

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Concesión al Grupo Aeroportuario del Pacífico

Auditoría Especial: 10-0-09100-06-0983

DE-025

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios generales y particulares establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la planeación específica utilizada en la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, considerando la importancia, pertinencia y factibilidad de su realización.

Objetivo

Fiscalizar las acciones de supervisión realizadas por la SCT en términos del cumplimiento del marco jurídico en lo relativo a la participación de socios extranjeros en el control de las 12 empresas subsidiarias que conforman el Grupo Aeroportuario del Pacífico, S.A.B. de C.V.

Alcance

Comprendió la revisión de la documentación que acredita las acciones realizadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), relativas a verificar el cumplimiento del marco jurídico y normativo, respecto de la participación de un gobierno extranjero en la estructura accionaria, del socio estratégico del Grupo Aeroportuario del Pacífico.

Antecedentes

Grupo Aeroportuario del Pacífico (GAP) fue constituido en 1998 como parte del proceso de apertura a la inversión privada en el Sistema Aeroportuario Mexicano (SAM). Desde entonces administra, opera, mantiene y desarrolla doce aeropuertos en las regiones del Pacífico y Centro de México, ubicados en Aguascalientes, El Bajío, Guadalajara, Hermosillo, La Paz, Los Mochis, Manzanillo, Mexicali, Morelia, Puerto Vallarta, Los Cabos y Tijuana, como subsidiarias del grupo, y su estructura accionaria comprendió el 100.0% de las acciones representativas del capital social de cada una de sus subsidiarias menos una acción que a la fecha es propiedad del Gobierno Federal.

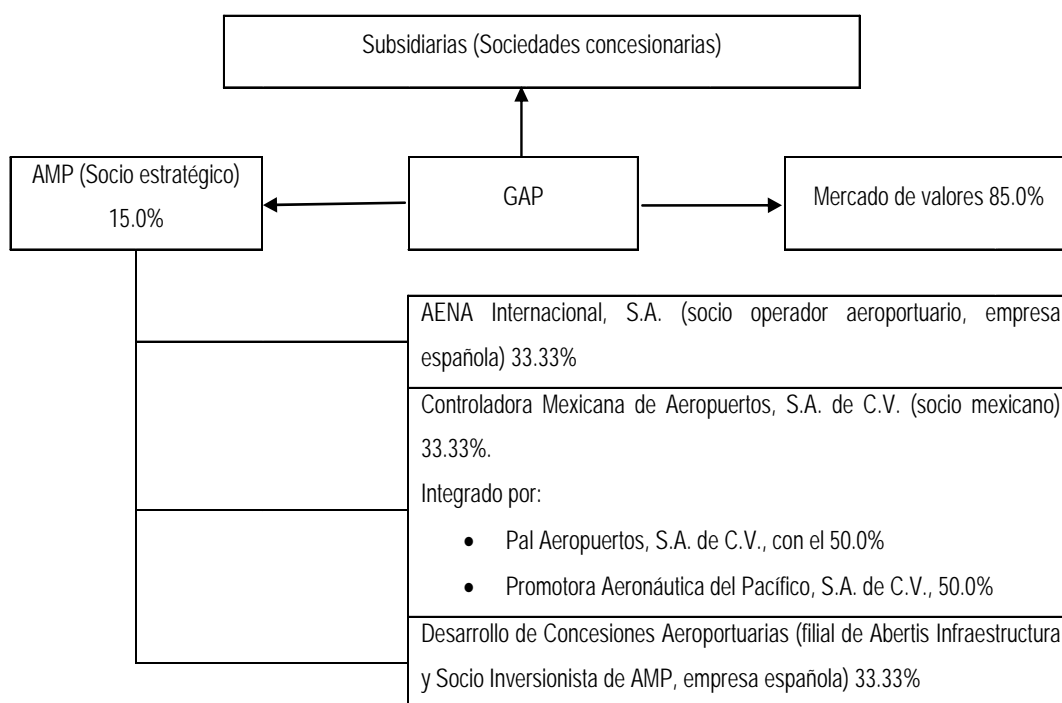
El 25 de agosto de 1999 se celebró el contrato de participación entre la SCT; Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN); GAP; Servicios a la Infraestructura Aeroportuaria del Pacífico, S.A. de C.V.; las sociedades concesionarias (12 aeropuertos), y Aeropuertos Mexicanos del Pacífico (AMP); AENA Servicios Aeronáuticos, S.A. Sociedad Unipersonal; Aeropuerto del Pacífico Ángeles, S.A. de C.V.; Inversora del Noroeste, S.A. de C.V., y Grupo Dragados, S.A. de C.V.; cuyo objetivo fue establecer los derechos y obligaciones que asumen AMP, la SCT, NAFIN y el GAP, en virtud del proceso de licitación y la selección de AMP para la

administración de los aeropuertos asignados, conforme a los Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano.

En ese mismo año, se licitó el 15.0% (Serie BB) de la participación del GAP, el cual se adjudicó a AMP, mientras que el 85.0% de las acciones restantes eran propiedad del Gobierno Federal, por conducto de NAFIN, en su carácter de fiduciario, y que en 2006 fueron colocadas en el público inversionista.

En los años 2000 y 2005, la estructura accionaria de GAP sufrió modificaciones, y para el ejercicio fiscal de 2010, la conformación de AMP, como socio estratégico del GAP, se integraba por AENA Internacional, S.A., Controladora Mexicana de Aeropuertos, S.A. de C.V. (CMA), y Desarrollo de Concesiones Aeroportuarias, por lo que la estructura accionaria de GAP quedó como sigue:

ESTRUCTURA ACCIONARIA DEL GAP, 2010



Con motivo de la participación de Abertis Infraestructura, S.A., por conducto de Desarrollo de Concesiones Aeroportuarias (DCA), en mayo de 2010 se suscitaron conflictos entre los accionistas de AMP (socio estratégico). Ante este panorama, en junio de 2010, accionistas de CMA (socio mexicano) denunciaron ante la SCT las presuntas irregularidades en que incurrió el Consejo de Administración del GAP, al desconocer los acuerdos tomados en las asambleas de accionistas celebradas el 27 de abril de ese año, en cuanto a nombrar de manera ilegal a siete consejeros independientes y ocultar información al público

inversionista; por lo que solicitaron a la dependencia intervenir en el asunto porque consideraron que se transgredía la ley, los estatutos sociales y el contrato de participación.

El 20 de octubre de 2010, el apoderado de CMA solicitó a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) una revisión de situación excepcional, manifestando que 12 empresas subsidiarias del GAP son controladas y administradas por un gobierno extranjero, en contravención de lo dispuesto por la Ley de Aeropuertos, la Ley de Vías Generales de Comunicación, los Lineamientos Generales para la Apertura de la Inversión en el SAM y la Ley del Mercado de Valores, y señaló, también, que dicha situación representó un incumplimiento a los títulos de concesión otorgados a las subsidiarias del GAP, por lo que de no corregirse las irregularidades, podría paralizarse la prestación del servicio público de los doce aeropuertos que integran el GAP.

Con el oficio núm. OASF/12521/10 del 19 de noviembre de 2010, el Auditor Superior de la Federación solicitó a la SCT un informe de situación excepcional sobre el control de las 12 empresas subsidiarias del GAP, así como a su operación y administración por la supuesta participación del gobierno extranjero y el riesgo de paralizar la prestación del servicio público.

El 23 de diciembre de 2010, dentro del plazo de 30 días hábiles que establece el artículo 41 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la SCT presentó el informe solicitado, en el cual concluyó, entre otros puntos, los siguientes:

- "...son los socios del socio estratégico de GAP los obligados y los responsables de dar una debida y eficiente administración y operación de los aeropuertos concesionados, mediante la toma de acuerdos en el seno del Consejo de Administración de AMP y del Consejo de Administración del GAP, siendo que los acuerdos y decisiones que se tomen en este último imperarán en las subsidiarias, por lo que, indirectamente, todos ellos ejercen el control de los derechos conferidos en las concesiones otorgadas a las subsidiarias del GAP.
- "desde el punto de vista técnico y con la información disponible ..., no se cuenta con elementos para determinar definitivamente que exista una contravención a lo dispuesto de los artículos 34 de la Ley de Aeropuertos, 18 y 19 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, toda vez que dentro de las cuestiones técnicas revisadas por esta dirección a las concesionarias del GAP, no se cuenta con incumplimientos de tipo técnico establecidos en la legislación en comento.
- "...que no existe manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, como tampoco existe el riesgo de que se paralice la prestación de los servicios públicos esenciales con la comunidad."

Para verificar lo señalado por la SCT, mediante el informe de situación excepcional, la ASF determinó incluir la auditoría en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010.

Resultados

1. Control interno

Con la evaluación del diseño de control interno de la SCT, mediante la DGAC, se concluye que para el ejercicio fiscal de 2010, la entidad fiscalizada contó con controles que le permiten asegurar razonablemente la verificación de la legalidad de la participación accionaria de las sociedades controladoras de aeropuertos.

2. Registro de AENA Servicios Aeronáuticos, S.A., en el proceso de licitación

Se verificó que el 4 de junio de 1999, la SCT, previo conocimiento del Comité de Reestructuración y de las comisiones intersecretariales de Desincorporación y para el Otorgamiento de Concesiones y Permisos Previstos en la Ley de Aeropuertos, resolvió que la empresa AENA Servicios Aeronáuticos, S.A., cumplió con los requisitos legales y normativos para ser registrada como participante en la licitación para la adquisición de los títulos representativos del capital social del Grupo Aeroportuario del Pacífico, S.A. de C.V., convocada el 25 de febrero del mismo año.

3. Documentos que regulan la mecánica de operación y administración del GAP, subsidiarias y AMP

Se constató que el acta constitutiva y estatutos sociales del GAP, los títulos de concesión de las 12 subsidiarias, así como el contrato de participación, como documentos que regulan la mecánica de operación y administración entre la sociedad controladora (GAP), las 12 subsidiarias, y el socio estratégico (AMP) del que forma parte AENA (empresa española), se formalizaron conforme a lo establecido en la legislación.

4. Evaluación de la documentación presentada por AENA

Se verificó que la SCT, por conducto del agente financiero, evaluó la documentación proporcionada por la empresa AENA, Servicios Aeronáuticos, S.A. de C.V., establecida en las bases de la licitación. Dicha empresa recibió la autorización como interesada para participar en la enajenación de los títulos representativos del capital social del GAP.

5. Acreditación de los integrantes del grupo participante

Con el acuerdo núm. CID-99-XII-1 del 19 de mayo de 1999, se verificó que la Comisión Intersecretarial de Desincorporación (CID), con la presencia del Comisionado Especial para los Procesos de Desincorporación de la SCT y Coordinador General de la entonces Unidad de Apoyo al Cambio Estructural, ahora Dirección General de Vinculación, acordó, entre otros, tomar conocimiento de los interesados a los que les sería notificada la resolución favorable para participar en la licitación para la adquisición de títulos representativos del capital social del GAP. Entre los interesados se encontraba AENA Servicio Aeronáuticos, S.A., como socio operador aeroportuario en forma individual.

Se verificó que la Comisión Intersecretarial para el Otorgamiento de Concesiones y Permisos revisó y evaluó que la empresa AENA Servicios Aeronáuticos, S.A., cumplió con los requisitos

legales y normativos para continuar como prospecto para formar parte del socio estratégico del GAP.

6. *Inclusión del Grupo Empresarial Ángeles, S.A. de C.V., para participar en la licitación*

Con el oficio núm. GTA99- A097.8 del 24 de junio de 1999, se verificó que el Secretario Técnico del Comité de Reestructuración del Sistema Aeroportuario Mexicano comunicó a los representantes legales del Grupo Empresarial Ángeles, S.A. de C.V., y de AENA Servicios Aeronáuticos, S.A., que, en relación con la constancia de autorización contenida en el oficio núm. GTA99-097.4 del 4 de junio de 1999, quedaron modificados los términos de dicha constancia de autorización, “para considerar al Grupo Empresarial Ángeles, S.A. de C.V., incorporado al grupo participante en la licitación de los títulos de propiedad del Gobierno Federal”.

Como consecuencia de lo anterior, la estructura de participación en el socio estratégico debía comprender al Grupo Empresarial Ángeles, S.A. de C.V., en su calidad de socio mexicano, y a AENA Servicios Aeronáuticos, S.A., en su calidad de socio operador, “quienes deberán participar, respectivamente, con una aportación de al menos el 25.5% del total de la participación accionaria...”.

En conclusión, se verificó que las comisiones intersecretariales evaluaron la conformación de las citadas empresas para participar como grupo en el proceso, por cubrir los requisitos para tal efecto.

7. *Acuerdo resolutivo de la CFC para permitir la participación de AENA, como socio operador de AMP*

Se comprobó que con el escrito del 18 de junio de 1999, la empresa AENA Servicios Aeronáuticos, S.A., conjuntamente con las empresas Grupo Empresarial Ángeles, S.A. de C.V., Inversora del Noroeste, S.A. de C.V., y Grupo Dragados, S.A., solicitó en tiempo a la Comisión Federal de Competencia (CFC) resolución favorable, por haber dado aviso a esa comisión para que, en caso de resultar ganadores, pudieran adquirir la participación accionaria del GAP, en los términos de las bases de licitación.

Con la revisión del Acuerdo Resolutivo emitido por la CFC, en el oficio núm. SE-10-096-99-532 del 19 de julio de 1999, se verificó que AENA Servicios Aeronáuticos, S.A., Inversora del Noroeste, S.A. de C.V., Grupo Empresarial Ángeles, S.A. de C.V., y Grupo Dragados, S.A. de C.V., presentaron en tiempo y forma a la CFC un escrito por medio del cual le notificaron su intención de participar en la licitación pública para la adquisición de títulos representativos del capital social del GAP.

En los resolutivos del acuerdo de referencia, la CFC señaló: “... no se objeta ni se condiciona la participación de las empresas en la licitación referida, en los términos en que fue planteada en su escrito de notificación”.

En conclusión, tanto AENA Servicios Aeronáuticos, S.A., como las otras tres empresas que se integraron para que en grupo participaran en la licitación pública para la adquisición de

títulos representativos del capital social del GAP, obtuvieron por parte de la CFC, la resolución favorable correspondiente.

8. *Autorización de la SCT para la integración del socio mexicano de AMP*

Con el oficio núm. 4.-771 del 27 de junio de 2001, se constató que la SCT notificó a AMP la autorización respectiva para que el Grupo Empresarial Ángeles, S.A. de C.V. (GEA), transmitiera todas las acciones de su propiedad en favor de Holdinmex, S.A. de C.V. Lo anterior, en razón de que consideraba que había cumplido, conjuntamente con Inversora de Noroeste, S.A. de C.V., los requisitos establecidos para el socio mexicano en la convocatoria y bases de licitación para la adquisición de títulos representativos del capital social del GAP, y el formulario de calificación correspondiente, así como la opinión favorable emitida por la Comisión Intersecretarial para el otorgamiento de Concesiones y Permisos previstos en la Ley de Aeropuertos, mediante el acuerdo del 13 de junio de ese año, así como con la autorización expedida por la CFC, con el oficio núm. SE-10-096-2001-559 del 22 de junio de 2001. Se concluye que la transmisión de las acciones del Grupo Ángeles en favor de Holdinmex, se realizó con la autorización de la SCT.

9. *Autorización de la SCT para transmitir las acciones de Aeropuertos del Pacífico del Noroeste, S.A. de C.V. (APN) en favor de CMA*

Con el oficio núm. 4.- 607 del 14 de diciembre de 2005, se constató que en respuesta a la solicitud presentada por Aeropuertos Mexicanos del Pacífico, S.A. de C.V. (AMP), Aeropuertos del Pacífico del Noroeste, S.A. de C.V. (APN), y los socios de la empresa CMA, para que ésta adquiriera el 25.5% de las acciones del capital social perteneciente a APN y asumiera el carácter de socio mexicano, la SCT comunicó que del análisis de la documentación e información presentada por los interesados, se acreditó que éstos cumplían con los requisitos establecidos por lo que a partir de la notificación del oficio referido y sujetos a las condiciones resolutorias que se establecieran, autorizó la transmisión accionaria solicitada.

Se concluye que la transmisión accionaria de APN, en favor de CMA, se realizó con la autorización de la SCT, en cumplimiento del artículo 6 en relación con el artículo 18 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y del numeral 2.4.3, inciso ii, del Contrato de participación.

10. *Estatutos sociales del GAP*

Con las escrituras públicas núms. 44340 del 28 de mayo de 1998, 52,853 del 20 de agosto de 1999, y 113,461 del 9 de noviembre de 2006, se constató que el GAP primeramente como empresa de participación estatal y posteriormente como empresa privada formalizó sus estatutos sociales, conforme a la resolución de la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del GAP.

11. *Quejas presentadas ante la SCT por integrantes del GAP*

Con el escrito del 14 de junio de 2010, un integrante del Consejo de Administración de GAP expuso al titular de la SCT diversas quejas, relativas a la operación del Consejo de

Administración del GAP, por lo que le solicitó entre otros aspectos "...realizar los procedimientos administrativos conducentes, para verificar el cabal cumplimiento de la Ley de Aeropuertos y de su reglamentación por parte del Director General del GAP, así como de su supuesto Presidente del Consejo de Administración...".

Con los escritos del 16 de junio y 8 de julio de 2010, se constató que el apoderado de CMA, también expuso al titular de la SCT diversas quejas, y entre los aspectos solicitados, resaltan los siguientes: "...verifique el cumplimiento, por parte de Abertis y AENA, de la Ley de Aeropuertos, su reglamento y demás disposiciones aplicables, así como de los principios establecidos en los lineamientos y en el contrato de participación, respecto de su participación y actividad societaria en la explotación de las concesiones, permisos y autorizaciones relacionadas con la operación y administración de aeropuertos en el territorio nacional".

En respuesta a las quejas presentadas por el apoderado legal de AMP, con el oficio núm. 4.1.1168 del 20 de julio de 2010, la SCT, por conducto de la DGAC, notificó a AMP y a sus socios, que para "salvaguardar la legal operación de GAP, así como de sus subsidiarias y sin perjuicio de las decisiones que adopten para la defensa de sus respectivos intereses...", emitía algunos señalamientos.

El 22 de julio de 2010, el apoderado de AMP presentó un escrito a la DGAC, en el que manifestó la inconformidad respecto de las consideraciones vertidas en el oficio del 20 de julio de 2010, y a fin de no dejar en estado de indefensión a su representada, le solicitó proporcionar la información necesaria.

El 30 de agosto de 2010, la DGAC recibió el oficio núm. 32,450, girado por el Agente del Ministerio Público de la Federación, adscrito a la Mesa XXIX-DDF, cuyo objeto fue requerir a la DGAC copia certificada del oficio núm. 4.1.1168 del 20 de julio de 2010, en cumplimiento del acuerdo dictado en la indagatoria respectiva.

El Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Jalisco notificó a la DGAC el oficio núm. 19873, que contiene el auto del 1 de diciembre de 2010, dictado en el incidente de suspensión formado con motivo del juicio de amparo... promovido por el apoderado del GAP, en el que concedió a la parte quejosa la suspensión provisional del acto reclamado, consistente en las consecuencias que derivaran de la ejecución del contenido del oficio del 20 de julio de 2010, ... hasta en tanto se resuelva en definitiva el presente incidente de suspensión...".

En cuanto a la solicitud del 14 de junio de 2010 del integrante del Consejo de Administración del GAP, con el oficio núm. 4.1.1525 del 2 de septiembre de 2010, la SCT le informó que se estuviera a lo resuelto en el oficio del 20 de julio de 2010.

Se concluye que la SCT dio respuesta a las quejas presentadas; el GAP se inconformó por el pronunciamiento emitido por dicha secretaría e interpuso juicio de amparo. La DGAC señaló lo siguiente: "...esta DGAC estima que además de que no se han encontrado violaciones a las disposiciones legales invocados por los denunciantes, en atención a que el asunto se encuentra sub júdice, en las diversas instancias indicadas, procesalmente es necesario esperar a la resolución de las mismas para proceder si el caso lo amerita."

12. Nomenclaturas de AENA

A fin de verificar si el uso de las diferentes nomenclaturas de AENA identificadas durante la revisión, corresponden a la misma persona jurídica y, en su caso, si hay implicaciones legales en su uso, con el oficio núm. DGAE/837/11 del 25 de agosto de 2011, la ASF solicitó a la DGAC que le proporcionara las escrituras constitutivas de las empresas AENA; AENA Servicios Aeronáuticos, S.A., Sociedad Unipersonal, y AENA Internacional, S.A. En respuesta la DGAC, con el oficio núm. 4.1.-2221 del 1 de septiembre de 2011, manifestó en relación con la información solicitada, que no contaba en sus archivos con dicha documentación, debido a que el proceso de “Desincorporación u otorgamiento de concesiones hacia los Grupos Aeroportuarios” estuvo a cargo de la entonces denominada Unidad de Apoyo al Cambio Estructural (UACE); y la responsabilidad en el otorgamiento y seguimiento integral de las concesiones estuvo a cargo en su totalidad de la Unidad de Apoyo al Cambio Estructural (UACE), la cual debido a modificaciones en la estructura orgánica de la SCT y a la actualización del Reglamento Interior de esa dependencia funcionó hasta el 8 de enero de 2009.

Por lo anterior, la ASF no contó con la información que le permitiera constatar alguna irregularidad en el uso de las nomenclaturas de AENA.

13. Participación accionaria de un gobierno extranjero en el GAP

Con el propósito de identificar el origen societario de AENA Servicios Aeronáuticos, S.A., se revisó la documentación que esta empresa presentó a la CFC para obtener opinión favorable para participar en el proceso de la licitación pública para la adquisición de títulos representativos del capital social del GAP.

Se verificó que el testimonio núm. 8,282 del 1 de junio de 1999, registrado ante notario público 218 del Distrito Federal, contiene la protocolización de los documentos otorgados ante funcionario extranjero.

De acuerdo con la resolución de la CFC, se concluye que no obstante que AENA Servicios Aeronáuticos, S.A., Sociedad Unipersonal, es una empresa de participación estatal de la administración pública española, la comisión evaluó y resolvió que la empresa cumplió con los requisitos para participar en el proceso de la licitación pública para la adquisición de títulos representativos del capital social del GAP y finalmente formar parte del grupo ganador.

Dictamen: abstención

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios.

La Auditoría Superior de la Federación se abstiene de emitir una opinión, aun cuando la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Competencia avalaron la participación de AENA para integrarse al Grupo Aeroportuario del Pacífico, toda vez que a

la fecha de la revisión (septiembre de 2011), se encuentra sub júdice la demanda arbitral presentada por la Controladora Mexicana de Aeropuertos.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar los sistemas de control interno de la SCT, relativos a verificar la legalidad de la participación accionaria del GAP.
2. Constatar que la SCT verificó la capacidad jurídica de AENA, integrante del socio estratégico del GAP, desde su constitución, conforme a la legislación y normativa.
3. Verificar que los documentos que regulan la mecánica de operación y administración del GAP se formalizaron de conformidad con la legislación.
4. Verificar que la integración y modificaciones de la estructura accionaria del GAP se realizaron en términos de la legislación y normativa.
5. Constatar que la SCT aprobó los estatutos sociales del GAP y sus modificaciones, en su caso, si el grupo realizó modificaciones sin haberlas notificado a la SCT, las sanciones que ésta aplicó.
6. Constatar las acciones realizadas por la SCT, respecto de la participación accionaria de una empresa de gobierno extranjero en el GAP.
7. Verificar si el uso indistinto que se da a las diferentes razones sociales de AENA corresponde a varias empresas o a una y los efectos legales que implica en su participación dentro del GAP.
8. Verificar que la SCT atendió las quejas presentadas en 2010 por integrantes del Consejo de Administración del GAP, así como las acciones que recomendó al grupo, conducentes a su mejor control y administración.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Aeronáutica Civil y la Dirección General de Vinculación de la SCT.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar y/o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación y que les dio a conocer esta entidad fiscalizadora para efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.