

SERVICIO DE TAXI EN LOS AEROPUERTOS DE MÉXICO

La conectividad aérea facilita el turismo y el comercio, apoya la competitividad económica, el aumento de la productividad, la mejora de la eficiencia y el fomento de la innovación.^a En 2017, la derrama generada por los visitantes extranjeros que llegaron a México por medio de aeropuertos ascendió a 16 mil 869 millones de dólares. Una alta proporción de los viajeros se trasladan desde y hacia los aeropuertos utilizando el servicio de taxi.^b

Un buen servicio de taxi con origen o destino a algún aeropuerto permite que los viajeros se transporten de manera cómoda y segura, lo cual potencia las ventajas de la conectividad aérea. Así, la prestación del servicio de taxi en los aeropuertos nacionales impacta a millones de viajeros al año, por lo que resulta de suma importancia que

este servicio se preste de forma eficiente 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: el restringido y el abierto. En el modelo restringido, los aeropuertos concesionan a una o varias agrupaciones el derecho de prestar el servicio. Por el contrario, en el modelo de acceso abierto se permite la entrada de automóviles registrados y aprobados por la ciudad o localidad para recoger y transportar pasajeros desde los aeropuertos.^c

En México, se ha optado por el modelo de acceso restringido para prestar este servicio, ya que es necesario contar con un permiso otorgado por la Secretaría de

a. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017). *Transporte aéreo como motor del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: retos y propuestas de política*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43411/1/S1800006_es.pdf

b. Para más información sobre la derrama generada por los visitantes ver el documento: Secretaría de Turismo (2018). *Nuestro Turismo, el gran motor de la economía nacional*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/412719/Turismo_2040_Poli_tica_Turi_stica_de_Estado.pdf

c. Para más información ver la Opinión emitida por la COFECE (OPN-010-2016). Disponible en: <https://www.cofece.mx/cfresoluciones/docs/Opiniones/V13/O/3653400.pdf>

Comunicaciones y Transportes (SCT), además de firmar un contrato o convenio con los administradores aeroportuarios, en el cual se establecen los pagos y contraprestaciones por estos servicios. Los principales requisitos que el permisionario debe cumplir para poder ofrecer el servicio de taxi en algún aeropuerto nacional son los siguientes:

1. Contar con un permiso federal otorgado de manera individual por la SCT.
2. Obtener la autorización del aeropuerto para operar dentro de la terminal aérea y el estacionamiento, considerados por ley como zona federal.^d Esta autorización solo se otorga si cada permisionario:
 - a) firma un contrato individual de derecho de acceso a dicha zona, b) pertenece a una agrupación de taxistas o sitio, y c) si dicha agrupación tiene un contrato moral con el aeropuerto.^{e,f}

Las agrupaciones son quienes ofrecen el servicio a los consumidores; es decir, cuando un usuario solicita un taxi, no contrata a un permisionario en lo particular, sino a alguno de los sitios, identificándolos por su nombre y logotipo anunciados en los módulos de compra de boletos.

EFFECTOS DE LA REGULACIÓN EN EL SERVICIO DE TAXI EN AEROPUERTOS

Como consecuencia del modelo de acceso restringido, así como de la normativa aplicable, únicamente los vehículos que cuenten con un permiso de autotransporte federal de pasajeros pueden trasladar personas desde los aeropuertos. Asimismo, están impedidos para recoger pasaje a menos que se acuerde previamente una dirección con el usuario con destino al propio aeropuerto. Por lo anterior, las unidades autorizadas para prestar este servicio en los aeropuertos suelen realizar un viaje de regreso sin pasajeros. Estos viajes vacíos implican costos de consumo de combustible y tiempo de trayecto, lo que resulta ineficiente por la subutilización de las unidades.

Adicionalmente, el otorgamiento de permisos de autotransporte de pasajeros desde los aeropuertos se ve afectado por una decisión discrecional por parte de los administradores aeroportuarios, debido a que la norma no establece los supuestos que se deben considerar para emitir opinión favorable.^g Dicha decisión otorga

d. Para más información ver la Ley de Aeropuertos. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/15_180618.pdf

e. Los permisionarios son aquellas personas físicas o morales que cuentan con permiso otorgado por la SCT para realizar el servicio de taxi.

f. Las agrupaciones son asociaciones de permisionarios de taxis autorizados por el aeropuerto a las que les otorga el servicio de acceso a zona federal y estacionamiento para la prestación del servicio de taxi.

g. Cuando nuevos interesados en prestar el servicio de taxi soliciten el otorgamiento de un permiso para operar en el AICM o para un aumento del parque vehicular, el aeropuerto deberá emitir su opinión al respecto. Esta opinión es considerada por la SCT en el otorgamiento de los permisos correspondientes.

a los administradores aeroportuarios la capacidad de restringir artificialmente la oferta en este servicio. Lo anterior, podría generar incentivos para limitar el número de participantes en este mercado y así influir sobre el precio.

INTERVENCIONES DE LA COFECE

Existen condiciones en los mercados que facilitan la realización de prácticas monopólicas absolutas, tales como la similitud entre las participaciones de mercado de los competidores y los costos que enfrentan, la homogeneidad en el bien o servicio ofrecido, el número limitado de oferentes y la facilidad de verificar los precios, entre otros. En el caso de la prestación del servicio de taxis en los aeropuertos en México, además de existir barreras de entrada derivadas de la normativa, la discrecionalidad en el otorgamiento de las autorizaciones genera espacios para obstaculizar la competencia.

En este sentido, la COFECE emitió en 2016 una opinión con recomendaciones de modificación al marco regulatorio bajo el cual se presta el servicio de taxis en los aeropuertos nacionales. También, la Comisión ha sancionado diversas conductas

anticompetitivas asociadas a la presentación de este servicio.

Sanción al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) por discriminación

En 2016, la COFECE impuso una sanción de 63 millones 90 mil pesos al AICM por la comisión de prácticas monopólicas relativas que consistieron en el establecimiento de cláusulas discriminatorias que impedían el acceso de nuevos participantes (agrupaciones de taxistas) al mercado, así como ventajas exclusivas para los agentes económicos que ya proporcionaban el servicio dentro del aeropuerto, en el periodo de 2008-2015.^{h,i}

Adicionalmente, con el fin de suprimir y corregir la práctica sancionada, la COFECE impuso al AICM las siguientes acciones:

- a. eliminar las cláusulas anticompetitivas de los contratos o convenios que tenía firmados con las agrupaciones que ya operaban,
- b. en caso de ampliar el número de taxis en el aeropuerto, establecer licitaciones o concursos para la asignación de los nuevos contratos de acceso a zona federal y
- c. establecer y publicar criterios no discriminatorios para el otorgamiento de descuentos y/o quitas entre agrupaciones.

h. La versión pública de la resolución del expediente DE-015-2013 (Taxis en el AICM), se encuentra disponible en: <http://cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V167/3/3575352.pdf>

i. Cabe señalar que el AICM promovió un amparo en contra de la resolución de la COFECE. Al cierre del tercer trimestre este proceso se encuentra en segunda instancia. Para más información consultar la resolución disponible en: <http://cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V258/0/4407919.pdf>

En la evaluación *ex ante* realizada por la COFECE para este caso, se obtuvo que el beneficio monetario generado por esta intervención fue de aproximadamente 622 millones de pesos.^j

Opinión a la normativa para la prestación del servicio de taxi con origen en los aeropuertos nacionales

El 10 de noviembre de 2016, la COFECE emitió una opinión sobre la normativa para la prestación del servicio de taxi con origen en los aeropuertos nacionales, en la cual se incorporaron las siguientes recomendaciones:

- Eliminar las barreras a la entrada en el servicio. Para ello, la SCT debería otorgar los permisos a todo aquel que cumpla los requisitos correspondientes, sin sujetar dicha decisión a la opinión de los administradores aeroportuarios.
- 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.

Con el fin de promover la competencia en este mercado y, como se mencionó

anteriormente, es necesario eliminar todo tipo de barreras a la entrada generadas por la normativa existente, así como identificar y eliminar posibles cláusulas que limiten la competencia en los contratos entre los aeropuertos y las agrupaciones de taxi, establecer procesos de licitación para asignación de nuevos contratos para incrementar el número de competidores y definir criterios claros en la obtención de los permisos.

En caso de llevar a cabo estas modificaciones, todo agente económico que cuente con el permiso correspondiente por parte de la SCT tendría libre acceso a las instalaciones aeroportuarias sin tener que pertenecer a una agrupación de taxistas, previo pago de la tarifa del servicio de acceso y sujeto al cumplimiento de requisitos mínimos de seguridad y calidad en el servicio. Lo anterior, solucionaría los problemas de 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.

j. Para más información consultar la: *Evaluación ex ante de una práctica monopólica relativa en el servicio de acceso para la prestación del servicio de taxi*. Disponible en: https://cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/de-015-2013_boe_taxi_aicm.pdf#pdf

Sanción a las agrupaciones de taxis en el AICM por colusión

En 2014, la COFECE inició una investigación por prácticas monopólicas absolutas consistentes en el establecimiento de un acuerdo entre las agrupaciones de taxis del aeropuerto para fijar las tarifas de este servicio.^k Las agrupaciones contrataron a un consultor externo, quien elaboró un estudio con el objetivo de determinar las tarifas a cobrar por la prestación del servicio de taxi, lo que implica el establecimiento de condiciones de precios, rutas, zonas y destinos en los que se presta el servicio.

Para ello, los sitios entregaron a la consultora información estratégica que en condiciones normales de competencia las empresas no comparten, como sus costos de operación, tarifas, ganancias, número de unidades y estadísticas de ventas, entre otras. El consultor proporcionó a cada una de las agrupaciones el estudio tarifario, en el que definió un esquema y recomendaciones para determinar las “tarifas competitivas” que cobrarían hasta el año 2021 por el servicio de taxi, y con base en esta información, las agrupaciones elevaron coordinadamente las tarifas cobradas.

Se estima que la conducta afectó a cuando menos 12 millones de personas y que el daño al mercado –con base en el sobreprecio que pagaron los usuarios entre agosto de 2011 y diciembre de 2015– fue de 772 millones de pesos.

Derivado de la investigación, en 2017 el Pleno de la COFECE impuso sanciones por un total de 23.6 millones de pesos a cinco agrupaciones de taxistas y a cuatro personas físicas. Adicionalmente, se informó a las autoridades del AICM respecto de la práctica, ya que el contrato que cada agrupación tiene firmada con el aeropuerto para la prestación del servicio prevé como causal de rescisión la realización de prácticas monopólicas absolutas.^l

Sanción al Aeropuerto Internacional de Cancún (AIC) por negativa de trato

En marzo de 2016, la COFECE inició una investigación por la probable comisión de una práctica monopólica relativa, conocida como negativa de trato, en el mercado del servicio de taxi con origen en el AIC.^m Las prácticas monopólicas relativas consisten en el abuso del poder de mercado por parte de uno o varios agentes económicos con el fin de

k. Expediente DE-009-2014, la versión pública correspondiente a la resolución del caso está disponible en: <http://www.cofece.mx:8080/cfcre resoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V233/0/3915851.pdf>

l. Cabe señalar que las agrupaciones presentaron amparos en contra de la resolución impuesta por la COFECE y el Poder Judicial únicamente otorgó el amparo en la disminución de la sanción de un agente económico. Para más información consultar la resolución disponible en: <http://cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V258/0/4407919.pdf>

m. La versión pública de la resolución del expediente IO-005-2016 se encuentra disponible en: <http://cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V314/1/4904737.pdf>

desplazar indebidamente, impedir la entrada al mercado analizado o establecer ventajas en favor de uno o varios agentes económicos.

Durante la investigación, la Comisión acreditó que el AIC se negó a proporcionar el acceso al aeropuerto a tres agentes económicos, al ser el único que puede arrendar los espacios y conceder los derechos de acceso al uso de la infraestructura aeroportuaria a las agrupaciones de taxis. Esta conducta se llevó a cabo entre febrero de 2010 y abril de 2018. El 25 de julio de 2019 el Pleno acreditó la responsabilidad del AIC en la comisión de esta práctica por lo que ordenó su supresión e impuso una sanción de más de 72 millones de pesos.ⁿ

CONSIDERACIONES FINALES

Actualmente en el mercado de servicios de taxi en los aeropuertos, la normativa otorga a los administradores aeroportuarios la capacidad de restringir artificialmente la oferta por dos vías. La primera, al solicitar que los permisionarios cuenten con contratos con los aeropuertos para brindar el servicio; y la segunda, al establecer como uno de los requisitos en la obtención del permiso

otorgado por la SCT, la opinión emitida por el aeropuerto.

En ambos casos, los administradores aeroportuarios pueden actuar de forma discrecional al negarse a firmar los contratos, o bien, emitir opiniones negativas para que las agrupaciones no cuenten con los permisos de la SCT, ya que no está delimitado en la norma las razones por las cuales se podría o debería negar el acceso. En este sentido, los aeropuertos pueden decidir con base en criterios poco claros y transparentes si un nuevo competidor entra al mercado.

Es importante que las autoridades en la materia atiendan las recomendaciones emitidas por la COFECE, de tal forma que los requisitos para brindar este servicio sean establecidos con base en elementos objetivos para evitar la discrecionalidad y la discriminación en el trato.

n. El detalle de este caso se describe en el capítulo uno de este informe.