

**POLÍTICA PARA LA PARTICIPACIÓN DEL
ORGANISMO EN PROYECTOS INTEGRALES
DE CONCESIONES AEROPORTUARIAS EN EL
EXTRANJERO**

Coordinación Institucional

Noviembre, 2005

INDICE

1. Introducción.....	2
2. Antecedentes.....	5
3. Marco Normativo.....	8
4. Objetivos.....	11
5. Políticas Generales.....	11
6. Políticas Institucionales.....	12
7. Políticas generales para la fijación de precios y tarifas.....	13

1. INTRODUCCIÓN

Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), inicia su operación en 1965, fecha en que recibe treinta y cuatro aeropuertos, la mayoría con instalaciones precarias, deficientes no sólo para que las nuevas aeronaves pudieran operar, sino para atender una demanda que crecía exponencialmente.

Durante más de treinta años, hasta 1998, ASA fue la cabeza de una red aeroportuaria con más de sesenta aeropuertos, que le valió el reconocimiento en Latinoamérica como operador y constructor, sin embargo, en el marco del cambio estructural instaurado en esa década y para promover la participación privada en el desarrollo aeroportuario, en ese año, se modificó el marco jurídico, con lo cual se desincorporaron del Organismo los 35 aeropuertos más rentables

Al inicio de la administración 2000-2006, el Gobierno Federal definió, dentro de sus prioridades y en el marco de la *Ley de Planeación*, el fortalecimiento de la infraestructura en comunicaciones y transportes como el motor del crecimiento económico, con la finalidad de generar más oportunidades de desarrollo y mejorar la cobertura y la calidad de los servicios.

Resultado directo de la desincorporación de aeropuertos y de la apertura a la inversión privada nacional y extranjera en este ámbito, se propició un ambiente de competencia entre un mayor número de actores, donde la privatización planteó nuevos desafíos a la función del Estado como regulador de los concesionarios de transportes y de los prestadores de servicios aeroportuarios, destacando la necesidad de cumplir este objeto a través de la transformación de la entidad paraestatal existente, buscando constituir la en un operador aeroportuario estratégico de excelencia, más que en una entidad propietaria de aeropuertos.

De tal forma, de los 63 aeropuertos que constituían la Red aeroportuaria operada por ASA, actualmente la integran 26 aeropuertos, 23 operados de manera directa y otros

tres, donde ASA forma parte de las empresas o presta servicios de consultoría estratégica.

Cabe destacar que los operados de manera directa están sujetos a un proceso de modernización y fortalecimiento para compensar los desequilibrios inherentes por ser aquellos cuya función es primordialmente de carácter social.

Ante este reto, ASA se reconstituyó con una visión de largo plazo, que, viendo en el nuevo entorno una oportunidad, se transformó en una empresa operadora de aeropuertos y estaciones de combustible de clase mundial, por lo que se establecieron así tres líneas de negocio basadas en los procesos sustantivos del Organismo: Operaciones, Combustibles y Consultoría.

El mandato jurídico que permite a ASA actuar conforme a la nueva realidad mexicana y del mercado internacional –siempre dinámico y cambiante- es el *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 (DOF) el 22 de agosto de 2002.

Entre las atribuciones y facultades que le otorgan el citado decreto destacan las de ofrecer y recibir servicios de consultoría, asesoría y asistencia técnica, tanto en el ámbito nacional como internacional; constituir fideicomisos, participar con los gobiernos de las entidades federativas o de los municipios en la constitución de sociedades mercantiles en las que conjuntamente mantengan, en todo momento, la mayoría de participación en el capital social, además de operar, administrar y explotar aeropuertos en el país o en el extranjero.

Una parte esencial de la nueva visión del Organismo ha sido el concepto de “red aeroportuaria”, que permite, por una parte un desarrollo integral y equilibrado y por otra, proveer, mantener y expandir la infraestructura para comunicar al mayor

número de poblaciones y contribuir así, al bienestar social, económico y cultural del país, cumpliendo el objeto para el que fue creado: prestar un servicio público.

Al aprovechar los recursos generados por las 62 estaciones de combustibles y los ingresos por la consultoría estratégica a la operación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), no sólo se logra a mantener en condiciones de operación a todos los aeropuertos de la red a cargo de ASA, sino también la realización de estudios y programas para que aquellos que son deficitarios logren sanear sus finanzas a partir de sus potenciales específicos y oportunidades particulares de comercialización de los espacios de la terminal aérea.

En la imagen del futuro de ASA, durante la Administración 2000-2006, se ha tenido presente el establecer un marco de actuación para que el Organismo participara en el escenario internacional de cara al nuevo siglo, donde las tecnologías de la información y la administración del conocimiento son estratégicas para una entidad paraestatal que, apoyada en la experiencia institucional; que opera aeropuertos en el país y en el extranjero, seguros y rentables, donde concurren la inversión pública y privada.

En los apartados siguientes, se comentan brevemente, en los Antecedentes, como la nueva realidad del desarrollo aeroportuario en México y al nivel internacional, al incorporar nuevos agentes, presentó nuevos retos y áreas de oportunidad para la entidad paraestatal mexicana encargada del desarrollo aeroportuario. En el Marco Normativo se indica cual es contexto jurídico y legal en el cual se inserta esta propuesta.

En el apartado de Objetivos, se señala que el propósito fundamental de este documento es establecer un marco de actuación para la participación de ASA en proyectos integrales de aeropuertos en el extranjero, en el corto plazo.

Y por último, en los apartados 5, 6, y 7 se presentan una serie de políticas (generales, institucionales y para la fijación de precios y tarifas), que en el ámbito de las alianzas estratégicas, entendidas éstas como esquemas cooperativos que permitan reducir riesgos y alcanzar ventajas en cuanto al producto, al precio, a la calidad, al servicio, al diseño, a la imagen y a la información, propiciarán que exista un soporte para que el Organismo pueda incursionar en la operación de aeropuertos en el extranjero para, por una parte, conocer el funcionamiento y las nuevas reglas del negocio aeroportuario en el ámbito internacional, respecto de las nuevas necesidades y tendencias del negocio aeroportuario, y por otra, generar las condiciones para que se identifiquen nuevas oportunidades de negocio que redunden el mejor aprovechamiento de los recursos, y que posibiliten la generación de ingresos para ASA y para el país.

2. ANTECEDENTES

Un resultado directo de la desincorporación de aeropuertos y de la apertura a la inversión privada nacional y extranjera en este ámbito, fue que propició un ambiente de sana competencia entre un mayor número de actores, donde la privatización planteó nuevos desafíos a la función del Estado como regulador de los concesionarios de transportes y los inversionistas nacionales, pues ingresaron al negocio del desarrollo aeroportuario, como socios estratégicos en tres grupos aeroportuarios privatizados, nuevos agentes caracterizados por su experiencia, agresividad y conocimiento del negocio, entre los que destacan dos empresas paraestatales europeas de trayectoria y reconocimiento internacional; Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) y Aeroports de Paris (ADP), la primera española y la segunda francesa, quienes a través de alianzas estratégicas con inversionistas mexicanos, participan en la operación del Grupo Aeroportuario del Pacífico (GAP) y el Grupo Centro Norte.

Es necesario destacar que el entorno que propició la desincorporación aeroportuaria, creó un nuevo marco de operación en este ámbito, y que en ASA no se vio como un

obstáculo o una limitación, siendo más bien, un reto y una oportunidad que permite al Organismo incursionar en el extranjero obedeciendo a la nueva misión y visión que se había planteado, a raíz de las nuevas realidades del desarrollo y operación de la infraestructura aeroportuaria.

ASA, la entidad paraestatal mexicana, pretende aprovechar las nuevas condiciones del mercado y con la experiencia institucional de más de 40 años que posee, posicionarse y hacer posibles operaciones en el extranjero, también a través de alianzas estratégicas, entendidas estas, como la liga específica de dos áreas de negocio entre dos o más empresas.

En las alianzas estratégicas, las empresas cooperan por una necesidad mutua y comparten riesgos y beneficios con el fin de alcanzar un estratégico común. En el Organismo, se ha identificado a algunos estos acuerdos cooperativos (la lista no es limitativa) en las que las empresas se unen para lograr ventajas competitivas, que no alcanzarían en el corto plazo por sí mismas sin gran esfuerzo. Así, ante la oportunidad de insertar a ASA en el entorno mundial, se asumió un papel proactivo en la generación de un enfoque estratégico para dinamizar su orientación global.

Con esta filosofía, y bajo la impronta del Plan Puebla-Panamá, se promovió, primero, la creación de Autoridades Aeroportuarias Mesoamericanas, como una respuesta a los retos de cooperación multilateral en el sector aeroportuario, tanto por el número de instituciones que participan como por los desafíos que debe afrontar. Así, auspiciada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, en 2003, los representantes de las autoridades aeroportuarias de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá firmaron la Carta de Intención en Materia de Cooperación, Asesoría y Complementación Estratégica, constitutiva de Autoridades Aeroportuarias Mesoamericanas.

A partir de entonces, se crearon grupos temáticos donde ASA y las autoridades aeronáuticas y aeroportuarias de esos países, compartieron experiencias y conocimientos en temas como: Operaciones, Certificación y Medio Ambiente, Seguridad y Facilitación, Análisis Comparativo del Marco Regulatorio y Legal, Estructura de Administración de Aeropuertos, Concesiones y Contratos, principalmente. En las actividades realizadas se han combinado las formas tradicionales de colaboración con otras alternativas para realizar proyectos integrales, conjugando los siguientes aspectos:

- asesoría, a fin de contribuir a la solución de problemas específicos;
- capacitación, a través de cursos *ad hoc*, como el seminario-taller de certificación de aeródromos, organizado por ASA y la Dirección General de Aviación Civil (DGAC), y que tiene la perspectiva del inminente proceso de certificación de los aeropuertos de Mesoamérica;
- intercambio de información, documentación y materiales, así como misiones de prospección y diagnóstico, lo que permite definir la situación de un sector o tema necesario, a fin de generar proyectos de cooperación;
- formación de recursos humanos e intercambio académico, así como actividades de difusión, con el fin de consolidar alianzas estratégicas para el incremento de la productividad, desarrollo de nuevos productos y mejoras tecnológicas, además de la difusión del arte y la cultura de los países participantes.

La experiencia adquirida en la conformación de un grupo de autoridades aeroportuarias mesoamericanas y la búsqueda constante de oportunidades de desarrollo que generen ingresos al Organismo, ha permitido en 2005, que a invitación de gobiernos de países y de organismos aeroportuarios, ASA participe y explore incursionar en procesos licitatorios y promoción de alianzas estratégicas en Colombia, Perú y en la India, donde la experiencia resultante ha sido muy importante.

3. MARCO NORMATIVO

El decreto de fecha 22 de agosto de 2002 por el que se modifica el similar que creó al organismo público descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), establece en su artículo segundo, fracción I, que ASA podrá participar en la administración, operación, conservación, explotación y en su caso construcción de aeropuertos extranjeros que le sean concesionados o permisionados, o que detente de cualquier forma a través de contratos y convenios. Asimismo, constituir sociedades y suscribir toda clase de acciones o partes sociales de sociedades de cualquier tipo, nacionales o internacionales.

Explorado el marco jurídico en el que se inserta esta propuesta y habiéndose realizado consultas con la instancia sectorial y principalmente con la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se enlistan los principales instrumentos:

MARCO JURÍDICO

- Decreto por el que se modifica el similar que creó al organismo público descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
(D.O.F. 2002-VIII-22)
- Estatuto Orgánico de Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
(D.O.F. 2004-X-20)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
(D.O.F. 1917-II-05 y sus reformas, vigente 2004-IV-05)

LEYES

- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
(D.O.F. 1986-V-14 y sus reformas, vigente 2003-V-21)
- Ley de Aeropuertos
(D.O.F. 1995-XII-22)
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Gubernamental
(D.O.F. 2002-VI-11)

- Ley General de Bienes Nacionales
(D.O.F. 2004-V-20)
- Ley Federal de Competencia Económica
(D.O.F. 1992-XII-24)
- Ley de Planeación
(D.O.F. 1983-I-05, vigente 2003-VI-13)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
(D.O.F. 1976-XII-29 y sus reformas, vigente 2003-V-21)
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
(D.O.F. 1994-VIII-04 y sus reformas, vigente 2000-V-30)
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
(D.O.F. 1976-XII-31, vigente 2003-IV-10)
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
(D.O.F. 2002-III-13)
- Ley de la Propiedad Industrial
(D.O.F. 1991-VI-27, vigente 2004-I-26)
- Ley de Sociedades de Inversión
(D.O.F. 2001-VI-04)
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2005
(D.O.F. 2004-XII-31)

REGLAMENTOS

- Reglamento de la Ley de Aviación Civil
(D.O.F. 1995-V-12, vigente 1998-XII-07)
- Reglamento de la Comisión de Avalúo de Bienes Nacionales
(D.O.F. 1981-V-06, vigente 1999-XII-06)
- Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica
(D.O.F. 1998-III-04)
- Reglamento de la Ley de Aeropuertos
(D.O.F. 2000-II-17)

- Reglamento de la Ley Federal de Derecho de Autor
(D.O.F. 1998-V-22)
- Reglamento del Código Fiscal de la Federación
(D.O.F. 1984-II-29 y sus reformas, vigente 1997-VI-02)
- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales
(D.O.F. 1990-I-26 y sus reformas, vigente 1995-IV-07)
- Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información
Pública Gubernamental
(D.O.F. 2003-VI-11)
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
(D.O.F. 1981-XI-18 y sus reformas, vigente 2002-VI-05)
- Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta
(D.O.F. 1984-II-29 y sus reformas, vigente 2003-X-17)

LINEAMIENTOS

- Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema
Aeroportuario Mexicano
(D.O.F. 1998-II-09)
- Lineamientos de la Ley Federal de Transparencia
(D.O.F. 2003-VI-12)

MANUALES

- Lenguaje Ciudadano, Un manual para quien escribe en la Administración
Pública Federal
(Secretaría de la Función Pública, 2004)

4. OBJETIVOS

El propósito de la política es:

- Establecer un marco de actuación para la participación de ASA en proyectos
integrales de aeropuertos en el extranjero, en el corto plazo.

- Incursionar en el exterior, para conocer el funcionamiento y las nuevas reglas del negocio aeroportuario en el ámbito internacional y para poner la experiencia institucional de ASA al día, respecto de las nuevas necesidades y tendencias del negocio aeroportuario.
- Crear condiciones para que se identifiquen nuevas oportunidades de negocio que propicien el mejor aprovechamiento de los recursos, y que posibiliten la generación de ingresos para el Organismo, en el mediano plazo.

5. POLITICAS GENERALES

El organismo se encuentra en proceso de establecer Alianzas Estratégicas para participar en la obtención de concesiones de aeropuertos y/o redes aeroportuarias.

Las que a continuación se proponen, son las más representativas en materia de acuerdos contractuales y acuerdos de capital, donde existen combinaciones, ya que las alianzas estratégicas armonizan, diversas formas de contratos tradicionales; contratos no tradicionales; inversiones mínimas; creaciones de empresas, principalmente.

Para este propósito se han delineado políticas que se exponen a continuación.

Políticas Generales de participación del organismo:

1. Como Asesor Aeroportuario o Prestador de Servicios con relación a sus tres líneas de negocio: operación (administración), consultoría y combustibles. **En esta modalidad el organismo cobra sus servicios al concesionario.**
2. En Alianzas Estratégicas con gobiernos y/o la iniciativa privada, a través de la conformación de sociedades o consorcios. **Esta modalidad presenta tres posibilidades:**
 - **Que ASA participe mediante aportaciones en especie a través de la capitalización de sus servicios.**

- **Que ASA participe mediante aportaciones en efectivo a cambio de acciones.**
- **Que ASA se integre como socio operador.**

6. POLITICAS INSTITUCIONALES

1. Garantizar las mejores condiciones de participación.

A través del análisis de los aspectos técnicos, costo beneficio, seguridad económica y recuperación de las inversiones en las opciones de negocio, así como las características del entorno socioeconómico y geográfico de la(s) región(es) donde se encuentren las potenciales concesiones, definiendo la opción de participación más conveniente para el organismo.

2. Obtener las autorizaciones, permisos y/o licencias correspondientes.

La participación del Organismo, bajo cualquiera de las dos alternativas señaladas en la Políticas Generales, así como de las tres modalidades que se presentan, quedan sujetas a:

- los convenios regidos por el derecho internacional público, celebrados por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos a Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante los cuales los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos;
- las autorizaciones correspondientes por parte de las autoridades competentes, a fin de dar cumplimiento a la normatividad establecida, en materia de relaciones exteriores, política de inversiones, precios y tarifas aplicables.

3. **Cuando se participe como Asesor Aeroportuario.** Establecer catálogos de servicios y tarifas, conforme a las políticas correspondientes.
 4. **Cuando se participe como socio en Alianzas Estratégicas realizando aportaciones en especie.** A través de la capitalización de estudios, proyectos, servicios de asesoría y gastos que se deriven de éstos.
 5. **Cuando se participe como inversionista en Alianzas Estratégicas realizando aportaciones en efectivo.** Siempre y cuando el porcentaje de participación sea menor al 24.5% del capital de la sociedad, y las características de la participación sean convenientes para el organismo y obligatorias para la conformación de la Alianza Estratégica.
- 7. POLITICAS GENERALES PARA LA FIJACIÓN DE PRECIOS Y TARIFAS:**
1. **Precios y tarifas de los productos y servicios.** Se establecerán considerando los prevalecientes en el mercado internacional.
 2. **Costos de producción.** Se derivarán de una evaluación de los insumos a su costo real de oportunidad.
 3. **Aplicabilidad.** Serán aplicados conforme a Estrategias de Comercialización diseñadas de acuerdo a las condiciones del mercado.
 4. **Establecimiento de precios globales.** Integrar paquetes de servicios a un precio global para facilitar las negociaciones con los concesionarios.