



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**LA REGULACIÓN DE TARIFAS EN EL SISTEMA AEROPORTUARIO
MEXICANO**

**(UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE TARIFAS ENTRE
AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES Y LOS GRUPOS
AEROPORTUARIOS PRIVADOS)**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

ALBERTO CHAVESTE NOVERÓN

ASESOR: MTRO. PEDRO NOGUERÓN DE LA ROQUETTE



MÉXICO, D.F.

2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

A Dios

A la memoria de mi padre Alfredo Chaveste Luquín (qed.), quien me enseñó a enfrentar sin miedo esta vida e ir siempre adelante.

A mi madre, señora Gloria Noverón Gómez; ejemplo de tenacidad y fortaleza, con todo mi amor y admiración.

A mi esposa, Martha Lilia Monroy Fuentes; mi razón de existir y compañera inseparable en el camino de la vida. Recuerda en todo momento que “Te quiero a ti sola y para siempre”.

A mis hijas, Daniela y Fernanda Chaveste Monroy; quienes con su ternura y amor motivan mi vida y me dieron fuerza para la culminación de este proyecto. “Las amo chaparritas”.

A mis hermanos, Juan, Alfredo, Gustavo, Araceli, Isabel (qed.), Guadalupe, Ricardo, Guillermo y José; por serlo.

Al Maestro Pedro Noguerón de la Roquette, quien depositó su confianza y siempre creyó en mí.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, a la que pertenezco orgullosamente.

AGRADECIMIENTOS

Al Maestro Pedro Noguérón de la Roquette, por sus enseñanzas y su valiosa ayuda y asesoría brindadas para la realización de esta tesis. Gracias por su comprensión y el tiempo dedicado a asesorarme.

A mis compañeros de oficina, Ariel, Pedro, Luis O., Beatriz, Mónica, Berenice, Iván, Siul, Iliana, Brenda, J. Atilano, Miguel R., Luis, Vicente, Julián, Horacio, Luis F. y en especial a Miguel Ángel García S., por su apoyo y consejos.

A mis compañeros en la universidad con quienes compartí momentos muy agradables en el camino recorrido hasta aquí; en especial: Gaby, Irma, Susy, Luis, Alejandro, Hugo, Gil y Fernando, con quienes sufrí y disfruté durante toda la carrera.

Una vez más a mi esposa Martha Lilia y a mis hijas Daniela y Fernanda, gracias por su comprensión por las largas horas que dejé de convivir con ustedes por realizar estos estudios.

A mis maestros de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, que me han formado en esta ciencia y me han ayudado a dar lo mejor de mí.

¡Gracias UNAM!

LA REGULACIÓN DE TARIFAS EN EL SISTEMA AEROPORTUARIO MEXICANO

(UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE TARIFAS ENTRE AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES Y LOS GRUPOS AEROPORTUARIOS PRIVADOS)

ÍNDICE

INTRODUCCION	I
CAPÍTULO I. EL SISTEMA AEROPORTUARIO MEXICANO.....	1
<i>I.1 Breve historia del Sistema Aeroportuario Mexicano.....</i>	<i>1</i>
<i>I.2 El negocio aeroportuario.....</i>	<i>16</i>
I.2.1 Servicios que ofrece el negocio aeroportuario	18
<i>I.3 Proceso de apertura a la inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano.....</i>	<i>20</i>
I.3.1 Estrategias para la apertura a la inversión	21
I.3.2 Etapas del proceso de apertura a la inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano	23
I.3.3 Lineamientos generales para la apertura a la inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano	25
<i>I.4 Estructura actual del Sistema Aeroportuario Mexicano.....</i>	<i>26</i>
I.4.1 Aeropuertos y Servicios Auxiliares.....	27
I.4.2 Grupo Aeroportuario del Sureste	32
I.4.3 Grupo Aeroportuario del Centro Norte	36
I.4.4 Grupo Aeroportuario del Pacifico.....	40
I.4.5 Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México	44
CAPÍTULO II. FUNDAMENTO LEGAL DE LA REGULACIÓN DE TARIFAS AEROPORTUARIAS EN EL SISTEMA AEROPORTUARIO MEXICANO.....	49
<i>II.1 Esquemas de regulación de Tarifas Aeroportuarias</i>	<i>54</i>
II.1.1 Aeropuertos Públicos.....	54
II.1.1.1 Ley de Aeropuertos y su Reglamento	54

II.1.1.2	Ley de Aviación Civil y su Reglamento.....	58
II.1.1.3	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	59
II.1.1.4	Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.....	62
II.1.2	Aeropuertos privados.....	65
II.1.2.1	Ley de Aeropuertos y su Reglamento	66
II.1.2.2	Ley de Aviación Civil y su Reglamento.....	67
II.2	<i>Prácticas internacionales en la regulación de Tarifas Aeroportuarias</i>	<i>68</i>

CAPÍTULO III. ESQUEMAS DE REGULACIÓN PARA LOS AEROPUERTOS CONCESIONADOS A LOS GRUPOS PRIVADOS Y LOS AEROPUERTOS ADMINISTRADOS POR EL GOBIERNO FEDERAL 76

III.1	<i>Concesión</i>	<i>76</i>
III.1.1	Definiciones de concesión	76
III.1.2	Facultad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para otorgar concesiones en materia de aeropuertos.....	84
III.2	<i>Regulación de tarifas por los servicios aeroportuarios para los Grupos Aeroportuarios Privados</i>	<i>88</i>
III.2.1	Esquema de Tarifa Máxima Conjunta.....	91
III.2.2	Tarifas específicas.....	94
III.2.2.1	Aterrizaje.....	97
III.2.2.2	Estacionamiento en plataforma de embarque y desembarque.....	97
III.2.2.3	Estacionamiento en plataforma de permanencia prolongada (pernocta) ..	98
III.2.2.4	Abordadores mecánicos (pasillos telescópicos, aerocares y salas móviles).....	98
III.2.2.5	Revisión de pasajeros y su equipaje de mano	98
III.2.2.6	Tarifa de Uso de Aeropuertos	98
III.3	<i>Regulación de tarifas por los servicios aeroportuarios para los aeropuertos administrados por el Gobierno Federal basados en costos y referencias de mercado</i>	<i>99</i>
III.3.1	Estructura Tarifaria actual.....	99
III.3.2	Tarifas específicas.....	104
III.3.2.1	Aterrizaje.....	104
III.3.2.2	Estacionamiento en plataforma de embarque y desembarque.....	104

III.3.2.3	Estacionamiento en plataforma de permanencia prolongada (pernocta)	105
III.3.2.4	Abordadores mecánicos (pasillos telescópicos, aerocares y salas móviles).....	106
III.3.2.5	Revisión de pasajeros y su equipaje de mano	107
III.3.2.6	Tarifa de Uso de Aeropuertos	107
CAPÍTULO IV.	ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LOS ESQUEMAS DE REGULACIÓN	108
IV.1	<i>Opiniones de la Comisión Federal de Competencia Económica.....</i>	<i>108</i>
IV.2	<i>Análisis comparativo entre la regulación en Aeropuertos y Servicios Auxiliares y los Grupos aeroportuarios Privados.....</i>	<i>128</i>
IV.3	<i>Necesidad de una regulación única y conjunta para el Sistema Aeroportuario Mexicano</i>	<i>138</i>
CONCLUSIONES.....		144
BIBLIOGRAFÍA.....		157

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AICM	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México
ASA	Aeropuertos y Servicios Auxiliares
ASUR	Grupo Aeroportuario del Sureste
CFCE	Comisión Federal de Competencia Económica
DOF	Diario Oficial de la Federación
ERPE	Equipo de Revisión de Pasajeros y su Equipaje de mano
GACM	Grupo Aeroportuario Ciudad de México
GACN	Grupo Aeroportuario Centro Norte
GAP	Grupo Aeroportuario Pacifico
LA	Ley de Aeropuertos
LAC	Ley de Aviación Civil
LFCE	Ley Federal de Competencia Económica
LFEP	Ley Federal de las Entidades Paraestatales
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LVGC	Ley de Vías Generales de Comunicación
NYSE	Bolsa de Valores de Nueva York
OACI	Organización Internacional de Aviación Civil
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RAMSA	Radio Aeronáutica Mexicana S.A.
RLA	Reglamento de la Ley de Aeropuertos
RLFCE	Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica
SAM	Sistema Aeroportuario Mexicano
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SENEAM	Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

INTRODUCCION

El sector aeronáutico ha sido, y continuará siendo un elemento clave para el desarrollo económico y social del país. La aviación no sólo importa por ser un medio de transporte y comunicación entre personas, sino también por ser un vínculo indispensable para conectar territorios, distribuir e intercambiar mercancías, además de fomentar el crecimiento y desarrollo regional de México.

Por estas razones, el sector aeroportuario, como uno de los elementos clave de la aviación, debería considerarse como un área prioritaria para el desarrollo del país.

Durante la primera mitad del siglo XX, el Gobierno Federal se encargó de construir campos aéreos y promover el establecimiento de nuevos aeropuertos por parte de aerolíneas y empresas mexicanas. Sin embargo, aunque entre 1930 y 1950 se establecieron leyes y reglamentos que comenzaban a regular en torno a esta materia, lo cierto es que la construcción y operación de nuevos aeropuertos ha sido desordenada y, durante cien años de vida de la aviación en México, no ha habido una verdadera Política Aeronáutica que promueva la organización y desarrollo de este sector.

Hasta el momento, el Gobierno Federal ha impulsado el crecimiento de este sector, ya sea ejerciendo él mismo la rectoría del Estado en la administración y operación de los aeropuertos a través de Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) u otorgando concesiones y permisos a grupos privados para su operación y explotación. En la actualidad existen 1340 Aeródromos civiles en el país, de los cuales 85 cuentan con las características necesarias para constituirse como Aeropuertos, 59 de ellos son internacionales y 26 nacionales.

Para ello, el Ejecutivo Federal ha propuesto para su aprobación al poder Legislativo y ha promulgado leyes y elaborado reglamentos que, con el objetivo de

promover el desarrollo de la aviación y de los aeropuertos, regulen su operación y administración. Sin embargo, en ciertos aspectos esta legislación se aplica indebidamente y en otros ha sido rebasada, toda vez que algunas de sus disposiciones no consideran ciertas condiciones y cambios en el sector lo que ha limitado su competitividad y, por lo tanto, ya no son las más apropiadas para regular y fomentar el desarrollo de los aeropuertos y la aviación.

En este sentido, la promulgación de la Ley de Aviación Civil (LAC) y de la Ley de Aeropuertos (LA) en 1995 introdujo un nuevo marco regulatorio para el sector aeroportuario. El nuevo marco legal abrió la posibilidad de la participación de la inversión privada para apoyar el desarrollo de la red aeroportuaria.

Como resultado de la promulgación de la LA y, considerando que, entre las disposiciones más relevantes de la misma se encuentran las atribuciones que ésta otorga a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para otorgar concesiones para la administración, operación, explotación y, en su caso, construcción de aeropuertos hasta por un plazo de 50 años, las que podrán ser prorrogadas, en una o varias ocasiones, hasta por un plazo que no exceda de 50 años adicionales, en febrero de 1998 la SCT publicó los Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano (SAM).

Para el proceso de apertura se formaron cuatro grupos de aeropuertos, Grupo Aeroportuario Ciudad de México (GACM), Grupo Aeroportuario del Sureste (ASUR), Grupo Aeroportuario Centro-Norte (GACN) y Grupo Aeroportuario del Pacífico (GAP); con sus respectivas Sociedades Controladoras. Estos grupos fueron conformados con 35 de los aeropuertos más rentables que operaba ASA.

Los aeropuertos que se transfirieron al sector privado fueron seleccionados en buena medida por sus niveles de tráfico y sus perspectivas de crecimiento. Las economías de escala que son características en esta industria incrementan las posibilidades de éxito financiero a los aeropuertos de mayor

tráfico. Cabe resaltar que los aeropuertos de menor tráfico (y por ende menos eficientes) continúan siendo operados por ASA.

El esquema utilizado para la privatización consistió, primero, en la selección de un socio estratégico para cada grupo aeroportuario mediante licitación pública. Dicho socio estratégico adquiriría obligatoriamente 10% del capital social del grupo (con la posibilidad de adquirir hasta un total del 20% mediante otros mecanismos). Segundo, se enajenaron títulos representativos del capital social a través del mercado de valores con el objetivo de promover una amplia gama de inversionistas en las empresas aeroportuarias.

La regulación tarifaria establecida para estos aeropuertos se basa en un esquema de tarifa máxima conjunta, este esquema busca establecer un ingreso máximo por unidad de tráfico para cada uno de los aeropuertos, considerando los planes quinquenales de inversión de los Grupos Aeroportuarios.

En el caso de los aeropuertos administrados por ASA y el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), la determinación de sus tarifas depende de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

Considero que la coexistencia de estos dos esquemas de determinación de tarifas aeroportuarias provoca una distorsión en las decisiones de los agentes económicos involucrados en el sector de la aviación en México. Estas distorsiones han provocado un estancamiento en la inversión en infraestructura aeroportuaria en el país.

Jurídicamente, considero que existen tres razones que justifican que los aeropuertos públicos se sujeten a la LA. En primer lugar, la legislación aplicable a la Administración Pública Paraestatal, LOAPF y Ley Federal de las Entidades

Paraestatales (LFEP), no exime a ASA como operadora de los aeropuertos públicos a sujetarse a otras leyes específicas como la LA. Segundo, estas leyes se encuentran en el mismo nivel jerárquico. Y tercero, la LA y su reglamento, establecen que sus ordenamientos legales son aplicables a aeródromos civiles, sin distinguir si los aeropuertos son operados por grupos aeroportuarios privados o por el Gobierno Federal a través de ASA

Por otro lado, a una década de iniciado el proceso de apertura a la inversión privada en el SAM no se han cumplido los objetivos de expansión, consolidación y modernización de los aeropuertos, lejos de éstos, durante la última década hemos visto que los socios estratégicos que se adjudicaron los grupos aeroportuarios han registrado un éxito financiero, obteniendo crecientes utilidades, al mismo tiempo que se ha experimentado el desmantelamiento y quiebra de las aerolíneas nacionales, incluso aerolíneas tan emblemáticas como Mexicana de Aviación.

Aunado a lo anterior, el Gobierno Federal a través de ASA continúa administrando los aeropuertos que por su propia naturaleza son deficitarios e ineficientes aplicando a sus tarifas un marco regulatorio basado en objetivos de inflación y de saneamiento de las finanzas públicas, sin cumplir con la regulación establecida en la LA y su reglamento, la cual se basa en el esquema de tarifa máxima conjunta.

Lo anterior me llevó a hacer un análisis comparativo del marco regulatorio bajo el cual se establecen las tarifas en ambos grupos de aeropuertos. Esta revisión se lleva a cabo considerando que, independientemente de su personalidad jurídica y la legislación específica que les aplique a cada una de ellos, la regulación de las tarifas cobradas por los servicios que prestan, tanto los aeropuertos privados como los aeropuertos administrados por el Gobierno Federal a través de ASA y el AICM, deben regirse plenamente por la LA y su reglamento, y la LAC y su reglamento.

Este análisis comparativo, abre la posibilidad de que en un futuro pudiera sugerir reformas o adiciones al marco jurídico que regulan las tarifas que se cobran por los servicios aeroportuarios proporcionados por los aeropuertos que conforman el SAM, las cuales en su momento ayudarían a unificar los esquemas de determinación de tarifas aeroportuarias, así como solventar lagunas o deficiencias que retrasen el desarrollo y la sustentabilidad del sector aeronáutico en general.

El trabajo de investigación está organizado en cuatro capítulos. En el primer capítulo se ha recopilado una reseña histórica de la aviación en México, desde el primer vuelo en la Ciudad de México, hasta el inicio de la apertura a la inversión privada en el SAM, adicionalmente se revisa, conforme a la LA, en qué consiste el negocio aeroportuario, resaltando los servicios que se prestan en un aeropuerto. En la última parte de este capítulo se explica en qué consistió el proceso de apertura a la inversión en el SAM.

En el segundo capítulo, primero se revisa y define el concepto de tarifa de los bienes y servicios que proporciona el Gobierno Federal. Posteriormente, se presentan los dos esquemas de regulación de tarifas aeroportuarias que conviven en el SAM: En primer lugar, la regulación basada en el esquema de tarifa máxima conjunta establecida por la SCT, conforme a lo determinado por la LA y su reglamento, a la que se sujetan los aeropuertos concesionados a los grupos aeroportuarios privados (GACN, ASUR y GAP); En segundo lugar, el marco regulatorio aplicable a los aeropuertos administrados por ASA y el AICM, como parte de la Administración Pública Paraestatal. Asimismo, se revisa la regulación que se aplica en otros países.

El tercer capítulo define la figura de Concesión y se revisan las atribuciones que la legislación le otorga a la SCT para otorgar concesiones en materia de aeropuertos. En segundo lugar, se analiza detalladamente en qué

consiste el esquema de tarifa máxima conjunta, posteriormente se describe cada una de las tarifas de los servicios aeroportuarios específicos, para cada uno de los tipos de aeropuertos del SAM (públicos y privados).

El cuarto capítulo hace un análisis comparativo de las tarifas descritas en el capítulo anterior, señalando los puntos de coincidencia y las diferencias entre las tarifas cobradas en los aeropuertos privados y los aeropuertos administrados por el Gobierno Federal, a través de ASA, tomando como base el marco regulatorio revisado en el capítulo II. De igual forma, se revisan y analizan las opiniones que ha emitido la Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE), en el sentido de que no existen condiciones de competencia en los aeropuertos del SAM, que sirven de base para que la SCT establezca el esquema de regulación de la tarifa máxima conjunta.

Finalmente se presentan las conclusiones de la investigación, se presenta una crítica a la existencia, en la práctica, de dos criterios diferentes para la determinación de las tarifas aeroportuarias; también se presentan algunas recomendaciones de modificación a la aplicación de la LA que permita una verdadera expansión, consolidación y modernización del SAM.

CAPÍTULO I. EL SISTEMA AEROPORTUARIO MEXICANO

I.1 Breve historia del Sistema Aeroportuario Mexicano

Se denomina transporte al traslado de personas o bienes de un lugar a otro¹. Con la evolución de los transportes han surgido gran variedad de vehículos que han permitido acortar las distancias entre los pueblos. Dentro del término genérico de transporte podemos distinguir en particular el transporte aéreo, que ha sido el que más rápidamente se ha desarrollado. Sus inicios datan de principios del siglo XX, pero en la historia de la aviación, se distingue a Alberto Santos Dumont y los hermanos Wright como los más conocidos, como lo señala el maestro Pedro Noguérón de la Roquette:

Los personajes más conocidos en la historia de la aviación y a quienes se les considera los precursores de la verdadera época de la aviación y con quienes surgieron los "aerodinos" (aparatos más pesados que el aire) son; Alberto Santos Dumont quien a fines del siglo XIX inició en Paris la construcción de dirigibles dotados con motor de gasolina, incluyendo entre sus éxitos también los vuelos en globos libres, en dirigibles, en biplanos y en aeroplanos. y los hermanos Wilbur y Orville Wrigth, considerados como los pioneros en vuelos realizados en aeronaves más pesadas que el aire con motor, y que a principios del siglo XX hicieron surgir la aviación en los Estados Unidos en forma de vuelo tripulado en máquinas de propulsión mecánica más pesadas que el aire, su primer vuelo lo realizaron en un avión lanzado por una catapulta permaneciendo en el aire por 12 segundos.²

¹ De acuerdo con el Diccionario Enciclopédico Salvat, el término proviene del latín trans (al otro lado) y portare (llevar). *Diccionario Enciclopédico Salvat Universal*, Salvat Editores, S.A., Barcelona, 1998.

² PEDRO NOGUERÓN DE LA ROQUETTE, *Apuntes de cátedra de Derecho Aéreo y Astronáutico*, México, 2008.

De esta forma, observamos que los inicios de la aviación se remontan a 1903, cuando los hermanos Wilbur y Orville Wright, verdaderos pioneros de la aviación, realizaron en Kitty Hawk, Carolina del Norte en Estados Unidos de América (EUA), el primer vuelo en un aparato más pesado que el aire. Pero, podemos afirmar que no fue sino hasta después de la primera Guerra Mundial (1914-1918) cuando el transporte aéreo alcanzó un lugar destacado en todos los países, desarrollándose una nueva y revolucionaria vía de comunicación como es la aviación comercial.

Desde el primer vuelo de los hermanos Wright, paralelamente comenzaron a surgir importantes problemas a los que poco a poco se fueron encontrando soluciones. El primero de ellos y quizá uno de los más importantes era el de acondicionar terrenos que sirvieran como escenario de aterrizajes y despegues de estas aeronaves, pues con el desarrollo de los aviones, los campos y terrenos en los que se realizaron los primeros vuelos quedaban atrasados ante los avances de la aviación. De esta forma, el primer aeropuerto civil construido en EUA fue el de Albany en el Estado de Nueva York.³

Posteriormente muchas ciudades de Estados Unidos y Europa comenzaron a construir sus aeropuertos civiles para el transporte de correo esencialmente y con posterioridad para el de personas y mercancías. Es así como el uso del avión como transporte de masas ha dado lugar a la construcción de enormes aeropuertos en EUA como el de Dallas-Fort Worth, Chicago O'Hare, Tampa, JFK en Nueva York, Atlanta-Hartsfield, aeropuertos utilizados por diversas compañías aéreas como nudos de enlace o Hubs, para distribuir sus vuelos tanto nacionales como internacionales. En Europa debemos destacar Charles de Gaulle en París, Heathrow en Londres, Ámsterdam en Holanda y Frankfurt en Alemania.

³ WEB DE HISTORIA DE LA AVIACION, *Primeros pasos del transporte aéreo* [consulta 20/10/2008] http://www.aero.upm.es/es/alumnos/historia_aviacion/tema12.html.

El papel de los aeropuertos ha cambiado a lo largo de la historia y en la actualidad no limitan su uso al movimiento, despegue y aterrizaje de aeronaves, sino que paralelamente al desarrollo de la economía de mercado, han conseguido erigirse en auténticos núcleos comerciales y lúdicos, ofreciendo a los viajeros centros comerciales, restaurantes, cafeterías, alquiler de coches y un largo etcétera.

En México los orígenes de la aviación se remontan a la primera década del siglo XX⁴. Para conmemorar el Centenario de la Independencia de México, el 8 de enero de 1910 se efectuó el primer vuelo de un avión, que despegó de unos llanos de la Hacienda de Balbuena situados junto a la ciudad de México.

El 30 de noviembre de 1911, en Balbuena, el presidente Francisco Ignacio Madero González realizó un vuelo con el piloto Geo Dyott a bordo de un Deperdussin, convirtiéndose en el primer jefe de Estado en el mundo que voló en un avión.

A partir de entonces, y por bastantes años, los principales acontecimientos aeronáuticos del país tuvieron lugar en los mencionados llanos que, al cobrar forma oficial y práctica de aviación militar, recibieron el nombre de Aeródromo Nacional de Balbuena.

⁴ SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES, *AEROPUERTOS Historia de la construcción, operación y administración aeroportuaria en México*, México, 2003.

Sitio Web. *Historia de la Aviación en México* [consulta 07/11/2008]:

http://www.esimetic.ipn.mx/wps/wcm/connect/esime_ticomán/ESIME_TICOMAN/Inicio/CINOCENOS/HISTORIA/HISTORIA_DE_LA_AVIACION_EN_MEXI/INDEX.HTM.

El desarrollo de construcciones aeronáuticas en México inició en 1915 con el establecimiento de los Talleres Nacionales de Construcciones Aeronáuticas, ubicados en Balbuena, en la Ciudad de México.

En el Diario Oficial de la Federación del 8 de octubre de 1920 se publicaron las “Bases para el establecimiento de las líneas aéreas de navegación de servicio público”, que fue la primera normatividad de aviación civil en México.

La primera concesión para efectuar vuelos comerciales en la República Mexicana fue otorgada en 1921 a la Compañía Mexicana de Transportación Aérea, dándole el permiso para volar la ruta Tampico-Tuxpan-México. En la Ciudad de México, esta Compañía empleó habitualmente el Aeródromo Nacional de Balbuena. El 15 de abril de 1928 fue inaugurado el servicio regular de transporte de correo aéreo entre las ciudades de Tampico, Tuxpan y México, que fue concesionado a la Compañía Mexicana de Aviación.

Por acuerdo presidencial del 1 de julio de 1928 se creó el Departamento de Aeronáutica Civil, en la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

En el DOF del 31 de agosto de 1931 se publicó la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, de la que por primera vez formaba la normatividad parte de todo lo relativo al transporte aéreo a través de su Libro Cuarto, denominado Comunicaciones Aéreas.

Dicho Libro constaba de los siguientes capítulos: I. De la soberanía del espacio aéreo y definiciones; II. Circulación; III Registro de aeronaves; IV. Tripulaciones; V. Puertos Aéreos; VI. Franquicias para fábricas de aviones; VII. Explotación de Líneas Aéreas; VIII. Inspección; IX. Responsabilidad.

El 28 de septiembre de 1932 fue publicado en el DOF una nueva Ley de Vías Generales de Comunicación promulgada por el presidente de la República, Ing. Pascual Ortiz Rubio, la cual confirmaba las disposiciones de la ley anterior.

El 29 de mayo de 1940 el Gral. Lázaro Cárdenas expidió una nueva Ley de Vías Generales de Comunicación, abrogando la de 1932; la nueva ley constaba de 7 libros y un total de 592 artículos. En el Libro cuarto, artículos 306 a 373, se trataba todo lo referente a las Comunicaciones Aeronáuticas.

Posteriormente, el 12 de septiembre de 1995, se publicó en el DOF la Ley de Aviación Civil (LAC) misma que se consideró de orden público y tiene por objeto regular la explotación, el uso y aprovechamiento del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, respecto de la prestación y desarrollo de los servicios de transporte aéreo de pasajeros, de carga y de correo, haciendo una clara diferencia entre los tipos de aeronave, según se trate de civiles o de Estado. Esta Ley consta de 92 artículos y está dividida en 19 capítulos.

De acuerdo con esta ley, prácticamente se deroga el Libro Cuarto de la Ley de Vías Generales de Comunicación en sus artículos 1° fracción VIII, 9° fracciones II y VI; 306 al 326; 329 al 370; 371 fracción I, incisos a) y d), fracciones II y III y el penúltimo y último párrafo; 372 y 373, 542; 546; 555 al 558; 562 al 564, y 568 al 570.

En 1939 se inauguró el nuevo edificio y la torre de control del Puerto Aéreo Central de la Ciudad de México.

Como resultaba imposible que la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas construyera y proporcionara los campos aéreos necesarios para la operación de las aerolíneas, éstas fueron tomando la responsabilidad de construir los suyos. Mexicana, además de hacer mejoras en todos los campos aéreos que

había construido años atrás, edificó nuevos en Minatitlán, Villahermosa, Ciudad del Carmen y Campeche.

Durante la década de los años cuarenta, el transporte aéreo se consolidó como parte esencial del progreso del país. La incorporación de los aviones DC-2 y DC-3 hizo que el transporte aéreo de pasajeros fuera realmente cómodo y eficiente, y el de carga, una actividad rentable. Pero su llegada exigió que en tierra hubiera instalaciones más funcionales y actualizadas.

El 21 de julio de 1942, se aprobó el Reglamento Interior para Puertos Aéreos y también el Instructivo para Inspectores Regionales, del Departamento de Aeronáutica Civil. El Reglamento fijaba claramente las obligaciones y responsabilidades de las autoridades aeronáuticas, de los pilotos, de las aerolíneas, de los pasajeros y de los empleados que desempeñaban labores en los aeropuertos. También determinaba las normas procedentes en todas las operaciones aeronáuticas, como despegues, aterrizajes, rodajes, estacionamiento de aeronaves, procedimientos para carga y descarga, abastecimiento de combustible, normas de seguridad, etcétera. El Instructivo, por su parte, indicaba las responsabilidades y actuaciones que desempeñarían los nuevos funcionarios del Departamento.

El 1 de junio de 1945 se inauguró la torre de control del Puerto Aéreo Central. Hasta entonces, la torre de control, propiamente dicha, funcionaba con señales visuales por medio de luces y banderas.

Durante esta década, la navegación aérea recibió un gran impulso con la instalación de las primeras radioguías del país y la incorporación de equipos y sistemas completamente novedosos que obligaron a las aerolíneas a incrementar los adiestramientos de los pilotos para hacer también de ellos buenos navegantes.

Como consecuencia de estas nuevas necesidades surgió la empresa Aeronautical Radio de México, que luego se transformó en Radio Aeronáutica Mexicana, S. A. (RAMSA), y posteriormente en Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM).

El 10 de octubre de 1951 se publicó en el DOF el Reglamento de Aeropuertos Civiles, en el que se regulaban todas las actividades relacionadas con los aeropuertos, desde la localización hasta la operación de los mismos.

Ante la necesidad de establecer un servicio centralizado de control de tránsito aéreo, por lo menos en los principales aeropuertos de la República, el 8 de abril de 1952 el Gobierno Federal otorgó una concesión por treinta años a la empresa RAMSA, heredera de la antigua Aeronautical Radio de México, para organizar, coordinar, unificar y proporcionar los servicios de control de tránsito aéreo, meteorología, telecomunicaciones aeronáuticas y radio ayudas para la navegación aérea.

Durante los últimos años de la primera mitad del siglo XX, el tráfico aéreo había ido en aumento, tanto en lo que se refiere a pasajeros como a operaciones. Por ello, en 1949 se iniciaron las obras para ampliar el Aeropuerto Central de la Ciudad de México, tanto en sus pistas como en el edificio de pasajeros y demás instalaciones complementarias. En el área de operaciones se construyó la pista 05D/23I,⁵ aunque con menores dimensiones de las que tiene ahora, y las calles de rodaje de dicha pista y la plataforma de la nueva estación terminal de pasajeros. Este edificio fue totalmente nuevo, así como la torre de control y el edificio de autoridades. La pista señalada entró en operaciones en 1951 mientras

⁵ En la actualidad el AICM dispone de dos pistas, la 05I/23D (cinco izquierda - 32 derecha) de una longitud de 3,846 x 45 m y la 05D/23I (cinco derecha - 32 izquierda) de 3,900 x 45 m. Además, el AICM cuenta entre su infraestructura con cinco calles de rodaje, plataforma de 459,000 m² para la aviación comercial y plataforma para la aviación regional (antes aviación general) de 91,200 m². Cuenta con 33 posiciones de contacto para aeronaves, así como 42 remotas en el área de la terminal principal, a ellas se les suman 19 posiciones en la Terminal II.

que el edificio de pasajeros se inauguró en 1952 pero entró en servicio hasta julio de 1954.

De acuerdo con el crecimiento sostenido que se presentaba en la aviación civil y la importante proyección que claramente se vislumbraba, el Departamento de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas fue elevado al rango de Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) el 1 de enero de 1958. Esta Dirección elaboró un manual para el manejo de aeropuertos federales.

En enero de 1959 la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas se dividió en dos secretarías, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Secretaría de Obras Públicas.

Por lo que respecta al transporte aéreo, la SCT, a través de la DGAC, así como de sus Departamentos de Aeródromos y Aeropuertos Civiles, y el de Administración de Aeropuertos Federales, conservaba las facultades para otorgar concesiones y permisos, permitir el establecimiento y operación de líneas aéreas en la República, concertar convenios para la operación de líneas internacionales, administrar los aeropuertos federales y supervisar los demás que existieran en territorio nacional, promover y vigilar las operaciones de aviación civil en la República, así como los servicios complementarios y de apoyo.

El 10 de julio de 1963 el presidente Adolfo López Mateos inauguró las instalaciones del Servicio Centralizado de Combustibles, ubicadas en el Aeropuerto Central de la Ciudad de México, en el camino El Peñón-Texcoco.

El 2 de diciembre de ese mismo año, el hasta entonces Aeropuerto Central de la Ciudad de México se llamó oficialmente Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México⁶.

Durante el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz se creó la Comisión de Planeación de Aeropuertos, se trataba de un selecto grupo de técnicos en las diversas áreas que intervenían en la planeación, construcción, operación y administración de aeropuertos, así como en las comunicaciones, electrónica, arquitectura y otros servicios complementarios.

El resultado del trabajo de esta Comisión fue un documento que se llamó el Libro Negro (fue sumamente famoso en ese tiempo), que fue fundamental para el desarrollo de las actividades relacionadas con el transporte aéreo en el país. Sirvió de base para promover un programa aeroportuario, además de otros proyectos sumamente ambiciosos. Se propuso, y fue aceptado por la Presidencia de la República, la creación de un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se dedicara a la operación y administración de los aeropuertos federales y que se llamara Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA).

Así, por decreto presidencial del 10 de junio de 1965, publicado en el Diario Oficial del 12 del mismo mes, se creó ASA.

La DGAC le entregó a este organismo todos los aeropuertos a su cargo. También se creó una dependencia dentro de la Secretaría de Obras Públicas, dedicada a la planeación, proyección y construcción de aeropuertos, a la que se designó como Dirección General de Aeropuertos.

⁶ ENRIQUE LIRA O, *50 Aniversario AICM*, América Vuela - Número 82. Noviembre - diciembre 2002.

El Plan Nacional de Aeropuertos desarrollado durante este sexenio, había previsto la construcción de un total de setenta y cinco aeropuertos distribuidos por todo el país, clasificados en tres categorías: para aviones de largo alcance, para aviones de alcance medio y para aviones de tipo regional. Se determinó que en la primera etapa se construyeran, rehabilitaran o adaptaran los aeropuertos que resultaban fundamentales para la vida activa de la nación y los que tuvieran compromisos internacionales.⁷

Durante los años 1965 a 1970 se llevó a cabo la primera fase del Plan Nacional de Aeropuertos, que consistió en realizar múltiples trabajos en veinticuatro aeropuertos de la República.

La existencia de ASA comenzó a notarse en todos los aeropuertos, tanto en el aspecto administrativo como en los servicios al público y de cara a las líneas aéreas.

Además, ASA también se hizo presente en los cobros por la prestación de los servicios. Este organismo y la Dirección General de Tarifas y Servicio Conexos de la SCT, realizaron estudios y evaluaciones para determinar el importe de cada uno de los servicios que fueron autorizados, desatándose una ola de protestas. En un medio en donde se estaban pagando cantidades casi simbólicas, las nuevas tarifas causaron un descontento general cuando lo cierto es que estaban muy por debajo de los promedios mundiales.⁸

Al culminar el sexenio 1964-1970, ASA administraba y operaba treinta y seis aeropuertos. Además había realizado obras de conservación y mantenimiento

⁷PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Plan Nacional de Desarrollo, 1965-1970*.

⁸ SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES, *AEROPUERTOS Historia de la construcción, operación y administración aeroportuaria en México*, México, 2003. Este fue el primer intento en materia de regulación de tarifas aeroportuarias.

en trece aeropuertos, sobre todo, aire acondicionado, estaciones y equipo de bomberos, cercados, servicios sanitarios y salas; construyó, asimismo, los aeropuertos de Tehuacan y Zacatecas.

Durante la administración del sexenio, 1970-1976, se continuaron los planes trazados durante el sexenio anterior, se siguieron mejorando los servicios y la imagen de todos los aeropuertos.

El 4 de julio de 1978 se publicó en el DOF el decreto por el que desaparecía la empresa estatal Nacional de Combustibles de Aviación (NACOA), que tenía a su cargo las responsabilidades del almacenamiento y suministro de combustibles en treinta y cinco aeropuertos que formaban parte de la red operada por ASA, servicios que pasarían a ser prestados directamente por este último organismo, de acuerdo con el Decreto Constitutivo de ASA, quien tomó dicho control a partir del 1 de enero de 1979.

El 8 de agosto de 1978, la SCT canceló la concesión otorgada a la empresa RAMSA para prestar los servicios de control de tránsito aéreo, meteorología y telecomunicaciones aeronáuticas, así como ayudas a la navegación aérea en la República Mexicana, a pesar de que su concesión terminaba en 1982. La SCT creó el órgano desconcentrado SENEAM mediante un acuerdo del 12 de octubre de 1978, al cual le encomendó prestar los servicios que anteriormente proporcionaba RAMSA, y para ello recontrató al personal de dicha empresa, previamente liquidado de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

Entre las acciones planeadas durante la Administración del sexenio, 1976-1982, se anunció el 20 de mayo de 1979 el proyecto del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, que estaría ubicado en el lago de Texcoco, el objetivo era iniciar las obras para su construcción en dos años. La justificación de ese gran aeropuerto se sustentaba en que para el año 2000 se esperaba un

movimiento de cuarenta y un millones de pasajeros y novecientos ochenta mil operaciones.⁹

Se eligió el área de Texcoco por ser terrenos de propiedad federal, porque eran tierras improductivas, estaban muy próximas a la ciudad de México y se encontraban en una zona en la que convergerían importantes vías que formaban parte del Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana. La construcción se iría haciendo por etapas hasta llegar el momento en que estuviera totalmente terminado.

Finalmente, el proyecto no se llevó a cabo por diversas razones de orden técnico y económico que dejaron al Gobierno sin recursos y que, a su vez, actuaron en detrimento de las perspectivas de crecimiento del AICM, en el que decayeron considerablemente las operaciones y el movimiento de pasajeros.

Durante ese sexenio se incorporaron a ASA los aeropuertos de Poza Rica, Puerto Escondido y Minatitlán, que no habían pertenecido al organismo, y los nuevos aeropuertos de Aguascalientes y Villahermosa, que sustituían a los antiguos que ya eran operados por ASA. En 1982, el SAM estaba integrado por un total de cincuenta aeropuertos.

Durante 1983 se incorporaron a ASA los aeropuertos de Los Mochis, que nunca había sido de ese organismo, y los de Tapachula y Morelia, que sustituían a los antiguos, ambos operados por ASA.

⁹ Durante 2009 el AICM movió un total de 24.2 millones de pasajeros mediante 348 mil operaciones lo que demuestra que las autoridades aeronáuticas sobredimensionaron la necesidad de construir un aeropuerto alternativo al AICM de grandes dimensiones, para la demanda observada. No obstante, con la construcción de la Terminal II del aeropuerto se amplió la capacidad del aeropuerto para mover 8 millones de pasajeros y la vida útil del mismo por más de 20 años.

De acuerdo con el Sistema de Pronósticos de la Demanda Aeroportuaria, creado por la administración en turno, para finales del sexenio 1982-1988 el SAM registraría un movimiento total de doscientos cincuenta y ocho millones de pasajeros y ocho millones de operaciones con incrementos de 33.82% y 22.26%, respectivamente, en relación con el sexenio anterior.

El 22 de febrero de 1985, el Aeropuerto Internacional de Toluca se incorporó a los administrados por el organismo y pasó a formar parte del programa de descentralización del AICM, en conjunto con el que se estaba construyendo en Puebla.

Al concluir la administración 1982-1988, el SAM, a cargo de ASA, estaba integrado por cincuenta y ocho aeropuertos.

Al inicio del sexenio 1988-1994, desapareció la Dirección General de Aeropuertos, creada en 1965, sus funciones, así como la mayoría de su personal técnico se integraron en la Subdirección de Obras y Proyectos de ASA.

En ese sexenio la demanda de aerotransporte sufrió cambios crecientes y sustanciales. Al finalizar dicho periodo, había en el país 10 aerolíneas troncales, 12 regionales, 10 de flete y 1 de carga. Las operaciones regulares se habían extendido hasta 61 ciudades del territorio nacional.

Durante ese sexenio se habían logrado avances muy importantes en la operación y mantenimiento del SAM. Sin embargo, también quedaron pendientes algunos problemas y otros que había acumulado por falta de recursos financieros. Hubo entonces necesidad de recurrir a nuevos esquemas de inversión, abriéndose claras expectativas a la iniciativa privada, cuya participación fue considerado muy importante por el Gobierno Federal.

Durante el sexenio 1994-2000, el 12 de mayo de 1995 se publicó en el DOF la Ley de Aviación Civil (LAC) aprobada por el Congreso de la Unión. Posteriormente, como complemento a dicha Ley, el 22 de diciembre de ese mismo año fue publicada en el DOF la Ley de Aeropuertos (LA). Esta última fue la primera legislación autónoma de la República en materia específicamente aeroportuaria.

Ambas leyes abrieron claras expectativas para que la inversión privada se incorporara con mayor fluidez y en mayor proporción que antes, tanto en las aerolíneas como en la construcción y operación de los aeropuertos.

En la LAC se ratifica la rectoría del Estado a través de la SCT en todo lo relacionado con la aviación civil y se considera la explotación, uso o aprovechamiento del espacio aéreo como de jurisdicción federal. Por otro lado, en la LA quedó especificado que la construcción, operación, administración y explotación de los aeródromos civiles son parte integrante de las vías generales de comunicación, y todo lo relacionado con ello es materia de jurisdicción federal.

En la misma LA se especifica que para construir, operar o explotar aeropuertos se requiere la concesión otorgada por la SCT, la inversión extranjera puede participar con hasta el 49% del capital de las sociedades concesionarias o permisionarias de los aeropuertos. En esta Ley quedó establecido que habría regulación tarifaria en los servicios aeroportuarios.

Con respecto a ASA, organismo público descentralizado que desde el 10 de junio de 1965 tenía a su cargo la responsabilidad de operar, administrar y dar mantenimiento al SAM, continuaría efectuando sus funciones en aquellos aeropuertos que no se concesionaran a los particulares.

Es importante resaltar algunas líneas de acción prioritarias del área, incluidas en el Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000:

- Desarrollar, en el seno del Comité de Reestructuración del Sistema Aeroportuario Mexicano los procedimientos y mecanismos para llevar a cabo su transformación integral.
- Formular el Reglamento de la LA.
- Promover y facilitar el desarrollo de la red aeroportuaria con la participación de la inversión privada, en un contexto de operación eficiente, competitiva y vocación orientada hacia las características regionales.
- Resolver, en definitiva, los problemas de saturación que presentará el AICM, a través de la construcción de un aeropuerto complementario.
- Continuar con la modernización y ampliación de los sistemas de comunicación y de control de tránsito aéreo, de los radares y de la red de estaciones terrestres.

Durante 1996 se efectuaron obras muy importantes en el SAM, entre las que destaca la rehabilitación de once mil metros de pistas de diversos aeropuertos; la construcción de un rodaje de salida rápida en el de la Ciudad de México, entre otras, con un costo de doscientos sesenta millones de pesos.

Durante 1997 la inversión de ASA en obras diversas fue de más de trescientos ocho millones de pesos. Además de los trabajos de ampliación y mantenimiento de varios aeropuertos del Sistema, se realizaron estudios y proyectos, y se actualizaron los planes maestros de toda la red aeroportuaria operada por el organismo. Una de las obras más importantes para el AICM fue el traslado de varias oficinas al nuevo edificio internacional de pasajeros, que ganó espacio al ocupar el viejo mezanine.

Al año siguiente dio inicio el proceso apertura a la inversión privada en el SAM con la publicación de los “Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano”.

I.2 El negocio aeroportuario

Antes de describir lo que es el negocio aeroportuario y los servicios que se ofrecen en éste, es importante ubicar lo que es un aeropuerto para los efectos de la ley, en este sentido la LA define como:

*Aeródromo civil: área definida de tierra o agua adecuada para el despegue, aterrizaje, acuatizaje o movimiento de aeronaves, con instalaciones o servicios mínimos para garantizar la seguridad de su operación.*¹⁰

Para los efectos de la LA, los aeródromos civiles se clasifican en aeródromos de servicio al público y aeródromos de servicio particular. A su vez, los primeros se dividen en aeródromos de servicio público, que son los aeropuertos, y los aeródromos de servicio general.

La ley señala también, que en los aeródromos de servicio al público existe la obligación de prestar servicios aeroportuarios y complementarios de manera general e indiscriminada a los usuarios y establece que la diferencia entre los aeródromos de servicio general y los aeropuertos estriba en que los aeropuertos cuentan con instalaciones y servicios adecuados para la recepción y despacho de aeronaves, de pasajeros, carga y correo del servicio de transporte aéreo regular; es decir, de las líneas aéreas.¹¹

¹⁰ LA, Artículo 2, fracción I, primer párrafo.

¹¹ En el mismo artículo 2 de la LA encontramos una clasificación completa de los aeródromos civiles, en: aeródromos de servicio al público (aeropuertos y aeródromos de servicio

Para efectos del análisis a desarrollar en esta tesis el concepto relevante es el de aeródromos de servicio al público que son de servicio público (aeropuertos), los cuáles se definen de la siguiente forma:¹²

*“Aeropuerto: aeródromo civil de servicio público, que cuenta con las instalaciones y servicios adecuados para la recepción y despacho de aeronaves, pasajeros, carga y correo del servicio de transporte aéreo regular, del no regular, así como del transporte privado comercial y no comercial”.*¹³

Considerados como negocio, los aeropuertos son empresas complejas que ofrecen diversos productos. La infraestructura de cada aeropuerto comprende una serie de vialidades de acceso, un conjunto de servicios de transporte, un edificio terminal, donde los pasajeros y la carga son procesados por separado, y una torre de control. Sin embargo, un aeropuerto va más allá que la simple provisión de medios de transporte. Es un sistema que atiende un extenso rango de necesidades relacionadas con el movimiento de pasajeros y de mercancías. Su desarrollo depende de los bienes y los pasajeros que circulan a través de sus terminales, del ambiente físico, económico y social, de la productividad que posea y de los agentes que operan en ellas, destacando en éste último a las aerolíneas.

general) y aeródromo de servicio particular. Asimismo, define cuándo un aeródromo de servicio al público es declarado aeródromo internacional.

¹² Parece un juego de palabras, pero es importante recordar que en los términos de la LA, los aeródromos de servicio al público incluyen a los aeropuertos, que son de servicio público y están sujetos a concesión, y a los aeródromos de servicio general, sujetos a permiso.

¹³ Ley de Aeropuertos, Artículo 2, fracción VI. Para ver las definiciones y alcances del servicio de transporte aéreo regular y no regular, se debe revisar el capítulo IV, sección segunda, artículos 18 al 23 de la LAC.

Como ocurría en México hasta 1998 en todo el SAM¹⁴, los aeropuertos en muchos países han sido operados por los gobiernos estatales o federales. Además, se considera que la infraestructura aeroportuaria es de utilidad pública, argumento que justificaba el régimen de propiedad del Estado. Sin embargo, debido a restricciones en el presupuesto y a cuestiones de eficiencia, se reconsideró este punto de vista ocasionando que hoy en día la participación del sector privado en la operación de los principales aeropuertos que conforman el SAM ha aumentado significativamente.

La regulación de tarifas al interior de la operación aeroportuaria carece de criterios que incentiven a la eficiencia, tanto de los aeropuertos como de las aerolíneas. La inercia que provocó que el gobierno controlara los aeropuertos y las aerolíneas, produjo que la conversión a mecanismos de mercado en la asignación de los recursos se ignorara en el proceso de privatización y se buscara únicamente maximizar la utilidad de los socios estratégicos que controlarían cada uno de los grupos de aeropuertos concesionados.

I.2.1 Servicios que ofrece el negocio aeroportuario

Para efectos de regulación, los servicios que se prestan en un aeropuerto se clasifican en tres categorías.¹⁵

A. Servicios Aeroportuarios: En México, los servicios aeroportuarios sólo pueden ser prestados por el concesionario o por un tercero que haya

¹⁴ Actualmente el Gobierno de México a través de ASA administra 19 aeropuertos de los 85 que conforman el SAM y participa en cinco sociedades comerciales en los aeropuertos de Toluca, Puebla, Querétaro, Cuernavaca y Tuxtla Gutiérrez, el resto de los aeropuertos los operan los gobiernos estatales y municipales, o fueron dados en concesión a los grupos aeroportuarios Ciudad de México (aún administrado por el Estado Mexicano), Sureste, Centro Norte y Pacífico. Estos cuatro grupos administran en conjunto 35 aeropuertos, incluido el AICM.

¹⁵ Esta clasificación se desprende del Artículo 48 de la Ley de Aeropuertos.

celebrado un contrato con dicho concesionario para proporcionar estos servicios. Estos servicios incluyen:

- a) el uso de pistas, calles de rodaje y plataformas para aterrizajes, despegues y estacionamientos de aeronaves,
- b) el uso de hangares, abordadores, autobuses e instalaciones para estacionamiento de automóviles,
- c) la prestación de servicios de seguridad, servicios de rescate y extinción de incendios, control de tráfico en tierra, iluminación y ayudas visuales,
- d) el uso general del espacio de la terminal y otra infraestructura por las aeronaves y por los pasajeros y carga, y
- e) el acceso al aeropuerto a terceros que proporcionan servicios complementarios (según se definen en la LA) y terceros que prestan servicio de transportación terrestre (tales como taxis).

B. Servicios Complementarios: Los servicios complementarios pueden ser prestados por concesionarios o permisionarios del servicio de transporte aéreo, por el concesionario del aeropuerto o por un tercero bajo contrato con alguno de los dos anteriores. Estos servicios incluyen: servicios de rampa y manejo de equipaje, documentación de pasajeros, y servicio de seguridad a las aeronaves, avituallamiento, limpieza, mantenimiento, reparación y suministro de combustible y actividades relacionadas que proporcionan servicio a los concesionarios o permisionarios del servicio de transporte aéreo.

C. Servicios Comerciales: Los servicios comerciales incluyen servicios que no son considerados esenciales para la operación de un aeropuerto o aeronave e incluyen el arrendamiento de espacio a comerciantes, restaurantes y bancos, así como publicidad.

I.3 Proceso de apertura a la inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano

Con la crisis financiera que sufrió el país en 1995, el Gobierno Federal buscó nuevas formulas para hacerse de recursos, por lo que aceleró el proceso de privatización de diversos sectores económicos del país, uno de estos sectores fueron los aeropuertos.

En 1995 el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), el Gobierno Federal estableció que se debería contar con una infraestructura adecuada, moderna, y eficiente en la red aeroportuaria del país, para lo cual era necesario abrir la participación del sector privado a la inversión en el sector aeroportuario.¹⁶

Como puntos fundamentales para poder instrumentar la privatización del SAM, el Gobierno Federal promulgó la LAC el 12 de mayo de 1995 y la LA el 22 de diciembre del mismo año, cuyo Reglamento no se expidió sino hasta el 17 de febrero del 2000, después de haberse adjudicado las concesiones, para amoldarlo a las necesidades y características de los grupos vencedores.

En el Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000 (parte integrante del PND) el Gobierno Federal se planteó la finalidad de propiciar la participación de inversionistas y operadores de calidad, capacidad y solvencia técnica, operativa, administrativa y financiera, respetando los derechos de los trabajadores conforme a las leyes aplicables y tratando de asegurar para el Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad oportunidad.

El 9 de febrero de 1998 se publicaron en el DOF los “Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Aeroportuario

¹⁶ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Plan Nacional de Desarrollo*, 1995-2000.

Mexicano”.¹⁷ En dicho texto se exponían los principios fundamentales del proceso de apertura a la inversión privada en los aeropuertos mexicanos, el cual debería ser equitativo, objetivo, transparente y expedito.

Transcurrida una década de iniciado el proceso de apertura a la inversión del sector privado en el SAM, es necesario evaluar si los objetivos planteados por el Gobierno Federal se han cumplido.

I.3.1 Estrategias para la apertura a la inversión

La estrategia de apertura a la inversión en el SAM incluida en los Lineamientos consistió en la conformación de grupos regionales de aeropuertos, los cuales fueron denominados “Grupos Aeroportuarios”, y en la participación del capital privado, principalmente a través de los mecanismos bursátiles propios de los mercados de valores nacional e internacional.

Después de analizar en su totalidad los aeropuertos que operaba ASA hasta 1998, la SCT consideró que 35 de esos aeropuertos eran viables para el proceso a la apertura a la inversión en el SAM, el principal argumento fue que dichos aeropuertos en principio no requerían de la aplicación de subsidios para su operación. La estrategia para los 23 restantes (que sí requerían un subsidio para su operación) no quedó definida en ese momento y ASA continuó con su operación (y continúa operándolos hasta ahora) y administración hasta en tanto la SCT definiera y aplicara un esquema respectivo.¹⁸

¹⁷ SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, *Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano*, México, 1998.

¹⁸ Actualmente la SCT ha definido la estrategia para el grupo de aeropuertos que conforman, lo que la propia Secretaría denominó, el Sistema Metropolitano de Aeropuertos, conformado por los aeropuertos de Toluca, Puebla, Querétaro y Cuernavaca, en los que se buscó la participación, principalmente de los Gobiernos Estatales en conjunto con el sector privado y con una participación minoritaria del Gobierno Federal a través de ASA.

Con base en los objetivos planteados por el Gobierno Federal, en la operatividad y eficiencia del sistema, así como en los resultados de diversas consultas realizadas con los diversos participantes de la industria, la SCT definió la integración de 35 aeropuertos en grupos regionales que, en principio, se conformaron de la siguiente manera:

- Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM), conformado por un aeropuerto,
- Grupo Aeroportuario del Centro Norte (GACN), conformado por 13 aeropuertos,
- Grupo Aeroportuario del Pacífico (GAP), conformado por 12 aeropuertos y
- Grupo Aeroportuario del Sureste (ASUR), conformado por 9 aeropuertos.

El esquema para la apertura a la inversión consistió en utilizar los procedimientos bursátiles propios del mercado de valores con el fin de promover una amplia gama de inversionistas en el capital de las empresas aeroportuarias.¹⁹ Se determinó que cada Grupo Aeroportuario contaría con un socio estratégico seleccionado mediante licitación pública.

La instrumentación de la estrategia de apertura a la inversión se llevó a cabo mediante una estructura corporativa como parte del Gobierno Federal, con las siguientes características:

¹⁹ Este procedimiento consistiría en que el Gobierno Federal enajenaría acciones representativas del capital social de las Sociedades Controladoras en una o varias ofertas públicas en los mercados de valores nacional e internacionales, conforme a las disposiciones legales aplicables.

- Se constituyó, por cada uno de los aeropuertos, una empresa de participación estatal mayoritaria, a cada una de las cuales, en los términos señalados en el artículo 14 de la LA, le fue otorgado el Título de Concesión del aeropuerto correspondiente, las cuales fueron nombradas “Sociedades Concesionarias”.²⁰
- El Gobierno Federal constituyó cuatro sociedades controladoras de aeropuertos, una para cada Grupo de Aeropuertos (que fueron llamadas “Sociedades Controladoras”) como empresas de participación estatal mayoritaria, las cuales se constituyeron como propietarias de las Sociedades Controladoras.²¹

I.3.2 Etapas del proceso de apertura a la inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano

Para cada Grupo de Aeropuertos, el proceso de apertura a la inversión se dividió en dos etapas:

En una primera etapa se seleccionó un socio estratégico, el cual aportaría a la Sociedad Controladora capacidad técnica y administrativa para administrar la operación de los aeropuertos.

²⁰ El primer párrafo del Artículo 14 de la LA establece que la SCT puede otorgar concesiones, sin sujetarse a licitación pública, a las entidades de la administración pública federal. Este ordenamiento jurídico pone en duda el carácter competitivo con el cual se otorgó la concesión para cada uno de los aeropuertos, pues con esto se evitó otorgar la concesión mediante una licitación en la que ganara el participante que ofreciera mejores condiciones tanto técnicas, de calidad en los servicios y que ofreciera las tarifas más competitivas.

²¹ El Derecho Mexicano, prevé la creación de sociedades controladoras en materia económica, llamadas HOLDING. Estas facilitan el manejo y control accionario de otras sociedades denominadas “subsidiarias” como Grupos Financieros que permiten manejar los títulos accionarios.

En la segunda etapa se realizó la enajenación, a través de los mercados de valores nacional e internacional, de los títulos representativos del capital social de la Sociedad Controladora, en una o varias colocaciones.

Etapa I, Selección del Socio Estratégico

En esta etapa el Gobierno Federal consideró importante la participación de una empresa, constituida bajo las leyes mexicanas, cuyos socios acreditaran práctica en el ámbito empresarial y laboral de México, y con comprobada capacidad técnica, administrativa y financiera, así como reconocimiento internacional en el desarrollo de actividades aeroportuarias y comerciales, que complementara con su experiencia y conocimientos al grupo directivo, durante el proceso de maduración de dicha sociedad, a esta empresa se le denominó “Socio Estratégico”.

El proceso de selección del Socio Estratégico se llevó a cabo mediante licitación pública. Para cada Sociedad Controladora se seleccionó en forma independiente a un Socio Estratégico.

El Socio Estratégico participa de dos formas en las Sociedades Controladoras:

- i. Participación Accionaria, mediante la participación en el capital social de la Sociedad Controladora. La participación accionaria del Socio Estratégico se conformó por tres paquetes: a) la adquisición obligatoria de acciones que representen el 10% del capital social; b) podría adquirir hasta un 5% adicional del capital social, conjuntamente con el paquete anterior y c) La opción de adquirir acciones que representen un 5% adicional del capital social. Esta opción podrían ejercerla en forma

gradual a partir del quinto año de la fecha de adquisición del primer paquete.²²

- ii. Participación en la operación y administración de la misma.

Etapa II, Venta del Capital Social

Una vez que las Sociedades Controladoras contaron con una trayectoria de administración profesional independiente y cuando existieron las condiciones favorables en los mercados financieros, se procedió a realizar ofertas públicas del capital social de cada una de estas sociedades en los mercados de capital nacional e internacional.

I.3.3 Lineamientos generales para la apertura a la inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano

Durante la década de los años noventas, la operación y administración de los aeropuertos en el mundo experimentó cambios significativos. La participación de la inversión privada en este sector vino ocupando espacios cada vez más importantes para modernizar y mejorar la eficiencia de la infraestructura, y atender con seguridad, calidad y oportunidad el creciente número de pasajeros así como

²² De esta forma, el Socio Estratégico tiene la opción de adquirir hasta el 20% del capital social de la Sociedad Controladora. Sin embargo, en los mismos lineamientos se establecen límites a la participación accionaria en el sentido que, ningún accionista puede ser titular de más del 15% del capital de la Sociedad Controladora, por lo que el 5% que adquiera con la opción c) debe enajenarlo en el momento de su ejercicio.

Adicionalmente se establece que el Socio Estratégico tiene derechos corporativos plenos únicamente por el 10% del capital de la Sociedad. En este sentido, resulta criticable que un accionista que posea el 10% del capital social de la Sociedad Controladora tenga pleno derecho en las decisiones corporativas de los grupos de aeropuertos, a los que se les otorgó una concesión para explotar y operar un grupo de aeropuertos por un periodo de 50 años, la cual puede ser prorrogable hasta por otro período de 50 años.

para hacer frente al crecimiento de la demanda de transporte aéreo de mercancías.

En México, durante esa década se diseñó una estrategia de cambio estructural orientada a ampliar, conservar y modernizar la infraestructura del transporte para impulsar el crecimiento. En este contexto, y reconociendo la importancia del desarrollo del transporte aéreo y su evolución futura, el Gobierno Federal determinó la necesidad de la consolidación y modernización de la infraestructura aeroportuaria, con la participación de la inversión privada.²³

Para cumplir con este objetivo, se actualizó y definió el marco jurídico aplicable a los aeropuertos, el cual, al tiempo que fortalece la rectoría del Estado, busca establecer las bases claras para fomentar la participación privada en el sector, bajo condiciones de transparencia y certidumbre jurídica.

Con la publicación de los Lineamientos se dio inicio formal al proceso de apertura a la inversión en el SAM y se establecieron los principios que lo regirían, buscando que éste fuera objetivo y transparente, además de garantizar seguridad jurídica para los operadores, inversionistas y usuarios.

I.4 Estructura actual del Sistema Aeroportuario Mexicano

Actualmente existen 1340 Aeródromos civiles en el país de los cuales 85 cuentan con las características necesarias para constituirse como Aeropuertos, 59 de ellos son internacionales y 26 nacionales.

²³ Objetivo del sector Comunicaciones y Transportes señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

I.4.1 Aeropuertos y Servicios Auxiliares

ASA es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal creado en junio de 1965, con las características de patrimonio y personalidad jurídica propia, encargada de prestar los servicios en tierra de;

- a) Conservación, modernización y ampliación de los Aeropuertos
- b) Revisión de pasajeros y equipaje
- c) Renta de locales comerciales en terminales de Aeropuertos
- d) Servicios de combustibles
- e) Servicios de apoyo en tierra (actualmente concesionados a Seat)
- f) Servicios de estacionamientos de automóviles
- g) Cuerpo de rescate y extinción de incendios

Actualmente ASA participa en la administración de 24 aeropuertos, de los cuales, 19 son operados en forma exclusiva: Campeche, Ciudad del Carmen, Ciudad Obregón, Ciudad Victoria, Chetumal, Colima, Guaymas, Loreto, Matamoros, Nogales, Nuevo Laredo, Palenque, Poza Rica, Puerto Escondido, San Cristóbal, Tamián, Tehuacán, Tepic y Uruapan.

En los Aeropuertos de Puebla, Querétaro, Toluca, Cuernavaca y Tuxtla Gutiérrez (Ángel Albino Corzo), ASA participa en sociedad con los Gobiernos Estatales y el sector privado.

En el 2009, la red de aeropuertos de ASA proporcionó servicios a un total de 1.6 millones de pasajeros, cifra menor en 7.5% a la de 2008, esta disminución se debió, en parte, por caídas en el tráfico de pasajeros de casi todos los aeropuertos de la Red de ASA, excepto por el aeropuerto de Cd. Obregón, Guaymas, Poza Rica y Puerto Escondido con 11.9%, 7.0%, 11.8% y 3.9%, respectivamente. El aeropuerto con más servicios de pasajeros fue el de Cd. Del Carmen con 33.9% del total de pasajeros, seguido por el aeropuerto de Cd. Obregón que representó el 11.4% de los servicios de pasajeros.

Red de Aeropuertos de ASA

Total de Pasajeros (miles)

	2006	2007	2008	2009
Corporativo Norte				
Cd. Obregón	143	164	168	188
Uruapan	140	135	111	107
Colima	91	142	103	44
Tepic	86	123	92	45
Nuevo Laredo	95	93	89	115
Loreto	66	78	66	41
Cd. Victoria	40	66	65	66
Matamoros	48	52	51	46
Guaymas	36	37	39	42
Nogales	6	8	4	4
Tamuín	2	3	3	2
Corporativo Sur				
Cd. Del Carmen	454	567	587	559
Chetumal	85	112	121	105
Poza Rica	70	81	107	119
Campeche	70	90	100	90
Pto. Escondido	62	68	69	72
Tehuacán	3	4	3	3
Palenque	2	2	2	2
San Cristobal de las C.	1	1	2	1
Total	1,499	1,824	1,782	1,649

En 2009, el tráfico de pasajeros de los aeropuertos en Sociedad con ASA se ubicó en 3.6 millones, cifra 35.0% mayor a la registrada el año anterior; de los 5 aeropuertos que están en Sociedad con ASA, el del Toluca participó con el 56.4% del total de pasajeros, seguido por el aeropuerto de Chapa de Corzo con una participación del 14.4%.

Aeropuertos en Sociedad con ASA

Total de Pasajeros (miles)

	2006	2007	2008	2009
Toluca	1,627	3,300	3,950	2,490
Chiapa de Corzo	270	705	788	663
Puebla	175	429	530	345
Querétaro	88	243	209	112
Cuernavaca	29	133	86	4
Total	2,189	4,810	5,563	3,614

El volumen de operaciones realizadas por la Red de ASA, en 2009, se ubicó en 160 mil operaciones, esta cifra es menor en 4.0% respecto a 2008, esta caída se debió, en parte, a un menor tráfico de pasajeros en casi todos los aeropuertos de la Red de ASA, excepto por, Cd. Obregon, Gauymas, Nuevo Laredo, Cd. Del Carmen y Tehuacán. El aeropuerto de Cd. Del Carmen participó con el 35.3% del total de operaciones seguido por el aeropuerto de Cd. Obregón con 10.4%.

Red de Aeropuertos de ASA				
Total de Operaciones (miles)				
	2006	2007	2008	2009
Corporativo Norte				
Cd. Obregón	14	16	16	17
Tepic	10	9	10	8
Cd. Victoria	7	9	9	10
Guaymas	7	8	8	9
Uruapan	7	7	7	7
Colima	5	7	7	5
Loreto	7	8	7	5
Nuevo Laredo	4	4	4	5
Matamoros	3	4	4	3
Nogales	2	3	2	2
Tamuín	1	2	2	2
Corporativo Sur				
Cd. Del Carr	47	57	56	57
Poza Rica	10	12	11	11
Chetumal	6	6	7	6
Pto. Escondi	5	6	6	6
Campeche	4	6	5	5
San Cristoba	2	3	3	0
Palenque	1	1	1	1
Tehuacán	0	0	0	2
Total	142	168	167	160

En 2009, el total de operaciones realizadas por los aeropuertos en sociedad con ASA fueron de 0.13 millones, cifra 18.6% menor a la registrada el año anterior. El aeropuerto con mayor volumen de operaciones fue el de Toluca que participó con el 57.1% del total de operaciones.

En 2009, el consumo de combustible total fue de 3,214.0 millones de litros, lo que equivale a una disminución de -14.9% respecto a 2008, donde el consumo

de turbosina representó el 99.1% del total de combustible suministrado, mientras que el 0.9% representó el gas avión.

El aeropuerto con más volumen suministrado de combustible es el AICM con 1,263 millones de litros y representó el 39.3% del total de combustible, seguido por el aeropuerto de Cancún con 498 millones de litros.

Suministro de combustible (millones de litros)

Año	Turbosina	Gasavión	Total
2006	3,255	27	3,282
2007	3,927	29	3,957
2008	3,746	29	3,774
2009	3,186	27	3,214

Suministro de Combustible por Principales Estaciones

	2006	2007	2008	2009
AICM	1,184	1,324	1,320	1,263
Cancún	482	589	622	498
Guadalajara	290	354	298	239
Monterrey	180	228	208	149
Mérida	46	64	55	48
Tijuana	166	222	177	143
Toluca	91	128	147	121
Puerto Vallart	105	118	116	91
Hermosillo	47	56	48	41
Los Cabos	94	104	103	90

En 2009, los ingresos de ASA fueron de 20.0 mp en términos reales, cifra 37.8% menor a la de 2008. Cabe señalar que los ingresos están integrados por la venta de combustibles los cuales presentaron una caída del 40.0% a tasa anual y por ingresos por servicios aeroportuarios que aumentaron 22.6% respecto al año anterior. Cabe señalar que los ingresos por la venta de combustibles representaron en 2009 el 93.0% del total de los ingresos de ASA.

Los costos y gastos de administración, en 2009, se ubicaron en 19.4 mp, cifra 40.4% menor a la registrada en 2008, esta caída fue derivada de la caída en el

costo de los combustibles y en los gastos de administración de -41.0% y -31.1%, respectivamente.

La utilidad de operación, en 2009, fue positiva en 590.9 mp, la cual contrasta con la utilidad negativa de -438.2 mp en 2008.

Dado lo anterior, en 2009, la utilidad neta del año fue de 653.4 mp, cifra que contrasta con la pérdida en 78.4 mp de 2008, la cual fue negativa.

AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES, ASA				
ESTADO DE RESULTADOS (a precios de diciembre de 2009)				
	2009	2008	2007	2006
Miles de pesos				
VENTA DE COMBUSTIBLES	18,626,008	31,030,200	26,385,725	22,283,757
INGRESOS POR SERVICIOS AEROPORTUARIOS Y OTROS	1,402,094	1,143,944	1,229,236	1,204,680
TOTAL DE INGRESOS	20,028,102	32,174,144	27,614,961	23,488,436
COSTO DE COMBUSTIBLES	18,003,359	30,501,039	25,607,681	21,681,316
GASTOS DE ADMINISTRACIÓN	1,433,816	2,080,635	1,557,354	1,578,169
TOTAL DE COSTOS Y GASTOS DE OPERACIÓN	19,437,174	32,612,414	27,199,286	23,259,486
UTILIDAD DE OPERACIÓN	590,928	-438,270	415,675	228,951
UTILIDAD NETA DEL AÑO	653,464.6	-78,402.2	524,921.5	278,343.2

La capacidad de pago en el corto plazo de ASA para cubrir su deuda sólo con los activos es de 1.0 veces, es decir que puede pagar 1.0 peso con sus activos por cada peso de deuda en un plazo menor a una año.

Por otra parte, la razón que mide la eficiencia con la que la empresa utiliza sus activos para generar ingresos indica que por cada peso invertido en activos se generaron ingresos por 1.5 pesos.

La proporción con que los activos han sido financiados con deuda indica que cada peso en activos fue financiado con 0.45 ctvs de deuda.

La rentabilidad de la empresa medida a través del margen de la utilidad bruta señala que 0.10 ctvs de cada peso de ingresos quedan después que la empresa ha pagado todos sus productos.

El margen de utilidad operativa señala que se pierden 0.03 ctvs por cada peso de ingresos después de descontar todos los costos y gastos de administración.

Los rendimientos sobre los activos, es decir, la utilidad que genera la inversión en los activos fue de 0.05 ctvs por cada peso invertido en activos.

Grupos Aeroportuarios

En mayo de 1998, se constituyeron legalmente cuatro sociedades controladoras (concesionarias de 35 aeropuertos) como empresas de participación estatal mayoritaria, denominadas:²⁴

Grupo Aeroportuario del Sureste, S.A. de C.V.

Grupo Aeroportuario del Pacífico, S.A. de C.V,

Grupo Aeroportuario del Centro Norte, S.A. de C.V.

Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.

I.4.2 Grupo Aeroportuario del Sureste

ASUR es una sociedad anónima bursátil de capital variable, constituido el 1° de abril de 1998. En diciembre de 1998 se vendió 15 por ciento del capital accionario de ASUR por 1,165.1 millones de pesos (equivalente a 120 millones de

²⁴ Como se mencionó anteriormente, el Derecho Mexicano, prevé la creación de sociedades controladoras en materia económica, llamadas HOLDING. Éstas facilitan el manejo y control accionario de otras sociedades denominadas “subsidiarias” como Grupos Financieros que permiten manejar los títulos accionarios.

dólares). La colocación del restante 85 por ciento se realizó en dos etapas, 74 por ciento en septiembre de 2000 y 11 por ciento en marzo de 2005.

ASUR es una compañía dedicada a la administración, operación, prestación de servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales, construcción y/o explotación de aeródromos civiles, en términos de la LA y su Reglamento. ASUR contó con 830 empleados al final del año 2009.

En el 2009, ASUR contaba con 300 millones de acciones, además de que cotiza en la Bolsa de Valores de Nueva York (NYSE).

ASUR tiene la concesión para operar los aeropuertos de: Tapachula, Bahías de Huatulco, Oaxaca, Cancún, Cozumel, Villahermosa, Veracruz, Mérida y Minatitlán.

En 2009, ASUR proporcionó servicios a un total de 15.5 millones de pasajeros, cifra 12.5% menor a la de 2008, del total de pasajeros el 56.5% fueron internacionales.

Grupo Aeroportuario del Sureste (ASUR)
Total de Pasajeros (miles)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Cancún	9,905	9,314	8,958	11,361	12,666	11,192
Mérida	946	1,027	917	1,274	1,287	1,066
Cozumel	569	490	351	516	530	440
Villahermosa	672	725	664	860	967	770
Oaxaca	543	571	473	521	604	532
Veracruz	555	591	663	986	990	863
Huatulco	275	314	354	377	367	389
Tapachula	197	194	173	192	243	194
Minatitlán	132	149	161	192	162	150
Total	13,794	13,374	12,713	16,280	17,817	15,597

Elaborado con datos de ASA

El Aeropuerto Internacional de Cancún representó el 71.8% del tráfico total de pasajeros de ASUR en 2009, por lo que es el aeropuerto más importante para este Grupo Aeroportuario. Por otro lado, el movimiento de pasajeros del aeropuerto de Cancún está integrado por el 28.0% de pasajeros nacionales y 72.0% de pasajeros internacionales.

Grupo Aeroportuario del Sureste (ASUR)
Pasajeros Nacional e Internacional 2009 (miles)

	Nacional	Internacional	Total
Cancún	3,112	8,080	11,192
Mérida	973	94	1,066
Cozumel	57	383	440
Villahermosa	721	50	770
Oaxaca	470	63	532
Veracruz	796	67	863
Huatulco	324	65	389
Tapachula	190	4	194
Minatitlán	146	4	150
Total	6,788	8,809	15,597

Elaborado con datos de ASA

El volumen de operaciones realizadas en 2009 fueron de 246.5 mil operaciones y fueron 8.7% menor a las realizadas el año anterior. Al igual que en el caso del tráfico de pasajeros, el Aeropuerto Internacional de Cancún es el que mayor participación tiene, dado que en el 2009 participó con 45.0% del total de operaciones realizadas por el Grupo Aeroportuario.

Grupo Aeroportuario del Sureste (ASUR)
Operaciones (miles)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Cancún	96	94	89	114	121	110.9
Mérida	27	25	23	35	33	28.6
Cozumel	14	13	11	14	16	16.3
Villahermosa	22	20	19	27	25	20.5
Oaxaca	17	18	15	16	18	17.2
Veracruz	21	21	22	32	31	30.7
Huatulco	6	7	7	7	7	7.0
Tapachula	7	6	6	7	10	8.4
Minatitlán	6	6	7	10	8	6.9
Total	216	210	200	262	270	246.5

Elaborado con datos de ASA

En el 2009, los ingresos obtenidos se ubicaron en 2,837.8 millones de pesos (mp) en términos reales, cifra 1.2% mayor a la registrada en el 2008. Los ingresos están integrados por: servicios aeronáuticos (aquellos generados por cuotas a pasajeros, cuotas por aterrizaje, cuotas por estacionamiento de aeronaves, cuotas por servicios de seguridad en los aeropuertos y cuotas por el servicio de abordadores), los cuales cayeron 2.8%; y los servicios no aeronáuticos (generados por el arrendamiento de espacio en los aeropuertos, tarifas de acceso cobradas a terceros que proporcionan servicios en los aeropuertos y otras fuentes de ingresos diversas) que crecieron 2.0%.

GRUPO AEROPORTUARIO DEL SURESTE					
ESTADOS DE RESULTADOS ESTADOS DE RESULTADOS (a precios de diciembre de 2009)					
	2009	2008	2007	2006	2005
Miles de pesos					
SERVICIOS AERONÁUTICOS	1,851,314	1,904,998	1,890,950	1,647,594	1,577,295
SERVICIOS NO AERONÁUTICOS	986,575	966,899	894,941	675,530	650,889
TOTAL DE INGRESOS	2,837,889	2,871,897	2,785,891	2,323,124	2,228,184
COSTO DE SERVICIOS	714,698	734,220	743,642	665,275	602,436
ASISTENCIA TÉCNICA	93,822	94,698	91,945	73,707	71,721
DERECHO DE USO DE ACTIVOS CONCESIONADOS	136,456	140,257	139,294	116,007	111,409
GASTOS GENERALES Y DE ADMINISTRACIÓN	110,308	103,466	104,019	101,156	110,907
DEPRECIACIÓN Y AMORTIZACIÓN	570,542	545,170	540,821	506,124	468,653
TOTAL DE COSTOS Y GASTOS DE OPERACIÓN	1,625,825	1,617,810	1,619,721	1,462,269	1,365,126
UTILIDAD DE OPERACIÓN	1,212,064	1,254,087	1,166,170	860,855	863,058
INTERESES GANADOS	39,734	124,579	106,482	103,322	106,689
UTILIDAD EN CAMBIOS	-19,144	33,369	1,612	4,106	-16,786
PERDIDA DE POSICIÓN MONETARIA	-2,323	0	-92,950	-91,642	-66,234
RESULTADO INTEGRAL DE FINANCIAMIENTO	18,268	157,948	15,144	15,786	24,558
PARTIDAS NO ORDINARIAS	-13,943	-8,822	-2,385	-16,242	-9,678
UTILIDAD ANTES DE IMPUESTOS	1,216,389	1,403,213	1,178,929	860,399	877,938
IMPUESTO AL ACTIVO	0	452,047	656,568	312,432	269,893
UTILIDAD NETA DEL AÑO	722,717	951,166	522,361	547,967	608,045
UTILIDAD POR ACCIÓN BÁSICA*	0.2	3.5	1.7	1.8	2.0

* cifras en pesos.

En 2009, la utilidad de la operación disminuyó 3.4%, sin embargo, es la primer caída desde 2005 que fue de -0.3%.

En 2009, la utilidad de la operación disminuyó 3.4%, sin embargo, es la primer caída desde 2005 que fue de -0.3%. El resultado integral de financiamiento fue de 18.2 mp, compuesto por los intereses ganados, pérdida en el tipo de cambio y en posición monetaria. Este resultado contrasta con el de 2008, el cual fue de 157.9 mp. La utilidad antes de impuestos se ubicó en 1,216.3 mp, cifra

13.3% menor a tasa anual, la cual contrasta con el crecimiento de 19.0% correspondiente a 2008.

Dado todo lo anterior, la utilidad neta de 2009 fue de 722.7 mp, cifra que contrasta con los 951.6 mp en 2008. Por último, las utilidades por acción fueron de 0.2 ctvs cifra que contrasta con la utilidad por acción de 2008 que fue de 3.5 pesos.

Al analizar los estados financieros del ASUR, se observa que la empresa es rentable dado que sus utilidades han crecido significativamente.

Para los siguientes años el grupo aeroportuario señala algunos factores de riesgo a considerar: los precios internacionales del petróleo que afectarían la demanda del transporte aéreo; el incremento en las medidas de seguridad derivado de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, lo que ha resultado en incremento de los costos; depende en gran medida de las operaciones de la Ciudad de México: el sistema de regulación tarifaria aplicable con tarifas máximas para cada aeropuerto lo que no garantiza que se reflejen utilidades; el ajuste de precios máximos y compromisos de inversión en caso de tener la concesión para construir el aeropuerto de la Riviera Maya, entre otros.

I.4.3 Grupo Aeroportuario del Centro Norte

En cuanto al GACN, el 15 por ciento de las acciones se colocó en junio del año 2000, pagando el Socio Estratégico 864 millones de pesos (equivalentes a 88 millones al tipo de cambio promedio de junio de 2000). El acuerdo con el Socio Estratégico incluía una opción de compra de 36 por ciento adicional si en cuatro años no se colocaba al menos dicho porcentaje en el mercado. La opción se ejerció en diciembre de 2005. En noviembre de 2006 la empresa se inscribe en el mercado de valores y colocó entre el público inversionista el resto de las acciones (48 por ciento).

En el 2009, GACN contó con 400.0 millones de acciones, además cotiza en la Bolsa Mexicana de Valores y en la Bolsa de Nueva York (NYSE).

Este Grupo Aeroportuario tiene la concesión para operar los aeropuertos de: Torreón, Chihuahua, Ciudad Juárez, Durango, Acapulco, Zihuatanejo, Monterrey, San Luis Potosí, Culiacán, Mazatlán, Reynosa, Tampico y Zacatecas todos con categoría de internacionales. Cada una de las concesiones tiene una vigencia de 50 años a partir del 1º de noviembre de 1998.

En 2009, el total de pasajeros del GACN se ubicó en 11.5 millones de pasajeros, cifra 18.1% menor a la registrada en 2008. Del total de pasajeros, el 84.3% son nacionales y el resto internacionales.

Grupor Aeroportuario del Centro-Norte						
Pasajeros (miles)						
	2009	2008	2007	2006	2005	2004
Monterrey	5,200	6,586	6,560	4,815	4,659	4,206
Culiacán	1,063	1,099	1,138	763	769	663
Acapulco	839	1,088	1,057	918	880	821
Ciudad Juárez	631	903	909	642	612	573
Chihuahua	745	834	855	605	598	556
Mazatlán	744	834	905	753	804	737
Zihuatanejo	545	644	675	629	616	608
Tampico	470	582	580	442	402	339
Torreón	394	481	522	369	374	355
Zacatecas	252	267	277	309	297	237
San Luis Potosí	207	261	264	209	234	190
Reynosa	215	247	191	125	146	147
Durango	213	233	279	214	215	210
Total	11,518	14,061	14,212	10,795	10,606	9,641

Elaborado con datos de ASA

En 2009, el aeropuerto de Internacional de Monterrey tuvo el 45.1% del total de pasajeros, por lo que es el aeropuerto más importante de GACN.

En 2009, el volumen de operaciones realizadas por el GACN fueron de 327.0 mil operaciones, cifra 15.6% menor respecto a 2008, donde también el aeropuerto de Monterrey es el más importante y participa con el 26.1%, seguido de Culiacán con 11.9%.

Grupor Aeroportuario del Centro-Norte

	Operaciones (miles)					
	2009	2008	2007	2006	2005	2004
Monterrey	85	110	117	94	94	94
Culiacán	39	44	62	54	51	48
Chihuahua	34	36	38	30	37	36
Acapulco	27	30	32	27	26	24
Mazatlán	24	26	25	22	24	21
Tampico	21	24	28	21	21	20
Torreón	16	23	25	19	22	22
San Luis Potosí	20	22	24	20	22	20
Ciudad Juárez	15	21	24	18	20	18
Durango	16	16	17	14	16	15
Zihuatanejo	14	15	16	15	14	15
Reynosa	8	10	9	7	7	6
Zacatecas	9	9	9	10	9	9
Total	327	387	426	352	362	348

Elaborado con datos de ASA

En 2009, los ingresos totales obtenidos se ubicaron en 1,718.6 mp en términos reales, cifra 4.6% menor a la registrada en 2008.

Los ingresos por servicios aeroportuarios (TUA, tarifas de aterrizaje basadas en el peso y hora de llegada de cada aeronave, tarifas de estacionamiento en plataforma, tarifas de uso de aerocares y pasillos telescópicos, y tarifas de revisión de pasajeros y su equipaje de mano, principalmente), cayeron 5.6% a tasa anual, mientras que los ingresos de servicios no aeronáuticos (tarifas de estacionamiento de vehículos, arrendamiento de locales comerciales, publicidad, taxis y otros tipos de transporte terrestre, entre otros) presentaron un crecimiento de 0.5% a tasa anual.

GRUPO AEROPORTUARIO CENTRO NORTE
ESTADOS DE RESULTADOS (a precios de diciembre de 2009)

Miles de pesos	2009	2008	2007	2006
INGRESOS				
SERVICIOS AERONÁUTICOS	1,383,936	1,465,714	1,549,827	1,370,968
SERVICIOS NO AERONÁUTICOS	334,719	336,503	347,526	316,343
TOTAL DE INGRESOS	1,718,655	1,802,217	1,897,353	1,687,311
COSTO DE SERVICIOS	414,888	415,843	420,777	397,465
GASTOS GENERALES Y DE ADMINISTRACIÓN	290,724	288,506	256,730	237,475
ASISTENCIA TÉCNICA	46,866	50,396	57,416	49,541
DERECHO DE USO DE ACTIVOS CONCESIONADOS	85,880	92,121	98,307	84,635
DEPRECIACIÓN Y AMORTIZACIÓN	373,309	332,369	336,202	292,096
TOTAL DE COSTOS Y GASTOS DE OPERACIÓN	1,211,668	1,179,234 ▲	1,169,432 ▲	1,061,212
UTILIDAD DE LA OPERACIÓN	506,987	622,983	727,921	626,099
OTROS INGRESOS	9,110	94,976	-7,584	-30,679
INGRESOS POR INTERESES	-23,741	57,250	126,660	133,449
UTILIDAD CAMBIARIA	3,688	-67,629	11,905	12,446
PÉRDIDA POR POSICIÓN MONETARIA	0	0	-42,347	-75,567
RESULTADO INTEGRAL DE FINANCIAMIENTO	-20,053	-10,378 ▲	96,218 ▲	70,328
UTILIDAD ANTES DE IMPUESTOS	496,043	707,581	816,555	665,748
IMPUESTO SOBRE LA RENTA CAUSADO	0	163,596	187,248	112,784
IMPUESTO SOBRE LA RENTA DIFERIDO	0	-30,426	-475,744	83,727
IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA UNICA CAUSADO	0	4,881		
IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA UNICA DIFERIDO	0	78,477	1,073,859	
UTILIDAD NETA	425,544	491,053	31,192	469,237
UTILIDAD POR ACCIÓN BÁSICA*	1.19	1.37	0.08	1.19

* cifras en pesos.

El costo de los servicios disminuyó 0.2% a tasa anual y el total de costos y gastos de operación creció 2.8% respecto a 2008, derivado de un incremento en los gastos de depreciación de 12.3%, principalmente.

La utilidad de operación, en 2009, disminuyó 18.6%, respecto a 2008, derivado de la caída en los ingresos y al aumento en los costos y gastos de administración.

En 2009, el resultado integral de financiamiento presentó una pérdida de -20.0 mp cifra que contrasta con los -10.3mp de 2008.

En 2009, la utilidad antes de impuestos se ubicó en 496.0 mp, cifra -29.9% menor a la registrada en 2008. La utilidad neta de GACN fue de 425.5 mp, cifra

13.3% menor a la registrada el año anterior. La utilidad por acción fue de 1.19 pesos por acción, cifra 13.3% menor a la registrada en 2008.

Al analizar de los estados financieros del GACN, la empresa es rentable dado que sus utilidades han sido positivas y han crecido a pesar de la disminución en los ingresos provocados por un menor tráfico de pasajeros y menor volumen de operaciones en 2009.

GACN depende también de la economía de Estados Unidos y México. En 2008, aproximadamente el 80.0% de los pasajeros internacionales llegaron o salieron en vuelos originados o con destino a Estados Unidos, y aproximadamente el 16.0% de los ingresos en 2009 derivaron del TUA de salidas o llegadas en Estados Unidos. Similarmente, en 2009, aproximadamente el 84.3% de los pasajeros viajan en vuelos nacionales.

El grupo aeroportuario señala los siguientes factores de riesgo a considerar: los precios internacionales del petróleo que afectarían la demanda del transporte aéreo; el incremento en las medidas de seguridad derivado de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, lo que ha resultado en incremento de los costos; el sistema de regulación tarifaria aplicable con tarifas máximas para cada aeropuerto lo que no garantiza que se reflejen utilidades, altos índices de crimen en México pueden afectar negativamente a la empresa, entre otros.

I.4.4 Grupo Aeroportuario del Pacífico

La participación del Socio Estratégico del GAP se adjudicó en agosto de 1999, mientras que el 85 por ciento restante se colocó entre el público inversionista en febrero de 2006. El precio pagado por el Socio Estratégico por el 15% de las acciones del GAP ascendió a 2,453 millones de pesos (equivalentes a 261 millones de dólares al tipo de cambio de agosto de 1999). En el 2008, el GAP contó con 561 millones de acciones, además cotiza en la Bolsa Mexicana de Valores y en la Bolsa de Nueva York (NYSE).

El GAP tiene la concesión para operar los aeropuertos de: Aguascalientes, Mexicali, Tijuana, La Paz, San José del Cabo, Manzanillo, Bajío, Guadalajara, Puerto Vallarta, Morelia, Los Mochis y Hermosillo todos con la categoría de internacionales. Cada una de las concesiones tiene una vigencia de 50 años a partir del 1° de noviembre de 1998. A finales de diciembre de 2009 contaba con 1037 empleados.

En el 2009, el GAP proporcionó servicios a un total de 19.2 millones de pasajeros, cifra 13.3% menor a la registra en 2008; del total de pasajeros el 65.7% corresponden a pasajeros nacionales, mientras que el 34.3% fueron pasajeros internacionales.

Grupor Aeroportuario del Pacífico				
Pasajeros (miles)				
	2009	2008	2007	2006
Guadalajara	6,453	7,193	7,333	5,824
Tijuana	3,407	3,969	4,740	3,440
Puerto Vallarta	2,645	3,281	3,139	2,747
Los Cabos	2,620	2,989	2,901	2,515
Hermosillo	1,174	1,285	1,338	1,058
Guanajuato	886	1,103	1,274	1,065
Mexicallí	471	534	608	464
Morelia	448	524	599	558
La Paz	513	520	630	410
Aguascalientes	285	422	464	358
Manzanillo	178	223	226	215
Los Mochis	206	214	290	187
Total	19,287	22,256	23,542	18,840

Elaborado con datos de ASA

En el 2009, el aeropuerto de Guadalajara participó con el 32.5% del tráfico de pasajeros, seguido por los aeropuertos de Tijuana, Puerto Vallarta y Los Cabos con 17.7%, 13.7% y 13.6%, respectivamente.

El volumen de operaciones realizadas en el 2009 fue de 405.0 mil, cifra 12.9% menor a las realizadas en el año anterior. Al igual que en el caso de los pasajeros el Aeropuerto de Guadalajara es el que mayor participación tiene, de

32.5%, seguido por los aeropuertos de Tijuana, Puerto Vallarta, y Hermosillo con 11.2%, 10.3% y 10.7% respectivamente.

Grupor Aeroportuario del Pacifico
Operaciones por Tipo de Aviación (miles)

	2007	2008	2009
Comercial	403,962	355,985	301,179
Charter	18,786	19,623	16,569
General	86,213	89,466	87,259
Total	508,961	465,074	405,007

Elaborado con datos de ASA

En el 2009, los ingresos totales obtenidos se ubicaron en 2,960.2 mp en términos reales, cifra 6.4% menor a la registrada en 2008. Lo anterior derivado, principalmente, de que los ingresos por servicios aeronáuticos disminuyeron -8.1% y los ingresos por servicios no aeronáuticos crecieron 0.1% a tasa anual.

Los costos de los servicios cayeron -8.8% respecto a 2008, por lo que el total de costos y gastos de operación disminuyeron -3.4% a tasa anual.

Por lo anterior, la utilidad de operación en 2009 disminuyó -10.4% a tasa anual.

En 2009, el resultado integral de financiamiento fue de 52.7 mp, integrado por intereses ganados, pérdida en cambios excepto por que no se tuvieron pérdidas en posición monetaria. Este resultado contrasta con el de 2008, el cual fue de 194.7 mp.

La utilidad antes de impuestos presentó una disminución de 19.8% en 2009 respecto al año anterior ubicándose en 1,214.8 mp..

En 2009, la utilidad neta del año se ubicó en 1,087.0 mp, cifra 22.2% mayor respecto a 2008; mientras que las utilidades por acción fueron de 2.14 pesos, cifra 21.9% menor a la de 2008.

GRUPO AEROPORTUARIO DEL PACÍFICO				
ESTADO DE RESULTADOS (a precios de diciembre de 2009)				
Miles de pesos	2009	2008	2007	2006
INGRESOS				
SERVICIOS AERONÁUTICOS	2,299,599	2,503,466	2,812,869	2,480,210
SERVICIOS NO AERONÁUTICOS	660,695	660,341	664,455	565,983
TOTAL DE INGRESOS	2,960,294	3,163,807	3,477,324	3,046,193
COSTO DE SERVICIOS	787,887	863,488	839,119	759,747
ASISTENCIA TÉCNICA	101,256	107,152	125,857	109,277
DERECHO DE USO DE ACTIVOS CONCESIONADOS	147,285	157,278	172,846	151,333
DEPRECIACIÓN Y AMORTIZACIÓN	751,199	723,480	754,097	744,137
TOTAL DE COSTOS Y GASTOS DE OPERACIÓN	1,787,627	1,851,398	1,891,919	1,764,494
UTILIDAD DE LA OPERACIÓN	1,172,667	1,312,409	1,585,405	1,281,699
INGRESO POR INTERESES	167,982	147,796	172,882	77,957
GASTO POR INTERESES	-68,486	-52,130	-20,076	
UTILIDAD EN CAMBIOS	-23,700	83,747	-2,078	5,551
PÉRDIDA POR POSICIÓN MONETARIA	0	0	-59,117	-55,169
GANANCIA EN DERIVADOS IMPLICITOS	-23,040	15,338	5,732	1,850
RESULTADO INTEGRAL DE FINANCIAMIENTO	52,757	194,751	97,343	30,189
UTILIDAD ANTES DE IMPUESTOS	1,214,811	1,513,996	1,680,396	1,312,133
UTILIDAD NETA DEL AÑO	1,087,093	1,396,513	1,402,819	928,025
UTILIDAD POR ACCIÓN BÁSICA*	2.14	2.74	2.50	1.64

* cifras en pesos.

Al analizar los estados financieros del GAP, la empresa es rentable dado que sus utilidades han sido positivas, a pesar de la disminución en los ingresos provocada por un menor tráfico de pasajeros y menor volumen de operaciones en 2008.

El GAP depende, en gran parte, del volumen del tráfico aéreo de pasajeros nacionales, 65.7% de los pasajeros son nacionales, por lo que la situación económica en México tiene efectos positivos o negativos en la empresa.

El grupo aeroportuario señala algunos factores de riesgo a considerar: los precios internacionales del petróleo que afectarían la demanda del transporte aéreo; el incremento en las medidas de seguridad derivado de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, lo que ha resultado en incremento de los costos; el sistema de regulación tarifaria aplicable con tarifas máximas para cada aeropuerto

lo que no garantiza que se reflejen utilidades, altos índices de crimen en México pueden afectar negativamente el negocio, entre otros.

I.4.5 Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México

El GACM, se constituyó como un HOLDING (controladora) con dos subsidiarias: Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V. (Subsidiaria) y Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V. (Subsidiaria).

De esta forma, AICM se constituye como una Sociedad Anónima de Capital Variable, de participación Estatal Mayoritaria de la Administración Pública Federal.

Legalmente constituida conforme a las Leyes de los Estados Unidos Mexicanos, autorizada por el Gobierno Federal a través de la SCT a partir del 1º de junio de 1998. Cuyo Objeto social es:

- Llevar a cabo la administración, operación, construcción y/o explotación de uno o varios aeródromos civiles y aeropuertos ubicados dentro de la Ciudad de México, Distrito Federal.
- Prestar Servicios Aeroportuarios, complementarios y comerciales, así como servicios auxiliares y especiales necesarios para la explotación de dichos aeropuertos, como se define en la LA y su reglamento, por sí o por conducto de terceras personas, así como cualquier actividad que directamente soporte y esté relacionada con dicho objeto, incluyendo pero no limitada a cualquier otra actividad que sea complementaria a los servicios que preste y que directamente beneficie a los mismos.

AICM cobra las tarifas que por la prestación de los servicios le autorice la SHCP, mientras conserve su carácter de empresa de participación estatal mayoritaria.

En 2009, el AICM proporcionó servicios a un total de 24.2 millones de pasajeros, cifra 7.4% menor a la registrada en 2008, del total de pasajeros el 66.6% fueron nacionales y el 33.4% fueron pasajeros internacionales.

Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México
Pasajeros (miles)

	Nacional	Internacional	Total
2009	16,128	8,092	24,220
2008	16,729	9,424	26,153
2007	16,482	9,283	25,765
2006	14,341	8,154	22,495
2005	15,347	8,611	23,958
2004	15,083	8,070	23,153

Elaborado con datos de ASA

El volumen de operaciones realizadas en 2009 fueron de 348.3 millones de operaciones, cifra 4.9% menor a la registrada en 2008, del total de operaciones el 77.0% son nacionales y el 23.0% son internacionales.

Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México
Operaciones (miles)

	Nacional	Internacional	Total
2009	268	80	348
2008	277	89	366
2007	288	91	379
2006	224	72	295
2005	252	80	333
2004	245	76	322

Elaborado con datos de ASA

En 2009, los ingresos totales obtenidos por el AICM se ubicaron en 4,038.8 mp, cifra 14.6% mayor en términos reales a la registrada en 2008. Los diferentes conceptos que integran el total de ingresos tuvieron la siguiente variación anual: tarifa de uso aeroportuario (20.5%), servicios aeroportuarios (6.7%), servicios comerciales (17.4%), servicios complementarios (-7.1%) y remanentes por derecho de TUA (11.4%).

AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO
ESTADOS DE RESULTADOS (a precios de diciembre de 2009)

Miles de pesos	2009	2008	2007	2006	2005	2004
TARIFA DE USO DE AEROPUERTO	1,703,355	1,413,586	1,566,793	1,553,229	1,454,853	1,348,420
SERVICIOS AEROPORTUARIOS	734,178	687,782	739,881	702,179	669,052	571,987
SERVICIOS COMERCIALES	812,034	691,516	551,065	503,546	486,495	499,837
SERVICIOS COMPLEMENTARIOS	131,686	141,703	125,519	85,787	25,880	24,232
REMANENTES POR DERECHOS TUA	657,646	590,510	781,580	902,495	197,047	
TOTAL DE INGRESOS	4,038,899	3,525,097	3,764,839	3,747,237	2,833,328	2,444,476
TOTAL DE COSTOS Y GASTOS DE OPERACIÓN	4,598,415	3,594,982	3,925,067	4,583,673	6,766,820	2,448,908
UTILIDAD DE LA OPERACIÓN	-559,516	-69,885	-160,228	-836,436	-3,933,493	-4,432
RESULTADO INTEGRAL DE FINANCIAMIENTO	27,652	42,591	18,993	23,454	49,075	18,262
UTILIDAD ANTES DE IMPUESTOS	-379,126	13,837	-125,838	341,649	261,540	36,000
UTILIDAD NETA	-474,672	-23,192	-98,260	320,265	244,447	-4,440
UTILIDAD POR ACCIÓN BÁSICA*	-7.99	-0.39	-1.50	4.88	3.73	-0.07

Los costos y gastos de operación, en 2009, aumentaron 27.9% respecto al año anterior, derivado de menores gastos de administración.

En 2009, la utilidad de operación es negativa (-559.5 mp), la cual contrasta con la utilidad de 2008 que fue de -69.8 mp, derivado principalmente a que el aumento en los ingresos y fue menor al de los costos y gastos de administración.

El resultado integral de financiamiento se ubicó en 27.6 mp, cifra 35.1% menor a la de 2008, derivado de intereses ganados y por una pérdida de 954.8 mp por posición monetaria.

En 2009, la utilidad antes de impuestos fue negativa y se ubicó en -379.1 mp, cifra que contrasta con la utilidad antes de impuestos de 2008 de 13.8 mp.

La utilidad neta del AICM, en 2008, es negativa, ubicándose en -474.6 mp, cifra que contrasta con la también utilidad negativa de 2008, la cual fue de -23.1 mp.

En 2009, la utilidad por acción fue de -7.9 pesos, cifra que contrasta con la de 2008 que fue de -0.3 pesos por acción.

Con los datos obtenidos al analizar de los estados financieros del AICM, la empresa ha obtenido pérdidas, dado que sus utilidades son negativas en 2009, derivado de la disminución en los ingresos provocados por un menor tráfico de pasajeros y menor volumen de operaciones

Comparando los resultados de las razones financieras de 2009 de los cuatro grupos aeroportuarios, se observa lo siguiente:

Razones Financieras 2009						
Concepto	Fórmula	ASUR	GAP	OMA	AICM	ASA
Análisis de Liquidez						
Razón Circulante	Activo Circulante / Pasivo Circulante	5.2	4.6	0.9	1.3	1.0
Rotación de Activos	Ingresos / Activos Totales	0.17	0.10	0.17	1.31	1.52
Análisis de Deuda						
Razón de Deuda	pasivos totales/ activos totales x 100	17.0%	5.6%	25.3%	42.3%	45.0%
Análisis de Rentabilidad						
Margen de Utilidad Bruta	Utilidad bruta / ventas x 100	74.8%	73.4%	75.9%		10.1%
Margen de Utilidad Operativa	Utilidad operativa / ventas x 100	42.7%	39.6%	29.5%	-13.9%	3.0%
Rendimientos sobre los Activos	Utilidad neta después de impuestos / Activos Totales x 100	4.3%	3.8%	4.1%	-15.4%	5.0%
Precio de las utilidades	Precio de las acciones* / utilidad por acción	305.3	16.3	17.5		

*Precio promedio de las acciones Serie B Alta de la Bolsa Mexicana de Valores.

El grupo con mayor capacidad de pago en el corto plazo es el ASUR, seguido por el GAP, mientras que GACN es el que menor capacidad de pago con sus activos en el corto plazo.

ASA es el que tiene mayor eficiencia para utilizar sus activos, seguido por el AICM.

ASA es la empresa que más ha financiado los activos con deuda, es decir, que cada peso de activos ha sido financiado con 0.45 ctv de deuda, mientras que GAP es el grupo que menor deuda tiene en cada peso de sus activos.

ASUR es el grupo aeroportuario con la mayor utilidad operativa después de descontar todos los costos y gastos, seguido por GACN y el GAP, excepto el AICM y ASA con utilidades negativas.

El grupo ASA, es el que mayor utilidad tiene por invertir en sus activos, seguido por ASUR, GACN y el GAP, excepto por AICM cuya utilidad es negativa.

En 2009, el grupo ASUR, es el que estuvo pagando más por cada peso de utilidades, de 305.3 por cada peso de utilidades.

Cabe señalar que no se conocen los indicadores financieros promedio del sector para valorar los resultados obtenidos en las razones financieras, por lo tanto, solamente se compararon entre sí.

Los 26 Aeropuertos restantes son aeropuertos regionales operados por los Estados y municipios.

CAPÍTULO II. FUNDAMENTO LEGAL DE LA REGULACIÓN DE TARIFAS AEROPORTUARIAS EN EL SISTEMA AEROPORTUARIO MEXICANO

Antes de describir el marco legal de la regulación de las tarifas aeroportuarias considero conveniente ubicar el término tarifa, teórica y legalmente, con el fin de llegar a una definición de tarifa.

En primer lugar, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la tarifa en los siguientes términos:

Del ár. hisp. ta,rífa, y este del ár. clás. ta,rífah, de ta,ríf, definición.:

1. *Tabla de precios, derechos o cuotas tributarias.*
2. *Precio unitario fijado por las autoridades para los servicios públicos realizados a su cargo.*
3. *Montante que se paga por este mismo servicio.*²⁵

Otros diccionarios definen el término tarifas de la siguiente forma:

1. *Tabla de precios, derechos o tasas de un trabajo o servicio. Precio unitario fijado de forma oficial por el Estado para los servicios públicos realizados a su cargo.*²⁶
2. *Lista o catálogo de precios, derechos o impuestos que han de pagarse por determinados objetos, mercaderías, trabajos o servicios.*
3. *TARIFAR. Establecer o aplicar una tarifa. Enemistarse con alguien.*

²⁵ *Diccionario Real Academia Española*, 22^a edición, Madrid, 2001.

²⁶ <http://www.diccionarios.com/consultas.php>

4. *TASA. Valuación, estimación del valor o precio de una cosa. Precio fijo o máximo puesto por la autoridad a determinados productos, a fin de reprimir la especulación abusiva. Documento en que consta la tasación de una cosa. Regla, norma, límite.*²⁷
5. *Cantidad que se paga por la utilización de un servicio público.// Fijación por el poder público del precio de determinados artículos considerados como de primera necesidad.*²⁸

José Canasi dice lo siguiente en relación al concepto tarifa o precio:

*Quando se trata de servicios públicos, quien los paga es el usuario, sujeto que recibe la prestación y que está perfectamente individualizado. Este pago, que es el precio del servicio, recibe el nombre de tasa, tarifa o precio.*²⁹

Por su parte Martínez Morales asocia el concepto de tarifa al otorgamiento de una concesión y señala que:

*La tarifa, la cobra el concesionario; dicha tasa es previamente aprobada por el estado, según su propio criterio, el cual se debe basar en que el importe de la tarifa tenga un carácter compensatorio, justo y razonable, y que permita un lucro equitativo, de acuerdo con los intereses comunes del concesionario y los usuarios*³⁰.

²⁷ <http://www.notariapublica.com.mx/diccionario.html>.

²⁸ PINA RAFAEL, *Diccionario de Derecho*, 36° ed., editorial Porrúa, México 2001.

²⁹ CANASI JOSÉ, *Derecho Administrativo*, vol.II. Depalma, Buenos Aires, 1964, en MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL. *Derecho administrativo 1er. y 2º cursos*, Pág. 281, 4° ed., México, Oxford, 2000.

³⁰ MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL. *Derecho administrativo 1er. y 2º cursos*, Pág. 281, 4° ed., México, Oxford, 2000.

Acosta Romero considera que el concepto de tarifa se encuentra íntimamente ligado a la figura de la concesión, en virtud de que el Estado otorga a los particulares la realización de aquellos servicios públicos que no puede atender en forma directa y como contraprestación se establece una cuota general que servirá para cubrir el importe del servicio otorgado.

En este sentido señala:

Se define a las tarifas como las tablas o catálogos de precios, derechos o impuestos que se deben pagar por algún servicio o trabajo que se realice, existen diversos tipos de tarifas y las definiciones de las mismas se desprenden de diversas disposiciones jurídicas. En este contexto, encontramos que las más frecuentes son las tarifas de derrama, la proporcional y las progresivas.³¹

En México, la legislación no es suficientemente explícita en lo que se refiere al concepto de tarifa, por lo que en diversas disposiciones jurídicas se regula lo relacionado con las mismas, pero en ninguna de ellas se define el concepto jurídico de precio o tarifa.

En este sentido sabemos que el Estado en sus funciones de Derecho privado comercializa bienes y proporciona servicios al igual como lo haría un particular, por la comercialización de estos bienes y la prestación de estos servicios, el Estado cobra una contraprestación. De tal forma se puede definir como precio a la contraprestación que recibe el Estado por la comercialización de un bien tangible (o físico), por su parte una tarifa será la contraprestación por la prestación de un servicio intangible.³²

³¹ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Teoría general del derecho administrativo*, 17ª edición, México, Porrúa, 2004.

³² Ejemplo de bienes tangibles podemos mencionar la gasolina, el diesel que comercializa Petróleos Mexicanos a través de sus franquicias. Como ejemplos de servicios intangibles podemos

De la revisión anterior podemos proponer las siguientes definiciones de precio y tarifa públicos:

El **precio de un bien público** es la contraprestación monetaria que el Estado recibe por la comercialización de un bien (tangible) en igualdad de condiciones que el sector privado y en sus funciones de de Derecho privado.

La **tarifa de un servicio público** es la contraprestación monetaria que el Estado recibe por la prestación de un servicio (intangible) en igualdad de condiciones que el sector privado y en sus funciones de de Derecho privado.

De lo anterior se desprende que el precio o tarifa se diferencia de la tasa de aprovechamientos o derechos en que ésta se paga por el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público. La tasa tiene una obligatoriedad que no tiene el precio o tarifa públicos. Por ello, se exige un mayor control sobre la administración en estos casos, y se obliga a que la imposición y regulación de las tasas sean por Ley. El precio público, en cambio, está desregulado, y la administración es libre de modificarlo en la cuantía que considere oportuna según el tipo de bien o servicio y la situación del mercado.

En el supuesto de concesión para el uso o aprovechamiento de bienes del estado, no existe tarifa; un equivalente aproximado de ella son los derechos o tasa fiscales que el concesionario ha de pagar al Gobierno Federal a través de la SHCP.

Los elementos de la concesión son: un acto reglamentario; un acto de condición, y un contrato. El primero de ellos, fija las normas a que se sujetarán la

mencionar el servicio público de energía eléctrica que presta la Comisión Federal de Electricidad o los servicios de aterrizaje que presta Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

organización y financiamiento del servicio y comprende lo relacionado con honorarios, tarifas, modalidades de prestación del servicio y derechos de los usuarios.

Dentro del régimen financiero del servicio concesionado, éste debe obtener los fondos indispensables para la instalación del propio servicio y mantener para éste un presupuesto fuera del control de la administración pública que concede.

El sistema legal mexicano considera el régimen de tarifas como ajeno al elemento contractual de la concesión, porque el Estado sin la voluntad del concesionario fija el monto de las tarifas.

Por otra parte, la LOAPF otorga a las secretarías de Estado facultades especiales en relación con la aplicación de las tarifas que se aplican por la prestación de diversos servicios, así el artículo 31 fracción. X faculta a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para establecer y revisar los precios y las tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal; por su parte, el artículo 34 fracción VII señala que la Secretaria de Economía podrá establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios de interés público que considere necesarios; por otra parte, otorga a la SCT en el artículo 36 fracción XII la facultad para fijar las tarifas para el cobro de los servicios públicos de comunicaciones y transportes, de servicios portuarios y auxiliares y participar con la SHCP en la determinación de las tarifas de los servicios que presta la administración pública federal en materia de comunicaciones y transportes.

De igual forma, la Secretaria de Turismo está autorizada para fijar las tarifas de los servicios turísticos que otorgan los particulares y los relacionados con aquellos que presta la administración pública federal y vigilar su correcta aplicación.

Por su parte, la Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC) establece que las tarifas deben ser aprobadas por la SCT, y que todas las tarifas tendrán sujeto su término de vigencia a la rescisión o cancelación en los términos que establece la Secretaría, y la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal, reconoce que es la autoridad quien establece y modifica las tarifas de los servicios concesionados.

El Ejecutivo Federal ha establecido diversos órganos encargados de fijar el monto de las tarifas, así el 24 de enero de 1977 estableció el Comité Especial de Precios y Tarifas del Sector Público, el cual desapareció al establecerse por acuerdo del 9 de diciembre de 1983 la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal, con el objeto de estudiar y analizar las necesidades y factores socioeconómicos que la SHCP debe considerar para la revisión y establecimiento de las tarifas y precios oficiales de los bienes de la administración pública federal. En la actualidad ninguna de estas funciona y la determinación de los precios y tarifas de los bienes y servicios que proporciona el Gobierno Federal está regulado por la LOAPF y la LFEP.

II.1 Esquemas de regulación de Tarifas Aeroportuarias

II.1.1 Aeropuertos Públicos

II.1.1.1 Ley de Aeropuertos y su Reglamento

De conformidad con el Artículo 4 de la LA, Los aeródromos civiles se rigen por lo previsto en la misma Ley, por los tratados internacionales y, a falta de disposición expresa, por:

- a). La Ley de Vías Generales de Comunicación;
- b). La Ley General de Bienes Nacionales;
- c). La Ley de Aviación Civil;
- d). La Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

- e). La Ley Federal sobre Metrología y Normalización;
- f). La Ley Federal de Competencia Económica, y supletoriamente
- g). Los Códigos de Comercio; Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, y Federal de Procedimientos Civiles.

Tal como lo establece la LA, los ordenamientos legales anteriores son aplicables a todos los aeródromos civiles, sin hacer distinción si los aeropuertos son operados por un concesionario privado o son administrados por el Gobierno Federal a través de ASA o de una empresa paraestatal (AICM).

La LA contiene un capítulo especial sobre tarifas, en el cual dispone que la SCT pueda establecer bases de regulación tarifaria para aquellos servicios aeroportuarios para los que, en opinión de la CFCE, no existan condiciones razonables de competencia.

Sin embargo, en los Títulos de concesión otorgado por la SCT por cada uno de los aeropuertos a los Grupos Aeroportuarios (incluido el AICM), se establece en el numeral correspondiente a las Tarifas lo siguiente:³³

Tarifas. *El Concesionario cobrará las tarifas que por la prestación de los Servicios Aeroportuarios le autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación que corresponda por parte de la Secretaría (de Comunicaciones y Transportes).*

En caso de que el concesionario deje de ser una empresa de participación estatal mayoritaria, la imposición y cobro de tarifas por la prestación de los Servicios Aeroportuarios se ajustará a las Bases de

³³Título de Concesión otorgada a favor del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S. A. de C. V., publicado en el DOF el 9 de febrero de 2004.

Regulación Tarifaria que expida la Secretaría en términos de los artículos 67 y 70,...

De esta forma, mientras los grupos aeroportuarios eran empresas de participación estatal mayoritaria y actualmente el propio AICM como empresa de participación estatal mayoritaria (esto mismo se aplica para los aeropuertos operados por ASA) no están sujetos a la regulación tarifaria prevista en la misma ley, toda vez que al pertenecer a la administración pública paraestatal, sus tarifas están sujetas a la aprobación de la SHCP, de acuerdo al artículo 31 fracción X de la LOAPF. La misma CFCE en opinión emitida el 1 de octubre de 2007, al referirse a los aeropuertos que no forman parte de los grupos, Centro Norte, Pacífico y Sureste, señala lo siguiente:

... El resto de los aeropuertos no están sujetos a la regulación tarifaria prevista en la Ley de Aeropuertos. No obstante, las tarifas de los aeropuertos concesionados a ASA están sujetas a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), al igual que cualquier otra empresa pública...³⁴

En lo personal, considero que las tarifas de los aeropuertos como empresas de participación estatal mayoritaria, aquellos operados por ASA y el propio AICM deberían estar sujetos a las mismas bases de regulación tarifaria aplicadas a los grupos aeroportuarios una vez privatizados (momento en el cual dejaron de ser empresas de participación estatal mayoritaria), en virtud de que el cumplimiento de los ordenamientos jurídicos aplicables a la Administración Pública Paraestatal no los exime de sujetarse a las leyes específicas, justifico esto proponiendo que en cuestión de jerarquía de leyes una no está por encima de la otra, más bien se encuentran al mismo nivel; la LA y su reglamento contempla al sistema aeroportuario como un todo y no justifica la idea de una diferencia entre

³⁴ COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. *Opinión con el fin de promover la aplicación de los principios de competencia y libre concurrencia en la proveeduría de servicios aeroportuarios*, Oficio PRES-10-096-2007-182, México, 2007.

aeropuertos operados por ASA y los concesionados y mucho menos que los primeros sean excluidos de lo que en esta ley se establece.

Esta afirmación se refuerza si observamos que la propia LA en su artículo tercero transitorio establece lo siguiente:

TERCERO. *El organismo público descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares podrá continuar administrando aeropuertos en los términos de su Decreto de creación de fecha 10 de junio de 1965, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 del mismo mes y año, y de sus decretos modificatorios, hasta en tanto la Secretaría, de conformidad con lo previsto en esta Ley, otorgue concesiones respecto de los aeropuertos administrados por dicho organismo.*

Lo anterior, en el entendido de que Aeropuertos y Servicios Auxiliares deberá ajustarse a lo dispuesto en esta Ley, en lo relativo a la construcción, administración, operación y explotación de aeropuertos y en la prestación de los servicios.

En el segundo párrafo de este artículo tercero transitorio observamos que la Ley obliga a ASA a ajustarse a lo dispuesto en la misma, entre otros elementos, en lo relativo a la prestación de los servicios. En relación a este punto es importante mencionar que, como se analizó en la parte introductoria de este capítulo, la tarifa es la contraprestación que deberán pagar los usuarios por la prestación de los servicios, luego entonces, se deduce del artículo tercero transitorio de la LA que ASA debe ajustarse a lo establecido en el Capítulo VII de la Ley que habla de las tarifas y precios, independientemente que deba cumplir con lo establecido en las leyes correspondientes que regulan el establecimiento de precios y tarifas de la Administración Pública Paraestatal.

II.1.1.2 Ley de Aviación Civil y su Reglamento

En este precepto legal no existe un apartado específico que trate sobre las tarifas de los servicios aeroportuarios, sin embargo en el artículo 48 sí se considera el concepto de tarifa para el servicio de transporte público aéreo, que a la letra dice:

Se entiende por tarifa la contraprestación que debe pagar el usuario por la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros o carga, que incluye las reglas de aplicación, o condiciones y restricciones aplicables según las características del servicio que se contrate.

Para fijar las bases de regulación tarifaria para el transporte aéreo el reglamento en su artículo 56 considera los siguientes factores:

- I. La tarifa competitiva que un concesionario o permisionario eficiente cobraría por el mismo servicio;
- II. Las tarifas equiparables a las de otras empresas aéreas que estén vigentes en el mercado interno nacional, en el de otro país o, en su caso, en el mercado internacional, en condiciones similares, y
- III. Las tarifas establecidas con base a las referencias internacionales de costos de operación y capital.

En el caso de los supuestos a que se refiere el artículo 53-B del Reglamento:

- a) Tratándose de la fracción I, los ingresos promedio por asiento disponible del concesionario cuyo

incremento de participación de mercado origine la inexistencia de condiciones de competencia efectiva. Los ingresos a considerar serán los de los últimos trescientos sesenta días naturales anteriores a que dejaron de existir las condiciones de competencia efectiva, y

- b) En el caso de la fracción II, los ingresos por asiento disponible que el concesionario que permanezca en la ruta haya obtenido durante el período en el que hubo competencia.

II.1.1.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

El Poder Ejecutivo para el cumplimiento de sus obligaciones se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I.- Organismos descentralizados;
- II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III.- Fideicomisos.

La LOAPF en su artículo 45 define a los organismos descentralizados como:

*Las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.*³⁵

³⁵ LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Derivado de lo anterior el gobierno federal creó, mediante Decreto Presidencial de fecha 10 de junio de 1965, publicado en el DOF el día 12 del mismo mes y año, el organismo público descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, a quien facultó para administrar, operar y conservar los aeropuertos y servicios complementarios, auxiliares y especiales de aquellos aeropuertos a que se refiere el propio decreto.

Este decreto ha estado sujeto a diversas modificaciones a través de los años, en virtud de las modificaciones a la legislación aeroportuaria, para permitir la modernización, así como el cumplimiento de nuevas tareas asignadas, atendiendo las necesidades del sistema aeroportuario mexicano, sin apartar al organismo de su objetivo principal en la prestación de servicios públicos, la más reciente modificación y que actualmente se encuentra vigente es la publicada en el DOF el 22 de agosto de 2002.

La importancia de este documento es vital ya que es el principal instrumento normativo que regula a ASA, cabe resaltar que dentro de sus objetos se encuentra el administrar, operar, conservar, explotar y, en su caso, construir, mantener, ampliar y reconstruir, por si o a través de terceros, aeropuertos y aeródromos civiles nacionales, los que hayan sido encomendados por el Gobierno Federal para tal efecto; además de prestar servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales, necesarios para la explotación de aeropuertos, entre otros.

La administración de ASA está a cargo del Consejo de Administración y del Director General.

Remitiéndonos al tema que nos interesa, es importante señalar que una de las atribuciones indelegables del Consejo de Administración es la de autorizar al Director General a presentar ante la SHCP las propuestas de modificaciones a

precios y tarifas para su autorización. Aunado a lo anterior el mismo decreto faculta al Director General a presentar para aprobación del Consejo de Administración, las propuestas de precios y tarifas de los bienes y servicios que comercialice o preste el organismo, con excepción de aquellos que se determinen por acuerdo del Ejecutivo Federal, así mismo presentar ante la SHCP para su autorización las modificaciones de precios y tarifas aprobadas por el Consejo de Administración.

Es de vital importancia el mencionar que el artículo 12 del documento en mención faculta de manera excepcional a la SHCP a autorizar los precios y tarifas de los bienes y servicios que comercialice ASA con la participación que corresponda a la SCT, de acuerdo a lo establecido en el artículo 31, fracción X de la LOAPF el cual a la letra dice:

Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

X. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Economía y con la participación de las dependencias que correspondan;

....

Lo anterior lo ligamos con la potestad que el mismo ordenamiento legal le concede a la SCT en el artículo 36 fracción XII donde dice que le corresponde

...Fijar las normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas para el cobro de los mismos, así como otorgar concesiones y permisos y fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos relacionados con los transportes o las comunicaciones; y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de las tarifas de los

servicios que presta la Administración Pública Federal de comunicaciones y transportes;...

II.1.1.4 Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento

Son Organismos Descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la LOAPF y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Así lo establece el artículo 14 de la LFEP. En la misma Ley el artículo 15 señala como elementos esenciales a establecer en las leyes o decretos que se expidan para la creación de un organismo descentralizado los siguientes:

- I. La denominación del organismo;
- II. El domicilio legal;
- III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley;
- IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;
- V. La manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;
- VI. Las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;
- VII. Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo;

VIII. Sus Órganos de Vigilancia así como sus facultades; y

IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo. El Órgano de Gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

Señala también que el Estatuto Orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados y que en la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.

En materia de precios y tarifas, el artículo 58, fracción III de dicha ley señala que los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, tendrán dentro de sus atribuciones indelegables:

...Fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que produzca o preste la entidad paraestatal con excepción de los de aquéllos que se determinen por acuerdo del Ejecutivo Federal.

En este sentido podría considerarse que existe concurrencia entre este precepto jurídico y el artículo 31, fracción X de la LOAPF.³⁶ Esta concurrencia podría surgir como un problema desde el momento en que no existe un Acuerdo del Ejecutivo Federal que establezca cuales son los bienes y servicios que determina el propio Ejecutivo a través de la SHCP y cuáles podrán ser fijados por los órganos de gobierno de las entidades paraestatales. En este sentido surge las preguntas: ¿qué se entiende por Acuerdo del Ejecutivo?, ¿será un acuerdo

³⁶ Recordemos que la fracción X del artículo 31 de la LOAPF establece que a la SHCP le corresponde establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Economía y con la participación de las dependencias que correspondan.

firmado exclusivamente por el presidente?, ¿un acuerdo firmado por uno o más secretarios de estado como parte del poder ejecutivo?, ¿cualquier acto administrativo que emita el ejecutivo?³⁷

Finalmente, el Reglamento de la LFEP señala lo siguiente en su artículo 26:

ARTÍCULO 26.- Sin perjuicio de las atribuciones que conforme a la ley correspondan a las autoridades competentes, los precios y tarifas de las entidades, se fijarán conforme a los criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero. Al efecto:

I. Los Precios y tarifas de los bienes y servicios susceptibles de comercializarse internacionalmente, se fijarán considerando los prevalecientes en el mercado internacional de estos productos;

II. Para aquellos bienes o servicios que no sean susceptibles de comercializarse en el mercado internacional, los precios y tarifas se fijarán considerando el costo de producción que se derive de una valuación de los insumos a su costo real de oportunidad. El costo real de oportunidad será el precio en el mercado internacional cuando los Insumos sean susceptibles de comercializarse en el mismo, y el precio en el mercado nacional, para los que no lo sean, y

³⁷ Aquí surge la pregunta, si cualquier oficio firmado por algún secretario, subsecretario, jefe de unidad, director general o cualquier mando del ejecutivo, con base en sus competencias y facultades puede considerarse como acuerdo del ejecutivo. Considero que ésta sola pregunta sería materia de una investigación, por lo que no abordaré a fondo el tema y sólo dejo planteada la pregunta y la respuesta que propongo es que la LFEP establece a los órganos de gobierno de las entidades paraestatales competencia delegada en lo que no regule el ejecutivo federal para fijar y ajustar los precios y tarifas de los bienes y servicios que produzca la entidad paraestatal y que el Acuerdo de referencia debe ser un Acuerdo explícito emitido por el titular del poder ejecutivo.

III. Se podrán establecer precios diferenciales en la venta de los bienes o servicios, sólo cuando dichos precios respondan a estrategias de comercialización y se otorguen de manera general.

Los órganos de gobierno de las entidades podrán modificar los precios y tarifas de cada uno de los bienes y servicios, de conformidad con los criterios establecidos en este artículo, informando de ello a la coordinadora de sector y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con un mínimo de cinco días hábiles de anticipación.

Aquí nuevamente surge la pregunta en el sentido de si los órganos de gobierno sólo informarán a la Secretaría de Hacienda de las modificaciones que hagan a los precios y tarifas de cada uno de los bienes y servicios o deberán solicitar la autorización de la SHCP, conforme al artículo 31 de la LOAPF, con lo cual se fortalece la hipótesis de la necesidad de la existencia del Acuerdo del Ejecutivo.

II.1.2 Aeropuertos privados

Como mencioné en el punto II.1.1, el marco Regulatorio para la Regulación de Tarifas Aeroportuarias en el caso de los Aeropuertos Privados se encuentra principalmente en:

- a). La Ley de Vías Generales de Comunicación;
- b). La Ley General de Bienes Nacionales;
- c). La Ley de Aviación Civil;
- d). La Ley Federal de Procedimiento Administrativo;
- e). La Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y
- f). Los Códigos de Comercio; Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, y Federal de Procedimientos Civiles.

Estos ordenamientos jurídicos son aplicables también a los aeródromos civiles, que son operados por un concesionario.

II.1.2.1 Ley de Aeropuertos y su Reglamento

La LA en su capítulo VIII, el cual habla de las tarifas y precios del artículo 67 al 70 señala la normatividad vigente para establecer las Bases de Regulación Tarifaria y de precios para la prestación de los servicios aeroportuarios, y para los arrendamientos y contraprestaciones relacionadas con los contratos que los concesionarios o permisionarios celebren con los prestadores de servicios complementarios, cuando no existan condiciones razonables de competencia, de acuerdo con la opinión de la CFCE.

Por otro lado, el RLA, en su Título Séptimo, que habla de las tarifas, en los artículos 133 al 145, se detallan los lineamientos que deberán cumplirse para establecer las bases de regulación tarifaria señaladas en la LA.

Entre 1999 y 2000, la CFCE emitió tres resoluciones en el sentido de que no existían condiciones razonables de competencia en los 34 aeropuertos que forman parte de los grupos aeroportuarios desincorporados. Con base en dichas resoluciones la SCT expidió bases de regulación tarifaria para los servicios aeroportuarios, y para los arrendamientos y contraprestaciones relacionadas a la prestación de servicios complementarios. Las bases de regulación tarifaria pasaron a formar parte de los títulos de concesión.

En la práctica las bases de regulación tarifaria han tomado la forma de una tarifa máxima conjunta. En este esquema, cada concesionario es libre de fijar los precios de los servicios aeroportuarios específicos siempre y cuando los ingresos de dichos servicios, divididos por las unidades de tráfico no excedan la tarifa máxima permitida. Los ingresos, gastos e inversiones derivados de servicios comerciales no se incluyen para efectos del cálculo de la tarifa máxima.

Siendo que los ingresos derivados de operaciones comerciales son el segundo rubro en importancia para los grupos aeroportuarios. Estos ingresos han tomado cada vez más importancia y actualmente representan entre 14.1 y 22.5 por ciento de sus ingresos totales. A pesar de lo anterior, la proporción de ingresos comerciales es todavía muy baja comparada con otros aeropuertos del mundo. En 50 de los aeropuertos internacionales más representativos, el porcentaje de ingresos comerciales representa 43.5 por ciento de los ingresos totales.

II.1.2.2 Ley de Aviación Civil y su Reglamento

El capítulo VIII de la LAC está estrictamente referido al establecimiento de tarifas del servicio público de transporte aéreo, del cual derivan dos artículos, donde se otorga al permisionario o concesionario la facultad para determinar libremente las tarifas por los servicios que estos presten en términos que permitan la prestación de los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia.

Enuncia como requisito fundamental para su estricta legalidad que deberán registrarse ante la SCT para su puesta en vigor y que estarán permanentemente a disposición de los usuarios.

Resalta especialmente que se negará el registro así como su legalidad en el caso de que estas impliquen prácticas depredatorias, de carácter monopólico, de dominancia en el mercado o una competencia desleal que impida la permanencia en el mercado de otros concesionarios o permisionarios.

Así mismo en el caso de no existir competencia efectiva entre los diferentes permisionarios y concesionarios a consideración de la SCT o a petición de parte afectada, se solicitara la opinión de la CFCE para que, en su caso, la Secretaría establezca bases de regulación tarifaria. Dicha regulación se

mantendrá sólo mientras subsistan las condiciones que la motivaron. Esta atribución se encuentra en el artículo 43 de dicho ordenamiento.

II.2 Prácticas internacionales en la regulación de Tarifas Aeroportuarias

A pesar de que los aeropuertos del mundo comparten muchas características de negocio, cada aeropuerto opera dentro de un contexto único local. Todos los aspectos son requeridos para implementar las normas internacionales específicas aceptadas por la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI) (el organismo de la ONU que regula el transporte aéreo), además también deben respetar la cultura, las prácticas legales y los requerimientos regulatorios locales. Esta dualidad crea un ambiente complejo para los operadores aeroportuarios cuando definen sus planes financieros y de desarrollo a largo plazo. Consistentemente, los operadores aeroportuarios trabajan estrechamente con sus socios comerciales (aerolíneas, proveedores de servicios de navegación aérea, concesionarias y gobiernos locales y nacionales) para asegurar un proceso de negocios que fortalezca la industria del transporte aéreo.

A continuación se desarrollan las prácticas observadas en las distintas regiones, como se verá realmente no existe un consenso mundial de cómo establecer una regulación aeroportuaria que sea equivalente en todos los países, sino que reflejan las características específicas del sistema aeroportuario en cada país y región.

ESTADOS UNIDOS

En este caso la gran mayoría de los aeropuertos son públicos, propiedad del condado o el estado, y no persiguen fines de lucro. Estos operan bajo un modelo tipo arrendador, con funciones concentradas en el desarrollo del aeropuerto y su infraestructura, así como en la gestión del negocio de bienes raíces y de algunas funciones administrativas. Muchos de los servicios son proveídos por las mismas aerolíneas o por terceros y es común que terminales

completas sean arrendadas a aerolíneas específicas, quienes son las encargadas de administrarlas.

La expansión y crecimiento de los aeropuertos se financian a través de bonos municipales y de fondos federales que provienen de un impuesto que pagan los pasajeros. Por ser entidades que no persiguen fines de lucro, éstas básicamente tienen el objetivo de recuperar los gastos de operación y pagar, en su caso, los intereses de los bonos emitidos.

EUROPA

En los aeropuertos europeos existe una mayor participación del sector privado en comparación con Estados Unidos . Entre los distintos esquemas de participación privada que se han utilizado se encuentran el de aportación al capital, como en los aeropuertos de Londres en Inglaterra, Copenhague en Dinamarca, Roma en Italia y Viena en Austria; o de proyectos financiados del tipo construye, opera y transfiere, como en los de Dusseldorf en Alemania y Atenas en Grecia.

De los esquemas de regulación tarifaria sobresale el aplicado en el Reino Unido, del cual México tomó aspectos importantes. Al igual que en México, en ese país existe un esquema de tarifa máxima conjunta ("price cap") en el cual los ingresos por unidad de tráfico no pueden rebasar un tope. Esta tarifa se establece por cinco años y durante este periodo sólo se actualiza por la inflación y por un factor de eficiencia. La posibilidad de corregir las tarifas cuando se desvían de niveles aceptables es un componente importante del esquema regulatorio.

Aunque es reconocido que este sistema genera un conjunto de incentivos adecuados a la inversión también puede generar problemas. Si el nivel de la tarifa inicial no es el correcto se pueden crear grandes ganancias a costa de precios excesivos que pagan los servicios aeroportuarios (como ha ocurrido en México). Por ejemplo, en el Reino Unido, durante el primer periodo de cinco años de

vigencia de la regulación (1988-1992) se generaron ganancias extraordinarias por lo que para el segundo periodo quinquenal se aplicaron factores de eficiencia del orden de 8 por ciento anual por dos años y 6 por ciento por tres años, para llevar las tarifas a niveles más adecuados (estos ajustes en las tarifas aeroportuarias no se han observado en México).

AUSTRALIA

Otro régimen regulatorio que conviene mencionar es el de Australia, que al realizar un proceso de privatización similar al del Reino Unido determinó que el esquema de tarifa máxima se implantaría sólo por un periodo de cinco años, después del cual las tarifas estarían sujetas a un proceso de seguimiento ("price su reillance"). Una de las principales ventajas de este sistema es que evita la complejidad y el costo del proceso de revisión de tarifas.

Las autoridades australianas decidieron aprovechar el único periodo quinquenal para eliminar las ganancias extraordinarias que se generarían al pasar de una administración pública a una privada. Para tal efecto, el factor de eficiencia durante los primeros cinco años se fijó en niveles promedio de 5 por ciento. Es decir, al término del periodo de cinco años las tarifas eran alrededor de 25 por ciento menores en términos reales que al inicio de la privatización. Posterior a ello, no se realiza ningún proceso de revisión detallada, pero los incrementos en las tarifas tienen que someterse a la aprobación de las autoridades reguladoras.

COSTA RICA

La Ley de Aviación Civil vigente de Costa Rica fue promulgada en 1973 y establece que la regulación de la aviación civil será ejercida por el Poder Ejecutivo por medio del Consejo Técnico de Aviación Civil y la Dirección General de Aviación Civil, ambos entes adscritos al Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Entre las atribuciones del Consejo Técnico de Aviación Civil se encuéntrala de ...3) *conocer y resolver sobre las tarifas que aplican las empresas de transporte de pasajeros y carga.*

El Consejo Técnico de Aviación Civil regula las tarifas de los siguientes servicios:

- Áreas para oficinas y mostradores en el Edificio Terminal
- Concesión de Hangares y Terrenos
- Tarifas de Infraestructura
- Estacionamiento de Vehículos
- Plan de vigilancia
- Licencias

La Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP) utiliza dos procedimientos para fijar las tarifas, uno ordinario y otro extraordinario.

El procedimiento ordinario operará mediante dos mecanismos no excluyentes entre sí, a saber:

1. Procedimiento anual ordinario por costos; y
2. Procedimiento anual de modificación tarifaria por aplicación de la fórmula de precios tope.

Ambos procedimientos, el ordinario y el extraordinario podrá iniciarlos la ARESEP de oficio, o a petición del prestatario del servicio, las organizaciones de consumidores, usuarios o clientes de los servicios regulados o cualquier institución pública facultada para ello.

De acuerdo con lo establecido en el pliego tarifario, el prestatario del servicio tendrá derecho a percibir las siguientes tarifas:

- a) Tarifa de Aterrizaje,
- b) Tarifa de Aproximación,
- c) Derechos de Iluminación, Puentes de Abordaje y Buses,
- d) Tarifa de Infraestructura de Campo Aéreo.
- e) Tarifa de Estacionamiento de Aeronaves.
- f) Tarifa de Carga,
- g) Tarifa por Concesiones de Servicios Aeronáuticos; y
- h) Cualquier otra tarifa o tasa que la Autoridad Reguladora determine.

La ARESEP queda facultada para establecer de oficio o a petición de parte y conforme al procedimiento establecido en la Ley, su reglamento y el reglamento de la Ley de Aviación Civil; cualquier otra tarifa o tasa que considere conveniente y se encuentre dentro de su competencia, tomando en cuenta lo dispuesto por la OACI en lo relativo a aspectos económicos.

EL SALVADOR

La pieza fundamental de la regulación aérea, técnica y económica, de El Salvador es la Ley de Aviación Civil, promulgada en 2006. La regulación se ejerce vía la Autoridad de Aviación Civil (AAC), por medio de un Consejo Directivo de Aviación Civil (CDAC) y un Director Ejecutivo. El CDAC define la política institucional y el Director Ejecutivo es el encargado de la operación de la AAC. Es fundamental señalar que la AAC cuenta con autonomía técnica, administrativa y financiera.

Entre las principales funciones del Director Ejecutivo son: autorizar, modificar, cancelar y revocar certificados de operadores y Permisos de Operación (PO's) a las empresas de transporte aéreo y de servicios aeronáuticos, regular las tarifas de servicios aeronáuticos y aeroportuarios, garantizar la seguridad y protección aeronáutica, así como registrar, certificar y fiscalizar personal aeronáutico y aeronaves. Cabe señalar que la AAC sólo se concentra en

actividades regulatorias y no lleva a cabo funciones de proveedor de servicios aeronáuticos o de navegación aérea.

La AAC ejerce la regulación económica relacionada con el establecimiento de tarifas y cánones aeroportuarios de los servicios cuando no existan condiciones de competencia. Esta función regulatoria será dejada sin efecto en el momento en que dichos servicios adquieran condiciones de competencia. En todo caso, solicitará opinión a la autoridad que tiene la responsabilidad de promover, proteger y garantizar la competencia, la cual será vinculante.

En el establecimiento de las tarifas y cánones de servicios aeroportuarios, la AAC considera el uso de bienes o la prestación de servicios específicos o conjunto de éstos; mediante el empleo de mecanismos de regulación objetivos, transparentes y justos, tanto para los usuarios de la infraestructura aeroportuaria como para sus explotadores, con el objetivo de impedir prácticas o precios discriminatorios o de carácter predatorio, y permitir la prestación de servicios y la explotación de los bienes en condiciones satisfactorias de calidad, igualdad y competitividad.

Los servicios aeroportuarios sujetos a regulación económica en lo que respecta al establecimiento de tarifas, que presentan características monopólicas y que pueden ser sujetos de aplicación de una posición dominante, son los siguientes:

1. Aterrizaje;
2. Estacionamiento de aeronaves;
3. Derecho de embarque;
4. Derecho de carga de importación;
5. Servidumbre por instalación de facilidades para suministro de combustibles; y,
6. Aproximación

Para el establecimiento de tarifas en estos servicios la AAC desarrolla modelos matemáticos que permitan establecer tasas máximas y correspondientes fórmulas de ajuste dentro del período de su vigencia. Según lo determine la entidad reguladora, dichas tasas máximas y fórmulas de ajuste tendrán períodos de vigencia de tres años como mínimo y de cinco años como máximo, y en su determinación deberán considerarse las variaciones del índice inflacionario, ajustes por incrementos en la eficiencia de los servicios aeroportuarios, así como estándares propios de una empresa aeroportuaria eficiente que posibiliten captar racionalmente los ingresos que se requieran para una administración y operación efectiva.

El período del régimen tarifario deberá fijarlo la AAC con anterioridad a su introducción, y los modelos matemáticos de cálculo de las tarifas máximas y de sus fórmulas de ajuste, la AAC deberá especificarlos en el reglamento respectivo de la ley.

Para la determinación de las tarifas máximas y de las fórmulas de ajuste, los operadores de los aeropuertos tendrán que presentar a la AAC toda la información que ésta estime procedente y que esté relacionada con el desarrollo de sus actividades, tanto técnica, comercial, legal, estadística, como económica y financieramente, incluyendo los planes de inversión respectivos. Esta información la AAC deberá ponerla a disposición de los usuarios, quienes podrán opinar a dicha autoridad sobre la misma.

En caso de ser previstas inversiones significativas posteriores al período de vigencia de las tarifas máximas, la AAC podrá considerar si en el cálculo de éstas incluirá anticipadamente tales inversiones, para evitar aumentos importantes en el período subsiguiente.

Los operadores de los aeropuertos deberán someter a la aprobación de la AAC su pliego o régimen tarifario, el cual una vez aprobado deberá ser registrado por ésta y previamente al inicio de su vigencia la AAC deberá hacer público para uso de los usuarios el referido pliego tarifario, el cual deberá de comprender tanto las tarifas reguladas como las correspondientes a los arrendamientos y demás servicios aeroportuarios.

Los existentes pliegos o regímenes tarifarios y respectivas metodologías, correspondientes a los aeropuertos internacionales de El Salvador de propiedad del Estado y administrados y operados por éste, continuarán aplicables hasta que a solicitud de éstos y siempre que existan razones económicas para tal efecto, la AAC les apruebe la solicitud de aplicación de nuevas tarifas.

GUATEMALA

La Ley de Aviación Civil de Guatemala (LAC-G) fue publicada en el año 2000. Ésta establece que la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC-G) es la entidad rectora del sector aéreo en Guatemala y sus funciones claves son: normar, supervisar, vigilar y regular a los servicios aeroportuarios, los servicios de apoyo a la navegación aérea, los servicios de transporte aéreo y servicios de telecomunicaciones.

La regulación es flexible respecto a las tarifas, pues permite su libre fijación por parte de los agentes privados, a menos que por razones de interés nacional, el Estado requiera fijar tarifas máximas o mínimas.

CAPÍTULO III. ESQUEMAS DE REGULACIÓN PARA LOS AEROPUERTOS CONCESIONADOS A LOS GRUPOS PRIVADOS Y LOS AEROPUERTOS ADMINISTRADOS POR EL GOBIERNO FEDERAL

III.1 Concesión

III.1.1 Definiciones de concesión

Al igual que la definición de tarifa, antes de revisar las facultades de la SCT en el otorgamiento de concesiones para administrar, operar y explotar aeropuertos, considero conveniente revisar diversas definiciones de concesión con el fin de dar mi propia definición, adicionalmente, describir el marco jurídico que permite otorgar concesiones para operar los aeropuertos en nuestro país.

Parto de la definición del diccionario de la Real Academia de la Lengua española, que señala lo siguiente:

(Del latín concessiō, -ōnis). Acción y efecto de conceder.

Otorgamiento que una empresa hace a otra, o a un particular, de vender y administrar sus productos en una localidad o país distinto.

Negocio jurídico por el cual la Administración cede a una persona facultades de uso privativo de una pertenencia del dominio público o la gestión de un servicio público en plazo determinado bajo ciertas condiciones.³⁸

Otros diccionarios definen la concesión como:

Acción de otorgar una administración a particulares o empresas el derecho para explotar alguno de sus bienes o servicios durante un

³⁸ *Diccionario Real Academia Española. 22ª edición, Madrid, 2001.*

*tiempo determinado: la concesión de una obra pública; el gobierno ha mantenido con todos los promotores el mismo criterio de concesión de licencias de obras y éstas se han dado a todos por igual.*³⁹

*Acto de la administración en virtud del cual se otorga, mediante determinadas condiciones, a un servicio de interés general realizado por un particular, carácter de servicio público como si fuera realizado por la administración*⁴⁰

El Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México define la concesión en los siguientes términos:

*Es el acto administrativo a través del cual la administración pública, concedente, otorga a los particulares, concesionarios, el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público.*⁴¹

Como observamos en las definiciones anteriores el elemento esencial del término concesión etimológicamente es el hecho de ceder u otorgar, ya sea un derecho, una franquicia, una propiedad o el uso privativo de una pertenencia del dominio público, o el derecho que se otorga a un particular para la explotación de un territorio o un servicio o la ejecución de obras.

Para esta tesis el término que más me interesa es el de ceder el uso o explotación de una pertenencia del dominio público y el derecho que se otorga a un particular para la explotación de un territorio o un servicio, en este caso la explotación, construcción y operación de aeropuertos .

³⁹ <http://www.diccionarios.com/consultas.php>

⁴⁰ PINA RAFAEL. *Diccionario de Derecho*, 36° edición, editorial Porrúa, México 2007.

⁴¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario jurídico*, 13° edición, México, Porrúa, 1999.

La institución de la concesión en nuestro país posee una importancia relevante y controvertida, al mismo tiempo se observa un amplio interés de parte de los tratadistas en este tema, por lo que podría desarrollar una amplio análisis de las diversas definiciones o conceptos de concesión, que variaría según la visión o la naturaleza jurídica con la que se le considere; sin embargo, al no ser el propósito fundamental de esta investigación me concreto a citar algunos autores para, posteriormente, desarrollar una definición propia.⁴²

Según Martínez Morales; *Concesión es el acto jurídico unilateral por el cual el estado confiere a un particular la potestad de explotar a su nombre un servicio o bien públicos, que le pertenecen a aquél, satisfaciendo necesidades de interés general.*⁴³

De acuerdo con este autor es muy controvertida la naturaleza jurídica de la concesión, sobresaliendo las siguientes teorías:

La concesión es un contrato de derecho privado. Esta tesis lo considera como un acuerdo de voluntades entre el estado y el particular concesionario; en este sentido se trata de un contrato puro y simple, regido por normas del derecho privado. Señala el autor que esta tesis está prácticamente abandonada, aunque conserva algunos seguidores.

La concesión como un contrato administrativo. Se trata una corriente mayoritaria dentro de la doctrina, para esta corriente la concesión es un contrato,

⁴² El tema de la concesión es muy amplio y controvertido, principalmente en sectores como el aeroportuario, portuario, carreteras y áreas consideradas como estratégicas en nuestra Constitución, como electricidad, petróleo y correos, que amerita una investigación exhausta que me gustaría dejar como un objetivo futuro (posiblemente en una tesis de maestría).

⁴³ MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL. *Derecho administrativo 1er. y 2º cursos*, 4º edición, México, Oxford, 2000, pp. 277.

pero en el cual se hace valer una posición privilegiada de la administración pública frente al particular. No obstante, de acuerdo con Martínez Morales esta doctrina no logra explicar la gran discrecionalidad que tiene la autoridad para decidir las condiciones y al titular de la concesión, y tampoco explica la especial naturaleza del objeto de la propia concesión, es decir el objeto de la concesión se trata de bienes estatales o servicios públicos.

La concesión como acto unilateral. Esta teoría, expuesta por Otto Mayer, sostiene que la concesión es un típico acto administrativo unilateral.⁴⁴

Acto mixto o complejo. Esta corriente sostiene que la concesión comparte elementos tanto del acto administrativo unilateral, como del contrato. Martínez Morales señala que la inconsistencia de esta teoría radica en que una persona, física o moral, no se puede colocar en dos posiciones, una de derecho público y otra de derecho privado, dentro de un mismo acto.

En este sentido considero que esta última es la corriente más apegada a las características de nuestro país pues incluye elementos del acto administrativo unilateral y del contrato.

En la doctrina del derecho administrativo, el concepto que tienen los autores de la concesión administrativa es esencialmente coincidente. Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, Jorge Olivera Toro y Miguel Acosta Romero, apuntan sustancialmente los mismos elementos que integran el concepto.

Gabino Fraga, considera; *La concesión administrativa es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.*⁴⁵

⁴⁴ MAYER, OTTO. *Derecho administrativo alemán*, Depalma, Buenos Aires, 1951.

⁴⁵ FRAGA, GABINO. *Derecho administrativo*, 47ª edición. Editorial Porrúa. México 2009, pp. 242.

Serra Rojas considera que la concesión:

*Es un acto administrativo por medio del cual, la Administración Pública Federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial.*⁴⁶

Jorge Olivera Toro nos dice:

*La concesión como institución de derecho administrativo y generalmente aplicada, es el acto jurídico que tiene un determinado contenido: otorgar a un particular un poder jurídico sobre una manifestación de la administración pública Es un acto administrativo constitutivo de un derecho subjetivo público.*⁴⁷

Acosta Romero dice que el término concesión puede significar varios contenidos:

a) *Es el acto discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular:*

- 1. Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley.*
- 2. Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley.*

⁴⁶ SERRA ROJAS, ANDRÉS. *Derecho Administrativo*, 25ª edición. México 2008. pp. 226.

⁴⁷ OLIVERA TORO, JORGE. *Manual de derecho administrativo*, 7ª edición. Editorial Porrúa. México 1997. pp. 238.

b) *El procedimiento a través del cual, se otorga la concesión o a través del que se regula la utilización de la misma, aún frente a los usuarios.*

c) *Puede entenderse también por concesión, el documento formal que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión.*⁴⁸

Los autores extranjeros sostienen conceptos muy semejantes a los de los autores citados.

Enrique Sayagues Laso, uruguayo, por ejemplo, la define como:

El acto de derecho público que confiere a una persona un derecho o poder que antes no tenía, mediante la transmisión de un derecho o del ejercicio de un poder propio de la administración.

En Francia, André de Laubadere – al que sigue el argentino, Manuel María Díez, La define como:

Un procedimiento que permite a la administración conferir ciertos derechos a un particular (o algunas veces a una persona pública) en condiciones que implican frecuentemente un acuerdo contractual y la imposición de determinadas cargas.

Enrique Pérez de León, en su obra denominada Notas de Derecho Constitucional y Administrativo manifiesta:

Es el aprovechamiento por parte de los particulares, de la explotación de un servicio público o de bienes que forman parte del Estado. Es el acto jurídico que tiene por objeto otorgar a un particular un poder jurídico sobre una manifestación de la administración pública ; o bien, como los

⁴⁸ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Teoría General de la Concesión*, Revista Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, Vol. II, 1970-1971, Caracas Venezuela.

actos del poder público que dan facultades a los particulares para el establecimiento y explotación de un servicio público o para la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio directo y de propiedad de la Nación; o también como el procedimiento por el cual una persona pública denominada autoridad concede, confía a una persona física o moral llamada concesionario, el cuidado de manejar un servicio público, bajo el control de la autoridad concedente, mediante una remuneración que generalmente consiste en las cuotas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio; o por último como la gracia o merced que el Estado otorga a un particular para crear un derecho, tolerarlo, o para permitir su ejercicio, ya sea que el Estado lo otorgue en forma espontánea o a solicitud del particular.⁴⁹

Roberto Báez Martínez manifiesta:

La concesión es un acto administrativo discrecional por medio del cual la administración pública federal confiere una coordinación o poder jurídico a una persona para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprende la propiedad industrial.

La palabra concesión proviene del latín Consesio, derivada de concedere que significa conceder, además es un término genérico que califica diversos actos mediante los cuales la administración confiere a personas privadas ciertos derechos o ventajas especiales, sobre el dominio del Estado o respecto del público mediante sujeción a determinadas cargas y obligaciones, la mayoría de las veces, tales

⁴⁹ PÉREZ DE LEÓN, ENRIQUE. *Notas de derecho constitucional y administrativo*, 16ª edición, México, Porrúa, 1998, pp. 221.

*derechos y ventajas complementan el ejercicio de ciertas prerrogativas administrativas.*⁵⁰

Después de haber revisado las definiciones de diversos autores concluyo que la concesión administrativa es el medio más eficaz, dentro de nuestro Estado moderno, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de recursos federales, que la administración pública no está en condiciones de desarrollar ya sea por incosteabilidad económica, por impedimentos organizacionales propios o por inconveniencia política. De esta manera el particular realizará una actividad que originalmente le corresponde al Estado y que aún llevada a cabo por persona distinta, perseguirá satisfacer necesidades generales.

De tal manera, podemos definir la concesión en los siguientes términos:

“La concesión administrativa es el acto jurídico de Derecho Público mediante el cual la autoridad, fundado en Derecho, otorga en un plazo determinado, a un particular la facultad de explotar bienes, o desarrollar actividades propias de la administración pública, mediante una remuneración directa por parte de los usuarios mediante diversos sistemas debidamente reglamentados por la autoridad concedente”.

⁵⁰ BÁEZ MARTÍNEZ, ROBERTO. *Manual de derecho administrativo*, 2ª Edición, Editorial Trillas, México, 1997. pp. 133.

III.1.2 Facultad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para otorgar concesiones en materia de aeropuertos

El artículo 28 de nuestra Constitución Política Federal, cita cuales son las actividades exclusivas del Estado, y las áreas estratégicas de actividades que desplegará para desligarlas así del concepto de monopolio o de práctica monopólica que se encuentran en ese mismo ordenamiento legal prohibidas, ya que si bien es cierto el artículo 27 Constitucional consideraba ya la concesión de bienes de dominio público para su uso, explotación y aprovechamiento, el artículo 28 ya citado aporta nuevos elementos sobre este tema.

Como revisamos en el inciso anterior, en la doctrina jurídica mexicana algunos autores consideran a la concesión administrativa como una de las mejores formas de colaboración de la iniciativa privada en el buen desempeño de la actividad administrativa estatal, sin embargo resulta bastante interesante el tratar de precisar lo que debemos considerar como tal, ya que en muchas ocasiones se utiliza el término de concesión para denominar diversos actos del poder público que nada tienen que ver con la verdadera concesión administrativa, o en su caso, con actos de particulares que pueden tener en cierta forma algunas semejanzas con la figura que nos ocupa, pero que por su naturaleza no puede ser ésta.

En el caso de la concesión de Aeropuertos, la Ley Orgánica de la Administración Pública en el artículo 36 fracción IV da la potestad a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional además de fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación, así como negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales.

La LA en el artículo 6 fracción III reconoce a la SCT como autoridad aeroportuaria y le da la atribución de otorgar concesiones y permisos, verificar su cumplimiento y resolver, en su caso, su modificación, terminación o revocación.

Para la administración, operación, explotación y en su caso construcción de aeropuertos es necesario que la SCT haya otorgado, en ejercicio de sus facultades la concesión correspondiente, las cuales solo se otorgaran a sociedades mercantiles constituidas bajo leyes mexicanas, así lo señala el artículo 10 de dicho ordenamiento.

La misma LA en su artículo 12 establece que la SCT podrá otorgar concesiones, sin sujetarse a licitación pública, en los siguientes casos:

- A los permisionarios de aeródromos civiles en operación que pretendan adoptar el carácter de aeropuerto, siempre que el cambio propuesto sea congruente con las políticas y programas para el desarrollo aeroportuario nacional, el aeródromo civil haya estado en operación continua por lo menos los últimos cinco años, y se cumpla con los requisitos para la concesión de que se trate, y
- A los concesionarios que requieran un aeropuerto complementario, con el objeto de satisfacer un incremento en la demanda y siempre que se demuestre que dicho incremento, es necesario para ampliar la capacidad existente con otro aeropuerto; que la operación de ambos aeropuertos por el mismo concesionario será económicamente más eficiente, en comparación con otras opciones, para lograr una mejor coordinación y prestación de los servicios; que se ha cumplido con las obligaciones establecidas en el título de concesión y que se reúnen los requisitos que al efecto se señalen, para la nueva concesión.

No se requiere licitación pública para otorgar concesiones en materia de aeropuertos a las entidades de la administración pública federal.

Asimismo, el artículo 14 de la citada ley establece que la SCT podrá asignar concesiones a las sociedades mercantiles con participación mayoritaria de los gobiernos de las entidades federativas o de los municipios constituidas para la administración, operación, explotación y, en su caso, construcción de aeropuertos.

De conformidad con el artículo 15 de la ley, las concesiones se otorgarán hasta por un plazo de cincuenta años, y podrán ser prorrogadas, en una o varias ocasiones hasta por un plazo que no exceda de cincuenta años adicionales, siempre que el concesionario hubiere cumplido con las condiciones previstas en el título respectivo y lo solicite antes de que den inicio los últimos cinco años de la vigencia de la concesión, y acepte las nuevas condiciones que establezca la SCT.

De conformidad con el Artículo 21 de la LA, para el otorgamiento de concesiones y permisos, se deberá contar con la opinión de una Comisión Intersecretarial, que tendrá por objeto conocer las propuestas que al efecto presente la SCT, para lo cual deberá atender principalmente a criterios de capacidad jurídica, administrativa y financiera de los posibles concesionarios o permisionarios.

La Comisión Intersecretarial a que se refiere el párrafo anterior, se constituirá mediante acuerdo del Ejecutivo Federal; en todo caso, formarán parte de la misma la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la Procuraduría General de la República; será presidida por la SCT; y conocerá de los asuntos que el propio acuerdo señale. Dicha Comisión fue constituida mediante acuerdo del Ejecutivo Federal, publicado en el DOF el 5 de septiembre de 1996.

Las concesionarias están obligadas a proporcionar seguridad en los aeropuertos, incluyendo medidas de seguridad que contemplen planes de

contingencia y emergencia en términos de lo dispuesto por el Reglamento de la LA.

Las concesiones imponen obligaciones a los concesionarios, incluyendo entre otras, pagar los derechos de uso de bienes concesionados, prestar servicios de forma continua, pública y no discriminatoria, mantener los aeropuertos en buenas condiciones de funcionamiento, y hacer inversiones en infraestructura y equipo de acuerdo con los planes maestros de desarrollo.

Como se mencionó anteriormente, para administrar, operar, explotar y, en su caso, construir aeropuertos se requiere de concesión otorgada por la SCT. Las concesiones se otorgan por medio de licitaciones públicas, excepto en caso de los permisionarios de aeródromos civiles en operación que pretendan adoptar, los concesionarios que requieran un aeropuerto complementario, y cuando se otorguen a entidades de la administración pública federal o empresas formadas mayoritariamente por gobiernos de los estados. Las concesiones pueden otorgarse hasta por 50 años, prorrogables por el mismo periodo.⁵¹

Los concesionarios están obligados a presentar a la SCT un Programa Maestro de Desarrollo que describa, entre otros, los planes de construcción y mantenimiento del aeropuerto. El Programa Maestro debe actualizarse cada cinco años y presentarse nuevamente a la SCT para su aprobación. Una vez aprobado el Plan Maestro se vuelve obligatorio para los siguientes cinco años y se considera parte integral de la concesión correspondiente. El concesionario está obligado a invertir los montos totales previstos en el Plan Maestro.

Como se analizó en el capítulo I de esta tesis, para otorgar las concesiones de los aeropuertos a los Socios Estratégicos de los Grupos

⁵¹ En el Capítulo III, artículos 10 al 32, de la Ley de Aeropuertos se establecen las bases para el otorgamiento de concesiones y permisos para la operación de aeropuertos y aeródromos civiles.

Aeroportuarios, el Gobierno Federal constituyó, por cada uno de los aeropuertos, una empresa de participación estatal mayoritaria, a cada una de las cuales, en los términos señalados en el artículo 14 de la LA, le fue otorgado el Título de Concesión del aeropuerto correspondiente, posteriormente se constituyeron cuatro sociedades controladoras de aeropuertos, una para cada Grupo de Aeropuertos (que fueron llamadas “Sociedades Controladoras”) como empresas de participación estatal mayoritaria, las cuales se constituyeron como propietarias de las acciones de las Sociedades Concesionarias.

Este proceso pone en duda el carácter competitivo con el cual se otorgó la concesión para cada uno de los aeropuertos, pues con esto se evitó otorgar la concesión mediante una licitación en la que ganara el participante que ofreciera mejores condiciones tanto técnicas, de calidad en los servicios y que ofreciera las tarifas más competitivas, además de que el socio estratégico tomó control de los aeropuertos que forman parte del grupo correspondiente adquiriendo sólo las acciones que representan el 10% del capital social del grupo.

Adicionalmente, es cuestionable que en el otorgamiento de las concesiones de los aeropuertos a particulares no se hayan tomado consideraciones de seguridad nacional, además, considero que el SAM debió ser considerado como parte de los sectores estratégicos para el crecimiento y desarrollo del país.

III.2 Regulación de tarifas por los servicios aeroportuarios para los Grupos Aeroportuarios Privados

De conformidad con el artículo 48 de la LA, los servicios que se prestan en un aeropuerto se clasifican en tres categorías para efectos de la regulación.

Servicios Aeroportuarios Son los servicios básicos que se prestan en un aeropuerto. Corresponde prestarlos originariamente al concesionario pero también

pueden ser prestados por un tercero que haya celebrado un contrato con el concesionario. Estos servicios incluyen los siguientes:

- El uso de las pistas de aterrizaje, calles de rodaje y plataformas para estacionamiento de aeronaves;
- El uso de hangares, abordadores mecánicos de pasajeros, autobuses e instalaciones para el estacionamiento de automóviles;
- Los servicios de seguridad, rescate, extinción de incendios, control de tráfico en tierra, iluminación y ayuda visual;
- El uso general del espacio del edificio terminal y demás infraestructura por las aeronaves, los pasajeros y la carga, y
- El control del acceso al aeropuerto por terceros que presten servicios complementarios y de transporte terrestre.

Servicios Complementarios. Son servicios de apoyo que pueden ser prestados por una aerolínea para sí misma y para terceros, por el concesionario, o por un tercero bajo contrato celebrado con alguno de los dos primeros. Estos servicios incluyen los servicios de rampa y manejo de equipaje, documentación de pasajeros, seguridad para aeronaves, venta de alimentos y bebidas a las aerolíneas, limpieza, mantenimiento, reparación, suministro de combustible y otras actividades relacionadas.

Servicios Comerciales. Los servicios comerciales consisten en servicios que no se consideran esenciales para la operación de un aeropuerto o aeronave, e incluyen, entre otros, el arrendamiento de espacio a comerciantes, restaurantes, bancos, hoteles, arrendamiento de vehículos y publicidad.

En su capítulo VIII, *De las Tarifas y Precios*, la Ley de Aeropuertos dispone que la SCT podrá establecer bases de regulación tarifaria y de precios para la prestación de los servicios aeroportuarios en los que, en opinión de la

Comisión Federal de Competencia Económica, no existan condiciones razonables de competencia⁵² .

Mediante expedientes AD-78-1998, Grupo Aeroportuario del Sureste, SA de CV, con fecha 4 de marzo de 1999, publicado en la Gaceta de Competencia Económica No. 3; Expediente AD-24-1999, Grupo Aeroportuario del Pacífico, SA de CV, con fecha 8 de septiembre de 1999, publicado en la Gaceta de Competencia Económica No.5; Expediente DC-01-2000, Grupo Aeroportuario del Centro Norte, SA de CV, con fecha 3 de agosto de 2000, publicado en la Gaceta de Competencia Económica No. 7⁵³, la Comisión emitió tres resoluciones en el sentido de que no existían condiciones razonables de competencia en los 34 aeropuertos que forman parte de los grupos aeroportuarios licitados y recomendó a la SCT establecer bases de regulación tarifaria.

Con base en dichas resoluciones la SCT, conforme lo dispone el artículo 67 de la Ley, expidió bases de regulación tarifaria para los servicios aeroportuarios, y para los arrendamientos y contraprestaciones relacionadas a la prestación de servicios complementarios.

Dichas bases de regulación tomaron la forma de una Tarifa Máxima Conjunta y pasaron a formar parte de los títulos de concesión otorgados a los grupos aeroportuarios.

⁵² La CFCE es un organismo público descentralizado que entre sus competencias están la de combatir los monopolios y fomentar la libre competencia en los diversos sectores industriales.

⁵³ Los citados expedientes pueden consultarse en la página de la CFCE, <http://www.cfc.gob.mx>, y se retoman en el capítulo IV del presente trabajo.

III.2.1 Esquema de Tarifa Máxima Conjunta

En este esquema, cada concesionario es libre de fijar los precios de los servicios aeroportuarios específicos siempre y cuando los ingresos de dichos servicios divididos por las unidades de tráfico no excedan la tarifa máxima permitida. Los ingresos, gastos e inversiones derivados de servicios comerciales no se incluyen para efectos del cálculo de la tarifa máxima.

La tarifa máxima se actualiza anualmente por la inflación y por un factor de eficiencia. Dicho factor reduce gradualmente la tarifa máxima, con lo cual se busca transferir a los consumidores parte de las posibles ganancias en eficiencia que vayan generando los aeropuertos. Al término del periodo de cinco años y con base en la actualización del Plan Maestro de Desarrollo, la SCT establece nuevas tarifas y nuevos factores de eficiencia.

Para los grupos aeroportuarios sujetos a regulación de tarifas por parte de la SCT, los servicios aeroportuarios regulados representan entre 70 y 81 por ciento de sus ingresos. Entre los servicios aeroportuarios destacan los ingresos provenientes de la Tarifa por Uso de Aeropuerto (TUA), que representan en promedio de 80 por ciento de los ingresos regulados y más de la mitad de los ingresos totales.

Fórmula para determinar la tarifa máxima conjunta

Las bases de regulación tarifaria establecidas por la SCT se traducen en una tarifa máxima y un factor de eficiencia para cada uno de los cinco años en que se compone el periodo.

La tarifa máxima se determina a través de una fórmula que utiliza el concepto de valor presente de flujo de efectivo de los servicios regulados. El flujo de efectivo para cada periodo se define como la diferencia entre los ingresos y los gastos de operación más las inversiones, todos estos rubros relacionados con el

negocio regulado. Los ingresos son el resultado de multiplicar las unidades de tráfico por la tarifa máxima. Los flujos hasta el término de la concesión se traen a valor presente con una tasa de descuento. A la suma de los flujos descontados se le denomina valor de referencia en los títulos de concesión de aeropuertos.

La fórmula de determinación de la tarifa máxima genera las siguientes relaciones. La tarifa es función creciente del valor de referencia, los gastos y las inversiones y decreciente en el tráfico y la tasa de descuento. Es decir, la tarifa máxima tenderá a ser más alta para un aeropuerto en el cual se vaya a desarrollar un fuerte programa de inversión que en otro cuyas inversiones en el futuro cercano sean mínimas; y la tarifa tenderá a ser más baja para un aeropuerto con fuertes expectativas de crecimiento que en otro en el cual se espera un crecimiento nulo del tráfico.

La tarifa máxima reflejará las necesidades y las condiciones específicas que enfrenta cada aeropuerto en la medida que las proyecciones de tráfico y gastos sean apropiadas, que el programa de inversión sea propicio y que la tasa de descuento refleje adecuadamente las condiciones vigentes de los mercados financieros. Lograr la congruencia de todas estas variables es uno de los principales retos que enfrenta el regulador. La transparencia y el intercambio abierto de información con los usuarios puede ayudar en este proceso.

Valor de referencia

Uno de los componentes de la fórmula que tiene un papel diferente al resto de las variables que se utilizan al calcular la tarifa máxima es el valor de referencia. Este valor está predeterminado al realizar la revisión quinquenal y sirve de "ancla" para calcular la tarifa máxima. Una vez determinada la tarifa también se deriva el valor de referencia que va a ser utilizado como valor inicial de la siguiente revisión quinquenal y así sucesivamente. De esta manera, el primer valor de referencia utilizado tiene una influencia importante en el nivel promedio de la tarifa durante la vida de la concesión.

Para entender mejor su impacto conviene re-expresar la fórmula de determinación de la tarifa máxima de tal manera que el valor de referencia inicial es igual al promedio de la diferencia entre la tarifa máxima y el costo unitario anual, ponderado por las unidades de tráfico y descontado por la tasa de interés. Por tanto, un valor de referencia positivo implica que en promedio anual la tarifa máxima será mayor a los costos unitarios, incluyendo en los costos las inversiones. En un mercado competido no sería posible fijar un valor de referencia discrecional dado que la libre entrada de competidores tendería a eliminar las utilidades excesivas.

En el caso mexicano, los valores de referencia iniciales de los grupos aeroportuarios ascendieron a 4,302 millones de pesos para ASUR, 4,758 para GAP y 3,312 para GACN.

Estos valores de referencia denotan la posibilidad de ganancias extraordinarias. Con la licitación estas posibles ganancias parcial o totalmente se materializaron en las posturas de compra de los ganadores y se convirtieron en ingresos del Gobierno Federal. Lo anterior explica el comportamiento de los indicadores financieros de los grupos aeroportuarios, los cuales muestran por un lado utilidades sobre ingresos relativamente altas, que son congruentes con un negocio con una importante generación de flujo de efectivo y, por otro, un bajo rendimiento sobre capital contable.

Factor de eficiencia

El factor de eficiencia es parte importante del esquema regulatorio como mecanismo para incentivar al regulado a realizar esfuerzos de reducción de costos y trasladarlos al usuario.

En otros países el factor de eficiencia se ha utilizado también para reducir ganancias excesivas a través de la corrección de las tarifas a niveles más

adecuados. En el esquema regulatorio mexicano, el factor de eficiencia no ha cumplido completamente con los objetivos para el cual fue diseñado. Tanto el diseño como la aplicación de la regulación han influido en este resultado. En términos del diseño, la ausencia de interacción entre el valor de referencia y el factor de eficiencia produce una tarifa máxima en el tiempo que "brinca" cada cinco años.

Este comportamiento se constata al comprobar que 31 de los 34 aeropuertos privatizados tuvieron un incremento en la tarifa máxima en términos reales el primer año del segundo periodo quinquenal respecto al último año del primer periodo quinquenal. En el mismo sentido, 24 de esos 34 aeropuertos tienen en el segundo quinquenio una tarifa máxima promedio mayor que la tarifa máxima del primer quinquenio, en términos reales.

La efectividad del factor de eficiencia debería reflejarse en tarifas decrecientes y sin "brincos" cuando no existan cambios significativos en las perspectivas de crecimiento e inversión de un aeropuerto entre revisiones quinquenales.

III.2.2 Tarifas específicas

La LA en su artículo 70 determina que en la regulación tarifaria que establezca la SCT podrán definirse tarifas y precios máximos por el uso de bienes o la prestación de servicios específicos o conjuntos de éstos.

El establecimiento de las tarifas específicas se regula en el Reglamento de la Ley de Aeropuertos (RLA) del artículo 133 al 142, los cuales determinan lo siguiente:

Se entiende por tarifa específica (artículo 133 RLA) 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.

En los aeródromos civiles de servicio al público únicamente podrán aplicarse las tarifas que se encuentren registradas en la SCT.

Los concesionarios y permisionarios estarán en libertad de determinar distintos niveles de tarifas por horarios, volumen de operaciones, paquetes de servicios u otra condición de carácter general, siempre que dichas tarifas no excedan de las registradas y se apliquen a todos los usuarios que cumplan las condiciones correspondientes.

Los concesionarios y permisionarios son responsables de que la información relativa a las tarifas específicas por los servicios aeroportuarios y complementarios esté permanentemente a disposición de los usuarios; de que esté apegada a los términos derivados de la concesión o permiso y de que contenga explícitamente las reglas de aplicación o condiciones y restricciones que comprende la oferta, así como la vigencia de las mismas.

Los concesionarios y permisionarios de aeródromos de servicio al público son responsables de registrar ante la Secretaría las tarifas máximas y específicas de la totalidad de los servicios aeroportuarios y complementarios, debiendo separar las tarifas por los servicios aeroportuarios de las tarifas por servicios complementarios.

Los concesionarios y permisionarios deberán presentar a consideración del comité de operación y horarios⁵⁴, o de los usuarios, según corresponda, las

⁵⁴ El artículo 61 de la Ley de Aeropuertos establece que en cada aeropuerto se constituirá un comité de horarios que estará integrado por el concesionario del aeropuerto, a través de su administrador, el comandante del aeródromo, las autoridades civiles y militares y por los

modificaciones que pretendan realizar ellos o los prestadores de servicios a las tarifas y sus reglas de aplicación, para que dentro del plazo de 15 días naturales siguientes emitan su recomendación u opinión, según corresponda; en caso de que durante dicho plazo no se pronuncien, las tarifas se tendrán por aceptadas.

Los prestadores de servicios aeroportuarios o complementarios presentarán al concesionario o permisionario las tarifas específicas y, en su caso, las modificaciones que aplicarán por sus servicios para que se proceda a la presentación ante el comité de operación de horarios y, posteriormente, al registro a que se refiere este capítulo.

Cuando existan condiciones discriminatorias, la SCT puede establecer, dentro de la tarifa máxima conjunta, tarifas o precios específicos respecto de todos o determinados servicios, arrendamientos y contraprestaciones regulados.

Para la fijación de dichas bases, la SCT considerará:

- I. La tarifa competitiva que un concesionario, permisionario o prestador de servicios eficiente cobraría por el mismo servicio;
- II. Las tarifas equiparables a las de otras empresas aeroportuarias que estén vigentes en el mercado nacional, en el de otro país o, en su caso, en el mercado internacional, en condiciones similares, y
- III. Las tarifas establecidas con base a las referencias internacionales de costos de operación y capital.

representantes de los concesionarios y permisionarios del servicio de transporte aéreo y de los prestadores de servicios.

Las bases de regulación tarifaria se actualizan periódicamente con base en el Índice Nacional de Precios al Productor, sin considerar el petróleo, publicado por el Banco de México.

Las tarifas específicas que de acuerdo con lo establecido en la Ley de Aeropuertos deberían ser sujetas a regulación por parte de la SCT se describen a continuación.

III.2.2.1 Aterrizaje

Se refiere al uso de pistas, de calles de rodaje, de luces de aproximación de pista de instalaciones vasi, reil o similares, de la iluminación de las pistas y de las calles de rodaje cualquier otra ayuda visual disponible.

La tarifa cobrada es por tonelada. La Tarifa cobrada varía dependiendo si la aeronave aterriza dentro del horario de operación del aeropuerto (horario normal) o fuera del (horario extraordinario).

El factor de Cobro es (\$/T.M.) pesos por tonelada.

III.2.2.2 Estacionamiento en plataforma de embarque y desembarque

La estancia en plataforma de contacto o plataforma remota con el propósito de efectuar el ascenso y/o descenso de pasajeros, carga, correo y/o equipaje, y la utilización de señalamientos de estacionamiento y de posición, así como su iluminación.

El factor de cobro es (\$/T.M./Media Hora) pesos por tonelada y por media hora

III.2.2.3 Estacionamiento en plataforma de permanencia prolongada (pernocta)

La estancia en plataforma de contacto o plataforma remota por periodos prolongados de tiempo, en los cuales no se llevará a cabo el ascenso y/o descenso de pasajeros, carga, correo y/o equipaje; y la utilización de señalamientos de estacionamiento y de posición, así como su iluminación.

El factor de cobro es (\$/T.M./Hora) pesos por tonelada y por hora de permanencia.

III.2.2.4 Abordadores mecánicos (pasillos telescópicos, aerocares y salas móviles)

La utilización de alguno o algunos de estos abordadores mecánicos: Pasillos Telescópicos, Aeropuentes, Sala Móvil y/o Aerocar.

El factor de cobro es (\$/Media Hora/Unidad) pesos por media hora, por cada una de las unidades móviles solicitadas.

III.2.2.5 Revisión de pasajeros y su equipaje de mano

La utilización de equipo especializado, arco detector de metales y explosivos, banda con monitor de rayos X u otro similar (ERPE) para revisar a los pasajeros y su equipaje de acuerdo con la demanda, así como al personal de vigilancia calificado en esta función.

El factor de cobro es (\$/Pasajero) pesos por pasajero revisado.

III.2.2.6 Tarifa de Uso de Aeropuertos

Tarifa de Uso de Aeropuerto (TUA): La tarifa a cargo de los pasajeros por el uso de las instalaciones y servicios del edificio terminal de cada uno de los

aeropuertos cuya administración, operación y conservación se encuentra encomendada a las Sociedades Concesionarias.

III.3 Regulación de tarifas por los servicios aeroportuarios para los aeropuertos administrados por el Gobierno Federal basados en costos y referencias de mercado

En la práctica los aeropuertos administrados por ASA y el AICM no están sujetos a la regulación tarifaria prevista en la LA. Esto debido a que, al ser un organismo público descentralizado el primero y una empresa de participación paraestatal mayoritaria el segundo, sus tarifas están sujetas a la aprobación de la SHCP, de acuerdo con el artículo 31 fracción X de la LOAPF.

La SHCP persigue objetivos distintos al aprobar las tarifas de las diversas entidades paraestatales, el objetivo principal es el control presupuestal, ligado al entorno macroeconómico y a la disponibilidad de recursos.

III.3.1 Estructura Tarifaria actual

La estructura actual de las tarifas por los servicios aeroportuarios de Aeropuertos y Servicios Auxiliares se estableció en octubre 1993 mediante una comparación de los cargos cobrados en los aeropuertos mexicanos con los cargos vigentes en aeropuertos de otros países.

El estudio consideró las referencias internacionales de los cargos por servicios aeroportuarios vigentes a esa fecha y que fueron reportadas en el IATA AIRPORT AND EN ROUTE AVIATION CHARGES MANUAL.⁵⁵ Se analizaron las estructuras de cobro de 35 aeropuertos correspondientes a 15 países. El análisis comparativo de las tarifas en horas pico se realizó con una muestra de seis de esos aeropuertos internacionales (Los Angeles, Nueva York y San Francisco en

⁵⁵ IATA, *Airport and en Route Aviation Charges Manual*, 1993.

EUA, Charles de Gaulle en Francia, Heathrow en Londres Inglaterra y Buenos Aires en Argentina).

Es importante señalar que las tarifas aeroportuarias a nivel internacional tienen una integración compleja, en razón de que la infraestructura, el equipo y la calidad del servicio no son del mismo tipo en los diferentes aeropuertos, además de que se agrupan los servicios de manera distinta. Por esta razón, no es adecuado ni posible comparar los diferentes conceptos cobrados en México con los cobrados en otros aeropuertos. Por lo tanto, la comparación se realizó en términos de la erogación total que debe cubrir una aeronave por aterrizar en algún aeropuerto.

En el caso específico del AICM se analizó la problemática que representa el alto crecimiento de la demanda y su concentración en determinados horarios, se estudió la forma de resolver este problema en otros países y se elaboró una propuesta que contribuyera a resolver los problemas de corto plazo.

Las tarifas para los servicios de pasillos telescópicos, aeropuentes, sala móvil y/o aerocares y de estacionamiento en plataforma de permanencia prolongada o pernocta obedecían a las condiciones de oferta y demanda identificadas por los grupos de aeropuertos en los cuales fue dividida la estructura tarifaria.

Para el caso del AICM la situación de este aeropuerto se trató por separado ya que, el 20% de las operaciones totales de la red y el 33% de los pasajeros del Sistema Aeroportuario Mexicano son atendidos en este aeropuerto.

Tarifa Internacional

Se establecieron tarifas diferenciadas que incentivaran a las aerolíneas a volar en horarios distintos a los pico. Por lo que la estructura tarifaria consistió en

una tarifa diferente para las horas base, así como de una tarifa escalonada para las horas pico. La definición de horarios se realizó considerando la capacidad operativa del aeropuerto y su demanda horaria.

La estructura tarifaria establecida para vuelos internacionales fue la siguiente:

1. Hora pico, su tarifa se igualó al promedio de las tarifas en el horario pico de los aeropuertos internacionales de referencia.
2. Hora semipico, su tarifa se estableció como el 80% de la hora pico.
3. Hora base, su tarifa se fijó como el 60% de la hora pico.
4. Horario Nocturno, su tarifa se fijó como el 30% de la hora pico.

Tarifa Nacional

Para la tarifa de vuelos nacionales, se tomo como base de cálculo el cargo que existía en 1993 más un incremento promedio de 10.8%. Una vez determinado su nivel, se estableció la misma estructura que para la tarifa internacional.

La determinación de los precios y tarifas, de los bienes que venden y/o los servicios que presta ASA ha buscado cumplir con los siguientes objetivos:

- Que reflejen sus costos y logren un manejo financiero eficiente,
- Que sean competitivos dentro del mercado nacional y/o internacional, según sea el caso.
- Que las tarifas para todos los servicios, se fijen por tipo de aeropuerto (baja demanda, alta demanda y AICM), horario (base, semi-pico y pico), para evitar congestionamientos y por tipo de vuelo (nacional e internacional).

La tarifa depende de costos de generación distribución, suministro y venta de servicios, así como el estado financiero del organismo prestador del servicio.

Para el año de 1996 la política de precios y tarifas fue un instrumento eficaz para coadyuvar a reducir la inflación; fortalecer la situación financiera del sector paraestatal; racionalizar los subsidios; asegurar la producción y abasto de bienes y servicios estratégicos; y proteger el consumo de productos básicos para la población de menores recursos.

El manejo activo de la política de precios y tarifas continuó desempeñando un papel estratégico en el cumplimiento de las metas económicas y fiscales. En la definición de los ajustes se consideraron como criterios básicos: las referencias internacionales, la relación precio-costo y el nivel relativo respecto a los precios del mercado nacional. Las adecuaciones efectuadas se caracterizaron por la aplicación combinada de incrementos periódicos y deslizamientos mensuales, con el propósito de evitar impactos desproporcionados sobre los sectores productivo y social.

El 5 de junio del 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un Acuerdo que regula las tarifas por los servicios aeroportuarios que presta ASA, el cual sustituyó al publicado el 15 de marzo de 1999. En dicho Acuerdo se estableció un ajuste mensual de julio a diciembre de 0.8% para los Servicios Aeroportuarios, lo que resultará en un incremento acumulado de 11.51%.

En cuanto a la Tarifa Única para la Aviación General por Estacionamiento en Plataforma y Aterrizaje; anteriormente, no se contemplaba la desagregación entre la Aviación General (aviones particulares, taxis aéreos y aviones del Estado) y la Aviación Comercial (líneas aéreas comerciales), para la aplicación de las tarifas por aterrizaje y estacionamiento, por lo que se aplicaban las mismas tarifas para ambos tipos de aviación.

Con el objeto de simplificar los trámites asociados a los pagos que hace la Aviación General, se estableció la aplicación de una Tarifa Única que incorpora el estacionamiento en plataforma y el aterrizaje. El cobro para este tipo de aviación se obtiene como la suma de los cargos que actualmente se aplican por cada uno de estos conceptos, dependiendo del horario en que utilicen la infraestructura.

Esta estructura tarifaria se aplicó únicamente en los aeropuertos de baja demanda, para incentivar el uso de estos aeropuertos por parte de la Aviación General. Lo anterior reditúa en mayores ingresos para el Organismo debido a que se hace mayor uso de la infraestructura aeroportuaria, y además se reducen los costos variables de la prestación del servicio (costos administrativos y de operación). Debido al uso en estancias prolongadas se incurre en menos costos variables que con varios usuarios en estancias cortas.

A partir de 2005 las tarifas aeroportuarias de los aeropuertos administrados por ASA y el AICM se han ajustado con la inflación esperada en los Criterios Generales de Política Económica que cada año presenta la SHCP al Congreso de la Unión.

La política de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos tiene como objetivo propiciar avances en el saneamiento y fortalecimiento financiero de los organismos y empresas públicas del sector aeroportuario, el fomento al uso racional de los bienes y servicios que ofrecen, así como en el abasto suficiente y oportuno de insumos estratégicos.

De esta forma, para la determinación de los ajustes a los precios y tarifas, se consideran como criterios básicos la relación precio costo, los precios de referencia nacional e internacional, la tasa de inflación esperada para el año y la racionalización de los subsidios, buscando concentrarlos en los aeropuertos considerados con baja demanda. Además, con el fin de evitar impactos abruptos sobre los niveles de inflación, se siguen realizando ajustes periódicos y graduales.

III.3.2 Tarifas específicas

III.3.2.1 Aterrizaje

Se cobra esta tarifa a cada aeronave nacional o extranjera, destinada a la prestación de los servicios de transporte aéreo al público, con excepción de los taxis aéreos, por el uso de pistas, calles de rodaje, sistemas de iluminación de aproximación de pista y los sistemas visuales indicadores de pendiente de aproximación normalizados, de la iluminación de las pistas y de las calles de rodaje y de cualquier otra ayuda visual disponible.

La aplicación de la tarifa por los servicios de aterrizaje es por tonelada, de acuerdo con el peso máximo de aterrizaje de la aeronave, aplicando la tarifa que corresponda a la hora de registro del aterrizaje de la misma señalada en el reporte de movimiento operacional.

Para efectos de esta tarifa se considera el peso máximo de aterrizaje señalado en el manual de especificaciones técnicas del fabricante.

III.3.2.2 Estacionamiento en plataforma de embarque y desembarque

Se cobra esta tarifa a cada aeronave nacional o extranjera, destinada a la prestación de los servicios de transporte aéreo al público, con excepción de los taxis aéreos, por la asignación de posición y estancia en plataforma de contacto o plataforma remota, con el propósito de efectuar el ascenso y/o descenso de pasajeros, carga, correo y/o equipaje, y la utilización de señalamientos de estacionamiento y de posición, así como su iluminación y las áreas de estacionamiento en plataforma para equipo de apoyo terrestre.

La aplicación de la tarifa por los servicios de estacionamiento en plataforma de embarque y desembarque es por tonelada, de acuerdo con el peso máximo operacional de despegue de la aeronave, el cual se determina aplicando

la media entre el peso máximo de despegue de la aeronave y el peso máximo cero combustible, los cuales están contenidos en los manuales de especificaciones técnicas del fabricante de la aeronave correspondiente, o documento que lo sustituya relativo al peso o capacidad de las aeronaves, debidamente aprobado por la autoridad aeronáutica.

La tarifa por los servicios de estacionamiento en plataforma de embarque y desembarque se aplican con base en el tiempo transcurrido entre la llegada (entrada a posición) y la salida (desalojo total de la posición) de la aeronave a/de la posición de estacionamiento asignada. El tiempo se contabilizará de acuerdo al total de minutos de servicio con los horarios de registro del reporte de movimiento operacional elaborado por ASA o el AICM.

III.3.2.3 Estacionamiento en plataforma de permanencia prolongada (pernocta)

Se cobra esta tarifa a cada aeronave nacional o extranjera, destinada a la prestación de los servicios de transporte aéreo al público, privado comercial y transporte aéreo privado no comercial, taxis aéreos y aeronaves del Estado, por la estancia en plataforma de contacto o plataforma remota por periodos prolongados de tiempo en los cuales no se llevará a cabo el ascenso o descenso de pasajeros, carga, correo y/o equipaje, y la utilización de señalamientos de estacionamiento y de posición, así como su iluminación.

La aplicación de la tarifa por los servicios de estacionamiento en plataforma de permanencia prolongada o pernocta se realiza por tonelada, de acuerdo con el peso máximo operacional de despegue de la aeronave, el cual se determina aplicando la media entre el peso máximo de despegue de la aeronave y el peso máximo cero combustible, los cuales están contenidos en los manuales de especificaciones técnicas del fabricante de la aeronave correspondiente, o documento que lo sustituya relativo al peso o capacidad de las aeronaves, debidamente aprobado por la autoridad aeronáutica.

Se cobran servicios de estacionamiento en plataforma de permanencia prolongada o pernocta considerando el periodo de tiempo transcurrido desde la llegada a la plataforma asignada para estancia prolongada o pernocta hasta la salida de ésta. Cuando la aeronave realice su estacionamiento de pernocta en plataforma de embarque y desembarque, el tiempo se contabiliza desde el momento en que termine la maniobra de desembarque y hasta el momento que inicie la de embarque. El tiempo se contabiliza de acuerdo al total de minutos de servicio con los horarios de registro del reporte de movimiento operacional elaborado por ASA o el AICM.

III.3.2.4 Abordadores mecánicos (pasillos telescópicos, aerocares y salas móviles)

Modalidad de pasillos telescópicos.

La aplicación de la tarifa por los servicios de abordadores mecánicos para pasajeros en la modalidad de pasillos telescópicos es por unidad y por un periodo inicial de 60 minutos; después de los primeros 60 minutos de servicio la tarifa se cobra por periodos de 15 minutos. El tiempo de servicio se contabilizará desde el acople del pasillo telescópico a la aeronave, hasta su salida de posición.

Modalidad de aerocar y salas móviles.

La aplicación de la tarifa por los servicios de abordadores mecánicos para pasajeros en la modalidad de aerocar y/o sala móvil es por un periodo inicial de 30 minutos de servicio y por unidad; después de los primeros 30 minutos de servicio la tarifa se cobrará proporcionalmente por periodos de 15 minutos. El tiempo de servicio se contabiliza desde la hora para la cual se solicita y se ponga a disposición del usuario en el edificio terminal el aerocar o sala móvil, hasta el momento de su liberación por parte del usuario.

III.3.2.5 Revisión de pasajeros y su equipaje de mano

Se cobra esta tarifa a cada aeronave nacional o extranjera, destinada a la prestación de los servicios de transporte aéreo al público, con excepción de los taxis aéreos, por el uso de equipo especializado automático y manual, arco detector de metales y explosivos, banda con monitor de rayos X u otro similar (ERPE), para revisar a los pasajeros y su equipaje, así como el personal de vigilancia calificado en esta función.

El cobro por el servicio de revisión a los pasajeros y su equipaje de mano se calcula con base en el total de pasajeros que aborden la aeronave para el vuelo designado. Se exceptúan los pasajeros en tránsito de dicho vuelo de conformidad con la definición que para el caso establezca la SCT y los infantes menores de hasta 2 años.

III.3.2.6 Tarifa de Uso de Aeropuertos

Se aplica esta tarifa en cada uno de los aeropuertos administrados por ASA incluyendo el AICM a las personas que en calidad de pasajeros nacionales o internacionales aborden una aeronave de transporte aéreo al público en vuelo de salida o un taxi aéreo y que para ello usen las instalaciones del edificio Terminal.

La TUA Nacional e Internacional está expresada en dólares de los Estados Unidos de América y mensualmente AICM y ASA determinan su equivalente en pesos mexicanos utilizando el promedio mensual del tipo de cambio que publica en el DOF el Banco de México, para solventar obligaciones denominadas en dólares americanos del mes inmediato anterior.

- Se aplica la TUA Nacional a los pasajeros que aborden en cualquier aeropuerto, si su destino final es nacional.
- Se aplica la TUA Internacional a los pasajeros que aborden en cualquier aeropuerto, si su destino final es el extranjero.

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LOS ESQUEMAS DE REGULACIÓN

IV.1 Opiniones de la Comisión Federal de Competencia Económica

La Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE) emitió tres resoluciones en el sentido de que no existían condiciones razonables de competencia en los 34 aeropuertos que forman parte de los grupos aeroportuarios licitados mediante expedientes AD-78-1998 (Grupo Aeroportuario del Sureste, SA de CV); expediente AD-24-1999 (Grupo Aeroportuario del Pacífico, SA de CV); expediente DC-01-2000 (Grupo Aeroportuario del Centro Norte, SA de CV).

Con base en dichas resoluciones la SCT, conforme lo dispone el artículo 67 de la LA, expidió bases de regulación tarifaria para los servicios aeroportuarios. Por la trascendencia que tienen las resoluciones de la CFCE para que la Secretaría de Comunicaciones establezca bases de regulación en las tarifas aeroportuarias, a continuación se resumen los puntos considerados relevantes de las resoluciones mencionadas en el párrafo anterior⁵⁶.

En la introducción de cada una de las opiniones la CFCE desarrolla el ámbito legal que justifica la emisión de dichas opiniones y el establecimiento de bases de regulación en las tarifas aeroportuarias por la SCT, en los siguientes términos:

La Ley de Aeropuertos establece en el artículo 67 la posibilidad de aplicar bases de regulación tarifaria y de precios en la prestación de los servicios aeroportuarios y en los arrendamientos y contraprestaciones relacionadas con los contratos que los concesionarios celebren con los

⁵⁶ Sitio Web. Opiniones emitidas por CFC.

http://www.cfc.gob.mx/images/stories/resoluciones/extractos_de_resoluciones/opiniones/2007-10-01OpinionAeropuertos.pdf

prestadores de servicios complementarios, cuando de acuerdo con la opinión que emita esta Comisión no existan condiciones razonables de competencia.

Por su parte, el artículo 70 establece que dicha regulación tarifaria o de precios se mantendrá sólo mientras persistan las condiciones que la motivaron y los agentes afectados podrán solicitar a la Comisión la evaluación de tales condiciones.

El segundo párrafo del referido artículo 70 de la Ley dispone que en la regulación se podrán establecer tarifas y precios máximos por el uso de bienes o la prestación de servicios específicos o conjuntos de éstos, así como mecanismos de ajuste y períodos de vigencia.

Asimismo, establece que en todo momento la regulación deberá permitir la prestación de los servicios y la explotación de los bienes en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad y permanencia.

Con base en lo anterior, para que exista una regulación tarifaria en la prestación de servicios aeroportuarios y los arrendamientos y contraprestaciones relacionadas con los contratos que los concesionarios celebren con los prestadores de los servicios complementarios, debe mediar opinión de esta Comisión que haya declarado la falta de condiciones razonables de competencia en un aeropuerto.

En este punto quisiera señalar que, el hecho de que a partir de 1995 el nuevo marco regulatorio permita la participación de la inversión privada en el Sistema Aeroportuario Mexicano (SAM), no significa que ya no exista en el SAM la participación del sector público en la administración, operación, explotación y construcción de aeropuertos.

Como vimos en el capítulo I de esta tesis, el SAM se compone por los aeropuertos que controlan cada uno de los grupos aeroportuarios privados (Sureste, Centro Norte y Pacífico), pero también incluye los aeropuertos que administra ASA y aquellos aeropuertos en los que hay una participación conjunta de los particulares, los gobiernos de los estados y el gobierno federal a través de ASA y el AICM como empresa de participación estatal mayoritaria.

En este sentido la CFC sólo ha emitido tres resoluciones en el sentido de que no existían condiciones razonables de competencia en los 34 aeropuertos que forman parte de los grupos aeroportuarios que se privatizaron y no ha considerado al AICM y a los aeropuertos administrados por ASA en sus opiniones.

Lo anterior me lleva a formular la siguiente pregunta: ¿No es aplicable el artículo 67 de la LA a aquellos aeropuertos administrados por ASA y al AICM?, pues como se analizó en el tercer capítulo, las tarifas por los servicios aeroportuarios que prestan estos organismos en los aeropuertos que administra son autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el artículo 31 fracción X de la LOAPF.

Posteriormente, la CFCE señala los Diversos ordenamientos legales que le otorgan facultades para determinar si hay condiciones razonables de competencia o si existe competencia efectiva en un mercado determinado, en este sentido señala:

De conformidad con el artículo 23 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), la Comisión es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, dotado de autonomía técnica y operativa que le permite dictar sus propias resoluciones, teniendo a su cargo la prevención, investigación y combate de monopolios, prácticas monopólicas y las concentraciones prohibidas en los términos de la propia ley.

Pese a la terminología empleada en dichos cuerpos legales, de conformidad con la normatividad en materia de competencia económica, esta Comisión debe determinar si un agente económico tiene poder sustancial en el mercado relevante, para lo cual deberá considerar los supuestos expresamente contemplados en los artículos 12 y 13 de la LFCE, así como seguir las reglas para su análisis, contenidas en los artículos 9º, 10, 11 y 12 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica (RLFCE).

Con base en lo dispuesto en el párrafo inmediato anterior, esta Comisión considera que la ausencia de condiciones razonables de competencia es equivalente a aquella situación en la que prevalece un agente con poder sustancial en el mercado relevante.

El RLFCE establece en su artículo 50 el procedimiento aplicable para resolver cuestiones sobre competencia efectiva, condiciones razonables de competencia u otras cuestiones sobre competencia o libre concurrencia, cuando otras disposiciones legales o reglamentarias prevengan que la Comisión resuelva en dichas materias. Dicha disposición contempla el derecho de audiencia que debe otorgarse a los agentes económicos que tengan interés jurídico en el caso, y que deberá otorgarse previamente a que esta Comisión turne su resolución a la autoridad competente para los efectos a que haya lugar.

Aquí me detendría a cuestionar la normatividad en materia de competencia económica y los argumentos de la CFCE con respecto a lo que se considera “agente económico”. De acuerdo con la normatividad vigente al hablar de agente económico hacen referencia a los monopolios de particulares y no se considera los monopolios públicos (como se verá adelante la Comisión llega a la conclusión que los aeropuertos son monopolios regionales o locales toda vez que tienen el control de los servicios relevantes en el mercado del ámbito geográfico de su actuación).

Con fundamento en la normatividad señalada, la Comisión inicia su análisis en cada una de las opiniones, señalando que la base de la estrategia para

la apertura de la inversión privada en el Sistema Aeroportuario Mexicano (SAM), plasmada en los lineamientos correspondientes, definida por el Comité de Reestructuración del SAM y aprobada por la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, consiste en la conformación de cuatro grupos regionales de aeropuertos y en la participación del capital privado (punto que ya se desarrolló en el primer capítulo).

Los cuatro Grupos de Aeropuertos definidos en dicha estrategia y señalados por la Comisión son: Grupo Ciudad de México, Grupo Centro Norte, Grupo Pacífico y Grupo Sureste, mismos que se han descrito a detalle con anterioridad en el primer capítulo, cuando hablamos de la estructura actual del Sistema Aeroportuario Mexicano.

La Comisión resalta en su análisis que la conformación de los cuatro grupos aeroportuarios incluye la constitución de cuatro “Sociedades Controladoras” propietarias de una o varias “Sociedades Concesionarias” de los aeropuertos respectivos y de una “Sociedad de Servicios” del grupo de referencia. De esta manera, las Sociedades Concesionarias, serán las poseedoras de los títulos de concesión respecto de la operación y administración de cada uno de los 35 aeropuertos.

Como se mencionó en el primer capítulo, de acuerdo con la LA los servicios que se prestan en los aeródromos civiles se clasifican como: servicios aeroportuarios, servicios complementarios y servicios comerciales.⁵⁷

Los términos en que se prestan los servicios aeroportuarios y complementarios a las aeronaves están establecidos por diferentes contratos que

⁵⁷ Como se señaló anteriormente, para los efectos de la Ley de Aviación Civil y la LA, un aeródromo civil es el área definida de tierra o de agua adecuada para el despegue, aterrizaje, acuatizaje o movimiento de aeronaves, con instalaciones o servicios mínimos para garantizar la seguridad de su operación.

fueron firmados por ASA y que han sido cedidos a los Grupos Aeroportuarios. Dichos contratos establecen la obligación de las empresas de transporte aéreo de pagar las tarifas correspondientes a servicios aeroportuarios, así como la obligación de cobrar a los pasajeros la Tarifa de Uso de Aeropuerto (TUA).

Es importante mencionar que la Comisión señala en sus tres opiniones que al momento de emitir su opinión, las tarifas aplicadas para la prestación de servicios aeroportuarios a las aeronaves son autorizadas por la SCT y la SHCP en consulta con ASA y aparecen publicadas en el DOF.⁵⁸

Con la entrada en vigor del Reglamento de la LA y los avances del proceso de privatización, inició la vigencia de un nuevo marco de regulación económica en virtud del cual, la Concesionaria de cada aeropuerto tiene la libertad de fijar su estructura tarifaria para los servicios aeroportuarios y para los arrendamientos y contraprestaciones relacionadas con los contratos que los concesionarios celebren con los prestadores de los servicios complementarios, con la obligación de registrarlos ante la SCT. Esta libertad para fijar la estructura tarifaria no la tienen actualmente los aeropuertos administrados por el Estado ya sea a través de ASA o empresas paraestatales como el AICM.

Por otra parte, la SCT puede incluir Bases de Regulación tarifaria para los servicios aeroportuarios y arrendamientos y contraprestaciones relacionadas con los contratos que los concesionarios celebren con los prestadores de los servicios complementarios, siempre que la Comisión haya determinado que no hay condiciones razonables de competencia, en términos del artículo 67 de la LA. Esta

⁵⁸ Cabe destacar que hasta octubre de 2004 las tarifas de ASA y el AICM, y anteriormente las tarifas de los aeropuertos que conforman los grupos aeroportuarios, eran autorizadas mediante un Acuerdo que rubricaban los titulares de la Secretaría Hacienda y Crédito Público y de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes. El 12 de octubre de 2004 se abrogó el último Acuerdo y a partir de entonces las tarifas de ASA y el AICM son autorizadas por la SHCP mediante oficio, escuchando a las Secretarías de Economía y Comunicaciones y Transportes.

regulación prevé la aplicación de un sistema de techo tarifario o “price cap” (tarifa máxima conjunta), que fue analizada en el capítulo anterior.

MERCADO RELEVANTE.

Para determinar si existen condiciones razonables de competencia en los servicios aeroportuarios y en los arrendamientos y contraprestaciones relacionadas con los contratos que los concesionarios celebren con los prestadores de los servicios complementarios en los aeropuertos concesionados a cada Grupo Aeroportuario, la Comisión comienza por definir los mercados relevantes relativos a dichos servicios de conformidad con el artículo 12 de la LFCE, en los siguientes términos:

Artículo 12.- Para la determinación del mercado relevante, deberán considerarse los siguientes criterios:

I. Las posibilidades de sustituir el bien o servicio de que se trate por otros, tanto de origen nacional como extranjero, considerando las posibilidades tecnológicas, en qué medida los consumidores cuentan con sustitutos y el tiempo requerido para tal sustitución;

II. Los costos de distribución del bien mismo, de sus insumos relevantes, de sus complementos y de sustitutos desde otras regiones y del extranjero; teniendo en cuenta, entre otras, restricciones impuestas por los agentes económicos o por sus asociaciones;

III. Los costos y las probabilidades que tienen los usuarios o consumidores para acudir a otros mercados; y

IV. Las restricciones normativas de carácter federal, local o internacional que limiten el acceso de usuarios o consumidores a fuentes de abasto alternativas, o el acceso de los proveedores a clientes alternativos.

En este sentido, la Comisión concluye que se determinan como mercados relevantes: a) la prestación de los distintos servicios aeroportuarios en cada uno de los aeropuertos que integran los Grupo Aeroportuarios y b) el acceso y arrendamiento de espacios que ofrece el Concesionario a los prestadores de servicios complementarios para la prestación de dichos servicios en cada uno de los aeropuertos que integran los Grupo Aeroportuarios.

En relación al acceso y arrendamiento de espacios que ofrece el Concesionario a los prestadores de servicios complementarios para dichos servicios en cada uno de los aeropuertos que integran los grupos, la Comisión precisa que éstos, se formalizan a través de la celebración de contratos entre el concesionario aeroportuario y el prestador de servicios complementarios en términos del artículo 48, fracción II, de la LA. Los contratos prevén el pago de una renta o arrendamiento y/o contraprestación, materia de lo señalado en el artículo 67 de la LA.

En este sentido, la Comisión, en cada una de las opiniones emitidas para cada grupo aeroportuario, asegura que para determinar los mercados relevantes consideró los criterios establecidos en el artículo 12 de la LFCE y 9 del RLFCE.

SERVICIOS RELEVANTES.

De esta forma y de conformidad con el artículo 9 del RLFCE y para los efectos del artículo 12 de la LFCE, la Comisión identifica los servicios que componen el mercado relevante en los siguientes términos:

a) Servicios Aeroportuarios.-Para determinar si existen condiciones razonables de competencia en la prestación de los servicios aeroportuarios y tomando en consideración la clasificación normativa de los servicios en los aeródromos civiles, se definen como servicios relevantes la prestación de los servicios aeroportuarios que a continuación se listan:

Cuadro 4

SERVICIOS AEROPORTUARIOS	
SERVICIOS AEROPORTUARIOS	ACTIVIDADES QUE INCLUYEN
I Aterrizaje y despegue	Uso de pistas, de calles de rodaje y ayudas visuales
II Plataformas	Iluminación, asignación de posiciones, estacionamiento para embarque y desembarque de pasajeros, equipaje, carga y correo, estancia prolongada, señalamientos de estacionamiento y posición y plataformas aéreas de estacionamiento permanente para equipo de apoyo terrestre, entre otras;
III Control de tránsito	Dirección de tránsito terrestre de aeronaves y vehículos en plataforma, servicios de control de posiciones y control de vehículos terrestres en el área de movimiento;
IV Hangares	Hangares para la operación aeronáutica, guarda de aviones y mantenimiento de línea.
V Abordadores mecánicos para pasajeros	Pasillos telescópicos, salas móviles y aerocares.
VI Edificio terminal para carga	Edificio terminal para carga, oficinas de tráfico y operaciones de transportistas y autoridades, mostradores, almacenes, bodegas y bandas para equipaje y sanitarios públicos; en las modalidades de acceso, uso o, en su caso renta.
VII Edificio terminal para pasajeros	Edificio terminal para pasajeros, señalamientos e información al pasajero, almacenes, bodegas y bandas para equipaje, salas de última espera, salas para reclamo de equipaje y sanitarios públicos; en las modalidades de acceso y uso.
VIII Estacionamiento	Estacionamiento de vehículos al público;
IX Seguridad y vigilancia	Revisión de pasajeros y su equipaje de mano, control de acceso y patrullaje y vigilancia de edificios e instalaciones y otros que se establezcan de conformidad con las disposiciones legales aplicables.
X Atención de emergencias	Rescate, extinción de incendios.
XI Servicios sanitarios	Atención médica de urgencias, ambulancia, incineración de productos orgánicos, y tratamiento de aguas negras provenientes de aeronaves.

NOTA: La prestación de los servicios I, II, V y IX incluye la aplicación de tarifas autorizadas por acuerdo publicado en DOF (16 de marzo de 1999). Por otra parte, la aplicación de TUA (también autorizado por dicho acuerdo) corresponde al pago de los servicios aeroportuarios correspondientes al uso de instalaciones y servicios del edificio terminal de cada uno de los aeropuertos.

Fuente: Comité de Reestructuración del Sistema Aeroportuario Mexicano, SCT.

Cabe recordar que la clasificación de servicios aeroportuarios fue presentada en el capítulo I de esta tesis, y como se mencionó, está enumerada en el artículo 48, fracción I, de la LA, también es importante señalar que esta lista es enunciativa y no limitativa, toda vez que el mismo artículo de la LA permite la

incorporación de otros servicios, al establecer en su parte final la frase “entre otros”.

Por lo tanto, la Comisión se reserva la clasificación definitiva en función de lo que contemple el Reglamento de la LA, el cual al momento de emitir su dictamen no había sido expedido, por lo que la enumeración de servicios aeroportuarios que presentó lo hizo con fundamento en el citado artículo 48 de la LA. En el artículo 55 del Reglamento de la LA se enumeran los mismos servicios aeroportuarios enumerados en el artículo 48 de la LA, dejando abierta la lista al determinar en la fracción XII, los demás que determine y publique la secretaría en el DOF.

Por otra parte, la Comisión señala que corresponde a la SCT determinar en última instancia la procedencia de determinar aquellos servicios que van a ser materia de regulación, por lo que en su dictamen abarca los supuestos que ordena el artículo 67 de la LA.

b) Acceso y arrendamiento de espacios que ofrece el Concesionario a los prestadores de servicios complementarios para la prestación de dichos servicios.

Para determinar si existen condiciones razonables de competencia en la oferta de acceso y arrendamiento de espacios que ofrece el Concesionario para la prestación de servicios complementarios en los aeropuertos, la Comisión define como servicios relevantes, la prestación del servicio de acceso y arrendamiento de espacios que ofrece el Concesionario a los prestadores de servicios complementarios.

Adicionalmente señala que, de conformidad con el artículo 48, fracción II, de la LA, los servicios complementarios son aquéllos que pueden ser prestados

por los concesionarios o permisionarios del servicio de transporte aéreo, para sí mismos o para otros usuarios, o por terceros que aquéllos designen.

La Comisión señala que el agente que presta un servicio complementario, puede suscribir distintos tipos de contratos con los concesionarios o permisionarios de los aeródromos civiles, a saber:

- *un contrato para tener acceso a zona federal y prestar los servicios complementarios, mediante el cual se establecen las contraprestaciones a pagar al Concesionario del aeródromo civil por parte de los prestadores de servicios complementarios; y,*
- *un contrato de arrendamiento en los casos en que los prestadores de servicios complementarios requieran de espacios dentro o fuera del edificio terminal de un aeropuerto.*

En dichos contratos, el arrendatario adquiere la obligación de pagar una renta calculada por tipo de servicio, ajustada mediante inflación, que se fija por metro cuadrado en función a un catálogo de rentas que establecía ASA.

SERVICIOS SUSTITUTOS.

De conformidad con el artículo 9 del RLFCE y para los efectos del artículo 12 de la LFCE la Comisión identifica los servicios que sustituyen o pueden sustituir a: a) los servicios aeroportuarios, y b) el acceso y arrendamiento de espacios que ofrece el Concesionario a los prestadores de servicios complementarios para la prestación de dichos servicios en los siguientes términos:

a) servicios aeroportuarios.

Dadas las características específicas y los requerimientos de los demandantes de servicios aeroportuarios, no existe posibilidad de que los demandantes de los servicios aeroportuarios de los aeropuertos

concesionados sustituyan dichos servicios por otro tipo de servicios alternativos. Ello en función de las siguientes consideraciones.

- No existe posibilidad de sustituir un servicio aeroportuario por otro tipo de servicio, incluso si éste es otro servicio aeroportuario. Los servicios de aterrizaje y despegue, plataformas, control de tránsito, hangares, abordadores mecánicos para pasajeros, edificios terminales, estacionamiento, seguridad y vigilancia, atención de emergencias y servicios sanitarios no son sustitutos entre sí, sin embargo conforman en conjunto, una gama de servicios que se suplementan.*
 - No existe posibilidad de que los demandantes del servicio (transportistas aéreos) sustituyan el servicio aeroportuario acudiendo a mercados distintos, lo cual se traduce en que los usuarios de los servicios aeroportuarios no tienen la posibilidad de acudir a otros aeropuertos. A manera de ejemplo, el servicio de aterrizaje del aeropuerto de Guadalajara no es sustituto del servicio de aterrizaje del aeropuerto de Aguascalientes.*
 - Los demandantes de los servicios aeroportuarios requieren de una prestación temporal y geográfica precisa. Una vez definida una ruta y horarios aéreos, el transportista aéreo requiere de los servicios aeroportuarios en el aeropuerto específico que preestablece su ruta y horarios.*
- b) Acceso y arrendamiento de espacios que ofrece el Concesionario a los prestadores de servicios complementarios para la prestación de dichos servicios*

Dadas las características específicas de la regulación existente, los prestadores de servicios complementarios no tienen la posibilidad de sustituir el servicio de acceso y arrendamiento que les ofrece el

Concesionario para la prestación de dichos servicios, ello en función de las siguientes consideraciones.

- *Para que los prestadores de los servicios complementarios puedan ofrecer sus servicios deben suscribir un contrato con el concesionario o permisionario del aeródromo civil de que se trate.*
- *No existe otro mecanismo alternativo al contrato con el concesionario o permisionario del aeródromo civil para que el prestador de servicios complementarios pueda ofrecer sus servicios.*

ÁMBITO GEOGRÁFICO

De conformidad con el artículo 9 del RLFCE y para los efectos del artículo 12 de la LFCE a la Comisión delimita el área geográfica en la que se ofrecen o demandan los servicios relevantes.

En este punto argumenta que existen restricciones que impiden que los usuarios de los servicios aeroportuarios puedan tener acceso a fuentes alternativas de abasto, ya que la precisión temporal y geográfica que requieren los usuarios en la prestación de dichos servicios debe corresponder a las rutas y horarios de los vuelos preestablecidos para los transportistas aéreos.

En este sentido, define como la dimensión geográfica del mercado relevante de los servicios aeroportuarios a aquella que se circunscribe de manera limitativa a la territorialidad de cada uno de los aeropuertos que conforman los Grupos Aeroportuarios.

Por otra parte, señala que existen restricciones normativas para que los prestadores de servicios complementarios tengan acceso a un mecanismo distinto al de la suscripción de un contrato con el Concesionario del aeródromo civil para su contratación como prestador de dichos servicios en los aeropuertos.

Asimismo, menciona que los arrendamientos y contraprestaciones relacionadas con la prestación de los servicios complementarios están sujetos a las condiciones contractuales que fije el concesionario del aeropuerto mismo.

En este sentido, para la suscripción de los contratos con los prestadores de servicios complementarios define como la dimensión geográfica del mercado relevante, la territorialidad de cada uno de los aeropuertos que conforman los Grupos Aeroportuarios.

PODER SUSTANCIAL DE MERCADO.

Para determinar si un agente económico tiene poder sustancial en el mercado relevante la Comisión considera los criterios establecidos en el artículo 13 de la LFCE.

Artículo 13.- Para determinar si un agente económico tiene poder sustancial en el mercado relevante deberá considerarse:

- I. Su participación en dicho mercado y si puede fijar precios unilateralmente o restringir el abasto en el mercado relevante sin que los agentes competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder;*
- II. La existencia de barreras a la entrada y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores;*
- III. La existencia y poder de sus competidores;*
- IV. Las posibilidades de acceso del agente económico y sus competidores a fuentes de insumos;*
- IV. Su comportamiento reciente; y*
- V. Los demás criterios que se establezcan en el reglamento de esta Ley.*

PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO Y EXISTENCIA DE COMPETIDORES

Prestación de servicios aeroportuarios en los aeropuertos de los Grupos Aeroportuarios: Previo a la integración de dichos Grupos, Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) proporcionaba dichos servicios, ya fuera directa o indirectamente, ya que de acuerdo con la normatividad, ASA podía subcontratar a terceros los servicios, mediante suscripción de contratos.

Por otra parte, en algunos aeropuertos, existen otros prestadores de servicios aeroportuarios distintos al concesionario. Estos prestadores de servicios aeroportuarios adquirieron los derechos de explotación de cierta infraestructura del aeropuerto a través de la suscripción con ASA de un “contrato de arrendamiento en la modalidad de coinversión”.

BARRERAS A LA ENTRADA

La existencia de barreras a la entrada y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores, es otro elemento que considera la Comisión para la determinación de poder sustancial de mercado.

Al respecto, de acuerdo con el artículo 10 de la LA, la administración, operación, explotación y, en su caso, construcción de un aeropuerto requiere de concesión otorgada por la SCT. Asimismo, dichas concesiones se otorgarán hasta por un plazo de 50 años, y podrán ser prorrogadas en una o varias ocasiones hasta por un plazo que no exceda de 50 años adicionales (Art. 15).

Considerando lo anterior, la Comisión señala que al otorgarse la concesión mencionada, sólo un agente está facultado para prestar (directamente o a través de terceros) los servicios aeroportuarios, así como el acceso y arrendamiento de espacios que se celebran con los prestadores de los servicios

complementarios en cada uno de los aeropuertos que conforman los Grupos Aeroportuarios.

Aunque la normatividad no aplica condiciones de exclusividad para el concesionario de los aeropuertos de los Grupos Aeroportuarios en la construcción y operación de aeropuertos complementarios o alternativos, establece la Comisión que la posibilidad de entrada de un nuevo agente (que preste servicios aeroportuarios alternativos) es limitada en tanto que, aún si existieran condiciones de factibilidad técnica y rentabilidad económica para la construcción de un aeropuerto alternativo, la SCT podrá otorgar concesiones a los concesionarios (ya existentes) que requieran un aeropuerto complementario sin sujetarse a licitación pública, con el objeto de satisfacer un incremento en la demanda.

En cuanto a las barreras económicas, cabe destacar que un incremento importante en la demanda de los servicios aeroportuarios es el factor clave para el desarrollo de proyectos de ampliación de pistas o construcción de aeropuertos complementarios.

TARIFAS

Los servicios aeroportuarios y el acceso y arrendamiento de espacios para la prestación de servicios complementarios en los aeropuertos, se prestan de manera exclusiva por la concesionaria de cada aeropuerto o por un contratista de la misma. Al momento de la emisión del dictamen por parte de la Comisión, se aplicaba un esquema de regulación tarifaria por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que no había posibilidad por parte de los concesionarios de fijar precios unilateralmente.

Sin embargo, este esquema tarifario no se podría mantener una vez que se traspasara el control a los Grupos Aeroportuarios. Así, la Comisión consideró necesario determinar que no existen condiciones razonables de competencia en

los aeropuertos que integran dichos grupos, para que, con fundamento en lo establecido en el artículo 67 de la Ley de Aeropuertos, la SCT pudiera aplicar una nueva regulación tarifaria que impidiera la fijación de precios.

Para tal efecto, la Comisión consideró conveniente establecer para cada aeropuerto la tarifa máxima para los servicios aeroportuarios, mismas que fueron señaladas en el título de concesión respectivo, sin embargo en el caso de los aeropuertos administrados por ASA y el AICM la regulación tarifaria sigue siendo determinada por la SHCP considerando criterios diferentes a los señalados en la regulación basada en la tarifa máxima establecida por la SCT.

Asimismo, las tarifas efectivas para cada servicio que prestan los Grupos Aeroportuarios se debieron registrar ante la SCT y debieron ser aplicadas hasta la siguiente revisión tarifaria. Por su parte, la tarifa máxima de los servicios aeroportuarios se aplica a cada aeropuerto por pasajero, incluyendo pasajeros de salida, de llegada, de transferencia y otros exentos.

La CFCE en su dictamen establece que la Concesionaria podría solicitar a la autoridad competente la re expresión de la tarifa por pasajero u operación a unidades de carga de trabajo, presentando la justificación correspondiente. Asimismo señala que, periódicamente, la Concesionaria podría redefinir su estructura tarifaria, pero sin exceder la tarifa máxima aplicable a la canasta de servicios regulados y notificada con anticipación a los usuarios.

En su dictamen la Comisión señala que la SCT establecerá la tarifa máxima por cada uno de los aeropuertos de los grupos aeroportuarios de forma precisa para los primeros 5 años de las concesiones e indicativamente para los siguientes 10 años; previa determinación por parte de la Comisión sobre la inexistencia de condiciones razonables de competencia en los servicios aeroportuarios y en el acceso y arrendamiento de espacios.

Los topes tarifarios señalados debieron aplicarse al conjunto de servicios aeroportuarios como si se tratara de una canasta de servicios y de tal manera que los ingresos totales de la Concesionaria a partir de esa canasta de servicios, divididos por unidad de tráfico, no superaran la tarifa máxima aplicable fijada para ese aeropuerto en particular.

En cuanto a las revisiones tarifarias, la SCT consideraría un factor de eficiencia que buscaría reflejar las mejoras en eficiencia, en los costos de operación y en la mayor productividad en la prestación de los servicios aeroportuarios.

La Comisión preveía que los factores de eficiencia que se determinaron para los 5 años subsecuentes a la revisión estarían fijos. Durante los períodos entre las revisiones, cualquier mejora en la eficiencia operativa real por encima de los factores de eficiencia determinados en el período, se traducirá en un beneficio adicional para la Concesionaria hasta la siguiente revisión.

Finalmente, la Comisión no argumentó no contar con información sobre la regulación que en su caso aplicaría a los arrendamientos y contraprestaciones.

Con estos elementos de análisis y estos argumentos, la Comisión llegó a las siguientes conclusiones en cada uno de los dictámenes de los grupos aeroportuarios.

1. Cada servicio aeroportuario prestado en un aeropuerto constituye un servicio relevante que no puede ser sustituido por los servicios que se prestan en otros aeropuertos. Asimismo, el acceso y arrendamiento de espacios que ofrece el Concesionario a los prestadores de servicios complementarios para la prestación de dichos servicios en un aeropuerto determinado, se definen como un mercado relevante, en términos de la Ley Federal de Competencia Económica.

2. Actualmente la mayor parte de los servicios aeroportuarios y el acceso y arrendamientos para la prestación de servicios complementarios, se prestan de manera exclusiva por el Concesionario del aeropuerto.

La mayoría de los servicios aeroportuarios y el acceso y arrendamientos para la prestación de servicios complementarios, por su naturaleza, pueden ser prestados solamente por un único oferente, tal es el caso de las pistas y el control aéreo, entre otros. Otros servicios como los hangares y el manejo de equipajes podrían ser ofrecidos por más de un agente, no obstante, en la actualidad no se presenta este caso de forma generalizada.

Tratándose del acceso y los arrendamientos de espacios para la prestación de servicios complementarios, compete exclusivamente al Concesionario suscribir los contratos correspondientes.

3. La prestación de servicios aeroportuarios y el acceso y arrendamiento de espacios que ofrece el Concesionario a los prestadores de servicios complementarios para la prestación de dichos servicios, enfrentan importantes barreras a la entrada, particularmente de tipo económico como los elevados costos de inversión requeridos, la capacidad instalada excedente y los patrones de crecimiento de la demanda.

Asimismo, hay elementos normativos que podrían desincentivar la inversión en aeropuertos alternativos en una misma plaza.

4. La incorporación de agentes independientes a la prestación de los servicios aeroportuarios y el acceso y arrendamiento de espacios para la prestación de servicios complementarios y sus contraprestaciones, dependerá de los contratos que éstos suscriban con las concesionarias.

5. Es posible concluir entonces que las concesionarias de los aeropuertos analizados cuentan con poder sustancial de mercado en la

prestación de los diferentes servicios aeroportuarios y en el acceso y arrendamiento de espacios para la prestación de servicios complementarios.

En consecuencia, puede afirmarse que no hay condiciones razonables de competencia en la prestación de servicios aeroportuarios, ni en el acceso y arrendamiento de espacios que ofrece el Concesionario a los prestadores de los servicios complementarios para la prestación de dichos servicios en los aeropuertos que integran los Grupos Aeroportuarios.

El Pleno de la Comisión Federal de Competencia resolvió:

Primero.- Declarar que no existen condiciones razonables de competencia en la prestación de los servicios aeroportuarios y en los arrendamientos y contraprestaciones relacionadas con los contratos que los concesionarios celebren con los prestadores de servicios complementarios.

Considero que, de la misma forma que los aeropuertos concesionados, la naturaleza de los servicios aeroportuarios y la presencia de barreras a la entrada sugieren la no existencia de condiciones razonables de competencia en los servicios prestados por los aeropuertos administrados por ASA y el AICM. De este modo resultaría conveniente que ambos se sujetaran a las mismas bases de regulación tarifaria que aplica para los grupos aeroportuarios privados.

IV.2 Análisis comparativo entre la regulación en Aeropuertos y Servicios Auxiliares y los Grupos aeroportuarios Privados

Como se puede observar del análisis desarrollado en los capítulos anteriores, el Sistema Aeroportuario Mexicano ha registrado profundas transformaciones, las cuales se acentuaron a finales del siglo XX con la decisión del Gobierno Federal de reabrir el sector aeroportuario a la inversión privada.

El marco jurídico existente hasta 1995, comprendido fundamentalmente en la Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC), que data de los años cuarenta, estaba sustentado en un esquema centralizado de administración que no correspondía a los cambios profundos que vivió el país a partir de la apertura comercial.

La aprobación de la LAC y la LA en 1995, así como el Reglamento de la Ley de Aeropuertos en el 2000, tienen como propósito contribuir a la modernización de la infraestructura del Sistema Aeroportuario Mexicano, en condiciones que permitan contar con certeza y seguridad jurídica para la inversión, y beneficiar a los usuarios, manteniendo el estado su rectoría para fortalecer la seguridad y soberanía.

En 1998 inició un importante cambio estructural en materia de aeropuertos con la apertura del sistema aeroportuario mexicano a la inversión privada. Hoy en día tres grupos privados son responsables de la operación de 34 de los aeropuertos más importantes del país. Para evitar abusos de poder de mercado, la apertura al sector privado fue acompañada de tarifas máximas en la proveeduría de servicios esenciales y de reglas de competencia en los servicios de apoyo.

La aviación comercial en México es relativamente pequeña en el contexto internacional, lo cual se refleja en el número de pasajeros atendidos en los aeropuertos. Los tres aeropuertos con más tráfico del mundo, Hartsfield-Jackson

en Atlanta EUA, O'Hare en Chicago EUA y Heathrow en Londres Inglaterra, atienden cada uno a más pasajeros que todos los aeropuertos mexicanos en conjunto. El AICM, el de mayor tráfico en el país, ocupa el lugar 44 entre los 50 aeropuertos más grandes del mundo.

Cabe señalar que las tarifas aeroportuarias a nivel internacional tienen una integración compleja, en razón de que la infraestructura, el equipo y la calidad del servicio no son del mismo tipo en los diferentes aeropuertos, además de que se agrupan los servicios de manera distinta. Por esta razón, no es adecuado ni posible comparar los diferentes conceptos cobrados en México con los cobrados en otros aeropuertos.

Dentro de las obligaciones de la LA se establece que los servicios aeroportuarios y complementarios deben prestarse a todos los usuarios de manera uniforme y regular, sin discriminación en cuanto a calidad, oportunidad o precio. Los concesionarios también están obligados a proveer lo necesario para que el aeropuerto cuente con opciones competitivas de servicios complementarios que le permitan a los usuarios elegir el que más convenga a sus intereses. Los concesionarios únicamente pueden limitar el número de proveedores de servicios complementarios en sus aeropuertos por consideraciones de espacio, eficiencia y seguridad. En ese caso, con la participación de las aerolíneas, los contratos para la prestación de servicios complementarios deberán adjudicarse al que ofrezca las mejores condiciones de eficiencia, seguridad, calidad y precio.

La Ley aplicable en la materia dispone que la SCT pueda establecer bases de regulación tarifaria para aquellos servicios aeroportuarios para los que en opinión de la CFCE no existan condiciones razonables de competencia.

Con base en dichas resoluciones la SCT expidió bases de regulación tarifaria para los servicios aeroportuarios, y para los arrendamientos y contraprestaciones relacionadas a la prestación de servicios complementarios. Las

bases de regulación tarifaria pasaron a formar parte de los títulos de concesión de los aeropuertos otorgados a los Grupos Aeroportuarios.

Las bases de regulación tarifaria han tomado la forma de una tarifa máxima conjunta. En este esquema, cada concesionario es libre de fijar los precios de los servicios aeroportuarios específicos siempre y cuando los ingresos de dichos servicios divididos por las unidades de tráfico no excedan la tarifa máxima permitida. Los ingresos, gastos e inversiones derivados de servicios comerciales no se incluyen para efectos del cálculo de la tarifa máxima.

El resto de los aeropuertos no están sujetos a la regulación tarifaria prevista en la LA. No obstante, las tarifas de los aeropuertos operados por ASA están sujetas a la aprobación de la SHCP, al igual que cualquier otra empresa pública sin considerar las bases de regulación tarifaria establecidas por la SCT fundamentada en el principio de la Tarifa Máxima Conjunta.

Esta disparidad en la regulación de las tarifas, en función del régimen de propiedad de los aeropuertos (público o privado) ha distorsionado el mercado del sector aeroportuario e impedido el desarrollo de un sector aeroportuario y de aviación eficiente moderno y que cubra las necesidades sociales del país.

Derivado de lo anterior resulta necesario introducir criterios de eficiencia económica a las bases de regulación tarifaria, homologar y establecer su aplicación estricta para todos los aeropuertos del país, sin considerar si son administrados por el Gobierno Federal o los Gobiernos Estatales o privados, incluyendo aun aquellos en los que existe tanto inversión pública como privada y para los nuevos concesionarios.

El nivel de las tarifas de los servicios aeroportuarios es artificialmente alto como consecuencia del criterio de asignación utilizado en las licitaciones de los grupos aeroportuarios y de la forma que se eligió para implementar las bases de

regulación tarifaria. La combinación de los dos elementos anteriores tuvo el efecto de maximizar los ingresos que recibiría el Gobierno Federal producto de las licitaciones y no de procurar mejores tarifas al usuario.

Alcance de las Concesiones.

Las Concesiones de que son titulares las Concesionarias durante el plazo de su vigencia le permiten a la concesionaria respectiva, durante el plazo de la concesión a: operar, administrar, mantener y desarrollar las instalaciones del aeropuerto, y en su caso, llevar a cabo las construcciones necesarias para proporcionar servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales como se establece en la Ley Aeropuertos y su reglamento correspondiente; y usar, administrar, explotar y aprovechar los bienes del dominio público que conforman el aeropuerto concesionado (consistentes de los bienes inmuebles del aeropuerto y sus mejoras, pero excluyen los bienes relacionados con el suministro y almacenamiento de combustible).

Estos activos son bienes del dominio público propiedad del Gobierno Federal, sujetos a la Ley General de Bienes Nacionales. Al término de la concesión, los bienes del dominio público y sus mejoras se revierten automáticamente al Gobierno Federal.

Un concesionario no podrá ceder sus derechos u obligaciones bajo la concesión sin la autorización de la SCT, así mismo está facultada para autorizar una cesión, siempre y cuando los cesionarios satisfagan los requisitos para ser concesionarios en términos de la LA, acepten cumplir con las obligaciones de la concesión correspondiente y estén de acuerdo con cualquier otra condición que la Secretaría pueda establecer.

De conformidad con la LA y las Concesiones otorgadas a cada una de las Concesionarias, los ingresos (en Pesos constantes) por Unidad de Tráfico que

cada aeropuerto puede generar anualmente por servicios regulados no pueden exceder de una cantidad específica, que resulta en la Tarifa Máxima aplicable a dicho Aeropuerto. La Tarifa Máxima varía en cada Aeropuerto y es actualizada en forma anual.

En términos de este sistema, la porción más importante de los ingresos de los aeropuertos privados está regulada y sujeta a un tope de Tarifa Máxima. Estos ingresos regulados incluyen los ingresos por TUA, tarifas por aterrizaje, tarifas por estacionamiento de aeronaves, tarifas por servicio de seguridad, tarifas por el uso de abordadores, renta de espacio para servicios aeronáuticos y tarifas de acceso cobradas a terceros que proporcionan servicios complementarios en los Aeropuertos.

Recordemos que el objetivo de la LA es promover la expansión, desarrollo y modernización de la infraestructura aeroportuaria de México alentando la inversión y la competencia.

Sin embargo el nivel de las tarifas de los servicios aeroportuarios es artificialmente alto como consecuencia del criterio de asignación utilizado en las licitaciones de los grupos aeroportuarios y de la forma que se eligió para implementar las bases de regulación tarifaria. La combinación de los dos elementos anteriores tuvo el efecto de maximizar los ingresos que recibiría el Gobierno Federal producto de las licitaciones y no de procurar mejores tarifas al usuario.

Papel que Desempeña la SCT.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes es el principal regulador de aeropuertos y tiene la facultad, bajo la LA para desempeñar las siguientes funciones:

- Planear, formular y establecer las políticas y programas para el desarrollo del SAM;
- construir, administrar, operar y explotar aeródromos civiles y prestar los servicios, cuando así lo requiera el interés público;
- otorgar, modificar y revocar concesiones y permisos para la operación de los aeropuertos;
- establecer las reglas de tránsito aéreo y las bases generales para la fijación de horarios de aterrizaje y despegue y las prioridades de turno de las aeronaves;
- fijar las bases para la prestación eficiente, competitiva y no discriminatoria de los servicios relacionados con las operaciones aeroportuarias, así como establecer las condiciones mínimas de operación con las que deberán contar los aeropuertos;
- establecer las normas básicas de seguridad en los aeropuertos;
- disponer el cierre parcial o total de aeropuertos, cuando no reúnan las condiciones de seguridad para las operaciones aéreas;
- vigilar, supervisar, inspeccionar y verificar el cumplimiento de los aeropuertos con la LA y demás leyes aplicables a las concesiones;
- llevar el registro aeronáutico mexicano, a efecto de incluir las inscripciones relacionadas con aeropuertos;
- imponer las sanciones que correspondan por el incumplimiento a lo previsto en la LA, su Reglamento y las concesiones;
- aprobar cualquier operación u operaciones que directa o indirectamente puedan causar un cambio de control de un cesionario;
- aprobar los Programa Maestro de Desarrollo preparados por cada concesionario cada cinco años;
- determinar las tarifas máximas para cada aeropuerto;

- aprobar cualquier contrato celebrado entre un concesionario y un tercero para la prestación de servicios complementarios o aeroportuarios en su aeropuerto; y
- cualquier otra función que establezca la LA.

Adicionalmente, en términos de la LOAPF, la LA y la LAC, la SCT requiere proporcionar el control del tráfico aéreo, asistencia en radio frecuencias y comunicaciones aeronáuticas en los aeropuertos mexicanos. La SCT proporciona estos servicios a través de SENEAM, quién es la autoridad en el control de tráfico aéreo y es un órgano desconcentrado de la SCT. Desde 1978, SENEAM ha prestado servicios de control de tráfico aéreo en los aeropuertos de México.

En 1999, una vez que la CFCE determinó que generalmente no existen condiciones de competencia en la prestación de los servicios aeroportuarios y acceso a terceros que presten servicios complementarios. La SCT estableció las reglas que rigen las tarifas que se pueden cobrar por los servicios aeroportuarios y las cuotas de acceso que pueden ser cobrados a terceros que presten servicios complementarios en los Aeropuertos privados. En el mismo año la SCT incorporó una nueva regulación de tarifas, Bases de Regulación Tarifaria, a los términos de cada una de las Concesiones otorgadas a los grupos aeroportuarios. Estas bases establecen un marco legal para la fijación de la tarifa máxima por 5 años por la SCT.

La mayoría de los ingresos de los aeropuertos privados son generados de la prestación de los servicios aeronáuticos, los cuales están generalmente relacionados con el uso de las instalaciones aeroportuarias por parte de las líneas aéreas y los pasajeros.

Desde el 1º de enero de 2000, todos los ingresos por servicios aeronáuticos de aeropuertos privados han estado sujetos al sistema de regulación tarifaria establecido por la SCT. Conforme a este sistema de regulación tarifaria, la

SCT establece una “tarifa máxima” por cada aeropuerto para cada año por un período de cinco años. La “tarifa máxima” es la cantidad máxima de ingresos por “Unidad de Tráfico” que un aeropuerto puede generar anualmente por los servicios que están sujetos a la regulación tarifaria.

Conforme a esta regla, una Unidad de Tráfico equivale a un Pasajero Terminal o a 100 Kg. de carga. Los grupos aeroportuarios puede fijar las tarifas específicas para cada servicio aeronáutico cada seis meses (o más frecuentemente si la inflación acumulada desde el último ajuste excede el 5%), siempre y cuando el ingreso combinado por los servicios sujetos a la regulación de tarifas en un aeropuerto no exceda la tarifa máxima por Unidad de Tráfico en ese aeropuerto en forma anual. Debido a que los ingresos totales que resulten de los servicios regulados no están de otra manera restringidos, los aumentos en el tráfico de pasajeros y carga permiten ingresos generales mayores en el período de 5 años para el que las tarifas máximas son establecidas.

Los ingresos de los grupos aeroportuarios generados por la prestación de servicios no aeronáuticos, incluyendo ingresos que pueden ser generados por actividades comerciales en los edificios terminales de los Aeropuertos, no están regulados por este sistema de regulación tarifaria y por lo tanto no están sujetos a un límite. Esta política no pondera adecuadamente la naturaleza de las relaciones económicas que se dan en un aeropuerto, en particular, ya que los ingresos aeroportuarios y los ingresos comerciales derivan de un mismo negocio y que, en su caso, el aeropuerto tiene poder de mercado en todo el negocio.

En 1999, con relación al proceso de privatización del sistema aeroportuario mexicano, la SCT determinó las tarifas máximas para cada aeropuerto para el período que va del 1º de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2004. Estas tarifas máximas iniciales fueron determinadas en la concesión para cada aeropuerto. En diciembre de 2004, la SCT determinó las nuevas tarifas máximas aeroportuarias para el período que abarca del 1º de enero de 2005 al 31

de diciembre de 2009, y en diciembre de 2009 determinó las tarifas máximas para el período 1º de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2014.

Concesión otorgada en favor de Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

En el título de concesión otorgado el 29 de junio de 1998 en favor del AICM, el cual sufre una posterior modificación el 9 de febrero de 2004 estipula que el Concesionario cobrará las tarifas que por la prestación de los Servicios le autorice la SHCP, con la participación que corresponda por parte de la SCT, lo anterior, entretanto conserve su carácter de Empresa de Participación Estatal Mayoritaria.

Cuando el concesionario deje de ser una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria, aplicará las tarifas que correspondan en la prestación de los servicios en los términos que se establecen en la Ley y en esta Concesión. En el caso de que en opinión de la CFCE no existan condiciones razonables de competencia, la imposición y cobro de tarifas por la prestación de los Servicios Aeroportuarios, se sujetará a las Bases de Regulación Tarifaria que expida la Secretaría en términos de los artículos 67 y 70 de la Ley, las cuales formarán parte del presente Título de Concesión.

Dichas tarifas se aplicarán de manera no discriminatoria y serán las mismas para todos los usuarios que se encuentren en igualdad de condiciones. Únicamente podrán aplicarse las tarifas registradas y publicadas en el DOF.

Adicionalmente, la Secretaría podrá determinar dentro de la tarifa conjunta establecida conforme a las citadas bases, tarifas y precios específicos cuando no existan condiciones adecuadas de competencia respecto de todos o determinados Servicios Aeroportuarios, y para los arrendamientos y contraprestaciones que para la prestación de dichos servicios suscriba el concesionario.

Cuando no existan condiciones razonables de competencia, de acuerdo con la opinión de la CFCE, la Secretaría podrá establecer regulación tarifaria respecto de los contratos que el concesionario celebre con los prestadores de Servicios Complementarios, lo anterior, en términos de los artículos 68 y 70 de la Ley.

Todas las tarifas y precios, así como sus reglas de aplicación de los Servicios Aeroportuarios y los arrendamientos y contraprestaciones antes señaladas así como de los Servicios Complementarios deberán presentarse, de conformidad con las disposiciones aplicables, para su registro en la Secretaría previo al inicio de su vigencia.

Las tarifas se aplicarán de manera no discriminatoria y serán las mismas para todos los usuarios que se encuentren en igualdad de condiciones. Únicamente podrán aplicarse las tarifas registradas, las cuales deberán hacerse del conocimiento de los usuarios.

El Gobierno Federal no otorga garantía alguna al Concesionario respecto del rendimiento del Aeropuerto por el otorgamiento de esta Concesión y el establecimiento de las Bases de Regulación Tarifaria o aquellas que en lo futuro establezcan. El Concesionario con la aceptación de esta Concesión asume todos los riesgos inherentes a la operación y rendimiento económico en la prestación de los Servicios.

El AICM juega un papel fundamental en el transporte aéreo nacional. Aproximadamente dos de cada tres pasajeros en vuelos nacionales y uno de cada tres en vuelos internacionales tienen como origen o destino el AICM. La concentración de pasajeros desde y hacia la ciudad de México afecta de manera crítica la operación de todo el sistema de transporte aéreo mexicano, de allí la importancia de un manejo eficiente del AICM. La naturaleza de los servicios

aeroportuarios y la presencia de barreras a la entrada sugieren la no existencia de condiciones razonables de competencia en los servicios prestados por el AICM. De este modo el AICM debería estar sujeto a las mismas bases de regulación tarifaria aplicadas a los grupos aeroportuarios privatizados. Sin embargo, al ser una empresa de participación paraestatal mayoritaria, las tarifas del AICM están sujetas a la aprobación de la SHCP, de acuerdo al artículo 31 fracción X de la LOAPF.

IV.3 Necesidad de una regulación única y conjunta para el Sistema Aeroportuario Mexicano

Por lo anterior se considera que debe modificarse la normatividad del sector con el fin de homogeneizar la regulación de las tarifas de los aeropuertos privados y públicos, Introduciendo criterios de eficiencia económica a las bases de regulación tarifaria, tanto para los concesionarios actuales, ASA, el AICM, así como para los nuevos concesionarios.

El factor de eficiencia como mecanismo de reducción de costos y transferencia de ganancias en eficiencia a los consumidores no ha tenido el efecto esperado. Al finalizar el único periodo quinquenal que se ha revisado se observó que las tarifas se incrementaron en un amplio número de aeropuertos.

Por lo anterior, incluso la CFCE ha propuesto:

- a) Evaluar la conveniencia de modificar la legislación respecto a los criterios que deben cumplir las bases de regulación tarifaria aplicable a nuevos concesionarios. Estos criterios deberían asegurar que: las tarifas guarden una relación razonable con los costos; y el factor de eficiencia promueva la reducción de costos en beneficio de los usuarios.
- b) Establecer que las bases de regulación tarifaria cuenten con la opinión de la CFC para verificar el cumplimiento de los criterios anteriores.

Adicionalmente a lo propuesto por la CFC considero que es preciso incluir los ingresos comerciales en las bases de regulación tarifaria de los nuevos concesionarios.

Los aeropuertos tienen características técnico-económicas que los hacen propensos a tener poder de mercado y fijar precios por encima de los que prevalecerían en un mercado competido. La legislación vigente regula los ingresos relacionados con los servicios aeroportuarios, pero excluye de la regulación los ingresos por actividades comerciales. Esta política no pondera adecuadamente la naturaleza de las relaciones económicas que se dan en un aeropuerto, en particular, que los ingresos aeroportuarios y los ingresos comerciales derivan de un mismo negocio y que, en su caso, el aeropuerto tiene poder de mercado en todo el negocio.

Por ello, se propone modificar la legislación para que las bases de regulación tarifaria aplicables a nuevos concesionarios tengan como objetivo regular una sola bolsa de ingresos, constituida por servicios aeroportuarios y comerciales.

Con esta medida se mitiga el poder de mercado de los aeropuertos en todas sus posibles facetas y se reducen fricciones entre los operadores aeroportuarios y los usuarios que consideran que las inversiones en el negocio comercial frecuentemente entran en conflicto con aquellas necesarias para la operación eficiente del servicio aeroportuario.

Fortalecer la independencia del regulador e incrementar la transparencia de la regulación de los aeropuertos.

La regulación de aeropuertos es una tarea compleja que requiere de especialidad en distintos campos del conocimiento e independencia en la

aplicación de la misma. El papel múltiple que juega la SCT en la definición de políticas, planeación del crecimiento, promoción y regulación, tanto de la aviación como de los aeropuertos, es difícil de desempeñar adecuadamente.

Por otro lado, la regulación tarifaria de los aeropuertos requiere de un proceso de revisión quinquenal más transparente. En México, la limitada participación de los usuarios y la falta de discusión durante el proceso impiden que el regulador se allegue de todos los elementos disponibles para tomar una decisión que tome en cuenta las posiciones de todos los involucrados.

La regulación de los aeropuertos es compleja y requiere del mejor entendimiento por parte de todos los interesados de sus detalles y funcionamiento. Mayor independencia y transparencia darían solidez al proceso regulatorio.

Por lo anterior propongo fortalecer al ente regulador, dándole independencia. Esto se lograría si se convirtiera al la Dirección General Aeronáutica Civil en un Órgano Desconcentrado dependiente de la SCT pero con autonomía de gestión.

Promover mayor eficiencia en el mecanismo de asignación de horarios en aeropuertos saturados.

Los horarios de despegue y aterrizaje en aeropuertos saturados son una importante barrera de entrada para nuevos competidores. Las reglas vigentes favorecen claramente a las aerolíneas establecidas: existe poco espacio para que se asignen horarios a nuevos competidores y las decisiones respecto a los horarios se realizan en el seno del Comité de Operación y Horarios del aeropuerto, donde sólo participan las aerolíneas establecidas.

Las subastas son un mecanismo más eficiente para la asignación de horarios que el racionamiento. Por tanto, al fortalecer el mecanismo de subastas se promoverá una mayor eficiencia.

Con base en lo anterior, así como lo ha hecho la Comisión Federal de Competencia Económica considero conveniente que el AICM debería realizar las siguientes acciones:

- a) Publicar periódicamente toda la información necesaria para que los usuarios tengan conocimiento de los horarios que podrían reasignarse e iniciar de inmediato el proceso de subasta de los mismos.
- b) Definir lo antes posible las reglas de participación de las subastas, incluyendo como criterio que cualquier aerolínea puede participar en las mismas.
- c) Recabar la opinión de la CFC respecto a las bases de las subastas y respecto de los participantes, para garantizar el proceso de competencia y libre concurrencia.
- d) Reducir de cuatro a dos años el periodo inmediato posterior a la declaratoria de saturación a que se refiere la fracción 1 del artículo 99 del RLA.
- e) Designar a un tercero independiente como responsable del proceso de asignación de horarios en aeropuertos saturados, incluyendo el proceso de subastas.
- f) Sustituir la autorización que emite la SCT a las aerolíneas para operar nuevas rutas, por un aviso de prestación del servicio, de tal manera que se garanticen las condiciones de seguridad necesarias para la adecuada prestación del servicio.

Estas recomendaciones tienen el objetivo central de que el mecanismo de asignación de horarios evite la concentración excesiva y promueva la eficiencia, en cumplimiento del artículo 28 constitucional.

Promover mayor competencia entre aeropuertos.

Las posibilidades de competencia directa entre aeropuertos son limitadas por lo que es conveniente aprovecharlas. Esto es de relevancia en dos contextos, el desarrollo de nuevos aeropuertos y la modernización del Sistema Aeroportuario Mexicano (SAM). Por ello se propone asegurar que la asignación de concesiones de nuevos aeropuertos sea pro- competitiva.

El desarrollo de nuevos aeropuertos es un evento poco frecuente. Por ejemplo, en el Plan Nacional de Infraestructura de la presente administración se establecen sólo tres aeropuertos a desarrollar en los próximos seis años: Mar de Cortés (Puerto Peñasco), Ensenada y Riviera Maya.

Es conveniente que la CFCE participe en el proceso de concesión de aeropuertos, tanto en el caso de licitaciones como cuando se pretendan asignar directamente al amparo de la fracción II del artículo 12 de la LA, para cuidar el proceso de competencia.

Se recomienda introducir la obligación legal de contar con la opinión favorable de la CFCE para participar en la licitación de una concesión aeroportuaria o para recibir de manera directa una concesión.

El Sistema Metropolitano de Aeropuertos lo conforman el AICM y los aeropuertos de Toluca, Cuernavaca, Querétaro y Puebla. Estructuralmente es recomendable contar en el mediano plazo con un sistema metropolitano configurado por aeropuertos pertenecientes a diferentes grupos de control, que

compitan por el mercado del área metropolitana de la Ciudad de México y que conduzcan a una mayor eficiencia económica, menores costos al usuario y mayor calidad de servicio.

El Gobierno Federal participa como accionista mayoritario en el AICM mientras que a través de ASA tiene una participación de 49 por ciento en el aeropuerto de Cuernavaca y de 25 por ciento en los aeropuertos de Toluca, Querétaro y Puebla . Se recomienda retirar paulatinamente la inversión del Gobierno Federal en el AICM o en los otros aeropuertos que conforman el Sistema Metropolitano de Aeropuertos, para promover mayor competencia entre este conjunto de aeropuertos. La celeridad con la que debería realizarse este proceso dependerá del crecimiento del tráfico en dichos aeropuertos.

Finalmente considero que el Sistema Aeroportuario Mexicano requiere de una reforma, que tenga como consecuencia que aeropuertos públicos y privados estén sujetos a las mismas bases de regulación tarifaria, Así mismo es conveniente evaluar la modificación de las leyes para lograr reciprocidad en ambas, ya que como sabemos el AICM y ASA al ser una empresa de participación paraestatal mayoritaria el primero y un organismo público descentralizado el segundo, se rigen además por la LFEP así como la LOAPF con lo cual sus tarifas están sujetas a la aprobación de la SHCP.

La Secretaría de Hacienda persigue objetivos distintos al aprobar las tarifas de las diversas entidades paraestatales. El objetivo principal es el control presupuestal ligado al entorno macroeconómico y a la disponibilidad de recursos. En este contexto, la determinación de tarifas no necesariamente responde a una mejora operativa del aeropuerto y las decisiones de inversión están sujetas a fuentes de incertidumbre adicionales por lo que se dificulta la planeación de un negocio que por naturaleza es de largo plazo.

CONCLUSIONES

1. A pesar de que la aviación en México tuvo sus orígenes en la primera década del siglo XX, el desarrollo de la infraestructura aeroportuaria fue desordenada y caótica durante más de 50 años, fue hasta 1965 que se desarrolló un verdadero plan nacional de aeropuertos, en el que se considerara ordenadamente la planeación, construcción, operación y administración de aeropuertos, así como en las comunicaciones, electrónica, arquitectura y otros servicios complementarios.
2. Fue hasta el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) cuando se estableció la Comisión de Planeación de Aeropuertos, la cual no sólo promovió el desarrollo de un programa aeroportuario nacional, sino que también propuso la creación de un organismo que se encargara de operar y administrar los aeropuertos federales. Dicha Comisión desarrolló un Plan, el cual concluyó en un documento denominado Libro Negro, en el que se planteó la creación de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios que se dedicara a la operación y administración de los aeropuertos federales, al que se llamó Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
3. El mayor auge en la construcción de infraestructura aeroportuaria se observó en el período 1965 a 1988 con la creación de Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), durante ese periodo, dicho organismo pasó de operar 36 a 58 aeropuertos, concluyendo la construcción y operación de los 85 aeropuertos que conforman actualmente el Sistema Aeroportuario Mexicano (SAM) para el año 1998, cuando dio inicio el proceso de apertura a la inversión privada en el sector.
4. La participación de la inversión privada en el Sistema Aeroportuario Mexicano (SAM) no ha significado un desarrollo del sector aeroportuario, por el contrario, a partir de este proceso se ha estancado la construcción de

infraestructura aeroportuaria y sólo se han construido el aeropuerto de Albino Corzo García en Chiapas (con inversión del Gobierno Federal en conjunto con el gobierno de Chiapas) y la Terminal II en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), la participación de la inversión privada en el sector aeroportuario, lejos de lograr la modernización y auge del sector ha representado un estancamiento en el mismo.

5. El rezago en la planeación del sector aeroportuario también se reflejó en un rezago en la legislación en la materia aeronáutica y más aún en la regulación en el cobro por los servicios que se proporcionan en los aeropuertos. Este rezago se mantuvo hasta 1931, año en que se publicó la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, que por primera vez regulaba todo lo relativo al transporte aéreo. Esta Ley se transformó para dar lugar a la Ley de Vías Generales de Comunicación en 1940.
6. Con la creación de Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) en 1965, se realizaron los primeros estudios y evaluaciones para determinar el importe a cobrar por cada uno de los servicios proporcionados por los aeropuertos. La legislación en materia aeroportuaria se complementó hasta 1995, con la promulgación de la Ley de Aviación Civil y la Ley de Aeropuertos y su reglamento.
7. La Ley de Aeropuertos se promulgó el 22 de diciembre de 1995, pero el Reglamento de la misma, el cuál debería haber servido de guía para el proceso de privatización, se expidió hasta el 17 de febrero del 2000, cuando ya se habían adjudicado las concesiones de los grupos aeroportuarios Sureste, Centro Norte y Pacífico. De esta manera, varias de sus disposiciones pudieron amoldarse a las necesidades y características de los nuevos concesionarios. Es en este Reglamento en donde por primera vez se establecen bases de regulación para los servicios proporcionados en los aeropuertos de México.

8. La regulación en materia de tarifas aeroportuarias es reciente y está adecuada a las necesidades de los Grupos Aeroportuarios, por lo que es necesario revisar su aplicación para, con base en los resultados observados, hacer las adecuaciones que se requieran para lograr la consolidación y la verdadera modernización del Sistema Aeroportuario Mexicano (SAM).

9. En México, la legislación no es suficientemente explícita en lo que se refiere a los conceptos de precio y tarifa. En diversas disposiciones jurídicas se regula lo relacionado con los mismos, pero en ninguna de ellas se define el concepto jurídico de precio o tarifa, ante la falta de definición de precio y tarifa los defino como:

El precio de un bien público es la contraprestación monetaria que el Estado recibe por la comercialización de un bien (tangibile) en igualdad de condiciones que el sector privado y en sus funciones de Derecho privado.

La tarifa de un servicio público es la contraprestación monetaria que el Estado recibe por la prestación de un servicio (intangibile) en igualdad de condiciones que el sector privado y en sus funciones de Derecho privado.

10. Podría considerarse que existe concurrencia entre el artículo 31, fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el artículo 58, fracción III de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Esta concurrencia podría surgir como un problema desde el momento en que no existe un Acuerdo del Ejecutivo Federal que establezca cuáles son los bienes y servicios que determina el propio Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y cuáles podrán ser fijados por los Órganos de Gobierno de las entidades paraestatales.

11. Derivado de lo anterior surge la pregunta: ¿qué se entiende por Acuerdo del Ejecutivo? cualquier oficio firmado por algún secretario, subsecretario, jefe de unidad, director general o cualquier mando del ejecutivo, con base en sus competencias y facultades puede considerarse como acuerdo del ejecutivo.
12. Considero que si una Ley habla de un Acuerdo del ejecutivo, éste debe entenderse como un Acuerdo firmado por Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, como titular del poder ejecutivo y rubricado por los titulares de las dependencias que estén involucradas en las disposiciones establecidas en el Acuerdo correspondiente.
13. Es necesario que el ejecutivo Federal emita un Acuerdo en el que se establezca de cuáles bienes y servicios que enajena y/o preste la administración pública federal, serán determinados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuáles los determinarán los Órganos de Gobierno de las entidades paraestatales, conforme a lo que establece la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
14. Después de revisar diversos conceptos de Concesión Administrativa y, ante la falta de una definición precisa en nuestra legislación, concebí como concepto el siguiente: *Acto jurídico de derecho público mediante el cual la autoridad, fundado en derecho, otorga en un plazo determinado, a un particular la facultad de explotar bienes, o desarrollar actividades propias de la administración pública, mediante una remuneración directa por parte de los usuarios por razón de diversos sistemas debidamente reglamentados por la autoridad concedente.*
15. La concesión administrativa en el sector aeroportuario es el medio por el cual el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) autorizó a los Grupos Aeroportuarios para administrar, operar, explotar y, en su caso, construir aeropuertos, conforme a la Ley de

Aeropuertos. Las concesiones se otorgan por medio de licitaciones públicas, hasta por 50 años, prorrogables por el mismo periodo. Por otro lado, los aeropuertos otorgados en concesión a los Grupos Aeroportuarios deben regirse por una regulación tarifaria, que establece la propia Ley de Aeropuertos y su reglamento, basada en un esquema de Tarifa Máxima Conjunta.

16. Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) como Ciudad de México (AICM) al ser una empresa de participación estatal mayoritaria, sus tarifas están sujetas a la aprobación de la Secretaría de Hacienda, de acuerdo al artículo 31 fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Es importante señalar que la Secretaría de Hacienda persigue objetivos distintos al aprobar las tarifas de las diversas entidades paraestatales, ya que el objetivo principal es el balance presupuestal y control de la inflación.
17. Esto implica que coexistan dos esquemas diferentes de regulación tarifaria para los servicios aeroportuarios en el Sistema Aeroportuario Mexicano en función de si el aeropuerto respectivo está concesionado a un grupo aeroportuario privado o si se trata de un aeropuerto operado por Aeropuertos y Servicios Auxiliares o incluso el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, aún siendo una empresa de participación estatal mayoritaria, que cuenta con una concesión para su operación, se rige por el esquema de regulación que determina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y no por el esquema de regulación establecido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes basado en el esquema de tarifa máxima conjunta, conforme a lo establecido en la Ley de Aeropuertos y su reglamento.
18. La determinación de tarifas en el Sistema Aeroportuario Mexicano no necesariamente responde a una mejora operativa de los aeropuertos y las decisiones de inversión se encuentran sujetas a fuentes de incertidumbre

adicionales, por lo que se dificulta la planeación de un negocio que por naturaleza es de largo plazo.

19. La Ley de Aeropuertos en su capítulo VIII, De las Tarifas y Precios, dispone que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá establecer bases de regulación tarifaria y de precios para la prestación de los servicios aeroportuarios. En cumplimiento de esta normatividad la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, conforme a lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley, expidió bases de regulación tarifaria para los servicios aeroportuarios, y para los arrendamientos y contraprestaciones relacionadas a la prestación de servicios complementarios. Dichas bases de regulación pasaron a formar parte de los títulos de concesión otorgados a los grupos aeroportuarios.
20. En la práctica las bases de regulación tarifaria han tomado la forma de una tarifa máxima conjunta. En este esquema, cada concesionario es libre de fijar los precios de los servicios aeroportuarios específicos, siempre y cuando los ingresos de dichos servicios por unidad de tráfico (pasajero) no excedan la tarifa máxima permitida. Los ingresos, gastos e inversiones derivados de algunos servicios comerciales (por ejemplo servicios de transporte terrestre y estacionamientos) no se incluyen para efectos del cálculo de la tarifa máxima.
21. La legislación vigente regula los ingresos relacionados con los servicios aeroportuarios, pero excluye de la regulación los ingresos por algunas actividades comerciales. Esta política no pondera adecuadamente la naturaleza de las relaciones económicas que se dan en un aeropuerto, en particular, que los ingresos aeroportuarios y los ingresos comerciales derivan de un mismo negocio y que, en su caso, el aeropuerto tiene poder de mercado en todo el negocio.

22. Se requiere modificar la legislación para que las bases de regulación tarifaria aplicables a nuevos concesionarios tengan como objetivo regular una sola bolsa de ingresos, constituida por servicios aeroportuarios y comerciales. Con esta medida se mitiga el poder de mercado de los aeropuertos en todas sus posibles facetas y se reducen fricciones entre los operadores aeroportuarios y los usuarios que consideran que las inversiones en el negocio comercial frecuentemente entran en conflicto con aquellas necesarias para la operación eficiente del servicio aeroportuario.
23. Es necesario especificar claramente los criterios de eficiencia económica a las bases de regulación tarifaria, homologar y establecer su aplicación estricta para todos los aeropuertos del país, sin considerar si son públicos (administrados por el Gobierno Federal o los Gobiernos Estatales) o privados (incluyendo aquellos en los que existe conjuntamente la inversión pública y privada) y a los nuevos concesionarios.
24. El nivel de las tarifas de los servicios aeroportuarios es artificialmente alto como consecuencia del criterio de asignación utilizado en las licitaciones de los grupos aeroportuarios y de la forma que se eligió para implementar las bases de regulación tarifaria. La combinación de los dos elementos anteriores tuvo el efecto de maximizar los ingresos que recibiría el Gobierno Federal producto de las licitaciones y no de procurar mejores tarifas al usuario, por ello se propone:
 - a) Evaluar la conveniencia de modificar la legislación respecto a los criterios que deben cumplir las bases de regulación tarifaria aplicable a los concesionarios actuales y a los nuevos concesionarios. Estos criterios deberían asegurar que: las tarifas guarden una relación razonable con los costos; y el factor de eficiencia promueva la reducción de costos en beneficio de los usuarios. Para esto deberán establecerse bases de regulación para las tarifas específicas.

- b) Establecer que las bases de regulación tarifaria cuenten con la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica para verificar el cumplimiento de los criterios anteriores.
 - c) Asegurar que los niveles tarifarios prevaletentes y sus reglas de aplicación cumplan estrictamente con la normatividad, en beneficio de la actividad y de los usuarios.
 - d) Estimular el crecimiento del transporte aéreo mediante esquemas de tarifas razonables y competitivas en beneficio de los usuarios.
 - e) Fortalecer los esquemas de autoridad que permitan dar solución expedita a las controversias que surjan entre los distintos concesionarios y permisionarios, tanto del transporte aéreo como aeroportuarios, anteponiendo el interés público y de conformidad con la Ley.
25. Es cuestionable que, pese a que en el artículo 11 de la Ley se prevé el uso de la licitación pública como mecanismo para otorgar las concesiones para explotar y operar los aeropuertos, al integrarse éstos en Grupos que originariamente tuvieron la figura de empresas de participación estatal mayoritaria, se les asignaron a dichos grupos mediante adjudicación directa las concesiones para operar, y explotar aquellos aeropuertos que integraron los mismos grupos aeroportuarios, conforme al artículo 14 de la Ley de.
26. Este ordenamiento jurídico y la forma en que se llevó a cabo el otorgamiento de la concesión ponen en duda la competitividad, transparencia y el objetivo de promover la eficiencia que se perseguía con el proceso de apertura a la inversión privada en los aeropuertos más rentables del país.

27. Los aeropuertos en muchos países han sido operados por los gobiernos estatales o federales, considerando que la infraestructura aeroportuaria es de utilidad pública, argumento que justifica el régimen de propiedad del Estado. Sin embargo, en México debido a restricciones en el presupuesto y a cuestiones de eficiencia, se reconsideró la participación del sector privado (Grupos Aeroportuarios) en la operación de los principales aeropuertos que conforman el Sistema Aeroportuario Mexicano, concesionándolos. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgó de estas concesiones a los Grupos Aeroportuarios mediante adjudicación directa mientras éstos eran empresas de participación estatal mayoritaria, conforme a lo establecido en el primer párrafo del Artículo 14 de la Ley de Aeropuertos. Este ordenamiento jurídico pone en duda el carácter competitivo con el cual se otorgó la concesión para operar estos aeropuertos.

28. Otro elemento cuestionable del proceso de apertura a la inversión privada en el Sistema Aeroportuario Mexicano es que, de acuerdo con los lineamientos establecidos, el socio estratégico puede tener derechos corporativos plenos siendo dueño de únicamente el 10% del capital de social del grupo aeroportuario. Esto me lleva a preguntar si es conveniente otorgar tanto poder de decisión a un socio cuya participación accionaria en la empresa es de un porcentaje pequeño, este cuestionamiento se maximiza si consideramos que se les otorgó una concesión para explotar y operar un grupo de aeropuertos por un periodo de 50 años la cual puede ser prorrogable hasta por otro período de 50 años.

29. El análisis de financiero de los aeropuertos operados por Aeropuertos y Servicios Auxiliares y aquellos de los grupos aeroportuarios privados muestra que existen notorias y considerables diferencias entre ellos. De manera particular, se observa que a diferencia de los grupos del Sureste, Centro Norte y Pacífico, el Grupo Aeroportuario Ciudad de México y los aeropuertos operados por Aeropuertos y Servicios Auxiliares tienen utilidades negativas

y se han financiado mucho más con deuda. Esto es importante, pues no necesariamente pone en entredicho la capacidad de Aeropuertos y Servicios Auxiliares para operar los aeropuertos que están a su cargo, sino que pone en duda si el esquema regulatorio aplicable a los aeropuertos públicos (AICM y ASA), distinto al esquema establecido al de los Grupos Aeroportuarios privados, es el más conveniente.

30. Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) opera aquellos aeropuertos que, por ciertas condiciones económicas (necesidad de subsidios) e intereses estratégicos de desarrollo social para el Gobierno Federal, era necesario mantener públicos. Lo cual sugiere pensar que se trata de aeropuertos cuyas características hacen más difícil, complicada o poco rentable su operación y que por esta razón presentan utilidades negativas. Sin embargo, en el caso del aeropuerto de la Ciudad de México se esperaría que dado su tamaño, capacidad de operación e importancia, presentara mejores condiciones y resultados financieros que los que actualmente tiene.
31. A diferencia de los grupos aeroportuarios privados, el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y los aeropuertos controlados por Aeropuertos y Servicios Auxiliares, al ser públicos son regulados en materia de Tarifas bajo los lineamientos de la Secretaría de Hacienda conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, mientras que las tarifas de los aeropuertos privados se regulan por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de conformidad con la Ley de Aeropuertos y su reglamento. Esto trae consigo importantes diferencias en la regulación tarifaria y en la forma en que funcionan o se administran los aeropuertos públicos y privados. Dados los resultados financieros que ambos tipos de aeropuertos han presentado últimamente, resulta indispensable analizar la conveniencia de seguir aplicando esta forma de regulación directa a los aeropuertos públicos.

32. Independientemente que se debería unificar los criterios de regulación de tarifas en todos los aeropuertos que integran el Sistema Aeroportuario Mexicano (SAM), es necesario analizar si la regulación aplicada a los grupos aeroportuarios es la más conveniente para aplicar en todo el SAM, o si es necesario hacerle algunas reformas para mejorar su aplicación.
33. Esto es importante, especialmente porque últimamente se ha venido observando un crecimiento mayor de los ingresos por servicios no aeroportuarios y un crecimiento menor de los ingresos por servicios aeroportuarios, siendo estos últimos los únicos considerados para calcular la tarifa máxima conjunta y esto ha provocado graves afectaciones financieras a la otra parte que conforma la cadena del sector de la aviación, las líneas aéreas (incluso, en la última década se han registrado la quiebra de varias compañías aéreas, como ALMA, TAESA, Líneas Aéreas Azteca, AVIACSA y Mexicana de Aviación).
34. Es necesario analizar si, a poco más de una década de iniciado el proceso de apertura a la inversión privada en el Sistema Aeroportuario Mexicano, el sistema de regulación aplicado a los aeropuertos es el más conveniente y cumple con los propósitos de ser objetivo, equitativo, así como de fomentar la eficiencia y la competencia.
35. Los aeropuertos administrados por Aeropuertos y Servicios Auxiliares y el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en la práctica no están sujetos a la regulación tarifaria prevista en la Ley de Aeropuertos. Lo anterior debido a que, al ser un organismo público descentralizado el primero y una empresa de participación estatal mayoritaria el segundo, sus tarifas están sujetas a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo al artículo 31 fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

36. La Secretaría de Hacienda persigue objetivos distintos al aprobar las tarifas de las diversas entidades paraestatales, el objetivo principal es el control presupuestal, ligado al entorno macroeconómico, principalmente el cumplimiento de los objetivos de inflación y a la disponibilidad de recursos.
37. Aeropuertos y Servicios Auxiliares y el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México están obligados a regirse por la Ley de Aeropuertos, especialmente al referirnos a la prestación de servicios, ya que derivado de esta acción los usuarios (aerolíneas) están obligados a cubrir una contraprestación por estos servicios y con esto se incluiría la parte regulatoria de los precios y tarifas.
38. La Ley en el Capítulo VIII y el Reglamento en el Título Séptimo establecen los criterios sobre los cuales deberán fijarse los precios y las tarifas de dichos servicios. No obstante, Aeropuertos y Servicios Auxiliares y el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México determinan sus tarifas mediante oficio de autorización emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mismo que se sustenta en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31 fracción X.
39. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene criterios distintos para establecer las tarifas como lo es la inflación, el presupuesto, la disponibilidad de recursos, etc. lo cual puede afectar ciertamente la inversión y la mejora continua del negocio aeroportuario y conjuntamente a los usuarios.
40. La Ley de Aeropuertos y su reglamento son claros en cuanto a los criterios que establecen para la determinación del esquema tarifario así como los entes que están sujetos a dichas normas, sin embargo en la práctica observamos cosas distintas; que realmente existen dos esquemas, el de tarifa máxima conjunta que establece la Ley y las tarifas que determina la Secretaria de Hacienda atendiendo otros objetivos económicos y ordenamientos de derecho, que igualmente no deben pasar por alto.

41. Independientemente del cumplimiento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Aeropuertos y Servicios Auxiliares y el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México deben cumplir con lo establecido en la Ley de Aeropuertos y su reglamento, estableciendo sus tarifas conforme a la regulación basada en la tarifa máxima conjunta, y así junto con los Grupos Aeroportuarios, el Sistema Aeroportuario Mexicano estaría sujeto a un solo esquema de regulación tarifaria.

42. Resultaría benéfico que la Comisión Federal de Competencia Económica emitiera opinión al respecto considerando evidentemente la situación de los concesionados y la situación actual de los Aeropuertos Administrados por el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales, para alinear a estas entidades en un mismo esquema tarifario de tarifa máxima conjunta, asimismo, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes encargarse de establecer las nuevas Bases para la Regulación Tarifaria. Lo anterior no eximiría a los Organismos de solicitar la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ya que como es su naturaleza jurídica no dejan de ser parte de la Administración Pública.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Teoría general del derecho administrativo*, 17^a edición, México, Porrúa, 2004.
2. CANASI JOSÉ, *Derecho Administrativo*, vol.II., Buenos Aires, Depalma, 1964, en MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL. *Derecho administrativo 1er. y 2º cursos*, 4^a edición, México, Oxford, 2000.
3. FRAGA, GABINO. *Derecho administrativo*, 47^a edición. México, Porrúa, 2009.
4. MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL. *Derecho administrativo 1er. y 2º cursos*, 4^a edición, México, Oxford, 2000.
5. MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL. *Derecho Administrativo 3er. y 4º cursos*, 4^a edición, México, Oxford University Press, 2005.
6. MAYER OTTO, *Derecho Administrativo Alemán*, Buenos Aires, Depalma, 1951.
7. SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES, *Historia de la construcción, operación y administración aeroportuaria en México*, México, 2003.
8. SERRA ROJAS, ANDRÉS. *Derecho Administrativo*, 25^a edición. México 2008.

LEGISLACIÓN

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
2. LEY DE AVIACIÓN CIVIL
3. LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN
4. LEY DE AEROPUERTOS
5. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
6. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES
7. LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
8. REGLAMENTO DE LA LEY DE AVIACIÓN CIVIL
9. REGLAMENTO DE LA LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN
10. REGLAMENTO DE LA LEY DE AEROPUERTOS
11. REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES
12. COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. Opinión con el fin de promover la aplicación de los principios de competencia y libre concurrencia en la proveeduría de servicios aeroportuarios, Oficio PRES-10-096-2007-182, México, 20

13. COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA. Opinión de inexistencia de condiciones razonables de competencia para el Grupo Aeroportuario del Sureste, Expediente AD-78-98, México, 4 de marzo de 1999.
14. COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA. Opinión de inexistencia de condiciones razonables de competencia para el Grupo Aeroportuario del Centro Norte, Expediente DC-01-2000, México, 3 de agosto del 2000.
15. COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA. Opinión de inexistencia de condiciones razonables de competencia para el Grupo Aeroportuario del Pacífico, Expediente AD-24-99, México, 8 de septiembre de 1999.
16. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Plan Nacional de Desarrollo, 1965-1970.
17. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000.
18. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006
19. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012
20. SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano, México, 1998.
21. Título de Concesión otorgado a favor de Grupo Aeroportuario del Sureste.
22. Título de Concesión otorgado a favor de Grupo Aeroportuario Pacifico.
23. Título de Concesión otorgado a favor de Grupo Aeroportuario Centro Norte.
24. Título de Concesión otorgado a favor del AICM S.A. de C.V. publicado en el DOF el 9 de febrero de 2004.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1. *Diccionario Enciclopédico Salvat*, Universal, Salvat Editores, S.A., Barcelona 1998.
2. *Diccionario Real Academia Española*, 22^a edición, Madrid, 2001.
3. *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Tomo III Claus-Cons. Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 2007.
4. FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, EMILIO. *Diccionario de derecho público*. Buenos Aires, Astrea, 1981.
5. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario jurídico*, 13^a edición, México, Porrúa, 1999.
6. PINA RAFAEL. *Diccionario de Derecho*, 36^a edición, México, Porrúa, 2007.

OTRAS FUENTES E INTERNET

1. BÁEZ MARTÍNEZ, ROBERTO. *Manual de derecho administrativo*, 2^a edición, México, Editorial Trillas, 1997.
2. OLIVERA TORO, JORGE. *Manual de derecho administrativo*, 7^a edición, México, Porrúa, 1997.
3. PEDRO NOGUERÓN DE LA ROQUETTE. *Apuntes de cátedra de derecho Aéreo y Aeronáutico*, México, 2008.
4. PÉREZ DE LEÓN, ENRIQUE. *Notas de derecho constitucional y administrativo*, 16^a edición, México, Porrúa, 1998.

5. Sitio Web. <http://www.diccionarios.com/consultas.php> [consulta 20/10/2008]
6. Sitio Web. <http://www.notariapublica.com.mx/diccionario.html> [consulta 20/10/2008]
7. Sitio Web. *Historia De La Aviación, Primeros pasos del transporte aéreo*, [consulta 20/10/2008]
http://www.aero.upm.es/es/alumnos/historia_aviacion/tema12.html
8. Sitio Web. *Historia de la aviación en México*, [consulta 07/11/2008]
http://www.esimetic.ipn.mx/wps/wcm/connect/esime_ticom/ESIME_TICOMAN/Inicio/CONOCENOS/HISTORIA/HISTORIA_DE_LA_AVIACION_EN_MEXICO/INDEX.HTM.
9. VALDÉS VICTOR HUGO, *Regulación Económica de Aerolíneas en el Istmo Centroamericano*, documento presentado en la *Reunión de expertos titulada: Regulación y competencia en la industria del transporte aéreo de pasajeros en Centroamérica: Hacia una visión regional*, celebrada en San José, Costa Rica el 17 y 18 de marzo de 2009.

HEMEROGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Teoría General de la Concesión*, Revista Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración. Vol. II, 1970-1971. Caracas Venezuela.
2. ENRIQUE LIRA O, *50 Aniversario AICM*, América Vuela, Número 82. Noviembre - diciembre 2002.