



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS EFECTOS Y
CONSECUENCIAS DEL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN
DEL SISTEMA AEROPORTUARIO MEXICANO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A:

DIANA YAZMIN MOLINA HERNÁNDEZ

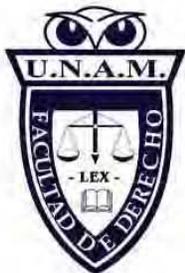
N.C. 303120702

ASESOR DE TESIS:

MTRO. ROGELIO ZACARIAS RODRÍGUEZ GARDUÑO

DIRECTOR DE SEMINARIO

LIC. PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA





Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

INTRODUCCIÓN	I
I. Antecedentes del Sistema Aeroportuario Mexicano.	1
1.1 Los primeros aeropuertos en México y su regulación.....	8
1.2 Proceso evolutivo del Sistema Aeroportuario Mexicano.....	8
1.3 La privatización del Sistema Aeroportuario Mexicano.....	28
II. Marco jurídico de la administración aeroportuaria privada en México.	40
2.1 Figuras jurídicas a través de las cuales se pueden operar aeródromos.	44
2.1.1 La concesión.....	45
2.1.2 El permiso.....	55
2.2 Aspectos generales de los grupos aeroportuarios.....	59
2.2.1 Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México.....	64
2.2.2 Grupo Aeroportuario del Pacífico.....	65
2.2.3 Operadora Mexicana de Aeropuertos (Grupo Aeroportuario Centro- Norte).....	68
2.2.4 Aeropuerto del Sureste.....	70
III. Administración aeroportuaria pública en México.	71
3.1 Régimen jurídico de los aeropuertos administrados directamente por el Estado.....	71
3.2 Aeropuertos administrados por empresas de participación estatal mayoritaria.....	102
3.3 Régimen Jurídico de las empresas de participación estatal mayoritaria.....	114

IV. Propuesta de reforma a los artículos 14 de la Ley de Aeropuertos y 21 de su Reglamento.

4.1 Excepción planteada en el artículo 14 de la Ley de Aeropuerto y 21 de su reglamento..... 123

4.2 Análisis jurídico de los efectos y consecuencias del otorgamiento de concesiones mediante la excepción planteada en el artículo 14 de la Ley de Aeropuertos y en el artículo 21 del Reglamento..... 126

CONCLUSIONES..... 134

BIBLIORAFÍA..... 138

Introducción

La infraestructura es un baluarte para la existencia del Estado, éste comprendido como la conjunción entre población, territorio, gobierno y orden jurídico. Históricamente la infraestructura ha sido y es un elemento indispensable en el desarrollo económico y social del Estado; podemos entenderla como el cúmulo de elementos materiales que se consideran necesarios para su funcionamiento.

Dentro de la infraestructura de vías de comunicación, que es nuestro tema a tratar en el presente estudio, se encuentran los aeropuertos en particular y, en general la actividad aérea la cual tiene apenas 100 años de existencia y ha evolucionado de tal manera que en la actualidad se encuentra posicionada como una de las actividades trascendentales para el Estado moderno.

Todo Estado cuenta con una filosofía política, económica y social, a partir de las cuales ejerce sus atribuciones públicas. El aspecto económico se traduce en una política de la misma naturaleza que responde a las necesidades determinadas en un momento específico. De esta manera, en el sector aeroportuario, el tránsito de una política centralizada a una de privatización surgió como una estrategia que se insertó en el modelo neoliberal, cuya importancia desde nuestro punto de vista radica en analizar las consecuencias de esta tendencia económico-política en el Estado actual mexicano.

En México las privatizaciones formaron parte de una política gubernamental implantada desde 1982 hasta nuestros días, dicho proceso de venta de empresas e instituciones públicas y gubernamentales a la iniciativa privada tanto nacional como extranjera de sectores como: bancario, siderúrgico, minero, telefónico, azucarero, ferrocarrilero, portuario, carretero, aeroportuario (objeto de nuestro estudio), entre otros. Nuestro gobierno ha optado por esta tendencia sosteniendo que es necesario desincorporar dichas empresas, debido a la incapacidad de éstas de generar los recursos adecuados para llegar a ser autosuficientes y mantener su existencia.

La importancia del presente estudio desde nuestro punto de vista surge debido a que México ha sido pionero en lograr la privatización de sus terminales aéreas, en Latinoamérica, pues en nuestros días la mayoría de los elementos

tanto jurídicos como materiales para la prestación del servicio público aeroportuario se concentran en una esfera de derechos y obligaciones de un particular autorizado para dicha actividad por el Estado.

Consideramos que a partir de esta situación imperante surge una pregunta toral ¿Existen resultados favorables al desarrollo del país derivados de la inserción de la iniciativa privada en los aeropuertos?

Desde esta perspectiva se aborda el presente trabajo dividiéndolo en cuatro capítulos que se describen de la siguiente forma:

En el primer capítulo se realiza un breve estudio de los antecedentes del sistema aeroportuario mexicano, acotando de manera somera la historia y evolución de éste, para posteriormente dar un bosquejo de cómo impacta la apertura a la inversión privada en el marco del régimen de aeropuertos del sistema mexicano.

En el segundo capítulo se analizarán las figuras jurídicas a través de las cuales se pueden operar los aeródromos (concesión y permiso). Además se hará un breve estudio de la conformación de los cuatro grupos aeroportuarios más importantes y que conforman al sistema aeroportuario.

Posteriormente en el penúltimo apartado se desarrollará un análisis de la composición de la administración aeroportuaria pública en México, así como de la conformación del organismo descentralizado creado por el Estado para el manejo de la política aeronáutica: Aeropuertos y Servicios Auxiliares. Este apartado se vera complementado con el estudio de los Aeropuertos administrados por empresas de participación estatal mayoritaria, así como el régimen jurídico de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Finalmente en el capítulo cuatro se realizará nuestra propuesta de evaluación del proceso de privatización de aeropuertos, en el que se lleva a cabo, un balance entre los puntos existentes y los que consideramos necesarios para mejorar la regulación existente, así como nuestras propuestas para lograr ésta.

ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DEL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DEL SISTEMA AEROPORTUARIO MEXICANO.

Capítulo I. Antecedentes del Sistema Aeroportuario Mexicano.

1.1 Los primeros aeropuertos en México y su regulación.

Fue el 8 de enero de 1910 cuando se marcaría el inicio de la aviación en México al efectuarse el primer vuelo de la historia nacional, el cual tuvo lugar en los llanos de una Hacienda situada en Balbuena. Dicho vuelo fue protagonizado por el mexicano Alberto Braniff a bordo de un avión “Voisin” de fabricación francesa, tal como lo indica Manuel Ruiz Romero en su texto “Aeropuertos” Historia de la construcción, operación y administración aeroportuaria en México.

Posteriormente a este significativo evento y durante la presidencia de Venustiano Carranza, el 15 de noviembre de 1915 se inauguró el primer curso de la Escuela Nacional de Aviación, situada a un costado de los llanos de Balbuena, en el antiguo picadero de la Escuela de Tiro de Artillería, en San Lázaro, lugar donde se establecieron también los talleres Nacionales de Construcciones Aeronáuticas, que al igual que la Escuela, dependían de la Secretaría de Guerra y Marina.¹

Dichos eventos, como era de esperarse, marcaron a Balbuena a partir de entonces y por bastantes años más, como el escenario de los principales acontecimientos aeronáuticos del país, por lo que recibió el nombre de “Aeródromo Nacional de Balbuena”.

Conforme transcurría el tiempo, diversos personajes comenzaron a figurar en la historia de la aviación, tal es el caso de Juan Guillermo Villasana,

¹ Cfr Ruiz Romero, Manuel, “Aeropuertos” *Historia de la construcción, operación y administración aeroportuaria en México*, México, 2003. p. 17.

ex integrante de la milicia que mostró gran interés por la aviación civil y quién tras tener en vista la importancia que ésta, estaba cobrando en diversos países. El 20 de septiembre de 1920 se creó la Sección Técnica de Navegación Aérea que formó parte de la Dirección de Ferrocarriles de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP), la cual estaba bajo la administración de Pascual Ortiz Rubio, a quien Villasana había logrado convencer de su creación con sólidos argumentos y de la cual éste sería nombrado jefe con posterioridad, en dicha dependencia contaría con la colaboración de Vicente Ortiz y Edmundo de la Portilla, y fue gracias al trabajo de los tres que se establecieron bases económicas y técnicas para la creación y ordenación de los servicios aéreos.²

Como consecuencia de tales avances en materia de infraestructura, se produjo la necesidad de enfocarse en la creación de instrumentos jurídicos que fueran capaces de regular la materia en cuestión, por lo que el 8 de octubre de 1920 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las “Bases para el establecimiento de las líneas aéreas de la navegación del servicio público”, primera normatividad de aviación civil en la República.³

De conformidad con el documento señalado, se estableció como una de las tareas de la SCOP respecto a los campos de aterrizaje, denominados de esta manera en el referido documento, expropiar y poner a disposición de las líneas de navegación aérea los terrenos y campos necesarios para las operaciones y la instalación de talleres y estaciones. Disposiciones que cambiarían con posterioridad, debido a la realidad económica en la que se encontraba la SCOP en ese tiempo, la cual traería como consecuencia que los campos y pistas se hicieran por cuenta de las aerolíneas y que se emplearían los construidos por instituciones militares.

Durante la presidencia de Álvaro Obregón, la aviación militar logró reorganizarse, dependiendo ahora de la Secretaría de Guerra y Marina, la cual se encontraba en manos de Plutarco Elías Calles.

² Ibidem., p.30.

³ Idem.

Mientras que en lo relativo a la aviación civil fue el 21 de julio de 1921 cuando se otorgó la primera concesión a la Compañía Mexicana de Transportación Aérea, para efectuar vuelos comerciales en la República, a la cual se le otorgó permiso para volar la ruta Tampico-Tuxpan-México con aviones Lincoln Standard, monomotores de dos plazas, equipados con un motor 150 HP. Dicha compañía durante años realizó un sin número de vuelos por diversas ciudades de la República, además de ser la representante de la fábrica de aviones Lincoln en México. No obstante, tiempo después debido a la inestabilidad económica en la que se encontraba el país, dicha empresa atravesó por momentos críticos que propiciaron que el 24 de agosto de 1924, el banquero Goerge Rhil adquiriera dicha empresa, quién asociándose con otros inversionistas formaron la Compañía Mexicana de Aviación, cuya base se construyó en Tampico.⁴

Durante este tiempo es necesario reconocer que la actividad aeronáutica aplicada a las funciones castrenses seguía teniendo un desarrollo considerable, por lo que el día 16 de noviembre de 1927 la Secretaría de Guerra y Marina, por conducto del Departamento de Aeronáutica Militar, dirigió una circular a los jefes de operaciones militares de toda la República, señalando la necesidad y la urgencia de que cada cabecera contara con un campo dotado de ciertas especificaciones conducentes a lograr instalaciones más proclives para el desarrollo de esta actividad.

Posteriormente, por acuerdo presidencial de 1 de julio de 1928, se creó el Departamento de Aeronáutica Civil dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas siendo Juan Guillermo Villasana, por su gran trayectoria en la materia, nombrado a cargo de la jefatura del nuevo departamento. En septiembre del mismo año, por iniciativa de Villasana, la Línea Aérea Postal comenzó a prestar servicio, conectando diversos puntos del país, como por ejemplo: la capital de la República con Nuevo Laredo, la frontera de Estados Unidos, Querétaro, San Luís Potosí, Saltillo y Monterrey, dicho servicio trabajó de maravilla y con eficiencia hasta el 3 de abril de 1929,

⁴ Ibidem., p.32

fecha en que se produjo un levantamiento militar que trajo como consecuencia que pilotos y aviones fueran incorporados a las filas militares.⁵

Durante esta época la aviación en México había tenido un avance impresionante en todos los órdenes, y con ello, se presentaron diversas inquietudes en cuanto a los problemas a resolver para que esta actividad tan importante encontrara las mayores facilidades para su cabal desenvolvimiento.

En el artículo de prensa titulado “Evolución de Juan Guillermo Villasana”, el autor pone en boca del famoso pionero las siguientes palabras: “más que aviones lo que ahora necesita México es un sistema de aeropuertos, de información, de servicio. Ésta es la verdadera tarea del futuro”. Palabras que adquieren un valor transcendental pues fueron pronunciadas en 1928.⁶

Durante esta época, y debido a la inquietud que se manifestaba en cuanto a la construcción, localización e instalación que debía tener un aeropuerto moderno, se registraron varios cambios y actuaciones en este ámbito.

Por ejemplo, la Compañía Mexicana de Aviación de ese entonces, construyó nuevos campos, entre los cuales se encontraron Veracruz, Mérida y Tampico, así mismo, la aerolínea Corporación Aeronáutica de Transportes (CAT) comenzó el día 25 de marzo de 1929 en campos militares o improvisados operaciones en la ruta Mazatlán- Durango- Torreón- Monterrey- Matamoros. Mientras que por otro lado, en el mes de junio del mismo año con aeroplanos Ryan, la Compañía Pickwick Latinoamericana unió las ciudades de Los Ángeles y Guatemala, la cual debido a la longitud de la conexión debía hacer múltiples escalas: Tijuana, Mexicali, Nogales, Hermosillo, Oaxaca, Los Mochis, San Jerónimo Ixtepec, Guaymas, Ciudad Obregón, Culiacán, Mazatlán, Tepic, Guadalajara, Morelia, Distrito Federal, Puebla, Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal de Las Casas, Comitán, Tapachula y por último Suchiate, logrando estas conexiones, un gran progreso a nivel nacional.

Fue en octubre de 1929 cuando se registró un acontecimiento notable para la época, pues se instaló un equipo completo de iluminación para

⁵ Ibidem., p.38

⁶ Ibidem., p.40

operaciones nocturnas en el campo aéreo de Los Mochis, Sinaloa, propiedad de United Sugar Company. Dicho campo constituía un extraordinario avance en materia de instalaciones terrestres para la incipiente aviación mexicana, mismas que sirvieron de pauta para que más adelante se instalaran en el Puerto Aéreo de la Ciudad de México.

Gracias a las puestas en servicio y a las actuaciones antes mencionadas por las aerolíneas, se extendió una fiebre de los servicios aéreos por todas las ciudades de importancia en la República, los gobiernos tanto estatales como municipales, ofrecían todo tipo de facilidades como terrenos, campos, ayuda económica, etcétera, esto con la finalidad de que las rutas aéreas tocaran sus poblaciones para poder así beneficiarse de ellas.

Para ese tiempo se habrían comenzado las obras de lo que sería el Puerto Aéreo de la Ciudad de México, dicho proyecto se encontró en las manos de Juan Guillermo Villasana, ya en calidad de jefe del Departamento de Aeronáutica Civil, quien contó con la colaboración de Carlos Manero y Guillermo Torres, ambos ingenieros a cargo de las áreas de operaciones y de Estanislao Suárez, arquitecto quien diseñó la estación terminal.

El día 5 de noviembre de 1928, fecha en la que aunque aún se trabajaba en dicha obra, el capitán Felipe H. García realizó el primer aterrizaje en el nuevo campo de aviación, piloteando un biplano francés Hanriot, pero fue hacia agosto de 1929 cuando el Puerto Aéreo Central comenzó a tener operaciones.⁷

Durante esta época, como la SCOP no contaba con los recursos económicos suficientes para culminar las obras de dicho Puerto aéreo y debido a la interesada insistencia por parte de la Compañía Mexicana de Aviación por la conclusión de estas, ofreció su ayuda y fue así que el día 8 de julio de 1929 el secretario del Despacho de Comunicaciones y Obras Públicas, Javier Sánchez Mejorada, y Gustavo Espinosa Míreles, vicepresidente de la aerolínea, firmaron un contrato-convenio mediante el cual Mexicana haría inversiones de cerca de cuatrocientos mil pesos oro para terminar dichas obras, a cambio, Mexicana obtendría un sin número de beneficios, entre los cuales se encontraría exento del pago por el uso del aeropuerto y sus

⁷ Ibidem., p.46.

servicios, preferencia en los concursos para concesionar los servicios de correo aéreo, además de que sus instalaciones construidas en terrenos propiedad del Gobierno Federal serían de usufructo por veinte años. Hecho que establecería un parteaguas para la aviación.

Tiempo después, específicamente el 31 de enero de 1931, siendo presidente Pascual Ortiz Rubio y estando a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas Juan Andreu Almazán, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, en la que se incluyó la primera normatividad de la aviación civil y todo lo relativo al transporte aéreo, lo cual fue contemplado en 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.

Algunos de los artículos más importantes contenidos en el Libro Cuarto, Capítulo V: Puertos Aéreos son:

ARTÍCULO 477.- Los puertos aéreos serán públicos o privados. Son públicos los que se construyan por el Gobierno Federal, por los estados o por los municipios, destinados al uso público, Son puertos privados los que se abran por empresas de navegación o por particulares, y reconocidos por tal carácter por la Secretaría de Comunicaciones.

ARTÍCULO 478.- Tanto los puertos aéreos públicos como privados se regirán, en cuanto a su apertura y funcionamiento, por las reglamentaciones que expida la Secretaría de Comunicaciones.⁸

Es claro distinguir mediante los artículos anteriores, que para este tiempo la aviación nacional se encontraba bajo la normatividad de la Secretaría de Comunicaciones de esos momentos, esto se derivó de diversas inspecciones por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, mediante las

⁸ Ibidem., p. 51.

cuales fue notoria la necesidad de federalizar los campos de aterrizaje, a fin de obtener el control sobre ellos, tanto para lograr su acondicionamiento como su conservación, debido a que las autoridades municipales en la mayoría de los casos contaban con una amplia ignorancia en lo referente al concepto de campo de aterrizaje y sus funciones, además de no contar con las condiciones económicas necesarias que materialmente les permitieran hacer frente a las necesidades mencionadas.

Durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, por disposición del titular de la SCOP, Francisco J. Múgica, fue obligatorio cumplir con lo previsto en la Ley sobre Vías Generales de Comunicación, en cuanto a que todas las tripulaciones de las aeronaves del servicio público en la República, debían estar integradas únicamente por personal mexicano de nacimiento, por lo que existieron un sin número de sustituciones de personal extranjero que trabajaba en ellas.⁹

Por otro lado, años más tarde, como resultaba imposible que la SCOP construyera y proporcionara los campos aéreos necesarios para la operación de las aerolíneas, éstas con el tiempo fueron tomando la responsabilidad de

⁹ Esta circunstancia persiste en nuestros días, y se ve reflejada en el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que a la letra dispone: “Artículo 32. La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.”

construir los propios. Mexicana, la más sólida de ellas, continuó la labor emprendida años atrás, haciendo mejoras en sus campos y además construyendo nuevos en Minatitlán, Villahermosa, Ciudad del Carmen y Campeche.

Más adelante, durante la década de los años cuarenta, se iniciaría para México una etapa de prosperidad material muy considerable, ya que el país estaba sólidamente instalado en una fructífera paz interna, producto de la estabilidad política alcanzada. Los efectos negativos iniciales a consecuencia de la reciente expropiación petrolera, se diluyeron en el mar de necesidades que había originado el estallido de la Segunda Guerra Mundial.¹⁰

El papel que jugaba en esos años el transporte aéreo con todas sus manifestaciones se consolidó, formando así parte esencial del progreso del país.

1.2 Proceso evolutivo del Sistema Aeroportuario Mexicano.

El progreso del transporte aéreo siguió su marcha imparable, el cual, por un lado, tuvo una evolución creciente, pero por otro, en determinadas etapas su desarrollo fue conflictivo.

En México como en la mayor parte de los países, el desarrollo de la industria aérea se vio dividido en tres momentos: el primero se dio paralelamente al desenvolvimiento de la aviación militar, como lo señalamos en el anterior apartado, posteriormente en la segunda etapa, gracias al estudio realizado podemos notar que las terminales aéreas se encontraron supeditadas a las exigencias del tráfico aéreo, y finalmente en la tercera etapa -la cual se especificará con posterioridad-, es donde la materia de aeropuertos alcanza su independencia respecto al transporte aéreo y comienza a cobrar importancia por sí misma.

De conformidad con lo anterior, consideramos que es menester hablar un poco más acerca de las señaladas etapas, para lo cual citaremos los

¹⁰ *Cfr.*, Ruiz Romero, Manuel, *Op. Cit.*, p. 59.

hechos que a nuestra consideración fueron de mayor trascendencia en el progreso del Sistema Aeroportuario Mexicano (SAM).

En 1946 se creó “Aeronaves de México”, aerolínea que se desarrolló rápidamente hasta el grado que pudo competir con CMA.

Posteriormente en 1952, se dio lugar a una fusión de líneas aéreas, hecho que hizo cambiar el curso de la historia de la aviación mexicana, ya que dicho proyecto provocó la desaparición de aerolíneas pequeñas y al mismo tiempo encaminó a la creación de una industria de aerolíneas mexicanas.

Durante esta época, la rivalidad existente entre Aeronaves de México y la Compañía Mexicana de Aviación durante mediados de los cincuenta, se había intensificado de manera notable, cada una de ellas se empeñaba en demostrar su supremacía adquiriendo el equipo más moderno, absorbiendo pequeñas empresas y haciendo crecer sus rutas. Sin embargo, el desarrollo de las aeronaves, de la navegación aérea y de los servicios auxiliares y complementarios, había ganado terreno a la infraestructura que se tenía en ese tiempo, situación que hizo crisis en 1964, la cual conllevó a la necesidad de cerrar varios aeropuertos por representar peligro a los usuarios.

Ante esa situación, el Gobierno Federal tomó cartas en el asunto con una serie de decisiones para solucionar el problema de fondo.

En esa época (1964-1970), se encontraba Gustavo Díaz Ordaz como presidente, quien debido a la crisis del momento puso en marcha varios programas, entre ellos, el Plan Nacional de Aeropuertos, el cual previó la creación de la Dirección General de Aeropuertos en la Secretaría de Obras Públicas, cuya responsabilidad y objetivo se enfocarían en planear, construir y equipar todos los aeropuertos de la República Mexicana.

Posteriormente se creó el Programa Nacional de Aeropuertos, formulado por el Ejecutivo Federal, cuya finalidad sería la construcción o mejoramiento de las principales terminales aéreas del país como respuesta al reconocimiento de la importancia que el transporte aéreo tenía frente a las actividades productivas y frente a la economía nacional.

En este tiempo, el Gobierno de la República realizó un gran esfuerzo para la modernización de las aerolíneas, de los servicios, así como de la industria aeronáutica en general, lo cual incluía todo lo necesario para una aerotransportación moderna.

La infraestructura, por su parte, exigía una atención constante en cuanto a la conservación, mantenimiento y adaptación a los incesantes cambios que reclamaba el medio aeronáutico, por lo que era preciso establecer un medio o una solución que asegurara su autofinanciamiento de manera persistente.

De acuerdo con los planteamientos analizados, existían dos posibles consecuencias en caso de no solucionar la situación económica, primero, que los aeropuertos y servicios complementarios se convirtieran en una carga social para el país, o que estos decayeran nuevamente hasta volverse a posicionar en una situación como la de 1964.

Amén de lo anterior, era indispensable en esos momentos lograr la creación de un organismo moderno, jurídicamente apto y estructuralmente capaz, que tuviera a su cargo la operación, administración y mantenimiento de los aeropuertos de la República, objetivo que se pensó se lograría a través del cobro de los servicios ofrecidos por éste, los cuales generarían recursos suficientes para garantizar la seguridad y la eficiencia de los aeropuertos y servicios complementarios.

Durante ese tiempo además, se realizaron estudios complementarios, los cuales fueron efectuados por las secretarías de la Presidencia, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, y por supuesto, Comunicaciones y Transportes, dentro de los cuales se planteó, como lo indicamos, que la única forma de mantener los niveles de seguridad y eficiencia que se pretendían alcanzar mediante el Programa Nacional de Aviación Civil y el Plan Nacional de Aeropuertos, era a través de la creación de un organismo público dedicado exclusivamente a administrar, operar y mantener esa infraestructura.¹¹

De conformidad con lo señalado, en 1965 se creó la Dirección General de Aeropuertos dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de Obras

¹¹ Ibidem., p. 124.

Públicas, dicha institución tenía el objetivo de formar e integrar un grupo de especialistas encargados de planear, proyectar, construir y reconstruir terminales aéreas. Posteriormente en el mismo año, por Decreto presidencial del 10 de junio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 del mismo mes y año, se creó un organismo especializado en la materia, de carácter público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio denominado Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA).

Este organismo ha desempeñado un papel clave en el desarrollo de la aviación nacional, por lo que consideramos que es imperativo detallar un poco más acerca de éste.

Aeropuertos y Servicios Auxiliares, posteriormente a su creación, comenzó a actuar con ánimo emprendedor bajo los lineamientos establecidos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes así como del Ejecutivo Federal. Además, dicha paraestatal convirtió en oportunidades de crecimiento los desafíos que representaba recibir un organismo debilitado en vías de extinción, pues aprovechó sus fortalezas: la experiencia de su capital humano, la administración y operación de todas las estaciones de combustibles del SAM, y asumió con responsabilidad las políticas de la planeación estratégica y la reforma estructural del sector que planteó esquemas y proyectos de inversión para su infraestructura con un enfoque regional y sustentable.¹²

Posteriormente dicho organismo adquirió como visión el convertirse en una empresa de clase mundial, capaz de satisfacer las necesidades requeridas y ofrecer los servicios esperados, para lo cual puso gran empeño, como veremos posteriormente.

Por lo que respecta al patrimonio de ASA, éste se generó conforme a lo establecido en el decreto de creación, constituyéndose por los siguientes aeropuertos: Ciudad de México, Acapulco, Campeche, Ciudad del Carmen, Ciudad Juárez, Ciudad Obregón, Ciudad Victoria, Culiacán, Chihuahua, Durango, Guadalajara, Hermosillo, La Paz, León, Matamoros, Mazatlán, Mérida, Mexicali, Nogales, Oaxaca, Puerto Vallarte, San Luis Potosí, Tampico,

¹² [Cfr.](#), Colección Editorial Del Gobierno del Cambio, ASA: Aeropuertos para la competitividad y el desarrollo, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

Tamuín, Tapachula, Tijuana, Torreón, Tuxtla Gutiérrez, Veracruz, Villahermosa y Zihuatanejo.

Respecto a la misión que ASA se trazó, podemos definirla como sigue: proveer, mantener y expandir la infraestructura para comunicar al mayor número de poblaciones a través de una eficiente red aeroportuaria para contribuir al bienestar social, económico y cultural del país, así como promover el desarrollo de esta industria mediante la identificación, estructuración e implementación de nuevos proyectos y estrategias trazadas, para ser competitivos tanto en el país como fuera de él.¹³

El decreto de creación de este organismo a través del tiempo y de acuerdo a las necesidades del Estado y de los particulares interesados, ha sufrido modificaciones mediante otros decretos presidenciales publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 19 de octubre de 1965, 30 de diciembre de 1965, 20 de enero de 1969, 8 de mayo de 1974, 15 de octubre de 1976 y 22 de agosto de 2002.

A pesar de que el decreto de creación de Aeropuertos y Servicios Auxiliares fijaba como límite noventa días para que ASA quedara formalmente constituido, transcurrieron meses sin que se nombrara al director general, quien tendría la responsabilidad de organizar dicha institución, esto sin lugar a dudas provocó que surgieran especulaciones sobre el futuro de dicho organismo, fue así que el 4 de noviembre de 1965, tras una reunión del Consejo de Administración de ASA, tomó posesión como director de dicho organismo Juan Torres Vivanco, quien fue propuesto por el presidente de la República de esa época, Díaz Ordaz. Torres Vivanco se lanzó en la tarea de lograr los objetivos que el Gobierno de la República se había propuesto para hacer que los aeropuertos contaran con instalaciones seguras, funcionales y rentables.

Posteriormente, dentro de las primeras actividades que ASA realizó, se encontró el definir el procedimiento jurídico y administrativo para recibir los treinta y dos aeropuertos que formaban la red a su cargo, así mismo concretó las nuevas condiciones con base en las cuales debían operarse las concesiones de los aeropuertos, las cuales se celebraban con Nacoa, Digas y

¹³ Idem.

RAMSA, de conformidad con lo dispuesto por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, responsabilidades que posteriormente correspondieron a ASA.

Debido a las limitaciones de carácter administrativo y técnico de ASA, Torres Vivanco consideró que en ese tiempo no era posible abarcar todos los objetivos propuestos sin afectar la eficiencia del organismo, por lo que consideró la posibilidad de renovar los contratos con NACOA y Digas para que ambas mantuvieran sus concesiones y proporcionaran el servicio de abastecimiento de combustibles y lubricantes en los aeropuertos en que ya operaban, así como en todos los demás nuevos integrantes del sistema. En caso de NACOA se redistribuyó la propiedad de las acciones de manera que ASA fuera accionista y participara en el Consejo de Administración de la empresa. Por otro lado con Digas se llegó a un convenio satisfactorio, pero en este a diferencia de NACOA, ASA no participaba como accionista.¹⁴

El 17 de noviembre de 1966, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto presidencial en el que se estableció que la empresa de participación estatal RAMSA estaría a cargo de los servicios de control de tránsito aéreo, meteorología, comunicaciones aeronáuticas y radioayudas.¹⁵

Poco a poco la existencia de ASA comenzó a notarse en los aeropuertos, debido a su mejora en cuanto a infraestructura, administración, servicios, seguridad y organización. Dicho organismo también se hizo presente en el aspecto del cobro por las prestaciones de sus servicios. ASA en trabajo conjunto con la Dirección General de Tarifas y Servicios Conexos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, realizaron estudios y evaluaciones con la finalidad de establecer tarifas específicas por cada uno de los servicios, las cuales, aunque eran elevadas comparadas con la cantidad simbólica que anteriormente se pagaban, estaban muy por debajo de los estándares mundiales.

Al finalizar el sexenio del presidente Gustavo Díaz Ordaz, ASA operaba treinta y seis aeropuertos, además de haber realizado obras de mantenimiento y conservación en trece más. La inversión total del organismo público

¹⁴ Ruiz Romero, Manuel, *Op. Cit.*, p. 111

¹⁵ *Ibidem.*, p. 112

descentralizado entre 1966 y 1970 fue de casi cincuenta y dos millones de pesos.¹⁶

Al inicio de la administración presidencial de Luis Echeverría en 1970, los nuevos titulares de cada una de las dependencias vinculadas con el servicio aeroportuario continuaron los planes trazados en el sexenio anterior. En ASA, siendo director general Julio Hirschfeld Almada, se siguieron mejorando los servicios y la imagen de todos los aeropuertos, se mantuvo la incorporación de más y mejor equipo contra incendios y la capacitación del personal para manejarlo, y se continuaron las obras que estaban en proceso en diferentes aeropuertos, especialmente el de Nuevo Laredo, que fue terminado por la Dirección General de Aeropuertos.¹⁷

Después de la administración de Hirschfeld, fue designado para su sustitución Pedro Vásquez Colmenares, quien durante su gestión atendió temas relativos a la descentralización administrativa, se crearon las gerencias nacionales, las cuales agrupaban a los aeropuertos por zonas geográficas y se encargaban de ciertas funciones de gestión, las cuales eran hasta ese entonces centralizadas en las oficinas generales de la ciudad de México.¹⁸

Por otro lado, el 14 de marzo de 1975 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Administración Aeroportuaria, en él se establecían las disposiciones fundamentales para el Sistema Aeroportuario Nacional, así como la integración de los Comités Locales de Seguridad y las normas sobre la vigilancia en los aeropuertos, se creaba además el Comité Coordinador de Administración Aeroportuaria, el cual se encontraba integrado por representantes de diversas instituciones entre las cuales se encontraba la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Ganadería, Salubridad y Asistencia, Obras Públicas, Turismo, RAMSA y ASA. Dicho reglamento fue de suma importancia para la coordinación de responsabilidades de las distintas autoridades de los aeropuertos tanto internacionales como nacionales.

¹⁶ Ibidem., p. 125.

¹⁷ Ibidem., p. 140.

¹⁸ Ibidem., p. 141.

Fue durante la administración 1970-1976 que la red aeroportuaria de ASA se encontraba constituida por cuarenta y seis aeropuertos, los últimos aeropuertos integrados al SAM fueron Loreto, Chetumal, Aguascalientes, Morelia, Reynosa, Tepic, Guaymas, Manzanillo, San José del Cabo, Ixtapa-Zihuatanejo, Cancún y Cozumel, de los cuales algunos eran totalmente nuevos y otros eran sustitución de algunos ya incorporados con anterioridad.¹⁹

Al termino del referido periodo presidencial, ASA registró pérdidas cuantiosas por cerca de trescientos veinte millones de pesos, hecho que tuvo gran significado en el medio aeronáutico al no haber aclaración alguna por dichas perdidas, lo cual provocó que en 1977 se diera un nuevo cambio en la dirección del organismo, pues quedaría ahora en manos Enrique M. Loaeza Tovar, quién logró una vez más la autosuficiencia de ASA.

El día 4 de julio de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto presidencial que tendría como objetivo lograr que desapareciera la empresa estatal NACOA, la cual tenía a su cargo el almacenamiento y suministro de combustibles de treinta y cinco aeropuertos que formaban parte de la red operada por ASA, servicios que pasarían a ser prestados por dicho organismo público descentralizado, de conformidad con lo establecido en el Decreto Constitutivo de éste.

Así mismo, el 8 de agosto del mismo año la SCT canceló la concesión otorgada a la empresa RAMSA, la cual prestaba los servicios relativos al tránsito aéreo, meteorología, telecomunicaciones aeronáuticas y ayudas a la navegación aérea en la República Mexicana, como se describió con anterioridad en el presente trabajo, acción tomada a pesar de que dicha concesión terminaba hasta el año 1982, debido a que RAMSA arrastraba un déficit monetario crónico el cual amenazaba con ir en aumento, situación que significaba peligro eminente para el desarrollo de la Aviación, por lo que el Consejo de Administración decidió disolver la empresa y la SCT encomendó dicha tarea a un organismo desconcentrado, dependiente de ella, el cual recibiría el nombre de Servicios a la Navegación del Espacio Aéreo Mexicano, creado mediante acuerdo del 12 de octubre de 1978, este organismo sería

¹⁹ Ibidem., p. 146.

dotado de los recursos necesarios, de una administración y una estructura que le permitieran brindar seguridad en las operaciones económicas aeronáuticas sin ser carga económica para la nación.²⁰

Ahora bien, por lo que respecta a la situación financiera en materia aeroportuaria durante la época de gestión de Loaeza, cabe decir que ésta fue decadente, suceso que se debió a que de los cuarenta y siete aeropuertos pertenecientes a la red de ASA, solo cinco eran rentables: el de la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Mérida y Villahermosa. El 70% de los ingresos de ASA provenían del cobro de servicios aeroportuarios tales como aterrizajes, uso de plataformas y pernoctas, el 30% restante correspondía a lo que generaban los servicios comerciales, como rentas de locales, concesiones, hangares, etc.

En el año de 1980 la SCT notificó que había dado por cancelada la concesión otorgada a favor de la empresa DIGAS, quedando de conformidad con el artículo segundo del Decreto Constitutivo de ASA, dicho organismo como responsable del abastecimiento de combustible en los aeropuertos de Veracruz, Minatitlán, Ciudad del Carmen, Campeche, Mérida, Cozumel, Chetumal, Tapachula, Tuxtla Gutierrez, Villahermosa y Oaxaca, con lo cual ASA lograba ser el único responsable del suministro de combustible para el Sistema Aeroportuario Mexicano.

De conformidad con lo anterior, gracias a un acuerdo celebrado entre ASA y PEMEX en octubre de 1981, se estableció que ASA se responsabilizaría del abastecimiento de combustibles en las plataformas de explotación ubicadas en la llamada Sonda de Campeche, durante más de cuatro años el personal de ASA realizó las actividades necesarias relativas al abastecimiento.

Por otro lado, durante el sexenio presidencial relativo a los años de 1976-1982, se incorporaron a ASA los aeropuertos de Aguascalientes y Villahermosa, Poza Rica, Puerto Escondido y Minatitlán, con los cuales al finalizar dicho sexenio el Sistema Aeroportuario Mexicano se constituyó por un total de cincuenta aeropuertos.

²⁰ Ibidem., p. 156.

Posteriormente, se logró a través de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes nuevamente centrara las atribuciones sobre el desarrollo de la actividad aeroportuaria junto con su regulación, la cual aún se encontraba bajo su administración. Como consecuencia a dichas medidas se aglutinaron en la citada dependencia todas las responsabilidades relativas a la materia aeroportuaria, ubicándose bajo su cargo la Dirección General de Aeronáutica Civil, Dirección General de Aeropuertos, ASA y SENEAM, así como las aerolíneas Aeroméxico y Mexicana.

Con el paso de los años, el 1 de marzo de 1983 se efectuó una importante reunión sobre Planeación, Administración y Desarrollo Aeroportuario, organizada por ASA y presidida por el titular de ese entonces de la SCT, Rodolfo Félix Valdés, a la cual asistieron los directivos de todos los organismos, instituciones y empresas integrantes de la industria aeronáutica y del transporte aéreo, incluidos los administradores de los aeropuertos. En esta reunión se marcaron los lineamientos que tendrían por objeto satisfacer las necesidades del área dentro de las circunstancias económicas del país. También se tomaron acuerdos pertinentes para lograr la descentralización en materia de administración aeroportuaria, de modo que se cancelaron las siete gerencias regionales y se otorgaron nuevas facultades a los administradores.²¹

Mediante convenio firmado por los tres organismos fundamentales en materia aeronáutica (la Dirección General de Aeronáutica Civil, ASA y SENEAM), se establecieron las normas de coordinación de los comandantes, administradores y jefes de control de tránsito aéreo en todos los aeropuertos del SAM, respetando sus respectivas áreas de competencia. La nueva administración tenía como objetivos, fomentar el desarrollo de programas sobre aspectos industriales y tecnológicos, con el fin de construir en el país unidades de transporte y abastecimiento de combustibles, equipos para servicio de rampas y vehículos de extinción de incendios, de lo contrario, dichos equipos serían adquiridos en el extranjero contribuyendo a la fuga de divisas, por lo que se intentaba que dicha política fomentara la participación de empresas

²¹ Ibidem., p. 172.

mexicanas, sin embargo, el proyecto no tuvo el éxito esperado, con lo cual se produjo la cancelación de los mismos.

No obstante, en 1983 los aeropuertos de Los Mochis, Tapachula y Morelia pasaron a formar parte de ASA, en ese mismo año el SAM registró aumentos en un 15% en materia de operaciones y 5.1% en aumento de pasajeros, lo que significó una leve recuperación para éste, no obstante algunos aeropuertos tuvieron descensos en ambos rubros. De acuerdo con el Sistema de Pronósticos de la Demanda Aeroportuaria (organismo creado durante el sexenio en turno) se estableció que el Sistema Aeroportuario Mexicano registraría incrementos de 33.82% y 22.26% en los respectivos rubros en relación con el sexenio anterior.

Al registrar el balance final de 1983, el director de ASA informó que dicho organismo no había recibido ningún tipo de subsidio directo o indirecto durante esa época, por lo que concluía que dicho organismo era autofinanciable por los ingresos que generaba a través de los servicios prestados. No obstante se llegó a establecer la necesidad de rectificar las tarifas aeroportuarias, ya que México contaba con los costos más bajos a nivel mundial, hecho por el cual la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en trabajo conjunto con ASA, establecieron un sistema de tarifas remunerador para el organismo, el cual debería seguir proporcionando accesibilidad tanto para líneas nacionales como internacionales. Dichas tarifas fueron fijadas el 29 de marzo del mismo año, hecho frente al cual un gran número de aerolíneas se inconformó, sin embargo el 5 de septiembre de 1983, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Administrativa del Distrito Federal falló en forma definitiva a favor de ASA los juicios de amparo interpuestos por las mismas.²²

El 21 de junio de 1985 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Programa de Acción para el Mejoramiento de los Servicios Aeroportuarios, cuyo objetivo era promover la simplificación de los trámites administrativos en los aeropuertos y que cada servicio se efectuara con mayor eficiencia, mediante una mejor coordinación entre las diferentes autoridades.

²² Ibidem., p. 179.

Durante el mismo año se incorporaron al SAM, los aeropuertos de Toluca, el nuevo de San Luis Potosí, Colima y Huatulco, así mismo se realizó una cantidad considerable de obras de mantenimiento y conservación a aeropuertos que ya se encontraban en servicio, entre estos se hallaban: Aguascalientes, Morelia, Tlaxcala, San Luis Potosí y Los Mochis.

En ese mismo periodo, la Dirección General de Aeronáutica Civil y SENEAM sostuvieron un intenso programa de mantenimiento, instalación y verificación de equipos y sistemas de navegación aérea, comunicaciones e información meteorológica.

Las exigencias que la modernización en materia aeronáutica y aeroportuaria representaban durante el periodo en comento e inicios del sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, originaron diversos cambios institucionales de fondo, primeramente encabezando estos, se dio la desaparición de la Dirección General de Aeropuertos, creada con el fin de llevar a cabo los programas y obras previstos en el Plan Nacional, las funciones de dicha dependencia fueron absorbidas por la Subdirección de Obras y Proyectos de ASA, la presente medida fue una secuela de la creciente idea de la necesidad de concentrar los esfuerzos y recursos económicos, humanos y técnicos en los trabajos de ampliación, adaptación, conservación y mantenimiento del actual Sistema Aeroportuario Nacional, en segundo lugar también fue asociado a ASA el organismo de Transporte Aéreo Federal.

Otra de las medidas emergentes en este periodo fue una política de transformación aeroportuaria, referente a las aerolíneas mexicanas de participación estatal, coordinada por el titular de la SCT y los directores generales de ASA y Aeronáutica Civil. Casi a la par de estas acciones el gobierno propició una política de apertura total, tanto en el ámbito nacional como internacional, actividad que produjo una severa variación en las estructuras tradicionales del transporte aéreo, pasando de una rígida postura reguladora por la vía de las concesiones en exclusiva y de un control tarifario que requería una aprobación previa a una libertad total, lo que redituó en el desarrollo de nuevas frecuencias, rutas y destinos con niveles de tarifas insospechables.

En el ámbito internacional se asumió una nueva política denominada “cielos abiertos”, la cual tenía como punto clave la incursión de numerosas aerolíneas extranjeras en casi todos los aeropuertos relevantes del país. Dichas medidas traerían consigo una transformación total en el aspecto del aerotransporte, pasando de igual manera por los ámbitos económico, social y turístico, efecto producido por el incremento substancial en las operaciones de los aeropuertos más importantes del país, produciendo tal situación que ASA modificara de manera abismal su estructura y procedimientos.

El 9 de marzo de 1989 se llevó a cabo un Foro denominado “Consulta Popular para la Modernización de las Comunicaciones y Transportes” cuyo fin fue analizar y localizar sugerencias para activar el desarrollo de las aerolíneas troncales y regionales, los servicios aeroportuarios y de navegación aérea, así como los aspectos jurídicos, técnicos y financieros de la especialidad, dicho foro fue productivo y enriquecedor pues contó con opiniones provechosas de eminencias en las áreas relacionadas con los puntos a tratar.

Posteriormente, el 5 de abril de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo intersecretarial suscrito por la Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Contraloría, Turismo, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes y Salud, así como la Procuraduría General de la República y ASA, el cual tenía como propósito articular una serie de medidas sobre los diversos servicios prestados en fronteras, puertos marítimos y aeropuertos internacionales, con el fin procurar y garantizar la integridad del territorio nacional y de los mexicanos, a la par de promover el movimiento de personas y mercancías, dirigiéndose a estimular el turismo y el comercio internacional.

Meses después, específicamente en noviembre de ese año, se realizó la Primera Reunión Anual de Administradores de Aeropuertos y Servicios Auxiliares en Puebla, el objetivo de dicho evento fue actualizar y analizar los problemas, propuestas y soluciones sobre la operación y administración del aerotransporte, dicha reunión estuvo dirigida en concreto a los responsables a cargo del Sistema Aeroportuario Mexicano, la presente agrupación se organizó en mesas redondas de carácter general y otras de carácter especial, en las

cuales se analizaba a fondo la realidad por la que atravesaba el país en materia aeroportuaria, un punto muy importante rescatado de la actividad desarrollada fue el señalado por el director general de ASA de ese momento, José Andrés de Oteyza, quien enfatizó la necesidad de convertir a los administradores en futuros gerentes de los aeropuertos a su cargo, estimulando la participación de las entidades locales y regionales en las inversiones y en la prestación de servicios.

De conformidad con lo anterior, un mes más adelante el titular de ASA informó que inversionistas locales de la entidad de Tijuana, se encontraban interesados en la participación de la ampliación y remodelación del Aeropuerto Internacional General Abelardo L. Rodríguez mediante un sistema de coinversión, situación que suscitó el comienzo de lo que se entendería como un nuevo modelo de política en la promoción de los servicios aeroportuarios y en la manera de adquirir recursos para actualizar y modernizar aeropuertos.

Casi de inmediato ASA creó la designada “Gerencia de Coinversiones” que se obligaría a promover y establecer convenios con empresarios privados para financiar numerosas obras en todo el Sistema Aeroportuario Mexicano.

Con respecto a la situación global de ASA, esta se encontraba integrada por cincuenta y siete aeropuertos que constituían una de las infraestructuras más importantes a nivel mundial, la cual contaba con capacidad suficiente en la mayoría de los casos, salvo algunas excepciones, dentro de las que se hallaban ocho que requerían ampliaciones sustanciales a corto plazo.

De acuerdo con el programa de trabajo y las inversiones en obras que marcaba la nueva política presidencial cuyo objetivo era liberar recursos públicos que se necesitaban con mayor urgencia en otros sectores y promover la incursión de inversionistas particulares en obras de infraestructura de esta materia y empresas de interés nacional, lograron marcar las pautas a seguir, así como los lineamientos fijados para lograr este objetivo, uno de ellos era complementar las obras pendientes de los aeropuertos; Huatulco, El Bajío, Colima, Zacatecas, Culiacán, Tepic, etc. Por otro lado, se encontraba incrementar los recursos necesarios para el mantenimiento y conservación del Sistema, a fin de conservar lo logrado y responder a las necesidades de

demanda que enfrentaban algunos aeropuertos; Cancún, Puerto Vallarta, Guadalajara, Acapulco y la Ciudad de México, situación que desprende un punto substancial, consistente en contrarrestar la problemática que se presentaba en el aeropuerto de la región metropolitana central, para lo cual se logró el aprovechamiento de instalaciones existentes en la Ciudad de México, Toluca, Puebla y simultáneamente Cuernavaca y Pachuca.²³

A fines de 1990, ASA gracias a la nueva política impuesta y a las acciones tomadas con ella, logró tener una situación financiera óptima, pues el organismo obtuvo cerca de trescientos sesenta y seis mil millones de pesos, cantidad que representaba un treinta y nueve por ciento por encima de lo obtenido un año anterior.

En lo relativo al Plan de Coinversiones establecido con anterioridad, disfrutó de un avance significativo en lo relativo a inversiones por parte de particulares, pues el 11 de marzo de 1990 ASA y el grupo Industrial Hakim-Fumi-sa firmaron un contrato para realizar la construcción de un nuevo edificio de pasajeros en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, no obstante la presión por el progresivo aumento del volumen de operaciones y número de pasajeros, produjo que esta obra no tuviera el impacto esperado, situación que llevo al punto de estudiar nuevas posibilidades para solucionar el presente conflicto.

Durante el año de 1992 se realizaron nuevos contratos de coinversión entre ASA y algunas empresas privadas con el propósito de efectuar obras en los aeropuertos de Puerto Vallarta, Guadalajara, Mérida y Zacatecas.

En julio del año en mención se creó una nueva empresa denominada “Servicio de Apoyo en Tierra” (SEAT) de la cual eran accionistas ASA, Aeroméxico y Mexicana, a la cual se concesionaron los servicios de rampa y salas móviles en los aeropuertos más importantes del país, mientras que los restantes fueron de igual manera concesionados.

Posteriormente, para el año de 1993 a consecuencia del cúmulo de adeudos y el monto de los mismos, tanto por servicios aeroportuarios, como

²³ Ibidem., p. 186.

por consumo de combustible, se produjo una crisis, lo cual originó que el Consejo General de ASA en sesión ordinaria, estableciera la necesidad de dejar de prestar servicios en todos los aeropuertos del país que no renegociaran sus adeudos correspondientes y a los atrasos que rebasaban un límite razonable.

En contraste con lo anterior, a principios del mes de noviembre de 1993 el presidente de la Organización de Aviación Civil Internacional, Assad Kotaite, junto con el funcionario de la Administración Federal de Aviación (FAA), Rubén Quiñones, aseguraron que los aeropuertos de la República cumplieran con las normas internacionales, medidas de seguridad necesarias y en lo referente a las medidas de protección contra posibles actos de interferencia ilícita.

Por otro lado, en el sexenio 1988-1994 la demanda de aerotransporte sufrió cambios crecientes y substanciales. 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. Con respecto a las aerolíneas extranjeras, llegaron a 36 las que operaban en México; de ellas, 13 eran estadounidenses, 7 europeas, 9 suramericanas, 5 de los países de Centroamérica y el Caribe y 2 asiáticas. Los aeropuertos utilizados por ellas llegaron a 14. La flota comercial nacional se incrementó en 183% en esos seis años, y el tránsito aéreo aumentó en 63%. Todo ello supuso una gran demanda de servicios en el Sistema Aeroportuario Nacional, a cargo de ASA.²⁴

En esos momentos era inobjetable el eminente avance logrado en la operación y mantenimiento del Sistema, no obstante continuaban existiendo problemas acumulados por la falta de recursos financieros, debido a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no había autorizado la reinversión de todos los ingresos generados por ASA, ya que estos habían sido destinados a necesidades de otros sectores sociales rezagados, tesitura que produciría la necesidad de recurrir a la creación de nuevos esquemas de inversión, abriéndose claras expectativas a la iniciativa privada, cuya participación fue trascendente. Dicho escenario abrió brecha a un nuevo cambio con el objetivo

²⁴ *ibidem.*, p. 190.

de perfeccionar o transformar las políticas que hasta ese entonces habían servido de modelo.

Posteriormente se dio inicio al sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, periodo en el que se produjeron una serie de acontecimientos que llevaron a México a lo que sería denominado como la crisis económica más grave e impactante de los últimos cincuenta años, sus secuelas y consecuencias se verían reflejadas de manera inmediata en todos los ámbitos de la vida nacional, lo que pronto llegaría a influir en cambios necesarios a nivel secretarial del país, situación que produjo que Carlos Ruiz Sacristán pasara de dejar la Dirección General de PEMEX a ser titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, secretaría que desde el punto de vista institucional continuaba al igual que en el sexenio pasado a cargo de las facultades y responsabilidades relativas a las actividades aeronáuticas, encuadradas en la Subsecretaría de Transportes, de la que seguirían dependiendo la Dirección General de Aeronáutica Civil, responsables de la normatividad y control del transporte aéreo, ASA organismo encargado de la operación y administración del SAM y SENEAM administrador de los servicios de control de tránsito aéreo, meteorología y comunicaciones aeronáuticas en todo el país.

Durante este tiempo pasó como titular de ASA Jaime Corredor Esnaola, quien había desempeñado en el sexenio anterior el cargo de Director de Puertos, institución donde había dejado planeada la desincorporación de los puertos marítimos de la República, situación que se le había encomendado aplicar en materia aeronáutica.

En el medio aeronáutico se iniciaron trabajos destinados a lograr los objetivos que se estimaban como imperantes en esa época, el primero era relacionado con la seguridad, por lo cual se creó como medio de promoción y supervisión la denominada "Comisión Nacional de Seguridad en el Transporte Aéreo", la cual estuvo presidida por el subsecretario de transporte y coordinada por el director general de Aeronáutica Civil, en dicha actividad participaron integrantes de todos los organismos y empresas más importantes del medio aeronáutico nacional, tanto oficial como privado. Otro aspecto de gran

trascendencia, que fue tomado como asunto vital, fue la renovación de la legislación relacionada con el aerotransporte, ya que ésta había quedado rezagada.

Dicha importancia sobre el aspecto jurídico se vio cristalizada con la creación de la Ley de Aviación Civil, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1995, así mismo con la publicación posterior del 12 de diciembre de 1995 de La Ley de Aeropuertos, la cual complementó a la anterior, logrando ser la presente la primera legislación autónoma del país en materia específicamente aeroportuaria, dichos trabajos fueron producto de la colaboración de expertos en la materia, esfuerzos que lograron restaurar el marco jurídico del transporte aéreo.

Es menester señalar que ambos trabajos impulsaron una incursión más activa de la inversión privada, situación reflejada por la fluidez y proporción con la que se incorporó ésta en la participación tanto en aerolíneas como en aeropuertos.

En lo relativo a la Ley de Aviación Civil, es meritorio señalar que ratifica la rectoría de la SCT en materia de aviación civil, de la misma manera considera como jurisdicción federal a la explotación, uso o aprovechamiento del espacio aéreo. Por otro lado, La Ley de Aeropuertos especificó que la construcción, operación, administración y explotación de aeródromos civiles son parte integrante de las vías generales de comunicación, aspecto considerado como jurisdicción federal. Respecto a la construcción, operación o explotación de aeropuertos, se especificó la necesidad de requerir una concesión otorgada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, relativo a la posible inversión extranjera, ésta podría ser de hasta 49% del capital de las sociedades concesionarias o permisionarias de los aeropuertos.

En dicha ley de igual forma quedó establecido que habría regulación tarifaria en los servicios aeroportuarios, además se previno que en caso de desastre natural, guerra, grave alteración al orden público o cuando exista algún peligro inminente para la seguridad nacional, la paz interior de la República o para la economía nacional, el Gobierno Federal podrá hacer la requisita de los aeropuertos.

Por otro lado, se explicitaron todas las causas por las cuales la SCT podría revocar las concesiones o permisos otorgados para la operación y administración de aeropuertos, todas ellas sobre el común denominador de la defensa de los intereses nacionales y la garantía de la seguridad y calidad en materia aeroportuaria.

Durante el presente periodo, ASA continua teniendo bajo su cargo la responsabilidad de operar, administrar y dar mantenimiento al Sistema Aeroportuario Mexicano.

De conformidad con el Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000, se designaron como puntos específicos de acción: el desarrollar los procedimientos y mecanismos para llevar a cabo una transformación integral del Sistema Aeroportuario Mexicano, en el seno del órgano colegiado de la SCT denominado "Comité de Reestructuración"; el formular el Reglamento de la Ley de Aeropuertos para lograr complementar un marco jurídico que permita regular la construcción y conservación de la infraestructura aeroportuaria; fomentar y ayudar al desarrollo de una red aeroportuaria con la participación de la inversión privada, integrada de conformidad con lo previsto en la Ley de Aeropuertos, la comisión intersecretarial analizaría las propuestas de los interesados a obtener concesiones o permisos, a fin de cumplir con los criterios establecidos sobre capacidad jurídica, administrativa y financiera, para lograr que su administración y explotación obedezcan a preceptos que fortalezcan la seguridad y soberanía nacional, además de solucionar los problemas existentes relativos a la saturación que presentaba el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, a través de la construcción de un aeropuerto complementario.

Por otro lado se buscaba continuar con la modernización y ampliación de programas de inspección de instalaciones, equipos y sistemas de la infraestructura, sistemas de comunicación y control de tránsito aéreo, con el fin de lograr niveles óptimos de seguridad y una nueva tecnología de vanguardia.

Dicho programa de acción dejaba entrever dos importantes tesis claramente proyectadas, la primera, de manera sucinta, podemos decir que se

enfocaba en mantener el nivel de calidad de lo que hasta este momento se había logrado, mientras que la segunda buscaba relevar al Gobierno de la República de su obligación financiera frente al Sistema Aeroportuario Mexicano para lograr mantenerlo actualizado y a la vanguardia.

El 2 de marzo de 1996 Jaime Corredor Esnaola fue designado titular de BANOBRAS, por lo que Alfredo Baranda García, quién también había participado en la privatización de los puertos marítimos, lo sustituyó en el cargo, durante ese año se realizaron obras muy importantes en el SAM, entre las cuales destacan: la rehabilitación de once mil metros de pistas de diversos aeropuertos; la ampliación y remodelación de la pista de Morelia, del edificio de pasajeros nacional y las instalaciones de combustible de Cancún, de las plataformas del aeropuerto de Monterrey; la remodelación de los edificios de pasajeros de Aguascalientes, Mexicali y Mérida; la instalación de un nuevo alumbrado y luces de obstrucción en el de Los Cabos, entre otras obras, las cuales significaron un costo de aproximadamente doscientos sesenta millones de pesos.²⁵

En octubre del mismo año, se realizó la V Reunión Nacional de Administración de Aeropuertos, en la cual se dieron a la tarea los expertos de analizar todos y cada uno de los aspectos de la operación, administración y mantenimiento del SAM hasta sus más mínimos detalles, llegándose a deducciones sumamente prácticas y definitivas, tendientes a una visión integral de cambio, esbozando varias ideas sobre la seguridad, el reordenamiento operativo, la racionalización de las áreas comerciales y de hangares, la actualización financiera, la capacitación y profesionalización del personal, todo encaminado a obtener alteza en la operación y el servicio al usuario.

De esta manera, el 9 de febrero de 1998 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los “Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano”, firmados por Carlos Ruiz Sacristán el entonces titular de la SCT, dicho texto contenía los principios fundamentales del proceso de apertura a la inversión privada en los aeropuertos mexicanos, además de establecer como objetivo coadyuvar a la

²⁵ Ibidem., p. 197.

intervención de inversionistas y operadores de calidad, capacidad y solvencia tanto técnica, administrativa como financiera, asegurando y propiciando como producto de la participación de estos grupos mejores condiciones respecto al precio, calidad, oportunidad y demás circunstancias concernientes.

1.3 La privatización del Sistema Aeroportuario Mexicano.

Primeramente, para desarrollar el tema de la privatización del SAM consideramos que es meritorio hablar del concepto de privatización, para así poder entender qué es y cómo afectó este proceso a la materia en cuestión.

La privatización se refiere a la transferencia de funciones y actividades del sector gubernamental al sector no directamente controlado por el gobierno, es decir, al sector privado, y ha sido implementada a través de la fusión, la venta y la liquidación de las empresas del sector público.²⁶

Por otro lado, también se entiende como la transferencia de los bienes y funciones del sector público al privado.²⁷

En el mismo tenor Eduardo J. Rodríguez Chirillo considera que la privatización puede ser vista desde dos vertientes; un sentido restringido o uno amplio. En base al primero, se entiende por privatización toda modificación en los modos de actuación de la administración como consecuencia de la transferencia de empresas y/o actividades al sector privado, o de su adecuación a las reglas del mercado, o en fin, del abandono de las funciones económicas que a aquélla le competen. Por su parte, la privatización en sentido estricto consiste en la transferencia de la titularidad o gestión pública de bienes y/o actividades a favor de los particulares.²⁸

De manera sucinta podemos decir que es un programa que reasigna activos de sectores públicos a sectores privados, con la esperanza de que se les dé un uso más eficiente, es decir que se eleve el nivel de la economía,

²⁶ Cfr., Rogozinski, Jacques, *La privatización de empresas paraestatales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

²⁷ Cfr., Hanke, Steve H, *Privatización y desarrollo*, México, Trillas, 1989.

²⁸ Cfr. Rodríguez Chirillo Eduardo J. *Privatización de la empresa pública y post privatización*, Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1995. p 83

además de buscar un Estado más eficiente, menos intervencionista y menos centralizador, con miras a adaptarse a las realidades económicas.

Una vez esclarecido el concepto de privatización, comenzaremos por adentrarnos brevemente al desarrollo del proceso de privatización en general para continuar con el punto concreto de esta figura en materia aeroportuaria.

La crisis económica que sufrió el mundo alrededor de los años setentas, alteró de manera fundamental la perspectiva mundial que se tenía respecto a la intervención del Estado, atribuyéndole el desempleo masivo, la inflación, la debilidad del crecimiento, etc., lo que provocaría que se centrara el análisis de las políticas públicas no en los fallos del mercado que pudieran corregirse con las intervenciones del Estado, sino en los fallos de éste.

Dicho proceso se denominó Neoliberalismo, el cual albergó una tendencia de renacimiento y desarrollo de las ideas liberales clásicas que se sujetaban a la base de la importancia del individuo, el papel limitado del Estado y el valor del libre mercado, dicho enfoque, de manera sucinta, sostenía que si los individuos pueden libremente perseguir sus propios intereses, las consecuencias colectivas serían mucho más beneficiosas que la acción gubernamental.

Como parte de la reestructuración del capitalismo mundial, en la década de los ochentas predominó la tendencia a mermar la participación estatal en la economía y reprivatizar las empresas públicas. La primera ministra inglesa Margaret Thatcher, fue pionera en el ámbito de la privatización de empresas en el mundo, otro precursor importante de esta tendencia que es menester señalar, fue el presidente de los Estados Unidos de Norte América Ronald Reagan.

La implantación de esta ideología neoliberal tenía como fin el acabar con los resultados de la grave crisis del conocido Estado de Bienestar.

En el ámbito internacional, la privatización se cristalizó en una de las recetas de la sana política económica recomendada por el Fondo Monetario, el Banco Mundial, además del Secretario del Tesoro de los Estado Unidos. Dicha medida fue continuada en todos los ámbitos internacionales y se aireaba a la

privatización como sinónimo de modernización, eficientización y saneamiento de las finanzas públicas.

Mientras tanto, este movimiento ideológico en México comenzó a cimentarse a principios de la década de los ochentas cuando el país vivió la crisis de más alto impacto desde la crisis mundial de 1929, que obligó al gobierno a replantear el modelo de desarrollo económico, político y social que tenía vigencia hasta ese momento.

El Estado mexicano que había adoptado anteriormente el denominado “estado benefactor”, modelo implementado con una duración exitosa de cuatro décadas aproximadamente, de mediados de los años treinta a los setenta y que logró proporcionar crecimiento económico y estabilidad política, requirió para su funcionamiento de una política restrictiva del comercio internacional, de tal manera que el mercado interno fuera abastecido por la industria nacional.

Dicha tarea encauzó a que el Estado absorbiera una considerable carga en sus atribuciones asumiendo las funciones de los actores sociales, el Estado así se convirtió en el gran satisfactor de bienes y servicios y su dinámica de crecimiento se centró en consolidar esta finalidad, no obstante la forma en que se llevó a cabo esta oferta de bienes y servicios no armonizó del todo con las demandas sociales, ocasionando que el Estado necesitara una gran cantidad de recursos económicos que financiaran sus actividades, no solo para destinarlo al gasto corriente, el cual significaba una gran suma de fondos, sino para los proyectos que tenían como dirección satisfacer dichas demandas, situación que suscitó la entrada a fase terminal de dicho modelo para llegar a su culminación.

La transformación del Estado benefactor mexicano comenzó con la administración del presidente Miguel de la Madrid, reduciendo el papel de la participación del Estado en la economía, mediante la retracción del gasto público, que limitó la inversión o sostenimiento de proyectos estatales, a través de la venta de las empresas públicas, se abandonaría así la política progresista y nacionalista y se adoptaría una basada en un carácter neoliberal.

Durante este período las tendencias mundiales se unificaron en criterios de apertura comercial, competencia y productividad. Las reformas económicas fundadas durante el sexenio de Miguel de la Madrid se intensificaron en el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, preponderando entre ellas la iniciación e integración comercial con Estados Unidos y Canadá, mediante el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, el cual entró en vigor el 1 de enero de 1994, así como la apertura de la venta de las aerolíneas comerciales, la banca comercial, entre otros, en ese entonces en manos del Estado.

Fue imprescindible la modernización del Estado ante la crisis económica, política y social, por su forma de actuar y de percibir las demandas sociales.

El proceso de privatización tiene tres etapas: en la inicial, de 1984-1988, se realiza la privatización de varias empresas de diversa índole y actividad; en la segunda, de 1988 a 1999, se realiza ya la privatización a fondo de varios sectores, como los de siderurgia, banca y teléfonos; y en la tercera, de 1995 a 2000, se profundiza aún más el proceso y se realizan cambios constitucionales para vender los ferrocarriles y la comunicación vía satélite.²⁹

Primeramente, se procede promulgando la Ley de Entidades Paraestatales en la que se clasifican los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria como estratégicos, prioritarios y no prioritarios; y se ordena todo el sector paraestatal conforme a estos criterios. De esta manera se inicia la privatización de aquellas empresas clasificadas como no prioritarias y, para apoyar esta acción, se reclasifican los ferrocarriles, entre otras empresas, de prioritarios a estratégicos, realizándose una modificación constitucional para justificar su clasificación como un organismo paraestatal no privatizable: Diez años después se decidió deshacer ese cambio.³⁰

²⁹ Sacristán, Roy **E**milio, “Las Privatizaciones en México”, revista de economía UNAM, Vol. 3 No. 9, agosto 2006. p. 54.

³⁰ Ibidem., p. 55.

En un principio en la historia mexicana, a partir de 1984 se privatizaron tan solo a las empresas no prioritarias, la gran mayoría de ellas filiales de Nacional Financiera y de SOMEX. Respecto al primer caso, se habían acumulado en el organismo un número significativo de empresas de participación estatal mayoritaria, de las cuales algunas eran por promoción deliberada y otras lo habían realizado con el fin de ser rescatadas y evitar su quiebra en manos del sector privado. Dichas empresas eran vendidas a socios privados, nacionales y extranjeros, tal fue el caso de DIRONA, DICONA, FORJAMEX, Sosa Texcoco, etc., las cuales eran empresas rentables, cuyo precio al que fueron vendidas es difícil juzgarlo, debido a que el proceso de privatización en este caso fue casuístico, desordenado y carente de transparencia. En esta etapa se vendieron 155 empresas de participación estatal mayoritaria, entre las que cabe destacar Tereftalatos Mexicanos.

La siguiente etapa fue mucho más difícil ya que consistía en vender empresas de baja rentabilidad o de rentabilidad dudosa, por lo que fue menester sanearlas para proceder con su venta, otros fueron los casos de aquellas traspasadas a los sindicatos, como fue la cuestión de varias que se vendieron a la CTM.³¹

Posteriormente se dividieron en rubros las áreas que fueron consideradas propicias para ser objeto de la privatización. En el área de la industria siderúrgica, SIDERMEX, la cual se encontraba conformada por los Altos Hornos, S.S., Fundidora Monterrey, S.A, y Siderúrgica Lázaro Cárdenas, Las Truchas, S.A. de C.V., empresas que se hallaban altamente financiadas con créditos extranjeros, situación que produciría su grave afectación con las devaluaciones de 1976 y 1982, al nivel de que NAFINSA no pudo lograr su saneamiento y el Gobierno Federal no autorizó su capitalización, en consecuencia éstas entraron en procesos de liquidación para posteriormente entrar a la venta.

Respecto al Sistema Bancario, éste fue nacionalizado al final del sexenio del presidente José López Portillo, posteriormente en el mandato de De la

³¹ Idem.

Madrid, se vio la necesidad de adoptar una nueva doctrina económica, pero fue hasta 1990 que se anuncia la privatización de este sector.

Otros de los sectores que de igual manera atravesaron por este proceso fue el ingenio azucarero, los fertilizantes, teléfonos de México y ferrocarriles, cuya privatización fue un proceso sumamente interesante, debido a que en este caso se decidió la privatización integral por el Ejecutivo a principios de 1995, para lo que fue necesario reformar el artículo 28 constitucional, que reservaba al Estado (desde 1985) la operación de los ferrocarriles. Se derogó ese precepto y se promulgó una Ley reglamentaria de los ferrocarriles, que contemplaba la privatización misma.

En lo relativo a la materia aeroportuaria, la cual es nuestro punto central de estudio, la privatización marcó en ella un punto de mutabilidad irreversible.

La idea de privatizar los aeropuertos se fabricó poco después de poner en manos de particulares los ferrocarriles, idea que a nivel mundial no estaba muy generalizada, a excepción de Reino Unido donde seis aeropuertos fueron privatizados, no obstante la decisión de la política mexicana había sido tomada y consistía en privatizar íntegramente los aeropuertos.

Dicha idea podemos considerarla como el inicio de la privatización del SAM, además de establecer un paso intermedio entre el control y propiedad total de los aeropuertos en México por parte del Estado a la privatización total por parte de inversionistas de las terminales aéreas de nuestro país.

Este esquema consiste en inversión del capital privado en bienes que forman parte del patrimonio del organismo descentralizado. Dicha figura surge en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 el cual establecía que en materia aeroportuaria se impulsaría la inversión de particulares en las terminales aéreas, esto con el propósito de ampliar la infraestructura aeroportuaria; dicho pensamiento fue producto de la situación económica que presentaba ASA en esos momentos, ya que contaba con presupuestos insuficientes para la realización de casi cualquier tipo de obra como: construcción, remodelación, ampliación, etc., en las terminales aéreas mexicanas.

Dicha figura se constituyó partiendo de dos supuestos legales:

- De acuerdo con la fracción IV del artículo 2 del Decreto de Creación de ASA y en relación con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Ley General de Bienes Nacionales, establecen que los bienes que formen parte del patrimonio de ASA serán considerados Bienes de dominio directo de la Federación, los cuales tienen la modalidad de ser susceptibles de administración mediante arrendamiento, toda vez que estos ordenamientos establecen que el organismo está facultado para organizar y usufructuar los servicios complementarios, auxiliares y especiales que se presten en los locales y en las zonas anexas a los aeropuertos, percibiendo el importe de los arrendamientos respectivos y las participaciones que contraten en los rendimientos de esos servicios.
- De conformidad con el artículo 77 de la Ley General de Bienes Nacionales, las áreas comerciales de los aeropuertos pueden ser objeto de arrendamiento, ya que éstas no son destinadas a servicio público alguno, de hecho, la actividad comercial por su propia naturaleza es de índole privado, por lo cual estas zonas comerciales son consideradas bienes del dominio privado de la federación, obteniendo así la característica señalada primeramente.

Estos contratos de arrendamiento como expresión jurídica de las llamadas coinversiones, iban aunados a un hecho constante que se producía en la práctica, tanto a nivel internacional como nacional; dicho hecho es el incremento de las actividades comerciales en las terminales aéreas, actividad que tenía un gran volumen de ventas conforme existía un mayor volumen de pasajeros, factor que propició que la coinversión se centrara en aeropuertos que comercialmente eran redituables.

Bajo este esquema se ampliaron y desarrollaron por parte de inversionistas privados diversas terminales aéreas en nuestro país, entre los cuales se encontraron como ya se mencionó, aeropuertos únicamente rentables. La

principal ventaja de la coinversión para el Estado mexicano, era que sin erogarse recurso económico alguno y sin perder potestad alguna en cuanto al control de los aeropuertos, éstos se ampliaban y modernizaban. Este esquema se manejaba, de manera sucinta, de la siguiente manera; primeramente se realizaba un proyecto ejecutivo de las obras a realizar en un breve plazo, dicho proyecto se encontraba sujeto a la aprobación de ASA, una vez aprobado éste, el arrendatario realizaba la obra de su propio peculio o a través de algún crédito que obtuviese, posteriormente, tras la realización de la obra, el arrendatario entregaba ésta a ASA, quien a su vez entregaba las obras pactadas al inversionista privado (arrendatario) para ser explotadas comercialmente por éste, al término del arrendamiento las obras pasaban a ser propiedad pública.

Por otro lado, podemos establecer como desventaja de este primer modo de inversión de capital privado, que bajo éste sólo se propiciaba la ampliación y modernización de aeropuertos comercialmente redituables ya existentes, ya que muy difícilmente serviría para construcción de nuevos aeropuertos o ampliación y modernización de terminales aéreas comercialmente poco atractivas, pues éstas no significaban negocio para los inversionistas, situación que propició se comenzara a pensar en nuevas alternativas que pudieran suplir las deficiencias señaladas.

El siguiente mecanismo existente fue la estrategia general de inversión privada en los aeropuertos mexicanos, la cual comenzó con el gobierno de Ernesto Zedillo con la definición del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en ésta se señalaba que nuestro país acusaba serias deficiencias en materia de infraestructura, entre las más evidentes se ubicaban las del sector de comunicaciones y transportes, condiciones que hacían imperativo un enorme esfuerzo de inversión privada.

Por otra parte, el Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000, establecía como uno de sus principales objetivos mejorar la seguridad, calidad, acceso y cobertura de la red aeroportuaria, además de poner énfasis en la creciente importancia de la transportación aérea

a escala mundial con perspectivas futuras, lo cual demandaba ingresos en significativas cantidades.

Hasta 1998, Aeropuertos y Servicios Auxiliares administraba 60 aeropuertos, entre ellos los más grandes e importantes del país. Los 23 restantes eran operados por alguna autoridad federal, estatal o municipal. La apertura a la inversión comenzó formalmente a fines de 1995, con la publicación de la Ley de Aeropuertos que permitió la inversión privada en el sistema aeroportuario.

A principios de 1998, el gobierno mexicano publicó el documento titulado “Lineamientos generales para la apertura a la inversión en el sistema aeroportuario mexicano” que sentó las bases para este proceso, por lo que se decidió escoger los 35 aeropuertos más rentables, que se agruparon en cuatro grupos controladores, cada uno de los cuales tendría la concesión de al menos uno de los principales aeropuertos del país: el Grupo Aeroportuario del Sureste (ASUR), con nueve aeropuertos, entre ellos el de Cancún; el Grupo Aeroportuario del Pacífico (GAP), con doce, entre ellos Guadalajara y Puerto Vallarta; el Centro-Norte (GACN u OMA), con trece, incluyendo Monterrey y Acapulco; y el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM), con el aeropuerto más importante del país. Cada grupo debería construir una empresa concesionaria para cada uno de los aeropuertos a su cargo. Las concesiones podían otorgarse hasta por un período de 50 años, renovable por uno o más períodos. El objetivo era que cada uno de estos grupos resultara atractivo para los inversionistas privados y que al mismo tiempo se evitara que una sola empresa controlara todos los aeropuertos importantes.

Cada grupo aeroportuario se escrituró como una Sociedad Mercantil Controladora distinta, las cuales a su vez se integraban por subsidiarias, constituyéndose de esta manera una Sociedad Mercantil Concesionaria por cada uno de los aeropuertos y una Sociedad de Servicios por cada uno de los grupos.

Relativo a lo anterior, la participación accionaria se efectuaría mediante la participación del Socio Estratégico en la Sociedad Controladora, entendiéndose por Sociedad Controladora “las sociedades mercantiles constituidas por el

Gobierno Federal como empresas de participación estatal mayoritaria y que serán propietarios de las Sociedades Concesionarias del Grupo de Aeropuerto respectivo”, y por Socio Estratégico a “las sociedades mercantiles, constituidas conforme a las leyes mexicanas cuyos socios acrediten práctica en el ámbito empresarial y laboral en México, con comprobada capacidad técnica, administrativa y financiera, y reconocimiento internacional en el desarrollo de las actividades aeroportuarias y comerciales, y que hayan resultado seleccionados, mediante licitación pública, para adquirir participación accionaria y participar en la operación de una de las Sociedades Controladoras, en los términos de sus respectivos contratos de participación”. Para cada grupo aeroportuario se seleccionaba un socio estratégico. El proceso será auditado por un despacho de reconocido prestigio, seleccionado por la SCT, sin perjuicio de que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo vigile el mismo.³²

Tras la selección del Socio Estratégico en cada caso, se preconizaba la idea de que dicho socio aportara a las sociedades controladoras y concesionarias, entre otros factores, los siguientes:

- Inversiones de capital fresco en el mantenimiento y la expansión de la infraestructura existente.
- Acceso a tecnología de punta de clase mundial, en materia de administración aeroportuaria.
- Un nuevo impulso empresarial y las mejores prácticas comerciales.
- Asistencia técnica que incluyera la revisión y actualización de los planes maestros de los aeropuertos.³³

Formalmente todas las estructuras sociales mencionadas con antelación iniciaron operaciones a partir del 1 de noviembre de 1998.

El proceso fue organizado en dos etapas. En la primera, el gobierno vendió el 15% de las acciones en cada uno de los tres primeros grupos mencionados arriba (exceptuando el de la Ciudad de México). En la segunda,

³² Cfr., Ruiz Romero, Manuel, *Op. Cit.*, p. 200.

³³ *Ibidem.*, p. 205.

el gobierno pondría a la venta en los mercados de valores nacionales o extranjeros, hasta el 85% restante. El primer grupo que dio este segundo paso fue el del Sur (ASUR). El segundo debía ser el Grupo del Pacífico (GAP), pero la operación ha sido pospuesta, en parte por los problemas surgidos a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre y en parte por presuntas irregularidades financieras que parecen haber ocurrido en el GAP. A principios de 2006, se esperaba que durante este año se avanzara en la venta del 85% de acciones restantes del GAP.³⁴

Sintetizando lo anterior, el Sistema Aeroportuario en el año 2006, se encontraba constituido por 85 aeropuertos, los cuales estaban integrados de la siguiente manera: 34 concesionados a empresas total o parcialmente privatizadas, 26 de ellos continúan a cargo de ASA, 24 son administrados por distintas autoridades federales, estatales o municipales y finalmente el aeropuerto de la Ciudad de México está en manos de un grupo controlador *ad hoc*.

En general, los grupos han cumplido con sus compromisos de inversión y los aeropuertos operan razonablemente bien. El problema de esta privatización, es que cuando ASA era prioritaria no costaba nada al gobierno, antes al contrario, le proporcionaba importantes ingresos: cerca de 1000 millones de pesos al año. Y esto, a pesar de que con los excedentes de los 35 aeropuertos rentables se pagaban los déficit de los 22 aeropuertos perdedores. Hoy día ASA, con las ganancias que obtiene derivadas de la participación accionaria que detenta en el AICM, mantiene a los aeropuertos deficitarios que no se han trasladado a los gobiernos estatales o a los otros grupos aeroportuarios.³⁵

En cuanto al papel que jugaron las líneas aéreas en lo concerniente a la privatización del transporte aéreo, a finales de 1980 se dieron pasos decisivos en esta dirección, entre los cuales se encontraba una mayor participación de aerolíneas extranjeras, la maleabilidad de las tarifas y rutas, el surgimiento de nuevas aerolíneas, además del factor más importante, la privatización de las

³⁴ Cfr., Ruiz Romero, Manuel, *Op. Cit.*, p. 206.

³⁵ Cfr., Sacristán, Roy Emilio, *Op. Cit.*, p. 62.

dos aerolíneas troncales del país, Aeroméxico y Mexicana, junto con sus respectivas subsidiarias, en 1988 y 1989, por la cuales se obtuvieron ingresos de 140 y 263 millones de dólares respectivamente.³⁶

No pasaron más de seis años antes de que el gobierno volviera a absorber ambas aerolíneas a través de la empresa CINTRA, que se organizó para tal efecto en 1995, como resultado de la quiebra de las anteriores empresas la llamada “guerra de precios” que derivó de la desregulación y crisis predominante en ese entonces. Los obstáculos encontrados en los esfuerzos por sanear las empresas, así como los frecuentes cambios de directivos de CINTRA, provocaron el proceso de reprivatización de las mismas. A finales de febrero de 2005 se determinó la venta de las empresas en dos paquetes. El primero, conformado por Mexicana y Click (su subsidiaria de bajo costo) fue vendido a finales del mismo año, mientras que el segundo (Aeroméxico y Aerolitoral) seguía en proceso de venta.

Capítulo II. Marco Jurídico de la administración aeroportuaria privada en México.

En México las políticas han sido cambiantes, pero fue durante el sexenio de 1994-2000 que se puntualizaron, pues se consideró que el Estado no tenía la capacidad para continuar prestando el servicio público de transporte aéreo, hecho que marca el inicio del proceso de incursión de particulares en éstos, formando un nuevo marco jurídico orientado a impulsar y promover el desarrollo aeroportuario, con base en reglas claras y transparentes, así como bajo condiciones competitivas y no discriminatorias.

Es digno mencionarse que la Ley de Aviación Civil ratifica la rectoría de la SCT en todo lo relacionado con la aviación civil y considera la explotación, uso o aprovechamiento del espacio aéreo como de jurisdicción federal. En cuanto a la Ley de Aeropuertos, podemos decir que en ella quedó claramente especificado que la construcción, operación, administración y explotación de los aeródromos civiles son parte integrante de las Vías Generales de comunicación, además de establecer claramente que para construir, operar o explotar aeropuertos se requiere concesión otorgada por la SCT.

³⁶ Idem.

El Derecho Público es el régimen jurídico que regula la concesión, el permiso y las relaciones entre la Administración Pública y los particulares que son sujetos de estas figuras, éste se encuentra constituido por un conjunto de normas establecidas en leyes, reglamentos, decretos, circulares y acuerdos que fijan específicamente las bases de una concesión o permiso frente al Estado, en el desarrollo de la actividad que desempeñan y en relación con los usuarios de éstos.

En el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra el precepto jurídico que fundamenta la creación de las concesiones y permisos en nuestro país, el cual establece textualmente:

Artículo 28. ...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

...

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.(Énfasis propio).

Ambas figuras existen en materia aeroportuaria de conformidad con las

siguientes leyes:

-Ley de Vías Generales de Comunicación; fue diseñada al margen de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte de 1931 y de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932, ambas de la época de Don Pascual Ortiz Rubio.

La estructura y contenido de las leyes citadas es casi idéntico, su metodología y estructura fue recogida casi en su totalidad por la ley actual.

La Ley de Vías Generales de Comunicación en vigor, fue promulgada el 30 de septiembre de 1939 y publicada en el Diario Oficial el 19 de febrero de 1940, y entro ésta en vigor desde el día de su publicación. Es preciso destacar que en la fecha en que se promulgó dicha ley, las vías generales de comunicación eran incipientes, sobre todo aquellas que se encontraban dentro del rubro aeroportuario. No obstante, hoy en día a pesar de haber transcurrido 70 años de estar en vigor, esta Ley constituye una normatividad clara y asertiva en lo relativo a las vías generales de comunicación, medios de transporte y los servicios públicos, debido a que en el año de 1950 sufrió severas modificaciones.

Dentro de los artículos de Ley de Vías Generales de Comunicación referentes a al tema en cuestión se encuentran: Capítulo II Jurisdicción, artículos 3, 4, 5, 6 y 7; Capítulo III Concesiones, permisos y contratos, artículos 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20; Capítulo V Caducidad y rescisión de las concesiones y contratos y revocación de permisos, artículos 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 38.

-Ley de Aeropuertos; la cual fue creada con fundamento en los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, 45, numeral 6, incisos f) y g) y numeral 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con los artículos 55, 56, 60, 65, 87, 88, 93 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La presente Ley fue promulgada el 20 de diciembre de 1995 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de diciembre del mismo año.

Es menester, a nuestra consideración, señalar que la Ley en cuestión fue producto de la creciente importancia tanto económica como social que representaba para el país la transportación aérea, la cual demandaba en el momento de su creación un notorio cambio en la legislación que fuera capaz de dotar un sustento jurídico que propiciara equidad y fortalecimiento, además de garantizar la incursión de capital privado en la red aeroportuaria mediante títulos de concesión otorgados por el Estado a particulares que cumplieran con los requisitos establecidos en ésta.

Una vez establecido lo anterior, es necesario para la investigación del tema en cuestión, esbozar de manera concisa pero clara, los artículos bajo los cuales se encuentra regulada la intervención privada en la Ley de Aeropuertos, los cuales son: Capítulo II De la Autoridad Aeroportuaria, artículo 6, fracción III; Capítulo III De las Concesiones y de los Permisos, artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18; Sección Tercera Disposiciones comunes, artículos 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 y 32. Dentro de éstos se establecen diversos puntos importantes, de los cuales cabe rescatar que respecto a la posible inversión extranjera, ésta podría ser de hasta 49% en el capital de las sociedades concesionarias o permisionarias de los aeropuertos, igualmente se establecen todas las causas por las cuales la SCT podría revocar concesiones y permisos para la operación y administración de aeropuertos, todas ellas sobre el común denominador de la defensa de los intereses nacionales.

-Reglamento de la Ley de Aeropuertos; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de febrero de 2000, surge bajo la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en ejercicio de la facultad que le era conferida por el artículo 89, fracción I de la Carta Magna y con fundamento en los artículos 34 y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley de Aeropuertos. Dicho Reglamento tuvo como propósito regular la construcción, administración, operación y explotación de aeródromos civiles, complementando las disposiciones establecidas en cuanto a concesiones, permisos, infraestructura de aeropuertos, capacitación técnica del personal y medidas de seguridad. Los artículos que establecen lo mencionado con antelación son: Título Segundo De las Concesiones y Permisos para los Aeródromos Civiles, Capítulo I De las Concesiones para Aeropuertos, artículos

7, 8, 10, 11, 12, 13, 14 y 15; Capítulo II De los Permisos para Aeródromos de Servicio General y Particular, artículos 16, 17, 18 y 19.

-Además es necesario precisar que dichas empresas a través de las cuales se cristaliza la intervención privada también se rigen por medio de sus estatutos y complementariamente por la Ley General de Sociedades Mercantiles.

2.1 Figuras jurídicas a través de las cuales se pueden operar aeródromos.

Primeramente consideramos que es menester definir qué se entiende por aeródromo de conformidad con la legislación mexicana, para posteriormente referirnos a las figuras jurídicas a través de las cuales se pueden operar éstos.

La Ley de Aeropuertos en su artículo segundo define:

Artículo 2. Para efectos de esta ley se entenderá por:

I. 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.

Los aeródromos civiles se clasifican en aeródromos de servicio al público y aeródromos de servicio particular;

II. Aeródromo de servicio al público: aeródromo civil en el que existe la obligación de prestar servicios aeroportuarios y complementarios de manera general e indiscriminada a los usuarios.

Los aeródromos de servicio al público, incluyen, en los términos de la Ley, a los aeropuertos, que son de servicio público y están sujetos a concesión, y a los aeródromos de servicio general, sujetos a permiso;

III. Aeródromos de servicio general: aeródromo de servicio al público, distinto a los aeropuertos, destinado a la atención de las aeronaves, pasajeros, carga y correo del servicio de transporte aéreo no regular, así como del transporte privado comercial y privado no comercial

De acuerdo a lo citado con antelación, la ley señala a la concesión como el medio para operar aeropuertos de servicio público, mientras que a los aeródromos de servicio general los sujeta a obtención de un permiso. Por lo que podemos concluir que el instrumento que tiene la autoridad para promover y regular el desarrollo del mercado son las figuras enunciadas anteriormente. Las empresas que aspiran a administrar, operar, explotar y, en su caso, a construir aeropuertos, necesitan una concesión, la cual sólo puede ser otorgada, revocada o anulada por la propia Secretaría de Comunicaciones y Transportes de conformidad con lo que establece la normatividad mexicana. Sin embargo, sólo necesitan un permiso las personas o empresas que deseen administrar u operar aeródromos civiles distintos a los aeropuertos.

2.1.1 La concesión.

Antes de iniciar el estudio de la concesión en materia aeroportuaria, es menester que definamos su concepto.

La concesión administrativa, es una figura jurídica de Derecho Público, la cual ha sido estudiada copiosamente por diversos autores debido a la importancia que representa para la Administración Pública, ya que el Estado al no contar con los recursos suficientes para realizar de manera satisfactoria sus actividades, recurre a la concesión como una alternativa para que por medio de ésta, el concesionario desempeñe ciertas funciones que corresponden originalmente al Estado, habilitándolo para tal efecto, bajo los términos establecidos en la ley.

El concepto de concesión ha tenido múltiples cambios, tanto en la doctrina como en la práctica administrativa de los Estados. Su naturaleza jurídica permuta de acuerdo con las tendencias que pueden apreciarse en la actividad del Estado, asimismo de su sistema político y económico que impere en momento determinado. Así, el poder público tenderá a intervenir más directa o indirectamente en la prestación de servicios públicos y en el uso de sus bienes, según la orientación del Estado.

El intervencionismo del poder público puede ir desde el acaparamiento total de las áreas concesionales, pasando por el repartimiento de tareas entre él y los particulares, hasta aterrizar en un casi total abandono de esas labores en manos de los gobernados; por otro lado, es necesario tener presente la disparidad en el orden jurídico sobre las condiciones de la concesión. En todo caso, invariablemente habrá presencia estatal, la cual se exterioriza mediante la normatividad jurídica, ya que se trata de bienes o actividades que corresponden primigeniamente a la organización política y que por diversas circunstancias se asignan u otorgan de manera temporal a los administrados.

Primeramente nos remitiremos al concepto que establece el Diccionario Jurídico Mexicano, el cual establece que la concesión 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.³⁷

Para el Maestro Miguel Acosta Romero, el término de concesión puede significar, diversos contenidos:

- A) Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la Autoridad Administrativa faculta a un particular, para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley.
- 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.³⁸

Complementando lo anterior, para Jorge Fernández Ruíz la concesión administrativa es la relativa a la transferencia a particulares del desempeño de actividades propias de la Administración Pública, o a la constitución a favor de ellos, de derechos o poderes previstos en el ordenamiento jurídico, de los que antes carecía.³⁹

³⁷ Cfr Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 15ª edición México, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 566.

³⁸ Cfr Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*. 12ª edición, México Porrúa, 1995, p. 856.

³⁹ Cfr Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1995, p. 245.

Mientras que el Maestro Gabino Fraga, define a la concesión administrativa como 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.⁴⁰

Para José Roberto Dromi, la concesión es aquel en el que la administración, en virtud de las atribuciones derivadas del ordenamiento positivo, confiere a una persona un derecho o un poder que antes no tenía.⁴¹

Por su parte Martínez Morales por su parte, considera, que la 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.⁴²

Finalmente Martínez Morales expresa que la concesión es el acto administrativo de determinado contenido, que consiste en otorgar al súbdito un poder jurídico sobre una manifestación de la administración pública.⁴³

Por lo anterior, podemos definir a la concesión, a partir de lo que algunos tratadistas consideran, como un acto administrativo unilateral y discrecional de la Administración Pública, el cual confiere o faculta a una persona o particular para realizar actividades que originalmente le corresponden al Estado, así mismo, podemos decir que este acto tiene como característica conferir a una persona un derecho o un poder que primeramente no poseía, característica exclusiva de la concesión, pues otras figuras como lo es el permiso o las autorizaciones no cuentan con ella.

Una vez establecido el concepto de concesión, estimamos pertinente hablar someramente de la naturaleza jurídica de esta figura, para lo cual la doctrina establece diversas teorías, las más representativas son:

⁴⁰ Cfr., Fraga Gabino, Manuel, *Derecho Administrativo*, 44ª edición, México, Porrúa, 2005, p. 242.

⁴¹ Cfr., Dromi, José Roberto, *Derecho Administrativo*. 11ª edición. Argentina, Editorial Hispania Libros, 2006, p. 275.

⁴² Cfr. Martínez Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo, Primer curso*, segunda edición, México, Porrúa, 1999, p. 250

⁴³ Cfr., Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo*, 5ª edición, México, Oxford, 2004, p. 278.

- Contrato de derecho privado. Se presupone un acuerdo de voluntades entre el Estado y el particular concesionario; en consecuencia, se trata de un contrato puro y simple, regido por normas del derecho privado. Desde luego, por el desarrollo del derecho administrativo, dicha tesis está prácticamente abandonada, aunque conserva algunos seguidores.
- Contrato Administrativo. Ésta es una corriente mayoritaria dentro de la doctrina, que sostiene que la concesión es un contrato, pero en el cual se hace valer una posición privilegiada de la administración pública frente al particular. 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.
- Acto Unilateral. Esta teoría, sostiene que la concesión es un típico acto administrativo unilateral.
- Acto mixto o complejo. Aquí se sostiene que la concesión comparte elementos tanto del acto administrativo unilateral como del contrato. 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 del mismo acto.⁴⁴

En México, anteriormente existían actividades que el Estado se había reservado para sí su realización, pues eran consideradas de interés público, dicha situación paulatinamente se ha ido reformando en la Constitución mexicana, a efecto de otorgar concesiones en varias materias y reservar para sí las consideradas como áreas estratégicas contenidas en el artículo 28 de la Constitución. Como ya se mencionó con anterioridad, el otorgamiento de esta figura jurídica es un acto discrecional de la autoridad, pues la ley no obliga a la autoridad a otorgar forzosamente ésta, sino por el contrario, la facultan para tomar esta decisión de manera potestativa.

Es importante recordar que las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales, sino únicamente otorgan frente a la Administración Pública y sin perjuicio de terceros, el derecho de realizar los

⁴⁴ Ibidem., p.278.

usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de concesión.

En la Ley de Aeropuertos y en la Ley de Vías Generales de Comunicación se establece que es atribución de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgar las concesiones. Textualmente expresan éstas:

Ley de Aeropuertos

Artículo 6. La Secretaría, como autoridad aeroportuaria, tendrá las siguientes atribuciones, sin perjuicio de las otorgadas a otras dependencias de la administración pública federal:

I...

III. Otorgar concesiones y permisos, así como autorizaciones en los términos de esta Ley, verificar su cumplimiento y resolver, en su caso, su modificación terminación o revocación.

Ley de Vías Generales de Comunicación

Artículo 3o.- Las vías generales de comunicación y los modos de transporte que operan en ellas quedan sujetos exclusivamente a los Poderes Federales. El Ejecutivo ejercitará sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los siguientes casos y sin perjuicio de las facultades expresas que otros ordenamientos legales concedan a otras Dependencias del Ejecutivo Federal:

I.- Construcción, mejoramiento, conservación y explotación de vías generales de comunicación;

II...

III.- Otorgamiento, interpretación y cumplimiento de concesiones;

IV a VII...

XIII.- Toda cuestión de carácter administrativo relacionada con las vías generales de comunicación y medios de transporte.

Es necesario establecer que las concesiones a que se refieren estas Leyes se otorgan únicamente a Sociedades Mercantiles constituidas conforme a las leyes mexicanas, las cuales deben cumplir con capacidad técnica y financiera.⁴⁵

En lo que respecta a la capacidad técnica; según el procedimiento aplicable existen dos aspectos a cubrir, uno de ellos se refiere a que el concesionario debe reunir requisitos mínimos de capacidad técnica, ya sea en

⁴⁵ Registro No. 194652

Localización:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IX, Febrero de 1999

Página: 236

Tesis: 2a. VIII/99

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

AEROPUERTOS. EL OTORGAMIENTO DEL TÍTULO DE CONCESIÓN PARA ADMINISTRARLOS, OPERARLOS Y EXPLOTARLOS, ES UN ACTO INMINENTE DERIVADO DE LA EXPEDICIÓN DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA INVERSIÓN EN EL SISTEMA AEROPORTUARIO MEXICANO. Los aludidos lineamientos establecen los mecanismos y condiciones para la inversión privada en el sistema aeroportuario mexicano, entre los cuales se prevé la creación de sociedades controladoras, constituidas como empresas de participación estatal mayoritaria, las cuales serán a su vez propietarias de sociedades concesionarias, entidades que se crearán con la misma calidad jurídica que las anteriores y a quienes les será otorgado el título de concesión para operar y administrar el aeropuerto de que se trate. Asimismo, disponen que una parte de la inversión privada de las citadas sociedades controladoras sea a cargo de un socio estratégico, que será seleccionado mediante un procedimiento de licitación pública, y el resto, mediante acciones que se colocarán en mercados bursátiles o a través de mecanismos alternativos que el Gobierno Federal determine. Las prevenciones anteriores llevan a concluir que el otorgamiento del título de concesión para la administración, operación y explotación de aeropuertos es un acto inminente, porque constituye la consecuencia lógica y necesaria de la expedición de los precitados lineamientos generales, en virtud de que previamente a la emisión de las convocatorias para las licitaciones públicas que tengan por objeto la selección del socio estratégico para cada sociedad controladora, deberán necesariamente crearse tanto éstas como las sociedades concesionarias, restando sólo que se lleve a cabo la constitución formal de las entidades paraestatales antes descritas, para que la aludida concesión sea otorgada a la empresa que corresponda.

lo particular o mediante el personal que contrate para desarrollar la actividad concedida, principalmente si se trata de servicio público; y el segundo, en cuanto a los recursos materiales en los que la capacidad técnica deberá aplicarse.

Por otra parte, la capacidad financiera consiste en que la Sociedad Mercantil debe tener el capital necesario que le permita contratar al personal que va a prestar el servicio, explotar los bienes del Estado y adquirir el equipo y los bienes que también destinará a este efecto.

Un punto considerable acerca de la concesión, es que ésta se otorgará mediante licitación pública, la cual puede realizarse por disposición de la SCT o a petición del interesado, la SCT expedirá una convocatoria la cual será publicada en el Diario Oficial de la Federación y en por lo menos un periódico de amplia circulación de la entidad federativa de donde se pretenda establecer el aeropuerto, en la convocatoria se establecerán todos los requisitos necesarios para poder ser meritorio del otorgamiento de la concesión.

No obstante la Secretaría podrá otorgar concesiones sin sujetarse a licitación pública en dos casos particulares, por un lado cuando los permisionarios de aeródromos civiles en operación deseen adoptar la denominación de aeropuerto, siempre y cuando el cambio planteado sea acorde con las políticas y programas para el desarrollo aeroportuario nacional, además de demostrar un estado de operación continua por lo menos los últimos cinco años, por el otro lado, el segundo supuesto se enfoca a los concesionarios que requieran un aeropuerto complementario necesario para saldar el incremento en la demanda de este, siempre que la nueva construcción signifique para el concesionario un avance económico valioso en comparación con otras opciones.

A pesar de los supuestos anteriores, tanto la Ley de Aeropuertos como su Reglamento advierten una excepción a sujetar a licitación pública el otorgamiento de concesiones, dicha excepción es denominada “exclusión o distinción” fuente de trabajo de la presente tesis, la cual analizaremos a fondo en posteriores capítulos.

Dicha excepción se establece en el artículo 14 de la Ley de Aeropuertos el cual expresa textualmente:

ARTICULO 14. La Secretaría podrá otorgar concesiones, sin sujetarse a licitación pública, a las entidades de la administración pública federal.

Asimismo, la Secretaría 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.

En todos los casos, los concesionarios deberán cumplir con lo previsto en la presente Ley y sus reglamentos.

La Secretaría se reserva la facultad de restringir la cesión de derechos de las concesiones otorgadas de conformidad con este artículo.

Asimismo, el Reglamento de la Ley anteriormente citada en su artículo 21 párrafo cuarto, establece:

Los gobiernos de las entidades federativas o de los municipios que participen en sociedades mercantiles a las que de conformidad con el artículo 14 de la Ley se les otorgue la concesión para administrar, operar, explotar y, en su caso, construir un aeropuerto, deberán mantener en todo momento ya sea en forma individual o conjuntamente con la participación de una o varias entidades paraestatales por lo menos el 51% de participación en el capital social. En caso de que se cuente con inversión neutra, dicho porcentaje de participación deberá mantenerse tanto en el capital ordinario como en la inversión neutra.

Amén de lo expresado en los artículos anteriores, de manera resumida, establecen como excepción otorgar concesiones desprovistas de licitaciones, cuando se trate de sociedades mercantiles con participación estatal mayoritaria

de los gobiernos tanto federal, estatales o municipales y cuando estas cumplan con los requisitos correspondientes.

Ahora bien, el otorgamiento de concesiones deberá, de acuerdo a lo previsto por la ley, contar con la opinión de una organización denominada “Comisión Intersecretarial”, la cual se constituirá mediante acuerdo del Ejecutivo Federal y a se integrará por la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la Procuraduría General de la República, éstas dirigidas por la SCT. Dicha comisión tendrá por objeto conocer las propuestas que presente la Secretaría, principalmente atendiendo a criterios de capacidad jurídica, administrativa y financiera de los posibles concesionarios.⁴⁶

Generalmente las concesiones se otorgan por un plazo determinado, en este caso, el Estado ha establecido que en la cuestión de aeropuertos éstas serán por un periodo de cincuenta años, tiempo que puede ser renovado en una o varias ocasiones como lo establece la propia Ley de Aeropuertos que textualmente dice:

ARTICULO 15. 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 Secretaría.

Por otro lado la Ley establece que las concesiones pueden terminar por:⁴⁷

⁴⁶ Artículo 21 de la Ley de Aeropuertos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1995.

⁴⁷ Consideramos importante en este punto invocar una tesis aislada que habla acerca de las formas de extinción de la concesión administrativa:
Registro No. 179641

Localización: Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, Enero de 2005

Página: 1738

ARTICULO 26. Las concesiones y permisos, según sea el caso, terminan por:

I. Vencimiento del plazo establecido, o de las prórrogas que se hubieran otorgado;

II. Renuncia del titular;

III. Revocación;

Tesis: IV.2o.A.123 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

CONCESIÓN ADMINISTRATIVA. SUS FORMAS DE EXTINCIÓN. Las formas de extinción de la concesión administrativa en materia aduanera no se encuentran previstas en la Ley Aduanera vigente en 1992, por lo que es menester acudir a la doctrina, como elemento de análisis y apoyo para determinarlas. Así, de acuerdo con la doctrina, las concesiones, como todo acto administrativo, tienen una existencia determinada, y por ello pueden concluir de diversas formas, unas de ellas se conocen como formas anticipadas; por su parte, el cumplimiento del plazo es la forma normal de extinción. Entre las primeras se encuentran: la revocación, que puede emitirse por la autoridad que la otorgó, por razones de oportunidad, en función del interés público, la cual deberá ser plenamente fundada y motivada y cubrirse al concesionario los daños y perjuicios que se le causen, excepto cuando la revocación se emitió en virtud de que el acto de concesión está afectado de ilegalidad, lo cual no da lugar a la indemnización del concesionario; la caducidad, que generalmente se establece en el título que la otorga, y señala las causas por las que la autoridad administrativa puede, por sí y ante sí, hacer la declaración, las cuales generalmente consisten en el incumplimiento de obligaciones impuestas al concesionario; el rescate constituye un acto administrativo a través del cual la autoridad concedente extingue anticipadamente una concesión, por razones de interés público, asumiendo, la administración pública, desde ese momento, la explotación de la materia de la concesión, e indemnizando al concesionario por los daños o perjuicios que se le ocasionen con dicha medida; la renuncia, se otorga por la ley al concesionario, para que éste la haga valer cuando ya no desee continuar con la explotación de la materia concesionada; la quiebra, que aunque generalmente no se prevé en la legislación administrativa, por aplicación de las leyes mercantiles, la persona jurídica sujeta a quiebra no puede seguir realizando actos de comercio, por lo que ante la imposibilidad de realización del objeto de la concesión, ésta debe concluir, lo cual puede ser establecido en el título de concesión; y, la muerte, en algunos casos, la extinción de la persona jurídica puede dar lugar a la conclusión de la concesión, pero ello no es absoluto, pues la ley puede disponer que sus derechohabientes continúen ejerciéndola. Por otro lado, la forma normal de extinción de la concesión, es la conclusión del plazo. Es decir, el lapso que la autoridad concedente otorgó al concesionario para que éste tuviera derecho a la explotación de la concesión, plazo que puede ser renovado, con lo que se prorroga su existencia, pero en el caso de que la concesión concluya, los bienes afectos al servicio o dedicados a la explotación pasarán sin costo alguno a propiedad del Estado, si en el título de la concesión se estableció el derecho de reversión o si así lo dispone la ley.

IV. Rescate, en caso de bienes del dominio público;

V. Desaparición del objeto o de la finalidad de la concesión o permiso, salvo causa de fuerza mayor;

VI. Disolución, liquidación o quiebra de la concesionaria o permisionaria, y

VII. Muerte de la persona física permisionaria.

En el caso de rescate se seguirá el procedimiento establecido en el artículo 26 de la Ley General de Bienes Nacionales y procederá indemnización.

La terminación de la concesión o permiso no extingue las obligaciones contraídas por el titular durante su vigencia, como lo establece también el artículo 26 de la Ley de Aeropuertos en su última parte:

ARTICULO 26. ...

La terminación de la concesión o permiso no extingue las obligaciones contraídas por el titular durante su vigencia.

2.1.2 El permiso

Así mismo, para la construcción del presente trabajo de investigación, debemos definir que es permiso, para lo cual integraremos de manera precisa cada uno de los elementos que componen las diversas definiciones que los tratadistas dan al respecto de dicha figura jurídica, con el propósito de formar la propia.

Por un lado Martínez Morales, considera que el permiso es el acto administrativo por el cual la administración remueve obstáculos a efecto de que el particular realice una actividad, pues preexiste un derecho; por tanto, no se

trata de un privilegio.⁴⁸

Para el Dr. Acosta Romero, es el consentimiento que otorga quien tiene potestad también de hacer algo.⁴⁹

Luis H. Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, señalan que no se debe confundir a la concesión con los permisos, ya que si bien puede haber semejanzas entre éstas dos instituciones en cuanto constituyen actos que amplían la esfera jurídica de los gobernados a quienes se les otorgan, lo cierto es que también existen diferencias en cuanto a que los segundos se reducen al ejercicio de un derecho preexistente del propio gobernado, y en cambio, a través de la concesión se establece, en beneficio del concesionario, un derecho que antes no tenía, y que precisamente se traduce en el derecho que le transmite la Administración para explotar un bien del dominio público o para prestar un servicio público.⁵⁰

De acuerdo con las anteriores acepciones, podemos establecer que un permiso es un acto de autoridad a través del cual la administración pública consiente que un gobernado de manera temporal realice una actividad ya sea de servicio público o no.

Como lo dijimos con antelación, la base jurídica de esta figura se encuentra en el artículo 25 de la Carta Magna, mientras que en la materia, la Ley de Vías Generales de Comunicación señala en su tercer artículo lo siguiente:

Artículo 3o.- Las vías generales de comunicación y los modos de transporte que operan en ellas quedan sujetos exclusivamente a los Poderes Federales. El Ejecutivo ejercerá sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los siguientes casos y sin perjuicio de las facultades expresas que otros

⁴⁸ Cfr, Martínez Morales, Rafael. Op. Cit. p. 294.

⁴⁹ Cfr, Acosta Romero, Miguel, Op Cit, p. 555.

⁵⁰ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo. Segundo Curso*, México, Porrúa, 2004.p

ordenamientos legales concedan a otras Dependencias del Ejecutivo Federal:

I.- Construcción, mejoramiento, conservación y explotación de vías generales de comunicación;

...

VI. Otorgamiento y revocación de permisos.

Así mismo señala al respecto la Ley de Aeropuertos:

ARTICULO 6. La Secretaría, como autoridad aeroportuaria, tendrá las siguientes atribuciones, sin perjuicio de las otorgadas a otras dependencias de la administración pública federal:

III. Otorgar concesiones y permisos, así como autorizaciones en los términos de esta Ley, verificar su cumplimiento y resolver, en su caso, su modificación, terminación o revocación;

ARTICULO 2. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

II. ...

Los aeródromos de servicio al público incluyen, en los términos de la presente Ley, a los aeropuertos, que son de servicio público y están sujetos a concesión, y a los aeródromos de servicio general, sujetos a permiso;

Amén de los preceptos citados con antelación, podemos dilucidar que necesitan un permiso las personas o empresas que deseen administrar u operar aeródromos civiles distintos a los aeropuertos, además de las personas o empresas del país que deseen prestar un servicio de transporte aéreo no regular, así como las aerolíneas extranjeras. El otorgamiento de los permisos, como ya fue expresado, estará a cargo de la SCT, específicamente en manos de la Dirección General de Aeronáutica Civil. Esto se encuentra mejor expresado en el siguiente artículo de la Ley de Aeropuertos:

ARTICULO 17. La Secretaría otorgará permisos a personas físicas, o personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas, para

la administración, operación, explotación y, en su caso, construcción de aeródromos civiles distintos a los aeropuertos.

Para aeródromos de servicio general, el permiso se otorgará exclusivamente a sociedades mercantiles mexicanas, e incluirán las actividades de administración, operación, explotación y, en su caso, construcción.

Los permisos se otorgarán previo cumplimiento de los requisitos exigidos en esta Ley y sus reglamentos; por los plazos que señale el permiso respectivo, pero en ningún caso podrán exceder de treinta años y podrán ser prorrogados por tiempo determinado, siempre que se hubiese cumplido con lo previsto en el título y se acepten las nuevas condiciones que establezca la Secretaría.

Respecto al plazo por el que se otorgan los permisos, como lo apunta el artículo anterior, es mucho menor que el de la concesión, pues éste es de 30 años, tiempo que podrá extenderse por un lapso determinado, siempre y cuando se haya cumplido con lo previsto en el título de otorgamiento del permiso y se admitan las nuevas condiciones que fije la autoridad correspondiente, en caso de que existan.

Respecto a los permisos, para que éstos puedan ser otorgados, señala la Ley de Aeropuertos en su artículo 18, que los interesados en obtenerlos, deben acreditar la naturaleza del aeródromo civil que busquen operar, por lo que tendrán la obligación de demostrar su capacidad jurídica, técnica, administrativa y financiera, para asegurar que éste opere en condiciones de calidad y seguridad (mismo requerimiento que la concesión), además deberán acreditar la legalidad, en la posibilidad en usar y aprovechar el terreno para establecer las instalaciones necesarias para prestar los servicios correspondientes, igualmente, probar que cuentan con personal técnico y administrativo capacitado.

Así mismo, los permisos de manera similar a las concesiones, podrá operar en las sociedades mercantiles sujetas de éstos, la inversión extranjera, la cual será capaz de intervenir hasta en un 49% de su capital, por otro lado,

deberán contar para su otorgamiento con la opinión una Comisión intersecretarial *vid supra*, que tendrá como finalidad, conocer las propuestas que presente la SCT al efecto y así formular su dictamen.

El título de permiso, deberá contener todos los puntos señalados en el artículo 25 de la Ley de Aeropuertos, establece:

ARTICULO 25. El título de concesión o permiso, según sea el caso, deberá contener, entre otros:

I. El nombre, nacionalidad y domicilio del concesionario o permisionario;

II. El objeto de la concesión o permiso;

III. La delimitación del aeródromo civil y de su zona de protección, así como la determinación de su régimen inmobiliario;

IV. Las condiciones de construcción, administración, operación y explotación del aeródromo civil, así como de su seguridad operativa;

V. El programa maestro de desarrollo o, en su caso, el programa indicativo de inversiones, a que se refieren los artículos 38 y 39 de esta Ley;

VI. Las condiciones de seguridad del aeródromo civil;

VII. Los requisitos para el inicio de operaciones;

VIII. Los servicios que podrá prestar el concesionario o permisionario;

IX. La facultad para arrendar los espacios en los aeródromos civiles para la prestación de los servicios de que se trate;

X. Los derechos y obligaciones del concesionario o permisionario;

XI. El periodo de vigencia;

...

XIII. En su caso, las contraprestaciones y su forma de pago.

Finalmente, de la misma manera que en la concesión en esta materia, los permisos terminan de acuerdo a lo establecido en el artículo 26 de La de Aeropuertos *vid supra*.

2.2 Aspectos Generales de los Grupos Aeroportuarios.

Debido a que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, establecía entre sus objetivos impulsar el crecimiento económico, contar con una infraestructura adecuada, moderna y eficiente, así como mejorar la seguridad, calidad, acceso y cobertura de la red aeroportuaria, aunado a la ya creciente importancia entorno al transporte aéreo a nivel nacional e internacional, además de las demandas que exigían las expectativas futuras sobre la materia, se llegó a la conclusión de la necesidad de reestructurar el Sistema Aeroportuario Mexicano, proceso que se llevaría a cabo por medio de diversas fases.

Ante esta línea estratégica, se realizó, como se ha puntualizado con anterioridad, la actualización del marco jurídico aplicable, mediante los siguientes ordenamientos legales:

-Ley de Aeropuertos, 1995.

-Lineamientos Generales para la Apertura a la inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano, 1998.

-Reglamento de la Ley de Aeropuertos, 2000.

Paralelamente, además, se elaboró el Plan Maestro del Sistema Aeroportuario Mexicano, 1998, que se enfocó en realizar una valoración de la situación de la red que en esa época prevalecía, un pronóstico de demanda de tráfico, una estimación de las inversiones requeridas en cada aeropuerto y un modelo de simulación financiera.

Amén de estos elementos, se creó el Comité de Reestructuración del Sistema Aeroportuario Mexicano, el día 2 de febrero de 1996, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación y cuyo objetivo se enfocaba en definir los principios técnicos, económicos y jurídicos que se sustentaron para el proceso de concesión de los primeros aeropuertos.

ASA tenía operando 58 aeropuertos de la red del SAM hasta 1998, de los cuales al momento de realizar el diseño general para la privatización, se tomaron de estos los 35 más rentables y atractivos para los licitantes, es decir, aquellas terminales aéreas que no tuvieran subsidio para su operación debido a su autosuficiencia. Dicha separación se dio a partir del esquema de segmentación regional de la red aeroportuaria a concesionar, esta segmentación se integró por cuatro grupos bajo la figura de sociedades mercantiles, constituidas mediante las leyes mexicanas y en forma temporal, como empresas de participación estatal mayoritaria.

La conformación de estos cuatro grupos regionales de aeropuertos fue la siguiente; Grupo Centro Norte, Grupo Ciudad de México, Grupo Pacífico y Grupo Sureste.

Cada grupo aeroportuario se escrituró como se indicó con antelación como una Sociedad Mercantil Controladora distinta conforme a las leyes mexicanas, las cuales a su vez se integraban por subsidiarias, edificando así una Sociedad Mercantil Concesionaria por cada aeropuerto y una Sociedad Controladora de Servicios por cada uno de los grupos.

Para lo anterior, es necesario especificar cada uno de los sujetos anteriores, a fin de entenderlos mejor, para lo cual nos remitiremos a lo que expresa textualmente el documento denominado “Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano”:

Sociedades Concesionarias: Las empresas de participación estatal mayoritaria, que se constituirán por cada uno de los aeropuertos que conforman cada Grupo de Aeropuertos, y a las cuales les será otorgado el Título de Concesión del aeropuerto correspondiente, en los términos señalados en el artículo 14 de la Ley de Aeropuertos.

Sociedades Controladoras: Las sociedades mercantiles que serán constituidas por el Gobierno Federal como empresas de participación estatal mayoritaria, y que serán propietarias de las Sociedades Concesionarias del Grupo de Aeropuertos respectivo.

Socio Estratégico: Las sociedades mercantiles, constituidas conforme a las leyes mexicanas, cuyos socios acrediten práctica en el

ámbito empresarial y laboral en México, con comprobada capacidad técnica, administrativa y financiera y reconocimiento internacional en el desarrollo de actividades aeroportuarias y comerciales, y que hayan resultado seleccionadas, mediante licitación pública, para adquirir la Participación Accionaria y participar en la operación de una de las Sociedades Controladoras, en los términos de sus respectivos Contratos de Participación.⁵¹

El esquema de apertura a la inversión privada en el sistema aeroportuario se diseñó en dos etapas: la primera, en la que se licitaría un paquete accionario de un 15% de cada grupo aeroportuario. Para participar en la licitación se solicitaba integrar un consorcio conformado por empresas mexicanas y extranjeras, operadoras aeroportuarias a nivel internacional de reconocido prestigio, además de acreditar los requisitos que señala la ley y que ya se han expuesto en el presente trabajo; la segunda etapa estribaba en la colocación pública, mediante Nacional Financiera, SNC de hasta el 85% restante del capital social de cada grupo o sociedad controladora en los mercados de valores, nacionales e internacionales. Es menester señalar que ninguna persona podía adquirir más del 10% de acciones de un grupo.

Por otro lado, en cuanto al Socio Estratégico de cada sociedad controladora, consideramos que es importante establecer cómo se dio el proceso para su elección:

-Registro de interesados: mediante este primer paso la SCT identifica a las personas o grupos de interesados en participar en el proceso de selección, los interesados, deberán enviar esta exteriorización por escrito, anexando la documentación requerida al Comité de Reestructuración del Sistema Aeroportuario Mexicano. La SCT otorgará registro a las personas o grupos que cumplan con todos los requerimientos establecidos.

⁵¹ Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1998.

-Valuación técnico-financiera del objeto de la licitación: fase en la cual la SCT evalúa la situación técnico-financiera del objeto de cada licitación, con la intención de asegurar que éste cuente con los elementos necesarios que aseguren al Estado las mejores condiciones de entre todos los participantes en cuanto a precio, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

-Licitación pública para la enajenación de la Participación Accionaria: durante esta etapa del proceso, se expiden convocatorias y bases de licitación para la enajenación de la Participación Accionaria de cada Sociedad Controladora, con el fin de que cada participante pueda contar con la claridad de tal y poder exponer proposiciones, para lo cual deberán contar con la autorización de la SCT, además de constituir un depósito en garantía correspondiente. Dicho depósito deberá ser por el monto y en los términos que fije la SCT, de acuerdo a las bases que cada licitación establezca.⁵²

Respecto a las propuestas establecidas por cada uno de los participantes, éstas se harán en dos fases: durante la primera fase se expondrán solo las propuestas técnicas, las cuales pasarán a evaluación y análisis, y posteriormente las propuestas técnicas que resulten con un dictamen favorable pasarán a la segunda etapa, en la cual se procederá a la apertura de las propuestas económicas, mismas que al igual que las anteriores serán analizadas y evaluadas.

Una vez aprobadas las propuestas técnicas, el fallo de la licitación se otorgará al participante que ofrezca las mejores condiciones económicas para el Estado.

Terminadas estas tres etapas, se procederá a la enajenación de los títulos representativos del capital social de las Sociedades Controladoras, dicho acto se llevará a cabo por el Gobierno Federal en una o varias ofertas públicas, en los mercados de valores tanto internacional como nacional.

⁵² Cfr., Ruiz Romero, Manuel, *Op. Cit.*, p. 249

Es importante destacar en este punto del análisis del proceso de la conformación de los grupos aeroportuarios, el papel que juegan los inversionistas extranjeros, quienes podrán participar directamente, como ya lo hemos expresado a lo largo de esta investigación, hasta en un 49% del capital social de las Sociedades Controladoras en términos de la legislación aplicable, sin embargo, dicho porcentaje podrá ser extendido previa autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Aeropuertos.

Amén de lo anterior, en mayo de 1998 se constituyeron legalmente las Sociedades Controladoras de los grupos aeroportuarios como empresas de participación estatal mayoritarias, las cuales fueron denominadas de la siguiente manera: 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. y Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V., éstas crearon por cada uno de los aeropuertos que constituían a dichos grupos, una Sociedad Concesionaria, como se ha venido explicando, las cuales se establecieron como empresas de participación estatal temporal mayoritaria.

2.2.1 Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México.

Este Grupo se encuentra constituido por tres empresas:

- A) Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S. A. de C.V. (GACM).
- B) Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V. (SACM).
- C) Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V. (AICM).

La entidad **GACM**, fue constituida el 28 de mayo de 1998, con permiso de la SCT número 09018491 de fecha 15 de mayo de 1998, con una duración de 99 años a partir de la fecha de su constitución, teniendo como principal actividad la tenencia de acciones del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V. y de Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México S.A. de C.V., empresas constituidas en la misma fecha que la presente. Por otro lado, GACM es una sociedad

creada para que, llegado el momento de una *posible burzatilización* de las acciones mencionadas, se pudieran contener las acciones de las otras dos sociedades. Además GACM es una empresa de participación estatal mayoritaria, con participación jurídica y patrimonio propio y es tenedora directa del 99.99 % de las acciones y control accionario, como ya se indicó, de sus Entidades Subsidiarias.

SACM, es una sociedad creada para dar servicios de dirección y asesoría, entre otros, al AICM.

Finalmente, **AICM** es la sociedad que tiene la concesión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para administrar, operar, construir y explotar comercialmente el aeropuerto de la Ciudad de México. Es a través de esta empresa mediante la cual se facturan todos los servicios aeroportuarios, comerciales y complementarios que se ofrecen. El título de concesión que le fue otorgado fue por 50 años, que como ya se ha indicado anteriormente, la Ley establece este periodo con posibilidad de ampliarse por plazos iguales.

2.2.2 Grupo Aeroportuario del Pacífico (GAP).

La compañía se constituyó en 1998 como parte del programa del Gobierno Federal para la apertura del SAM a la inversión privada. A través de las subsidiarias, la sociedad tiene 12 concesiones para operar, mantener y desarrollar la misma cantidad de aeropuertos en la región Central y del Pacífico de México. Cada una de las concesiones tiene una vigencia de 50 años a partir del 1 de noviembre de 1998. La vigencia de cada una de las Concesiones puede ser renovada bajo ciertas circunstancias por la Secretaría hasta por 50 años adicionales.

Los aeropuertos operados incluyen dos áreas metropolitanas importantes (Guadalajara y Tijuana), diversos destinos turísticos, como son Puerto Vallarta, Los Cabos, La Paz y Manzanillo, y un número de ciudades de proporciones medianas, como son Hermosillo, León, Guanajuato, Sinaloa, Morelia,

Aguascalientes, Mexicali y los Mochis. Los aeropuertos que opera la empresa se encuentran ubicados en 9 de las 32 entidades federativas de México.

En 1999, como parte de la primera etapa en el proceso de la apertura de los aeropuertos mexicanos a la inversión privada, el Gobierno Federal vendió una participación del 15% de la Compañía a AMP (Aeropuertos Mexicanos del Pacífico), de conformidad con un procedimiento de licitación pública.

Los accionistas de Aeropuertos Mexicanos del Pacífico S.A. de C.V. al cierre del 31 de diciembre de 2008, eran los siguientes:

***AENA** Internacional (AENA Desarrollo Internacional, S.A.) como propietaria de 33.33% de AMP. AENA Internacional es una subsidiaria totalmente propiedad de AENA (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea), una sociedad propiedad del Estado español que administra todas las operaciones aeroportuarias en dicho país. AENA opera 47 aeropuertos en España; dando servicio aproximadamente a 203.8 millones de Pasajeros Totales durante 2008, lo que la convierte en uno de los operadores aeroportuarios más grandes del mundo. De conformidad con los lineamientos de privatización publicados por el Gobierno Federal durante la primera fase de la privatización de la compañía, se requirió que el accionista estratégico tuviera, entre otras cualidades, a un Socio Operador y a un Socio Mexicano, AENA Internacional es uno de los dos Socios Clave de AMP, actuando como su Socio Operador. Adicionalmente a su inversión en AMP, AENA Internacional también administra directamente otros cuatro aeropuertos en América Latina, además de ser propietario de 10.0% de Airport Concessions and Development Limited, una compañía inglesa de aeropuertos que opera trece aeropuertos en Europa, América del Norte y América Latina, ya sea como propietaria, concesionaria o administradora.

***CMA** (Controladora Mexicana de Aeropuertos, S.A. de C.V.) es propietaria de 33.33% de AMP. CMA es una sociedad mexicana de inversión conjunta, 50% propiedad de Pal Aeropuertos, S.A. de C.V. y 50% propiedad de Promotora Aeronáutica del Pacífico, S.A. de C.V. Pal Aeropuertos, S.A. de C.V. es una entidad de propósito específico propiedad del señor Eduardo Sánchez Navarro

Redo, un inversionista mexicano con intereses significativos en la actividad inmobiliaria. Promotora Aeronáutica del Pacífico, S.A. de C.V. es una entidad de propósito específico propiedad de la señora Laura Diez Barroso Azcárraga y su esposo, el señor Carlos Laviada Ocejo.

De conformidad con los lineamientos de privatización discutidos anteriormente, CMA es el segundo socio clave de AMP, actuando como Socio Mexicano.

***DCA**, (Desarrollo de Concesiones Aeroportuarias, S.A), es subsidiaria de Abertis Infraestructuras, S.A., es propietaria de 33.33% de AMP.

Abertis es una de las compañías más importantes en manejo de infraestructura en Europa, se encarga de actividades como la operación de carreteras, telecomunicaciones, aeropuertos y estacionamientos. Abertis se encuentra operando en 17 países de 3 continentes. El grupo cotiza en la Bolsa de Valores de España (Bolsa de Madrid) y se encuentra en el índice español Ibex 35.

El 85% restante del capital social de GAP fue transferido el 25 de agosto de 1999 por el Gobierno Federal a un fideicomiso establecido con NAFIN, una sociedad nacional de crédito y banco de desarrollo controlado y propiedad del Gobierno Federal.

NAFIN actuó como fiduciario de este fideicomiso de conformidad con las instrucciones de la SCT. Este fideicomiso fue el Accionista Vendedor del 85% del capital en acciones Serie B en la oferta global del 24 de febrero de 2006 en la Bolsa Mexicana de Valores en México y en el New York Stock Exchange en los mercados internacionales, la cual correspondió a la segunda etapa de la privatización del GAP de conformidad con el proceso de apertura de los aeropuertos Mexicanos a la inversión privada. Las ganancias netas de la venta de las acciones que obtuvo el Accionista Vendedor a través de la Oferta Global en la que se vendieron la totalidad de las acciones transferidas a NAFIN fueron entregadas al Gobierno Federal.

2.2.3 Grupo Aeroportuario Centro-Norte (OMA).

Este grupo aeroportuario se encuentra constituido por los siguientes aeropuertos:

- Monterrey
- Acapulco
- Mazatlán
- Zihuatanejo
- Zacatecas
- Culiacán
- Ciudad Juárez
- Chihuahua
- San Luis Potosí
- Durango
- Torreón
- Tampico
- Reynosa

El 29 de junio de 1998, la Secretaría de Comunicaciones y Transporte le otorgó a las subsidiarias que integraban el Grupo Aeroportuario del Centro Norte, las concesiones para operar 13 aeropuertos de las regiones del centro y norte del país.

Según lo establecido por la Ley de Aeropuertos, cada concesión tendrá un periodo de vigencia inicial de 50 años a partir de 1998. El periodo inicial puede ser prorrogado en una o más ocasiones por un plazo similar.

Las concesionarias están obligadas a proporcionar seguridad en los aeropuertos, dichas medidas contemplaran planes de contingencia y emergencia en términos de lo dispuesto por el Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

En 1998 se constituyó el Grupo Aeroportuario del Centro Norte como propietario de los títulos de concesión para administrar, operar y explotar los trece aeropuertos que lo conforman, por lo que el Gobierno Federal licitó el paquete equivalente al 15% de la tenencia accionaria de Grupo Aeroportuario del Centro Norte.

Posteriormente en mayo de 2000, la licitación pública del paquete accionario del Socio Estratégico de Grupo Aeroportuario del Centro Norte, fue ganada por la empresa Operadora Mexicana de Aeropuertos, ahora Servicios de Tecnología Aeroportuaria (SETA), conformado por Aéroports de Paris Management, VINCI y Empresas ICA, esta última a través de su subsidiaria Aeroinvest.

En junio de 2000 se formalizó el contrato de participación del Socio Estratégico. SETA quedó como propietario del 15% de OMA, y el Gobierno Federal con el resto.

De conformidad con lo anterior, en septiembre de 2000 se tomó posesión de los 13 aeropuertos que integraban al grupo: Acapulco, Ciudad Juárez, Chihuahua, Culiacán, Durango, Mazatlán, Monterrey, Reynosa, San Luis Potosí, Tampico, Torreón, Zacatecas y Zihuatanejo.

Por otro lado, en diciembre de 2005, la empresa ICA, a través de su subsidiaria Aeroinvest, compró la parte proporcional de VINCI dentro del Socio Estratégico, y posteriormente ejerció una opción del 36%, convirtiéndose en el socio mayoritario de OMA.

En junio de 2006, SETA ejerció una opción de compra del 2% de las acciones de OMA.

Finalmente en noviembre de 2006, OMA hizo su Oferta Pública Inicial en la Bolsa Mexicana de Valores, así como en el NASDAQ Global Select Market, estrategia que daría fin al proyecto de privatización que el Gobierno Mexicano empezó 9 años atrás.

2.2.3 Grupo Aeroportuario del Sureste (ASUR).

El Grupo Aeroportuario del Sureste está formado por los siguientes aeropuertos:

- Cancún
- Cozumel
- Huatulco
- Mérida
- Minatitlán
- Oaxaca
- Tapachula
- Veracruz
- Villahermosa

ASUR se estableció en 1998 como parte de los planes del gobierno mexicano de comenzar a privatizar sus aeropuertos paraestatales. Con este fin, uno de los primeros pasos que tomó el gobierno fue buscar un socio estratégico experto en la materia, que dominará tanto conocimientos en el entorno empresarial mexicano como en las operaciones aeroportuarias.

Se licitó una participación inicial del 15% en el capital de la empresa en 1998, y la oferta ganadora la presentó ITA (Inversiones y Técnicas Aeroportuarias), un consorcio internacional.

El 28 de septiembre de 2000, el Gobierno Federal vendió un 74% de su participación de 85% que mantenía en la empresa. Posteriormente ASUR se posicionó simultáneamente en los mercados de valores de la Ciudad de México (BMV) y de Nueva York (NYSE), convirtiéndose en el primer grupo aeroportuario públicamente cotizado en el continente americano. La última participación del gobierno, del 11%, finalmente se vendió en los mercados de valores el día 7 de marzo de 2005, con lo cual ASUR se estableció como una empresa 100% privada.

Desde que comenzó el proceso de privatización, ASUR se ha posicionado como el operador de aeropuertos líder en México. ASUR, con la asistencia de

ITA, ha implementado un programa continuo de inversión con el fin de mejorar los aeropuertos de la empresa, aumentando la capacidad en caso de ser necesario y optimizando los niveles de seguridad y servicio, para crear un nuevo estándar de calidad en la atención al pasajero y una empresa de altos rendimientos.

En la actualidad, la empresa, por un lado, pertenece en un 85% a los inversionistas privados en las bolsas de valores de la Ciudad de México y de Nueva York y por el otro, al socio estratégico ITA (Inversiones y Técnicas Aeroportuarias) que mantiene su participación original del 15%.

Actualmente ASUR es una empresa que pertenece a Fernando Chico Pardo y Copenhagen Airports. El primero tiene una participación en ITA del 51% y la segunda es propietaria del 49% restante.

Capítulo III. Administración Aeroportuaria Pública en México.

3.1 Régimen jurídico de las empresas privadas administradoras de aeropuertos en México.

Como ya lo hemos señalado con antelación, el 9 de febrero de 1998 el titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes publicó en el Diario Oficial de la Federación los Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano, norma general de naturaleza administrativa que estableció la actuación de la administración pública para implementar y llevar a cabo la privatización de los aeropuertos, además de regular la forma de conducirse de los particulares interesados en dicho proceso privatizador.

La estrategia utilizada para el fin señalado, consistió en la formación de grupos regionales de aeropuertos y en la participación de capital privado en estos, principalmente a través del denominado Socio Estratégico (quien opera cada uno de estos grupos).

Consideramos que es menester reiterar que de los 58 aeropuertos

propiedad de ASA se destinaron 35 para el proceso de privatización del Sistema Aeroportuario Mexicano, esto bajo el criterio de que dichas terminales aéreas no requerían de la aplicación de subsidios para su operación, pues eran considerados autosuficientes.

Seleccionados estos por sus altos niveles de tráfico y sus perspectivas de crecimiento, con base en los objetivos planteados por el Gobierno de la República y basados en la operatividad y eficiencia del sistema aeroportuario, se definió la integración que formarían dichos aeropuertos, la cual se ha analizado en el apartado anterior.

Cabe observar respecto a este tema, que Europa y Norteamérica tienden a concentrarse en que cada aeropuerto constituya una unidad propia de gestión diferenciada y autónoma a los demás aeropuertos, mientras que en nuestro modelo de conformación de grupos regionales, esta tendencia se encuentra atenuada, puesto que si bien cada aeropuerto del Sistema Aeroportuario Mexicano tiene su propia entidad gestora, ésta a su vez es adscrita orgánicamente a una sociedad de control con presencia regional.

La instrumentación de la estrategia de apertura a la inversión privada en los aeropuertos mexicanos consistió en la conformación de diversas sociedades anónimas de capital variable, lo anterior, en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Ley General de Sociedades Mercantiles con las siguientes características:

- La mayoría de las sociedades concesionarias de aeropuertos se constituyeron como empresas de participación estatal mayoritaria, de conformidad con el artículo 14 de la Ley de Aeropuertos, que establece:

“La Secretaría podrá otorgar concesiones, sin sujetarse a licitación pública, a las entidades de la administración pública federal.

Asimismo, la Secretaría 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...”⁵³

De conformidad con lo anterior, se otorgaba el título de concesión del aeropuerto correspondiente, sin licitación pública por así preverlo la propia Ley, por ser entidades de la administración pública federal.

- Por otra parte, el Gobierno Federal constituyó 4 sociedades controladoras de aeropuertos, una para cada grupo aeroportuario, como empresas de participación estatal mayoritaria, las cuales serán denominadas en lo sucesivo como Sociedades Controladoras, y serán a su vez propietarias de las acciones de las sociedades concesionarias.

Podemos decir que la dinámica bajo la cual operó el esquema de privatización de los aeropuertos mexicanos fue; en primer lugar, la constitución legal de las sociedades controladoras y sociedades concesionarias. Posteriormente, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgó a cada una de las sociedades concesionarias las concesiones para la operación, administración y explotación de los aeropuertos.

El Gobierno Federal celebró con cada una de las sociedades concesionarias un contrato de compraventa de bienes muebles, mediante el cual vendió y transmitió los bienes muebles necesarios para la operación de los aeropuertos. Cada una de las sociedades controladoras asumió y capitalizó los pasivos que las sociedades concesionarias tenían frente al Gobierno Federal por el monto del aprovechamiento del otorgamiento de las concesiones y por el precio de los bienes muebles que se habían vendido al Gobierno Federal. Las sociedades controladoras tras esta acción emitieron acciones liberadas a favor del Gobierno Federal como pago de la capitalización que éste hizo a su favor.

⁵³ Artículo 14 de Ley de Aeropuertos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1995.

Tras lo anterior, el Gobierno Federal decidió celebrar con Nacional Financiera, S.N.C. un contrato de compraventa de acciones de cada una de las sociedades controladoras, a fin de que esta institución nacional de crédito en su carácter de fiduciario, adquiriera acciones de la sociedad controladora representativas del 85% del capital social. A partir de la entrega y transmisión de las acciones a Nacional Financiera, S.N.C., las sociedades controladoras y las sociedades concesionarias dejaban de tener el carácter de empresas de participación estatal mayoritaria, en virtud de lo establecido de los artículos 29 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales:

ARTICULO 29.- No tienen el carácter de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operaciones de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de éstas y siempre que se esté en los supuestos de la segunda parte del artículo 6o., el Ejecutivo Federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de este ordenamiento.

Así como en el 75 de la Ley de Instituciones de Crédito:

Artículo 75.- Las instituciones de banca múltiple, así como las de banca de desarrollo que estén facultadas para ello en sus respectivas leyes orgánicas podrán realizar inversiones, adquirir obligaciones de compra o de venta de títulos representativos del capital o realizar aportaciones futuras de capital de sociedades distintas a las señaladas en los artículos 88 y 89 de esta Ley, conforme a las bases siguientes:

- I. Hasta el cinco por ciento del capital pagado de la emisora;
- II. Más del cinco y hasta el quince por ciento del capital pagado de la emisora, durante un plazo que no exceda de tres años, previo acuerdo de la mayoría de los consejeros de la serie "O" o "F", según corresponda y, en su caso, de la mayoría de los de la serie "B". La

Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá ampliar el plazo a que se refiere esta fracción, considerando la naturaleza y situación de la empresa de que se trate, y

III. Por porcentajes y plazos mayores, cuando se trate de empresas que desarrollen proyectos nuevos de larga maduración o realicen actividades susceptibles de fomento, previa autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, quien la otorgará o negará discrecionalmente, después de escuchar la opinión del Banco de México. Dicha Comisión fijará las medidas, condiciones y plazos de tenencia de las acciones, de acuerdo con la naturaleza y finalidades de las propias empresas. Cuando la institución mantenga el control de las empresas citadas y, a su vez, éstas realicen inversiones en otras, dichas empresas deberán sujetarse a lo dispuesto en esta fracción y computarán como si fueran realizadas por la institución, para efectos del límite a que se refiere el antepenúltimo párrafo de este artículo.

Cuando las inversiones de las instituciones de banca de desarrollo referidas en el párrafo primero de este artículo se efectúen respecto de empresas que realicen actividades susceptibles de fomento, la autorización corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual ejercerá las facultades que, al respecto, este artículo otorga a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Para efectos de lo previsto en este párrafo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará qué actividades son de fomento, de conformidad con el objeto asignado a cada una de las instituciones de banca de desarrollo en sus respectivas leyes orgánicas.

Las instituciones de crédito diversificarán las inversiones a que se refiere este artículo de conformidad con las bases previstas en el artículo 51 de esta Ley y, en todo caso, deberán observar los límites que propicien la dispersión de riesgos, así como una sana revolvencia para apoyar a un mayor número de proyectos. Asimismo, dichas inversiones quedarán sujetas a las medidas prudenciales y disposiciones de carácter general que dicte la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, sin perjuicio de aquellas otras que, en lo particular, determine la propia Comisión o la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público, en el ámbito de su competencia conforme a este artículo, para las instituciones respectivas.

El importe total de las inversiones que cada institución realice con base en el presente artículo no excederá del treinta por ciento para las inversiones que se realicen en acciones cotizadas en bolsas de valores reconocidas por las autoridades financieras mexicanas, con base en la fracción I del presente artículo; ni del treinta por ciento para las inversiones que se realicen en acciones no cotizadas en las citadas bolsas de valores, con base en la fracción I del presente artículo, así como las realizadas conforme a las fracciones II y III anteriores; ambos porcentajes de la parte básica del capital neto señalado en el artículo 50 de la presente Ley. Para efecto del límite en las inversiones u obligaciones sobre acciones de empresas cotizadas en bolsas de valores, de las contenidas en la fracción I de este artículo, éste se calculará conforme a las disposiciones de carácter general a que se refiere el párrafo anterior, las cuales podrán prever los casos en los que se consideren las posiciones netas.

Las adquisiciones de acciones por dación en pago o capitalización de pasivos provenientes de personas distintas a las que se refiere el artículo 73 de esta Ley no computarán para determinar el importe total de las inversiones durante los primeros tres años posteriores a que se haya realizado la operación correspondiente.

En ningún caso las instituciones de banca múltiple podrán realizar inversiones en títulos representativos del capital de sociedades que, a su vez, tengan el carácter de accionistas en la propia institución o en la sociedad controladora de ésta. Tal restricción también será aplicable a las inversiones en títulos representativos del capital de sociedades controladas por dichos accionistas o que los controlen.

Para cada grupo aeroportuario, el proceso de apertura a la inversión siguió 2 etapas:

1. La selección de un Socio Estratégico, el cual aportaría a la sociedad controladora capacidad técnica, operativa y administrativa para mejorar

la operación de los aeropuertos.

2. 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 a decisión del Gobierno Federal.

Acerca del Socio Estratégico mencionado con anterioridad, consideramos que es menester indagar un poco más sobre sus principales características. Dicho Socio es una figura constituida bajo las leyes mexicanas, la cual a su vez se integra por personas jurídicas con distintas especialidades, las cuales son denominadas de la siguiente manera: Socio Mexicano, Socio Operador y Socio Inversionista, quienes tienen el deber de acreditar práctica en el ámbito tanto laboral como empresarial de México, con comprobada capacidad técnica, administrativa y financiera, además de reconocimiento internacional en el desarrollo de actividades aeroportuarias y comerciales. Además es necesario puntualizar que dentro de los socios de la presente figura se encuentran los denominados Socios Clave, consistentes en el socio mexicano, quien debe tener práctica en el ámbito empresarial y laboral en México y que mantendrá al menos el 25.5% del capital social del Socio Estratégico y por otra parte el socio conocido como aeroportuario, quien cuenta con capacidad y reconocimiento internacional en el desarrollo de actividades aeroportuarias y comerciales, y quien también mantendrá al menos el 25.5% del capital social del Socio Estratégico. Por ende cualquier participación mayor al 25.5% del capital social del Socio Estratégico será la correspondiente al socio inversionista.⁵⁴

Con respecto a los mencionados Socios Clave, estos deberán conservar de forma conjunta una participación mínima de 51% del capital social del Socio Estratégico, durante un periodo de espera de 15 años, entendiendo que cada uno de sus integrantes (Socio Mexicano y Socio Aeroportuario) deberán tener una participación mínima de 25.5%, mientras que los socios inversionistas deberán conservar su participación en el Socio Estratégico por 3 años a partir de la primera oferta pública de acciones de la Sociedad Controladora o por un

⁵⁴ *Cfr.*, Ruiz Romero, Manuel, *Op. Cit.*, p. 320

periodo de 5 años contados a partir de la formalización contractual del fallo de la licitación, lo que ocurra primero. Posteriormente al término de los periodos mencionados, los componentes del Socio Estratégico se podrán enajenar o transmitir sin ninguna restricción de su participación en el capital social del mismo.

Por otro lado, con relación a la participación accionaria del Socio Estratégico en la Sociedad Controladora, deberá ser de un 51% por un plazo de 10 años contados a partir de la formalización contractual del fallo de la licitación; al término de este periodo el Socio Estratégico podrá enajenar a terceros hasta una quinta parte del 51% de su participación accionaria de manera anual.

Otro punto importante sobre el Socio Estratégico, es el proceso que se lleva a cabo para su selección, el cual como se ha mencionado fue mediante licitación pública. Cada Sociedad Controladora seleccionó por parte de la Secretaría de Comunicaciones y transportes en forma independiente y exclusiva un socio estratégico, el cual debería participar en los siguientes puntos:

- En el capital social de la Sociedad Controladora.
- En la operación y administración de la misma.

Respecto a la participación accionaria del Socio Estratégico en el capital social de la Sociedad Controladora, debería estar conformado de la siguiente manera: la adquisición obligatoria de acciones que representen el 10% del capital social, quien podrá adquirir hasta un 5% adicional del capital social conjuntamente con el paquete anterior; de igual manera, podrá adquirir acciones que representen un 5% adicional del capital social, que podrá ser ejercida de forma gradual a partir del quinto año de la fecha de adquisición del primer paquete, para ello la Sociedad Controladora emitiría acciones opcionales que representasen el 5% del capital social de la Sociedad Controladora, acciones que mantendrían en tesorería pendientes de suscripción y pago por parte del Socio Estratégico, hasta en tanto se

cumpliesen los requisitos exigidos en cada uno de los procesos de suscripción para su adjudicación.

El Socio Estratégico se encontrará sujeto a los límites generales de participación accionaria consistente en que no podrá ser el titular de más del 15% del capital social de la Sociedad Controladora, por lo cual solo tendrá derechos corporativos plenos por el 10% del capital Social de esta misma, cualquier porcentaje adicional carecerá del derecho de voto. Las principales responsabilidades y obligaciones del Socio Estratégico son: a) Participar en el desarrollo, bajo el concepto de aeropuertos modernos, de las áreas operativas, financieras, comerciales y de mercadotecnia, b) Transferir tecnología y capacitación del personal, c) Participar en la revisión y actualización de los programas maestros de desarrollo a que se refiere la Ley de Aeropuertos.

Una vez que las Sociedades Controladoras tuvieran una trayectoria de administración profesional independiente y cuando a juicio de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes existiesen condiciones favorables en los mercados financieros, el Gobierno Federal procedería en forma secuencial a realizar ofertas públicas del capital social de cada una de estas sociedades en los mercados de capital tanto nacional como internacional.

Dentro de un periodo establecido, por lo general 4 años, contados a partir de la formalización contractual del fallo de la licitación pública, Nacional Financiera S.N.C. en su carácter de fiduciario, como ya se habló, se obligó a llevar a cabo una o varias ofertas de acciones representativas del 36% del capital social de la Sociedad Controladora que sea propiedad de esta Sociedad Nacional de Crédito, dicha oferta se podía llevar a cabo en los mercados de valores tanto nacionales como extranjeros. En caso de que Nacional Financiera no lograra llevar a cabo la oferta pública mencionada, ésta hacía una promesa de venta a favor del Socio Estratégico, el cual tendría un plazo de un año para ejercer la misma.

Una vez establecido el esquema general para que la inversión privada operara en materia de infraestructura y servicios aeroportuarios de conformidad a lo dispuesto en los Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en

el Sistema Aeroportuario Mexicano, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes implementó el esquema planteado. Primeramente licitó la participación accionaria del Socio estratégico del Grupo aeroportuario del Sureste, S.A. de C.V., a través de una convocatoria publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de junio de 1998, en la cual se establecía a detalle el proceso de venta de acciones representativas del capital social de esta empresa.

Es de importancia mencionar, que previamente a la obtención del registro como participante en el proceso de licitación, entre otros trámites y requisitos, todo interesado tendría que acudir a la Comisión Federal de Competencia para su aprobación como participante. Dicho órgano era desconcentrado de la Secretaría Comercio y Fomento Industrial (actualmente Secretaría de Economía). La convocatoria establecía expresamente que el ganador sería aquel que tuviera una mejor propuesta técnica y que ofreciera el precio más alto por la participación accionaria.

El grupo de participantes que resultó ganador en el grupo Aeroportuario del Sureste S.A. de C.V., fue el conformado por Tribunales Basálticos y Derivados, S.A. de C.V. como socio mexicano, Copenhagen Airports A/S como socio operador, Cintra Concesiones de Infraestructuras de Transporte, S.A. y Groupe GTM, S.A. como socios inversionistas. Una vez efectuado el proceso de licitación del capital social del Socio Estratégico de ASUR, se llevó a cabo por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la venta de su participación accionaria del Socio Estratégico del Grupo Aeroportuario del Pacífico, S.A. de C.V., mediante convocatoria publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de febrero de 1999, de la cual resultaron ganadores en este proceso de licitación, como socio mexicano Grupo Empresarial Ángeles, S.A. de C.V., Aena Servicios Aeronáuticos, S.A. como socio operador y como socios inversionistas Inversora del Noroeste S.A. de C.V. y Grupo Dragados S.A. Con relación a OMA, el 17 de diciembre de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la convocatoria respectiva para la adquisición de los títulos respectivos del capital social de su Socio Estratégico, de la cual resultó ganador el grupo conformado por Constructora ICA, S.A. de C.V. como

socio mexicano, como socio Operador Aéroports de París y Societé Générale d'Enterprises Anoyme como socio inversionista.

Una vez efectuada la selección del Socio Estratégico para cada uno de los Grupos Aeroportuarios, correspondía al Gobierno Federal llevar a cabo la segunda etapa del proceso de privatización aeroportuaria, la cual consistía en realizar ofertas públicas del capital social de cada uno de los grupos en los mercados de valores nacionales e internacionales. En esta etapa la tendencia accionaria en venta correspondía a la porción accionaria del Gobierno Federal, mismo que actuaba a través de Nacional Financiera, por lo cual, en términos del artículo 29 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, como ya se dijo, tanto las sociedades concesionarias como los Grupos Aeroportuarios ya no tenían el carácter de Entidades Paraestatales de las Administración Pública Federal, toda vez que se encuentran privatizadas en la actualidad en su totalidad y por lo tanto pasan a regirse por sus estatutos sociales, como lo establecen las leyes aplicables a las sociedades mercantiles. En razón de lo anterior, consideramos que es necesario adentrarnos un poco al estudio de estas para poder lograr una mejor comprensión.

Comenzaremos definiendo qué es una sociedad, la cual se puede entender “como una agrupación de personas, permanente o transitoria, voluntaria u obligatoria, la cual se organiza para adoptar bienes o servicios destinados a la realización de un fin común, y a la que el derecho atribuye o niega personalidad jurídica.”⁵⁵

En el derecho mexicano, las sociedades nacen por virtud de un contrato, que a diferencia de los contratos de cambio, las sociedades derivan de un contrato de organización, siendo éste un contrato plurilateral, ya que lo integran varias partes; en este caso no existe un cruzamiento de prestaciones, es decir, los intereses de los contratantes son paralelos a un fin común; además, por virtud del contrato de organización, se crea un sujeto jurídico diferente a las partes contratantes, podemos apuntar que la relación jurídica se establece

⁵⁵ García Rendón, Manuel, *Sociedades Mercantiles*, 3ª edición, México Harla , 1993.p.

entre los socios y la sociedad, entre cada una de las partes y el nuevo sujeto jurídico.

Por otro lado, podemos decir que es un contrato en virtud del cual un conjunto de personas se reúnen combinando sus recursos o esfuerzos de forma permanente, para la realización de un fin común, el cual suele ser preponderantemente económico.

El artículo 4 de la Ley General de Sociedades Mercantiles establece que *“Se reputarán mercantiles todas las sociedades que se constituyan en alguna de las formas reconocidas en el artículo 1º de esta Ley.”* Este numeral establece lo siguiente:

Artículo 1o.- Esta Ley reconoce las siguientes especies de sociedades mercantiles:

I.- Sociedad en nombre colectivo;

II.- Sociedad en comandita simple;

III.- Sociedad de responsabilidad limitada;

IV.- Sociedad anónima;

V.- Sociedad en comandita por acciones, y

VI.- Sociedad cooperativa.

Cualquiera de las sociedades a que se refieren las fracciones I a V de este artículo podrá constituirse como sociedad de capital variable, observándose entonces las disposiciones del Capítulo VIII de esta Ley.

De conformidad con lo que establecen los artículos 5 y 6 de la Ley

General de Sociedades Mercantiles, las sociedades mercantiles constituidas de cualquiera de las formas anteriormente citadas, se regirán con base en lo establecido en sus estatutos sociales.

Artículo 5o.- Las sociedades se constituirán ante notario y en la misma forma se harán constar con sus modificaciones. El notario no autorizará la escritura cuando los estatutos o sus modificaciones contravengan lo dispuesto por esta ley.

Artículo 6o.- La escritura constitutiva de una sociedad deberá contener:

I.- Los nombres, nacionalidad y domicilio de las personas físicas o morales que constituyan la sociedad;

II.- El objeto de la sociedad;

III.- Su razón social o denominación;

IV.- Su duración;

V.- El importe del capital social;

VI.- La expresión de lo que cada socio aporte en dinero o en otros bienes; el valor atribuido a éstos y el criterio seguido para su valorización.

Cuando el capital sea variable, así se expresará indicándose el mínimo que se fije;

VII.- El domicilio de la sociedad;

VIII.- La manera conforme a la cual haya de administrarse la sociedad y las facultades de los administradores;

IX.- El nombramiento de los administradores y la designación de los que han de llevar la firma social;

X.- La manera de hacer la distribución de las utilidades y pérdidas entre los miembros de la sociedad;

XI.- El importe del fondo de reserva;

XII.- Los casos en que la sociedad haya de disolverse anticipadamente, y

XIII.- Las bases para practicar la liquidación de la sociedad y el modo de proceder a la elección de los liquidadores, cuando no hayan sido designados anticipadamente.

Todos los requisitos a que se refiere este artículo y las demás reglas que se establezcan en la escritura sobre organización y funcionamiento de la sociedad constituirán los estatutos de la misma.

Por último, nos adentraremos un poco más en el estudio de la Sociedad Anónima de Capital Variable, ya que es la forma mediante la cual se constituyeron tres de los cuatro Grupos Aeroportuarios existentes (GAP, OMA y ASUR) .

La Sociedad Anónima de Capital Variable en la actualidad se ha convertido en la forma de sociedad mercantil de mayor trascendencia y uso en el mundo, pues es utilizada para satisfacer prácticamente toda la gama de empresas, en esencia la sociedad anónima es una sociedad de responsabilidad limitada toda vez que el socio tenedor de las acciones sólo se compromete frente a la sociedad a efectuar la aportación y a pagar el valor de la acción, por lo que podemos decir que éste no responde más allá de la cuantía de su aportación.

En resumen, la sociedad anónima de capital variable de siglas S.A. de C.V., es regulada por la Ley General de Sociedades Mercantiles, su capital se encuentra representado por acciones nominativas, los socios solo se ven obligados al pago de sus acciones, ya sea en efectivo o en especie, su proceso de constitución se realiza de la siguiente manera:

- Se realiza una asamblea de accionistas para realizar un proyecto de estatutos.
- Se pide la autorización correspondiente a la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Se realiza la protocolización ante Notario Público.
- Se realiza la inscripción correspondiente en el registro Público de Comercio.

Establece la ley que para su constitución deberá tener como un mínimo fijo de capital social 50 mil pesos, dos socios 2 cuando menos y máximo ilimitado. Sus órganos sociales y de vigilancia serán conforme lo establece la ley: la Asamblea General de Accionistas, el Consejo de Administración o Administrador Único y el Comisario.⁵⁶

De conformidad con lo anterior, nos permitiremos hacer un breve estudio sobre cada uno de los estatutos sociales de los Grupos Aeroportuarios en mención:

Grupo Aeroportuario del Pacífico (GAP).

Consejo de Administración.

El Consejo de Administración es responsable del manejo de la Compañía. Conforme a los estatutos sociales de ésta, el Consejo de Administración debe integrarse por 11 miembros, de los cuales de conformidad con la legislación mexicana, el 25% de ellos deberán ser independientes.

Los estatutos sociales de la Compañía establecen que los tenedores de las acciones Serie BB tienen el derecho de elegir a cuatro miembros y sus suplentes del Consejo de Administración. Los consejeros restantes son elegidos por los tenedores de las acciones Serie B. En términos de los estatutos sociales, cada accionista o grupo de accionistas propietarios de al menos 10% del capital social en forma de acciones Serie B, tienen el derecho de elegir a un miembro propietario del Consejo de Administración.

El resto de los consejeros elegidos por los tenedores de la Serie B son electos por mayoría de votos de los tenedores de la Serie B que se encuentren presentes en la asamblea de accionistas (incluyendo a los accionistas que individualmente o como parte de un grupo eligieron a un consejero, en virtud de su participación del 10%).

⁵⁶ Artículo 89 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1934.

Conforme a los estatutos sociales del GAP, los tenedores de acciones Serie BB pueden nombrar y remover al Director General y al Director de Administración y Finanzas, al Director Técnico Operativo y al Director de la Administración Comercial. Vigilancia y Comités.

La vigilancia de la gestión, conducción y ejecución de los negocios de la Sociedad se encontrará a cargo del Consejo de Administración a través del Comité de Auditoría y del Auditor Externo de la Sociedad, cada uno en el ámbito de sus correspondientes competencias, según lo dispuesto en la Ley del Mercado de Valores, y en los estatutos sociales.

Comités.

Los estatutos sociales del GAP prevén la existencia de al menos cuatro comités para asistir al Consejo de Administración en la administración de los negocios de la Compañía: un Comité Operativo, un Comité de Auditoría, un Comité de Adquisiciones y un Comité de Nominaciones y Compensaciones.

Las funciones y facultades relativas a prácticas societarias que se prevén en la Ley del Mercado de Valores se llevan a cabo tanto por el Comité de Auditoría como por el Comité de Nominaciones y Compensaciones, ejerciendo cada órgano las funciones relativas a sus materias.

Comité Operativo.

El Comité Operativo, que actualmente tiene seis miembros propietarios y tres miembros suplentes, es responsable de elaborar y presentar ciertos planes y políticas relacionadas con los negocios, inversiones y administración.

Comité de Auditoría.

El Comité de Auditoría actualmente tiene tres miembros propietarios, es responsable de vigilar que el Consejo de Administración y los funcionarios de la

Compañía, así como los funcionarios de las subsidiarias del GAP, cumplan con los estatutos sociales, la ley aplicable y los lineamientos generales que deben prepararse en apego a los estatutos sociales. El Comité de Auditoría también es responsable de supervisar las operaciones que celebre la Compañía con personas relacionadas (en los términos de los estatutos de GAP), incluyendo a AMP y sus accionistas. Asimismo, este comité se encuentra facultado para llevar a cabo las funciones de prácticas societarias que atañan a su materia.

Comité de Adquisiciones.

El Comité de Adquisiciones, actualmente integrado por dos miembros propietarios y un miembro suplente, es responsable de asegurar el cumplimiento de las políticas de contratos y adquisiciones establecidas en los estatutos sociales.

Comité de Nominaciones y Compensaciones.

El Comité de Nominaciones y Compensaciones cuenta con dos miembros propietarios y un suplente, incluyen la propuesta, remoción y remuneración de candidatos para ser elegidos al Consejo de Administración y para su nombramiento como funcionarios ejecutivos. Los estatutos sociales establecen que una asamblea de accionistas determinará el número de miembros del Comité de Nominaciones y Compensaciones. Los accionistas de la Serie B y Serie BB, tendrán derecho de nombrar un miembro del Comité de Nominaciones y Compensaciones. Los otros miembros del Comité de Nominaciones y Compensaciones serán elegidos por los Consejeros electos conjuntamente por los accionistas Serie B y los accionistas Serie BB. Si dichos Consejeros no llegaren a un acuerdo, entonces los miembros faltantes serán designados por la mayoría de votos en una asamblea de accionistas. Los miembros de este comité desempeñan sus funciones por un plazo de un año. Este comité lleva a cabo funciones de prácticas societarias relativas a su materia, a efecto de dar cumplimiento con lo establecido en la Ley del Mercado de Valores.

Derechos de Voto y Asambleas de Accionistas.

Cada acción Serie B o Serie BB otorga a su tenedor el derecho a un voto en cualquier asamblea general de accionistas del GAP. Los titulares de las acciones Serie BB tienen derecho a elegir a cuatro miembros del Consejo de Administración y los tenedores de acciones Serie B tienen derecho a nombrar a los miembros restantes del Consejo de Administración.

En términos de la legislación mexicana y los estatutos sociales del GAP, se pueden celebrar tres tipos de asambleas de accionistas: ordinarias, extraordinarias y especiales. Las asambleas ordinarias de accionistas son las convocadas para discutir cualquier asunto no reservado a una asamblea extraordinaria de accionistas. Se debe convocar y celebrar una asamblea anual ordinaria de accionistas dentro de los primeros cuatro meses después del cierre de cada ejercicio fiscal para discutir, entre otros asuntos, el informe preparado por el Consejo de Administración respecto de los estados financieros consolidados, la designación de los miembros del Consejo de Administración y la determinación de sus remuneraciones y declaración de dividendos.

Las asambleas extraordinarias de accionistas son las convocadas para resolver cualquiera de los siguientes asuntos:

- Prórroga de la duración de la sociedad o disolución voluntaria;
- Aumento o disminución del capital mínimo fijo de la sociedad;
- Cambio en el objeto social o nacionalidad;
- Cualquier transformación, fusión o escisión de la sociedad;
- Cualquier amortización o emisión de acciones preferentes o bonos;
- La cancelación del registro de las acciones de GAP en el RNV o en cualquier bolsa de valores;
- Modificaciones a los estatutos sociales de la sociedad, y
- Cualquier otro asunto para el cual la legislación mexicana o los estatutos sociales específicamente requieran de una asamblea extraordinaria.

Las asambleas especiales de accionistas son aquellas en las que se reúnan para tratar cualquier asunto que afecte a una clase o serie de acciones en particular.

Las asambleas de accionistas deben celebrarse en el domicilio social del GAP, ubicado en la Ciudad de México. Las convocatorias para las asambleas de accionistas podrán ser hechas por el Consejo de Administración o por el Comité de Auditoría. Cualquier accionista o grupo de accionistas que detente al menos el 10% del capital social de la Compañía podrá solicitar que el Consejo de Administración o el Comité de Auditoría convoquen a una asamblea de accionistas para tratar asuntos indicados en la solicitud correspondiente. Si el Consejo de Administración o el comité de Auditoría no hacen la convocatoria dentro de los 15 días naturales siguientes a la recepción de la solicitud, el accionista o grupo de accionistas que representen al menos el 10% del capital social del GAP podrán requerir que la autoridad judicial la haga.

Las convocatorias para las asambleas de accionistas deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación en México con al menos quince días naturales de anticipación a la fecha de la asamblea. Cada convocatoria debe indicar el lugar, día y hora de la asamblea y los asuntos a tratar. Las convocatorias deberán estar firmadas por las personas que las hagan y las convocatorias hechas por el Consejo de Administración deberán estar firmadas por el Presidente, el Secretario o un delegado especial nombrado por el Consejo de Administración para este fin. Las asambleas de accionistas se considerarán válidas y podrán celebrarse sin necesidad de previa convocatoria, siempre y cuando todas las acciones representativas del capital social del GAP estén debidamente representadas.

Para asistir a cualquier asamblea de accionistas, los accionistas deberán:

- Estar inscritos en el libro de registro de acciones nominativas del GAP.
- Realizarse al menos 24 horas antes del inicio de la asamblea, además de exhibir: (a) una tarjeta de admisión expedida por el GAP para ese

propósito, y (b) una constancia de depósito de los certificados o títulos de acciones correspondientes de las acciones emitida por el Secretario o por una institución para el depósito de valores.

El registro de las acciones se cerrará tres días antes de la celebración de la asamblea. Los accionistas podrán estar representados en cualquier asamblea de accionistas por uno o más mandatarios quienes no podrán ser consejeros del GAP. La representación de los accionistas en las asambleas de accionistas podrán conferirse mediante poderes generales, poderes especiales o mediante carta poder otorgada ante dos testigos.

Quórum.

Las asambleas ordinarias que se celebren en virtud de primera convocatoria serán validas con la presencia de cuando menos el 50% de las acciones que representen el capital social del GAP. Las resoluciones de las asambleas ordinarias de accionistas serán validas cuando sean aprobadas por la mayoría de las acciones representadas en la asamblea. Las asambleas celebradas por segunda o posterior convocatoria serán válidas con cualquiera que sea el número de acciones representadas. Las resoluciones de las asambleas ordinarias de accionistas adoptadas de esta manera serán válidas cuando sean aprobadas por la mayoría de las acciones presentes en la asamblea.

Las asambleas extraordinarias de accionistas se consideran legalmente instaladas por virtud de primera convocatoria cuando al menos el 75% de las acciones que representan el capital social del GAP están presentes. Las resoluciones de las asambleas extraordinarias de accionistas serán validas si se toman por el voto favorable de las acciones que representen más del 50% del capital social del GAP.

No obstante lo anterior, las resoluciones de las asambleas extraordinarias de accionistas convocadas para tratar cualquiera de los asuntos listados a continuación, serán válidas si son aprobadas por el voto favorable de las

acciones que representan cuando menos el 75% del capital social de GAP:

- Cualquier reforma a los estatutos sociales que: 1) modifique o elimine las facultades de los comités del GAP, o 2) modifique o elimine los derechos de los accionistas minoritarios;
- Cualesquier actos que resulten en la revocación o cualquier cesión de derechos derivados de las Concesiones otorgadas por el Gobierno Federal a GAP o sus subsidiarias Concesionarias;
- La terminación del Contrato de Participación celebrado entre GAP y el Socio Estratégico;
- La cancelación de la inscripción de las acciones representativas del capital social del GAP en el RNV o en cualquier bolsa de valores;
- Cualquier fusión del GAP con sociedades cuyos negocios no están relacionados con el negocio del GAP o de sus subsidiarias Concesionarias, y
- Cualquier escisión o la disolución o liquidación del GAP.

Los estatutos sociales establecen un porcentaje de voto calificado en los siguientes asuntos:

- La modificación a las disposiciones de los estatutos sociales relativas a los límites de participación accionaria requiere el voto de los tenedores del 85% del capital social de la Compañía;
- La cancelación del registro de las acciones en el RNV requiere el voto favorable de los tenedores que representen el 95% del capital social de la Compañía; y
- La modificación de las disposiciones de los estatutos sociales relativas a la oferta pública de compra que requiere llevar a cabo el accionista que pretenda obtener el control del GAP, requiere el voto favorable del 85% de los tenedores del capital social de la Compañía.⁵⁷

Grupo Aeroportuario Centro-Norte (OMA).

⁵⁷ <http://www.aeropuertosgap.com.mx/> pagina web gap

Consejo de Administración.

La administración de la Compañía estará encomendada a un Consejo de Administración, conforme a los estatutos de la Compañía, el Consejo de Administración estará conformado en todo momento por un número impar de Consejeros determinado en Asamblea General Ordinaria de Accionistas, debiendo ser integrado por al menos 11 miembros, al igual que el Grupo Aeroportuario anterior, cada uno de los cuales es elegido en la Asamblea Anual de Accionistas, y al menos el 25% deberá tener el carácter de independiente en términos de lo previsto por el artículo 24 de la Ley del Mercado de Valores y las reglas de carácter general que expida la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) que podrá impugnar la determinación acerca del carácter de independiente de los Consejeros de la Compañía hecha por la Asamblea de Accionistas.

Funciones del Consejo de Administración.

Para el cumplimiento de las facultades del Consejo de Administración de la Compañía, éste tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

- Establecer las estrategias generales para la conducción del negocio;
- Aprobar el plan de negocios y el presupuesto de inversiones anuales de la Compañía y las sociedades que ésta controla;
- Aprobar las inversiones de capital fuera del presupuesto anual aprobado para cada ejercicio social;
- Proponer aumentos de capital social de la Compañía o de las subsidiarias;
- Aprobar el plan maestro de desarrollo quinquenal y cualquiera de sus modificaciones para cada uno de los aeropuertos que opera a ser presentado ante la SCT;

- El voto de las acciones de la Compañía en sus subsidiarias;
- La estructura administrativa de la Compañía y cualquiera de sus modificaciones;
- La elección del Director General de entre los candidatos propuestos por los Consejeros de la Serie “BB” y la aprobación de su compensación o remoción con causa;
- Cualquier transferencia por parte de la Compañía de acciones en sus subsidiarias;
- La delegación de facultades, el establecimiento de nuevos comités o la modificación de las facultades de los comités existentes;
- La designación de los miembros del Comité con funciones de Prácticas Societarias y de Auditoria; en el entendido de que por lo menos uno de sus miembros deberá ser designado de entre los propuestos por los consejeros nombrados por los accionistas de la Serie “BB”;
- Aprobación y presentación de propuestas a la Asamblea de Accionistas de la Compañía respecto de (a) la política de dividendos y (b) la aplicación de utilidades;
- En ciertos casos, designación de consejeros provisionales, sin intervención de la Asamblea de Accionistas;
- Aprobación de las ofertas públicas de adquisición; entre otros.

De conformidad con los estatutos sociales, las resoluciones del Consejo de Administración con respecto a los asuntos listados anteriormente, serán válidas únicamente si son aprobados por los miembros del Consejo de

Administración designados por los tenedores de las acciones Serie “BB”. El Consejo de Administración de la Compañía se reúne por lo menos 4 veces al año.

Derechos de Voto y Asambleas de Accionistas.

De conformidad con los estatutos sociales de la Compañía, las acciones representativas de su capital social tienen las siguientes características:

- Acciones Serie “B”. Actualmente, las acciones Serie “B” representan el 85.3% del capital social de la Compañía. Las acciones Serie “B” pueden ser adquiridas por personas físicas o morales mexicanas o extranjeras.
- Acciones Serie “BB”. Actualmente, las acciones Serie “BB” representan el 14.7% del capital social de la Compañía. Las acciones Serie “BB”, que están emitidas con fundamento en lo dispuesto por el artículo 112 de la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM), pueden ser adquiridas por personas físicas o morales, mexicanas o extranjeras.

De conformidad con la Ley de Aeropuertos y la Ley de Inversión Extranjera, los inversionistas extranjeros no podrán ser titulares, directa o indirectamente, de más del 49% de las acciones representativas del capital social de un concesionario aeroportuario, a menos que se obtenga autorización de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera, como ya lo hemos expresado a lo largo de este trabajo.

El artículo 112 de la LGSM señala que cada acción Serie “B” y Serie “BB” confiere a su tenedor el derecho a un voto en las Asambleas Generales de Accionistas. Los tenedores de las acciones Serie “BB” tienen derecho a designar a tres miembros del Consejo de Administración.

Los estatutos sociales de la Compañía disponen que las Asambleas de Accionistas pueden ser ordinarias, extraordinarias y especiales. Son Asambleas Ordinarias las que se reúnen para tratar cualquier asunto que no

esté reservado expresamente para la Asamblea Extraordinaria. Las Asambleas Ordinarias se celebrarán cuando menos una vez al año, dentro de los cuatro meses siguientes al cierre de cada ejercicio social, para aprobar, entre otras cuestiones, el informe del Consejo de Administración con respecto a los estados financieros, la designación o ratificación de los miembros del Consejo de Administración, el decreto de dividendos y la determinación de los emolumentos de los consejeros. De conformidad con la LMV, la Asamblea Ordinaria de accionistas deberá ocuparse, además de los asuntos antes descritos, de aprobar cualquier operación que involucre el 20% o más de los activos consolidados de la Compañía, ya sea en un mismo acto o en una serie de actos sucesivos, dentro de un mismo ejercicio.

Son Asambleas Extraordinarias las que se reúnen para considerar cualquiera de los asuntos señalados para este tipo de asambleas en términos idénticos a los indicados en el apartado del GAP.

Son Asambleas Especiales de Accionistas las que reúnen a los accionistas de una determinada serie para considerar cualquier asunto que afecte a dicha clase o serie de acciones.

Las Asambleas de Accionistas deberán celebrarse en el domicilio social, que en el caso de la Compañía es la Ciudad de México. Las convocatorias para las Asambleas de Accionistas deberán ser hechas por el Presidente del Consejo de Administración, el Secretario, cualesquiera dos consejeros, el Comité con funciones de Auditoría y de Prácticas Societarias. Cualquier accionista o grupo de accionistas que represente cuando menos el 10% del capital social de la Compañía tendrá derecho de solicitar al Presidente del Consejo de Administración, al Comité con funciones de Auditoría y de Prácticas Societarias, que convoque una Asamblea de Accionistas para tratar los asuntos indicados en su solicitud. En el supuesto de que el Presidente del Consejo de Administración, el Comité con funciones de Auditoría y de Prácticas Societarias no convoque dicha Asamblea dentro de los 15 días naturales siguientes a la recepción de dicha solicitud, el accionista o grupo de accionistas que represente cuando menos el 10% del capital social de la Compañía podrá

solicitar que dicha convocatoria sea hecha por un juez competente.

Las convocatorias para las Asambleas de Accionistas deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación o en un diario de circulación nacional con cuando menos 15 días naturales de anticipación a la fecha establecida para la Asamblea, al igual que en el GAP. Las convocatorias indicarán el lugar, día y hora de la Asamblea, contendrán el orden del día con la mención de los asuntos a tratar de la misma y deberán ser firmadas por la persona o personas que las hagan, en el concepto de que las hiciese el Consejo de Administración o el Comité con funciones de auditoría y de prácticas societarias, deberá ser con la firma del Presidente del Consejo de Administración o del Secretario de dicho órgano, ó un delegado especial asignado por el Consejo de Administración, o el Comité con funciones de auditoría y de prácticas societarias para tal efecto. Las Asambleas de Accionistas podrán celebrarse sin necesidad de convocatoria previa, si todas las acciones en circulación representativas del capital social de la Compañía se encuentran representadas en la Asamblea.

Para poder ser admitidos en las Asambleas, los accionistas deberán presentar los mismos documentos que se establecen en los estatutos sociales de GAP.

Quórum

Al igual que en otras secciones, el presente Grupo Aeroportuario establece los mismos puntos referentes al quórum en sus estatutos sociales que en los del GAP.⁵⁸

Grupo Aeroportuario del Sureste (ASUR).

Consejo de Administración.

⁵⁸ <http://www.oma.aero/es/> pagina web oma

Sus estatutos sociales establecen que el consejo de administración estará conformado por el número impar de miembros que determine la Asamblea de Accionistas, el cual no puede ser inferior a 7 (siete) y estará sujeto a los máximos establecidos por la Ley del Mercado de Valores.

Todo accionista o grupo de accionistas de la serie "B" que sea propietario de un 10% (diez por ciento) del capital social, podrá designar, en términos del Artículo 144 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, un miembro del Consejo de Administración. Los accionistas de la serie "BB" tendrán derecho a designar a 2 (dos) miembros y sus respectivos suplentes. Los candidatos para ser designados miembros del consejo de administración que corresponde designar a los accionistas de la Serie B, son propuestos a la asamblea de accionistas por el Comité de Nominaciones y Compensaciones. Todos los consejeros se eligen por simple mayoría de votos en la asamblea de accionistas. Los estatutos sociales no imponen un retiro forzoso de los consejeros por cumplir una cierta edad. El monto de las remuneraciones que se paga a los miembros del consejo y demás órganos administrativos de ASUR, es sometido a la aprobación de la asamblea de accionistas por el Comité de Nominaciones y Compensaciones.

Facultades del Consejo de Administración.

Las facultades del Consejo incluyen, sin limitación, la facultad para:

- Participar en las decisiones de planeación estratégica.
- Autorizar cambios en las políticas respecto a la estructura financiera, productos, desarrollo del mercado y organización.
- Supervisar el cumplimiento con las prácticas corporativas generales, los estatutos sociales y los derechos de minoría allí establecidos.
- Convocar a asambleas de accionistas y llevar a cabo sus resoluciones.

- Crear comités especiales y otorgarles poderes y facultades que considere adecuadas, considerando que dichos comités no tendrán la autoridad que por ley o en términos de los estatutos sociales está expresamente reservada a los accionistas o el Consejo de Administración.
- Determinar la manera en que la sociedad votará sus acciones en las asambleas de accionistas de las subsidiarias concesionarias.
- Nombrar: al director general de entre los candidatos propuestos por los miembros del Consejo de Administración de los accionistas de la Serie “BB”; y a los funcionarios determinados por el consejo de administración distintos de los cuya designación se encuentra reservada para los directores de la Serie “BB” o el Comité Operativo; y
- Aprobar, con base en la propuesta del Comité Operativo: el presupuesto anual de ASUR y el de sus subsidiarias concesionarias; y el programa maestro de desarrollo y cualesquiera modificaciones para cada uno de los aeropuertos a ser presentado a la SCT.

Las sesiones del Consejo de Administración serán válidamente instaladas y celebradas con la presencia de la mayoría de sus miembros. Las resoluciones de dichas reuniones serán válidas si son aprobadas por la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, a menos que los estatutos sociales requieran un número mayor. El presidente tendrá voto de calidad en caso de empate.

Las resoluciones de las sesiones del Consejo de Administración respecto de cualquiera de los siguientes asuntos serán válidas si son aprobadas por los miembros del Consejo de Administración designados por los accionistas de la Serie BB:

- Aprobación de los estados financieros y presentación a las asambleas de accionistas;
- Aprobación del programa maestro de desarrollo quinquenal de los

aeropuertos operados por las subsidiarias;

- Aprobación del plan de negocios y presupuesto de inversiones anuales;
- Aprobación de inversiones de capital fuera del presupuesto anual aprobado para cada ejercicio social;
- Aprobación de la disposición de activos de la Sociedad o sus subsidiarias;
- Determinar la manera en que la Sociedad votará sus acciones en las asambleas de accionistas de sus subsidiarias, considerando la propuesta del Comité Operativo;
- Proponer aumentos de capital social o de las subsidiarias concesionarias;
- Adquisición y enajenación de acciones representativas del capital social de sociedades. Se exceptúa de lo anterior la adquisición de acciones y/o valores emitidos por sociedades de inversión, y la adquisición de valores a través de sociedades de inversión;
- Aprobación y modificación de la estructura administrativa del grupo al que pertenece;
- Establecimiento de nuevos comités y delegación de facultades a los mismos, o modificación a las facultades de comités existentes;
- Aprobación de la política de dividendos y la aplicación de las utilidades de la compañía y su presentación a la asamblea de accionistas; y
- Nombramiento del director general de entre los candidatos propuestos por los miembros del consejo de administración nombrados por los accionistas de la Serie "BB".

Facultades de los Consejeros de la Serie BB.

Los Consejeros de la Serie BB están autorizados para:

- Presentación al Consejo de Administración de él o los nombres de los candidatos a ser designados como Director General de la Sociedad;
- Destitución del Director General de la Sociedad;
- Designación y destitución de la mitad de los funcionarios ejecutivos;
- Designación de 2 (dos) de los miembros del Comité Operativo y sus suplentes y cuando menos un miembro del Comité de Adquisiciones y Contratos y sus suplentes; y
- Determinación sobre la conformación del Comité Operativo.

Todas las acciones ordinarias confieren iguales derechos y obligaciones a los tenedores de cada serie de acciones. Las acciones Serie BB tienen los derechos de voto y otros derechos que se describen más adelante.

- Acciones Serie B. Las acciones Serie B actualmente representan el 92.35% del capital social. Las acciones Serie B pueden ser adquiridas por personas físicas y morales, nacionales o extranjeras.
- Acciones Serie BB. Las acciones Serie BB actualmente representan el 7.65 % del capital social. Las acciones Serie BB pueden ser adquiridas por personas físicas y morales, nacionales o extranjeras.

En términos de la ley como ya ha sido señalado en los anteriores Grupos Aeroportuarios, los extranjeros no pueden poseer directa o indirectamente más del 49% del capital social de un concesionario de aeropuertos, salvo que se obtenga una autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Este grupo aeroportuario obtuvo tal autorización en 1999, por lo cual las citadas restricciones no se aplican a sus acciones Serie B o Serie BB.

Derechos de Voto y Asambleas de Accionistas.

Cada acción Serie B y Serie BB otorga a su tenedor un voto en cualquier asamblea general de accionistas de ASUR. Los titulares de las acciones de la Serie BB tienen derecho a elegir a dos miembros del Consejo de Administración y los tenedores de acciones de la Serie B tienen derecho a nombrar a los miembros restantes del Consejo de Administración.

En términos de la legislación mexicana y de los estatutos sociales, existen tres tipos de asambleas de accionistas como ya se ha explicado con antelación: ordinarias, extraordinarias y especiales. Las cuales tienen las mismas características que las propias de los Grupos anteriores, por lo que consideramos innecesario repetirlas.

Quórum.

Respecto a este punto, al tener las mismas particularidades que en los casos anteriores, consideramos redundante volver a describir sus particularidades.⁵⁹

3.2 Régimen jurídico de los aeropuertos administrados directamente por el Estado.

Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) es un organismo descentralizado del Gobierno Federal, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, como ya se ha señalado en el presente trabajo, a través de dicha paraestatal el Estado mexicano administra actualmente 18 aeropuertos a lo largo del territorio

⁵⁹ <http://www.asur.com.mx/asur/index.asp> pagina web ASUR.

nacional, además de tener a su cargo, por medio del mismo organismo, el suministro de combustible para aeronaves a través de 59 estaciones de combustible y 2 puntos de suministro.

Los aeropuertos administrados en la actualidad por ASA son los siguientes:

1. Aeropuerto Internacional de Ciudad Obregón (CEN).
2. Aeropuerto Internacional de Ciudad Victoria (CVM).
3. Aeropuerto Nacional de Colima (CLQ).
4. Aeropuerto Internacional de Guaymas (GYM).
5. Aeropuerto Internacional de Loreto (LTO).
6. Aeropuerto Internacional de Matamoros (MAM).
7. Aeropuerto Internacional de Nogales (NOG) .
8. Aeropuerto Internacional de Nuevo Laredo (NLD).
9. Aeropuerto Nacional de Tamuín (TSL).
10. Aeropuerto Internacional de Tepic (TPQ).
11. Aeropuerto Internacional de Campeche (CPE).
12. Aeropuerto Internacional de Chetumal (CTM).
13. Aeropuerto Internacional de Ciudad del Carmen (CME).
14. Aeropuerto Internacional de Palenque (PQM).

15. Aeropuerto Nacional de Poza Rica (PAZ).

16. Aeropuerto Internacional de Puerto Escondido (PXM).

17. Aeropuerto Nacional de Tehuacán (TCN).

18. Aeropuerto Nacional de Uruapan (UPN).

ASA, como ya se ha dicho, fue creado por decreto del Presidente Gustavo Díaz Ordaz el 12 de junio de 1965, dicho organismo descentralizado surgió por la necesidad de atender los servicios aeroportuarios, ya que éstos por su naturaleza, requieren de elementos especializados para realizarse, además, al momento de la constitución de ASA, las terminales aéreas en general se encontraban en condiciones precarias, producto de la insuficiencia de recursos destinados a éstas, es por ello que se da la creación del organismo en cuestión, al cual se le confían las actividades aeroportuarias y se le asignan una serie de atribuciones que posteriormente mediante el Decreto presidencial de fecha 20 de agosto del 2002, serán replanteadas, pero no solo las del propio organismo, si no las del Estado en general, pues al momento de la realización de este Decreto, en México al igual en diversos países, los entes estatales se redujeron, impactando dichas medidas a ASA, mermando sus facultades, patrimonio y estructura.

En la actualidad, ASA tras la modificación de su decreto de creación y gracias a las nuevas facultades que se le atribuyeron, decidió agruparse en tres ámbitos de acción en el quehacer aeroportuario:

- ASA operaciones: cuya función es impulsar programas de servicio para la planeación, organización, ejecución y supervisión de acciones en materia aeroportuaria, las cuales van desde mantenimiento de áreas operacionales, seguridad aeroportuaria y operacional hasta la ampliación de edificios y de infraestructura, entre otros aspectos.

- ASA combustibles: sector que resultó de la facultad única y exclusiva de la paraestatal, respecto al combustible señalada en párrafos anteriores, dicha unidad permite garantizar la calidad de los servicios de suministro y comercialización, bajo un esquema de rentabilidad, eficiencia y seguridad.
- ASA consultoría: es una unidad de negocios que cuenta con el capital humano y la experiencia para ofrecer asesoría en el desarrollo de estudios y proyectos en materia de planeación, protección ambiental y desarrollo tecnológico aeroportuario.

Con relación a la vida interna de ASA, organización, funcionamiento y control, en un principio dicha paraestatal se encontraba sujeta a las disposiciones de la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Posteriormente, a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1970) y después a la Ley Federal de Entidades Paraestatales (1986). A partir de la entrada en vigencia de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público el 31 de diciembre de 1976, todas las actividades de programación, presupuesto, control y evaluación del gasto de ASA, estuvo a cargo de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto.

A partir de 1980, con la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios, la responsabilidad pecuniaria, administrativa y penal de los empleados y funcionarios de ASA, en cuanto a dar vista al Ministerio Público Federal como único órgano público competente para ejercitar la acción penal en nuestro país, quedó regulada en este ordenamiento legal. Posteriormente, dicha regulación se encontró normada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual fue creada a partir de diciembre de 1982. Con la instauración de dicho ordenamiento jurídico vino aparejada la creación de la denominada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. En la actualidad dicha institución es conocida como Secretaría

de la Función Pública, y el ordenamiento legal que la regula es la denominada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual entró en vigor el 1 de enero de 2005.

Asimismo, en la actualidad ASA se encuentra regulada bajo los siguientes ordenamientos jurídicos, los cuales tienen influencia en el actuar del organismo respecto a la administración, operación, planeación, construcción, entre otras facultades y deberes respecto a los aeropuertos a su cargo:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- Ley de Aeropuertos.
- Reglamento de la Ley de Aeropuertos.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De conformidad con la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se establece que además de regirse este organismo por las leyes antes mencionadas, se regirá de conformidad a lo establecido en su estatuto orgánico. Sobre lo anterior, resulta interesante lo dispuesto por el artículo 15 de la citada ley federal:

ARTICULO 15.- En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

- 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.

El estatuto Orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados.

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.

Amén de lo expuesto, consideramos que es necesario analizar la organización de los aeropuertos a cargo de ASA, de conformidad con el estatuto orgánico de éste, ya que con base en él serán regulados.

El Estatuto Orgánico de ASA fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de octubre de 2004, de conformidad con el artículo 1 de éste, la paraestatal tiene como *“objeto regular la organización y funcionamiento del organismo descentralizado del Gobierno Federal Mexicano, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, constituido en términos del Decreto del Ejecutivo Federal por el que se abroga el similar que creó el organismo público descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 2002.”*

Como ya lo hemos establecido, el organismo se regirá por este Estatuto,

sin embargo, para lo no previsto en él, se sujetará a lo dispuesto en la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento, así como en el Decreto de Creación y en las demás disposiciones que resulten aplicables.

La organización de la paraestatal se llevará a cabo de conformidad con lo que establece el artículo 8 de su Estatuto Orgánico, que establece:

Artículo 8o.- La adscripción de las unidades administrativas, será de acuerdo a lo siguiente:

I. Dirección General

A. Coordinación Institucional

- i. Gerencia de Política Institucional
- ii. Gerencia de Relaciones Interinstitucionales
- ii. Gerencia de Proyectos Especiales

B. Coordinación de las Unidades de Negocios

1. Dirección de Consultoría y Desarrollo de Negocios

a) Subdirección de Estudios Básicos y Consultoría

- i. Gerencia de Apoyo al Seguimiento de Proyectos
- ii. Gerencia de Estudios y Proyectos Técnicos
- iii. Gerencia de Estudios Económico-Financieros y Planes de Negocios.

iv. Gerencia de Protección Ambiental

b) Subdirección de Desarrollo y Coordinación de Negocios

- i. Gerencia de Investigación y Análisis
- ii. Gerencia de Promoción de Nuevos Proyectos
- iii. Gerencia de Administración de Proyectos

2. Dirección de Operaciones

a) Subdirección de Infraestructura Aeroportuaria

- i. Gerencia de Operaciones y Servicios
- ii. Gerencia de Seguridad
- iii. Gerencia de Mantenimiento
- iv. Gerencia de Regulación Técnica
- v. Gerencia de Supervisión de Servicios

- b) Subdirección de Proyectos, Construcción y Conservación
 - i. Gerencia de Proyectos
 - ii. Gerencia de Obras y Conservación
 - iii. Gerencia de Concursos y Contratos
- c) Subdirección de Desarrollo Tecnológico e Imagen Corporativa
 - i. Gerencia de Desarrollo de Productos
 - ii. Gerencia de Imagen y Promoción
- d) Administraciones Aeroportuarias

3. Dirección de Combustibles

- i. Gerencia de Desarrollo Operativo
- ii. Gerencia de Ingeniería
- iii. Gerencia de Control Operativo
- iv. Gerencia de Seguridad, Sistemas y Procesos
- v. Jefaturas de Estaciones de Combustibles

C. Coordinación de la Unidad de Servicios Corporativos

- i. Gerencia de Apoyo a la Mejora Continua

a) Subdirección de Administración

- i. Gerencia de Recursos Humanos
- ii. Gerencia de Capacitación y Desarrollo Administrativo
- iii. Gerencia de Adquisiciones y Servicios Generales

b) Subdirección de Finanzas

- i. Gerencia de Ingresos
- ii. Gerencia de Tesorería y Presupuesto
- iii. Gerencia de Contabilidad
- iv. Gerencia de Inversiones Estratégicas

c) Subdirección de Informática

- i. Gerencia de Infraestructura Tecnológica
- ii. Gerencia de Sistemas

D. Dirección de Asuntos Jurídicos

- i. Gerencia de lo Consultivo
- ii. Gerencia de lo Contencioso y Administrativo
- iii. Gerencia de lo Corporativo

E. Gerencia de Difusión e Información

Por otro lado, el artículo 6 del Estatuto establece que la administración de ASA estará a cargo del Consejo de Administración, y del Director General.

El artículo 11 del Estatuto establece que Consejo de Administración se integrará por once consejeros, los cuales tendrán voz y voto.

Dichos consejeros serán: el Secretario de Comunicaciones y Transportes quien tendrá el carácter de Presidente; los Secretarios de Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Salud y Turismo, así como los Directores Generales de Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM) y el de Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito (NAFIN).

Además establece que cada consejero propietario deberá nombrar a su respectivo suplente, quienes contarán con las mismas facultades de los consejeros propietarios, los cuales no podrán tener un nivel jerárquico inferior al de Director General o su equivalente.

También establece que en el caso de los suplentes de los Directores Generales de SENEAM y NAFIN, tendrán un nivel mínimo de Director de área.

Por otro lado, señala que el Director General asistirá a las sesiones del Consejo de Administración con voz, pero sin voto.

Adicionalmente, el Consejo de Administración tendrá un secretario y un prosecretario, no miembros del mismo, quienes sólo tendrán voz, pero no voto.

Respecto al tiempo que durarán los miembros del Consejo de Administración en su cargo, el Estatuto indica que este será indefinido, hasta que se designen a otras personas para sustituirlos.

Las funciones que tendrá el Consejo de Administración serán, de

conformidad al artículo 14 del ordenamiento en cuestión, las siguientes:

Artículo 14.- Corresponde ejercer al Consejo de Administración las facultades señaladas en la Ley de Entidades, su Reglamento y el Decreto, entre otras las siguientes:

I. Establecer en congruencia con el programa del sector Comunicaciones y Transportes, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse el Organismo, relativas a la realización de las acciones de administración, finanzas, comercialización, investigación y desarrollo tecnológico, operación, explotación, conservación y, en su caso, construcción de los aeropuertos a su cargo y de los servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales;

II. Aprobar los programas del Organismo y conocer su presupuesto aprobado, incluido en el Presupuesto de Egresos Anual de la Federación y, en su caso, sus modificaciones en los términos de la legislación aplicable;

III. Fijar y ajustar los precios y tarifas de bienes y servicios que produzca o preste el Organismo con excepción de los de aquéllos que se determinen por acuerdo del Ejecutivo Federal;

IV. Aprobar la concertación de préstamos para el financiamiento del Organismo con créditos internos y externos, observando los lineamientos que al respecto dicten las autoridades competentes;

V. Expedir las normas para que cuando fuere necesario, el Director General pueda disponer de activos fijos del Organismo que no correspondan a las operaciones propias de su objeto;

VI. Aprobar anualmente, previo informe de los Comisarios y dictamen de los Auditores Externos, los estados financieros del Organismo y autorizar su publicación;

VII. Aprobar de acuerdo con las leyes aplicables, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar el Organismo con terceros en materia de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestaciones de servicios relacionados con bienes muebles;

- VIII. Aprobar la estructura básica de la organización del Organismo y el Estatuto Orgánico y, en su caso, sus modificaciones;
- IX. Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, los convenios de fusión con otras entidades;
- X. Autorizar la creación de Comités de Apoyo, los cuales tendrán las atribuciones que les señalen y cuyas recomendaciones deberá ratificar, en su caso;
- XI. Nombrar y remover, a propuesta del Director General, a los servidores públicos del Organismo que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél, aprobar la fijación de sus sueldos y prestaciones y concederles licencias;
- XII. Nombrar y remover a propuesta de su Presidente, entre personas ajenas al Organismo, al Secretario, quien no podrá ser miembro del mismo; así como ratificar la designación o remoción que haga el Director General del Prosecretario;
- XIII. Proponer, en los casos de excedentes económicos del Organismo, la constitución de reservas y su aplicación, para su determinación por el Ejecutivo Federal a través de la SHCP;
- XIV. Establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que el Organismo requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles que la Ley General de Bienes Nacionales, considere, como del dominio público de la Federación;
- XV. Analizar y aprobar, en su caso, los informes periódicos que rinda el Director General, con la intervención que corresponda a los Comisarios;
- XVI. Acordar con sujeción a las disposiciones legales relativas, los donativos o pagos extraordinarios y verificar que los mismos se apliquen precisamente a los fines señalados en las instrucciones de la Secretaría;
- XVII. Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor del Organismo, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando a la SHCP por

conducto de la Secretaría;

XVIII. Conocer a través del informe del Director General, de la realización de todas las operaciones relevantes que sean inherentes al objeto del Organismo;

XIX. Tratándose de la designación del Director General, participar, en su caso, en los términos del artículo 10 del Decreto;

XX. Controlar la forma en que los objetivos sean alcanzados y la manera en que las estrategias básicas sean conducidas; atender los informes que en materia de control y auditoría le sean turnados, y vigilar la implantación de las medidas correctivas a que hubiere lugar;

XXI. Ejercer las atribuciones previstas en el artículo 20 del Reglamento, respecto a remuneraciones, estímulos y medidas correctivas;

XXII. Aprobar el proyecto anual del presupuesto que le presente el Director General, elaborado de acuerdo a las asignaciones de gasto de financiamiento dictadas por la SHCP;

XXIII. Autorizar al Director General a intervenir en las sociedades mercantiles y alianzas, en las que el Organismo participe;

XXIV. Autorizar la constitución o participación en el capital y/o patrimonio de empresas públicas y/o privadas, fórmulas de alianza estratégica, de asociación y colaboración, nacionales e internacionales, y

XXV. Las demás que sean propias y necesarias para el desarrollo de las funciones y atribuciones que le están encomendadas.

Para celebrar sesiones del Consejo de Administración, la convocatoria deberá ser autorizada por el Director General, además de ir acompañada del orden del día y de la documentación correspondiente, documentos que deberán ser enviados por el Secretario o por el Prosecretario, estos deberán ser recibidos por los miembros del Consejo de Administración y Comisarios Públicos, con una anticipación no menor de cinco días hábiles, en caso de no ser celebrada la sesión en la fecha establecida, ésta se deberá celebrar entre los cinco y quince días hábiles siguientes. Por otro lado, el Consejo de Administración funcionará válidamente cuando en la sesión se encuentren

presentes por lo menos seis de sus miembros, y que se encuentre entre ellos el presidente.

Con relación al Director General, éste será designado por el Presidente de la República o, a indicación de éste, a través del Secretario de Comunicaciones y Transportes, por el Consejo de Administración, la facultades del Director General se encuentran establecidas en el artículo 23 del invocado ordenamiento, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

- Administrar y representar legalmente al Organismo, ejercer las facultades que le otorga el artículo 22 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales;⁶⁰
- Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como los presupuestos del Organismo y presentarlos para su aprobación al Consejo de Administración;
- Coordinar la modernización de los aeropuertos de la Red ASA y Estaciones de Combustibles, a través de la ejecución de planes de

⁶⁰ **ARTICULO 22.-** Los directores generales de los organismos descentralizados, en lo tocante a su representación legal, sin perjuicio de las facultades que se les otorguen en otras leyes, ordenamientos o estatutos, estarán facultados expresamente para:

- I.** Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto;
- II.** Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, y pleitos y cobranzas, aún de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta Ley, la ley o decreto de creación y el estatuto orgánico;
- III.** Emitir, avalar y negociar títulos de crédito;
- IV.** Formular querellas y otorgar perdón;
- V.** Ejercitar y desistirse de acciones judiciales inclusive del juicio de amparo;
- VI.** Comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones;
- VII.** Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el Director General. Los poderes generales para surtir efectos frente a terceros deberán inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados; y
- VIII.** Sustituir y revocar poderes generales o especiales.

Los directores generales ejercerán las facultades a que se refieren las fracciones II, III, VI y VII bajo su responsabilidad y dentro de las limitaciones que señale el estatuto orgánico que autorice el Órgano o Junta de Gobierno.

conservación, remodelación, ampliación y construcción de nuevos aeropuertos en congruencia con la normatividad aplicable que permitan la apertura a la inversión público-privada y constituir o participar en empresas nacionales e internacionales vinculadas con su objeto;

- Ejecutar los acuerdos que dicte el Consejo de Administración;
- Elaborar con los Gobiernos de los Estados, en su caso, programas de desarrollo integral aeroportuario regional, en congruencia con los planes y programas de desarrollo urbano vigentes;
- Someter al Consejo el proyecto del Estatuto Orgánico y, en su caso, sus modificaciones, y disponer, luego de aprobados, la publicación en el Diario Oficial de la Federación; entre otras.

3.3 Régimen Jurídico de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Como lo hemos expresado durante el desarrollo de la presente investigación, dentro del marco legal relacionado con la importante admisión a la participación de la iniciativa privada en el SAM, en atención a lo referente a las necesidades de infraestructura y del desarrollo del sector aeroportuario, la Ley de Aeropuertos fomenta aquella mediante la figura de las concesiones, figura jurídica que fue analizada en el capítulo II, dichas concesiones como se expresa en el artículo 14 de la Ley de Aeropuertos, ya citado en anteriores capítulos, serán otorgadas por la SCT, sin sujetarse a licitación pública, 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.

Pero para poder lograr una mejor comprensión de este supuesto, es necesario establecer primeramente, según nuestro marco legal, que es una empresa de participación estatal mayoritaria. Los artículos 45 y 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expresan textualmente:

Artículo 45.- Son organismos descentralizados 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.

Artículo 46.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Amén de lo anterior, podemos deducir que se está frente al caso del artículo 14 de la Ley de Aeropuertos, cuando el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, sean propietarios de más del 50% del capital social de alguna Sociedad mercantil formada para cualquiera de los propósitos señalados en el mismo.

De conformidad con lo anterior, en la actualidad dentro del Sistema Aeroportuario Mexicano, se cuenta con 5 aeropuertos que operan de acuerdo a las características mencionadas, toda vez que se les otorgó a cada uno un título de concesión para administrar, operar, explotar y en su caso construir un aeródromo civil. Dichos aeropuertos son:

1. Aeropuerto Intercontinental de Querétaro.
2. Aeropuerto Internacional Ángel Albino Corzo (Chiapas).
3. Aeropuerto Internacional de Toluca.
4. Aeropuerto Internacional de Puebla “Hermanos Serdán”.
5. Aeropuerto Internacional de Cuernavaca.

Estos aeropuertos se encuentran regulados primeramente, bajo las leyes Federales y sus Reglamentos respectivos, entre las que se encuentran:

- Ley de Aeropuertos.
- Ley de Aviación Civil.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal (correspondiente)⁶¹.

⁶¹ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Querétaro de Arteaga, publicada en el periódico oficial el 26 de diciembre de 1991.

- Ley General de Sociedades Mercantiles.⁶²
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Código Civil Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.

Posteriormente se sujetan a las legislaciones de sus estados correspondientes entre las que se localizan:

- Ley Orgánica de la Administración Pública (de cada estado en cuestión).
- Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios (de cada estado)
- Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre otras.

Además de regularse interiormente mediante:

- Estatutos Sociales.

Es necesario destacar en este punto de la presente investigación, que a cuatro de los aeropuertos anteriormente señalados, específicamente:

- Aeropuerto Internacional de Toluca.
- Aeropuerto Internacional de Puebla “Hermanos Serdán”.
- Aeropuerto Internacional de Cuernavaca.
- Aeropuerto Intercontinental de Querétaro.

Se les otorgó el título de concesión, toda vez que fueron considerados como

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas, publicada en el periódico oficial el 8 de diciembre de 2000.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, el jueves 17 de septiembre de 1981.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, publicada en el periódico oficial del estado el 1 de febrero de 1981.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, publicada en el periódico oficial el 29 de septiembre de 2000.

⁶² Es menester señalar que dicha Ley será aplicada solo como norma supletoria de conformidad con lo dispuesto de manera expresa en el estatuto correspondiente a cada Aeropuerto.

alternativas para la realización del proyecto denominado “Sistema Metropolitano de Aeropuertos”, plan que se puso en marcha por el Gobierno Federal en mayo de 2003 y que consistía en sustituir el fallo de la construcción del nuevo aeropuerto de Texcoco.

A fin de solucionar la creciente demanda de los servicios aeroportuarios del centro del país y así ofrecer a los usuarios mejor calidad y atención, se optó por crear un sistema similar a los implementados en algunas de las zonas metropolitanas más importantes del mundo, como lo son Nueva York, Londres, Tokio y París.

Este sistema consiste en mantener el aeropuerto principal (Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México, AICM) y aprovechar al máximo la infraestructura aeroportuaria ya instalada y ampliar y modernizar aquella hasta donde las posibilidades lo permitan, además de contemplar la idea de crear el Sistema Metropolitano de Aeropuertos (SMA), proyecto que surgiría con la intención de distribuir su capacidad, para lo cual se desconcentraría las operaciones distribuyéndolas en las terminales aéreas más cercanas: Toluca, Puebla, Querétaro y Cuernavaca.

De conformidad con lo anterior, detallaremos a continuación un poco más acerca de las características más importantes de de los integrantes del SMA.

Aeropuerto Intercontinental de Querétaro.

Conformación accionaria:

51% Estado de Querétaro.

49% ASA.

En septiembre de 2003 el gobierno de Querétaro y ASA constituyeron la sociedad mercantil de participación estatal mayoritaria denominada Aeropuerto Intercontinental de Querétaro, S.A. de C.V., con la finalidad de construir, administrar, y operar la terminal aérea, así como prestar servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales para su explotación, por sí o

por conducto de terceras personas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Aeropuertos y su Reglamento.⁶³

La construcción dio inicio en julio de 2002, a cargo del gobierno del estado y bajo la supervisión y estrecha colaboración de ASA. Inició operaciones el 28 de noviembre de 2004 y fue inaugurado por el Ejecutivo el 10 de diciembre del mismo año.⁶⁴

Aeropuerto Internacional Ángel Albino Corzo.

Conformación accionaria:

51% Estado de Chiapas.

49% ASA.

⁶³ Artículo 48 de la Ley de Aeropuertos:

Para efectos de su regulación, los servicios en los aeródromos civiles se clasifican en:

I. Servicios aeroportuarios: los que le corresponde prestar originariamente al concesionario o permisionario, de acuerdo con la clasificación del aeródromo civil, y que pueden proporcionarse directamente o a través de terceros que designe y contrate. Estos servicios incluyen los correspondientes al uso de pistas, calles de rodaje, plataformas, ayudas visuales, iluminación, edificios terminales de pasajeros y carga, abordadores mecánicos; así como los que se refieren a la seguridad y vigilancia del aeródromo civil; y a la extinción de incendios y rescate, entre otros;

II. Servicios complementarios: los 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. Estos servicios incluyen, entre otros, los de rampa, tráfico, suministro de combustible a las aeronaves, avituallamiento, almacenamiento de carga y guarda, mantenimiento y reparación de aeronaves.

Para la prestación de estos servicios deberá suscribirse contrato con el concesionario o permisionario del aeródromo civil de que se trate, y

III. Servicios comerciales: los que se refieren a la venta de diversos productos y servicios a los usuarios del aeródromo civil y que no son esenciales para la operación del mismo, ni de las aeronaves. Estos servicios pueden ser prestados directamente por el concesionario o permisionario, o por terceros que con él contraten el arrendamiento de áreas para comercios, restaurantes, arrendamiento de vehículos, publicidad, telégrafos, correo, casas de cambio, bancos y hoteles, entre otros.

⁶⁴ Cfr., ASA Aeropuertos para la competitividad y el desarrollo, Op. Cit., p.223

El primer aeropuerto propiamente dicho del estado de Chiapas data de 1968, año en que inician las operaciones en Terán, conforme se da la evolución de las aeronaves y los problemas de falta de espacios aéreos, fue necesario la construcción de un nuevo aeropuerto que pudiera adaptarse a este tipo de servicios, por lo que se construyó en un lugar denominado Llano San Juan, quedando así el de Terán a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional y convirtiéndose en la Base Aérea Militar Número 6.

Sin embargo, con el tiempo, el nuevo aeropuerto presentó problemas serios de visibilidad, dadas las condiciones climatológicas que imperan en el lugar, por lo que las líneas aéreas prefirieron regresar a operar en Terán a pesar de las dificultades orográficas que ocasionaban los espacios aéreos restringidos.

Por estas razones, las autoridades gubernamentales de la Federación y del estado, plantearon la necesidad de desarrollar un nuevo aeropuerto internacional que fuese congruente con los requerimientos de transportación aérea de la región. Se buscó al mejor sitio, destacándose el ubicado en el cañón de la depresión central de Chiapas, al sureste de Terán y del poblado de Suchiapa, dentro del municipio de Chiapa de Corzo.⁶⁵

Posteriormente, para la construcción, operación y administración del nuevo aeropuerto, se constituyó una sociedad entre el Gobierno Federal a través de ASA y el gobierno del estado de Chiapas, similar a la que hay con el gobierno de Querétaro, el 28 de noviembre de 2006 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgó la concesión del aeropuerto de Tuxtla Gutiérrez a la denominada Sociedad Operadora del Aeropuerto Internacional Ángel Albino Corzo, S.A. de C.V.

⁶⁵ Ibidem., p. 227

Aeropuerto Internacional de Toluca.

Conformación accionaria:

49% OHL (Obrascón Huarte Laín, S.A. grupo empresarial español, especializado en construcción, concesiones y medio ambiente).

25% ASA.

26% Gobierno del Estado de México.

A nueve kilómetros de la ciudad de Toluca, cercana a la Zona Metropolitana del Valle de México, se ubica el Aeropuerto Internacional de Toluca. El gobierno del Estado de México construyó las primeras instalaciones en los terrenos de la Hacienda de Canaleja, y se inauguraron en 1979. Sin embargo, empezó a operar cinco años más tarde.

A principios de 1985 el gobierno estatal, por convenio con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, encargó su administración, operación y promoción a ASA, y en 1992 las instalaciones del aeropuerto fueron transferidas al patrimonio de este organismo.

A partir de 2003, dentro del conjunto de acciones paralelas para establecer el Sistema Metropolitano de Aeropuertos, se planteó el desarrollo de este aeropuerto para aumentar su capacidad en áreas operacionales y edificio de pasajeros, realizándose los estudios técnicos y de factibilidad necesarios, los proyectos ejecutivos y el proceso de licitación de las primeras obras iniciaron el 31 de mayo de 2004. En año y medio se logró concluir la primera etapa de ampliación y modernización.⁶⁶

Posteriormente, el Gobierno Federal instrumentó el Sistema

⁶⁶ Ibidem., p. 201.

Metropolitano de Aeropuertos como alternativa para descongestionar el de la Ciudad de México, siendo parte fundamental del mismo el Aeropuerto Internacional de Toluca, que ha iniciado un proceso de crecimiento impulsado por los Gobiernos Federal y estatal, así como por capital privado.—

El 7 de septiembre de 2005, la sociedad Administradora Mexiquense del Aeropuerto Internacional de Toluca S.A. de C.V. (AMAIT) recibe la concesión para administrar, operar, construir y explotar el Aeropuerto Internacional de Toluca.⁶⁷

Aeropuerto Internacional de Puebla “Hermanos Serdán”.

Conformación accionaria:

49% Operadora Estatal de Aeropuertos S.A. de C.V.

25% ASA.

26% Gobierno del Estado de Puebla.

El Aeropuerto Internacional de Puebla se creó hace más de veinte años, con una vocación enfocada principalmente al transporte de carga. Anteriormente estuvo subutilizado, pues transportaba una cantidad mínima de usuarios y algunas operaciones de carga.

En el año 2001 se creó la empresa Operadora Estatal de Aeropuertos (OEA), a la cual le fue otorgada la concesión del Aeropuerto Internacional de Puebla “Hermanos Serdán”. La Operadora Estatal de Aeropuertos S.A. de C.V., tiene bajo su cargo la operación y el desarrollo de proyectos futuros de dicho aeropuerto.⁶⁸

En la actualidad, el Aeropuerto Internacional de Puebla (AIP) es uno de los pilares del Sistema Metropolitano de Aeropuertos, ya que coadyuva a la desconcentración de operaciones y servicios del Aeropuerto Internacional de

⁶⁷ http://www.amait.com/amait_aeropuerto_toluca_oficial_concesion.php

⁶⁸ <http://www.aeropuertopuebla.com/qs.html>.

la Ciudad de México, además de que en los últimos años, el AIP ha mostrado un crecimiento notable en sus volúmenes de pasajeros, operaciones y carga.---

Aeropuerto Internacional de Cuernavaca.

Conformación accionaria:

51% Estado de Morelos.

49% ASA.

Con fecha 15 de abril de 1988 inició operaciones el Aeropuerto de Cuernavaca, siendo administrado originalmente por el Gobierno del Estado de Morelos y a partir de 1992, por Aeropuertos y Servicios Auxiliares, derivado del convenio de colaboración al efecto celebrado.

El 9 de junio de 2004, se publicó en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” el decreto con el que se autorizó la constitución de una empresa de participación estatal mayoritaria denominada “Aeropuerto de Cuernavaca S. A. de C. V.” con el fin de obtener la concesión correspondiente para la operación de esta terminal aérea. Aeropuerto de Cuernavaca S. A. de C. V., es una empresa de participación estatal mayoritaria, constituida como una sociedad mercantil, en términos de las leyes mexicanas, cuyo objeto consiste en la administración, desarrollo y explotación del Aeropuerto Internacional General Mariano Matamoros, ubicado en el Municipio de Temixco, Estado de Morelos.

Ahora, nos enfocaremos de manera general y sucinta a analizar la integración y facultades de sus órganos de gobiernos, de conformidad con lo expresado en sus Estatutos Sociales.

Capítulo IV. Propuesta de reforma a los artículos 14 de la Ley de Aeropuertos y 21 de su Reglamento.

4.1 Excepción planteada en el artículo 14 de la Ley de Aeropuerto y 21 de su Reglamento.

A lo largo de este trabajo hemos expuesto la evolución del sistema aeroportuario en México y al mismo tiempo hemos planteado de qué forma el ámbito jurídico ha sido participe de este desarrollo. No obstante, existen momentos a lo largo de la historia en los cuales pareciera que las figuras jurídicas adoptadas para la regulación de una situación específica se vuelven anacrónicas o son tergiversadas en beneficio de los objetivos de grupos específicos de la sociedad, que buscan únicamente enriquecerse de manera económica.

Por ello, el tema que estamos por presentar, parte de la interpretación armónica de la Constitución, la Ley de Aeropuertos y su reglamento, así como otras leyes del ámbito local; mientras que el objeto de este estudio yace en la importancia de una regulación acorde con las necesidades de uno de los sectores económicos más importantes de nuestro país. Por lo tanto, conjugaremos dos aspectos esenciales: El primero relatará las circunstancias en las cuales se realiza la actividad aeroportuaria en México desde la perspectiva de las hipótesis del 14 (Ley de aeropuertos) y 21 (del reglamento de la ley en mención). Por su parte, el segundo punto intentará establecer una reflexión jurídica sobre la primera cuestión.

Con relación a lo anterior recapitularemos de manera somera los puntos más importantes de la evolución del Sistema Aeroportuario Mexicano. 1995 marco el inicio de una nueva administración presidencial, en consecuencia, los efectos que se desencadenaban de aquel suceso abarcaron todos los sectores económicos del país. La adopción de nuevas políticas fue trascendental y el sector aeroportuario fue incluido en esa serie de cambios.

Durante ese mismo año, la Ley de aeropuertos entró en vigor significando así una nueva etapa en la regulación sobre la actividad aeroportuaria. No obstante, en 1998 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos generales para la apertura a la inversión del Sistema Aeroportuario Mexicano, surgiendo así un nuevo esquema de operación para los aeropuertos del país que hasta el momento habían sido operados y administrados por ASA. Aquellos Lineamientos establecían como puntos torales:

-Que el nuevo marco jurídico este orientado a impulsar y promover el desarrollo aeroportuario, con base en reglas claras y transparentes así como bajo condiciones competitivas y no discriminatorias.

-Conservar, modernizar y ampliar la infraestructura aeroportuaria.

-Elevar los niveles de seguridad y eficiencia.

-Mejorar la calidad de los servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales al tiempo que sean prestados de manera competitiva y no discriminatoria en beneficio de los usuarios.⁶⁹

El nuevo diseño para la operación y administración de los aeropuertos se centró en la apertura inmediata a la inversión privada como respuesta al rápido crecimiento que el sector venía acumulando desde años anteriores. Por lo tanto, se inició la elaboración de una estrategia integral que asegurara el adecuado manejo de las instalaciones aeroportuarias basándose en los principios de calidad, capacidad y solvencia técnico-operativa, administrativa y financiera. La solución más viable fue la distribución de los aeropuertos del país en cuatro grupos regionales⁷⁰. De esta manera, se constituyeron legalmente las sociedades controladoras de aeropuertos como empresas de participación estatal temporal mayoritaria⁷¹. Estas sociedades obtuvieron las concesiones respectivas por aplicación de la hipótesis legal del artículo 14 de la Ley, que dispone:

⁶⁹ Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1998.

⁷⁰ Véase capítulo correspondiente.

⁷¹ Véase capítulo correspondiente.

Dos supuestos del otorgamiento de concesiones, sin sujetarse a licitación pública, el primero a entidades de la administración pública federal y el segundo a sociedades mercantiles con participación mayoritaria de los gobiernos de las entidades federativas o de los municipios.

La regla general en la emisión de las concesiones, se basa en el otorgamiento de una facultad que hace el Estado a un gobernado para que pueda realizar actividades que originalmente le corresponden a aquél. Sin embargo, el artículo analizado dispone una excepción a la regla general, por lo que únicamente se podrá asignar la concesión sin licitación pública en los supuestos anteriores.

4.2 Análisis jurídico de las consecuencias del otorgamiento de concesiones mediante la excepción planteada en el artículo 14 de la Ley de Aeropuertos y en el artículo 21 de su Reglamento. Exaltar virtudes de la excepción sobre la regla general de la concesión

Como hemos expuesto anteriormente, el instrumento para el desarrollo de la infraestructura fue la creación de grupos aeroportuarios con participación estatal temporal mayoritaria, esto a nivel federal. Mientras que a nivel local, en los estados de la República, existe la opción de crear una sociedad mercantil con participación mayoritaria de los gobiernos de las entidades o de sus municipios. Ambas situaciones ofrecieron un panorama alentador para el mejoramiento de la red de aeropuertos del país, aunque actualmente es ampliamente conocido que la infraestructura es deficiente en la mayoría de ellos, por no mencionar que en todos los aeropuertos. No pretendemos afirmar absolutamente que la inversión privada sea el obstáculo para el desarrollo, sino que tratamos de advertir que el sistema normativo dirigido a la regulación de los actos jurídicos de una sociedad mercantil permite que éstos se desarrollen con un grado de liberalidad para evadir la fiscalización y control de sus recursos y generar, en consecuencia, que el desarrollo aeroportuario pase a segundo término, por debajo de los intereses de los accionistas.

Este planteamiento ha generado un cuestionamiento que expresamos en este último capítulo: ¿Existen resultados favorables al desarrollo del país, derivados de la inserción de la iniciativa privada en los aeropuertos con el esquema de

concesiones a favor de sociedades mercantiles con participación estatal mayoritaria?

Una posible respuesta a tal cuestión la relacionamos necesariamente con la magnitud del desarrollo de los grandes centros aeroportuarios del país. Entre ellos, solo nos referiremos a aquellos que son administrados por entidades de participación estatal mayoritaria por que son éstos los que pueden ser sujetos de control de sus recursos económicos por parte de la autoridad correspondiente.

De conformidad con lo anterior, consideramos necesario, en este punto, abordar brevemente cuales eran las intenciones del legislador al crear la Ley de Aeropuertos, por tanto destacaremos en primer lugar algunos puntos a los que se hace mención en la exposición de motivos de la Ley de Aeropuertos, los cuales dan sustento a lo expresado en el presente estudio y demuestran la finalidad que se pretendió con la expedición del artículo 14 y entrada en vigor del cuerpo normativo en cuestión:

...la enorme importancia económica y social que ha ido ganando la transportación aérea y su evolución futura demandan un gran esfuerzo de inversión para consolidar una infraestructura moderna y eficiente. Ello hace necesario abrir espacios y oportunidades a la inversión privada... La expansión, consolidación y modernización de la red aeroportuaria precisa de una legislación que otorgue plena seguridad jurídica al inversionista, al tiempo que fortalezca la rectoría del Estado mediante una regulación clara, eficaz y congruente...El desarrollo futuro del país demanda de un sector de comunicaciones y transportes más eficiente y para ello requiere actuar en los siguientes ámbitos: fortalecer el papel del Estado como rector, regulador y promotor, alentar la participación privada conforme lo establezca el marco legal y reordenar la estructura organizacional y jurídica del sector... El esquema de concesión que propone esta iniciativa de Ley, se aplica a la administración, operación, explotación y, en su caso, construcción de aeropuertos, ... se otorgarán únicamente a sociedades mercantiles mexicanas. Además se establece como regla general que la concesión se otorgará mediante licitación pública... También prevé la asignación de concesiones de aeropuertos a las

entidades de la administración pública federal sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, para que sea el propio Estado el que maneje directamente los aeropuertos cuando así sea aconsejable o necesario. La iniciativa contempla también que para reestructurar el sistema aeroportuario nacional, el Gobierno Federal podrá asignar concesiones directamente a sociedades mercantiles con participación mayoritaria de los gobiernos de las entidades federativas o de los municipios para la administración, operación, explotación y, en su caso, construcción de aeropuertos...

De lo anterior podemos advertir que los requerimientos de crecimiento y mantenimiento de infraestructura, así como de seguridad en las terminales aéreas mexicanas no eran acordes con una normatividad sustentada en una centralización administrativa, por lo que se requería de la participación del sector privado bajo una nueva normatividad que diera certeza y claridad a su inversión. Razón por la que se consideró, como lo hemos mencionado a lo largo del presente trabajo, la figura de la concesión (Artículo 12 de la Ley de aeropuertos) a excepción de las otorgadas mediante el artículo 14, (de la Ley en cuestión).

Esa excepción intentaba dar prioridad a las entidades de participación estatal mayoritaria, sobre las sociedades mercantiles privadas interesadas en dichas concesiones, sin embargo, en la práctica, lejos de llegar a consolidar el objetivo y fortalecer la rectoría del Estado en el sector con una participación privada regulada, aquella situación se cristalizó en un completo abuso del supuesto, ya que las empresas que en un principio habían adquirido sus concesiones mediante adjudicación directa, bajo la premisa de la excepción enunciada, con el tiempo transformaron sus estatutos para dejar de lado los porcentajes que estipulaban el control mayoritario del Estado en su constitución originaria, convirtiéndolos en privados totalmente.

Posteriormente, debido a dicha situación, los legisladores optaron por reformar el artículo 21 del Reglamento de la Ley de Aeropuertos, (el nueve de septiembre de 2003) añadiendo un cuarto párrafo al texto de ese precepto, el cual tenía como finalidad detener el indebido aprovechamiento realizado por

las sociedades mercantiles titulares de las concesiones de aeropuertos y procuraba establecer un candado escueto, pero firme, a la problemática reiterada, situación que se tradujo en el texto del precepto señalado:

“Los gobiernos de las entidades federativas o de los municipios que participen en sociedades mercantiles a las que de conformidad con el artículo 14 de la Ley se les otorgue la concesión para administrar, operar, explotar y, en su caso, construir un aeropuerto, deberán mantener en todo momento ya sea en forma individual o conjuntamente con la participación de una o varias entidades paraestatales por lo menos el 51% de participación en el capital social”.

Lo anterior tuvo la finalidad de procurar el control del Estado sobre el capital social de las empresas de participación estatal mayoritaria e impedir que en el futuro otras Sociedades Mercantiles incurrieran en la misma falta y en una interpretación *ad hoc* sobre la excepción planteada en el artículo 14 en cuestión.

De conformidad con lo expresado podemos deducir que no se han alcanzado los objetivos esperados a partir de la reforma, pues, al contrario de lo que ha ocurrido en otras industrias que han pasado por el proceso de privatización y que operan en un entorno competitivo, en el ámbito aeroportuario las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria simplemente no han contribuido al desarrollo del sistema aeroportuario: “En general ha costado un gran esfuerzo lograr que los concesionarios se desempeñen adecuadamente de acuerdo con los compromisos contraídos. En otros países se han obtenidos resultados similares... Con frecuencia los términos de referencia y las cláusulas de los contratos de concesión no son suficientemente claros y amplios, ya que se omiten conceptos destacados de seguridad, servicio y cumplimiento de obligaciones. Es común que el proceso de concesión tenga como origen, por parte de los gobiernos, la búsqueda de obtención de recursos económicos, sin tomar en cuenta las consecuencias en la operación de los servicios, por lo cual

el proponente seleccionado es usualmente el que ofrece mejores condiciones económicas y no la garantía de un buen servicio...”⁷²

Merced de lo anterior, es indudable el hecho de que en la actualidad el órgano regulador y supervisor no ejerce coerción para que el concesionario cumpla con sus obligaciones, por tanto consideramos esto se debe a una escasa regulación la cual que se traduce en la deficiencia en el ámbito de prevención, corrección o de sanción, dependiendo el caso.

En este sentido, las empresas de participación estatal mayoritarias que posean concesiones para la explotación de aeropuertos se encontrarían en la siguiente hipótesis: Dada la falta de regulación exhaustiva, los concesionarios omitirían el cumplimiento de sus obligaciones contenidas en el título de concesión, generando incertidumbre sobre el fin al que son destinados los recursos económicos obtenidos del aprovechamiento de la concesión.

Verbigracia, si un aeropuerto es administrado por el gobierno de un estado de la República, siendo socio mayoritario (51%) y el porcentaje restante estuviera a cargo de un organismo descentralizado especializado en la administración de servicios aeroportuarios; sería factible que con el paso del tiempo el 49% restante fuera abierto a la detentación de la iniciativa privada. De éste ejemplo hipotético, nótese que se encontraría a la luz del artículo 14 de la Ley de Aeropuertos.

Ahora bien (siguiendo el ejemplo), después de haberse dado entrada a la inversión privada sobre el 49% restante de aquella empresa de participación estatal mayoritaria, con el tiempo, sería casi factible que la empresa cambiara sus estatutos de modo tal que se eliminarían las series especiales de las acciones que solo podían ser suscritas y pagadas por algún gobierno estatal y el organismo descentralizado especializado en servicios aeroportuarios.

En este tenor, la desaparición de dichas series especiales se contrapondría a lo estipulado en alguna ley especializada en el control de los organismos

⁷²Aeropuertos y servicios Auxiliares, ASA, Aeropuertos para la competitividad y el Desarrollo. Fondo de Cultura Económica, p.43

auxiliares de la administración pública local, generando una situación jurídica que, desde nuestro punto de vista, vulneraría el supuesto del artículo 14 de la Ley de aeropuertos y 21 de su Reglamento toda vez que modificaría la naturaleza jurídica de la administradora aeroportuaria, ya que como lo hemos señalado el artículo 14 establece que se otorgarán mediante *adjudicación directa las concesiones a las empresas de participación estatal mayoritaria*, mientras que el 21 del Reglamento señala que en todo momento estas deben mantener de forma individual o conjunta, con la participación de una o varias entidades paraestatales por lo menos el 51% de participación en su capital social, entonces esta situación al ser transformada repercutiría en la inobservancia de lo establecido en los dos ordenamientos jurídicos referidos, por lo que consideramos, dado el caso, sería necesario que el título de concesión adjudicado a la concesionaria sea modificado.

Por otro lado opinamos que es necesario tomar en consideración el hecho en el cual se distorsionaría de facto la intención del legislador de mantener el control corporativo y efectivo de las concesionarias en manos del Estado, en el caso de que los Consejos de Administración de las mismas actuaran como una sociedad mercantil sin tomar en cuenta el objeto original de su constitución basado en una sociedad de participación estatal mayoritaria cuyo fin no se centra en la especulación sino en la captación de recursos económicos que deben ser administrados bajo los supuestos establecidos por el artículo 134 constitucional y sus leyes reglamentarias, además de los ordenamientos correspondientes en materia local.

Artículo 134. *Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados...*

El contenido de dicho precepto constitucional establece los principios rectores para la administración de los recursos económicos que se reglamentan a partir de las siguientes leyes:

-Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

-Ley de Obras y Servicios relacionados con las mismas

-Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

En conjunto disponen los lineamientos necesarios para regular lo siguiente:

- Contratación de servicios y contratación para la adquisición de bienes muebles.
- La manera de cómo valerse de terceros (privados) para el desarrollo de obra pública.
- La manera de realizar la contratación.
- La forma de evaluar los gastos (fiscalización).

Todas esas actividades serían contempladas en el contexto de las actividades que potencialmente realizaría una sociedad mercantil encargada de la administración de un aeropuerto. Sin embargo, pese a que existe toda esa regulación, para el caso de algunas Concesionarias serían aplicables indirectamente toda vez que, dichas empresas de participación estatal mayoritarias se encuentran reguladas por los ordenamientos locales. Aunque insistimos, la fiscalización de los recursos económicos debería ser una de las circunstancias que deberían importar por ser de interés público al estar de por medio recursos económicos que pertenecen al Erario.

Amén de lo anterior, consideramos es preocupante el hecho de que los recursos económicos de la Federación, estados o municipios que dispongan las concesionarias que sean Sociedades Mercantiles de participación estatal mayoritaria, en la práctica no se encuentren regulados mediante las leyes que se desprenden de dicho artículo y aún más que sus acciones corporativas no se guíen con base en las mismas sino que éstas dan lugar a regirse como empresas totalmente privadas, bajo sus estatutos y la legislación mercantil.

Consideramos importante mencionar brevemente las leyes reglamentarias del presente artículo, toda vez que esperamos demostrar el objeto de dichos ordenamientos: administrar y fiscalizar los recursos económicos de la

federación, para evitar fugas y mal manejo de los mismos.

Primeramente la Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, cuyo objeto es reglamentar la aplicación del 134 constitucional en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza que realicen las empresas de participación estatal mayoritaria (supuesto en el que nos encontramos).

Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, la cual reglamenta la aplicación del artículo 134 constitucional en materia de contrataciones públicas y los servicios relacionados con las mismas que realicen las empresas de participación estatal mayoritaria, además regularán todo trabajo que se construya, instale, amplíe, adecúen, remodelen, restauren, conserven, mantengan, modifiquen y demuelan bienes inmuebles. El punto principal que prevé esta Ley, de manera sucinta, es la regulación de la contratación de obra pública por parte de las empresas de participación estatal mayoritaria. Por otra parte, esta Ley remite directamente al Presupuesto de egresos de la Federación y a la Ley Federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria y demás disposiciones aplicables para el caso de la planeación, programación, presupuesto y el gasto de las obras y servicios relacionados con las mismas.

Además la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se especializa en reglamentar al artículo 134 en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Como conclusión podemos advertir que todas estas leyes tienen como objeto, regir la actividad de los descentralizados, sin embargo también es de advertirse que frecuentemente los descentralizados someten su actividad a normas del derecho civil y del derecho mercantil. A veces una acción se rige por los dos tipos de normas, públicas y privados.⁷³

⁷³ Nava, Negrete Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p.304

4.3 Propuesta de modificaciones legales.

A través del estudio expuesto, se derivan necesariamente propuestas de reforma a la Ley de Aeropuertos y su Reglamento, las cuales abarcan desde la emisión de concesiones a empresas de participación estatal mayoritaria hasta la inexorable fiscalización de las mismas a través de mecanismos jurídicos eficientes que faculten no únicamente la vigilancia sobre los recursos económicos sino permita el desarrollo de la infraestructura aeroportuaria al nivel que requiere el país.

Primeramente la regulación actual de la excepción planteada en el artículo 14 de la Ley de aeropuertos, que establece la posibilidad de adjudicar de manera directa sin necesidad de someterse a licitación pública la concesión de aeródromos civiles a empresas de participación estatal mayoritaria, la apreciamos como vaga e insuficiente toda vez que como lo hemos expresado en el apartado anterior, ésta no contiene desde nuestro punto de vista los candados suficientes para asegurar que en todo momento se mantenga la participación accionaria en el capital social de las concesionarias por parte del Estado y se conserve el control efectivo de éste sobre las mismas, no obstante el artículo 21 de su Reglamento tiene por objeto subsanar esta deficiencia, aunque consideramos es necesario para tener mayor eficacia sería fundamental elevar el contenido del artículo 21 a rango de ley, perfeccionando de esta manera al 14 de la Ley de Aeropuertos dándole una mayor fortaleza.

Por otro lado consideramos que toda empresa de participación estatal mayoritaria que ejerza los derechos de administración, operación, explotación y en su caso construcción de aeródromos civiles debería de cumplir con los lineamientos dispuestos en el artículo 134 constitucional y sus leyes reglamentarias sin perjuicio de lo dispuesto en los ordenamientos locales sobre la materia ya que al no encontrarse regulado como tal en la Ley de Aeropuertos ni su reglamento, se puede prestar a que las concesionarias no se sujeten a aquellas y en consecuencia propicia que se regulen única y exclusivamente a

la luz de sus estatutos y la Ley General de Sociedades Mercantiles, lo que se traduciría en actuaciones que solamente un ente privado puede hacer.

Estimamos por lo tanto es menester puntualizar en la Ley de Aeropuertos un artículo específico para este punto o reforzar los existentes para alcanzar una regulación efectiva de aplicabilidad de las leyes mencionadas y llevar un control legítimo de los recursos de la Federación que constituyan parte del capital social de las concesionarias.

En último lugar, sostenemos, que la reforma legal que definiría de fondo la situación planteada es aquella en la cual el párrafo cuarto del artículo 21 del reglamento de la Ley de Aeropuertos sea insertado en el texto del artículo 14 de la Ley, mejorando a su vez el contenido del mismo al abarcar los siguientes puntos:

- a) Toda empresa de participación estatal mayoritaria que sea titular de los derechos derivados de una concesión para operar, administrar y, en su caso, construir un aeropuerto deberá mantener en todo momento el control del 51% del capital social de la empresa.
- b) La empresa estará ineludiblemente obligada a rendir informes sobre el estado que guardan sus finanzas, así mismo deberá permitir que las autoridades correspondientes realicen actividades de fiscalización y supervisión de sus funciones

Conclusiones.

Primera.

Con la expedición de la Ley de Aeropuertos se ambiciona el fortalecimiento de la función rectora del Estado, en dos puntos principalmente, en su calidad de Estado policía y en su capacidad de otorgar seguridad jurídica a la inversión privada con el propósito de que las terminales aéreas alcancen estándares más competitivos a nivel mundial; objetivos que no han sido alcanzados plenamente.

Segunda.

La concesión, desde nuestro punto de vista, es el medio idóneo para detentar el derecho a operar, administrar y, en su caso, construir aeródromos civiles, ésta de manera general se otorgará mediante licitación pública, la cual puede realizarse por disposición de la SCT o a petición del interesado, a pesar de los supuestos anteriores, tanto la Ley de Aeropuertos como su Reglamento advierten una excepción a sujetar a licitación pública el otorgamiento de concesiones, dicha excepción es denominada “exclusión o distinción” (artículo 14 de la Ley de Aeropuertos), la cual consiste en adjudicar de manera directa la concesión a empresas de participación estatal mayoritaria.

Excepción que no necesariamente asegura al Estado mexicano mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias establecidas en el artículo 134 constitucional. Toda vez que no contiene desde nuestro punto de vista los candados suficientes para asegurar que en todo momento se mantenga la participación accionaria en el capital social de las concesionarias por parte del Estado, además de no asegurar que éste conserve el control efectivo sobre las mismas

En materia aeroportuaria, la privatización marcó un punto de mutabilidad irreversible, ya que estableció un paso entre el control y propiedad total de los aeropuertos en México por parte del Estado a la privatización total por parte de inversionistas de las terminales aéreas de nuestro país.

No obstante la privatización , los aeropuertos forman parte de un área que factualmente puede ser considerada como estratégica y que, por tanto deben ser considerados dentro del contexto de seguridad nacional, situación que fortalece el argumento a favor del control efectivo del Estado frente a las sociedades de participación estatal mayoritaria.

Tercera.

A lo largo de la evolución del sistema aeroportuario en México existen momentos en los cuales pareciera que las figuras jurídicas adoptadas para la regulación de una situación específica se vuelven anacrónicas o son tergiversadas en beneficio de los objetivos de grupos específicos de la sociedad, que buscan únicamente enriquecerse de manera económica, punto de referencia en el presente estudio.

Es necesario que el Gobierno Federal como encargado de la función rectora, vigilante y sancionadora del Estado, en las vías generales de comunicación y en particular de la materia aeroportuaria, fortalezca sus mecanismos de control y supervisión de los grupos y concesionarios aeroportuarios. Por su parte es menester redefinir las atribuciones del Estado mexicano con objeto de que redunde en beneficio de la actividad aeroportuaria.

Bibliografía

- ACOSTA, Romero, Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo” 12ª edición, México, Porrúa, 1995.
- Aeropuertos y servicios Auxiliares, ASA, Aeropuertos para la competitividad y el Desarrollo. Fondo de Cultura Económica.
- CASTILLÓN y Luna Víctor M, “Sociedades Mercantiles”, Tercera edición, México, Porrúa, 2008.
- CHONG, Alberto y López-de- Silanes Florencio, “La privatización en México”, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.
- Colección Editorial Del Gobierno del Cambio, ASA: Aeropuertos para la competitividad y el desarrollo, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 15ª edición, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- DELGADILLO, Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, “Compendio de Derecho Administrativo” Segundo Curso, México, Porrúa, 2004.
- DROMI, José Roberto, “Derecho Administrativo”. 11ª edición. Argentina, Editorial Hispania Libros, 2006,
- FERNÁNDEZ, Ruiz Jorge, “Derecho Administrativo”, México, Porrúa, 1995.
- FOLCHI, Mario Orestes. “El nuevo Derecho aeronáutico: los sistemas computarizados de reservas”, Editorial FEDREL, Buenos Aires 1992.
- FOLCHI, Mario Orestes. “Aviación Comercial, turismo, derecho aeronáutico y espacial”, Editorial Folchi, Buenos Aires 1992.
- FRAGA, Gabino Manuel, “Derecho Administrativo”, .44ª edición, México, Porrúa, 2005.
- GARCÍA, Máynez Eduardo. “Introducción al Estudio del Derecho”, 52ª edición, Editorial Porrúa, México 2001.
- GARCÍA, Rendón Manuel, “Sociedades Mercantiles” 3ª edición, México,

Harla, 1993.

- HANKE, Steve H, "Privatización y desarrollo", México, Trillas, 1989.
- Kelsen Hans "Teoría del Estado" editorial Porrúa, 26 edición, México, 1970.
- MARTÍNEZ, Morales Rafael I. "Derecho Administrativo", Primer curso, segunda edición, México, Porrúa, 1999.
- MARTÍNEZ, Morales Rafael I, "Derecho Administrativo", 5ª edición, México, Oxford, 2004.
- NAVA, Negrete Alfonso, "Derecho Administrativo Mexicano", 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- RODRIGUEZ, Chirillo Eduardo J. "Privatización de la empresa pública y post privatización", Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1995.
- ROGOZINSKI, Jaques, "La privatización de empresas paraestatales", México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- RUIZ, Romero Manuel. "Aeropuertos" Historia de la construcción, operación y administración aeroportuaria en México, Primera edición México, 2003.
- TAPIA, Salinas Luís. "Derecho Aeronáutico", Editorial Bosch, España Barcelona 1993.
- TAPIA, Salinas Luís. "Curso de Derecho Aeronáutico", Editorial Bosch, España Barcelona 1980.
- VIDELA, Escalada Federico. "Derecho Aeronáutico", Editorial Zavalia Tomo I al IV Buenos Aires, 1996.
- VILLORO, Toranzo Miguel. "Introducción al Estudio del Derecho", Undécima Edición, Editorial Porrúa, México 1994.

Legislación Nacional

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de febrero de 1917.
- Ley de Aeropuertos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de diciembre de 1995.
- Reglamento de la Ley de Aeropuertos. Publicado en el Diario Oficial de

la Federación el 17 de febrero del 2000.

- Ley Federal de Entidades Paraestatales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo 1986.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.
- Ley de Vías Generales de Comunicación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero del 1940.
- Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero del 2000.
- Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector públicos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero del 2000.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo del 2006.
- Ley General de Sociedades Mercantiles. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1934.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Querétaro de Arteaga. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1991.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre del 2000.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. Publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, el jueves 17 de septiembre de 1981.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla. Publicada en el periódico oficial del estado el 1 de febrero de 1981.
- Lineamientos generales para la apertura a la inversión en el sistema aeroportuario mexicano. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1998.f
- Decreto por el que se modifica el similar que creó al organismo público descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto del 2002.

Documentos y artículos.

- Exposición de motivos de la Ley de Aeropuertos, Gaceta Oficial 13 de diciembre de 1995.
- SACRISTÁN, Roy Emilio, "Las privatizaciones en México", revista de economía UNAM, Vol3 No.9, agosto 2006.

Páginas Web.

- <http://www.aeropuertosgap.com.mx/>
- <http://www.oma.aero/es/>
- <http://www.asur.com.mx/asur/index.asp>
- http://www.amait.com/amait_aeropuerto_toluca_oficial_concesion.php
- www.aeropuertopuebla.com/qs.html