUPO TOLUCA y GRUPO IAMSA deberán presentar a la COMISIÓN una propuesta de reestructuras corporativas y desinversiones necesarias para que los negocios de autotransporte de GRUPO LA PIEDAD, GRUPO IAMSA y GRUPO TOLUCA pertenezcan a personas físicas o morales distintas, y que pertenezcan a GIE distintos, y sean operados de forma independiente entre sí.

Las reestructuras y desinversiones señaladas previamente deberán contemplar una desinversión de un porcentaje accionario de aquellas TERMINALES DE PASAJEROS que emplean GRUPO LA PIEDAD, GRUPO IAMSA y GRUPO TOLUCA, a fin de lograr que los grupos tengan acceso a las terminales en las que actualmente operan. De forma complementaria o alternativa, a consideración del adquirente de las acciones, la desinversión deberá incluir la firma de un contrato de acceso a las terminales que actualmente utilizan.

Para la obtención de la autorización previa de la COMISIÓN, la operación generada de dicha desinversión deberá ser notificada conforme al procedimiento descrito en el *Título III. Del procedimiento en la notificación de concentraciones*, de la LFCE. Lo anterior, con independencia de si actualiza o no las fracciones del artículo 86 de la LFCE.

M-4.7. Las sociedades que integran GRUPO TOLUCA, GRUPO LA PIEDAD, GRUPO IAMSA, GRUPO ESTRELLA BLANCA, GRUPO TRANSPAÍS ÚNICO, GRUPO ADO, GRUPO PULLMAN, GRUPO ESTRELLA ROJA y GRUPO SENDA deberán abstenerse de realizar, directa o indirectamente, cualquier tipo de adquisición de acciones, capital social, la administración o cualquier tipo de participación en, o contratos de operación, incluidos los convenios de enrolamiento,³³ aun cuando no rebasen los umbrales establecidos en el artículo 86 de la LFCE, con sociedades que sean permisionarias del SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE, sin contar previamente con la autorización previa de la COMISIÓN en términos del Libro Tercero, Título III, de la LFCE.

Asimismo, en general, las sociedades que integran GRUPO TOLUCA, GRUPO LA PIEDAD, GRUPO IAMSA, GRUPO ESTRELLA BLANCA, GRUPO TRANSPAÍS ÚNICO, GRUPO ADO, GRUPO PULLMAN, GRUPO ESTRELLA ROJA y GRUPO SENDA deberán dar por terminado cualquier otra RELACIÓN HORIZONTAL que exista actualmente entre ellos en sociedades que presten el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE. Para tal fin, deberán informar a la COMISIÓN respecto de cualquier otra sociedad que se dedique al SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE en la cual tengan participación, directa o indirectamente, y en la cual también participen, directa o indirectamente, cualquier otro GIE que se dedique al SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE.

³³ Convenios que pueden celebrar los PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE entre sí para la prestación de servicios de una misma clase y enrolar sus vehículos en la RUTA AUTORIZADA.

<p>M-4.8 GRUPO TOLUCA, GRUPO LA PIEDAD, GRUPO IAMSA, GRUPO ESTRELLA BLANCA, GRUPO TRANSPAÍS ÚNICO, GRUPO ADO, GRUPO PULLMAN y GRUPO ESTRELLA ROJA, deberán mantener los activos y la operación de los negocios objeto de la desinversión y conservarlos como un negocio en marcha, tal como se realiza hasta el momento, hasta en tanto se emita, en su momento, la resolución del Pleno de la COMISIÓN y se lleve a cabo la desinversión en los términos ordenados.</p>		
<p>M-4.9 Se recomienda a la SICT establecer la obligación a los PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE de presentarle: i) la tenencia del capital social, directa e indirecta, de cada PERMISIONARIO DE AUTOTRANSPORTE y, ii) en su caso, las relaciones de parentesco existentes entre los accionistas de cada AGENTE ECONÓMICO. Lo anterior, con el fin de monitorear cualquier compartición de acciones entre AGENTES ECONÓMICOS competidores del MERCADO INVESTIGADO. Para ello, se recomienda elaborar una base de datos y con ello un cuestionario dirigido a los PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE con el fin de allegarse de dicha información. El cuestionario puede ser puesto en formato electrónico y ponerse a disposición en la página electrónica de la SICT o en algún otro sitio electrónico que esta señale y en el que los permisionarios podrán registrar, actualizar su información y cargar la documentación que el cuestionario les requiera.</p> <p>Asimismo, se recomienda mantener actualizada dicha base de datos cada que un PERMISIONARIO DE AUTOTRANSPORTE reporte un cambio a su estructura accionaria.</p>	<p>Se considera que la recomendación M-4.9 es necesaria para la correcta implementación y seguimiento de las medidas correctivas M-4.1 a M-4.8. Asimismo, es poco restrictiva para la SICT y los AGENTES ECONÓMICOS, toda vez que únicamente se trata de la elaboración de una base de datos con la estructura del capital social y, en su caso, de las relaciones de parentesco existentes entre los accionistas de cada AGENTE ECONÓMICO participante en el MERCADO INVESTIGADO.</p>	

B-5. Barrera a la competencia por directorios cruzados y espacios de contacto entre AGENTES ECONÓMICOS competidores en el MERCADO INVESTIGADO

Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA identificó la existencia de directorios cruzados y espacios de contacto entre AGENTES ECONÓMICOS en los MERCADOS RELEVANTES, lo cual representa una barrera a la competencia y libre concurrencia.

Se entiende por directorio cruzado a la situación en la que el administrador único o algún miembro del consejo de administración de una sociedad **A**, es también administrador único o miembro del consejo de administración de otra sociedad **B**, sea AGENTE ECONÓMICO competidor o no (DIRECTORIO CRUZADO).³⁴ Un espacio de contacto, por otro lado, se entiende como cualquier espacio en el que coinciden y pueden interactuar los miembros de los órganos de administración o directivos de dos sociedades que son competidoras entre sí (ESPACIO DE CONTACTO).

La coincidencia de dos personas físicas que participen en órganos de decisión de AGENTES ECONÓMICOS competidores puede generar una situación de riesgo de intercambio de información sensible entre competidores, así como facilitar que se lleven a cabo comportamientos coordinados y reducir la rivalidad entre competidores.

En este sentido, esta AUTORIDAD INVESTIGADORA identificó la existencia de directorios cruzados horizontales (es decir, entre AGENTES ECONÓMICOS competidores entre sí) en el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE. Asimismo, identificó la existencia de directorios cruzados indirectos y espacios de contacto a través de la coincidencia de distintos AGENTES ECONÓMICOS en las TERMINALES DE PASAJEROS.

³⁴ De conformidad con la Guía para el intercambio de información entre AGENTES ECONÓMICOS emitida por esta COMISIÓN (GUÍA DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN). Publicada por esta COMISIÓN. Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/01/guia-0072015_intercambioinf.pdf.

Por último, los principales integrantes de los órganos de administración de los AGENTES ECONÓMICOS con mayor participación en los MERCADOS RELEVANTES, tales como administradores únicos, presidentes, secretarios y vocales del consejo de administración, han conformado, a su vez, el órgano de administración de la Cámara Nacional del Autotransporte de Pasaje y Turismo (CANAPAT).

Efectos anticompetitivos

Los efectos que derivan de los DIRECTORIOS CRUZADOS se explican por el mecanismo que se crea cuando existen vínculos accionarios entre competidores. Tanto en el caso de vínculos accionarios como en el de DIRECTORIOS CRUZADOS, una persona física puede acceder a información de sus competidores ya sea en su calidad de accionista o en su calidad como participante de los órganos de administración. Lo anterior, toda vez que resulta imposible que lo conocido por una persona física, actuando en cierto carácter (como directivo de una sociedad A), sea posteriormente ignorado al actuar en otro carácter (como directivo de una sociedad B), ya que el conocimiento adquirido por un único sujeto no puede disociarse ni aislarse en partes separadas.

En el caso de los ESPACIOS DE CONTACTO, estos crean canales de comunicación que podrían generar incentivos a actuar de manera coordinada y, con ello, impedir o distorsionar el proceso de competencia y libre concurrencia. Al respecto, en el pasado diversos AGENTES ECONÓMICOS ya han establecido acuerdos coordinados en detrimento de los consumidores finales en el MERCADO INVESTIGADO.

Medidas correctivas para la B-5

M-5. Órdenes a GRUPO TOLUCA, GRUPO LA PIEDAD, GRUPO IAMSA, GRUPO ESTRELLA BLANCA, GRUPO TRANSPAÍS ÚNICO, GRUPO ADO, GRUPO PULLMAN, GRUPO ESTRELLA ROJA y GRUPO SENDA que son PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE y PERMISIONARIOS DE TERMINAL, así como a la CANAPAT, relacionados por DIRECTORIOS CRUZADOS y ESPACIOS DE CONTACTO

Medida correctiva	Análisis de eficiencia, eficacia y mínima restricción de las medidas correctivas	Cronograma de implementación
<p>Orden a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • GRUPO TOLUCA, • GRUPO LA PIEDAD, • GRUPO IAMSA, • GRUPO ESTRELLA BLANCA, • GRUPO TRANSPAÍS ÚNICO, • GRUPO ADO, • GRUPO PULLMAN, • GRUPO ESTRELLA ROJA y • GRUPO SENDA. 	<p>M-5.1 Eliminen la compartición de personas en cualquier órgano o grupo de toma de decisiones de PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE competidores. Lo anterior incluye, de manera enunciativa mas no limitativa: sus órganos de administración, asambleas de accionistas, directivos, etc. Asimismo, para la ejecución de esta orden, deberá considerarse como un competidor, a cualquier AGENTE ECONÓMICO que no pertenezca al mismo GIE, conforme al presente DICTAMEN PRELIMINAR.</p> <p>Para ello, deberán terminar la participación, en cualquiera de los órganos de toma de decisiones o directivos de sociedades PERMISIONARIAS DE AUTOTRANSPORTE, de aquellas personas que participen, de cualquier forma, en algún órgano de decisión o cuerpo directivo de PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE competidores.</p>	<p>Los PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE y cualquiera de las sociedades que formen parte de las mismas, la CANAPAT así como las personas físicas o morales que resulten objeto de las órdenes señaladas, tendrán un plazo de un año para llevar a cabo las acciones necesarias ordenadas en la presente resolución.</p>

	<p>M-5.2. Se abstengan de compartir posteriormente personas en cualquier órgano o grupo de toma de decisiones de PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE competidores. Lo anterior incluye, de manera enunciativa mas no limitativa: sus órganos de administración, asambleas de accionistas, entre otros.</p>	<p>Aunado a lo anterior la implementación de mecanismos de compartición de información entre competidores y la capacitación de los riesgos a la competencia que podrían derivar de su interacción constante en los MERCADOS RELEVANTES ayudan a reducir la probabilidad de que incurran en conductas violatorias de la LFCE y se traduzcan en un daño a los consumidores finales.</p>	
<p>Orden a GRUPO TOLUCA, GRUPO LA PIEDAD, GRUPO IAMSA, GRUPO ESTRELLA BLANCA, GRUPO TRANSPAÍS ÚNICO, GRUPO ADO, GRUPO PULLMAN, GRUPO ESTRELLA ROJA y GRUPO SENDA.</p>	<p>M-5.3. Cuando un PERMISIONARIO DE AUTOTRANSPORTE y/o sus socios o accionistas directos e indirectos sean accionistas de algún PERMISIONARIO DE TERMINAL y tengan derecho a nombrar miembros de su consejo de administración o cualquier tipo de órgano de decisión del PERMISIONARIO DE TERMINAL, el PERMISIONARIO DE AUTOTRANSPORTE y/o sus socios o accionistas directos e indirectos se abstendrán de nombrar en el PERMISIONARIO DE TERMINAL personas que participen en el consejo de administración y aquellas que, directa o indirectamente, tengan a su cargo las políticas de precios, estrategia, apertura de rutas y cualquier otra decisión comercial del PERMISIONARIO DE AUTOTRANSPORTE.</p> <p>M-5.4. Generar y llevar a cabo un programa de cumplimiento normativo en materia de competencia económica que incluya, por lo menos: i) un oficial de cumplimiento que analice y determine los riesgos derivados de las reuniones entre AGENTES ECONÓMICOS competidores</p>	<p>Esta autoridad considera que la medida M-5.8 consistente en la recomendación a la SICT es necesaria para la correcta implementación y seguimiento de las medidas correctivas M-5.1 a M-5.5</p>	

	<p>y establezca medidas para mitigarlos, ii) medidas preventivas para evitar el intercambio de información sensible entre PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE competidores entre sí en las TPC en donde exista una integración vertical directa o indirecta entre éstos,³⁵ iii) capacitación sobre el intercambio de información en términos de lo establecido en la GUÍA DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN y, iv) capacitación en materia de competencia sobre los riesgos de incurrir en violaciones a la LFCE. Asimismo, dicho programa de cumplimiento deberá estar sujeto a la aprobación de la COMISIÓN.</p> <p>M-5.5. Reporten a la SICT la estructura³⁶ de sus órganos o grupos de toma de decisiones y, en su caso, de los vínculos familiares existentes entre estos. Lo anterior incluye, de manera enunciativa mas no limitativa: sus órganos de administración, directivos principales, asambleas de accionistas, etc. Estos reportes deberán actualizarse y reportarse cada que se modifique la estructura accionaria, los órganos de administración, directivos o similares.</p>		
Orden a la CANAPAT	<p>M-5.6. Realice sus reuniones de cualquier naturaleza observando los principios generales establecidos en la GUÍA DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN.</p>		

³⁵ Incluyendo la compartición de personas en cualquier órgano o grupo de toma de decisiones. Lo anterior incluye, de manera enunciativa mas no limitativa: los consejos de administración, asambleas de accionistas, etc.

³⁶ Incluyendo el nombre y apellidos completos de las personas físicas y el puesto o cargo que detentan dentro del órgano o grupo.

	<p>M-5.7. Genere y lleve a cabo un programa de cumplimiento normativo en materia de competencia económica que incluya, por lo menos: i) un oficial de cumplimiento que analice y determine los riesgos derivados de las reuniones entre AGENTES ECONÓMICOS competidores y establezca medidas para mitigarlos, ii) lineamientos donde se analice la idoneidad de realizar reuniones que no estén relacionadas con su objeto en términos de lo establecido en el artículo 4 de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones³⁷ y abstenerse de realizar reuniones de este tipo, y iii) capacitación sobre el intercambio de información en términos de lo establecido en la GUÍA DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN. Asimismo, dicho programa de cumplimiento deberá estar sujeto a la aprobación del Pleno de la COMISIÓN.</p>		
Recomendación a la SICT	<p>M-5.8. Se recomienda a la SICT elaborar una base de datos con: i) la estructura³⁸ de los órganos o grupos de toma de decisiones de los PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE y PERMISIONARIOS DE TERMINAL, y ii) en su caso, las relaciones de parentesco existentes entre dichas personas. Lo anterior, con el fin de monitorear cualquier compartición de personas que formen parte de los órganos o grupos de toma de decisiones entre AE</p>	<p>La recomendación M-5.8 a la SICT tiene por objeto monitorear y tener mejor control del MERCADO INVESTIGADO con la finalidad de prevenir estructuras que supongan riesgos a la competencia, además es poco restrictiva para la SICT, toda vez que únicamente se trata del registro de los cambios en los órganos de administración y de toma de decisiones de los AGENTES ECONÓMICOS competidores en los mercados que tiene a su cargo.</p> <p>Aunado a esto, la posibilidad de identificar estructuras de</p>	

³⁷ Publicada en el DOF el veinte de enero de dos mil cinco.

³⁸ Incluyendo el nombre y apellidos completos de las personas físicas y el puesto o cargo que detentan dentro del órgano o grupo.

	<p>competidores del MERCADO INVESTIGADO. Se recomienda que la base se actualice cada que los PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE y/o PERMISIONARIOS DE TERMINALES reporten modificaciones según la medida M-5.5. Para ello, se recomienda elaborar un cuestionario dirigido a los PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE y PERMISIONARIOS DE TERMINAL con el fin de allegarse de dicha información. El cuestionario puede ser puesto en formato electrónico y ponerse a disposición en la página electrónica de la SICT o en algún otro sitio electrónico que esta señale y en el que los permisionarios podrán registrar, actualizar su información y cargar la documentación que el cuestionario les requiera.</p>	<p>mercado <i>ex ante</i>, permite prevenir daños a la competencia y en última instancia, a los consumidores finales.</p>	
--	--	---	--

B-6. Barrera a la competencia que consiste en la restricción regulatoria para utilizar vehículos distintos a autobuses para prestar el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE

Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA identificó que, de conformidad con los artículos 19, 20, 21, 22 y 28 del RAFSA, así como el numeral TERCERO del ACUERDO RAFSA, los AGENTES ECONÓMICOS que deseen prestar el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE deben prestarlo con determinados vehículos, según la MODALIDAD que deseen ofrecer. En particular, se impide prestar el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE (en modalidad distinta a la modalidad TTPA y al SERVICIO DE TURISMO) mediante vehículos distintos al autobús.

Efectos anticompetitivos

La obligación de prestar el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE con determinados vehículos es una barrera a la libre competencia y concurrencia, toda vez que impone costos artificiales que inhiben la competencia, de los cuales no se observa un impedimento técnico, pues determinados vehículos se encuentran facultados para prestar la modalidad de TTPA. Además, restringe la entrada de nuevos o potenciales competidores y limita el establecimiento de nuevos modelos de negocio y transporte.

Al respecto, la AUTORIDAD INVESTIGADORA observó que, si existiera la posibilidad de prestar el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE con otro tipo de vehículos, la escala de operación rentable y el periodo de recuperación de la inversión podrían disminuir. Además, los AGENTES ECONÓMICOS podrían atender una mayor cantidad de rutas en las que actualmente se movilizan pocos pasajeros, lo que daría versatilidad para la asignación del vehículo que cada PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE considere pertinente.

Así, esta obligación regulatoria podría generar ineficiencias y menor dinamismo en los MERCADOS RELEVANTES.

Medidas correctivas**M-6. Recomendación a la SICT**

Medida correctiva	Análisis de eficiencia, eficacia y mínima restricción
<p>M-6.1. Que se establezca en el RAFSA, el ACUERDO RAFSA y/o cualquier otra disposición reglamentaria, una nueva modalidad a las ya existentes para prestar el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE. Dicha modalidad deberá contemplar la posibilidad de que el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE se pueda prestar con vehículos distintos al autobús integral o convencional. Se recomienda que la SICT regule, respecto de esta nueva modalidad, únicamente los niveles o componentes mínimos de tecnología de seguridad, calidad y regularidad en la prestación de dicha modalidad y que flexibilice el tipo de vehículos que podrán ser utilizados para prestar el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE en dicha modalidad, de tal forma que no limite la incorporación de nuevos vehículos con nuevas tecnologías.</p>	<p>La medida M-6.1. es eficaz y proporcional ya que evita que el RAFSA y el ACUERDO RAFSA impidan la incorporación de nuevos vehículos para prestar el SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE.</p> <p>Asimismo, la medida no se considera restrictiva para ningún AGENTE ECONÓMICO, toda vez que se trata de una reforma o la creación de una nueva disposición jurídica que permita que los PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE presten el servicio con mayores opciones de vehículos.</p> <p>Por último, la medida generará mayor eficiencia en los mercados ya que gracias a la misma existirá mayor competencia e innovación en beneficio de los usuarios finales.</p>

Sección 8. Determinación

Por lo expuesto, la AUTORIDAD INVESTIGADORA determina preliminarmente lo siguiente, de conformidad con los artículos señalados en el presente extracto:

PRIMERO. Esta AUTORIDAD INVESTIGADORA concluye que hay elementos para determinar, preliminarmente, que no existen condiciones de competencia efectiva en los MERCADOS RELEVANTES PREMIUM, los MERCADOS RELEVANTES DE PRIMERA y el MR E-NOROESTE, así como la existencia de 6 (seis) barreras a la competencia y libre concurrencia que generan restricciones al funcionamiento eficiente de los MERCADOS RELEVANTES antes citados, por lo que se proponen medidas correctivas para eliminar las barreras a la competencia y libre concurrencia identificadas en el presente DICTAMEN PRELIMINAR.

SEGUNDO. Notifíquese mediante oficio a la SICT, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el presente DICTAMEN PRELIMINAR, que concluye preliminarmente que hay elementos para determinar que no existen condiciones de competencia efectiva en los MERCADOS RELEVANTES PREMIUM, los MERCADOS RELEVANTES DE PRIMERA y el MR E-NOROESTE. Lo anterior, conforme a los artículos 94, fracción III, de la LFCE y 163, fracción IV, de las DISPOSICIONES.

TERCERO. Notifíquese personalmente a: i) Transportes Rápidos de Morelos, S.A. de C.V., ii) Autos Pullman de Morelos, Servicio de Lujo, S.A. de C.V., iii) Autos Pullman, S.A. de C.V., iv) AMPERSA, S.A.P.I. de C.V., v) Autobuses de La Piedad, S.A. de C.V., vi) Inversionistas en Transportes Grupo Toluca, S.A. de C.V., vii) Socios de GT en Ómnibus de México, S.A. de C.V., viii) Inversionistas en Autotransportes Mexicanos, S.A. de C.V., ix) Ómnibus de México, S.A. de C.V., x) Autobuses Estrella Blanca, S.A. de C.V., xi) Transportes Chihuahuenses, S.A. de C.V., xii) Transpaís Único, S.A. de C.V., xiii) Cámara Nacional del Autotransporte de Pasaje y Turismo y xiv) Grupo Senda Autotransporte, S.A. de C.V., el presente DICTAMEN PRELIMINAR que propone diversas medidas correctivas para eliminar las barreras a la competencia identificadas por esta AUTORIDAD INVESTIGADORA, que generan restricciones al funcionamiento eficiente en los MERCADOS RELEVANTES PREMIUM, los MERCADOS RELEVANTES DE PRIMERA, así como en el MR E-NOROESTE. Lo anterior, en términos de los artículos 94, fracción III, párrafo tercero, de la LFCE; 163, fracción I, y 164, fracción XI, de las DISPOSICIONES.

CUARTO. Notifíquese mediante publicación en el DOF, el extracto de los datos relevantes del presente DICTAMEN PRELIMINAR, a los AGENTES ECONÓMICOS que pudieran verse afectados por las medidas correctivas propuestas. Asimismo, publíquese la versión pública del presente DICTAMEN PRELIMINAR en el sitio de internet de la COMISIÓN, para que los AGENTES ECONÓMICOS que demuestren tener interés jurídico en el procedimiento tramitado en el EXPEDIENTE, puedan manifestar lo que a su derecho convenga y ofrezcan los medios de convicción que estimen pertinentes. Lo anterior, en términos de los artículos 94, fracciones III, párrafo tercero, y IV, de la LFCE; así como 163, fracción V, de las DISPOSICIONES.

QUINTO. Remítase el EXPEDIENTE a la Secretaría Técnica de la COMISIÓN para que, una vez notificado el presente DICTAMEN PRELIMINAR, tramite el procedimiento establecido en el artículo 94 de la LFCE, de conformidad con los artículos 18 y 20, fracción VII, del ESTATUTO.

Ciudad de México, a dos de mayo de dos mil veinticuatro.- Así lo acordó y firma el Titular de la Autoridad Investigadora, **José Manuel Haro Zepeda.**- Rúbrica."