

Anteproyecto de Decreto que establece el cierre del AICM para operaciones del servicio al público de transporte aéreo que se indica

X ELIMINAR ← RESPONDER ←← RESPONDER A TODOS → REENVIAR ...



Ríos Dordelly José Rodrigo <jrios@cofece.mx>

Marcar como no leído

mié 25/01/2023 07:42 p.m.

JPR-AMMOC-B000230196

Mostrar los 9 destinatarios

Para: Contacto CONAMER;

Cc: Cgmir; Gilberto Lepe Saenz; Jessica Poblano Ramírez; Claudia Veronica Lopez Sotelo; Karla Ivette López Rivero; Quintana Rivas Litzabeth <lquintana@cofece.mx>; Morales Tenorio Daniela Melissa <dmoralest@cofece.mx>; ...

📎 1 dato adjunto



Descargar todo

A quien corresponda,

Adjunto al presente, nos permitimos enviar las consideraciones de la Comisión Federal de Competencia Económica, sobre el anteproyecto de **“Decreto que establece el cierre del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México “Benito Juárez”, para las operaciones del servicio al público de transporte aéreo que se indica.”** <https://cofemersimir.gob.mx/expedientes/27945>

Mucho agradeceré confirmar de recibido y que se publiquen en el expediente del anteproyecto.

Agradezco de antemano su atención al asunto.

Saludos cordiales,

José Rodrigo Ríos Dordelly

Director Ejecutivo de Análisis Regulatorio

Dirección General de Promoción a la Competencia

Tel. 55 2789 6500 ext. 6574

www.cofece.mx



Consideraciones en materia de competencia y libre concurrencia sobre el anteproyecto de Decreto que establece el cierre del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México “Benito Juárez” para las operaciones del servicio al público de transporte aéreo que se indica (Anteproyecto de DECRETO).¹

I. Resumen Ejecutivo

- El 17 de enero de 2023, la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT) publicó el Anteproyecto de DECRETO en el portal de anteproyectos de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) con un Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) de impacto moderado.
- El anteproyecto señala que: “[E]l Decreto que establece el cierre del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), para las operaciones del servicio al público de transporte aéreo, tiene como objetivo principal dar a conocer las acciones encaminadas a satisfacer las necesidades colectivas protegidas mediante la **intervención del Estado para reducir el número de operaciones en dicha terminal aérea** y contribuir a solucionar la saturación en el campo aéreo y en los edificios de las terminales de pasajeros 1 y 2.”² (Énfasis añadido).
- Asimismo, el Anteproyecto de DECRETO menciona que: “El AICM está saturado tanto en espacio aéreo, así como en la capacidad de los edificios terminales, **las operaciones de carga afectan la capacidad de operación de la infraestructura de la terminal**, por lo que a fin de salvaguardar la seguridad de las operaciones aéreas, y la integridad de los usuarios que utilizan el AICM, **es necesario trasladar la carga hacia la red aeroportuaria disponible en el país.**” (Énfasis añadido).
- Adicionalmente, de acuerdo con los anexos del AIR del Anteproyecto de DECRETO la Agencia Federal de Aviación Civil (AFA) solicitó a CONAMER mediante oficio: “[l]a aplicación de **plazos mínimos de consulta pública.**”³
- El Anteproyecto de DECRETO presenta riesgos en materia de competencia y libre concurrencia en el mercado de transporte aéreo de carga nacional de acuerdo con lo siguiente:
 - Obliga a los concesionarios y permisionarios del transporte aéreo de carga a modificar sus cadenas de suministro, lo que se reflejaría, al menos temporalmente, en mayores precios finales a los consumidores o una reducción de oferta en productos que actualmente utilizan el AICM para su distribución.
 - Existen productos cuya única opción para ser importados, en caso de requerir un aeropuerto, es a través de la aduana ubicada en el AICM.⁴ Por lo anterior, la disponibilidad de estos productos se reduciría y los precios aumentarían en perjuicio de los consumidores, en tanto se habilita otra aduana en algún aeropuerto

¹ Anteproyecto de Decreto disponible en: <https://cofemersimir.gob.mx/portales/resumen/54809>

² De conformidad con la “Resolución por la que se declara la saturación de los edificios terminales del Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México” expedida por la SICT y publicada en el DOF el 3 de marzo de 2022. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5644607&fecha=03/03/2022#gsc.tab=0

³ Anexo del AIR “Oficio 4.1.-062 Sol Reducción de Plazos Mínimos” disponible en: [CONAMER - Sistema de Mejora Regulatoria \(cofemersimir.gob.mx\)](https://cofemersimir.gob.mx/CONAMER-Sistema-de-Mejora-Regulatoria)

⁴ En la configuración *Hub and spoke* las aerolíneas tienen uno o varios aeropuertos centrales de operaciones que se nutren de, y alimentan a varios aeropuertos secundarios. En el AICM, se consolida el transporte de carga al operar más del 50% de dichas operaciones (*hub*) y de ahí sirve de diferentes destinos para su traslado y/o distribución (*spokers*). Véase: Resolución, Expediente CNT-050-2015. P.27. Disponible en: <https://resoluciones.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Concentraciones/V5325/0/3648710.pdf>

para llevar a cabo este trámite que, además, cuente con la infraestructura para recibir y manejar la carga de este tipo de productos.

- Los plazos para la consulta pública son de, al menos, 20 días de conformidad con lo establecido en el último párrafo del artículo 73 de la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR) que establece que: “[L]os Sujetos Obligados podrán solicitar a la Autoridad de Mejora Regulatoria correspondiente **la aplicación de plazos mínimos de consulta pública menores a los previstos en esta Ley, conforme a los lineamientos que para tal efecto emitan.**” (Énfasis añadido).
 - Al respecto, se señala que los lineamientos a los que hace referencia el artículo 73, no han sido emitidos, por lo que el acto jurídico que daría cumplimiento a la normativa vigente es respetar el plazo mínimo de 20 días como se expone en el inciso c) de esta nota.
- Por lo anterior, se recomienda que:
 - En caso de considerarse necesario “[t]rasladar la carga hacia la red aeroportuaria disponible”, implementar una política pública para mejorar la infraestructura y condiciones logísticas para el manejo de carga en otros aeropuertos del país.
 - En tanto se implementa esta política pública, no prohibir el servicio público de transporte aéreo de carga nacional e internacional desde el AICM. Lo anterior, sin menoscabo de la seguridad de las operaciones aéreas y la integridad de los usuarios que utilizan el AICM.
 - La consulta pública del Anteproyecto de DECRETO se apege al plazo establecido en la norma, es decir, al menos de 20 días.

II. Consideraciones en materia de competencia y libre concurrencia del Anteproyecto de DECRETO

a) *Obliga a los concesionarios y permisionarios del transporte público aéreo de carga a modificar sus cadenas de suministro lo que se reflejará en mayores precios finales para los consumidores.*

- El Anteproyecto de DECRETO señala que la SICT: “[d]ebe velar por la seguridad en la aviación y coadyuvar a la conservación de la seguridad nacional [...] por lo que resulta imprescindible la **aplicación de medidas inmediatas y directas, a fin de preservar la infraestructura aeroportuaria, la seguridad de los pasajeros, sus posesiones, bienes, trabajadores y prestadores de servicios en el mismo, todo ello en beneficio de la prestación del servicio público aeroportuario**”.⁵ (Énfasis añadido)
- En este sentido, el Anteproyecto de DECRETO propone que, derivado de la saturación del AICM se deben: “[g]enerar las condiciones para la adecuada y eficiente operación de dicho aeropuerto [...] en aras de incrementar la seguridad operacional”.⁶
- El Anteproyecto de DECRETO específicamente mandata:

“ÚNICO. *Queda cerrado el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México “Benito Juárez”, para las operaciones de los concesionarios y*

⁵ Considerando dieciséis del Anteproyecto de Decreto.

⁶ Considerando diecisiete del Anteproyecto de Decreto.

permisionarios que proporcionan el servicio al público de transporte aéreo nacional e internacional regular y no regular exclusivo de carga.

Quedan exceptuados los concesionarios y permisionarios que presten servicios combinados de pasajeros y de carga, siempre que la carga sea transportada en las mismas aeronaves que los pasajeros”

- Así, el Anteproyecto de DECRETO obliga a que los permisionarios y concesionarios de transporte de carga aérea se reubiquen en otros aeropuertos para lo cual pretende otorgar un plazo de 90 días hábiles.⁷ En este sentido, el Anteproyecto de DECRETO impone costos adicionales para los concesionarios y permisionarios que presten servicios exclusivos de transporte de carga en los que no tendrían que incurrir las empresas que presten servicios combinados de pasajeros y carga ya que el Anteproyecto de DECRETO no les aplica.⁸
- Los aeropuertos son nodos logísticos por los que ingresan al país una gran cantidad de bienes de consumo generalizado e insumos que requiere la planta productiva del país.⁹
- En este sentido, obligar a los concesionarios y permisionarios que proporcionan el servicio público de transporte aéreo de carga a trasladar sus operaciones a otros aeropuertos aledaños podría repercutir, al menos inicialmente (en tanto se adecua la infraestructura aeroportuaria y de transporte de carga), en un aumento de los costos logísticos de las empresas de transporte (e.g. los costos relacionados con el transporte terrestre y tiempos de entrega de la carga en los puntos de destino).¹⁰
- Lo anterior, se reflejaría en un mayor precio final de los productos transportados que podría mantenerse en perjuicio de los consumidores de no encontrarse un aeropuerto sustituto con conectividad similar al AICM.¹¹
- Más aún, las instalaciones e infraestructura para el manejo de carga disponibles en los aeropuertos juegan un papel relevante para lograr que los costos de traslado de los productos sean eficientes y permitir que esto se refleje en precios bajos para los consumidores. Por el contrario, el manejo deficiente de la carga en aeropuertos podría convertirse en un cuello de botella para la circulación de mercancías, lo que conllevaría a una reducción en la oferta de productos o un aumento en sus precios.

⁷ Transitorio Quinto “*Los concesionarios y permisionarios que proporcionen el servicio al público de transporte aéreo, nacional e internacional regular y no regular exclusivo de carga, con la excepción prevista en el presente decreto, cuentan con un plazo máximo de 90 días hábiles, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para reubicar sus operaciones fuera del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México “Benito Juárez”.* (Énfasis añadido).

⁸ Actualmente, en el AICM operan 13 compañías de transporte aéreo de carga. Véase: <https://www.aicm.com.mx/negocios/aerolineas-de-carga>. Por otra parte, son 16 empresas las que poseen recintos fiscalizados donde las autoridades aduaneras realizan, indistintamente, las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, fiscalización, así como el despacho aduanero de estas, de acuerdo con datos de la Asociación Nacional Almacenes Fiscalizados. Véase: <https://www.anafac.org/>

⁹ Comisión Federal de Competencia Económica (2016), disponible en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/competencia_industria_ta_y_aicm_iccmxico_200416.pdf

¹⁰ Los aeropuertos aledaños pueden ser los ubicados en: Estado de México (Aeropuerto Internacional de Toluca a 66km y Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles a 43km); Puebla (Aeropuerto Internacional de Puebla a 104km) y Querétaro (Aeropuerto Internacional de Querétaro a 212km).

¹¹ Los costos logísticos permiten determinar el rendimiento sobre el capital invertido y el retorno de la inversión. Véase: Costos logísticos y metodologías para el costo en cadenas de suministro: una revisión de la literatura, p. 6. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/cuco/v17n44/v17n44a03.pdf>. Asimismo, diversos estudios destacan el hecho de que las existencias y la calidad de la infraestructura, al reducir los costos logísticos, tienen un impacto significativo en la competitividad de los países. Véase: *World Bank Policy Research Working Paper No. 4558 (2016). Improving Logistics Costs for Transportation and Trade Facilitation*, disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1106506

- Sobre lo anterior, ante las restricciones que se proponen en el Anteproyecto de DECRETO, podrían existir productos que requieran de infraestructura, equipamiento, recintos fiscalizados, bodegas de control, así como personal calificado de las aerolíneas, que pudieran solo estar disponibles en el AICM.^{12,13}
- Al respecto, se advierte que el Anteproyecto de DECRETO no presenta un análisis respecto de los aeropuertos que cuentan con infraestructura, conectividad y capacidad similar al AICM y que serían viables para el transporte de carga que se lleva a cabo en el AICM. Lo anterior es importante, toda vez que la infraestructura de transporte y las actividades logísticas están directamente relacionadas con los precios finales y variedad de productos que se ofrecen a los consumidores.¹⁴
- b) *El Anteproyecto de DECRETO podría afectar la importación de productos que requieren entrar por el AICM, lo que generaría un incremento en sus costos o una reducción de su oferta.*
- Diversos estudios internacionales muestran que el tiempo y la complejidad de los trámites necesarios para la importación de productos podrían desincentivar esta actividad. Las actividades de importación de productos y la verificación del cumplimiento de regulaciones al comercio exterior requiere, en diversos casos, de recursos especializados y escasos cuya disponibilidad se limita a un número reducido de aduanas.¹⁵
- Sobre lo anterior, el artículo 144, fracción I, de la Ley Aduanera menciona que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta entre sus facultades con la posibilidad de señalar “[e]n su caso, las aduanas por las cuáles se deberá practicar el despacho de **determinado tipo de mercancías** que al efecto determine la citada dependencia mediante reglas.”¹⁶
- En concordancia, el Anexo 21 de las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2022 establece que los siguientes productos, en caso de requerir ingresar por un aeropuerto, solo podrán utilizar la aduana del AICM:¹⁷
 - Productos radiactivos y nucleares;
 - Precursores químicos;
 - Cigarrillos que contengan tabaco;
 - Calzado;
 - Bebidas alcohólicas;
- En este sentido, dada la restricción de transporte de carga en el AICM, sería necesaria, primero, la modificación de las Reglas Generales de Comercio Exterior para habilitar el

¹² Reglas generales de comercio exterior para 2022 y su anexo 13. Disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639315&fecha=24/12/2021

¹³ Política comercial con visión de competencia. COFECE (2017). Disponible en:

<https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Estudios-y-Publicaciones/Cuaderno-de%20promocion-1-Politica-comercial-con-vision-de-competencia-VF.pdf#pdf>

¹⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Secretaría de Economía (2013).

Definición de un sistema nacional de plataformas logísticas y plan de implementación, p. 24. Disponible en:

<http://www.elogistica.economia.gob.mx/swb/work/models/elogistica/Resource/12/1/images/ResEjecProyectoSNPLM%203%83%C2%A9xico.pdf>

¹⁵ Oficio PRES-10-096-2008-082. Disponible en: <https://bit.ly/3iOIWPX>

<https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V3/8/1509579.PDF>

¹⁶ La Ley Aduanera está disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAdua.pdf>

¹⁷ El Anexo 21 de las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2022 está disponible en:

<https://www.sat.gob.mx/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1579314952252&ssbinary=true>

despacho aduanero de estos productos a través de una aduana ubicada al menos en otro aeropuerto, tomando en cuenta la necesidad de que el aeródromo cuente con la infraestructura logística y de manejo para ingresar este tipo de productos.

- Cabe señalar, que en cuanto se soluciona este requerimiento, la disponibilidad de los productos mencionados podría reducirse en ciertas zonas en perjuicio de los consumidores.
- c) *Se considera que el plazo para la consulta pública del Anteproyecto de Decreto deberá ser al menos de 20 días.*
- El artículo 73 de la LGMR establece que los plazos de consulta pública de las propuestas regulatorias no pueden ser menores a veinte días. Asimismo, el último párrafo de este precepto dispone que los sujetos obligados de cumplir con LGMR podrán solicitar a la CONAMER la aplicación de un plazo mínimo de consulta pública menor, conforme a lineamientos que para tal efecto se emitan.¹⁸
- Sin embargo, los lineamientos para solicitar plazos de consulta pública menores al mínimo no han sido publicados, lo que impide a los sujetos obligados solicitar tales excepciones. Lo anterior, tiene sustento en el artículo 16, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual tutela el principio de legalidad, mismo que establece que una autoridad solo puede hacer aquello para lo que expresamente esté facultada, como una garantía al derecho a la seguridad jurídica que tienen los gobernados.¹⁹

¹⁸ Según la fracción XIX del artículo 2 de la LGMR son sujetos obligados, la Administración Pública Federal y sus respectivos homólogos de las entidades federativas, los municipios o alcaldías y sus dependencias y entidades, la Fiscalía General de la República y las procuradurías o fiscalías locales.

¹⁹ Registro 2005766, tesis IV.2o.A.51 K (10a.), PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005766>