



Ciudad de México, a diez de noviembre de dos mil dieciséis.

**SENADOR PABLO ESCUDERO MORALES**

**Presidente de la Mesa Directiva**

**Senado de la República, LXIII Legislatura, H. Congreso de la Unión**

**SENADOR JAVIER LOZANO ALARCÓN**

**Presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes**

**Senado de la República, LXIII Legislatura, H. Congreso de la Unión**

**DIPUTADO EDMUNDO JAVIER BOLAÑOS AGUILAR**

**Presidente de la Mesa Directiva**

**Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, H. Congreso de la Unión**

**DIPUTADO ALFREDO JAVIER RODRÍGUEZ DÁVILA**

**Presidente de la Comisión de Transportes**

**Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, H. Congreso de la Unión**

**MTRO. GERARDO RUIZ ESPARZA**

**Secretario de Comunicaciones y Transportes**

**P R E S E N T E S**

**Asunto:** Se emite opinión.

Con fundamento en el artículo 28, párrafo décimo cuarto y vigésimo, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 4, 10, 12, fracciones I, XV, y XX, y 18 de la Ley Federal de Competencia Económica (en adelante, "LFCE");<sup>1</sup> 149, fracciones II, segundo párrafo, IV, primer párrafo, y V de las Disposiciones Regulatorias de la LFCE;<sup>2</sup> y 1, 4, fracción I, 5, fracciones I, XI y XVII del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante, "ESTATUTO"),<sup>3</sup> el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante, "COMISIÓN" o "COFECE") emite la presente opinión sobre la normatividad aplicable al servicio de acceso a la zona federal y estacionamiento para la prestación del servicio público de autotransporte federal de pasajeros en su modalidad de taxi, con origen en los aeropuertos nacionales, a fin de promover la aplicación de principios de competencia y libre concurrencia en la prestación de este servicio, sin que la misma prejuzgue sobre aspectos de cualquier otra índole.

<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación (en adelante, "DOF") el veintitrés de mayo de dos mil catorce.

<sup>2</sup> Publicadas en el DOF el diez de noviembre de dos mil catorce, y modificadas mediante publicación en el DOF el cinco de febrero de dos mil dieciséis.

<sup>3</sup> Publicado en el DOF el ocho de julio de dos mil catorce.

## I. CONTEXTO

El primero de septiembre de dos mil dieciséis, la COMISIÓN emitió resolución en el expediente DE-015-2013,<sup>4</sup> por la cual determinó sancionar al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V. (en adelante, "AICM") por haber incurrido en la práctica monopólica relativa prevista en el artículo 10, fracción X de la Ley Federal de Competencia Económica aplicable para ese caso,<sup>5</sup> consistente en el establecimiento de distintas condiciones para agentes económicos ubicados en igualdad de condiciones,<sup>6</sup> respecto de: i) la asignación de nuevos contratos de acceso a zona federal que conlleven el incremento de unidades (taxis) habilitadas para prestar el servicio de taxi en el AICM; y ii) en el otorgamiento de descuentos o quitas en la contraprestación por el servicio de acceso.<sup>7</sup>

Los taxis son un medio importante de transportación terrestre desde y hacia los aeropuertos nacionales. En este sentido, la prestación de este servicio en los aeropuertos nacionales impacta a millones de viajeros al año,<sup>8</sup> por lo que debe realizarse de forma eficiente,<sup>8</sup> y competitiva en beneficio de los consumidores.

En general, los aeropuertos a nivel mundial optan entre dos modelos de acceso para la provisión del transporte terrestre individual de personas: i) exclusivo o restringido, y ii) abierto. En el *modelo exclusivo*, los aeropuertos concesionan a una o varias agrupaciones el derecho de prestar el servicio. Por el contrario, el *modelo de acceso abierto* es aquel que permite la entrada de automóviles registrados y aprobados por la ciudad o localidad para recoger y transportar pasajeros desde los aeropuertos.<sup>9</sup>

En los aeropuertos nacionales se ha optado por el modelo de acceso restringido o exclusivo. De acuerdo con la experiencia internacional, este modelo puede implicar desventajas como el otorgamiento de condiciones preferenciales para las agrupaciones establecidas y la exclusión discrecional de compañías para prestar el servicio.<sup>10</sup>

<sup>4</sup> Disponible en el sitio de "Resoluciones y Opiniones" en la página de internet de la Cofece: <http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V167/3/3575352.pdf>

<sup>5</sup> Publicada en el DOF el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos, cuya reforma aplicable es la publicada en el DOF el nueve de abril de dos mil doce.

<sup>6</sup> El artículo 10, fracción X de la LFCE establece lo siguiente: "*Sujeto a que se comprueben los supuestos a que se refieren los artículos 11, 12 y 13 de esta Ley, se consideran prácticas monopólicas relativas los actos, contratos, convenios, procedimientos o combinaciones cuyo objeto o efecto sea o pueda ser desplazar indebidamente a otros agentes del mercado; impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de una o varias personas, en los siguientes casos: [...] X. El establecimiento de distintos precios o condiciones de venta o compra para diferentes compradores o vendedores situados en igualdad de condiciones [...]*".

<sup>7</sup> Asimismo, se publicó el veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis en el DOF el "Aviso mediante el cual la autoridad investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica informa del inicio de la investigación por denuncia identificada con el número de expediente DE-008-2016, por la posible comisión de prácticas monopólicas relativas en el mercado del Autotransporte Federal de Pasajeros con origen en el Aeropuerto Internacional de Cancún".

<sup>8</sup> En el año dos mil quince, los vehículos con un permiso federal para transportar pasajeros de puertos y aeropuertos atendieron a un total de 29 millones 851 mil usuarios con base en la *Estadística Base de Autotransporte Federal 2015* de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, disponible en: [http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGAF/EST\\_BASICA/EST\\_BASICA\\_2015/Estadistica\\_Basica\\_del\\_Autotransporte\\_Federal\\_2015.pdf](http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGAF/EST_BASICA/EST_BASICA_2015/Estadistica_Basica_del_Autotransporte_Federal_2015.pdf)

<sup>9</sup> *Commercial Ground Transportation at Airports: Best Practices*. National Academy of Sciences (2015).

<sup>10</sup> *Comprehensive Review of Commercial Ground Transportation Operations, Seattle-Tacoma International Airport (2015)*, disponible en: [http://www.portseattle.org/about/commission/meetings/2015/2015\\_09\\_08\\_SM\\_7a\\_attach\\_3.pdf](http://www.portseattle.org/about/commission/meetings/2015/2015_09_08_SM_7a_attach_3.pdf)

Por lo anterior, podría considerarse que el modelo de acceso abierto puede generar una mayor oferta y mejores tarifas en el servicio.

## II. MARCO NORMATIVO

De acuerdo con el artículo 48 de la Ley de Aeropuertos (en adelante, "LA"), los servicios prestados en un aeropuerto se clasifican en tres categorías: i) servicios aeroportuarios, ii) servicios complementarios, y iii) servicios comerciales.<sup>11</sup> Por su parte, el Reglamento de la LA señala que dentro de los servicios aeroportuarios se encuentran: i) el estacionamiento para automóviles y para los vehículos de los servicios de transporte terrestre al público; y ii) el derecho de acceso para los servicios de transporte terrestre al público y para los prestadores de servicios.<sup>12</sup>

Por otra parte, conforme a lo señalado en los artículos 5, fracción III, 8, fracción I y 47 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (en adelante, "LCPAF"),<sup>13</sup> la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (en adelante, "SCT") es la autoridad encargada de otorgar los permisos para que las personas físicas o morales puedan prestar el servicio de autotransporte de pasajeros desde los aeropuertos federales, con previa opinión del administrador del aeropuerto que corresponda. Además, el artículo 28 del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares (en adelante, "RAFSA")<sup>14</sup> señala que estos permisos autorizarán la libre circulación de los vehículos en todos los caminos de jurisdicción federal, siempre que se tenga como punto de origen o destino el aeropuerto correspondiente.<sup>15</sup>

## III. CONSIDERACIONES EN MATERIA DE COMPETENCIA Y LIBRE CONCURRENCIA

De conformidad con la normatividad antes señalada, únicamente los vehículos que cuenten con un permiso de autotransporte federal de pasajeros pueden transportar personas desde los aeropuertos y están impedidos para recoger pasaje fuera de los mismos (salvo que se acuerde de antemano una dirección para recoger al usuario con destino al propio aeropuerto).

Por lo anterior, las unidades autorizadas para prestar este servicio en los aeropuertos deben realizar un viaje de regreso al aeropuerto sin pasajeros. Estos viajes vacíos implican costos de consumo de combustible y tiempo de trayecto, lo que resulta ineficiente e implica la subutilización de las unidades.<sup>16</sup> Asimismo, los administradores aeroportuarios establecen las tarifas o contraprestaciones que deben pagar los taxis

<sup>11</sup> En particular, la fracción I del artículo 48 de la LA define a los servicios aeroportuarios en los siguientes términos:

*"ARTÍCULO 48.- Para efectos de su regulación, los servicios en los aeródromos civiles se clasifican en: I. Servicios aeroportuarios: los que le corresponde prestar originariamente al concesionario o permisionario, de acuerdo con la clasificación del aeródromo civil I, y que pueden proporcionarse directamente o a través de terceros que designe y contrate. Estos servicios incluyen los correspondientes al uso de pistas, calles de rodaje, plataformas, ayudas visuales, iluminación, edificios terminales de pasajeros y carga, abordadores mecánicos; así como los que se refieren a la seguridad y vigilancia del aeródromo civil; y a la extinción de incendios y rescate, entre otros; [...]"* [Énfasis añadido]

<sup>12</sup> Artículo 55, fracciones VIII y XI del Reglamento de la LA.

<sup>13</sup> Publicada en el DOF el veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y tres.

<sup>14</sup> Publicado en el DOF el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro.

<sup>15</sup> Asimismo, para estar en posibilidad de prestar el servicio de taxi se suscriben convenios con el administrador aeroportuario.

<sup>16</sup> Este fenómeno se conoce en la literatura económica como "deadheading".

autorizados por el servicio de acceso y estacionamiento en los aeropuertos.<sup>17</sup> Ello, finalmente se refleja en las tarifas cobradas a los usuarios.

Por otra parte, el otorgamiento de permisos de autotransporte de pasajeros desde los aeropuertos se ve afectada por una decisión discrecional por parte de los administradores aeroportuarios, dado que la LCPAF y el RAFSA no establecen los supuestos que deben considerar para emitir opinión favorable, a efecto de que la SCT otorgue el permiso correspondiente. Dicha decisión otorga a los administradores aeroportuarios la capacidad de restringir artificialmente la oferta de vehículos.

En este sentido, esta autoridad considera necesario modificar la normatividad vigente con el objeto de que sean las condiciones del mercado las que determinen el número de vehículos que presten el servicio de transporte individual de pasajeros desde los aeropuertos del país, de tal suerte que pueda participar en el mercado cualquier agente que cumpla con los requisitos aplicables.

Al respecto, diversos aeropuertos alrededor del mundo han optado por modelos de acceso abierto.<sup>18</sup> Bajo esta figura, la mayoría de los aeropuertos cobran una cuota que otorga el derecho de acceso al aeropuerto para prestar el servicio.<sup>19</sup> Los ingresos generados por el cobro de acceso a las instalaciones aeroportuarias pueden utilizarse para que los administradores aeroportuarios cubran los costos de operación de este esquema.<sup>20</sup> Asimismo, este modelo prevé distintos esquemas de cobro a los usuarios, por ejemplo: i) taxímetro, en el cual se cobra una tarifa conforme a la distancia y el tiempo de recorrido; ii) tarifa mínima, para asegurar un ingreso mínimo a los prestadores del servicio ante viajes cortos; iii) tarifa máxima, para eliminar posibles cobros indebidos, iv) una combinación de estos esquemas, entre otros.<sup>21</sup>

La implementación de un esquema similar en los aeropuertos nacionales permitiría eliminar las restricciones que existen para que cualquier interesado preste el servicio. Esto solucionaría los problemas de

<sup>17</sup> Los artículos 133 y 135 del Reglamento de la LA señalan:

“ARTÍCULO 133.- Para los efectos del presente Reglamento, se entiende por: I. Tarifa específica: la contraprestación que debe pagar el usuario por los servicios aeroportuarios, complementarios o para los arrendamientos y contratos que los concesionarios o permisionarios celebren con los prestadores de servicios complementarios, la que debe contener las bases de aplicación, condiciones y restricciones aplicables según las características del servicio o arrendamiento que se contrate, y [...]”

“ARTÍCULO 135.- Los concesionarios y permisionarios de aeródromos de servicio al público serán responsables de registrar ante la Secretaría las tarifas máximas y específicas de la totalidad de los servicios aeroportuarios y complementarios, debiéndose separar las tarifas por los servicios aeroportuarios de las tarifas por servicios complementarios y, cuando los servicios sean prestados por terceros, se habrá de identificar al prestador de los servicios. [...]”. [Énfasis añadido].

<sup>18</sup> Entre los aeropuertos con acceso abierto se encuentran: (en Estados Unidos) Boston Logan International, Fort Lauderdale-Hollywood International Airport, Houston George Bush Intercontinental Airport, Miami International Airport, Minneapolis St. Paul International Airport, Portland International Airport, Philadelphia International Airport, San Francisco International Airport, New York John F. Kennedy Airport, Washington Dulles International Airport; y el Aeropuerto Internacional de Zurich, Suiza, Charles de Gaulle, París y Schönefeld, Berlín.

<sup>19</sup> Al respecto, esta cuota (*trip fee*) puede ser dinámica y utilizarse para ajustar la oferta del servicio de acceso. En este sentido, ante un exceso de oferta de taxis podría establecerse una tarifa más alta por el acceso a los aeropuertos a fin de evitar largas filas de taxis que ocasionen, por ejemplo, embotellamientos u otras dificultades logísticas. En condiciones de baja oferta (por ejemplo: días feriados y vuelos nocturnos) la tarifa de acceso podría ajustarse a la baja con el objeto de que los usuarios cuenten con unidades disponibles. Los siguientes son ejemplos de modelos para el cobro de cuotas: i) pago automático a través de “tags”; ii) pago de boleto en casetas de cobro; iii) prepagado mensual o anual por el acceso; entre otros.

<sup>20</sup> Entre los costos están el mantenimiento de rampas de espera, casetas de cobro de las cuotas de acceso y el pago a despachadores que asignen las unidades a los viajeros.

<sup>21</sup> *Ibíd.* (9).

subutilización de las unidades, propiciaría tarifas más bajas y reduciría los tiempos de espera de los usuarios al existir un mayor número de vehículos disponibles.<sup>22</sup>

Para ello, resulta necesario modificar los artículos 47 de la LCPAF y 28 del RAFSA, a efecto de que la SCT otorgue, sin necesidad de contar con opinión del administrador aeroportuario, los permisos de autotransporte federal de pasajeros desde los aeropuertos, a todos los solicitantes que cumplan con los requisitos aplicables.

En este sentido, todo agente económico que cuente con el permiso correspondiente por parte de la SCT (por ejemplo: taxis locales, agrupaciones o empresas de redes de transporte) tendría libre acceso a las instalaciones aeroportuarias, previo pago de una cuota (consistente en la tarifa del servicio de acceso, la cual podría ajustarse -a la baja o alta- conforme a las condiciones de oferta y demanda) y sujeto al cumplimiento de requisitos mínimos de seguridad y calidad en el servicio, los cuales no deberían excluir injustificadamente a potenciales prestadores del servicio de autotransporte de pasajeros desde los aeropuertos.<sup>23</sup>

Lo anterior, sin perjuicio de que estos permisionarios puedan solicitar adicionalmente a los aeropuertos el servicio de estacionamiento (para hacer base) u otros servicios (por ejemplo, para instalar casetas de boletaje), previo pago de las tarifas que correspondan, por así convenir a sus intereses.<sup>24</sup>

En este sentido, esta autoridad recomienda:

**Primera.- Eliminar las barreras a la entrada en el servicio de autotransporte de pasajeros en los aeropuertos nacionales.**

Para ello, la SCT debería otorgar los permisos de autotransporte federal de pasajeros desde los aeropuertos federales a todo aquel que cumpla los requisitos correspondientes, sin sujetar dicha decisión a la opinión de los administradores aeroportuarios.

**Segunda. En su caso, que la normativa tutele únicamente objetivos de seguridad y calidad en el servicio, sin limitar artificialmente la oferta o incluir requisitos que pudieran excluir de manera injustificada a potenciales competidores.**

Para tal efecto, podría ser procedente revisar los requisitos que establece la normativa para obtener un permiso de autotransporte federal de pasajeros, así como los mecanismos para verificar su cumplimiento a lo largo del tiempo con el objeto de tutelar la seguridad de los pasajeros y la calidad en el servicio,<sup>25</sup> en términos del párrafo anterior.

<sup>22</sup> En términos de la resolución del expediente DE-015-2013 se ordenaron diversas medidas al AICM para suprimir y corregir la práctica sancionada, por lo que la presente opinión se emite **sin perjuicio del cumplimiento que el AICM tiene que dar a dicha resolución.**

<sup>23</sup> El esquema también debería permitir la entrada y salida de servicios de cortesía, por ejemplo de hoteles u otras compañías, para el traslado de sus clientes.

<sup>24</sup> De acuerdo con el artículo 6, fracción V de la LA, la SCT puede fijar las bases para la prestación eficiente, competitiva y no discriminatoria de los servicios, así como establecer las condiciones mínimas de operación con las que deberán contar los aeródromos civiles según su naturaleza y categorías. Por su parte, el artículo 2, fracción IX de la LA señala que “servicios” comprenden los aeroportuarios, complementarios y comerciales.

<sup>25</sup> En los artículos 35, 74 y 74 Bis de la LCPAF, así como 7, 28, 70 y 81 del RAFSA ya se incluyen, entre otros, los siguientes elementos: i) identificación de los conductores y vehículos; ii) obligación de contar con seguro de responsabilidad civil por daños a terceros; iii) características de los vehículos (último modelo fabricado en el año en que ingrese a la operación del servicio con límite en operación de cinco años, aire acondicionado y sonido ambiental); iv) verificaciones técnicas a los automóviles; iv) protección a viajeros y su equipaje por daños que sufran con motivo de la prestación del servicio; y v) esquema de infracciones y sanciones por no cumplir con lo previsto en la LCPAF y el RAFSA.



COMISIÓN FEDERAL DE  
COMPETENCIA ECONÓMICA

PLENO  
OPN-010-2016

**Notifíquese por oficio.-** Así lo resolvió el Pleno de la COFECE por unanimidad votos en sesión del tres de noviembre de dos mil dieciséis, de conformidad con los artículos antes referidos y ante la fe del Secretario Técnico de la COFECE, en términos de lo dispuesto en los artículos 163, fracción IV de las Disposiciones Regulatorias de la LFCE; 12, fracción XV de la LFCE; y 1, 2, fracción VIII, 4, fracción IV, 5, fracción, XIII, 18, 19 y 20, fracciones XXVI, XXVII y LVI del ESTATUTO.

**Alejandra Palacios Prieto**  
Comisionada Presidenta

**Jesús Ignacio Navarro Zermeño**  
Comisionado

**Martín Moguel Gloria**  
Comisionado

**Benjamín Contreras Astiazarán**  
Comisionado

**Alejandro Ildefonso Castañeda Sabido**  
Comisionado

**Eduardo Martínez Chombo**  
Comisionado

**Brenda Gisela Hernández Ramírez**  
Comisionada

**Sergio López Rodríguez**  
Secretario Técnico