



Análisis de Caso

Sanción impuesta por acuerdos ilegales a taxistas acreditados en el AICM

Introducción

Un número importante de países autoriza prestar el servicio de transporte público desde las terminales aéreas a cualquier persona avalada por la ley, sin importar si forma parte de una agrupación de taxistas, si realiza labor de taxista convencional o si se encuentra asociado a alguna empresa de redes de transporte. Al habilitar un mayor número de oferentes, se establecen condiciones de competencia en beneficio del consumidor porque a su arribo aéreo, el viajero tiene distintas alternativas para llegar a su destino final, las cuales compiten entre sí por ofrecer una mejor calidad a precios más bajos.

La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) ha planteado la pertinencia de transitar hacia un modelo similar,

ya que actualmente, México mantiene un marco normativo que impone obstáculos a la competencia en el servicio de taxis en todos los aeropuertos del país, al operar bajo el modelo de acceso restringido mediante la concesión a unas cuantas agrupaciones del derecho exclusivo para ofrecer los servicios de transporte público privado. Situación que se agrava ante la falta de alternativas eficientes de movilidad pública masiva, como son los sistemas integrados de transporte, trenes interurbanos o metros, en casi la totalidad de las terminales aéreas de nuestro país. Los efectos anticompetitivos de una regulación dejan cautivo el bienestar de los usuarios a los intereses económicos de los taxistas, impactando en el bolsillo de los pasajeros.

Además de las particularidades legales del mercado, la competencia también depende del adecuado comportamiento de las agrupaciones, en cuanto a su apego a la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), que prohíbe el realizar acuerdos entre competidores para manipular precios. Justo sobre ello versa este caso. La COFECE impuso una multa de 23.6 millones de pesos a cinco agrupaciones de taxistas vinculados al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM o Aeropuerto), así como a cuatro personas físicas, por el establecimiento de acuerdos colusorios. A continuación, los detalles de la investigación.

Sobre el servicio de taxi en el AICM

Para poder prestar el servicio de taxi en el AICM, que actualmente realiza más de 2.5 millones de viajes por año, cada permisionario debe cumplir con una serie de requisitos entre los que destacan:

1. Contar con un **permiso federal**, otorgado de manera individual por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT);
2. Obtener del AICM la autorización para operar dentro de la terminal aérea y estacionamiento, considerados por ley zona federal. Esta autorización solo se otorga si cada permisionario: i) firma un **contrato individual** de derecho de acceso a dicha zona, ii) **pertenece a una agrupación** de taxistas (sitio), y iii) si dicha agrupación, a su vez, tiene un **contrato moral** con el AICM.

Cumplidos estos requisitos, los permisionarios prestan en exclusividad el servicio de taxi en el Aeropuerto a través de alguna de las agrupaciones responsables de administrar al conjunto de sus integrantes, así como los sitios asignados, y pagar las contraprestaciones a la administración

aeroportuaria. Estas agrupaciones tienen el control total de las operaciones de los taxis autorizados porque, de acuerdo al contrato individual entre los permisionarios y el AICM, en el momento que algún conductor decida abandonar la agrupación, le son retirados los derechos de servicio.

En cuanto a las tarifas, el Reglamento de Autotransporte establece que los taxistas las determinarán y modificarán sin necesidad de la aprobación de la SCT, con la única obligación de registrarlas siete días antes de su aplicación. Las tarifas registradas serán las máximas y, a partir de ellas, los permisionarios podrán libremente aplicar las promociones y descuentos deseados.¹

Dada la libertad tarifaria, solo mediante la participación de varias agrupaciones de taxis se consiguen condiciones de competencia favorables para la baja en precios. Cabe recordar que la extinta autoridad mexicana de competencia recomendó al AICM, en 2006, la división en dos o más agrupaciones al entonces único operador constituido (en la modalidad de sedán), el Sitio 300, con el objetivo de que hubiera un mayor número de participantes ofreciendo el servicio y compitiendo entre sí. Además, propuso que en los futuros contratos morales que el Aeropuerto firmara con los sitios, se incluyera la rescisión de los mismos como sanción para todo aquel que manipulara precios o segmentara el mercado.² Recomendaciones que fueron adoptadas por la administración aeroportuaria, por lo que se permitió la incorporación de nuevos sitios.³

No obstante, el aumento de participantes en el mercado y la prohibición explícita de fijar y manipular el precio del servicio de transporte de pasajeros, en 2011 las agrupaciones Confort, Porto Taxi, Sitio 300, *Yellow Cab* y Nueva Imagen, todos competidores entre sí, celebraron un

1. *Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares*, artículos 61 y 62.

2. Expediente CON-13-2006. La recomendación se emitió el 11 de mayo de 2006 tras una consulta del AICM a la extinta CFC, ya que el contrato que mantenía con Sitio 300 venció el 29 de mayo del mismo año.

3. Una vez que venció el contrato que mantenía con el AICM, Sitio 300 interpuso diversos recursos de amparo para mantener su exclusividad, pero todos fueron negados por el Poder Judicial. Así, a finales de 2008, comenzaron a operar en el Aeropuerto los sitios Nueva Imagen, Confort y Servicio de Excelencia, además de Porto Taxi, que ya participaba en dicho mercado pero solo en la modalidad de servicio ejecutivo (camionetas para 5 o más pasajeros).

acuerdo para aumentar de manera coordinada las tarifas de sus servicios. Lo anterior, por un lado, constituye una práctica monopólica absoluta, severamente sancionada en la LFCE. Por el otro, como ya se ha explicado, puede ser causal de **rescisión del contrato** que las agrupaciones tienen con el AICM.

El acuerdo de colusión afectó de manera negativa a los usuarios del Aeropuerto. Se estima que el daño conjunto causado por las cinco agrupaciones es de al menos 771 millones 713 mil pesos, en función de los sobrepuestos que pagaron los 12 millones de usuarios del servicio de taxi entre agosto de 2011 y diciembre de 2015.

Características del mercado

En 2015, la modalidad de taxi con origen o destino al AICM contabilizó mil 689 unidades con permiso, distribuidas en 7 agrupaciones: Sitio 300 con 612 taxis, Nueva Imagen con 443, Excelencia con 300, *Yellow Cab* con 244, Porto Taxi con 79, TTESA (Prototaxi) con 9 y Confort con 2 taxis.^{4 y 5} El servicio contemplaba 2 categorías: ordinario (unidades tipo sedán para 4 pasajeros) y ejecutivo (camionetas para 5 o más usuarios).

Ante el AICM y los consumidores, las agrupaciones son las que ofrecen y comercializan el servicio. Así, cuando un consumidor solicita un taxi, no contrata a un permisionario en lo particular, sino a alguno de los sitios, identificándolos por su nombre y/o logotipos anunciados en los módulos de compra de boletos.

Para cobrar sus servicios —con excepción de Excelencia—, las agrupaciones definieron una zonificación tarifaria (vigente a la fecha) marcada por círculos concéntricos al Aeropuerto; agregando zonas para regiones suburbanas del Valle de México. Además, determinaron precios para los

viajes foráneos a Cuernavaca, Puebla, Querétaro, Pachuca y Toluca. Previa a la comisión de la práctica monopólica absoluta que a continuación se describirá, los sitios asignaron de manera más o menos empírica, hasta donde se tiene entendido, una tarifa para cada área de círculo.

Descripción de la práctica monopólica

En abril de 2014, la COFECE recibió una denuncia por la supuesta realización de prácticas monopólicas absolutas (colusión) en el mercado del servicio de taxi con origen y destino al AICM. Derivado de los elementos entregados por el denunciante, la Autoridad Investigadora acordó iniciar una investigación el 25 de junio del mismo año. Las indagatorias concluyeron en términos de ley y conforme al debido proceso, con la presentación del oficio de probable responsabilidad. En él se sustenta la realización de diversas reuniones de trabajo entre la consultora Santaló Estudios y Proyectos (SEPSA) y los representantes de Sitio 300, Alfonso Méndez; *Yellow Cab*, Enrique Ruvalcaba; Porto Taxi, Jorge Espinosa; Nueva Imagen, Carlos Tepale, y Confort, acontecidas en los meses de marzo a mayo de 2011.

El resultado de los encuentros fue la firma de un acuerdo el 11 de abril de 2011, por el cual las agrupaciones de taxistas contrataron a SEPSA para que, con base en la información aportada por cada una de ellas, realizara un *Estudio Tarifario (Estudio)* cuyo objetivo fue determinar, “con una base técnica y sólida”, los precios que debían cobrar por sus servicios en los próximos diez años para mejorar sus ingresos. La consultora analizó la operación de los sitios considerando los costos directos —inversiones, salarios, insumos, mantenimiento, depreciaciones, financieros y de seguros, e incluso los costos de “tiempos muertos”— de más de 100 puntos de origen y/o destino al Aeropuerto en diversos horarios, así como los gastos variables

4. Datos al cierre de 2015, extraídos de la versión pública de la [Resolución DE-009-2014](#), disponible en www.cofece.mx Resoluciones y Opiniones.

5. Actualmente en el AICM solo operan: Porto Taxi, Sitio 300, Nueva Imagen, Excelencia, *Yellow Cab* y Confort. Datos del AICM: Taxis autorizados, actualizados al 16 de junio de 2017.

—administrativos, de promoción, financieros no derivados de la compra de vehículos— de cada agrupación, lo cual implicó el intercambio de información estratégica, que en condiciones normales de competencia las agrupaciones no se compartirían, pues su fortaleza en el mercado correría riesgos.

SEPSA entregó a cada una de las agrupaciones la recomendación de aumentar, en promedio diferenciado por zonas, 25% en las tarifas para el 2011. A su vez, los permisionarios, con excepción de Confort, registraron ante la SCT las tarifas recomendadas, mismas que servirían como tope máximo a cobrar por sus servicios. Fue en agosto de 2011 cuando de manera coordinada aumentaron el precio que cobraron a sus clientes. Hay que destacar que el Estudio fue pagado de manera conjunta y proporcional al número de permisionarios asociados por las agrupaciones involucradas en el acuerdo.

Resolución del Pleno

La LFCE establece como parte del debido proceso, que los presuntos responsables de cometer una práctica monopólica sean emplazados, es decir, llamados a un procedimiento seguido en forma de juicio para que se defiendan. En esta etapa, a cargo de la Secretaría Técnica de la COFECE, los implicados pueden manifestar lo que a su derecho convenga y ofrecer pruebas relacionadas con las imputaciones presuntivas hechas en su contra. Realizadas estas manifestaciones, desahogadas las pruebas y presentados los alegatos correspondientes, el Pleno de la Comisión resuelve conforme a derecho.

Porto Taxi, Sitio 300, *Yellow Cab*, Nueva Imagen y sus representantes, así como Confort, fueron emplazados en abril de 2016. Los agentes económicos reconocieron

haber pactado el acuerdo con la finalidad de contar con un sustento técnico para establecer sus tarifas y proyectar su aumento hasta 2021. Aceptaron también el registro de las nuevas tarifas y la consecuente subida coordinada de precios.

En este sentido, el Pleno resolvió imponer sanciones económicas que en total suman 23.6 millones de pesos: a Porto Taxi, 6.7 millones de pesos; a Sitio 300, 6.1 millones de pesos; *Yellow Cab*, 4.6 millones pesos y a Nueva Imagen, 5.2 millones pesos.^{6 y 7} Como medida adicional, resolvió dar parte de este asunto al AICM, para lo efectos legales que haya lugar, toda vez que para el contrato celebrado entre las agrupaciones y el Aeropuerto, es causa grave de rescisión la comisión de prácticas monopólicas absolutas.

Conforme a la LFCE, las sanciones económicas por cometer acuerdos colusorios se calculan considerando el daño generado, la intencionalidad y la capacidad económica de los infractores, de acuerdo con los ingresos reportados ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT) en sus declaraciones fiscales.

Comentarios finales

La conducta de los sancionados afectó al proceso de competencia y libre concurrencia del servicio de taxi ofrecido en el AICM. Esta alza coordinada provocó una transferencia indebida de los recursos de los consumidores a favor de las agrupaciones ahora sancionadas, pues se genera un excedente en el precio que no responde al esfuerzo de los prestadores del servicio por ganarse la preferencia de sus clientes, sino a la manipulación del mismo. Cuando, derivado de la manipulación y elevación del precio, este se establece por encima de su nivel competitivo, los consumidores deben destinar mayores

6. A Confort se le impuso la multa mínima debido a que dejó de operar y no aumentó sus tarifas con posterioridad a la elaboración del Estudio.

7. Las personas físicas que participaron en el acuerdo en nombre y representación de los sitios fueron: Jorge Espinosa (Porto Taxi), con sanción por 789 mil pesos; Alfonso Méndez (Sitio 300), 12.6 mil pesos; Enrique Ruvalcaba (*Yellow Cab*), 49.2 mil pesos, y Carlos Tepale (Nueva Imagen), 23.3 mil pesos.

recursos económicos para obtener el mismo servicio, lo que indudablemente afecta su economía, ya que se ven obligados a pagar un precio mayor del que hubieran pagado sin la existencia de la práctica.

De aplicar la cláusula del contrato moral que establece su rescisión en caso de cometer prácticas monopólicas absolutas, el Aeropuerto podría licitar, previa opinión de la COFECE, nuevos contratos con agrupaciones interesadas en participar en este mercado del servicio de taxi con origen y destino al AICM.

Vale la pena comentar que previo a esta resolución, la Comisión remitió a la SCT una opinión en la que hizo una serie de recomendaciones para promover la competencia y libre concurrencia en los servicios de taxi que se dan en los aeropuertos del país.⁸ La propuesta plantea modificar la normativa para transitar del actual modelo de acceso exclusivo o restringido a uno más abierto, como el operado en los aeropuertos de Boston, Miami, Houston, San Francisco, Zúrich y París.

Asimismo, el modelo de acceso restringido, como el adoptado en México, provoca ineficiencias porque los taxis autorizados después haber realizado el servicio, regresan a los aeropuertos sin pasajeros, lo cual implica costos adicionales de combustible y tiempo incrementando, en consecuencia, el precio para los usuarios. Por el contrario, un modelo de acceso abierto generaría más oferta y presionaría las tarifas a la baja en beneficio de los consumidores.

En su opinión, la COFECE recomendó modificar la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares, para que la SCT otorgue los permisos respectivos a todos los solicitantes que cumplan con los requisitos

aplicables, sin necesidad de contar con la opinión del administrador aeroportuario —hoy obligatoria—, y que esta normatividad se limite a tutelar objetivos de seguridad y calidad, sin limitar artificialmente la oferta.

Las acciones de la Comisión en el mercado del servicio de taxi de los aeropuertos tienen el objetivo de promover la competencia para que los usuarios accedan a él a costos competitivos y en condiciones de calidad y seguridad.

Guía de vínculos

1. Resolución DE-009-2014

<http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V233/0/3915851.pdf>

2. Opinión OPN-010-2016

<http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Opiniones/V13/0/3653400.pdf>

3. Taxis autorizados del AICM, actualizados al 16 de junio de 2017.

<https://www.aicm.com.mx/pasajeros/transporte/taxis>

Aclaración: La presente nota no debe entenderse como una interpretación oficial de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE o Comisión) respecto de la Ley Federal de Competencia Económica, ni podrá ser utilizada para vincular a la Comisión por motivo alguno.

La COFECE invoca su facultad para aplicar las disposiciones normativas en materia de competencia económica sin miramiento al presente documento.

8. [OPN-010-2016](#), disponible en www.cofece.mx Resoluciones y Opiniones.