



PRESIDENCIA
Oficio PRES-10-096-2012-137

México, D.F., 9 de octubre de 2012

C. P. ADAN SORIA RAMÍREZ
Presidente Municipal
H. Ayuntamiento de Durango, Durango

P r e s e n t e

Asunto: Se emite opinión

Hago referencia al "Reglamento para el establecimiento de estaciones de servicio de gasolina y diesel del Municipio de Durango" (Reglamento), publicado en el Gaceta Municipal de Durango, Durango el 13 de julio de 2012.

Al respecto, esta autoridad emite opinión sobre los efectos que el Reglamento tiene en materia de competencia y libre concurrencia. La presente no prejuzga sobre aspectos de cualquier otra índole que este Reglamento pudiera tener, toda vez que no son competencia de esta autoridad.

La competencia y libre concurrencia tiene el carácter de garantía constitucional tutelada en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto establece:

"Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

(...)" [Énfasis añadido]

En este contexto, la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) es reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica,¹ monopolios y libre concurrencia, es de observancia general en todo el territorio nacional y aplicable a todas las áreas de la actividad económica.

Por su parte, la Comisión Federal de Competencia (Comisión o CFC) es el órgano administrativo encargado de prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas

¹ El texto completo de la LFCE y su Reglamento se encuentra disponible en la siguiente liga: <http://www.cfc.gob.mx/images/stories/Leyes/compendionormativo/2012/compendio-julio-2012.pdf>



COMISION FEDERAL
DE
COMPETENCIA

PRESIDENCIA
Oficio PRES-10-096-2012-137

monopólicas y las concentraciones, y tiene entre sus atribuciones emitir opinión en materia de competencia y libre concurrencia, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos.

En este sentido, esta autoridad considera que el Reglamento contiene diversas disposiciones que resultan contrarias al interés común y nocivas al proceso de competencia y libre concurrencia, toda vez que segmentan mercados territorialmente, en beneficio de los negocios ya establecidos; y limitan la entrada de nuevos oferentes. A continuación se presentan las consideraciones de esta Comisión sobre aspectos particulares del Reglamento:

El Reglamento establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 8.- A fin de lograr una cobertura más racional del servicio prestado, además de contribuir a disminuir el Impacto Ambiental y la sobresaturación de establecimientos de este tipo, no se autorizan Estaciones de Servicio que se pretendan instalar a una distancia menor de 1,000 metros radiales en áreas urbanas y 10,000 metros lineales en áreas rurales, con respecto de otra estación similar, sujetándose invariablemente a los lineamientos y normas de uso de suelo que regulan las disposiciones legales que norman el desarrollo urbano en el Estado de Durango."

Al respecto, la Comisión ha emitido diversas opiniones sobre regulaciones locales que establecen distancias mínimas entre negocios del mismo giro, recomendando su completa eliminación en virtud del efecto negativo que tienen en la eficiencia de los mercados y el bienestar de la población.

Esta autoridad considera que esta disposición tiene efectos negativos sobre el proceso de competencia y libre concurrencia, dado que segmenta el mercado, eliminando la posibilidad de competencia en el área restringida y limita injustificadamente las opciones para los consumidores, así como la participación de nuevos oferentes. En efecto, al establecer distancias mínimas entre estaciones de servicio se protege indebidamente a los negocios ya establecidos de la competencia que podrían enfrentar y limita las opciones de abasto dentro del municipio a los consumidores. Este tipo de disposiciones conllevan implicaciones claramente anticompetitivas, evitando que sean las propias condiciones del mercado las que determinen el número de estaciones de servicio que se deben establecer, así como su ubicación.

De esta forma, aún en un contexto donde el precio del combustible está regulado, el Reglamento crea una ventaja exclusiva para las estaciones de servicio establecidas, al garantizarles un territorio o ubicación específica y protegerlos de la competencia potencial que representan nuevos agentes económicos que deseen establecerse dentro del perímetro que les garantiza el Reglamento, incluso aquellos que pudieran ofrecer el servicio con una mejor calidad. Lo anterior se traduce en mayores rentas para las estaciones de servicio generadas artificialmente por la protección de territorios que les otorga el Reglamento y no por razones de eficiencia operativa, mejoras en la calidad del servicio ofrecido o en general por condiciones de mercado, lo que implica importantes ineficiencias a la economía local. Esto perjudica al consumidor, ya que debido a la falta de rivalidad, carece de opciones



COMISION FEDERAL
DE
COMPETENCIA

PRESIDENCIA
Oficio PRES-10-096-2012-137

competitivas para abastecerse de combustibles en las mejores condiciones de calidad y disponibilidad del servicio.

Asimismo, este esquema inhibe los incentivos de las estaciones de servicio para ser más eficientes a través del abatimiento de costos, y competir mediante el desarrollo y establecimiento de nuevos puntos de servicio. Esto limita la inversión y el empleo, así como los beneficios para los consumidores, en términos de menor tiempo de traslado de su ubicación al punto de abasto de combustible, mejor calidad en la prestación del servicio y mayor oportunidad en el abasto.

Cuando existe competencia en los mercados, se generan incentivos en los agentes económicos para tomar decisiones de asignación de recursos hacia las actividades donde generen mayor valor, así como las decisiones de negocios que les resulten más eficientes frente a las condiciones imperantes en los mercados. Estas decisiones incluyen, entre otras, la determinación de la ubicación de sus establecimientos y centros de producción y venta en función de su demanda objetivo. De esta forma, en un ambiente de competencia los agentes económicos se ven obligados a responder a las necesidades de sus clientes, ya que de lo contrario perderían clientes y, por tanto, ventas y utilidades. Así, un mercado competido en donde existe un libre acceso permite elevar las oportunidades de negocio e inversión para las empresas y generan beneficios directos e inmediatos para la población.

La segmentación geográfica de mercados por la vía regulatoria tiene los mismos efectos anticompetitivos que la práctica monopólica absoluta prohibida por la fracción III del artículo 9º de la LFCE. Estas prácticas son consideradas las más dañinas al proceso de competencia y libre concurrencia por la LFCE, por lo que si un grupo de empresas acuerda repartirse mercados de esta forma, se les puede sancionar a cada una con una multa de hasta el diez por ciento de sus ingresos anuales, estando sujetos también a sanciones de carácter penal.²

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los reglamentos y leyes que fijan el requisito de distancia para establecer comercios de la misma clase son inconstitucionales, en virtud de que impiden el ejercicio de la libertad de comercio establecida en el artículo 5º Constitucional y privan a la sociedad de los beneficios de la libre concurrencia garantizada por el artículo 28 Constitucional.³

² El artículo 264 Bis del Código Penal Federal establece que: *Se sancionará con prisión de tres a diez años y con mil a tres mil días de multa, a quien celebre, ordene o ejecute contratos, convenios o arreglos entre agentes económicos competidores, cuyo objeto sea cualquiera de los siguientes: [...]*

III. Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables, o [...]

³ Ver jurisprudencias y tesis: a) **Distancia, requisito de. Las leyes que lo fijan son violatorias de los artículos 4o. y 28 de la Constitución Federal (Reglamento de expendios de leche en el municipio de Torreón, Coahuila)**; No. Registro No. 233443; Localización: Séptima Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; 42 Primera Parte; Página: 53; Jurisprudencia; Materia(s): Administrativa; b) **Reglamentos que fijan tácitamente el requisito de distancia para establecer comercios. Su inconstitucionalidad (industria de la producción de harina de maíz, masa nixtamalizada y tortillas de maíz)**; No. Registro: 237,718; Séptima Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación 151-156 Tercera Parte; Página: 227; Jurisprudencia; Materia(s): Constitucional Administrativa; c) **Distancia, requisito de. Inconstitucionalidad. Comercios de una misma especie**; No. Registro No. 805872; Localización: Sexta Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Primera Parte, CXXXV, Página: 27; Tesis Aislada, Materia(s):



COMISION FEDERAL
DE
COMPETENCIA

PRESIDENCIA
Oficio PRES-10-096-2012-137

Por otra parte, no existe regulación federal sobre seguridad que establezca distancias mínimas entre estaciones de servicio. Al respecto, el "Programa simplificado para el establecimiento de nuevas estaciones de servicio" (Programa simplificado), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 19 de agosto de 1994, así como en sus criterios aclarativos, publicados en el DOF el 25 de julio de 2001, citados por el propio Reglamento, no establecen distancias mínimas entre estaciones de servicio. Estos documentos son producto de la colaboración entre la CFC y PEMEX-Refinación⁴, y tienen por objeto simplificar procedimientos y requisitos necesarios para el establecimiento de nuevas estaciones de servicio, a fin de propiciar mayor inversión en la red de distribución de combustibles y ampliar su infraestructura para otorgar servicios de mejor calidad y más eficientes, en beneficio de los consumidores. Asimismo, se crearon para procurar que la operación de estaciones de servicio ocurra en un ambiente de competencia y libre concurrencia, evitando prácticas monopólicas y favoreciendo el incremento del número de gasolineras.

De acuerdo con la información publicada en su página de internet, PEMEX-Refinación cuenta con una política de seguridad, salud y protección ambiental, cuyos resultados se presentan en sus informes anuales de responsabilidad social. De esta forma, este organismo ya considera aspectos de seguridad y protección al medio ambiente en la normatividad y especificaciones técnicas aplicables al esquema de Franquicia Pemex, los cuales no incluyen el establecimiento de distancias mínimas entre estaciones de servicio. Por el contrario, en su misma página de internet establece: "*La Territorialidad en la Franquicia Pemex. Pemex Refinación, en cumplimiento a las disposiciones constitucionales y en materia de competencia económica, **no tiene establecida una distancia mínima entre las Estaciones de Servicio**, con lo que se promueve el incremento de la calidad en el Servicio que recibe el consumidor final. Por tal motivo no se definen zonas territoriales para que las Estaciones de Servicio operen en ella en forma exclusiva*". [Énfasis añadido]⁵

El artículo 10 del Reglamento establece:

"ARTÍCULO 10.- Además del cumplimiento de las superficies establecidas en el Programa, y la compatibilidad de uso de suelo que debe existir en el predio, conforme a lo que establece el Programa de Desarrollo Urbano, se deberán respetar los siguientes lineamientos:

I. El predio debe ubicarse a una distancia mínima de resguardo de 150 metros radiales de centros de concentración masiva, tales como escuelas, hospitales, mercados, cines, teatros, estadios, auditorios y templos. Esta distancia se medirá de los muros de los edificios indicados a los dispensarios o tanques de almacenamiento de combustible;

[...]

Constitucional, Administrativa; y d) **Comercios de una misma especie, inconstitucionalidad del requisito de distancia entre los**; No. Registro No. 257737; Localización: Sexta Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Primera Parte, CIII, Página: 28. Tesis Aislada; Materia(s): Administrativa, Constitucional.

⁴ Es el organismo que, a través de su Subdirección Comercial, se encarga de realizar la planeación, administración y control de la red comercial para el establecimiento y operación de las estaciones de servicios integrantes de la Franquicia Pemex, para ofrecer el servicio de venta al menudeo de combustibles automotrices.

⁵ Disponible en la siguiente liga:

<http://www.ref.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=11&catID=19&contentID=36>



COMISION FEDERAL
DE
COMPETENCIA

- IV. En área habitacional, la distancia mínima será de cinco metros radiales de la vivienda más próxima a los tanques de almacenamiento;
- V. Las obras relativas a accesos de la autopista o carretera federal o estatal al predio deben establecerse fuera de un radio de 150 metros de curvas; y
- VI. Las obras relativas a accesos de la autopista o carretera federal o estatal al predio deben establecerse fuera de un radio de 100 metros de las zonas de cruceos, de entronques de caminos, de pasos superiores y de pasos inferiores."

Sin embargo, el Programa Simplificado establece que el predio solamente "debe ubicarse a una distancia mínima de resguardo de 15 metros de centros de concentración masiva". Asimismo, el Programa Simplificado tampoco establece las restricciones comprendidas en las fracciones IV, V y VI del artículo 10 del Reglamento. Por ello, no se justifica la restricción en términos de una política de seguridad, salud y protección ambiental.

Por lo anterior, se recomienda establecer una regulación en los términos de la normatividad federal y sólo modificarla -de manera justificada- para hacerla más restrictiva, cuando se cuente con evidencia sólida que demuestre que existe el problema de un riesgo a la seguridad de la población o al medio ambiente y que los beneficios en términos de seguridad son superiores a los costos de la nueva regulación, en términos de daño al proceso de competencia y libre concurrencia por limitar las opciones de abasto a los usuarios.

En conclusión, esta autoridad recomienda modificar en el Reglamento toda disposición que incorpore criterios de territorialidad, eliminando toda referencia al establecimiento de distancias mínimas entre estaciones de servicio y estableciendo distancias respecto de las estaciones y otros giros conforme a lo estipulado en la regulación federal.

La presente opinión se emite con fundamento en los artículos 2, 8, 23, 24, fracciones X y XI, XVIII y XIX, y 28, fracción VI, de la Ley Federal de Competencia Económica; así como en los artículos 1, 8, fracción II, 20 y 22, fracción VIII del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia.

Sin otro particular, aprovecho para reiterarle la seguridad de mi atenta consideración.

ATENTAMENTE

**EDUARDO PÉREZ MOTTA
PRESIDENTE**

- C.c.p. H. Cuerpo de Regidores.- H. Ayuntamiento del Municipio de Durango, Estado de Durango.- Presente.
- C.c.p. Lic. Francisco Gutiérrez Fragoso.- Secretario de Desarrollo Económico.- Gobierno del Estado de Durango.- Presente.
- C.c.p. Lic. Azuzena Olivares Villagómez.- Presidenta de la Asociación de Municipios de México, A.C.- Presente.