



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**EL MANEJO DE LOS SERVICIOS ESTRATEGICOS EN  
LA ADMINISTRACION PUBLICA. EL CASO DE  
SERVICIOS A LA NAVEGACION EN EL ESPACIO  
AEREO MEXICANO. (SENEAM)**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIATURA EN CIENCIA POLITICA  
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

**P R E S E N T A :**  
**BERTHA EVELIA TEJEDA ANDRACA**

**MEXICO, D. F.**

**1986**



## **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 está 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.

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	1
I. DEFINICION, NATURALEZA E IMPORTANCIA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.	5
1. Definición de Servicio Público	6
1.1 Los diversos servicios públicos	12
1.2 Elementos del servicio público	13
2. Definición de Servicio Público Estratégico	16
II. LOS DIFERENTES SERVICIOS ESTRATEGICOS QUE REQUIERE LA NAVEGACION AEREA PARA SU OPERACION.	20
1. Control de Tránsito Aéreo	21
2. Meteorología Aeronáutica	23
3. Radioayudas a la Navegación Aérea	24
3.1 NDB	24
3.2 VOR	25
3.3 DME	26
3.4 ILS	26
3.5 ATIS	27
3.6 RADAR	27
4. Telecomunicaciones Aeronáuticas	28
5. Despacho e Información de Vuelo	29
III. LA CREACION DE LA EMPRESA RADIO AERONAUTICA MEXICANA (RAMSA) EN EL SECTOR PRIVADO.	30
1. Antecedentes de Radio Aeronáutica Mexicana, S.A. de C.V.	31
2. La Intervención del Estado en la Empresa Ramsa	34
IV. LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA CREACION DEL ORGANO SERVICIOS A LA NAVEGACION EN EL ESPACIO AEREO MEXICANO (SENEAM)	53
1. Constitución de Seneam	54
2. Estructura Orgánica de Seneam	56
3. Atribuciones de la Dirección General	66
4. Relación del Organo con otras Instituciones	79
5. Desconcentración Administrativa	84

	PAG.
V. ANALISIS FUNCIONAL DE LA ESTRUCTURA ORGANICA ACTUAL DE SENEAM.	93
VI. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES	119 123
APENDICE	129
BIBLIOGRAFIA	133

## INTRODUCCION

Ante la existencia de cuestiones trascendentales para el país, como son su independencia y supremacía en el desarrollo creciente y complejo en varios ámbitos de la sociedad actual, y para garantizar un mejor funcionamiento y servicio en la Administración Pública Federal, el Estado se encuentra ante la necesidad de prestar algunos servicios y crear organismos encargados de ellos, y así satisfacer requerimientos de la vida en sociedad.

La participación de la Administración Pública Federal en los servicios públicos debe ser esencialmente dinámica y evolutiva, que se adapte e influya continuamente a las condiciones sociales políticas, económicas y tecnológicas, y haga uso de ellas para lograr en la forma más satisfactoria posible, los objetivos que persigue.

Muchos de estos servicios además de las características como servicio público, deben tener la calidad y seguridad necesarias en su manejo, ya que por la importancia fundamental que para el País representan estos servicios, se catalogan de estratégicos.

Tal es el caso de los Servicios a la Navegación Aérea, objeto del siguiente estudio, cuyo manejo debe estar única y exclusivamente a cargo del Estado, ya que son servicios estratégicos que al de-

jarlos en manos de los particulares podrían comprometer la soberanía nacional.

Como breve sumario del origen y evolución de la idea de soberanía, se tiene que ésta se gestó en los finales de la Edad Media para justificar ideológicamente la victoria que alcanzó el rey como encarnación del Estado sobre las tres potestades que le habían mermado autoridad: el Papado, el Imperio y los señores feudales. Del primero reivindicó la integridad del poder temporal; al segundo le negó el vasallaje que como reminiscencia del Imperio Romano le debían los príncipes al emperador. De los señores feudales recuperó la potestad pública, que en todo o en parte había pasado a su patrimonio. La lucha fue larga y variados sus episodios, pero el resultado fue casi idéntico en las dos grandes monarquías unificadas y fuertes, donde culminó la victoria: Francia y España.

Bodino definió por primera vez el Estado en funciones de su soberanía: "El Estado es un recto gobierno de varias agrupaciones y de lo que les es común, con potestad soberana (summa potestas)"<sup>1</sup>. De la soberanía así entendida nació con el tiempo y sin esfuerzo el absolutismo localizado en la persona del monarca, portador de las reivindicaciones del Estado frente a los poderes rivales. Si en la doctrina de Bodino se admitía que el soberano estaba obligado por las leyes divinas y por las naturales, pronto el pensamiento de Hobbes justificó la dilatación sin límites del poder -

(1) Los Seis Libros de la República. Lib. I, pág. 1.

les, pronto el pensamiento de Hobbes justificó la dilatación sin límites del poder soberano. El Estado soberano se identificó con su titular y el rey pudo decir que el Estado era él.

Al sustituir la Soberanía del rey por la del pueblo, los doctrinarios que influyeron en la Revolución Francesa no hicieron sino trasladar al nuevo titular de la soberanía las notas de - exclusividad, de independencia, de indivisibilidad, y de ilimitación que habían caracterizado el poder soberano.

Del proceso histórico, la doctrina europea ha recogido los siguientes datos: la soberanía significa " la negación de toda - subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder", concepto negativo que se traduce en la noción positiva de una - potestad pública que se ejerce autoritariamente por el Estado sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional.

Los aspectos anteriores, engendran las dos características del poder soberano: es independiente y es supremo.

La independencia mira principalmente a las relaciones internacionales. Esto es que el poder soberano de un Estado existe - sobre bases de igualdad con relación a los demás Estados soberanos. En la medida en que un Estado se halla subordinado a otro, su soberanía mengua o se desvanece. La independencia es, pues, cualidad de la soberanía exterior.

La noción de supremacía en cambio, se refiere exclusivamente a la soberanía interior, por cuanto a que la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro de la órbita del Estado. La soberanía interior es, por lo tanto, un superlativo, mientras que la soberanía exterior es un comparativo de igualdad.

"Ninguna potestad superior a la suya en el exterior, ninguna potestad igual a la suya en el interior".<sup>2</sup>

(2) Carré de Malberg, op. cit. pág. 25 Teoría General del Estado, Méx. 1948, pág. 89.

C A P I T U L O   I

DEFINICION, NATURALEZA E IMPORTANCIA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

## 1. DEFINICION DE SERVICIO PUBLICO

La Administración Pública es una organización cuya actividad se encamina a la satisfacción de las necesidades colectivas, principalmente en la forma de servicios públicos o mediante órdenes dirigidas a que se cumplan los fines del Estado. La Administración Pública ha ido extendiendo considerablemente su campo de acción en lo que se refiere a la prestación de bienes y servicios.

Los gobiernos intervienen porque de tal manera entienden satisfacer la obligación que pesa sobre ellos de proveer, en la medida de lo necesario, al bien común más o menos efectivamente, pues la actividad del Estado cada vez adquiere mayores proporciones ante el aumento de la población y complejidad de las múltiples relaciones sociales, económicas y jurídicas.

En un principio, las necesidades fueron satisfechas por particulares. Desde fines del siglo XIX, se acentuó la conveniencia de regular los servicios públicos y se fijaron normas para su organización, aunque sin una teoría que los definiera con claridad en el plan general del Estado. Al irse marcando la creciente intervención del Estado, éste se interesó en esas necesidades sociales que reclamaban la intervención oficial, y asumió la responsabilidad de proporcionar bienes y ciertos servicios a los ad

ministrados. A esta actividad se le llamó "servicio público" por su carácter de ser una necesidad general y estar atendida por el propio Estado. De este modo, el Estado vigiló, otorgó subsidios, prerrogativas, creó instituciones, primero particulares y luego públicas.

Múltiples son los motivos de creación de los servicios públicos. En algunos casos su duración tiene un límite en el tiempo, en otros son consustanciales a la vida misma del Estado para erigir una actividad en servicio público. Si la ley otorga la atribución al Estado, es por una parte en razón de que tal otorgamiento se hace porque el Estado puede proceder en forma distinta de como proceden los particulares en sus mutuas relaciones; y por la otra, porque sólo el propio Estado puede prestar servicios que, o bien exceden de las posibilidades de la iniciativa privada, o bien no tienen un carácter remunerativo pero que de todos modos son indispensables para satisfacer las necesidades públicas.

Crear un servicio público, es decidir que la demanda de una necesidad reconocida de interés general, será satisfecha en lo sucesivo por el procedimiento del servicio público que implica una empresa administrativa que proporciona al público las prestaciones necesarias.

En el lenguaje corriente se emplea la expresión servicio público para designar a la Institución que atiende esta actividad,-

así se dice que la asistencia, la salubridad, o la enseñanza pública son servicios públicos, como un hospital o una universidad.

La intervención del Estado es de vital importancia en servicios de los que no puede prescindir una sociedad, como la justicia, la defensa nacional, la policía, los transportes, la actividad educativa y económica del Estado, etc., así como en la satisfacción de las necesidades de alimentación, medicinas, alojamiento, agua potable, etc.

El concepto de servicio público no abarca toda la actividad del Estado como sus mismos sostenedores lo reconocieron. A efecto de hacer notar la diversidad en la determinación del contenido de la noción del servicio público, se mencionan las siguientes concepciones:

Maurice Hauriou<sup>3</sup>, lo considera como el servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de necesidades públicas. (enseñanza básica, salud, vida, seguridad, economía, etc.)

Esa continuidad y regularidad hacen viable una característica que presenta la idea del servicio: dar al público una ventaja o una comodidad usual.

(3) Maurice Hauriou, op. cit., pág. 65, Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, 1969.

Marcel Waline<sup>4</sup>, considera que el servicio público es una actividad de interés público en que, en unos casos, la administración tiene directamente la responsabilidad financiera y en otros, carece de ella pero mantiene la supremacía y el control superior del servicio.

Esto es, que algunas veces la administración del servicio público se efectúa en forma directa, y en otras ocasiones, la administración pública sólo provoca la organización del servicio público y se contenta con su control.

Gabino Fraga<sup>5</sup>, considera el servicio público como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad.

De lo anterior se comprende que el servicio público tiene a su cargo la atención de una necesidad social. Es el interés público el que es necesario atender en su creación y funcionamiento. El servicio público, como se mencionó anteriormente, no abarca toda la actividad del Estado, ni tampoco es exclusivo del Poder Público, pues los particulares pueden realizar actos que satisfagan necesidades permanentes de la colectividad. El Estado puede crear tanto el régimen jurídico que lo regule, como el orga-

(4) Marcel Waline, op. cit. pág. 66 Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, 1969.

(5) Gabino Fraga, op. cit. 126, Derecho Administrativo, 1969.

nismo público que lo atienda, o bien confiar su atención a los particulares a través de la concesión de servicio público. La concesión de un servicio público, es un acto administrativo en virtud del cual el funcionamiento de un servicio público es -- confiado temporalmente a un individuo o empresa concesionaria que asume todas las responsabilidades del mismo, y se remunera con los ingresos que percibe de los usuarios del servicio. Una vez creado, toda la población tiene derecho a beneficiarse de él, en los términos de los reglamentos respectivos. Los servicios públicos implican fuertes erogaciones que deben cubrir los usuarios, y sólo en casos excepcionales debe el Estado proteger con subsidios, exenciones u otras prerrogativas.

Al contemplar que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación, se deduce que:

Servicio Público. Es un servicio técnico atendido por órganos del Estado, sea directamente o por medio de concesionarios<sup>(\*)</sup> para satisfacer necesidades colectivas de interés general y de carácter social, material, económico y cultural, de una manera regular, continua, uniforme y destinado a ser aprovechado directamente por los particulares.

(\*) CONCESION DE SERVICIO PUBLICO. Procedimiento por el cual una persona - pública llamada autoridad concedente, confía a una persona física o moral llamada concesionario, el cuidado de manejar un servicio público - bajo el control de la autoridad concedente, mediante una remuneración que consiste habitualmente, en las cuotas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio.

Cuando el servicio público es proporcionado directamente por órganos del Estado, éste se realiza sin propósitos de lucro.

Las prestaciones de carácter social como son: asistencia pública, previsión, seguros sociales, vivienda barata, etc.

Las prestaciones de carácter material, como son la distribución de agua, de gas, de electricidad, mercancías, transportes de -- personas, etc.

Las prestaciones de carácter económico como son el suministro de crédito, el régimen de seguros, asistencia pecuniaria, régimen de fianzas, etc.

Las prestaciones de carácter intelectual o cultural como es la - enseñanza en todos sus grados y formas.

La manera regular y continua significa que el servicio debe prestarse en la misma forma como lo exijan las necesidades colectivas es decir, permanentemente.

En lo que se refiere a uniforme, las necesidades sociales deben ser satisfechas con un criterio de armonía, sin discriminación de usuarios.

En sí, el Servicio Público se caracteriza por ser un complejo de fines sociales que las entidades administrativas se proponen y que dan lugar a institutos y relaciones de naturaleza divergente con los medios económicos adecuados.

## 1.1 LOS DIVERSOS SERVICIOS PUBLICOS

Los servicios públicos de acuerdo con diversos criterios, pero tal vez los más importantes son los que los dividen por la forma como satisfacen las necesidades generales, y los que los separan por la forma de gestión de los mismos.

Del primer punto se distinguen:

- a) Servicios Públicos Nacionales, destinados a satisfacer necesidades de toda la Nación sin que los particulares obtengan individualmente una prestación de ellos, como el servicio de defensa nacional.
- b) Servicios Públicos que sólo de manera indirecta procuran a los particulares ventajas personales, tales como los servicios de vías generales de comunicación, los de puertos - y faros, etc.
- c) Servicios Públicos que tienen por fin satisfacer directamente a los particulares por medio de prestaciones individualizadas. Dentro de esta categoría se encuentran los servicios de enseñanza, correos, telégrafos, transportes, etc.

Del segundo punto, o sea la forma de gestión de los servicios públicos, se separan aquellos que son manejados directamente y, en algunos casos como monopolios por el Estado o por organismos creados por el mismo Estado y los que se explotan por medio de concesión que se otorga a individuos o empresas particulares.

## 1.2 ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO

Se puede deducir los elementos siguientes de la conceptualización de servicio público:

- a) Es una creación del Estado el cual atiende a su organización y funcionamiento con los elementos que le son necesarios. Una decisión del poder público resuelve que una actividad determinada se convierta en servicio público o deje de serlo. Una necesidad colectiva se reconoce indispensable sea de la sociedad en su conjunto o de un grupo de usuarios determinados.
  
- b) Mediante una organización de interés público dotada de personalidad y medios económicos adecuados. Esta organización ofrece el servicio en una forma regular, continua, aprovechando un conjunto de conocimientos y aptitudes metódicamente organizados.

- c) El servicio debe ofrecerse al público principalmente, sin la idea de lucro, aunque algunos servicios públicos, y los de tipo industrial y comercial requieren un régimen financiero adecuado, o tasas, exenciones, servidumbres o el monopolio de su explotación.
- d) Este servicio debe estar dotado de medios del derecho común y en general de derecho público.
- e) Los servicios públicos pueden estar en determinadas circunstancias en manos de los particulares. Para este caso, el Estado puede rodearlo de las mismas seguridades y prerrogativas, sin destruir sus propósitos y reconociendo el derecho de los usuarios.
- f) El poder público se reserva el control del servicio público, su tutela o patronato en los términos que prescriben las leyes que organizan ese servicio.

Con los criterios expuestos, se puede expresar que cae en el ámbito de los servicios públicos, toda actividad pública dirigida a la satisfacción de una necesidad de interés general; los ferrocarriles nacionales, seguro social y en organizaciones públicas diversas como agua, drenaje, sancamiento, hospitales, alumbrado, carreteras, transportes.

El elemento esencial en las definiciones de servicio público, que debe mantenerse inalterable, es la noción del interés general, es decir, el interés social para atender una necesidad general y apremiante a cargo del poder público. El Estado erige una organización destinada a ese fin. Cuando el Estado considera que una actividad privada no atiende suficientemente la satisfacción de una necesidad general, por negligencia, abandono, desinterés o ineficacia, toma las medidas para asumir su atención, ya sea estimulando la iniciativa privada, ya combinándose con ella en un mismo propósito, o sustituyendo a la propia acción particular. Es en particular este último dato, el que distingue al servicio público de la empresa privada, o de cualquier otra forma de empresa.

La satisfacción de las necesidades públicas de un país se orientan hacia dos grandes nociones: el orden público y la utilidad pública.

El orden público es el orden indispensable para la convivencia, para mantener la paz social y el libre y seguro desenvolvimiento de los grupos humanos.

La utilidad pública atiende a los arreglos sociales que son a la vez para la comodidad de los individuos y el mantenimiento del orden, en el sentido que la paz social está interesada en que estas comodidades sean puestas a disposición de todos los individuos.

## 2. DEFINICION DE SERVICIO PUBLICO ESTRATEGICO

El Servicio Público Estratégico es una actividad del Estado cuya titularidad corresponde expresamente a él. Esto se debe a que existen actividades que implican la autodeterminación del país, y que para conservar la autodeterminación y la soberanía, el Estado interviene en la producción y/o control de una serie de bienes y servicios.

Las actividades que conforman el Servicio Público Estratégico, son para la protección y seguridad de la Nación y otros análogos. Estos servicios son inaccesibles a la libre iniciativa de los individuos y de las empresas privadas. El Servicio Público Estratégico satisface necesidades de la colectividad, y sólo en forma indirecta procura beneficios a individuos sin que se determine su beneficiario.

Este servicio tiene la particularidad distintiva de que es originado por necesidades de seguridad nacional, y se destaca por la determinación de su contenido, por ser una figura jurídica en la que el Estado actúa como rector. Por su naturaleza, determina las facultades de algunas de las dependencias con que cuenta el Poder Ejecutivo de la Unión (Artículo 26 del Capítulo II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), por ejemplo, las Secretarías de Marina, Defensa Nacional, Comunicaciones y Transportes, consideradas como entidades que brindan servicios públicos estratégicos. Los servicios públicos estratégicos por su naturaleza deben ser exclusivos del Estado, pues como lo señala el artículo

27 constitucional, son en materia de petróleo, energía eléctrica y los demás casos señalados en el artículo 28 constitucional, como son correos, telégrafos, banco único de emisión. Todos ellos con carácter de monopolio.

Los servicios públicos estratégicos, principalmente el Ejército, Fuerza Aérea, Guardia Nacional, Armada, Policía Federal de Caminos, se han tenido que integrar cada vez más, debido a las exigencias del desarrollo económico y social del país.

Al garantizar la seguridad interior y defender la integridad, independencia y soberanía de la Nación, contribuyen institucionalmente al logro del desarrollo planificado. Cumplen -- además, con tareas de contenido social de modo permanente en campañas cívicas, educativas, lucha contra siniestros, contra el tráfico de estupefacientes, reforestación, reparto de agua y toda forma de apoyo que se demanda a los prestadores de estos servicios. (soldados y marinos)

El objeto de modernizar y aumentar los efectivos de los servicios públicos estratégicos, es mantener la proporción que el crecimiento del país está significando tanto en efectivos como en modernización.

Es por esto que la intervención del gobierno federal en los servicios públicos estratégicos es primordial, ya que los cre

cimientos relativos deben expresarse en todos los sectores, la obsolescencia del equipo corregirse y el número aumentarse en función del mismo crecimiento de la población y de sus necesidades.

La dirección y el control por parte del gobierno federal en los servicios públicos estratégicos, para la defensa exterior del país y la vigilancia y preservación de los recursos nacionales y el espacio aéreo, se ha desarrollado por hacer respetar un derecho y principio de justicia.

Así pues, el control de estos servicios no se puede delegar y mucho menos enajenar ya que constituyen la defensa de la integridad y la seguridad, con los cuales se brindan inestimables servicios y se resuelven problemas que reclaman soluciones - inmediatas.

Tal es el caso de los servicios que presta la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a través de un órgano desconcentrado. (Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano). A efecto de que el tránsito de las aeronaves por dicho espacio aéreo se realice conforme a normas adecuadas de seguridad, la Ley de Vías Generales de Comunicación otorga atribuciones a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para - prestar los servicios de ayudas a la navegación aérea, consistentes principalmente en: Control de Tránsito Aéreo, Meteorolo-

logía Aeronáutica, Telecomunicaciones Aeronáuticas, Radioayu  
das y Despacho e Información de Vuelo.

C A P I T U L O    I I

LOS DIFERENTES SERVICIOS ESTRATEGICOS QUE REQUIERE LA NAVEGACION  
AEREA PARA SU OPERACION.

1. CONTROL DE TRANSITO AEREO. Dentro del marco de referencia de la razón de ser del órgano responsable de su manejo, priva el criterio de servicio para incrementar la seguridad de la navegación aérea y la eficiencia de las operaciones. A este objetivo se encamina el Control de Tránsito Aéreo, cuya función básica es acelerar y mantener ordenadamente el movimiento de las aeronaves en el Espacio Aéreo Mexicano, de acuerdo a las reglamentaciones internacionales.

Con este fin se opera en los aeropuertos las Torres de Control (TWR), desde las cuales se controla el movimiento de las aeronaves y de los vehiculos que circulan en el área de maniobras --- (control terrestre), y las aeronaves que salen y/o llegan, dentro de un área circular de 10 millas náuticas de radio<sup>(\*)</sup>. Fuera de ésta área y hasta 50 millas náuticas de radio, como centro el mismo aeropuerto, el control es llamado de Aproximación "APP"<sup>(\*\*)</sup>, y se proporciona desde las Torres y Centros de Control. Después de este límite, las aeronaves quedan bajo la jurisdicción del Control de Area "ACC"<sup>(\*\*\*)</sup> que alcanza una superficie circular hasta de 200 millas náuticas de radio, y se pro-

(\*) Una milla náutica equivale a 1,852 m.

(\*\*) "APP" El Servicio de Control de Aproximación, se define como aquel que se proporciona a las aeronaves antes de entrar a la zona de control de un aeropuerto. Es necesario en los aeropuertos de gran intensidad de tráfico, a fin de enterar a los pilotos del tráfico a los alrededores y proporcionarles las intrucciones para mantener la separación indispensable entre los vuelos. La zona de control de aproximación varía según el aeropuerto de que se trate.

porciona desde estos Centros de Control de Area. Se cuenta tam  
bién con sistemas primarios y secundarios de radar, tanto de ru  
ta como de terminal. que constituyen un valioso auxiliar para -  
el control del movimiento de las aeronaves y, consecuentemente,  
para una más segura y económica utilización del Espacio Aéreo -  
Mexicano.

(\*\*\*) "ACC" El Servicio de Control de Area, es aquel que se proporciona  
fuera de los límites del control de aproximación y de control --  
aeropuerto.

2. METEOROLOGIA AERONAUTICA. La Meteorología es una disciplina que estudia los fenómenos atmosféricos, y su aplicación a la navegación aérea adquiere relevante importancia, puesto que representa un factor determinante para la seguridad de la vida humana. La función primordial del servicio de meteorología aeronáutica, es proporcionar información constante y confiable del estado del tiempo existente y previsible al personal de vuelo, -- tanto en las rutas como en los aeropuertos de destino y alternos. Para ello, se tienen instaladas en toda la República, estratégicamente localizadas, estaciones meteorológicas aeronáuticas<sup>(\*)</sup>, atendidas por su personal que, con el equipo adecuado, hacen observaciones del tiempo cada hora, elaborando un reporte que es enviado a la Ciudad de México en donde se encuentra el Centro de Análisis y Pronósticos que recopila y analiza la información meteorológica. Este Centro, elabora los pronósticos del tiempo que se proporcionan a los pilotos, a las líneas aéreas, a las aeronaves oficiales, y a la aviación general. Además recibe información meteorológica del extranjero, que llega en forma geográfica ininterrumpidamente desde Washington.

La elaboración de los reportes del tiempo, observaciones sinóp-

(\*) Las estaciones meteorológicas aeronáuticas se clasifican en A, B, C, de acuerdo al equipo e instrumental en ellas instalado, (observaciones sinópticas, de vientos superiores, pronósticos de ruta o de área, reportes del tiempo)

ticas de vientos superiores, pronósticos de ruta o de área, y en general los sistemas de trabajo, se apegan al reglamento del servicio meteorológico publicado en el Diario Oficial de la Federación y que forma parte de la Ley de Vías Generales de Comunicación, así como a los lineamientos establecidos por la Organización de Aviación Civil Internacional.

Es así como en estas condiciones, y por medio de este servicio, se coadyuva en forma preponderante a la seguridad de la navegación aérea.

3. RADIOAYUDAS A LA NAVEGACION AEREA. De las radioayudas, algunas constituyen un sistema de balizamiento electrónico de las aerovías nacionales; y su función básica es auxiliar al personal de vuelo para llevar al cabo la navegación a lo largo de la aerovía seleccionada conforme a su plan de vuelo, a las necesidades del control de tránsito aéreo, y/o a las condiciones meteorológicas. Para esto cuenta con radiofaros:

3.1 El Radio-Faro No direccional de Baja frecuencia, conocido como "NDB" (NON DIRECTIONAL BEACON) que es una facilidad útil por su alcance y porque mediante el radiocompás (ADF) instalado a bordo de los aviones, permite conocer al piloto el rumbo magnético hacia o desde la estación, en el momento de la observación. Sin embargo, su utilización está sujeta a

las condiciones atmosféricas, pues la lectura del radio-compás no es precisa cuando existe estática o interferencia producida por descargas eléctricas, y en consecuencia, su utilización se ve restringida. Esta radioayuda ha sido utilizada por muchos años y es la acostumbrada cuando no se dispone de "VOR"(\*) en la estación terrestre o cuando el avión no está equipado a bordo con equipo adecuado. En la actualidad todas las empresas de transporte aéreo en el País operan estos equipos.

También sirven los "NDB'S", como localizadores de aeropuertos o marcadores complementarios de los sistemas de aterrizaje por instrumentos.

3.2 La utilización de los radiofaros omnidireccionales de muy alta frecuencia "VOR" (VERY HIGH FREQUENCY OMNIRANGE) que es la radiofacilidad de navegación para cortas distancias, aprobada internacionalmente por la Organización de Aviación Civil Internacional, como ayuda estandar. Las ventajas de esta radioayuda son varias, pues su operación no se afecta por el mal tiempo y proporciona al piloto orientación en los 360 grados del Azimuth(\*\*), permitiéndole conocer en todo momento su trayectoria hacia la estación. Su alcance depende --

(\*) VOR. Radiofaro omnidireccional de muy alta frecuencia.

(\*\*) Azimuth. Diferencia angular entre el norte magnético con respecto a la estación y a la posición del avión.

principalmente de la altura de vuelo y de la potencia de los equipos. Se cuenta con equipo doble en cada estación para - cubrir cualquier eventualidad por descompostura del equipo, - desajuste, etc., entrando automáticamente en operación el -- equipo de reserva. Asi mismo, se cuenta con plantas de emergencia para proporcionar la energía eléctrica en caso de fallas de la corriente comercial.

3.3 Otra de las grandes ayudas para la navegación aérea, son los Sistemas Telemétricos o Equipos Medidores de Distancia "DME" (DISTANCE MEASUREMENT EQUIPMENT) que indican al piloto la -- distancia a la que se encuentra la estación. Esta facilidad, usada en combinación con el "VOR", permite al piloto conocer con exactitud su posición en cualquier momento.

3.4 Los Sistemas de Aterrizajes por instrumentos "ILS" (INSTRUMENT LANDING SYSTEMS) se consideran como una gran ayuda para el piloto cuando va a efectuar su aterrizaje en malas - condiciones de visibilidad. El sistema proporciona al piloto indicación de rumbo hacia la pista y la trayectoria de planeo que debe seguir, es decir, el ángulo de descenso a fin de que pueda llegar al aeropuerto enfilado a la pista y pueda efectuar su aterrizaje sin contratiempos, aunque - el techo y la visibilidad no sean óptimos.

3.5 El Servicio ATIS, Información Terminal Automática se proporciona en los aeropuertos de mayor intensidad de tráfico, a fin de descongestionar las frecuencias normales de comunicación. Este servicio se proporciona en la misma frecuencia del radiofaro omnidireccional de muy alta frecuencia (VOR).

Una grabación oral hecha previamente proporciona información del estado del tiempo, condiciones del aeropuerto, cuya grabación es transmitida automáticamente..

3.6 "RADAR". La palabra radar se deriva de las primeras letras de las palabras inglesas RADIO DETECTION AND RANGIN, que significa detección y localización por medio de ondas de radio. El radar proporciona al control de tránsito aéreo, la posición y la distancia de la aeronave, por lo que el controlador puede seguir paso a paso su trayectoria al tenerlo en una presentación visual sobre la pantalla de radar. Otra de las ventajas que el radar proporciona es el de poder disminuir la separación entre las aeronaves en vuelo, reduciéndose, en alto grado, los tiempos de espera en el aterrizaje y despegue.

Lo anterior corresponde al Sistema de Radar Primario y se complementa con el Sistema de Radar Secundario que propor

ción, en la pantalla radar, la identificación y altura de la nave, con lo cual queda perfectamente situada. (altura, azimuth, distancia e identificación).

4. TELECOMUNICACIONES AERONAUTICAS. Para que pueda ejercerse el control de tránsito aéreo, difundir apropiadamente los informes meteorológicos, lograr una operación eficiente y segura de las aeronaves, es absolutamente indispensable contar con sistemas de comunicaciones capaces de transmitir en el menor tiempo posible, toda clase de información aeronáutica. El servicio de telecomunicaciones aeronáuticas tiene por objeto fundamental garantizar el curso de los informes necesarios para la regularidad de la Navegación Aérea en el Territorio Nacional, así como para la segura y económica operación de los transportes aéreos nacionales e internacionales. Aquí se manejan dos sistemas de comunicación:

- a) Para la comunicación oral, ya sea de punto a punto, (estación a estación) o aire/tierra (pilotos/controladores), se hace uso de la radiotelefonía que es utilizada como emergencia en caso de cualquier falla de los canales de microondas y
- b) La comunicación telegráfica, para transmitir los mensajes relativos a las operaciones aeronáuticas (avisos de salidas, llegadas, reportes de posición, planes de vuelo, etc.)

Se dispone del Sistema Nacional de Microondas para integrar la Red de Telecomunicaciones Fijas Aeronáuticas (AFTN), que se conecta con la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea, (COCESNA) y con Aeronautical Radio Inc. (ARINC) con cuyos centros se logra comunicación con Norteamérica, Centroamérica y el Caribe. Consecuentemente las telecomunicaciones constituyen el enlace indispensable para la realización eficiente de las operaciones aeronáuticas.

5. DESPACHO E INFORMACION DE VUELO. Este servicio consiste inicialmente, en proporcionar asesoramiento para la elabora-ción de Planes de Vuelo; Información Meteorológica que incluye entre otros, reportes de aerovía, pronósticos y cartas de altura; Información de NOTAMS, resumen que incluye las condiciones reales de los diferentes aeródromos y de las radiofa-cilidades en ruta y procedimientos de emergencia, que comprende desde la vigilancia del progreso de vuelo, hasta la coordinación con las autoridades para efectos de búsqueda y salva-mento en su caso.

C A P I T U L O    I I I

LA CREACION DE LA EMPRESA RADIO AERONAUTICA MEXICANA (RAMSA),  
EN EL SECTOR PRIVADO.

1. ANTECEDENTES DE RADIO AERONAUTICA MEXICANA, S.A. de C.V. (RAMSA)

Al inicio de la Aviación Comercial de nuestro País, las empresas de aviación que explotaban una ruta aérea eran las responsables de instalar sus propias facilidades de navegación, sus estaciones de radio-comunicación.

A medida que la aviación internacional tuvo mayor auge en nuestro país, fue necesario la modificación de esta política para evitar duplicidad de instalaciones, servicios, el alto costo que implicaría, etc., por lo que tanto el Gobierno Federal como las empresas operadoras de las líneas aéreas interesadas en abrir nuevas rutas se reunieron a fin de solucionar este problema. (Aeroméxico, Mexicana de Aviación, Western Airlines, American Airlines, Eastern Airlines, Braniff, Pan American, KLM, Canadian Pacific, Air France, Taca y Lacs)

Fue de esta manera como surge el 13 de diciembre de 1944 - AERONAUTICAL RADIO DE MEXICO, S. A., de C. V., con un capital social de \$250,000.00, controlado en su mayor parte por empresas extranjeras.

La empresa para iniciar sus operaciones obtuvo de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP), un permiso

experimental fechado el 6 de diciembre de 1945. Posteriormente cambió su razón social a RADIO AERONAUTICA MEXICANA, S. A. de C. V., (RAMSA) otorgándosele el día 8 de abril de 1952 concesión por treinta años para organizar, coordinar, unificar y proporcionar dentro de las disposiciones de la Ley y Reglamentos vigentes, todos los servicios de control de tránsito aéreo, meteorología aeronáutica, telecomunicaciones aeronáuticas y radioayudas para la navegación aérea en la República Mexicana.

La creciente importancia del tráfico aéreo en que geográficamente México es un punto clave por la convergencia de importantes rutas aéreas internacionales, motivaron que el -- Ejecutivo Federal tomara ingerencia activa en el fomento de las operaciones aéreas, no sólo por cuestión intrínseca de acrecentamiento, sino porque en esencia RAMSA representaba y era razón de la seguridad aérea.

En noviembre 17 de 1966 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Presidencial del día 15 de noviembre de 1966, en el cual se establecía la aportación por parte del Gobierno Federal a la empresa Radio Aeronáutica - Mexicana, S. A., de C.V., de un conjunto de bienes destinados a la prestación de los servicios de control de tránsito aéreo, meteorológicos y telecomunicaciones aeronáuticas y - de radioayudas a la navegación aérea.

RADIO AERONAUTICA MEXICANA, S.A. de C.V., pasó a formar parte de las Empresas de Participación Estatal, declarándose el Gobierno Federal propietario de acciones que representarían el 51% o más de su capital social con facultad para nombrar cuando menos nueve de los quince miembros del Consejo de Administración de la Empresa.

La cláusula 26 del Acta Constitutiva de RAMSA, establecía que no era una empresa de lucro y prohibía la distribución de dividendos entre sus asociados. Por otra parte, el Gobierno Federal era propietario del 97% de las acciones de la empresa, que sumaban 182,211 con un valor nominal de -- \$1,000.00 cada una, el resto se distribuía de la siguiente manera: Aeroméxico 894 acciones; Mexicana de Aviación 613; Western Airlines 254; American Airlines 247; Eastern Airlines 163; Braniff 154; Panamerican 151; KLM 129; Canadian Pacific 126; Air France 115; Taca 103 y Lacsá 96. En total las empresas de aviación asociadas con el Gobierno Federal en RAMSA poseía poco más del 1% de las acciones, siendo las mayoritarias las dos compañías nacionales.

A través de la inversión pública, RAMSA se estructuró como muy importante y eficiente red en todo el territorio nacional. El Gobierno Federal creó la infraestructura necesaria, pero ocurrió que no tenía a la vez el control de la empresa. Radares, sistemas de aterrizaje por instrumentos, radiofaros

unidireccionales, medidores de distancia, y todo el instrumental que se dedica a esa finalidad, eran pertenencia del gobierno y se prestaban a fin de ser operados a través de personal altamente calificado.

## 2. INTERVENCION DEL ESTADO EN RAMSA

La empresa paraestatal Radio Aeronáutica Mexicana, S.A. de C.V., a quien el Estado diera concesión para proporcionar los servicios y facilidades que requerían las empresas de aviación para la navegación aérea, operó independientemente durante varios años. Fue en el año de 1966 cuando el gobierno federal decidió tomar iniciativa propia de participar como socio mayoritario, aportando un conjunto de bienes destinados a la prestación de los servicios de control de tránsito aéreo, meteorológicos; telecomunicaciones aeronáuticas y de radioayudas a la navegación aérea.

Conforme a lo que se establece para las empresas de participación estatal mayoritaria, el gobierno federal se declaró propietario de acciones que representaban un porcentaje mayor al 50 por ciento; haciendo figurar acciones de serie especial que únicamente podían ser suscritas por él mismo. Además el gobierno no podía nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, teniendo facultad para vetar sus acuerdos. Su participación mayoritaria la realizó al darse cuenta de la gran

importancia que estos servicios representaban para sus relaciones con otros países, para el fomento y desarrollo de su economía, turismo, industria, etc., para la expansión de sus operaciones por medio de la apertura de nuevos aeropuertos, y por considerar la esencia constitucional que reserva al Estado el derecho exclusivo de explotar recursos naturales de carácter estratégico para el progreso del país, fortaleciendo con ello la soberanía de la Nación.

La intervención del Estado en los servicios a la navegación aérea fue de orden meramente político y de apoyo al desarrollo nacional, ya que el espacio aéreo es parte integrante del Territorio Nacional como lo marca la Constitución en su capítulo II De las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional, artículo 42, fracción VI.

Si el Estado en cuanto estructura soberana para el ámbito dentro del cual actúa, es libre para decidir sobre el modo y forma de su ser, y para optar ante cada nueva situación a la que se enfrenta por el contenido de su actividad, con la mira de lograr el cumplimiento y realización de sus fines y funciones. La Soberanía del Estado significa libertad de la estructura estatal para autodeterminarse, por una parte, por lo que hace a su forma concreta de existencia política. Por la otra, para el cumplimiento de sus fines y funciones. El Estado es soberano pero la libertad de decisión y acción que implica su

soberanía, es una libertad para exclusivamente llenar esos cometidos.

La soberanía territorial implica el derecho exclusivo de ejercer las actividades estatales. Este derecho tiene por corolario un deber: la obligación de proteger en el interior y exterior del territorio, los derechos de los demás estados en particular, su derecho a la integridad e inviolabilidad en tiempo de paz y en tiempo de guerra, así como los derechos que cada estado puede reclamar para sus nacionales en territorio extranjero.

Por la importancia y seguridad que los servicios a la navegación aérea representan para la soberanía, el desarrollo económico, político y social del país, y por las facultades que la Constitución Política confiere exclusivamente al Estado; es indiscutible que la intervención del gobierno federal en el ejercicio de la prestación de los servicios a la aeronavegación como órgano rector y regulador, sea única.

Si el Estado concediera a particulares el manejo de los servicios a la navegación aérea, cualquiera que fuese la modalidad adoptada, expondría la tranquilidad y seguridad del país y de sus habitantes, la provocación de incidentes en su administración, la realización de actividades ajenas a sus fines u objeto, y otros conflictos que pudieran traducirse en problemas -

para la independencia y supremacía nacional.

A finales de 1978 se suscitó un conflicto en esos servicios, como resultado, el Estado intervino en la solución del mismo. Esta situación se expone para ofrecer una visión de las graves -- consecuencias que se originaron, por no asumir el gobierno federal, desde un principio, la atribución conferida por la Constitución Política, la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Durante los últimos años de la década de los sesentas, la empresa tuvo una situación bonancible, principalmente porque en 1968 se autorizó un aumento a sus tarifas. Fue en el año de 1970 que los problemas comenzaron. Ese año RAMSA tuvo números rojos, pero las cosas mejoraron en 1971. Eso hizo pensar que el problema había terminado; sin embargo, el año de 1972 fue casi catastrófico, por lo que se solicitó una nueva revisión tarifaria a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes autorizó un alza del treinta por ciento, cantidad que no equilibraba el costo de los servicios prestados. A más de eso, las empresas se negaron a pagar a RAMSA el aumento autorizado por esa dependencia.

Vino la devaluación. Su autorizó a las empresas aéreas a modificar sus tarifas, pero a RAMSA no. Así tuvo sobre su contabilidad, además del incumplimiento de las líneas en el pago de sus servicios, la caída de la moneda nacional. Tal situación planteó a los accionistas de RAMSA en 1976, la urgencia de solicitar una revisión integral de la empresa. Se pretendía lograr el saneamiento general de la misma, acabar con el subsidio y permitir su autofinanciamiento. Eso incluía, entre otras cosas, un aumento de entre el 110 y 120 por ciento en las tarifas de todos sus servicios, así como la inclusión del cobro en los servicios de los controles de aproximación y de área que no cobraba a ninguna empresa, ni nacional ni extranjera. El asunto fue a la Dirección General de Tarifas de la Secretaría de Comercio, que después de analizarlo, lo adoptó y lo propuso a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Hubo razones tanto económicas como, al parecer, políticas para rechazarlo. Las primeras, que la cámara del transporte aéreo integrada en su mayoría por líneas extranjeras se opuso. Las segundas, que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sólo autorizó otro treinta por ciento de aumento. Se piensa que ya desde entonces esta dependencia prefirió al mantener el subsidio, preparar la caída de Ramsa.

En abril de 1978, durante una sesión del Consejo de Administración, se pidió a los accionistas extranjeros y nacionales que

asumieran sus obligaciones en la medida que la empresa necesitaba recapitalizarse, y el gobierno federal no estaba en disposición de seguir propiciando una política de mayores inversiones, y al propio tiempo, una actitud paternalista de subsidios a fin de que la empresa continuara sus trabajos. A la respuesta negativa de los signatarios del acta constitutiva de la empresa -respuesta inconducente-\*, el Gobierno Federal asumió en estricto apego a la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940, que asigna expresamente al Gobierno Federal la responsabilidad de la seguridad aérea del país convalidada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su papel de administrador y prestatario único de servicios que no pueden ser calificados sólo en relación a cifras y en función de costos.

\* Cuando la entonces SCOP otorgó una concesión por treinta años a la empresa para prestar el servicio de ayudas a la navegación aérea, en el contrato se pactó que de haber pérdidas en su operación, éstas serían absorbidas en forma proporcional, a los servicios recibidos por todos los accionistas.

Al decidir los accionistas de Radio Aeronáutica Mexicana en -- abril de 1978 renunciar a sus acciones al comprobar la situación financiera por la que atravesaba la empresa, déficit estimado - en doscientos millones de pesos y que para fines de ese año, se calculaba ascendería a doscientos ochenta millones de pesos, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, decidió hacerse car go de los servicios en forma directa y mantener la fuente de -- trabajo de los casi mil empleados de base y de confianza que la boraban en dicha empresa, respetando las condiciones obtenidas en sus contratos individuales y colectivos de trabajo.

En la revisión del contrato colectivo de trabajo correspondien- te al 1o. de agosto de 1978, la empresa paraestatal RAMSA, dió a conocer la intención de presentarse en quiebra, lo cual se - realizó en forma oficial ante las autoridades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Con fecha 7 de agosto del mismo año, la Secretaría de Comunica ciones y Transportes convino dar por terminada la concesión a la empresa paraestatal RAMSA. La S.C.T., inició el día 8 de - agosto, bajo su administración y su exclusiva responsabilidad, - la prestación de los citados servicios a la navegación aérea.

RAMSA entró en proceso de liquidación el día 14 del mismo mes; y la S.C.T., ofreció a los empleados el no alterar las condiciones en que habitualmente venían laborando, por lo que se mantendrían sus remuneraciones a pesar de estar muy por encima de las de los empleados federales y que serían liquidados en los términos que señala la Ley Federal del Trabajo, expidiéndoles a quienes así lo decidieran de manera voluntaria, nombramientos con los mismos derechos y prestaciones que a esa fecha gozaban.

El ofrecimiento de la S.C.T., no fue aceptado por la mayoría de los trabajadores, dada la consideración que esos derechos y prestaciones contractuales no podrían subsistir dentro del marco jurídico del apartado "B" del artículo 123 constitucional. Días después, el 11 de agosto de 1978, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación, un Acuerdo del Secretario de Comunicaciones y Transportes, a su vez, Presidente del Consejo de Administración de RAMSA, en el que creó una subdirección de la Dirección General de Aviación Civil (DGAC) que llevaría a cabo la prestación de los servicios que le fueron concesionados a RAMSA el día 8 de abril de 1952, argumentando que había convenido con esa empresa dar término en forma anticipada a dicha concesión, en virtud de la situación deficitaria en que se encontraba, lo cual le impedía -- continuar prestando el servicio en forma eficiente en los -- términos en que se le había concesionado.

El Sindicato de Empleados de Radio Aeronáutica Mexicana (SERAM)\* y los trabajadores que lo integraban, ocurrieron en de manda de amparo sosteniendo que la consecuencia del acuerdo mencionado de quedar firme, sería la aniquilación del propio sindicato, del contrato colectivo de trabajo y de todos los demás derechos de los trabajadores contenidos en el apartado "A" del Artículo 123 constitucional y en la Ley Federal del Trabajo, decidiendo emplazar a huelga a la empresa.

RAMSA en base al acuerdo y al emplazamiento a huelga cuestio nados, demandó ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la terminación del Contrato Colectivo y de los contratos individuales de trabajo de todos los trabajadores al ser vicio de RAMSA, miembros del SERAM. La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje número cinco, dictó laudo obsequiando las peticiones de la empresa.

El Sindicato de Empleados de Radio Aeronáutica Mexicana, promovió un juicio de amparo ante la Suprema Corte de Justicia después de que fue notificado del laudo emitido por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en el sentido de que las relaciones de trabajo entre esta organización y RAMSA se daban por terminadas, con lo cual no tenfa más vigencia el contrato colectivo suscrito entre ambas partes, por lo que soli-

\*SERAM. Sindicato independiente que agrupaba a nivel nacional a los trabajadores de RAMSA. Fue constituido con fundamento en la fracción XVI del Art. 123 Const. y en las disposiciones respectivas consignadas en la Ley Federal del Trabajo vigentes.

citó ante la misma Junta la suspensión de su ejecución; petición que les fue negada, motivo por el cual los trabajadores decidieron abandonar sus labores al concluir las iniciadas - el día 16 de septiembre de 1978. (paro que duró 24 hs.)

La solución presentada por la Junta, implicaba la anulación del emplazamiento a huelga que se había hecho con anterioridad, y automáticamente surtía efecto el mandato en el sentido de darse por terminadas las relaciones individuales y colectivas de trabajo.

Al notificar la directiva de los trabajadores de RAMSA a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que suspenderían sus actividades el día 17 de septiembre a las siete de la mañana, (en estos servicios se labora las 24 horas del día) la citada dependencia al tomar esta solución como la no aceptación del empleado al ofrecimiento de recontratación, se - consideró por tal motivo, relevada de la responsabilidad de cumplir dicho ofrecimiento a los que abandonaran sus labores y obligada a contratar personal distinto al que venía laborando para mantener los servicios.

Como aclaración, estas condiciones de liquidación eran conforme a la Ley Federal del Trabajo en vigor, que considera tres meses de salario real, veinte días por año de salario real, - doce días por año, vacaciones no disfrutadas y que las con-

diciones de recontractación eran con el mismo sueldo real que los empleados venían percibiendo a esa fecha.

En tanto la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) de pendiente de la S.C.T., emitió un comunicado a las líneas aéreas nacionales y extranjeras que daban servicio a México en donde transmitían un Plan Nacional de Emergencia que sería - operado por personal de esa dependencia, en caso de que los empleados de RAMSA suspendieran los servicios a la aeronavegación. En dicho plan se hacía saber entre otros puntos, -- que la aviación particular, ejecutiva y oficial quedaría suspendida y sólo se daría servicio a aeronaves de más de veinte toneladas, mismo que entró en función los días 17 y 18 de septiembre de 1978, con el paro laboral de los trabajadores de RAMSA en liquidación.

Por su parte, los pilotos afiliados a la Asociación Sindical de Pilotos Aviadores de México (ASPA) al saber de la determinación anterior, dieron a conocer en comunicado oficial que harían un paro de diez horas en las operaciones de vuelo de los aeropuertos del país. Esperaban comprobar en ese lapso que el plan de contingencia implementado por las autoridades responsables, contara con la capacidad suficiente para garantizar la absoluta seguridad de los usuarios, pero acordaron continuar en paro indefinido por considerar que el personal encargado del control del tráfico aéreo carecía de la expe-

riencia necesaria para llevar a cabo su cometido.

El Secretario de Trabajo y Previsión Social, hizo un llamado a las partes afectadas para diferir la ejecución del laudo, - por un período que permitiera buscar una fórmula de solución al conflicto confrontado en la que serían preservados los de rechos del demandado (SERAM) y de sus integrantes. Atendi endo a este llamado, el SERAM, decidió reanudar sus labores en todo el país a partir del día 19 de ese mes. En ese mismo - día, se firmó un convenio en que se difería la ejecución del laudo por quince días, asentando que durante esos días no se pagaría liquidación a trabajador sindicalizado alguno, y vol verían a prestar sus servicios en las mismas condiciones en que lo venían haciendo a RAMSA, de conformidad con las dispo siciones del mismo contrato colectivo de trabajo, bajo la ad ministración de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Se iniciaron pláticas para buscar un arreglo entre el SERAM y la S.C.T., insistiendo esta dependencia en la sub stracción de los trabajadores de la tutela del apartado "A" del artícu lo 123 constitucional y de la Ley Federal del Trabajo, para enmarcarlos en el apartado "B" de esa misma ley, y en su ley reglamentaria; presentando en la reunión del día 28 de sep-- tiembre, como sugerencia, la creación de un órgano desconce n trado dependiente de ella misma.

La S.C.T., exhortó a los trabajadores del SERAM para que ex-

presaran su decisión individual de colaborar con el gobierno federal; declarando que no se creyera que los principios del Estado estaban sujetos a negociación, refiriéndose a la soberanía que tiene el Estado Mexicano sobre el espacio aéreo, - ya que la ley da al gobierno esa responsabilidad, por eso no puede ir desligada. Los intereses del gobierno no pueden estar sujetos a intereses parciales, sino generales. El Estado asumía esa responsabilidad con pleno derecho.

La Asociación Sindical de Pilotos Aviadores de México, los pilotos al servicio de esa empresa y el Colegio de Pilotos Aviadores de México, A.C., al saber de la negativa de los controladores de vuelo y técnicos especializados de RAMSA - para trabajar en el nuevo órgano desconcentrado que reemplazaría en la prestación de servicios a esa empresa, y en consecuencia la suspensión de sus servicios a la navegación aérea, manifestaron estar en desacuerdo con la Dirección General de Aeronáutica Civil dependiente de la S.C.T., dándolo a conocer a la opinión pública en cuanto a:

- Pretender que la aviación nacional operara en condiciones de emergencia, refiriéndose al plan de emergencia del gobierno federal.
- La formulación de un plan de emergencia que adolecía de los siguientes defectos e inconvenientes:

- a) Suspender las operaciones de la aviación comercial de veinte mil kilos, la oficial y la privada.
- b) Limitar o restringir la aviación de transporte público a determinadas rutas y horarios.
- c) Pretender llevar a cabo este plan de emergencia con personal falto de experiencia y de pericia que establecen las normas reglamentarias y los convenios internacionales, y que sí satisfacía el personal de RAMSA.
- d) Carecer de personal suficiente para las operaciones.

De ahí la grave disyuntiva a la que se enfrentaron los pilotos de volar sin seguridad o de suspender los vuelos a fin de no poner en peligro la vida humana y la propiedad en el aire, decidiendo no suspender los vuelos nacionales si existían las condiciones de seguridad necesarias, aun cuando manifestaron solidaridad para los trabajadores de RAMSA.

Con la suspensión de la prestación de los servicios por parte de los extrabajadores de RAMSA, se dió un serio golpe a la economía y al turismo del país que significaron pérdidas de varios millones de pesos diarios, como consecuencia de la semiparalización de las actividades aéreas en todo el territorio nacional. Importantes sectores se quejaron de que sus ingresos se habían reducido, y externaron su enérgica protesta ante los perjuicios y trastornos ocasionados por el pro-

blema aéreo, derivado de la liquidación de RAMSA que dejó mutilada la actividad turística y petrificados muchos negocios solicitando la intervención de las autoridades responsables a fin de solucionar esa irregularidad que originaba que varios aeropuertos importantes del país, permanecieran cerrados en tanto se normalizara el plan permanente del gobierno federal.

Así también las actividades de la aviación, particulares, - oficiales y ejecutivas, quedaron restringidas. Varias compañías extranjeras también tuvieron que cancelar algunos -- vuelos por esta situación, por lo que la opinión pública expresó su preocupación por la imagen de México que estaba - siendo seriamente dañada.

El gobierno federal continuo firme durante varios días frente a las demandas de estos trabajadores que prestaron sus servicios a la empresa en liquidación RAMSA, en el uso de su soberanía sobre el espacio aéreo y en su propósito de ejercerla de manera directa; determinó dar por liquidada esa empresa e indemnizar con fondos propios a los trabajadores y brindarles al mismo tiempo, la oportunidad de recontractarse en - el órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que desempeñaría las labores que realizaba la empresa liquidada.

La S.C.T., precisó que no indemnizaría a ningún empleado de la extinta RAMSA cuando éstos no se contrataran -ipso facto- con el órgano desconcentrado, y aclaró que quienes solamente optaran por cobrar la indemnización deberían reclamarla a Radio Aeronáutica Mexicana, S.A. de C.V., de conformidad con las disposiciones legales que regían al respecto y que en estricto apego al Derecho, correspondía a RAMSA proceder a indemnizar a sus empleados, añadiendo que el gobierno federal por conducto de esa dependencia, en una actitud a la que no estaba obligado, decidía indemnizar y recontratar con sus mismas percepciones a los empleados de RAMSA que así lo desearan, y reiteró que esa empresa, como era del conocimiento del dominio público, no contaba con recursos suficientes para cubrir dichas indemnizaciones.

El Gobierno Federal constituyó un fondo de trescientos treinta millones de pesos destinados a indemnizar a los casi mil empleados. Se entiende que el propósito del gobierno tendía a que las operaciones aéreas no sufriesen menoscabo alguno con la liquidación de esa empresa. El fin del gobierno quedaría desvirtuado si esos fondos públicos fuesen utilizados para cubrir indemnizaciones no seguidas de la recontratación simultánea, y su esfuerzo quedaría desvinculado del restablecimiento completo del servicio aéreo en el país.

Tras varios días de semiparalización aérea y sin visos de -

pronto arreglo entre las autoridades del gobierno federal y las del SERAM, fue hasta veinticuatro días después de que abandonaran los trabajadores las instalaciones de lo que fue RANSA, y con fecha 28 de octubre de 1978 cuando apareció publicado en los principales diarios de la Ciudad de México, el comunicado del Sindicato de Empleados de Radio Aeronáutica Mexicana, en el cual expresaban su acuerdo de incorporarse a partir de esa fecha, por voluntad individual al SENEAM, órgano desconcentrado, manifestando su lealtad al Gobierno de la República.

Entre las consecuencias más notables suscitadas se encuentran: la semiparalización de la navegación aérea con las pérdidas que esto reportó a las empresas de aviación; la enorme baja que sufrieron en sus ingresos las agencias de viajes, hoteles y otros negocios que sirven al turismo. Cierre temporal de varios aeropuertos. Alteraciones de alcance desconocido en el desarrollo normal de las transacciones económicas. Pérdidas en miles de millones de pesos por concepto de trabajos suspendidos, convenciones suspendidas o aplazadas, turismo extranjero y nacional ahuyentado o paralizado, carga aérea detenida y echándose a perder, deterioro de la imagen turística de México en el exterior y otras consecuencias ocasionadas por conocida y lamentable circunstancia: la semiparalización del sistema aéreo.

Es de orden y de lógica absoluta que el manejo técnico de nuestro sistema de transporte aéreo debe estar integrado totalmente sin dispersiones y con responsabilidades compartidas. El manejo de las comunicaciones aéreas internas y externas de ben corresponder al Gobierno de la República.

De esta manera, con la absorción de los servicios a la navegación en el espacio aéreo por el Estado, el gobierno recuperó una posición que nunca debió haber cedido, ya que el espacio aéreo se encuentra bajo su entera responsabilidad, y es el único que puede dictar las medidas conducentes para garantizar la seguridad y la coordinación de un sistema que por su importancia, debe estar sujeto a las más severas normas. Por ello, es también que el gobierno interviene directamente en los acuerdos internacionales que se concertan generalmente en un plano de reciprocidad, para que líneas aéreas de otros países vuelen al nuestro.

Con el manejo de los servicios a la navegación aérea por parte del Estado, se evitan planes nacionales de emergencia implementados, irregularidades en el servicio y demás conflictos que se provocarían con la suspensión y/o reducción de los vuelos. Se evitan paros en las operaciones de compañías de aviación, desacuerdos entre los trabajadores y las autoridades -- que repercuten en las operaciones aéreas, la no percepción de

divisas, perjuicios y trastornos a la economía nacional, entre otros.

Por tanto, es esencial que prevalezca el alto interés de todo el país frente al respetable pero mucho menos importante interés de unos cuantos.

C A P I T U L O    I V

LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA CREACION DEL ORGANO SERVICIOS  
A LA NAVEGACION EN EL ESPACIO AEREO MEXICANO

1. CONSTITUCION DE SERVICIOS A LA NAVEGACION EN EL ESPACIO AEREO MEXICANO (SENEAM)

Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, fue creado por Acuerdo Presidencial de fecha 30 de septiembre de 1978 y publicado en el Diario Oficial del día 3 de octubre del mismo año.

Nace este organismo a raíz de los conflictos que se suscitaron en Radio Aeronáutica Mexicana, S. A., de C.V. (RAMSA)

SENEAM proporcionará los servicios de ayudas a la navegación aérea como son la Meteorología Aeronáutica, Radioayudas, Telecomunicaciones Aeronáuticas y Control de Tránsito Aéreo. Formulará además, según dice el acuerdo, programas a corto, medio y largo plazo para el desarrollo de los servicios, construcción de instalaciones e inversiones diversas, en base a las leyes, convenios internacionales, reglamentos y demás disposiciones que dicten las autoridades competentes.

Este órgano desconcentrado cuenta con un Consejo Técnico Consultivo constituido por el Titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, quien lo preside, y por representantes de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Agricultura y

Recursos Hidráulicos, y del Organismo Aeropuertos y Servicios Auxiliares. Cuenta con un Director General y el personal técnico y administrativo para el desempeño de sus funciones.

Este órgano desconcentrado no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propio; sin embargo, dada la importancia de las funciones desconcentradas y por la naturaleza de las acciones que realiza, puede distinguirse administrativa y presupuestalmente en su organización y operación de las demás unidades que integran la estructura de la Institución de la que depende.

Entre las características del órgano desconcentrado, se destaca conservar respecto del titular del órgano central, una relación de dependencia jerárquica con todas sus consecuencias en materia de reforma, modificación, revocación, nulificación y revisión en su caso, de las resoluciones dictadas por la dependencia.

En términos generales, los propósitos de este órgano, son los siguientes:

- Descongestionar trámites operativos en los niveles directivos, favoreciendo sus funciones de regulación. (planeación, normatividad, control y evaluación)
- Agilizar la resolución de acciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que competan a este órgano, elimi-

minando los excesivos trámites piramidales.

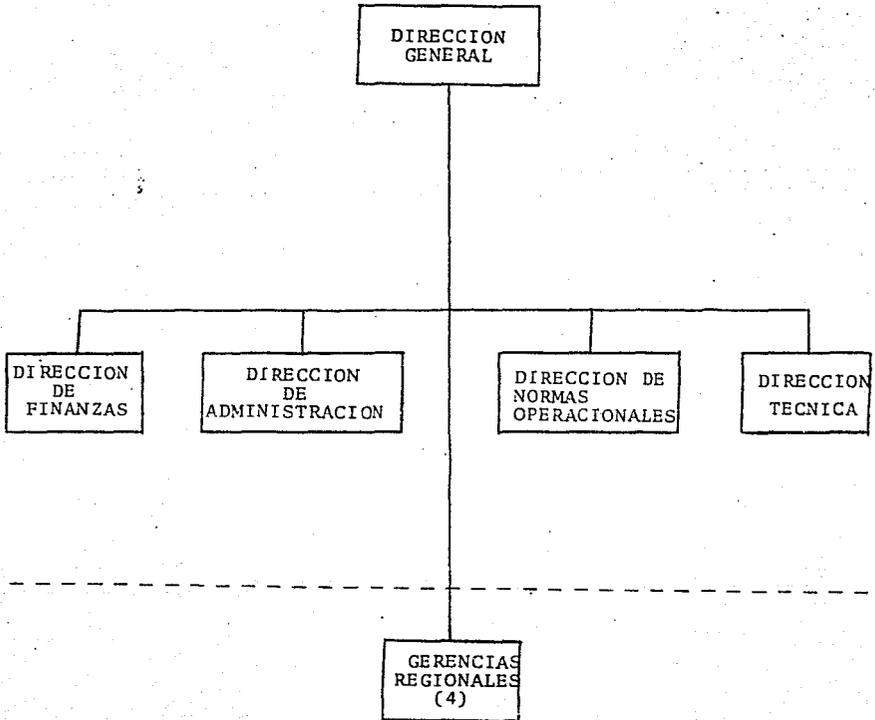
- Evitar desplazamientos costosos, tardados, y en ocasiones inútiles de los demandantes de bienes y servicios públicos.
- Contar con información veraz, oportuna y directa para facilitar la toma de decisiones.

## 2. ESTRUCTURA ORGANICA

La estructura de organización del Órgano desconcentrado Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano, según se muestra en el organograma siguiente, la forman cinco direcciones: una Dirección General cuya función genérica es la de administrar los servicios de control de tránsito aéreo, meteorología aeronáutica, telecomunicaciones aeronáuticas, radioayudas a la navegación aérea y el de despacho y control de vuelos. Este último servicio integrado posteriormente a la fecha de constitución del Órgano. La Dirección de Finanzas, Dirección de Normas Operacionales, Dirección Técnica, Dirección de Administración y cuatro Gerencias Regionales.

Divide para su control al país en cuatro gerencias con sus respectivas subgerencias regionales. Dichas gerencias se encuentran localizadas en la zona centro, noreste, noroeste y sureste del país.

ORGANOGRAMA



La gerencia que corresponde a la zona centro, está ubicada en la Ciudad de México. La gerencia que pertenece a la zona noreste se ubica en la Ciudad de Monterrey. La gerencia de la parte noroeste del país está localizada en la Ciudad de Mazatlán, y la gerencia de la parte sureste, toca a la Ciudad de Mérida.

Enseguida se presenta un listado de los lugares que integran las gerencias y subgerencias regionales, mismos en los que -- existen sistemas de radioayudas, y que se muestran localizados en el esquema de la República Mexicana, inmediato posterior al listado citado, según la clave que identifica a la gerencia regional correspondiente.

Se podrá apreciar que los sistemas de radioayudas citados en el primer capítulo (3.3), se encuentran localizados estratégicamente para prestar un mejor servicio a la navegación aérea.

## INTEGRACION DE LAS GERENCIAS Y SUBGERENCIAS REGIONALES

### I. GERENCIA REGIONAL CENTRO

#### A) Subgerencia Regional México

1. Cerro Culiacán
2. Cerro Chichinautzin
3. Cerro Gordo
4. México
5. Nautla
6. Las Lajas
7. Otumba
8. Pachuca
9. Perote
10. Poza Rica
11. Querétaro
12. San Mateo
13. Tampico
14. Tamuín
15. Tequesquitengo
16. Tepexpan
17. Tizayuca
18. Tulancingo
19. Tuxpan
20. Veracruz

#### B) Subgerencia Regional Acapulco

1. Acapulco
2. Oaxaca
3. Puerto Escondido
4. San Marcos
5. Zihuatanejo

#### C) Subgerencia Regional Guadalajara

1. Aguascalientes
2. Guadalajara
3. Juanacatlán
4. Manzanillo
5. Morelia
6. Lazaro Cárdenas
7. León
8. Santa Anita
9. San Luis Potosí
10. Salinas de Hidalgo
11. Uruapan
12. Zacatecas

#### D) Subgerencia Regional

- Puerto Vallarta
1. Puerto Vallarta
  2. Tepic

### II. GERENCIA REGIONAL NORESTE

#### A) Subgerencia Regional Monterrey

1. Aeropuerto del Norte
2. Cerro del Potosí
3. Ciudad Victoria
4. Concepción del Oro
5. Matamoros
6. Monterrey
7. Monclova
8. Nuevo Laredo
9. Reynosa
10. Piedras Negras

#### B) Subgerencia Regional Chihuahua

1. Aldama
2. Cerro Santa Eulalia
3. Chihuahua
4. Ciudad Juárez
5. Delicias
6. Torreón

### III GERENCIA REGIONAL NOROESTE

#### A) Subgerencia Regional Mazatlán

1. Choix
2. Culiacán
3. Durango
4. Mazatlán
5. La Paz
6. Los Mochis
7. San José del Cabo

#### B) Subgerencia Regional Hermosillo

1. Ciudad Obregón
2. Guaymas
3. Hermosillo
4. Nogales
5. Santa Rosalía

#### C) Subgerencia Regional Tijuana

1. Mexicali
2. Punta Peñasco
3. San Quintín
4. Tijuana
5. Loreto

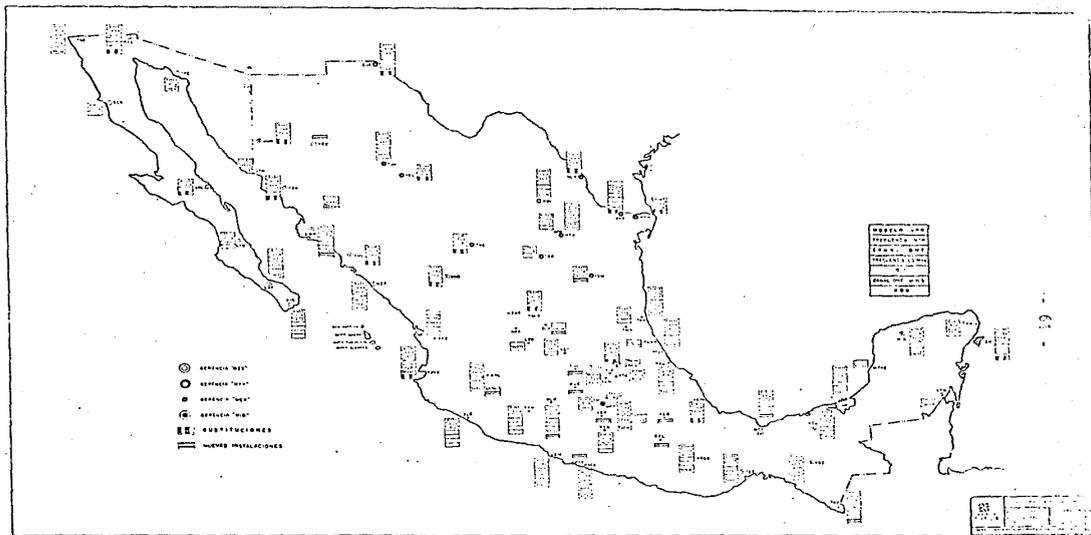
### IV GERENCIA REGIONAL SURESTE

#### A) Subgerencia Regional Mérida

1. Campeche
2. Ciudad del Carmen
3. Ixtepec
4. Mérida
5. Minatitlán
6. Tapachula
7. Tuxtla Gutiérrez
8. Villahermosa

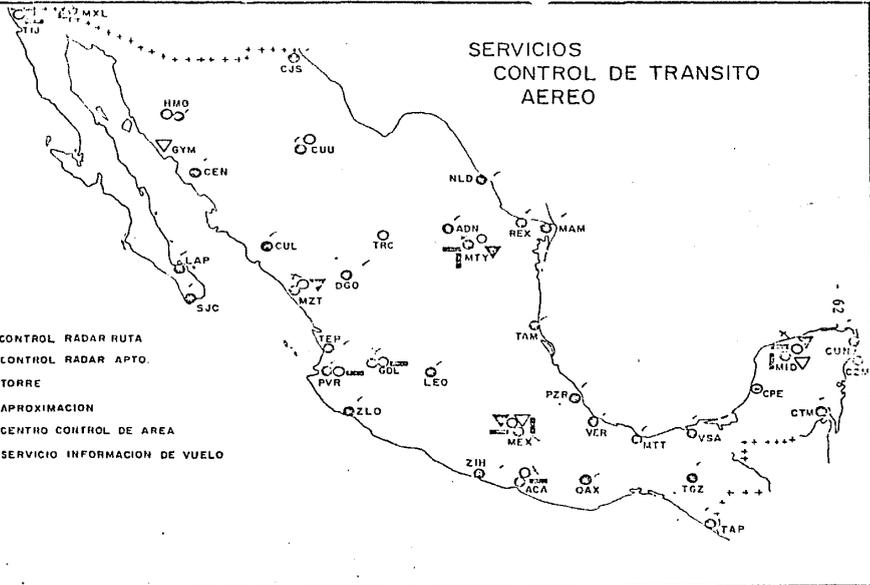
#### B) Subgerencia Regional Can Cun

1. Can Cun
2. Cozumel
3. Chetumal
4. Isla Mujeres



# SERVICIOS CONTROL DE TRANSITO AEREO

- CONTROL RADAR RUTA
- CONTROL RADAR APTO.
- TORRE
- APROXIMACION
- ▽ CENTRO CONTROL DE AREA
- ▽ SERVICIO INFORMACION DE VUELO





Enseguida se presenta una Gráfica del personal. donde se muestra por un lado, el número de personal adscrito a Radio Aeronáutica Mexicana, S.A. de C.V., al término de su administración -- (1978), y por otro lado, el número de personal adscrito a Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (1984). en sus ramas básicas. Se podrá apreciar que la población trabajadora que presta sus servicios en el órgano desconcentrado, ha crecido notoriamente desde su creación, como consecuencia de la expansión de las actividades desarrolladas.

GRAFICA DE PERSONAL RAMSA - SERHAM

I N S T I T U C I O N		No. TOTAL DE EMPLEADOS	
RADIO AERONAUTICA MEXICANA, S.A. de C.V.			
(Septiembre de 1978)			
<u>RAMA TECNICA</u>		723	
Control de Tránsito Aéreo	347		
Comunicaciones Aeronáuticas	40		
Meteorología Aeronáutica	89		
Radioayudas	247		
<u>RAMA ADMINISTRATIVA</u>		<u>267</u>	<u>990</u>
SERVICIOS A LA NAVEGACION EN EL ESPACIO AEREO MEXICANO			
(Septiembre de 1984)			
<u>RAMA TECNICA</u>		1286	
Control de Tránsito Aéreo	617		
Comunicaciones Aeronáuticas	70		
Meteorología Aeronáutica	159		
Radioayudas	440		
<u>RAMA ADMINISTRATIVA</u>		<u>656</u>	<u>1942</u>

3. ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DEL ORGANO DESCONCENTRADO SERVICIOS A LA NAVEGACION EN EL ESPACIO AEREO MEXICANO.

El órgano desconcentrado SENEAM, como unidad administrativa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a cuyo -- responsable han sido confiadas por disposición presidencial funciones específicas y se le han transferido los recursos presupuestales, y apoyos administrativos necesarios, que le permitan resolver con agilidad y eficacia sobre dichos servicios, tiene las siguientes atribuciones:

- Proporcionar los servicios para la navegación aérea de control de tránsito aéreo, meteorología aeronáutica, radioayudas a la navegación aérea, telecomunicaciones aeronáuticas, servicios de despacho y control de vuelos y otros que sean necesarios en la República Mexicana, con el fin de garantizar el transporte seguro y eficiente de personas y bienes en el espacio aéreo mexicano.
- Proporcionar los servicios de mensajes operacionales, administrativos y de cualquier índole que requieran las empresas, dependencias o particulares, en sus actividades de -- transporte aéreo nacional o internacional.
- Operar y conservar los diferentes sistemas que integran los

servicios a cargo del órgano descritos en las fracciones I y II que anteceden, y hacer directamente las instalaciones correspondientes a ampliaciones de estos sistemas que se apruban al órgano en su programa de inversiones.

Para cumplir con estas atribuciones citadas, es necesario y esencial que la Dirección General proporcione la preparación continua de todos los trabajadores, programando cursos de cada especialidad y categoría para prestar el servicio de manera oportuna y eficiente, y poder alcanzar satisfactoriamente el fin que se persigue.

Aunque difícil dentro de este órgano desconcentrado, y que al parecer los antiguos trabajadores de la extinta Ramsa no han olvidado y pregonan entre sus compañeros, son los estímulos y la disposición de esa empresa a satisfacer las demandas justas de sus empleados a fin de evitar el perjudicar en su funcionamiento al medio aeronáutico.

La empresa Ramsa convenía impartir cursos de adiestramiento y ascensos en todas las dependencias de las ramas técnica, operacional y administrativa, estableciendo como parte integrante de las obligaciones de sus agremiados, cursar las asignaturas mínimas que se exigían.

Así también para efectos de ascenso, el número de plazas era ilimitado en cada categoría de toda la Rama Técnica y por lo tanto, no se aplicaba el criterio de que para ascender a una categoría se requería que existiera vacante, es decir, todo aquel que cumpliera con los requisitos de una categoría superior, sería ascendido a la misma, sin importar el número de plazas en tal categoría. (\*)

- Coordinar, establecer y conservar actualizados los procedimientos terminales y de vuelo, así como el sistema de aerovías del espacio aéreo nacional.
- Recopilar y conservar actualizada toda la información relativa a los servicios a la navegación aérea:
- Proponer a la Dirección General de Telecomunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la asignación de las frecuencias dentro de las diferentes bandas del servicio aeronáutico.

En coordinación con el organismo Aeropuertos y Servicios Auxiliares que se encarga de atender lo referente a la ampliación, desarrollo y mejoramiento de los aeropuertos y servicios a la aeronavegación en la República Mexicana, y atendiendo a las prioridades y señalamientos que para el caso emita la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Dirección General fomenta, regula y vigila el funcionamiento y operación de estos servicios, así como también se encarga de negociar convenios para la prestación de

(\*) Cláusula 73 del Contrato Colectivo de Trabajo SERAM-SENEAM.

servicios aéreos.

- Someter a la consideración del Secretario de Comunicaciones y Transportes, el anteproyecto del presupuesto con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables - de su ejecución, previo a su presentación a la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Someter a la consideración del Secretario de Comunicaciones y Transportes, las modificaciones presupuestales.
- Establecer sistemas de contabilidad de acuerdo a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, cuya operación facilite la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, - costos, avances en la ejecución de programas y en general, de manera que permita medir la eficacia y eficiencia.
- Evaluar los planes, programas y presupuestos y sus respectivas realizaciones.

Para cumplir con las anteriores atribuciones, la Dirección General ha encargado de ejercer su control y vigilancia, tanto del - área central como de las áreas foráneas, a la Dirección de Finanzas, misma que cuenta para su realización con las siguientes dependencias: Depto. de Contabilidad, Depto. de Presupuesto, Depto. de Ingresos, y una Oficina de Caja General.

- Elaborar en coordinación con la Dirección General de Organización y Métodos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, proyectos para crear, modificar, reorganizar o suprimir las unidades a su cargo y proponerlos a la Comisión Interna de Administración y Programación de la misma Secretaría para que los autorice el Secretario.

Para lo anterior, esta Dirección General cuenta con una Unidad de Organización y Métodos a nivel staff, encargada de llevar a cabo tal finalidad.

- Asesorar a los demás servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los asuntos de su competencia.
- Conceder audiencia al público sobre los asuntos de la competencia de la Dirección a su cargo.
- Proporcionar la información, los datos y la cooperación técnica que se le solicite por las demás unidades administrativas de la S.C.T., o por otras dependencias del Ejecutivo Federal, de acuerdo con las políticas establecidas al respecto.

Las citadas atribuciones se confieren al responsable de la Dirección General de este organo, o en su caso al personal autorizado que para el efecto haya previamente designado en su representación.

- Organizar la impartición a su personal de cursos de capacitación, seminarios y conferencias que no estén específicamente confiados a otras unidades administrativas.

A través del Departamento de Capacitación de la Dirección Técnica, se programa y coordina la impartición de estos cursos; prioritariamente son enfocados a trabajadores de las áreas técnica y operativa. Sin embargo, dada la crisis por la que atraviesa el país, se torna aun más difícil la especialización de personal y que no obstante es fundamental por la importancia - que el desempeño del buen servicio representa para el país.

- Desempeñar la representación que le encomienden las leyes, reglamentos o el Titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Esta atribución está designada exclusivamente para el Director General como responsable único del funcionamiento del órgano - desconcentrado Seneam.

- Consultar a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en todos los asuntos que impliquen cuestiones de derecho.
- Expedir y certificar las copias de documentos o constancias - que existan en los archivos de su Dirección.

Imponer las sanciones que correspondan en la esfera de sus funciones; previo acuerdo del Secretario del Ramo.

Para la adecuada resolución y mantener actualizado lo que - compete en esta materia al órgano desconcentrado, la Dirección General cuenta con la representación de una Unidad Jurídica dependiente del área de la Dirección de Administración para representación en toda clase de juicios o procedimientos legales, dictaminando su interpretación, validez o nulidad - jurídica, según proceda.

- Preparar los concursos para obras, adquisiciones, estudios y demás en la materia de su competencia.

Para dar cumplimiento a esta función, la Dirección de Administración, ha encargado al Depto. de Recursos Materiales de atender y sujetarse a las Leyes, Normas y Modificaciones que para el efecto señale la Secretaría de Programación y Presupuesto, y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

- Establecer normas operativas para el cumplimiento de los programas de la Dirección a su cargo, en los centros de la S.C.T.
- Atender y resolver las quejas y sugerencias que se le turne en relación con los servicios de la Dirección a su cargo.
- Las demás funciones que le confieran las disposiciones legales aplicables y sus superiores.

La Dirección General conforme a las disposiciones legales y/o recibidas de mandos superiores, atiende, adecúa y/o establece las normas y programas de operación, en coordinación con el - área o áreas que intervengan sea directa o indirectamente para su realización y cumplimiento.

- Seleccionar al personal y someter al Secretario de Comunicaciones y Transportes sus nombramientos; autorizar licencias, promociones, estímulos, sanciones, así como vigilar el cumplimiento de las disposiciones generales internas relativas a su administración.

Este punto se refiere principalmente al personal de confianza que presta sus servicios en las diferentes áreas del órgano. - La Dirección de Administración a través de su Depto. de Administración de Personal, realiza funciones que competen a la administración del personal de base y del personal de confianza.

- Participar en la elaboración y actualización de los planes de estudio en las especialidades que requiera este órgano, así - como en el otorgamiento de becas.

Esta atribución se refiere principalmente a la formación de - controladores de Tránsito Aéreo. Para ello el Seneam participa en la elaboración de los planes de estudio con el Centro de Estudios de Adiestramiento y Capacitación, que prepara la especialidad mencionada.

- Asumir la dirección técnica y administrativa del órgano y ser el responsable ante las autoridades superiores de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del correcto funcionamiento de las unidades administrativas a su cargo.
- Todas las demás que le encomiende el Secretario de Comunicaciones y Transportes.
- Estará auxiliado por uno o varios directores, subdirectores, jefes de departamento, jefes de oficina, de sección y de mesa que las necesidades del servicio requieran y figuren en el presupuesto.

En el capítulo III.2 referente a la estructura orgánica, se indican las áreas y gerencias creadas para el desempeño y desarrollo de sus funciones y servicios. Actualmente el órgano cuenta con cinco directores (uno general, y cuatro de área); cuenta con -- dieciocho jefes de departamento requeridos conforme a las necesidades del servicio, y ubicados en las diferentes áreas de trabajo para la adecuada atención de los asuntos que se manejan en el área correspondiente.

- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desempeño de las labores encomendadas a las unidades que integran la Dirección a su cargo.

En el Capítulo IV Análisis Funcional de la Estructura Orgánica del Órgano Desconcentrado Seneam, se especifican las funciones a desempeñar por cada centro de trabajo que lo integran.

- Formular los dictámenes u opiniones y rendir informes que le sean solicitados por la superioridad.
- Formular los anteproyectos de programas y presupuesto que les corresponda, conforme a las normas establecidas por la Oficialía Mayor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, - circulares, acuerdos y demás disposiciones relacionadas con - el funcionamiento administrativo y los servicios a cargo de - su dirección, adoptando las medidas necesarias para prevenir faltas, proponer las sanciones que procedan y cuando resulte necesario, recomendar se modifiquen las normas vigentes o se adopten nuevas.
- Sancionar los convenios, contratos, permisos y autorizaciones en los que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sea parte, en asuntos de su competencia y previo acuerdo del titular del ramo.

Lo anterior, como lo señala el acuerdo por el que fue creado este órgano, son para la formulación de programas a corto, - mediano y largo plazo para el desarrollo de los servicios, la construcción de instalaciones e inversiones diversas. Todo ello en base a leyes, convenios internacionales, reglamentos y demás disposiciones que dicten las autoridades competentes al respecto.

- Intervenir en la selección y promoción del personal de la dirección a su cargo, en las licencias que solicite y en las tolerancias, exenciones, remociones y sanciones aplicables.

A través del Depto. de Administración de Personal de la Dirección de Administración, se efectúan actividades encaminadas a lograr una correcta administración de desarrollo y control del recurso humano.

- Adquirir artículos, útiles, muebles, equipos, maquinaria, herramienta, instrumentos, aparatos y demás bienes destinados a satisfacer las necesidades del órgano, de acuerdo a los lineamientos establecidos por las autoridades competentes de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Elaborar el programa anual de adquisiciones con base en los proyectos de las unidades administrativas del órgano y las asignaciones presupuestales.

Por medio del Depto. de Recursos Materiales dependiente de la Dirección de Administración, y conforme a las normas establecidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por la Secretaría de Programación y Presupuesto, y por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, se canaliza la adquisición de los recursos materiales necesarios para su operación y funcionamiento.

- Intervenir y llevar el control de contratos, presupuestos y finanzas por obras, arrendamientos, suministros de servicios telefónicos y eléctricos, mantenimiento, seguro y demás similares.

En este aspecto, es obligación de cada dirección como cabecera de área, la de llevar el seguimiento y control de su presupuesto autorizado. En el caso de las áreas de trabajo foráneas, son las gerencias regionales las encargadas de realizar esa función.

- Recibir los pagos por los servicios que presta el órgano y concentrarlos en la oficina que disponga la Tesorería de la Federación.

La Dirección de Finanzas es la encargada de llevar a su fin esta función. La realiza a través del Depto. de Ingresos a su cargo, encargado de recuperar de manera oportuna los ingresos por concepto de los servicios proporcionados a los diferentes usuarios que previamente así hayan solicitado y convenido.

- Formular el inventario y controlar las existencias en sus almacenes, de los bienes del activo fijo y circulante que adquiera el órgano, así como su abastecimiento.

La Dirección de Administración a través de su Depto. de Almacenes e Inventarios, controla, custodia y abastece los recursos

materiales con que cuenta el órgano, conforme a los lineamientos establecidos para dicho fin.

- Llevar el control de los archivos y correspondencia del órgano.

Simple pero muy valiosa es esta función realizada por el Depto. de Servicios Generales dependiente de la Dirección de Administración, quien da servicio a todas las unidades que conforman la estructura orgánica del Seneam.

#### 4. RELACION CON OTRAS INSTITUCIONES.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal atribuye principalmente a las Secretarías de la Defensa Nacional y a la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, las siguientes actividades que tienen gran importancia para el auxilio de la navegación aérea.

A la Secretaría de la Defensa Nacional: organizar, administrar y preparar a la Fuerza Aérea y prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, para lo cual debe realizar funciones relativas de manejo y administración de aeropuertos, servicios meteorológicos y otras ayudas para la navegación aérea militar.

A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos: la organización y la dirección de estudios y trabajos sobre servicios meteorológicos y climatología a través del Sistema Meteorológico Nacional, así como proporcionar la información sobre las condiciones del tiempo.

Se apreciará que estas dos dependencias, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, guardan estrecha relación con el órgano desconcentrado - Seneam en lo que se refiere a la prestación de servicios para la

navegación aérea.

La Secretaría de la Defensa Nacional en el ramo que le compete, es decir en lo que se refiere a servicios militares que al igual que los servicios proporcionados por Seneam, son catalogados de estratégicos. Pero en el caso de éste último, los servicios a la navegación aérea son proporcionados de manera regular y continua para la satisfacción de necesidades públicas y no militares.

El control y regulación de ambas instituciones está reservado únicamente al gobierno federal, por la importancia de la que ya se ha mencionado. Cabe mencionar que la Secretaría de la Defensa Nacional también guarda relación con el organismo Aeropuertos y Servicios Auxiliares que mantiene estrecha coordinación con el Seneam, respecto al manejo y administración de aerpuertos (vigilancia y resguardo de aduanas, de aeropuertos) y a otros servicios de tipo terrestre.

Aeropuertos y Servicios Auxiliares, fue creado por decreto presidencial y publicado en el Diario Oficial el día 12 de junio de 1965. Su creación obedeció a centralizar actividades que se encontraban dispersas, entre ellas el abastecimiento de combustible, las ayudas para la navegación aérea, y otras similares de la misma importancia para resolver con eficacia y prontitud los problemas que plantea constantemente la aviación moderna.

Los servicios que presta Aeropuertos y Servicios Auxiliares en los aeropuertos, son de naturaleza especial y requieren elementos también especializados para atender su compleja estructura, y que están muy ligados con el órgano desconcentrado.

El marco legal en que se centran estos dos organismos está apegado a las normas de la Ley de Vías Generales de Comunicación, y de sus reglamentos; así como acatar los acuerdos, órdenes o instrucciones que con base en esas leyes y reglamentos dicte la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

De la coordinación de ambos, y de la adecuada operación y administración de los servicios de referencia, depende la seguridad del transporte aéreo, dado que el organismo Aeropuertos y Servicios Auxiliares tiene las siguientes finalidades:

1. Modernizar y ampliar el conjunto de aeropuertos que funcionan en el país, y atender su conservación. Esto se refiere a dar mayor celeridad al plan integral de construcción, modernización y conservación de dichos aeropuertos.

Para llevar a cabo esta finalidad, debe guardar estrecha coordinación de sus funciones con las del órgano desconcentrado -- Seneam, para realizar las funciones de administración, operación y conservación de los aeropuertos, de sus pistas, plataformas, edificios y servicios complementarios auxiliares y es-

peciales, como son el suministro de combustible y otros servicios similares; tanto en aquellos aeropuertos que forman parte de su patrimonio nacional, como de los que se requieran para la operación de las nuevas rutas que autorice la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y los que le sean entregados mediante la celebración de convenios o por disposición legal, para impulsar el desenvolvimiento de la aviación comercial mexicana y el desarrollo de rutas turísticas.

2. Proporcionar y administrar los servicios auxiliares de radio navegación, meteorología, suministro de combustibles, transporte de pasajeros entre los aeropuertos y las zonas urbanas, terminales de concentración de pasajeros en las ciudades que por su importancia lo ameriten y otros similares.

Para lo anterior, estos dos organismos deben atender parcialmente las necesidades económicas derivadas del desarrollo de la aviación comercial mediante el sistema de cobro de los servicios que prestan en los aeropuertos y de los servicios a la aeronavegación, y cuyos costos necesariamente deben ser cubiertos por quienes los utilicen, como son las líneas aéreas y los usuarios en general.

3. Incrementar los ingresos que ordinariamente percibe el Gobierno Federal por concepto de la operación de los aeropuertos que

administra, recurriendo a fuentes y procedimientos razonables.

Estos dos organismos (ASA y SENEAM), deben recaudar los derechos que paguen las líneas aéreas y los usuarios por los servicios prestados, para cubrir con ellos los gastos de administración, operación, conservación, y para la construcción de nuevos aeropuertos, y demás que se le encomienden a ASA.

4. Ejercitar todas las facultades técnicas y administrativas - necesarias para lograr los fines señalados.

En este último aspecto, el Seneam debe colaborar y apoyar a esta Institución para el cumplimiento de sus objetivos y funciones. Para ello, cuentan con subsidios que les otorga la Federación.

## 5. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

La constitución del órgano creado por el Gobierno Federal para continuar con la prestación de los servicios que proporcionaba Radio Aeronáutica Mexicana, S. A. de C.V., quedó enmarcado dentro de los señalamientos que marca la desconcentración administrativa.

Se entiende la Desconcentración Administrativa, como la acción que le permite al titular de una dependencia delegar facultades a un órgano existente u otro creado al efecto, por la Ley del H. Congreso de la Unión, o por acto del Titular del Ejecutivo Federal, debiendo publicarse tal disposición en el Diario Oficial de la Federación.

Ampliando el concepto propuesto, puede afirmarse que existe desconcentración administrativa cuando:

- Se transfieren facultades a un órgano de nivel inferior, es decir, cuando se delegan actos de autoridad.
- La transferencia es por materia y respecto de un ámbito territorial determinado, con todos los elementos necesarios para cumplir la o las funciones desconcentradas.
- El órgano facultado en este proceso de delegación comparte la misma personalidad jurídica de la dependencia.

En cuanto instrumento de la Administración Pública, la desconcentración pretende acercar en tiempo, espacio y especialidad las acciones y decisiones de aquélla al público.

La desconcentración administrativa requiere de una cuidadosa reglamentación en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en todo caso no debe olvidarse que desconcentrar es sólo un procedimiento administrativo para facilitar la ejecución de las leyes administrativas, pero los órganos superiores conservan íntegramente sus poderes, como lo señala en su artículo 17 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La creación y funcionamiento de estos órganos obedece al objetivo y propósito de la desconcentración de facultades, a los cuales se otorgan facultades específicas para resolver sobre determinada materia o para la prestación de servicios, dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con el instrumento jurídico que los crea.

Entre los lineamientos generales de la desconcentración, se citan los siguientes:

- El órgano facultado en este proceso de delegación, comparte la misma personalidad jurídica del Ejecutivo Federal, y queda facultado para ejecutar funciones que son propias de -

la dependencia respectiva.

- El instrumento de creación contendrá las modificaciones de control, que en materia de recursos humanos, financieros y materiales, ejercerá el órgano central sobre su o sus órganos desconcentrados.
- El órgano desconcentrado deberá estar incluido en los programas y presupuestos del órgano central, identificando en éstos, los que correspondan a dicho órgano desconcentrado.
- A toda creación de un órgano desconcentrado debe corresponder una precisión o adecuación, en su caso, de la estructura y procedimientos del órgano central.
- La estructura del órgano desconcentrado debe ser congruente con la estructura de la organización central, evitando reproducirse cuando no sea necesario en cada una de las entidades o de las regiones elegidas.
- El órgano desconcentrado podrá actuar en un ámbito específico que puede ser estatal, regional o bien comprender todo el territorio nacional.
- Se buscará la unidad de mando y la coordinación de las acciones de la dependencia desconcentrada en un ámbito territorial

determinado, identificando claramente las unidades que com pongan al Órgano desconcentrado y al titular responsable - del mismo.

- El Órgano desconcentrado conducirá sus actividades en forma programada con base en las políticas, prioridades y res tricciones que establezca la dependencia central para sus unidades administrativas internas.
- Deberá procurarse la coordinación, en su caso, de los programas del Órgano desconcentrado, con los de las autoridades estatales que les correspondan.
- Deberá considerarse las interrelaciones operativas entre - el Órgano central y el desconcentrado, con los de las auto ridades estatales que les correspondan.
- Deberán considerarse las interrelaciones operativas entre el Órgano central y el desconcentrado, para que éste entre en operación en forma oportuna continua y eficiente.
- Cuando las funciones del Órgano desconcentrado y/o las condiciones del ámbito territorial en que se ubica lo requieran, se considerará la reasignación o bien la contratación local de personal.
- Se desarrollarán acciones para la adecuada reubicación del

personal que, en su caso, proceda readscribir, con el objeto de obtener en éste, una actitud favorable a la aceptación - de su traslado.

PARA SU UBICACION. La ubicación o reubicación de órganos des concentrados de carácter regional, en las distintas zonas del país, se hará de acuerdo con el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, en los términos que establece el Acuerdo Presidencial respectivo, del 11 de enero de 1978.

- a) Se debe tomar en cuenta el impacto económico y presupuestal de llevar a cabo acciones de desconcentración que impliquen costos inmediatos o directos para la dependencia, y en su caso, para la entidad federativa receptora.
- b) Cuando la naturaleza propia del servicio o los estudios de costo-beneficio lo permitan, deberá adoptarse el criterio por entidad federativa, ubicando en lo posible los órganos en aquéllas áreas donde efectúen el mayor volumen de sus acciones.
- c) En el proceso de desconcentración deberá propiciarse, en su caso, la participación de autoridades locales, así como de representantes de los sectores privado y social, al mismo tiempo que de los instrumentos de coordinación de desarrollo regional.

- d) Se deberá informar y orientar al público de las facultades desconcentradas en el ámbito de su residencia.

De lo enunciado anteriormente, se presentan las siguientes al ternativas para la desconcentración de los Servicios a la Navegación Aérea:

1. Que se dé a las gerencias regionales la facultad de autori dad y poder de decisión.
2. Que se dé a los gobiernos estatales y municipales, la capa cidad de decidir sobre la organización y funcionamiento de estos servicios. De tal manera que el gobierno federal con tinúe controlando el servicio a través del gobierno estatal.
3. Que exista coordinación entre el gobierno federal, estatal y municipal; y sea el gobierno federal el que tenga la direc ción de los proyectos.
4. Que se desconcentren funciones más no facultades de la Ins titución.

C O N S I D E R A N D O:

- 1a. Alternativa. Si se delega autoridad y poder de decisión a las gerencias regionales, se perdería uniformidad en la prestación de los servicios, en las políticas y en los li

neamientos a seguir en la toma de decisiones. Se originarían problemas en el control de los mismos y discrepancias en sus programas. Se adoptarían posiciones que pudieran deteriorar hacia el exterior la imagen del país. Por tanto, esta alternativa no resulta conveniente.

2a. Alternativa. Si se otorgara la función de la organización y funcionamiento de estos servicios al gobierno estatal y al gobierno municipal, éstos se toparían con serias dificultades como son: el adecuado establecimiento de equipos, el contar con personal capacitado para la prestación de los servicios; para la construcción de instalaciones, para el mantenimiento de las instalaciones y equipos; el desconocer parcial o totalmente los convenios internacionales que celebrara el gobierno federal con otros países, con respecto a la normatividad de estos servicios. Con problemas de financiamiento y otras inversiones de capital. Por tanto no es prudente el control de estos servicios existiendo intermediario.

3a. Alternativa. De existir coordinación entre el gobierno federal, estatal y municipal para realizar proyectos de estudio, operación y desarrollo de estos servicios; el gobierno estatal y municipal, en lugar de contribuir eficientemente, podrían retrasar el desarrollo de los mismos, por

desconocimiento y/o falta de ~~experiencia~~. Además, siendo servicios estratégicos, se impone la necesidad de que el gobierno federal atienda específicamente esta actividad, y proponga las medidas que estime pertinentes para el desarrollo de tales servicios.

- 4a. Alternativa. Gran parte de la autoridad sobre las áreas controladas por la acción del gobierno podría desconcentrarse, pero sucede que los funcionarios no confían en sus subordinados para la interpretación de disposiciones gubernamentales, sobre todo porque las sanciones y el -- oprobio público por quebrantar las leyes son graves y, - porque la interpretación de la mayoría de las leyes, es una tarea que corresponde a legisladores.

Por tanto, no se pueden dar las anteriores formas de administración, ya que con la desconcentración se centralizan importantes decisiones sobre asuntos como subsidio, control presupuestal sobre gastos e inversiones de capital, metas generales, nuevas instalaciones, programas relacionados con políticas - básicas de desarrollo y otras inversiones. Así también la necesidad de una política laboral uniforme y la realidad de la reglamentación gubernamental.

Las gerencias regionales que operan fuera del centro, no tie-

nen ninguna autoridad en su funcionamiento, cuestiones que son controladas en su totalidad por las oficinas centrales. Pero la restricción sobre la desconcentración va más allá: la dirección de la organización no tiene autoridad sobre aspectos de política y no puede, por tanto, delegar la autoridad que no tiene.

C A P I T U L O   V

ANALISIS FUNCIONAL DE LA ESTRUCTURA ORGANICA ACTUAL DE SERVICIOS  
A LA NAVEGACION EN EL ESPACIO AEREO MEXICANO

## V. ANALISIS FUNCIONAL DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DEL ORGANO DESCONCENTRADO SENEAM.

El tipo de estructura organizacional que existe en este Órgano desconcentrado, conforme al establecimiento de sus líneas de - autoridad y responsabilidad que nacen del establecimiento de - una cadena de mando desde el puesto superior, ocupado por el - Director General, hasta el puesto menos importante a través de distintos niveles, es lineal.

Esto se basa en que la autoridad se transmite íntegramente por una sola línea para cada unidad que forma la estructura orgánica, para cada persona o grupo. En este tipo de organización - cada trabajador tiene un solo jefe para todos los aspectos de su trabajo.

Enseguida se muestra la clasificación de funciones de las cinco direcciones con sus respectivas unidades que integran la estructura orgánica de Seneam, en cuatro áreas de trabajo denominadas convencionalmente, de decisión, adjetiva, técnica y complementaria.

El área de decisión se refiere a los órganos básicos en donde se encuentran ubicados, en un primer y segundo nivel, los mandos superiores.

El área adjetiva se refiere a las unidades del ramo administrativo, ubicadas en un tercer y cuarto nivel.

El área técnica se refiere a las unidades del ramo operativo ubicadas en un tercer y cuarto nivel.

El área complementaria se refiere a las unidades administrativas y/o técnicas, que brindan apoyo a las áreas de decisión, adjetiva y técnica.

ORGANO	DE DECISION	ASUMIDA	TECNICA	COMPLETARIA
<p data-bbox="119 256 240 270">Dirección General</p> <p data-bbox="119 376 291 402">- Unidad de Organización y Métodos</p> <p data-bbox="119 483 269 496">- Depto. de Auditoría</p> <p data-bbox="119 575 278 589">- Gerencias Regionales</p>	<p data-bbox="321 256 501 370">Administra los servicios de control de tránsito aéreo, meteorología aeronáutica, telecomunicaciones aeronáuticas, radioguidas a la navegación aérea y - desarrollo y control de vuelos dentro del espacio aéreo nacional.</p> <p data-bbox="321 575 492 674">Administra los recursos humanos, materiales y - financieros, asignados a su región, de tal forma que satisfagan eficientemente al desarrollo de los programas que se le asignen.</p>			<p data-bbox="950 380 1118 479">Estudia y evalúa permanentemente la estructura orgánica del órgano, el trabajo y actualiza de los mismos a fin de lograr que permitan la realización eficiente de sus funciones.</p> <p data-bbox="950 501 1139 600">Efectúa auditorías financieras, operativas y administrativas en todas las áreas del órgano, prestando las ayudas que tiendan a mejorar y corregir las deficiencias y deficiencias que se detecten.</p>

ORGANO	DE DECISION	DEFINITIVA	TECNICA	COMPLEMENTARIA
<p data-bbox="158 320 309 333">Dirección de Finanzas</p> <p data-bbox="146 431 246 458">- Depto. de Contabilidad</p> <p data-bbox="146 554 240 580">- Depto. de Presupuesto</p>	<p data-bbox="356 320 546 421">Planea, coordina y revisa la elaboración de los presupuestos de gasto corriente e inversiones, controlando su ejercicio y vigilando se elaboren correctamente los registros del órgano.</p> <p data-bbox="356 444 530 545">Recopila la información financiera, presupuestal y contable de los presupuestos ejercidos que se generan en esta área de responsabilidad a fin de elaborar los estados financieros del órgano.</p> <p data-bbox="356 569 534 687">Elabora anteproyectos del presupuesto de operación e inversión. Así también integra los presupuestos definitivos, vigilando el control de los mismos y elaborando los estados comparativos de aplicación de las diferentes partidas.</p>			

ORGANO	DE DECISION	ADJETIVO	TECNICA	COMPLEMENTARIA
Depto. de Ingresos  Caja  Dirección de Normas Operacionales  Depto. de Telecomunicaciones	<p>Desarrolla sistemas y controles que permitan legalizar los convenios y contratos de prestación de servicios, vigilando la recuperación oportuna de ingresos por concepto de los servicios proporcionados a los usuarios.</p> <p>Promueve el desarrollo y evalúa el funcionamiento de los servicios de meteorología, control de tránsito aéreo, telecomunicaciones aeronáuticas y procedimientos operacionales.</p>		<p>Establece las normas y procedimientos de los servicios de telecomunicaciones aeronáuticas, evaluando su operación.</p>	<p>Apoya el control del manejo de fondos con que cuenta el órgano.</p>

ORGANO	DE DECISION	ALJETIVA	TECNICA	COMPLEMENTARIA
- Depto. de Meteorología			Establece las normas y procedimientos de los servicios de meteorología aeronáutica, evaluando su operación.	
- Depto. de Tránsito Aéreo			Evalúa la prestación de los servicios de tránsito aéreo, despacho e información de vuelos, estableciendo y actualizando los manuales respectivos.	
- Depto. de Procedimientos Operacionales			Evalúa las actividades que se realizan en cuanto a las operaciones aeronáuticas e implementa los procedimientos terminales de ruta y de los servicios de información aeronáutica.	

ORGANO	DE DECISION	ADJETIVA	TECNICA	COMPLEMENTARIA
<p data-bbox="76 334 279 351">Dirección Técnica</p> <p data-bbox="76 441 279 473">- Depto. de Capacitación</p> <p data-bbox="76 537 279 569">- Depto. de Ingeniería</p> <p data-bbox="76 633 279 665">- Depto. de Investigación de Sistemas de Cómputo Aerodinámico</p>	<p data-bbox="279 334 497 430">Planear, organizar y evaluar el desarrollo de sistemas estableciendo las normas de instalación, operación y mantenimiento de los -- equipos a través de la capacitación de personal.</p>		<p data-bbox="690 537 895 611">Actualiza y vigila la aplicación de normas y procedimientos para la instalación, operación y mantenimiento preventivo y correctivo de los sistemas.</p> <p data-bbox="690 638 895 739">Efectúa las investigaciones técnicas correspondientes a efecto de lograr un desarrollo integral de equipos de cómputo en el área de informática, como de control de procesos aerodinámicos necesarios para el órgano.</p>	<p data-bbox="895 446 1140 521">Programa, controla y coordina la impartición de cursos de capacitación de personal, desarrollando los programas y temarios de los mismos.</p>

ORGANO	DE DECISION	ASISTIVA	TECNICA	COMPLEMENTARIA
- Depto. de Planeación y Evaluación		Realiza estudios y pro- yectos que permitan el desarrollo del Grupo, de acuerdo a las necesi- dades técnicas, operati- vas y administrativas in- medias, cortas y largo- plazo, evaluando los al- cances obtenidos en los planes y programas apro- bados.		
- Depto. de Informática		Organiza y controla las actividades relacionadas con el análisis y progru- mación de sistemas de in- formación en cada área - de responsabilidad del - órgano.		
Dirección de Administración	Administra los recur- sos humanos y materia- les del órgano, pro- porcionando estos re- cursos a cada área de responsabilidad, de - tal forma que cumplan con sus actividades - eficientemente.			

ORGANO	DE DECISION	ADJETIVA	TECNICA	COMPLEMENTARIA
- Depto. de Admón. de Personal		Realiza actividades destinadas a lograr una correcta administración de los recursos humanos, estableciendo los mecanismos de desarrollo y control de los mismos.		
- Depto. de Almacenes e Inventarios		Controla los recursos materiales con que cuenta el Órgano a través de registros para el control de existencias y custodia de bienes y materiales de consumo.		
- Depto. de Recursos Materiales		Efectúa las adquisiciones de mobiliario, equipo, refacciones y demás bienes destinados a satisfacer las necesidades del Órgano.		
- Depto. de Servicios Generales				Proporciona los servicios de seguridad, conservación y vigilancia de las instalaciones así como los de correspondencia, archivo, divulgación y reproducción gráfica y de control de vehículos a todas las áreas que se encuentran ubicadas en la Cd. de México.

ORGANO	DE DECISION	ADMNISTRATIVA	TECNICA	COMPLEMENTARIA
- Unidad Juridica				<p>Representa al Organismo en toda clase de juicios o procedimientos legales, dictaminando sobre su incompetencia, validez o nulidad jurídica.</p>

I N T E R P R E T A C I O N

1. La función genérica que se ha asignado a cada una de las direcciones que conforman el segundo nivel de la estructura orgánica son acordes con las atribuciones designadas a la Dirección General, ubicada en un primer y único nivel estructural.
2. Las unidades administrativas y/o técnicas con que cuenta cada una de las direcciones, son las fundamentales para que las áreas de decisión cumplan con la función asignada.
3. Existe congruencia en la función principal de cada una de las unidades descritas, con la función básica del área a que pertenecen.
4. Las direcciones y sus unidades descritas, corresponden a las establecidas en la estructura orgánica vigente.
5. No se registra dispersión ni duplicación en las funciones de las principales áreas descritas.
6. Cada uno de los órganos establecidos, se ha creado en atención a satisfacer las necesidades del servicio y requerimientos administrativos y/o operativos de la Institución. Esto es, que la estructura orgánica está proyectada para satisfacer necesidades específicas del órgano.

7. En sí la organización de éste órgano desconcentrado muestra claramente los niveles estructurales, las líneas directas - de autoridad, la asignación de responsabilidades, así como el número de unidades con que cuenta para el logro de sus - objetivos.
  
8. De acuerdo con la anterior clasificación de funciones en - áreas de trabajo, existe en la organización un equilibrio en cuanto al número de unidades existentes dentro de cada área, como se ilustra en el siguiente cuadro.

El órgano desconcentrado Seneam, cuenta de acuerdo con la clasificación de funciones en las áreas de trabajo anteriormente citadas, con las siguientes unidades:

(6) DE DECISION	(8) ADJETIVA	(6) TECNICA	(6) COMPLEMENTARIA
Dirección General	Depto. de Contabilidad	Depto. de Procedts. Operacionales	Organización y Métodos
Dirección de Finanzas	Depto. de Presupuesto	Depto. de Telecoms.	Depto. de Auditoría
Dirección de Normas Operacionales	Depto. de Ingresos	Depto. de Meteorología	Caja
Dirección Técnica	Depto. de Planeación Evaluación	Depto. de Tránsito Aéreo	Depto. de Capacitación
Dirección de Administración	Depto. de Informática	Depto. de Ingeniería	Depto. de Servicios Generales
Gerencias Regionales (descentralizadas)	Depto. de Admón. de Personal	Depto. de Invest. de Sistemas de Computo Aeronáutico.	Unidad Jurídica

9. En su organización existe:

División del Trabajo. Esto se fundamenta en la separación de actividades, como se plasma en los cuadros de clasificación de funciones anteriores, de las cinco direcciones. Su realización se lleva a cabo a través de:

- a) Jerarquización
- b) Departamentalización
- c) Funciones y Obligaciones

a) La jerarquización en cuanto al personal de confianza y personal de base se hallan dispuestos por orden de rango, es decir, conforme al grado de autoridad y responsabilidad delegada. Esto cumple con los mínimos niveles jerárquicos que se establecen dentro de cualquier organismo.

b) Departamentalización. Para la atención y especialización de sus funciones, Seneam cuenta con varios centros de trabajo ubicados en los diferentes lugares del Territorio Mexicano donde existen aeropuertos operacionales. Para el control de estos centros de trabajo, Seneam ha dividido al país en gerencias regionales, como se muestra en el capítulo IV, facilitando con ello la especialización de sus funciones y mejor servicio.

c) Funciones y Obligaciones. Las actividades que se desarrollan en cada área y en cada unidad concreta de trabajo es

tán definidas claramente. Sin embargo, por el tipo de servicios que se prestan, estas actividades son repetitivas en los diferentes centros de trabajo foráneos.

De manera general, se indica que con este tipo de organización lineal, la estructura orgánica del Seneam, permite desarrollar las actividades necesarias para la consecución de su fin. Su estructura es sencilla y clara de comprender. Las líneas de responsabilidad y autoridad en sus diferentes grados jerárquicos están claramente definidas, lo que evita se originen conflictos de autoridad y fugas de responsabilidad en los mismos.

Así también, por el tipo de organización de que se trata, existe un nivel de disciplina en la normatividad que rige en este órgano con respecto a la administración de personal, al funcionamiento, desempeño y desarrollo de actividades rutinarias, -- aun cuando existan vestigios del llamado neopotismo.

Pero aun cuando se hayan establecido líneas bien definidas de autoridad y responsabilidad en cada uno de los niveles administrativos, suele suceder que se prescinda de determinar políticas, que no se cumpla por desidia o falta de conocimiento con los procedimientos establecidos, se evada el tomar decisiones etc. O sea, no se descarta la posibilidad de que exista una falta de apropiada delegación de autoridad y responsabilidad por parte de quienes temen perder poder y prestigio si la de

legan en otras personas autorizadas.

Se considera que los jefes de departamento y de otras unidades administrativas, podrán ser de gran ayuda para la estructura, si se les permite actuar con mayor libertad dentro de los marcos de sus funciones respectivas, de externar sus opiniones - del trabajo que realizan, y de las modificaciones que pudieran mejorarlo. Tratándose de un órgano que presta servicios especiales, el personal directivo debe estar pendiente de que los sistemas y procedimientos de trabajo funcionen adecuadamente; de que los mismos están sujetos a continuos estudios y mejoramientos, ya que la finalidad de las direcciones, es ayudar a la dirección general a planear y a obtener las metas propuestas, para que hagan del conocimiento de su personal lo que se persigue y la contribución que se espera de ellos para el cumplimiento de los objetivos del órgano.

D I A G N O S T I C O

De lo antes expuesto, se deducen las siguientes observaciones que a manera de diagnóstico es necesario considerar:

El establecimiento y la dirección de los servicios aéreos, es un asunto exclusivo del Estado que con pleno derecho debe determinar la forma de administración y control de estos servicios, porque lo que está en juego no sólo es la seguridad de las operaciones, sino también la seguridad nacional y el ejercicio de la soberanía.

Tratándose de actividades que justifican la existencia del Estado, como es la seguridad y soberanía del espacio aéreo - mexicano, no debe exponer con su explotación, a que el interés público se subordine al interés personal del concesionario. - Al respecto, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos ordena al Estado preservar el espacio aéreo no sólo como un bien común que pertenece al pueblo mexicano, sino con la entera responsabilidad de garantizar la seguridad del espacio aéreo, pues es el único que debe dictar las medidas conducentes para garantizar la seguridad y coordinación de un sistema que, por su importancia, debe estar sujeto a las más severas normas.

Si se toma en cuenta que el Estado tiene bajo su responsabilidad la salvaguarda de los intereses de la colectividad, y que tiene que obrar en atención a esos intereses, se deduce que éste debe ser extremadamente cuidadoso en lo que se refiere a

proporcionar los servicios a la navegación aérea, para cumplir con los mínimos internacionales de seguridad.

Es difícil pensar que el ejercicio de la soberanía se lleve a cabo para atentar contra ella misma; y por ello, el Estado de be vigilar que se cumplan de manera precisa, óptima y oportuna, y nunca lo contrario, sus decisiones políticas y administrativas con respecto a estos servicios.

Los Servicios Públicos Estratégicos a la Navegación Aérea, de ben ser proporcionados directamente por el Estado, ya que la aviación es una actividad interestatal cuya regulación se lle va a cabo principalmente, a base de acuerdos bilaterales o multilaterales, y que se refieren a cuestiones tanto de derecho público como de derecho privado internacionales. Además, el crecimiento de la industria aeronáutica exige una especial atención cada vez mayor, con vistas a que, mediante la opti miz aci ón de los recursos disponibles, se haga frente a los cambios engendrados muchas veces en sofisticadas y costosas tecnologías extranjeras.

Todas las medidas que el Estado adopte tendientes a proteger el interés general y la seguridad del espacio aéreo, deben ser los criterios sobre los que inspire la acción pública, ya que ningún interés particular o de grupo, deberá anteponerse a los intereses supremos de la Nación.

Así también la seguridad aérea impone la necesidad de que las acciones encomendadas a las Secretarías de la Defensa Nacional, de Programación y Presupuesto, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y de Comunicaciones y Transportes, y al organismo descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, que tienen encomendadas funciones que guardan estrecha relación con el tránsito aéreo, tomen la intervención que en sus respectivas áreas -- les corresponda para su cumplimiento y coordinación debida.

La Ley de Vías Generales de Comunicación, establece con fundamento en los artículos 1o., fracción VIII, 2o., 3o., y 326, que el espacio aéreo en que transitan las aeronaves, es una vía general de comunicación, así como que los servicios auxiliares son parte integrante de la misma, y por lo tanto, están sujetos exclusivamente a los poderes federales. Por tanto, el espacio aéreo como parte integrante del patrimonio nacional, sobre todo en lo que se refiere a la navegación, no debe circunscribirse y menos sujetarse a caprichos de grupos que cuestionen seriamente los ordenamientos del gobierno federal.

Con el manejo único de los servicios a la navegación aérea por el Estado, existe la seguridad de adaptarlos continuamente a las condiciones sociales, políticas, económicas y tecnológicas necesarias para el desarrollo y seguridad que requiera el País.

El Estado como titular y único administrador de los servicios

estratégicos a la navegación aérea: control de tránsito aéreo, radioayudas, meteorología aeronáutica, telecomunicaciones aeronáuticas y el de información y despacho de vuelo, debe ser libre para decidir dentro del marco legal establecido por las leyes correspondientes, sobre el modo y forma de actuar ante situaciones a las cuales se enfrenta, con la mira de lograr el cumplimiento y realización de sus fines y funciones. Para decidir sobre su forma de existencia y sobre el contenido de cada acto que le precisa realizar. En sí debe ser libre para autoconformarse y autodeterminarse.

#### DETERMINANTE EL USO DE LOS PRINCIPALES ELEMENTOS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO.

La importancia que tiene la aplicación de los principales elementos del proceso administrativo en la administración de esta Institución, es fundamental para lograr el aprovechamiento óptimo de los recursos con que cuenta, la elevación de la productividad, su mejoramiento, expansión y desarrollo. Al respecto se considera que en la planeación, este órgano puede determinar las acciones a seguir para su buen funcionamiento, preveer eventualidades para hacer frente a contingencias y cambios que pudieran originarse por el crecimiento complejo del país; estimando que lo que planea sea flexible, a fin de que sea adaptable a diferentes circunstancias.

Dentro de este elemento, el órgano ha determinado las políticas y los procedimientos que señalan los límites dentro de los cuales cada centro de trabajo opera los servicios prestados.

En Organización, en la unidad de mando, se considera que cada trabajador reciba órdenes únicamente de su jefe o supervisor, y sea responsable sólo ante él. Si un trabajador recibe órdenes de más de un jefe, probablemente se confunda acerca de lo que deberá de hacer, puesto que las órdenes pueden estar en conflicto. También si un jefe o supervisor salta de un nivel para dar instrucciones, la persona colocada en el puesto intermedio ignorará lo que está haciendo y el por qué se hace.

En el establecimiento de la cadena de mando, se considera que sea en lo posible corta, ya que entre menos personas haya entre la persona que dirige y la persona que opera, será mejor debido a que la comunicación será más fácil y habrá menos probabilidades de malas interpretaciones y menos retrasos en las operaciones para la prestación de los servicios.

Con respecto a la Integración, en esta Institución se requieren elementos que se adapten al puesto, es decir el hombre adecuado para el puesto adecuado. Esto implica vigilar que los recursos humanos reúnan los requisitos indispensables para que puedan desempeñar adecuadamente sus funciones en el tipo de servicio correspondiente. (meteorología, control de tránsito aéreo, --

radioayudas, telecomunicaciones y despacho de vuelos)

Con el uso adecuado de los recursos con que cuenta este órgano, (Humanos: personal administrativo, operativo y técnico.

Materiales: instalaciones, edificios, equipos diversos, unidades móviles, planta eléctrica, etc.

Financieros: subsidio de la federación) puede propiciar un mayor rendimiento posible de los mismos para el logro de sus fines.

En la Dirección del órgano, se tiene que desde la creación del mismo (1978), ésta ha estado a cargo del mismo servidor público. Durante ese lapso, la estructura orgánica ha cambiado dos veces. Una cuando pasó a formar parte de la administración central, o sea, ya como órgano gubernamental; y la segunda estructura fue autorizada por el Secretario de Comunicaciones y Transportes - en agosto de 1983. Con la nueva estructura orgánica, se elevaron las subdirecciones existentes a nivel de dirección, y se crearon nuevas unidades administrativas, y que operan actualmente. El cambio anterior obedeció al objetivo de hacer más congruente la administración del órgano desconcentrado con el desarrollo aeronáutico mundial que tiene que afrontar el país.

En Control, se tiene que en los diferentes servicios que presta este órgano, existen los supervisores como medida de control físico, encargados del funcionamiento y operación de los servicios.

Encargados de que el personal cubra su puesto oportunamente, y vigilar exista orden y disciplina en el desempeño del trabajo.

#### PERCEPCIONES DE LOS TRABAJADORES

La administración de la empresa paraestatal Ramsa, se caracterizó como lo avalan sus extrabajadores, por la atención que dedicaba a la preparación de su personal; por ofrecerles estímulos para que su nivel de desempeño laboral no decayera, sino - por el contrario, les ofrecía facilidades para poder aspirar - a una mejor categoría y, por tanto, a mayor remuneración salarial reflejada en la prestación de los servicios.

Lo que propició la caída de la empresa paraestatal Ramsa, fue la incongruencia que existió en el bajo costo de sus tarifas - con el alto costo que representaba su sostenimiento administrativo y técnico, y que debido a cuestiones políticas justificables, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, no autorizó el aumento racional que era preciso para recuperar el equilibrio económico que perdía y continuó perdiendo, hasta la conocida intervención del gobierno federal.

En esta empresa paraestatal, los sueldos de los empleados, como se muestra en la siguiente Gráfica de Salarios, estaban muy por encima del Salario Mínimo Promedio, que en 1978 era de \$99.37.

Retomando de esta empresa los tabuladores autorizados para cada

rama, se encontró que la diferencia existente de más en la categoría que operaba con el mínimo sueldo mensual establecido en el último contrato colectivo de trabajo Ramsa-Seram 1978, respecto al Salario Mínimo Promedio, correspondía a:

<u>CATEGORIA</u>	<u>DIFERENCIA DE MAS</u> (S.M.P.)
Meritorio	\$28.64
Telefonista-Commutador	86.46
Ayudante de Controlador	191.48
Observador (meteorólogo)	152.60
Operador Técnico	20.27

Esto evidencia que los empleados de base eran bien remunerados por la citada empresa, principalmente los adscritos a la rama operacional y técnica.

En la actualidad, en Seneam, los extrabajadores de Ramsa no se encuentran conformes con la retribución por el trabajo especializado que vienen desempeñando. Esta inconformidad la manifiestan iniciando huelgas pasivas para lograr un aumento de sueldo cuando las circunstancias así lo propician.

Es patente que las prestaciones y percepciones en Seneam no se comparan con las retribuidas por la empresa paraestatal, en -- proporción al tiempo transcurrido; no obstante, que aunque menos favorables las actuales, son las que otorga el Estado a esas categorías.

C A P I T U L O VI

RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

Tratándose de actividades importantes como son estos servicios, la legitimidad del Estado no debe estar a discusión, pero su función puede estar a prueba de un modo especial - respecto a su buen desempeño, para lo cual es importante - recomendar lo siguiente:

Durante el transcurso del año de 1985, el total de personal en las ramas operativa y técnica se incrementó. Considerando este aumento en las diferentes especialidades y turnos en que labora el personal, se recomienda para su eficaz y eficiente administración y control, la creación de una Subdirección de Personal ubicada dentro del área de la Dirección de Administración, que se encargue de conseguir y conservar un grupo humano de trabajo idóneo a los objetivos de la Institución a través de programas adecuados de reclutamiento, selección, capacitación y desarrollo.

Así también se considera recomendar, que conforme se vayan construyendo nuevos aeropuertos en los diferentes estados de la República, y con ello la expansión del órgano, es -- conveniente la creación de nuevas gerencias o bien subgerencias regionales para el control y manejo de los recursos -- con que cuenta esta Institución, a fin de dar solución rápida y oportuna en la tramitación de los asuntos administrativos para la satisfacción de las necesidades del servicio, -- tratanto de no perder criterios administrativos y técnicos establecidos.

Por la importancia que tiene la intervención de Seneam en la apertura de nuevos aeropuertos en cuanto al desarrollo de proyectos de instalación, compra de equipo, suministro de refacciones, mantenimiento de equipo utilizado en la prestación de los servicios y otros conceptos, se considera posible se transfiera a las atribuciones de la Dirección General de Seneam con el presupuesto correspondiente, la función que ha venido desempeñando la Dirección General de Aeronáutica Civil, en cuanto a la instalación de equipos y de radioayudas para la navegación aérea. Estas operaciones se consideran prioritarias antes de la instalación de cualquier otro equipo, para iniciar en cualquier aeropuerto los servicios para la aeronavegación. Con la transferencia de esta atribución al órgano desconcentrado -- Seneam, habría mayor coordinación e integración para los requerimientos y necesidades que se precisen cubrir para el buen desarrollo de los servicios aeronáuticos nacionales.

#### Concretando

Para el mejor desempeño de los servicios y aprovechamiento de los recursos materiales, humanos, técnicos y financieros del órgano desconcentrado Sencam; desarrollo de los mismos, eficiente servicio y evitar hasta donde sea posible el deterioro y burocratismo<sup>(\*)</sup> de los servicios a la navegación aérea, es necesario que el gobierno federal denote un programa general de acción y un despliegue de esfuerzos y recursos para alcan-

(\*) BUROCRATISMO. Entendido como la degeneración del servilismo y el prevalecimiento del ofrecimiento sobre la finalidad. (Diccionario de Administración Pública)

zar y mantener su objetivo: la seguridad del espacio aéreo mexicano.

En el Programa General de Acción debe estimarse:

- Mayor responsabilidad, esfuerzo e interés propio de los directivos, en el sentido de proporcionar eficaz y oportunamente a los usuarios esos servicios, objeto de la razón de ser del órgano. Estar pendiente de suministrar debidamente, las reparaciones necesarias y el mantenimiento a los instrumentos y equipos administrativos y técnicos con que opera el personal.
  
- Ofrecer al trabajador motivaciones y estímulos para la superación tanto personal como para el desarrollo de su trabajo, especialmente a los de la rama operacional y técnica, a fin de que obtengan un mejoramiento técnico, profesional y pecuniario, que se refleje en la eficaz y oportuna prestación de estos servicios.
  
- Que el Estado fomente, regule y vigile el funcionamiento y operación de ese órgano como único y exclusivo responsable para que se cumpla lo que señala la Ley, y contribuya al progreso y desarrollo del país, y prevalezca el interés supremo de la Nación.
  
- Que la estructura de organización del órgano, esté bien fundada y acorde a las necesidades del servicio, con sus diversos elementos y unidades, a fin de que coadyuve a la fijación de sanas políticas y prácticas administrativas.

## CONCLUSIONES

LOS SERVICIOS A LA NAVEGACION AEREA DEBEN SER MANEJADOS UNICA, EXCLUSIVA Y DIRECTAMENTE POR EL GOBIERNO FEDERAL.

Los servicios a la aeronavegación, control de tránsito aéreo, radioayudas, meteorología y telecomunicaciones aeronáuticas, como servicios públicos estratégicos y por la importancia que para la seguridad nacional representan, no debieron haberse proporcionado indirectamente como sucedió a través de la empresa paraestatal (RAMSA) a quien el gobierno federal otorgara en primer momento, un permiso experimental y, posteriormente, concesión por treinta años; participando a más de diez años de concedida esa concesión, como socio mayoritario. Estos servicios debieron ser proporcionados desde un principio, a través de la acción directa del Estado, como tradicionalmente han sido, en especial, los relacionados con el petróleo o la energía eléctrica.

No puede afirmarse que al gobierno federal le faltara al conceder esos servicios, capacidad o recursos suficientes para afrentar y emprender por sí solo la organización, coordinación, unificación y prestación de estos servicios, ya que la experiencia del Estado es bastante amplia. Desde 1925 hasta la fecha, el Estado participa como administrador directo o asociado en actividades mineras, industriales, comercializadoras de servicios financieros, etc. El gobierno mexicano a través de su participación ha contribuido a consolidar la economía y la inver-

sión, sanear las finanzas públicas, multiplicar las fuentes de empleo, y redistribuir más equitativamente el ingreso. También ha orientado su participación a promover la inversión productiva atendiendo a las prioridades del país en materia de producción, lo que le ha otorgado un papel rector y determinante en la economía mexicana.

Por tanto la participación del gobierno federal como socio mayoritario en la empresa paraestatal, no era suficiente para afrontar la atribución y responsabilidad que le confieren exclusivamente a él las leyes correspondientes respecto a la seguridad del espacio aéreo mexicano, ya que los intereses del país y las decisiones del Estado no pueden supeditarse a los intereses de una minoría. Fue después de varios años de participar como socio mayoritario, que las circunstancias del desarrollo del transporte aéreo y, en consecuencia, de los servicios a la aeronavegación, propiciaron que el gobierno federal tomara la decisión de afrontar, como le corresponde, la administración de estos servicios.

El Estado al asumir el día 4 de octubre de 1978, como debió haberlo desde mucho tiempo atrás, esa función eminentemente oficial que no debe ni concesionarse ni descentralizarse, a pesar de su alto contenido técnico, se restituyó la legítima titularidad y responsabilidad del Estado a la salvaguarda de servicios primordiales para la Nación.

Está claramente definido, por mandato constitucional, capítulo I, De las garantías individuales, Artículo 27, que todos - los bienes que encierra el subsuelo de nuestro país, -minerales, hidrocarburos y otros elementos de bienestar común- son patrimonio nacional, es decir, propiedad del pueblo de México y que únicamente el Estado los puede manejar. En iguales circunstancias se encuentra el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fija el derecho internacional.

Como corolario, con la prestación directa de estos servicios por el Estado, se evita:

- Que intereses extranjeros salten a la vista y se provoquen alteraciones que pudieran lesionar gravemente al país.
- Exponer que potencias mundiales encuentren instrumentos -- prestos para iniciar campañas contra el territorio nacional, con el único propósito de minar sus recursos y derechos.
- Conflictos internos que pudieran trascender en perjuicio de otros sectores que contribuyen al desarrollo del país.

En la medida que la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940 asigna expresamente al Gobierno Federal la responsabilidad directa de la seguridad aérea del país, revalidada por - la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. - 36, fracción VI, que atribuye a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes:

"Administrar la operación de los servicios de control de tránsito, así como de información y seguridad de la Navegación Aérea".

La creación del órgano desconcentrado Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM), dependiente de la Secretaría mencionada, obedeció al objetivo y propósito de asumir, - como atribución exclusiva del Estado, la prestación de los servicios a la navegación aérea dentro del ámbito territorial mexicano.

Además de los servicios de control de tránsito aéreo, radioayudas, meteorología aeronáutica y telecomunicaciones aeronáuticas que venía prestando la empresa paraestatal (Ramsa), el Seneam opera el servicio de despacho e información de vuelos.

Entre las ventajas que reporta la administración directa de estos servicios por el Estado, se encuentra que:

- Ofrece mayor grado de seguridad en su manejo.
- Mejor contacto directo con otras dependencias del ramo.
- Genera mayores fuentes de trabajo.
- Contribuye a través de nuevos aeropuertos y servicios, al desarrollo industrial, turístico, ganadero, etc., de las entidades federativas.
- Beneficia la importación y exportación de recursos.
- Otorga mayor apoyo presupuestal al desarrollo y expansión de estos servicios.

- Favorece la captación de divisas para el país.
- Existe mayor flexibilidad intergubernamental para que se organicen, coordinen, unifiquen y proporcionen dentro de las disposiciones de la ley y reglamentos vigentes nacionales e internacionales, criterios que favorezcan y garanticen en un plano de reciprocidad, el respeto a la soberanía y a la seguridad de los que navegan en el espacio aéreo mexicano.
- Evita alteraciones al transporte aéreo, y por ende, a las empresas de aviación y pasajeros en general.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha otorgado facultades específicas al órgano desconcentrado Seneam, para que realice bajo los lineamientos señalados, la prestación de los servicios a la aeronavegación en todo el territorio nacional, donde se construyan y operen aeropuertos. Actualmente existen cin cuenta y seis aeropuertos en toda la República, en donde la intervención de Seneam se hace presente con la prestación de sus servicios.

Con la apertura de nuevos aeropuertos y por tanto con los servicios inherentes a la navegación aérea, se cumple con el propósito de la desconcentración de acercar en tiempo, espacio y especialidad las acciones y decisiones de la Administración Pública al público, entendiéndose como desconcentración, el traslado de la unidad, función y operación de los servicios a otra zona diferente, conservando el centro el poder sobre la Institución.

El cambio que se dio en la administración de los Servicios a la Navegación Aérea de una empresa paraestatal a una dependencia central, a través de un órgano desconcentrado, fue un cambio que ayudó a tener la planeación, organización, integración, dirección y control de los mismos, en manos del gobierno federal. De esta manera pueden funcionar mejor en la medida que el espacio aéreo mexicano mantiene su soberanía. Sin embargo, hay que tener cuidado de que el órgano desconcentrado tienda a burocratizarse, manteniendo un control en cuanto a la desconcentración, para que la Institución cumpla sus funciones adecuadamente.

De las aseveraciones vertidas a lo largo de esta investigación, ha quedado de manifiesto la importancia que representa la administración y organización de este órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para el buen funcionamiento y prestación de los servicios a la navegación aérea.

A P E N D I C E

.

DIARIO OFICIAL. Martes 3 de octubre de 1978

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

ACUERDO por el que se crea el órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, denominado Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano. (SENEAM)

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que me otorga la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 1o., fracción VIII, 2o., 3o., y 326 de la Ley de Vías Generales de Comunicación y 17, 25, 29, 32, 35 y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

Que de conformidad con lo que establece la Ley de Vías Generales de Comunicación, el espacio aéreo en que transitan las aeronaves es una vía general de comunicación, así como que los servicios auxiliares son parte integrante de la misma y, por lo tanto, están sujetos exclusivamente a los poderes federales;

Que a efecto de que el tránsito de las aeronaves por dicho espacio aéreo se realice conforme a normas adecuadas de seguridad, la propia Ley otorga atribuciones a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para prestar los servicios de ayudas a la navegación aérea, consistentes, principalmente, en control de tránsito aéreo, meteorología, telecomunicaciones aeronáuticas y radioayudas;

Que dentro de las atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala para la Secretaría de la Defensa Nacional, se encuentra la de organizar, administrar y preparar a la Fuerza Aérea y prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, para lo cual debe realizar funciones relativas al manejo y administración de aeropuertos, servicios meteorológicos y otras ayudas para la navegación aérea militar;

Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Fede

ral establece como atribución de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos la organización y dirección de estudios y trabajos sobre servicios meteorológicos y climatología, a través del Sistema Meteorológico Nacional, así como proporcionar la información sobre las condiciones del tiempo, actividades que tienen gran importancia para el auxilio de la navegación aérea;

Que el organismo público descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, creado por Decreto del 10 de junio de 1965, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 12 del mismo mes, tiene encomendadas funciones que guardan estrecha relación con el tránsito aéreo;

Que la seguridad aérea impone la necesidad de que las acciones encomendadas a las dependencias y organismos antes mencionados, se coordinen debidamente;

Que para lograr dicha coordinación, así como para facilitar y garantizar debidamente la prestación de los servicios de ayudas a la navegación aérea se requiere que funcione en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes un órgano que con la colaboración y cooperación técnica de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Agricultura y Recursos Hidráulicos, así como del organismo Aeropuertos y Servicios Auxiliares, atienda específicamente esta actividad y proponga las medidas que estime adecuadas al desarrollo de tales servicios: he tenido a bien expedir el siguiente

#### ACUERDO

PRIMERO.- Se crea el órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, denominado Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano. (SENEAM)

SEGUNDO.- Serán funciones del órgano desconcentrado, proporcionar los servicios de ayudas a la navegación aérea, tales como meteorología, radioayudas, telecomunicaciones aeronáuticas y control de tránsito aéreo, así como formular programas a corto, mediano y largo plazo, para el desarrollo de los servicios, construcción de instalaciones e inversiones diversas; todo ello con base en las leyes, convenios internacionales, reglamentos y demás disposiciones que dicten las autoridades competentes.

TERCERO.- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes dotará a SENEAM de los elementos necesarios para el desempeño de las funciones que se señalan en el artículo anterior.

CUARTO.- Se integrará un Consejo Técnico Consultivo constituido por el Titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, quien lo presidirá y por representantes de las Secretarías de la Defensa Nacional, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y del organismo Aeropuertos y Servicios Auxiliares. Por cada miembro propietario se designará un su plente.

QUINTO.- SENEAM contará con un Director General y -- dispondrá del personal técnico y administrativo necesario para el desempeño de sus funciones, mismo que será expensado con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, el que prestará sus servicios de acuerdo con las condiciones generales de trabajo y las especiales que sean pertinentes para g a r a n t i z a r s u c u m p l i m i e n t o m a n t o l a o p i n i o n d e l o s r e p r e s t a n t a n t e s e r v i c i o s.

SEXTO.- Las Secretarías de la Defensa Nacional, de Programación y Presupuesto, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Comunicaciones y Transportes, y Aeropuertos y S e r v i c i o s A u x i l i a r i a r e n s u s r e s p e c t i v a s á r e a s l a i n t e r v e n t e r e s p e c t i v a s á r e a s l

B I B L I O G R A F I A

BIBLIOGRAFIA

Arnáiz, Amigo Aurora  
Soberanía y Potestad

México, UNAM, Fac. de Ciencias Políticas y Sociales.  
1971. (Serie de Estudios 20)

Carrillo, Salcedo Juan Antonio  
Soberanía del Estado y Derecho Internacional  
Madrid. Edit. Tecnos, 1969.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
México. Edit. Porrúa, S. A.

Castaneda, Jorge... et al  
La Soberanía de los Estados y sus recursos naturales  
México. UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas,  
1980.

Contrato Colectivo de Trabajo 1976-1978  
Radio Aeronáutica Mexicana, S. A. de C.V., y  
el Sindicato de Empleados de RAMSA.

Charles, Beard  
Revista de Administración Pública No. 44  
La Administración, un fundamento del Gobierno  
México. Edit. INAP, 1980.

Diario Oficial del día 3 de octubre de 1978

Diario Oficial del día 12 de junio de 1965

Diario de Diarios  
México. 1978 (Información recopilada del día 9 de agosto al  
20 de octubre)

Flores, Olea Víctor  
Ensayo sobre la Soberanía del Estado  
México, UNAM, Fac. de Ciencias Políticas y Sociales  
1969. (Serie de Estudios 2)

Fraga, Gabino  
Derecho Administrativo  
13a. ed. México. Edit. Porrúa, S. A. 1969

Fraga, Gabino  
Panorama del Derecho Mexicano  
Síntesis del Derecho Administrativo No 4  
México. UNAM 1965.

Galván, Escobedo José  
Tratado de Administración General  
3a. ed. San José, Costa Rica, Edit. ICAP (Serie Ciencia de  
la Administración No. 232) 1968

Guerrero, Omar  
El Estado y su Administración  
México, UNAM, Fac. de Ciencias Políticas y Sociales  
1980. (Cuaderno I, Serie: Ensayos)

López, Portillo José  
Financiamiento para el Desarrollo  
México, S.P.P. Dir. Gral. de Documentación y Análisis, 1978.

Lev de Vías Generales de Comunicación  
13a. ed. México, Edit. Porrúa, S. A. 1984

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal  
México. Edit. Libros Económicos 1984.

Koontz, Harold  
O'Donnell, Cyrirl  
Curso de Administración Moderna  
Trad. Jaime Gómez MontAraiza, oa. ed.  
México. Edit. McGraw Hill 1982.

Olivera, Toro Jorge  
Manual de Derecho Administrativo  
1a. ed. México. Edit. Porrúa, S.A. 1976

Serra, Rojas Andrés  
Derecho Administrativo  
4a. ed. México. Edit. Porrúa, S. A. 1968

Secretaría de Comunicaciones y Transportes  
Centro Internacional de Adiestramiento de Aviación Civil  
(CIIAAC) México. 1974.  
Dirección Gral. de Aeronáutica Civil

Secretaría de Programación y Presupuesto  
El Papel del Sector Público en la Economía Mexicana  
México. S.P.P. 1982.

Tena, Ramírez Felipe  
Derecho Constitucional  
18a. ed. México. Edit. Porrúa, S.A. 1981

Zamora, Fernando  
Ventajas y Desventajas de la Intervención Estatal  
México. Escuela Nacional de Economía 1959.

Luna, Ledezma Matilde  
Empresas Estatales y Capital Privado en México, 1971-1976  
México, Edit. INAP, (Revista de Administración Pública No. 41) 1980.

Mejías, José Luis  
Las Relaciones entre la Política y la Administración Pública  
México, Edit. INAP (Cuadernos de Política y Admón. Púb.) Arts.  
monográficos, 1981.

Rodríguez, Peregró Nicolás  
La Gestión de las empresas públicas y su control. Referencia al Caso Mexicano.  
México, Edit. INAP. (Revista de Admón. Pública No. 42) Arts.  
monográficos 1980.

William P., Leonard  
Auditoría Administrativa (Evaluación de los métodos y eficiencia administrativas). México. Edit. Diana, 7a. imp. Mzo. 1979.