

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

EL SERVICIO PUBLICO
AEREO EN MEXICO

T E S I S

que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

presenta

MARIO AZCONA FERNANDEZ

MEXICO, D. F.
1 9 6 8



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la memoria de mi padre

Sr. Lic. PABLO AZCONA DE LA ROSA,

*cuyo ejemplo de dignidad y honradez
me inspiró el estudio del Derecho.*

*Por su estímulo y generosidad a mi hermano
Capitán Piloto Aviador RENE AZCONA F.*

*Con gran cariño
a mi Esposa e Hijas:*

**ELDA CASTILLO DE AZCONA,
ELDITA MARIA AZCONA C.,
GEORGINITA AZCONA C.**

Con todo respeto:

**Al Sr. Lic. ALFONSO NAVA NEGRETE,
quien con su sabia dirección y gran sentido
humanitario, hizo posible la elaboración de
este trabajo.**

Con mi gratitud y admiración:

Al Sr. Lic. CONSTANTINO MARTINEZ DE ESCOBAR,

Homenaje póstumo:

**Al Sr. Capitán Piloto Aviador
FRANCISCO CASTRO LOPEZ,
"El Amiguito".**

Con mi consideración y afecto:

Al Sr. Lic. HUMBERTO MARIN ORANTES

Con mi estimación:

Al Sr. JORGE PEREZ ZENTELLA.

Al Sr. Lic. ARMANDO MAYO SANCHEZ.

Al Sr. Ing. JOAQUIN FLORES CORREA.

Al Sr. Lic. FRANCISCO S. MAGAÑA.

Al Profr. J. EDISON RUIZ MOSCOSO.

*Con cariño al Pueblo de
"Atasta", en Villahermosa, Tab.*

PROLOGO

El estudio del Servicio Público Aéreo implica consecuentemente una serie de problemas complejos; en primer término, la Aviación nace al mundo como el fenómeno técnico de más significación en el siglo actual y afecta los campos jurídicos, económico, social y político.

Cuando en 1909, el Piloto francés Luis Bleriot cruza el Canal de la Mancha, uniendo a las costas de Francia con las de Inglaterra, se vuela por primera vez en un aparato propulsado por fuerza propia de un Estado a otro, significando con este hecho un peligro grave para la seguridad de las fronteras, hace estremecer a los juristas de la época ante el mayúsculo problema al que había de darse inmediata solución.

A partir de tan insólito hecho, al que por supuesto tenía que suceder el Derecho, se formó un debate continuo de juristas para determinar la soberanía y el control del espacio comprendido encima del territorio de cada País, en virtud de que de un problema teórico, con el vuelo en cuestión nace un problema vivo.

Cada Estado se sintió con derecho de fijar zonas sobre las cuales se prohibía toda clase de vuelos; el juego diplomático inicia su cometido intercambiando notas y convocando a Conferencias Internacionales. La Guerra Mundial de 1914 vino a truncar estas especulaciones de derecho, y fue hasta el final de este conflicto armado cuando nace el Convenio de París de 1919 (Convenio Internacional de la Navegación Aérea), con bases sólidas por haber sido suscrito y ratificado por muchos Estados, y constituyó el patrón para otros convenios partiendo del cri-

terio de que, la Soberanía del espacio aéreo sobre el territorio y aguas territoriales de un Estado, pertenecen a éste.

La Aviación ha evolucionado con tal rapidez, que difícilmente se puede concebir el futuro de la misma. Es una industria dinámica, y, lo que hoy es novedoso y funcional, mañana no lo será.

El Convenio de Chicago, celebrado en esa Ciudad de Estados Unidos de Norteamérica en 1944, culmina con el desarrollo aeronáutico, imponiendo internacionalmente las llamadas "Cinco Libertades del Aire", en las que cada Estado goza de ciertos privilegios para hacer de sus vuelos internacionales, los servicios públicos más funcionales, más simples y sin trabas.

Como servicio público, la Aviación ha alcanzado su máximo desarrollo, y es en la actualidad el medio idóneo, seguro y adecuado para el transporte de personas, correo y carga. En México, el Servicio Público Aéreo se ha venido abriendo paso desde los inicios de este medio de transporte, y ha suscrito o se ha adherido a los diferentes Convenios Internacionales sobre la materia, de los cuales se han derivado sus normas internas para la prestación de tal servicio (Ley de Vías Generales de Comunicación, libro cuarto), y actualmente, compite con las demás naciones en el servicio internacional, contando con los adelantos modernos (Infraestructura, Técnica Aviatoria y aeronaves a reacción).

CAPITULO I

LOS SERVICIOS PUBLICOS

1.—VISTA GENERAL DEL PROBLEMA.

Para que el servicio público aéreo fuera instituido como tal en el mundo, fue necesario que los gobiernos de cada País se convencieran plenamente que había nacido una nueva era, "La Era de la Aviación"; este poco interés de los gobiernos fue motivado por la inseguridad que representaba el novedoso invento, aunado también al hecho de que, las teorías tradicionales del servicio público no se apegaban a la realidad evolutiva del mundo moderno. Antes de pensar en servicio público, la Aviación, como genéricamente se le conoce a toda la actividad aeronáutica, se le puede considerar según una apreciación personal en dos etapas: Una de ellas romántica, que escribiera páginas heroicas en su historia, y que culminara en el deseo de generaciones y generaciones de surcar el espacio; la otra etapa aparece cuando esta actividad se industrializa y comercializa (Servicio Público Aéreo).

El Transporte Aéreo (Fase evolutiva de la Aviación), se ha desarrollado prodigiosamente a pasos agigantados en escasos cincuenta años, en los que ha progresado, técnica, jurídica y administrativamente; a tal grado ha llegado su complejidad, que el Derecho no podía dejar de intervenir, en virtud de que esta actividad requería de una reglamentación jurídica adecuada. En este modesto trabajo, pretendemos con una idea general, apuntar alguno de los grandes problemas surgidos con motivo de la prestación del Servicio Público Aéreo, y su posible solución.

La Aviación, a principios del siglo, fue considerada como un deporte, que a la vez de costoso era peligroso, y solamente audaces y apasionados deportistas fueron los que estuvieron dispuestos a sacrificar sus bienes y, lo que es más, la vida; se atrevieron a correr semejante riesgo, toda vez que no interesaron a los gobiernos, y por lo tanto, no contaron con su ayuda.

Surgen de esta manera, bases para concursos por parte de los particulares; en primer término, para la persona que hiciera volar un artefacto más pesado que el aire y, más tarde, al realizador de vuelos a gran distancia.

El desarrollo de la Aviación, comienza propiamente con el vuelo o los vuelos de los hermanos Wilbur y Orville Wright; en efecto, el 17 de diciembre de 1903, estos aviadores norteamericanos realizan cuatro vuelos en el mismo día. El primero, piloteado por Orville, que duró doce segundos, recorriendo 36 metros; el segundo, piloteado por Wilbur, duró 13 segundos y recorrió 59 metros; el tercer vuelo, piloteado nuevamente por Orville, duró 15 segundos y recorrió 66 metros; y el cuarto vuelo, piloteado por Wilbur teniendo una duración de 59 segundos y recorriendo 255 metros. Así, de esta manera, la Aviación en su primer día de existencia avanza a pasos agigantados.

En el Estado de Carolina del Norte (Kitty Hawk), U.S.A., se resuelve el problema de viajar por aire en un aeromóvil propulsado por su propia fuerza y más pesado que el aire.

Como una figura cumbre de la Aviación francesa pasa a la historia el piloto francés Luis Blériót, que con el incentivo de un premio de mil libras ofrecido por una publicación inglesa, cruza el Canal de la Mancha en 1909, vuelo de una duración de 35 minutos, uniendo a las costas de Calais con las de Dover. El 24 de enero de 1913, un aviador peruano, Juan Bielovucio, efectúa otro vuelo de gran importancia en América del Sur al cruzar con todo éxito los Andes.

Esta época romántica de la Aviación, dio margen a otras actividades aviatorias, como las carreras de aviones entre grandes distancias; se fundaron asociaciones para control de estos concursos que organizaban e institúan premios; otras activida-

des, fueron los vuelos acrobáticos que efectuaban los aviadores desocupados después de la primera Guerra Mundial, con aviones de desecho, los realizaban a guisa de actividad circense a la vez que instruían a personas interesadas en practicar este deporte novedoso. Estos mismos pilotos fueron aprovechados por empresas experimentales, principalmente en E.U.A., para la transportación aérea del correo, con la intención de establecer un Servicio Público Aéreo.

Los vuelos a grandes distancias, estuvieron sujetos a concursos, como quedó asentado anteriormente; estuvieron patrocinados por instituciones privadas y, así en vía de ejemplo; cuando se consideró que la Aviación estaba ya en condiciones de realizar el gran salto que uniera de un solo vuelo los Continentes Europeo y Americano, de uno y otro lado hubo proyectos para raelizar tan importante vuelo, bajo el aliciente, además de la gloria, de un premio de 25,000 dólares, establecido en 1919 por el francés Raymond, para el primero que uniera en aeroplano y en un solo vuelo Nueva York con París. Le tocó en suerte al aviador Charles A. Lindbergh ser el ganador de tan importante evento en mayo de 1927, empresa calificada en la época imposible, y más aún, el que fuera una sola persona que no podría resistir horas y horas de vuelo ininterrumpido. El vuelo fue realizado en un término de 33 horas, 30 minutos, en un pequeño avión denominado "Espíritu de San Luis", con un motor de escasos 220 caballos de fuerza, aparato que carecía de descongeladores, luces, calefacción, radio y piloto automático con que cuentan actualmente las aeronaves que cruzan a diario el Atlántico. Las alas eran de madera y tela y el avión entero pesaba menos que el equipo eléctrico de cualquier aeronave moderna, y sólo estaba equipado con los más elementales instrumentos de navegación; Lindbergh durante su largo vuelo, hacía estas reflexiones: "¡Qué ilimitadas posibilidades ofrecerá la aviación cuando los aeroplanos puedan volar sin escala entre New York y París tiempo vendrá en que los pasajeros y el correo volarán diariamente de América a Europa. Desde luego, el transporte aéreo siempre costará más que el transporte por mar, pero las cartas se podrán escribir en papel de poco peso, y siempre habrá personas interesadas en asuntos tan urgentes, que se avengan a pagar el mayor coste

del pasaje viajando por avión. Utilizando hidroaviones multimotores, la seguridad del vuelo resultaría mucho mayor. El problema más grave seguirá siendo el tiempo. Habremos de encontrar algún modo de volar a través del granizo y de aterrizar en plena niebla, incluso algún día los aviones podrán substituir a los automóviles, del mismo modo que éstos substituyeron a los caballos. Posiblemente dentro de cincuenta años, todo el mundo viajará por el aire. No estoy muy seguro de que resulte agradable la idea de millones de aeroplanos volando simultáneamente. Claro que ambiciono para la aviación un desarrollo tan grande, que la convierta en importante auxiliar de la Industria y el comercio. ¿A dónde nos conducirá la Aviación? ¿Qué influencia ejercerá sobre la vida de los hombres?¹ Palabras proféticas tomando en cuenta la fecha en que fue realizado este vuelo.

México, sin ser un País altamente industrializado, también contribuyó al desarrollo de la Aviación, y a la par de las demás naciones se realizaron algunos vuelos experimentales, a cargo de destacados aviadores mexicanos, y algunos de ellos sacrificaron sus vidas en aras del progreso.

Así tenemos, el vuelo efectuado por el Cap. Emilio Carranza en el año de 1928 entre México, D. F. y Washington, D. C., en un aeroplano similar al usado por Lindbergh en su histórico vuelo y fabricado especialmente para este fin. Otro vuelo de importancia efectuado por un mexicano fue el realizado por el hoy General Roberto Fierro, de México a La Habana, Cuba en 1928; en un avión totalmente fabricado en México; este vuelo se extendió a los Países centroamericanos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá.

El último vuelo de concurso, realizado por un mexicano y con el cual termina la etapa romántica de la Aviación Mexicana estuvo a cargo del Piloto Francisco Sarabia, que en 1938, rompió el record de vuelo entre las Ciudades de México y New York en un término de diez horas. Carranza y Sarabia sucumbieron en

1 Charles A. Lindbergh, "El Aguila Solitaria", Edit. Cumbre, S. A., México, D. F., página No. 421.

sus respectivos vuelos de retorno, cerrando de esta manera un capítulo más en la historia de la Aviación.

Todos estos vuelos demostraron que la Aviación, al acelerar su técnica, ponía de manifiesto el dominio del hombre sobre condiciones geográficas y meteorológicas muy difíciles de dominar en ese tiempo.

Sarabia, además, contribuyó en otra fase del adelanto aviatorio al establecer un servicio público en el Sureste del País (Estados de Chiapas, Tabasco y Yucatán), donde la Aviación fue la comunicación apropiada a dicho medio, tomando en cuenta la topografía agreste del Estado de Chiapas y el suelo pantanoso del Estado de Tabasco. Esta actividad vino a ser un factor insuperable como servicio público, en vista de que las comunicaciones de estas regiones son necesidades colectivas, vitales para su desarrollo, y al carecer el Estado de recursos para implantar otros medios de transporte, la Aviación vino a satisfacer tales necesidades colectivas. Los medios de transporte de esa parte de nuestro País, lo eran las vías naturales como las fluviales, accidentadas y tardías; las carreteras debido a su elevado costo en ese tiempo, (Década de los treinta), eran prohibitivas para el Estado. La Cía. Tabasqueña de Aviación satisfizo con eficacia los servicios públicos aéreos, tomando como ejemplo que en vuelos de veinte minutos, por vía fluvial tardaban dos o tres días. El Gobierno Federal ha resuelto este problema de transporte en el Sureste, ya que actualmente está comunicado por ferrocarril y por una ramificación de carreteras, que han hecho progresar a los Estados aludidos.

Las grandes o pequeñas necesidades colectivas de los pueblos, por costumbre, y desde tiempo inmemorial, han sido satisfechas por los propios interesados. Más tarde, a medida de su complejidad por personas privadas y, cuando esas necesidades se transforman en imperiosas e imprescindibles, a la vez que vitales, interviene el Estado para satisfacerlas en bien de los gobernados, organizándolas como servicios públicos.

La Aviación al irrumpir al Mundo, no lo hace como una necesidad, sino como una inquietud innata del hombre hacia lo desconocido. Los pioneros de la Aviación hacen nacer a és-

ta, como un hecho inobjetable de locomoción, por medio del desplazamiento de un vehículo más pesado que el aire, dentro del mismo, que al hacer funcionar determinadas fuerzas (Planos movidos en el aire, para aprovechar las reacciones de éste), lograron remontarse al espacio. Los fines de entonces no admitieron la posibilidad de establecer un servicio público, por la inseguridad inherente a dicha actividad.

Ante tal circunstancia, los juristas de la época intervinieron frente al hecho de que ésta surgiera de una manera súbita, con sus consiguientes problemas de tipo técnico y Jurídico que no podían permanecer callados; se consideraba también que esta actividad se desarrollaba en un medio que era por entonces un bien común (Res Nullius) y, por consiguiente, había que delimitar fronteras políticas para no afectar soberanías; de esta manera el Derecho Aviatorio con su movimiento doctrinal, fue enfocado internacionalmente antes de la promulgación de códigos nacionales.

Las fuentes que crearon conciencia en el Derecho, para la regulación de los Servicios Públicos Aéreos, fueron una serie de Convenciones y Acuerdos Internacionales. Pero antes, y como medida urgente, equipararon por analogía, la reglamentación de la Aviación con las normas del Derecho Marítimo, de las cuales se fue desligando, en vista de que los transportes aéreos, al recorrer grandes distancias, indistintamente sobre mares y territorios, hicieron surgir problemas jurisdiccionales que involucraron conceptos jurídicos que por primera vez hacían su aparición en este medio, y por lo que el Derecho Aviatorio, ya en plena juventud, se formó como derecho especial o bien como una rama de un derecho general como el Administrativo.

Para su estudio la Aviación presenta dos facetas: la primera, desde un punto de vista militar, corresponde a la Armada Aviatoria de un País, y segundo, desde un punto de vista comercial (Servicio Público), que es el que nos interesa en este estudio, por ser obvia su íntima relación con el Derecho Administrativo.

Al acentuarse la conveniencia de reglamentar los problemas de la Aviación, sobre todo como servicio público, ésta que-

dó en sus penso, en virtud de que se acercaba y era inminente la primera Guerra Mundial, y por tal motivo, el interés de los Estados por esta actividad, sólo fue enfocado desde un punto de vista militar.

Por otra parte, la Aviación se encontraba en su fase evolutiva experimental, y por consiguiente, representaba una gran peligrosidad para relacionarla como servicio público.

Este gran conflicto armado sirvió para que la Aviación lograra un gran desarrollo técnico, tanto en la construcción de Aeronaves como en las teorías sobre la navegación aérea, factores que también dieron a las potencias vencedoras una supremacía en lucha aérea que, en ambas guerras fueron determinantes y decisivos para la victoria.

Al término de la Guerra de 1914, se piensa en la creación del Servicio Público Aéreo, aprovechando el proceso evolutivo de la técnica aviatoria alcanzada durante ésta, y como es natural, después de la técnica aparece el problema jurídico, por lo que nace la idea de reglamentar jurídicamente el Servicio Público Aéreo. Aparece lo que podemos llamar la primera etapa de la Aviación Comercial, por ejemplo: La incipiente empresa de transporte aéreo KLM (Koninklyke Luchtvaart Maatschappy), que efectuó su primer vuelo comercial entre Amsterdam y Londres, cruzando el Mar del Norte en dos horas, fue el principio de una industria mundial, que en menos de una década se transformó en factor enorme de las comunicaciones, hasta llegar a ocupar un lugar preponderante con la intervención de los gobiernos y de una magnitud universal.

El Transporte Aéreo se ha opuesto a otro tipo de transportes, ya que utiliza una vía natural, como es el espacio, y poco a poco se ha superado a los peligros que entrañan los elementos, haciendo que el servicio público, de irregular, se haya transformado en regular en una mayor escala. Fue utilizado desde su creación en la transportación de correo, en primer lugar, seguidamente de personas y cosas, con el firme propósito de vencer dos enemigos de la humanidad como son: el tiempo y la distancia, y las aeronaves al desplazarse a grandes velocidades, simplificaron el transporte entre países y continentes.

El transporte aéreo como servicio público ha evolucionado a grandes pasos, y en la actualidad el comercio de un País a otro, con miles de kilómetros de por medio, se efectúa en muy poco tiempo, y así tenemos que, productos que por su naturaleza antes no eran objeto de comercio, en la actualidad son transportados a grandes velocidades, sin importar que estos productos no soporten las grandes y dilatadas travesías de antaño, como ocurre en México, que anualmente transporta cientos de toneladas de fresas a países europeos en un término no mayor de quince horas; lo mismo sucede en el transporte de personas, que por medio de esta vía se ha simplificado en el País, beneficiando diversas actividades; en el terreno turístico tenemos como ejemplo; al Puerto de Acapulco, que en unos cuantos años ha recibido un auge inusitado por la afluencia de turistas de todo el mundo, quienes producen gran cantidad de divisas para la Nación, y que por tal motivo ha sido llamado "La Industria sin Chimeneas".

Un interés común de los Estados, son las vías de comunicación en sus respectivos territorios. El transporte aéreo, cuando superó su etapa experimental, aprovechando las post-guerras y sus experiencias, fue acogido por los gobiernos, organizándolos como servicios públicos, ya sean prestados directamente por los mismos gobiernos, o bien, delegándolos a los particulares por medio de concesiones, haciendo de este servicio el transporte conveniente y adecuado para personas, correo y cosas.

Las fuentes del Derecho Aviatorio en su aspecto no militar, fueron una serie de Convenciones y Acuerdos Internacionales, como ha quedado asentado, y que lo colocaron también en el ámbito internacional, por ser signatarios de esas Convenciones muchos Países que han buscado la unificación y uniformidad en sus normas jurídicas, por medio de una Organización Universal que fuera base de su reglamentación.

Las principales Convenciones que trataron de unificar al Derecho Positivo de la Aviación, se iniciaron con la Convención de París de 1919, al término de la primera Guerra Mundial, inspirada en el propio Tratado de Versalles, en el cual for-

mó parte el problema de la Aviación como transporte aéreo (Condiciones Aéreas de Paz Art. 9o.).

Esta Convención fue patrón para otras Convenciones, y logró el reconocimiento y aplicación de sus normas por parte de los Estados signatarios.

La Convención Iberoamericana de Navegación Aérea, se dió a conocer con el nombre de Convenio Iberoamericano, con sede en la Ciudad de Madrid, España, y fue firmado en 1926.

El Convenio de Varsovia, celebrado en la Capital Polaca y ratificado por los Estados signatarios en octubre de 1926, fue el que realmente hizo posible una reglamentación acertada de los problemas aviatorios como transporte aéreo y sus relaciones con los particulares; sus normas jurídicas son la base de la Aviación Comercial Internacional, en su aspecto de responsabilidad contractual del transportista, responsabilidad que se basa en la culpa.

La Convención Panamericana, firmada en la Ciudad de La Habana, Cuba, en febrero de 1928, fue suscrita por la totalidad de los Estados Americanos, y prescribía entre otras cosas, sobre la navegación Aérea en territorios extranjeros y sobre la situación legal del Capitán de Aeronave.

Otro Convenio importante lo fue el de Chicago, firmado en la Ciudad de Chicago, U.S.A., en diciembre de 1944; esta Convención se dividió en cuatro secciones para su reglamentación; la primera, se denominó "Navegación Aérea"; la segunda, "La Organización de Aviación Civil Internacional"; la tercera, "Transporte Aéreo Internacional" y la cuarta, "Otros Acuerdos y Convenciones Aeronáuticas".

Todas estas Convenciones que los Estados signatarios ratificaron y otros se adhirieron, con excepción del Convenio Iberoamericano que no entró en vigor, fueron propiamente las fuentes que formaron conciencia jurídica de este Derecho, y de las cuales los gobiernos de los países han tomado sus normas para elaborar sus propios códigos nacionales y reglamentar, de esta manera su servicio público aéreo doméstico (en

México, la Ley de Vías Generales de Comunicación, en su capítulo de Comunicaciones Aeronáuticas, artículo 307 dice al respecto "La Navegación Aérea Civil sobre el territorio Mexicano se rige por los Tratados y Convenciones Internacionales que el Gobierno de México haya suscrito y ratificado constitucionalmente, por la presente Ley y sus reglamentos aplicables".²

La Aviación se ha ido complicando por su naturaleza dinámica, derivada de su evolución técnica, y en la actualidad aquellas normas han sufrido cambios radicales. Al auxilio de esas Convenciones, han aparecido organismos internacionales de tipo privado, a la vez que públicos, los cuales con mayor técnica y ventaja, han limado asperezas que los Estados no habían podido superar, como ejemplo de ellos tenemos: Como Organismo privado a la I.A.T.A. (Asociación Internacional de Tráfico Aéreo), Organismo que sentó las bases de reglamentación unificadas, de formas y procedimientos, cuyas decisiones han sido acatadas por la mayoría de las grandes y pequeñas Líneas Aéreas del Mundo. Algunos gobiernos también han acatado esas reglamentaciones, aprovechando su gran desarrollo. Como Organismo Público, está la O.A.C.I. (Organización de la Aviación Civil Internacional), que es el órgano de vigilancia, con amplios poderes, del Convenio de Chicago; estos Convenios y Organismos serán tratados con mayor amplitud en capítulo aparte.

El objeto de nuestro trabajo, es abordar el problema de el Servicio Público Aéreo en México, y para ese efecto es necesario analizar el servicio público en general, con sus diferentes teorías y doctrinas, así como también las distintas modalidades que ha adoptado la Administración pública a este respecto.

Una vez eliminado el liberalismo como doctrina económica, ha quedado una lucha ideológica entre el Estatismo moderado y el Estatismo radical. En nuestro País, la tendencia ideo-

² Ley que abrogó a la del 29 de agosto de 1932; fue publicada en el Diario Oficial del 19 de febrero de 1940.

lógica en la actualidad, está inclinada a un Estatismo moderado, que es la representación de los gobiernos democráticos como el nuestro.

El Servicio Público es parte de la atribución del Estado para satisfacer necesidades de carácter general. Para esta meta, finalidad o propósito, el Estado interviene para regular los aspectos de la vida moderna, que con su evolución técnica-jurídica aunada con el aumento demográfico de los pueblos, ha traído como consecuencia el desarrollo de la Civilización, y ha ocasionado el surgimiento de necesidades colectivas que precisan una satisfacción adecuada.

Del siglo pasado a la fecha, han evolucionado constantemente la doctrina y las teorías del servicio público, así como su reglamentación, y ya no se puede hablar de servicios públicos esenciales y no esenciales, ya que el Estado tiene la obligación de prestarlos todos directamente. Ante la imposibilidad de éste para prestar todos los servicios públicos, por carecer de medios adecuados, ya sean económicos o técnicos, ha dado margen a ser sustituido por los particulares, quienes los explotan por medio de la figura jurídica de la concesión y con un afán de lucro, ya que hacen suyas las utilidades. O bien, por medio de la creación de otros entes administrativos, como son los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Por lo que respecta al Servicio Público Aéreo, podemos adelantar que el Gobierno de México, sólo había podido proporcionar este servicio por medio de la concesión administrativa concedida a particulares. Fue hasta el año de 1959, en que se decidió rescatar la industria aeronáutica, creando una empresa de Participación Estatal.

A nuestro juicio, el gobierno no podía prestar el servicio por dos razones: 1a.—Porque había otros medios de comunicación a los que debía de dar preferencia por ser más benéficos para la colectividad, como son los ferrocarriles y las carreteras, y 2a.—Que los gastos de operación del servicio público aéreo son exorbitantes.

2.—CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO.—TEORIAS AL RESPECTO.

No se puede hablar de un concepto de servicio público, sino de una serie de ellos, en virtud de que los estudiosos del Derecho Administrativo no han llegado a un acuerdo unánime al respecto, existiendo entre ellos grandes discrepancias, y por tal motivo no ha sido posible establecer una definición genérica de dicho concepto, siendo una tarea ardua el incursionar en este campo, sumando también al hecho de que, del siglo pasado en que se empieza a regular el servicio público, ha sufrido cambios estructurales de gran consideración en la actualidad.

En primer lugar, examinaremos la Teoría Francesa sobre el servicio público, por ser la primera que intentó su regulación y además por ser la clásica y tradicional; analizaremos asimismo, la doctrina Mexicana, con los pensamientos de sus más notables exponentes, y lo mismo haremos con las teorías de eminentes tratadistas sudamericanos como son: Rafael Bielsa y Benjamín Villegas Basavilbaso, así como la teoría del tratadista hispano Carlos García Oviedo; y por último, el concepto que nos da el Derecho Positivo Mexicano, con algunas de las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los juristas mexicanos que han incursionado en el campo del Derecho Administrativo son, entre otros, los Maestros Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas; el primero de ellos, analiza y comenta con profundidad la teoría tradicional del servicio público; y el segundo de ellos, hace cambios estructurales en la doctrina francesa, al darse cuenta de la evolución constante de las sociedades y de los adelantos de la técnica, que acarrearán como consecuencia el nacimiento de innumerables necesidades colectivas y generales que antes no lo eran, dándonos una concepción moderna del servicio público.

TEORIA FRANCESA.—Para el tratadista León Duguit "Servicio Público es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los Gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad, es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es

de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental".³

Por otra parte, el autor Gastón Jéze "Considera al servicio público como la piedra angular del Derecho Administrativo, sostiene que asentar que en una hipótesis determinada hay servicio público, equivale a decir que para dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de intereses generales, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de Derecho Público, o sea un régimen Jurídico especial y que la Organización de Servicio Público puede ser modificado en cualquier momento por leyes y reglamentos, sin que ningún obstáculo insuperable de orden jurídico pueda oponerse".⁴

También apuntamos la definición del tratadista Bonnard, en la que él mismo manifiesta que ha elaborado su obra de Derecho Administrativo con las mismas tendencias y la misma mentalidad que se encuentran en las obras de Duguit y de Jéze, afirmando: "Los servicios públicos son organismos que forman la estructura misma del Estado", y agrega, "que para emplear una comparación organicista se puede decir que los servicios públicos son celdillas componentes del cuerpo que es el Estado", y que considerando desde el punto de vista realista, el Estado se presenta como constituido por el conjunto de los servicios públicos.⁵

Por otra parte Maurice Hauriou, nos define el servicio público de esta manera: "Un servicio técnico que se presta al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización no lucrativa".⁶

Nosotros opinamos apegados a las críticas y análisis de los autores mexicanos Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas que los tratadistas franceses, no dan una definición exacta de lo que debe entenderse como servicio público.

3 Citado por Gabino Fraga, Der. Administrativo, Sexta edición, Edit. Porrúa, S. A., pág. 17.

4 Gabino Fraga, ob. citada, pág. 17.

5 Gabino Fraga, obra citada, pág. 17.

6 Citado por A. Serra Rojas, Der. Admvo., 3a. Edic. Librería de Manuel Porrúa, S. A., pág. 123.

Al incurrir estos juristas franceses en hacer de los servicios públicos el eje alrededor del cual gira todo el Derecho administrativo, nos dan un concepto que se presta a confusión y vaguedad, porque toman en cuenta toda la atribución del Estado y no desligan los elementos políticos de los económicos, como lo hace acertadamente el Maestro Serra Rojas; también tomamos en cuenta que en la época en que se desarrollaron estos juristas predominaba la corriente ideológica del individualismo, y no consideraron la capacidad económica del Estado, porque además éste tampoco intervenía en necesidades colectivas, mientras éstas no fueran vitales; por lo tanto, en nuestra opinión, no pudieron valorar en estricto sensu la verdadera definición del Servicio Público; consideramos asimismo, que los servicios públicos deben recaer preponderantemente en el terreno jurídico-social; como ejemplo de ellos tenemos a la Justicia, la Defensa Nacional, la Educación, y como excepción en el terreno jurídico-económico, cuando el Estado delega esta función a los particulares por medio de concesiones.

Estamos de acuerdo con la crítica del Maestro Fraga, cuando dice que Duguit confunde el concepto de atribución del Estado con el servicio público (ciertamente el Estado con su facultad de atribución puede asimilar y reglamentar los servicios públicos, pero estos a su vez no pueden formar nunca toda la actividad del Estado); siguiendo el punto de vista de nuestra estructura jurídica, Duguit deja el control de los servicios públicos a la función atribuida al Poder Ejecutivo, que dotado de su poder de mando (Policía), es el único capaz de poderlos organizar y controlar, no da margen a que en un momento dado, estos servicios puedan ser manejados por los particulares.

Gastón Jéze le da preferencia a la función judicial al implantar un régimen jurídico especial; y al considerar este autor a los servicios públicos como la piedra angular del Derecho Administrativo, nos da la impresión de que su concepto es similar al de Duguit, es decir que considera al servicio público como toda la atribución del Estado. Claro que analizando más a fondo esta postura, y más aún cuando en otro pasaje de su obra nos dice "Es muy importante saber, si se trata de un servicio propiamente dicho, y no solamente de una gestión admi-

nistrativa",⁷ concluimos que Jéze sólo toma como base a los servicios públicos, para encuadrar el régimen jurídico especial de Derecho Público a que está sujeta en determinados casos la actividad del Estado, es decir, que solamente una parte de esta actividad corresponden a los servicios públicos, además el Maestro Fraga hace notar con acierto que Jéze invierte los términos sobre el régimen especial en que descansa su teoría.

Bonnard elabora una doctrina ecléctica al respecto, ya que hace una conjunción de las dos teorías anteriormente analizadas, pues afirma que: "Los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado", y los compara con celdillas que forman un todo, dándole preponderancia a la función meramente Administrativa.

El Maestro Fraga dice, acertadamente, que Bonnard al hacer la conjunción del servicio público deja a éste sin materia; nosotros consideramos también que Bonnard confunde más el concepto cuando afirma en otro pasaje de su obra: "Se ha reconocido que los servicios públicos no absorben toda la actividad administrativa. El servicio público emplea esencialmente una intervención administrativa con relación a los particulares, tendiente a la satisfacción de necesidades públicas, o sean necesidades cuya satisfacción importa a todos, ahora algunas actividades administrativas no tienen ese objeto".⁸ (op. cit. pág. 4), colocándose con esta opinión en la misma tendencia que Jéze, en la que el servicio público no agota toda la actividad del Estado, y no en la postura intermedia en la que él se considera.

Hauriou, con la definición de servicio público que nos ofrece, consideramos que se apega más a la realidad, toda vez, que desliga el concepto puramente doctrinario, apartándose de las definiciones de los otros autores franceses, al no considerar a los servicios públicos como el eje del Derecho Administrativo.

Estamos de acuerdo también que la definición de Hauriou contiene elementos más acordes para establecer una base de

7 G. Fraga, obra citada, pág. 20.

8 G. Fraga, obra citada, pág. 20.

donde partir, en virtud de que para este autor, el servicio público no abarca toda la actividad del Estado; emplea otros términos novedosos como: "técnico" y "Organización no lucrativa"; el primero concretiza la prestación del servicio y el segundo hace resaltar que, el Estado, no debe perseguir un fin lucrativo, y los cinco elementos de esta definición: El servicio técnico, el servicio regular, el servicio prestado al público, la necesidad pública y la organización pública, constituyen una aceptable definición de servicio público.

TEORIA MEXICANA.—GABINO FRAGA.—Después de analizar y criticar la doctrina francesa, llega a conclusiones como esta: "Que dicha doctrina coloca la noción de servicio público como base de todas las Instituciones Administrativas",⁹ nos parece acorde, cuando al desglosar este criterio, con el cual no está de acuerdo, apunta los siguientes razonamientos:

a).—Porque la noción de "servicio público" no corresponde dentro de la doctrina que se examina a un concepto bien definido.

b).—Porque la noción es puramente doctrinaria, sin que esté de acuerdo con la realidad.

c).—Porque esos mismos términos no abarcan toda la actividad del Estado, que pretenden comprender.

d).—Porque, por otro lado, incluye una parte de la actividad privada.

e).—Porque existe otra nación, que sin tener los inconvenientes señalados, sustituye en todos sus aspectos la función que se atribuye a la del servicio público; afirmando acertadamente que la expresión "Servicio Público" no corresponde dentro de esta doctrina a un campo bien definido, ni aún estudiándolos separadamente".

Fraga, al analizar los elementos que deben formar parte de toda definición de servicio público, como son: una necesidad colectiva de carácter económico, material y cultural, adaptación, regularidad, continuidad e igualdad, conjugados con otro elemento esencial que lo caracteriza como servicio público, que

9 G. Fraga, obra citada, pág. 16.

es el régimen jurídico especial a que se sujetan las prestaciones que lo integran; define de esta manera al servicio público: "Como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico y cultural, individualizadas sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad".¹⁰

Esta definición nos demuestra estar ya apegada a las circunstancias actuales y supera, en nuestro concepto, a las teorías tradicionales, como se manifiesta con el hecho de que nuestro Derecho Positivo la utiliza para definir de igual manera al servicio público en algunas leyes actuales, como son: La Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley de la Industria Eléctrica.

Al analizar esta definición desde nuestro punto de vista, opinamos que la teoría contiene aciertos, pero también podemos encontrar omisiones; al apuntar el Maestro Fraga que el servicio público es una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico y cultural desliga atinadamente las necesidades políticas de las necesidades de carácter material, económico y cultural; nos unimos al criterio del citado autor, cuando afirma, que las necesidades de carácter político deben sustraerse de la finalidad del servicio público, tomando en cuenta que esas necesidades son generales y no deben estar sujetas a un régimen jurídico especial; haciendo más clara la idea, nos apegamos con Fraga a lo dicho por Rafael Bielza en la definición que elabora sobre lo que es una necesidad general, y lo que es una necesidad colectiva; al respecto dice al autor citado: "Necesidad colectiva no es necesidad general, la necesidad general tiene carácter propio; es una suma de elementos homogéneos y aritméticamente de cantidades positivas; al paso de que la necesidad colectiva resulta de una suma algebraica donde entran elementos no homogéneos, ellos son positivos y negativos, es por eso, por lo que se discute con frecuencia si determinada actividad pública debe ser o no materia de servicio público propio, ya que, para muchos un servicio público puede ser necesario

10 Gabino Fraga, obra citada, pág. 25.

y para otros no. Algunos por ejemplo, no les interesa los servicios de tranvías, ni los de asistencia social; pues para ellos, estos servicios no satisfacen su necesidad (Ciencia de la Administración)" 1937-p. 67.¹¹

Por otra parte, Fraga en su definición, omite expresar quién es la persona jurídica que debe prestar o satisfacer esa necesidad y que es lógico suponer, que en primer lugar, debe ser un organismo administrativo y en segundo término, un ente privado que, por delegación del Estado sea el encargado de prestar o satisfacer dicha necesidad de observancia colectiva, tal como lo entendemos en otro pasaje de su obra, cuando dice: "Que de acuerdo con la Doctrina Universal los particulares en uso de sus libertades puedan crear empresas que sa- pero mientras esas empresas se gufen exclusivamente por el interés de lucro, no existe ni puede existir un servicio público";¹² además, admite que cuando ese interés privado coincide con el interés colectivo, beneficiando al público, el Estado al hacer uso de sus facultades de policía y, en ejercicio de sus atribuciones de tutela de los intereses colectivos, interviene regulando dicha actividad, mediante una reglamentación adecuada que garantice su regularidad, transformando esa actividad libre, en una actividad de servicio; llega a la conclusión que en el momento en que el Estado interviene regulando esas actividades privadas que satisfacen en el orden económico o cultural una necesidad colectiva, y cuando esa regulación impone regularidad en las prestaciones, se establece un servicio público fuera del Estado, dándonos otra definición del concepto de servicio público cuando agrega: "Mientras que en algunas Ciudades la distribución del agua potable, de los servicios de luz, tranvías, teléfonos, etc. constituyen servicios públicos manejados por los particulares (empresas privadas), en otras se ha transformado ya en servicios públicos Estatales",¹³ en consecuencia, admite que hay servicios públicos fuera del Estado, es decir, que no son prestados directamente por éste, sino delega-

11 Gabino Fraga, obra citada, pág. 24.

12 Gabino Fraga, obra citada, pág. 21.

13 Gabino Fraga, obra citada, pág. 22.

dos a particulares por concesiones, y que no los incluyen en su definición general; trata con tibieza la posibilidad de que haya espíritu de lucro en los servicios públicos prestados por el Estado.

TEORIA DE ANDRES SERRA ROJAS.—El Maestro Serra Rojas, al definir al servicio público, lo hace ya con la concepción moderna del Derecho Administrativo. En esta época contemporáneo, de evolución técnica-jurídica y evolución técnica-económica, cuando el liberalismo ha desaparecido completamente en el terreno económico, y por consiguiente las tendencias ideológicas van desde un estatismo moderado hasta la totalidad de atribuciones y fines en poder del Estado, nos proporciona esta definición de servicio público moderado, como él mismo dice: "El servicio público es una actividad directa del Estado o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular y continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de necesidades colectivas de interés general y de carácter material, económico y cultural y sujetos a un régimen de Derecho Privado en los servicios públicos concesionados en lo que se refiere en sus relaciones con el público".¹⁴

Al analizar la teoría del Maestro Andrés Serra Rojas, podemos hacer notar que es más completa en relación a la sostenida por el Maestro Gabino Fraga, por los razonamientos siguientes:

a).—Define en primer término, que el servicio puede ser prestado por un Organismo Estatal o bien por los particulares autorizados por el Estado.

b).—Contiene los elementos esenciales del servicio público como son: permanencia, regularidad y continuidad.

c).—Que no haya propósito de lucro; en este punto consideramos que pueda haber alguna discrepancia, supuesto que mientras sea el Estado el que directamente preste el servicio, no puede ni debe haber espíritu de lucro, pero cuando sean los

14 Andrés Serra Rojas, obra citada, pág. 122.

particulares los encargados de satisfacer necesidades colectivas por medio de concesiones otorgadas por el Estado, consideramos que puede existir ese afán de lucro, que por supuesto debe ser moderado y bajo una reglamentación que proporcione a los usuarios la garantía de un servicio eficiente y con tarifas adecuadas al medio económico en que se desenvuelva, es decir, por una parte los particulares que prestan el servicio erogan fuertes sumas en la adquisición de equipo y preparación del personal, por lo tanto, repetimos, consideramos que puede existir ese espíritu de lucro moderado que compense ese riesgo, o sea la retribución justa; y por la otra, una reglamentación tarifaria que el Estado está obligado a implantar con el fin de lograr un equilibrio y evitar ganancias inmoderadas, cuando se vea en la imposibilidad de prestar directamente tal o cual servicio, por carecer de recursos económicos y técnicos para este fin.

d).—La satisfacción de necesidades colectivas de interés general y de carácter material, económico y cultural y sujetas a un régimen de policía (Derecho Público en general), que nos proporciona una idea bastante amplia de la prestación del servicio público, es clara y no da lugar a objeción.

e).—Y por ahora a un régimen de Derecho Privado en los servicios públicos concesionados, en lo que se refiere a sus relaciones con el público; el concepto es bien definido al precisar que es un régimen de transición la concesión de un servicio público, y es la razón por la que se adopta un régimen de Derecho Privado en las relaciones del concesionario con el usuario y el de aquél con el Estado, y que debe ser estricto Derecho Público; estamos de acuerdo con esta aseveración, aunque es verdad que se complica más el concepto, pero esto se debe a la constante evolución de la teoría, y no se puede seguir conservando esa rigidez de la teoría tradicional, en virtud de que, como antes expresamos, la realidad es que el Estado, en muchas ocasiones no tiene el poder económico suficiente para satisfacer necesidades colectivas, que nacen como consecuencia del progreso.

El autor que analizamos deduce los elementos de la noción de servicio público y dice en sus incisos C. y D:

c).—“El servicio debe ofrecerse al público principalmente sin la idea de lucro, aunque algunos servicios públicos y los de tipo Industrial y Comercial requiere un régimen financiero adecuado; o tasas, exenciones, servidumbres o el monopolio de su explotación”.

d).—“Los servicios públicos pueden estar en determinadas circunstancias en manos de particulares, para este caso, el Estado puede rodearlo de las mismas seguridades y prerrogativas del poder público, sin destruir sus propósitos comerciales e industriales, y reconociendo el derecho de los usuarios”.¹⁵

Estos incisos nos hacen pensar que el Maestro Serra Rojas acepta un fin lucrativo moderado en los servicios públicos industriales y comerciales. Este tratadista, al comparar la doctrina del Individualismo llamada también del Estado Gendarme, con la del Estatismo llamada del Estado Providencia”, llega a la conclusión de que los dos sistemas caen en el error absoluto, en vista de que en la primera de las nombradas, el Estado debe abstenerse de toda intervención que no sea la administración de la Justicia, el mantenimiento del buen orden y la seguridad interior y exterior y dejar, como consiguiente, un campo ilimitado a los particulares; por otra parte el Estatismo prohíbe toda iniciativa o acción personal, absorbiendo el Estado toda actividad de carácter general y colectivo; llega a la conclusión el autor citado, de que debe implantarse una solución intermedia. En nuestra opinión, sería más conveniente que más que intermedia fuera apegada hacia el Estatismo; que solamente aquellos servicios que el Estado no pueda satisfacer, por carecer de medios económicos o técnicos, sean entregados a los particulares para que sean satisfechas esas necesidades y autorizando a éstos, a que mediante una reglamentación se obtenga algún lucro que compense la inversión hecha por ellos, como una retribución justa.

Los servicios públicos han llenado mejor su función cuando son organizados como servicios públicos comerciales y servicios públicos industriales. Según la teoría que analizamos nos

15 Andrés Serra Rojas, obra citada, pág. 124.

dice el autor al respecto: "Los servicios públicos comerciales se vienen abriendo paso, como consecuencia de los grandes problemas que tiene a su cargo el Estado moderno, el cual se ve obligado a internarse en campos hasta ayer reservados a la iniciativa privada. En nuestros días comenzamos a observar una intensa actividad industrial, bajo la forma de servicios públicos".¹⁶

El Maestro Serra Rojas hace una clasificación precisa de los servicios públicos, de acuerdo con nuestro medio económico, social y jurídico y, partiendo desde el punto de vista de la competencia de los diversos órganos del Estado Federal Mexicano, su clasificación es la siguiente:

- a).—Servicios públicos federales.
- b).—Servicios públicos de las entidades federativas.
- c).—Servicios públicos municipales.
- d).—Servicios públicos internacionales.¹⁷

Los primeros, deteminan la competencia de los órganos federales y pueden ser:

1.—Exclusivos, con el carácter de monopolio, según lo dispuesto en el artículo 28 Constitucional.

2.—Concurrentes con los particulares, cuando el Estado autoriza a la prestación de un servicio público a aquéllos.

3.—Concurrentes con las demás entidades, y cuando existan materias que no son de la exclusiva competencia federal, pueden ser atendidas indistintamente por autoridades federales, locales o municipales.

Las segundas, se configuran por el propio texto del artículo 124 de la Constitución, el cual reserva a las autoridades locales las materias que no son federales.

Los terceros, o sean los servicios públicos municipales, son los organismos que satisfacen las necesidades de una Ciudad, como el saneamiento, el servicio de agua potable, alumbrado, po-

16 Andrés Serra Rojas, obra citada, pág. 134.

17 Andrés Serra Rojas, obra citada, pág. 17.

licia, transportes, jardines, cementerios, diversiones públicas. De estos servicios los transportes son los que han ofrecido mayor resistencia a ser municipalizados.

La cuarta, son los servicios públicos internacionales; las Naciones Unidas intervienen en la organización de estos servicios, creando organismos que regulen los convenios o tratados entre los Estados, tales como los problemas sanitarios, educativos, de trabajo, transportes como la Aviación Civil, económicos y otros.

Nos apegamos en parte a las ideas del Maestro Serra R. cuando afirma: "La idea de servicio comercial o industrial ha penetrado en nuestra legislación administrativa, la cual maneja esta noción dentro de un intervencionismo moderado".¹⁸

TEORIA DE RAFAEL BIELSA

Este autor argentino, reconoce como todo tratadista de Derecho Administrativo, la dificultad para definir al servicio público, y al avocarse a dar un concepto de éste, distingue la función pública del servicio público propiamente dicho, definiendo a este último de la siguiente manera: "Es servicio público toda acción o prestación realizada por la Administración Pública, directa o indirectamente para la satisfacción concreta de necesidades colectivas y asegurada esa acción o prestación por el poder de Policía".

Partiendo de esta definición, encontramos los siguientes elementos:

a).—**Servicio público propio.**—Bielsa hace una distinción de servicios públicos propios y servicios públicos impropios en un concepto lato, y en el cual nos da a conocer los elementos de una definición jurídica, como acertadamente menciona el autor Villegas Basavilbaso, sin embargo, esta distinción la consideramos acorde con la evolución jurídica del servicio público. Sigue diciendo Bielsa, que ese concepto lato tiene dos

18 A. Serra Rojas, obra citada, pág.

formas específicas: la forma propia y la forma impropia, y en consecuencia, son servicios públicos propios los que presta o debe prestar el Estado directamente o por medio de un concesionario; y son servicios impropios, aquellos que tienen de común con los propios el satisfacer en forma más o menos continua necesidades colectivas, pero no es el Estado el que los presta directamente o los concede, sino simplemente los reglamenta, ejemplo de ellos: el servicio de taxis, el servicio de gas.

b).—Acción de prestación.—En este elemento, el autor argentino distingue la acción de la prestación; la policía por ejemplo; en sus funciones de organización y preparación no realiza por sí solo prestaciones. “Esta prestación puede ser *uti universi* o *uti suguli*, según beneficie en forma directa e indivisible a la colectividad, o beneficie en manera diferencial y divisible a un individuo o varios indeterminados pero determinables”.¹⁹ En este aspecto, opinamos que en la acción y en la prestación no debe existir diferencia, pues aún en el ejemplo que nos proporciona Bielsa, la policía aunque no siempre acúte en contra de los transgresores de la ley, sí presta siempre un servicio de vigilancia, regular y continuo, que debe ser conceptuado como prestación.

c).—Ser realizada la prestación por la Administración Pública, ya sea directa o indirectamente; este elemento lo consideramos como de vital importancia, y estamos acordes con el autor argentino, ya que el servicio público puede ser realizado directamente por la administración pública o indirectamente por delegación a un concesionario bajo un régimen tarifario adecuado.

d).—Satisfacción concreta.—El servicio público, dice el autor, en examen debe ser concreto y particular, que actualiza y materializa la función pública; estamos de acuerdo con él cuando expresa que el servicio público nunca es abstracto, es actual y por eso es continuo.

e).—Necesidades colectivas.—Bielsa hace una definición

19 Benjamín Villegas Basavilbaso, *Der. Administrativo*, 3a. edic., Tomo III, pág. 32, Editora Argentina, Buenos Aires.

atinada de lo que debe entenderse por necesidad colectiva, que lo diferencia completamente de la necesidad general; la primera, tiene carácter propio que la distingue de la segunda.

f).—Asegurada esa acción por el Poder de Policía.—Bielsa opina que la noción de servicio público trae aparejada la idea de poder público, y en realidad, el poder de policía es un órgano de vigilancia que asegura la regularidad y continuidad del servicio.

TEORIA DE BENJAMIN VILLEGAS BASAVILBASO.—El tratadista argentino Benjamín Villegas Basavilbaso, es uno de los autores de Derecho Administrativo que han incursionado profundamente en el estudio del servicio público. Siguiendo a Valles, externa el autor: “No hay quizá idea o noción más imprecisa que la relativa al servicio público. La divergencia en la determinación del concepto de servicio público, reside en la dificultad interpretativa de los dos elementos, uno sustantivo y otro adjetivo que lo integran, la significación del atributo público es incierto, desde que tiene sentidos jurídicos, que necesariamente dan origen a distintos conceptos. De los dos elementos de locución en examen, el de naturaleza substantiva (servicio) tiene una acepción determinada; ejercer una función, cumplir un fin, satisfacer una necesidad; en cambio el de naturaleza objetiva (público) es indeterminado, por cuanto ese servicio puede ser referido a la persona pública que lo realiza o al beneficiario o al usuario del mismo, esto es, servicio público o para el público”.²⁰

Villegas Basavilbaso, hace resaltar la imprecisión del concepto de servicio público agrupando y calificando los criterios y definiciones que de éste han externado los estudiosos de la materia, y que son:

a).—Teorías que consideran como servicio público toda la actividad del Estado, cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes; este criterio es el de la Escuela Realista de León Duguit, y en la que errónea-

20 B. Villegas Basavilbaso, obra citada, pág. 3.

mente se hace desaparecer la noción de Soberanía substituyéndola por una cooperación de servicios públicos organizados y controlados por los gobiernos.

b).—Teorías que consideran como servicios públicos toda la actividad de la administración sujeta a un procedimiento de derecho público; en este segundo grupo encontramos el pensamiento del tratadista Gastón Jéze, que considera al servicio público como la piedra angular del Derecho Administrativo, o sea la base de donde partir; Villegas Basavilbaso califica esta teoría como de las más sistematizadas y que contiene dos elementos esenciales:

a).—Un régimen jurídico especial.

b).—Una organización modificable en cualquier momento por leyes y reglamentos.

La definición de Jéze, como anteriormente quedó asentado, incurre en el error de considerar a los servicios públicos como el eje donde circula el Derecho Administrativo, diciendo que éste, es el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos.

c).—Teorías que consideran como servicio público solamente una parte de la actividad de la Administración; en este tercer grupo nos encontramos con la teoría de Maurice Hauriou, destacado Maestro francés, que en su definición revoluciona el concepto tradicional del servicio público, la cual ha prevalecido en el pensamiento moderno de éste, y a la cual se ha adherido autores como García Oviedo, Rafael Bielsa, Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, y el propio Villegas Basavilbaso.

El autor sudamericano apegado a los pensamientos de Bielsa, en lo que se refiere a los servicios públicos directos y servicios públicos indirectos, define al servicio público de la siguiente manera: "Toda actividad directa o indirecta de la administración, cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas por un procedimiento de Derecho Público".²¹

21 B. Villegas Basavilbaso, obra citada, pág. 49.

Encontramos los siguientes elementos en la definición:

- a).—Actividad directa o indirecta de la Administración pública.
- b).—Satisfacción de las necesidades colectivas.
- c).—Procedimiento de derecho público.

Benjamín Villegas Basavilbaso nos da otra noción de servicio público, que nos parece interesante. "Servicio público es función del intervencionismo del Estado en las más variadas actividades tendientes a satisfacer las crecientes necesidades colectivas".²²

TEORIA DE CARLOS GARCIA OVIEDO

El autor español, al aflorar su concepto de servicio público, presenta la noción en la siguiente forma:

a).—"El Servicio Público es una ordenación de elementos y actividades para este fin;

b).—El fin es la satisfacción de una necesidad pública, aún cuando existan necesidades de interés general que son satisfechas por el régimen del servicio privado.

c).—El servicio público implica la acción de una personalidad pública, aunque no sean siempre las personas administrativas las que asuman esta empresa.

d).—Esta acción se resuelve en una serie de relaciones jurídicas constitutivas de un régimen jurídico especial distinto por lo tanto, del régimen jurídico general de los servicios privados".²³

Villegas Basavilbaso dice, al respecto de esta acción, que García Oviedo "no anota ninguno de los caracteres deferenciales que por sí solo es suficiente para determinar la noción de la institución en examen. Ni la organización de sus elementos personales y reales coordinados, ni la necesidad colectiva que

22 B. Villegas Basavilbaso, obra citada, pág. 11.

23 Carlos García Oviedo, Inst. de Derecho Administrativo, 3a. Edic., Madrid, 1951, pág. 173.

satisface, ni la naturaleza jurídica de la persona que lo atiende, ni manera como lo presta, hasta para fijar el concepto de servicio público".²⁴

Para el autor argentino, el tratadista español sólo establece los caracteres que distinguen al servicio público del servicio privado; trataremos de dar nuestra opinión personal siguiendo los conceptos vertidos por el autor en el examen, cuando dice:

"La idea de servicio público implica una organización de elementos y actividades coordinadas para un fin. Esta organización es común a toda clase de servicios ¿Cuál es el signo jurídico que los diferencia? El concepto de lo público puede deducirse, añade, del fin que el servicio cumple, o de la persona que lo atiende, o de la manera como se presta o del régimen que lo regula".²⁵

a).—**Criterio del fin.**—Es servicio público el que satisface una necesidad colectiva, esto es, el que provee a la satisfacción de intereses generales. Aunque, en realidad García Oviedo no aporta una definición acorde con los demás tratadistas de esta rama; consideramos, que el criterio del fin sí es un elemento del servicio público, ya que el fin es la satisfacción de necesidades colectivas de interés general.

b).—**Criterio de persona.**—Es servicio público el que es atendido por una persona pública. Este criterio, lo califica el mismo autor español de inexacto; y nos aunamos a él cuando expresa: "Es inexacto, pues ni todos los servicios de las entidades públicas tienen ese carácter, ni deja de ser público un servicio porque sea atendido por una persona privada".²⁶ Villegas B., dice con acierto al respecto: "El desenvolvimiento de los servicios públicos debido a necesidades colectivas no previstas, han creado esta confusión, y así cuando el Estado autoriza por medio de la figura de la concesión a un particular a prestar determinado servicio público, esa prestación no deja de tener el carácter de público".²⁷

24 Villegas Basavilbaso, obra citada.

25 García Oviedo, obra citada, pág. 173.

26 García Oviedo, obra citada, pág. 99.

27 B. Villegas B., obra citada.

c).—**Criterio de la manera.**—Dice García Oviedo: “La manera como el servicio se presta, pudiera ser otro criterio indicador de su carácter público. En este sentido viene calificado de público a quien se ofrece, aunque sea un particular quien lo atienda”;²⁸ este elemento se puede calificar de vaguedad, en virtud de no determinar qué es un servicio público, pues el hecho de que sea ofrecido al público en general no dice nada, ya que hay muchas clases de servicios ofrecidos a éste, y no se pueden considerar servicios públicos, por no contener los elementos constitutivos de esta clase de servicios.

d).—**Criterio del régimen que regula el servicio.**—Menester será que acompañe (dice García Oviedo) a la empresa una serie de notas determinantes de un régimen jurídico especial, que discrepa, como es lógico, del régimen jurídico general de los servicios privados.—Este criterio en nuestra opinión es más centrado cuando expresa: “En los llamados servicios públicos se observa una acción enérgica y decidida del Estado para que puedan ser utilizados por cuantos los soliciten o por la colectividad nacional. Vela el Estado porque no se interrumpa nunca y porque puedan desarrollarse en todas las zonas del territorio con uniformidad y armonía, al margen de todo espíritu de lucro (cuando son prestados directamente por el Estado), procura asimismo, que los monopolios legales o de hecho, a que por lo general conducen, no los convierta en fuente de explotación para los usuarios. Y los bienes soportes de estos servicios son bienes que gozan de un régimen jurídico privilegiado, son bienes de dominio público con notas de inalienabilidad e imprescriptibilidad con excepción de impuestos y excepción de embargos”.²⁹

DERECHO POSITIVO MEXICANO EN RELACION CON LOS SERVICIOS PUBLICOS

El artículo tercero en su fracción segunda de la Constitución Política Mexicana especifica que:

28 García Oviedo, obra citada, pág. 99.

29 García Oviedo, obra citada, pág. 100.

“Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y campesinos), deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público; dicha autorización, podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda recurso alguno”; relacionando dicha fracción con la fracción XXV del artículo 73 del mismo ordenamiento, se llega a la conclusión de que la educación pública está considerada como servicio público, y como tal, puede ser impartido directamente por los particulares mediante autorización expresa del Poder Público.

La fracción XXIX, inciso 4 del Artículo 73 Constitucional habla, asimismo, sobre la facultad que tiene el Congreso para establecer servicios públicos concesionados; este Artículo considera, como quedó asentado, un servicio público a la Educación, la cual sí es un servicio público típico prestado por el Estado, ya que contiene todos los elementos esenciales del servicio público, como son: regularidad, continuidad, servicio técnico, régimen jurídico y prestación de esa necesidad de carácter colectivo sin la idea de lucro.

La propia Constitución autoriza a los particulares a prestar el servicio de la educación, pero éstos al hacerlo, desvirtúan la verdadera función del servicio público por su inmoderado afán de lucro, fuera del control estatal, al no estar reglamentado bajo un régimen tarifario adecuado.

Los Artículos 5 y 13 Constitucionales aluden al servicio público, al referirse al trabajo personal del servidor del Estado.

El Artículo 132 Constitucional emplea el término de “Servicio Público”, dándole otro significado al decir: “Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al Servicio Público o al uso común, estarán sujetos a la Jurisdicción de los Poderes Federales”.

Por otra parte, el Artículo 266 de la Ley Federal del Trabajo cita al servicio público, encuadrándolo debidamente en la noción de servicio público; dice al respecto: “Para los efectos

del artículo anterior(los trabajadores antes de declarar la huelga deberán dar aviso al patrón cuando menos con diez días de anticipación a la fecha señalada para suspender las labores), se entiende por servicios públicos los de comunicación y transportes, los de gas, los de luz y fuerza eléctrica, los de aprovisionamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las ciudades; los sanitarios, los de hospitales y los de alimentación cuando se refieren a artículos de primera necesidad, siempre que se afecte una rama completa de ese servicio”.

En el Código Penal vigente se hace mención del Servicio Público, en atención al delito de peculado cometido por empleados o funcionarios públicos en el Artículo 220; por lo que da a entender que se refieren exclusivamente a los servicios públicos prestados directamente por el Estado.

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE LA NACION

La Suprema Corte de la Nación, Tribunal máximo de la República, en sus diversas ejecutorias ha emitido diferentes tesis al respecto; algunas de ellas son:

“El servicio público es un servicio técnico, prestado al público de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización pública. Es indispensable, para que un servicio se considere público, que la administración pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales y que, consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el Poder Público y formen parte de la Administración”.—TOMO XV. Pág. 1252.

Esta tesis está inspirada en la doctrina francesa, en la cual no da margen a que entidades privadas presten un servicio público, es clara en este aspecto al decir que debe ser directamente el Estado el encargado de prestar un servicio público, haciendo caso omiso de la figura jurídica de la concesión.

En otra ejecutoria cambia su tesis completamente, al aceptar que los servicios públicos puedan ser prestados por particulares: “La Sociedad y el Estado tienen interés en que no se

suspendan los servicios que prestan los particulares, pero que tengan el carácter de servicios públicos, por lo que contra la orden para que dichos servicios se continúen prestando, es impropcedente conceder la suspensión, aún cuando con ello se vulneren intereses privados".—TOMO XX. 1a. parte V época, Semanario Judicial de la Federación.

"La noción de servicio público es muy variada, tanto en la Jurisprudencia como en la doctrina de los jurisconsultos.—En esta doctrina, el servicio público se caracteriza por la obligación del Estado, de ministrarlo, o por el acto de autoridad que se realiza para desempeñar el de servicio público". TOMO XLII V EPOCA pág. 3344.

Otra ejecutoria en la que se afirma expresamente que los servicios públicos pueden ser prestados por empresas privadas es la que anotamos a continuación:

"La condición de que la administración debe centralizar el servicio para que éste se considere público, ha sido objeto de ratificación enérgica al estimarse que los servicios públicos pueden también suministrarse por empresas privadas".—TOMO 20, pág. 663 y TOMO 29, pág. 5118.—TOMO 32, pág. 823.

La teoría de Rafael Bielsa sobre los servicios públicos improprios se ve reflejada, a nuestro juicio, en esta otra ejecutoria: "El servicio de transporte de pasajeros en automóviles de alquiler encaja dentro de la correcta interpretación doctrinaria de servicio público, ya que reúne los siguientes requisitos: Que el Estado, mediante preceptos legales, ha demostrado su interés por el establecimiento, regulación y control del citado servicio; que conforme a esos preceptos legales, se está previniendo de que sólo mediante intervención del Estado puede garantizarse al público las máximas condiciones posibles de eficacia, seguridad, orden, y economía en el ejercicio de la actividad de los particulares empresarios del mencionado servicio y finalmente, que sólo mediante autorización expresa del propio Estado, puede ser desempeñada la actividad de que se trata..." (TOMO CXVIII, pág. 892. Semanario Judicial de la Federación).

Opinión personal.—Al analizar las teorías emitidas por tan connotados tratadistas del Derecho Administrativo sobre el ser-

vicio público, se nos ha formado conciencia de que no existe un concepto definido universalmente, que todas las nociones que nos han proporcionado esos prominentes autores, difieren en alguna de sus características o en su interpretación; sin embargo, nos encontramos que a pesar de esas opiniones encontradas, tienen en común alguno de los elementos esenciales con que cuentan las teorías apuntadas, como son: Organismo Público; Régimen Jurídico; necesidad colectiva; Servicio Técnico; prestación en forma regular y continua, y la ausencia del propósito o afán de lucro.

La evolución de las teorías sobre el servicio público, consideramos que se han desarrollado en un término corto, ya que el surgimiento a la vida jurídica es a partir de mediados del siglo pasado, y han ido a la par con los adelantos técnicos-científicos acompañados del constante aumento demográfico de los pueblos; circunstancias que han traído como consecuencia el nacimiento de innumerables necesidades colectivas. Ya no es posible sostener la rigidez de las teorías tradicionales, en las que sus pensadores han sostenido que el servicio público abarca la totalidad de la actividad del Estado o de la administración pública; los pensadores modernos, con gran acierto, consideran como servicio público solamente una parte de la actividad administrativa; igualmente ha quedado demostrado que, para una mejor prestación del servicio público, se requiere de un procedimiento técnico adecuado para tal fin. En lo que respecta al espíritu de lucro, se ha visto que es el elemento que más resistencia ha presentado para una buena definición del servicio público; los autores modernos lo han abordado con valor para reconocer, que ante la imposibilidad del Estado para prestar directamente un determinado servicio público, ocasionado por carencia de recursos económicos, personal capacitado o procedimientos técnicos, ha delegado esa atribución en los particulares por medio de la concesión administrativa, y al ser prestados por éstos, es natural que busquen ese afán de lucro que el Estado, por su parte, debe cuidar que no sea exorbitante en perjuicio de los usuarios, por medio de un régimen tarifario que permita un lucro moderado, que sea una retribución justa al capital invertido.

Esta situación ha dado margen a la aparición de los llamados Servicios Públicos Industriales y Comerciales, como una consecuencia de la influencia de la Jurisprudencia Francesa; estos servicios son prestados por organismos creados por el Estado, y siguiendo los pensamientos del Maestro Serra Rojas, consideramos con él que estando los servicios públicos industriales y comerciales en manos del Estado, será menor el propósito de lucro; ese propósito que descansa en la mente de los particulares que realizan o prestan estos servicios públicos, ya que estando los mencionados servicios en manos del Estado, se pierde ese carácter lucrativo, cosa que no ocurre en las empresas de particulares, cuyo afán de lucro es su incentivo principal.

En México, la aparición de éstos antes ha dado un gran resultado, han sido creados como resultado del crecimiento de necesidades colectivas que el Estado tiene la obligación de satisfacer como parte de sus atribuciones; también consideramos que sirvan para contrarrestar residuos del liberalismo económico, insertados en el Artículo cuarto de la Constitución Política de la República Mexicana. Las empresas públicas encargadas de prestar esos servicios públicos han sido organizadas como organismos descentralizados y empresas de participación estatal (economía mixta).

Como organismo descentralizado que realiza actividades comerciales, tenemos a Petróleos Mexicanos, organizado conforme al Artículo 27 Constitucional; empresa que sustrae, explota e industrializa el petróleo y sus derivados, y que actualmente satisface todas las necesidades; a este respecto, se refiere a todo el País. La importación de estos productos se han reducido a cero, y por el contrario, la exportación cada día va en aumento. Como ejemplo de organismo descentralizado que realiza actividades comerciales, tenemos a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), organizado como tal por Decreto Presidencial y publicado en el Diario Oficial del primero de abril de 1965, en el que están consignadas sus atribuciones principales, como son: La de actuar con representación propia, y como asesora, según proceda en los términos de las leyes, decretos y reglamentos respectivos, ante los organismos oficiales o semioficiales, encargados de reglamentar, pla-

near y controlar la producción, distribución, venta e industrialización del maíz, trigo, frijol, arroz y demás productos que maneja la Compañía, necesarios para la alimentación popular.

Como ejemplo de empresas de participación estatal, se encuentran la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S. A., las compañías eléctricas por el Gobierno Federal; Toyoda de México, S. A.; Aeronaves de México, S. A.

Por nuestra parte, debemos intentar una definición del servicio público, claro está, considerando que no tenemos la capacidad para ello y sujeto a las críticas pertinentes. "Servicio público, es aquella atribución obligatoria del Estado, para la satisfacción de necesidades colectivas, prestada directa o indirectamente por la Administración Pública, bajo un régimen jurídico adecuado y con procedimientos técnicos también adecuados, de una manera regular y continua, y sin propósito de lucro cuando son prestados directamente por el Estado".

CAPITULO II

1.—BREVE HISTORIA DE ALGUNAS LINEAS AEREAS COMO SERVICIO PUBLICO.

La Aviación como servicio público no sólo en el aspecto de transporte aéreo comercial contribuye al bien común, sino también es utilizado en forma versátil al realizar servicios especializados, como son:

Auxiliar en la agricultura, por medio de la aspersión, aérea para combatir con más eficacia y en forma económica a las plagas agrícolas¹; combatir siniestros estableciendo un servicio municipal de incendios para la protección de los bosques; salvamento rápido y eficaz: La aviación sirve actualmente a muchos gobiernos como medio de salvamento para el rescate de víctimas en inundaciones y otras catástrofes similares, así como de transporte rápido y oportuno de alimentos y medicinas para los damnificados; vigilancia aérea: las aeronaves se usan extensamente en aplicaciones de patrulla, tales como guarde-

1 Esta actividad en México, ha dado grandes resultados, por ejemplo: la zona lagunera de los Estados de Coahuila y Durango, en donde han logrado rescatar la producción algodonera de las plagas agrícolas por medio de la fumigación aérea, con la que se logra la aspersión completa con productos químicos en las áreas cultivadas. En el Estado de Tabasco, también ha dado grandes resultados el uso de helicópteros para la fumigación de las plantaciones plataneras contra la plaga denominada "Chamusco", con la que se ha logrado rescatar, en parte, la industria platanera. Estas actividades están debidamente controladas y reguladas por la Dirección de Aeronáutica Civil, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con un Departamento especializado para esta actividad.

rías de bosques, previniendo y combatiendo incendios; patrulla de fronteras y litorales, para nulificar actividades delictuosas como el contrabando y tráfico de estupefacientes; para el cuidado de la fauna; actividades de búsqueda en accidentes marítimos y avionísticos; estudio de terrenos, actividad novísima conocida con el nombre de Aerotopogrametría, que sirve para el control de los recursos naturales, fotografiando cada palmo de terreno para formar inventarios que determinen el potencial económico de cada País. En México se hacen estos estudios con un plan que durará 8 años, con un costo de 350 millones de pesos, con el cual se iniciará el inventario nacional de recursos naturales, para localizar terrenos nacionales, zonas minerales, concentración de la población, y los mantos acuíferos, así como para saber dónde se pueden realizar las obras infraestructura. Para este fin serán fotografiados los dos millones de kilómetros cuadrados con que cuenta nuestro País.

En consecuencia, razonamos que por todas estas actividades, la Aviación es un servicio público esencial, y concordamos con el Maestro Serra Rojas cuando expone: "Analizaremos otra clasificación general (Servicio Público) 1.—Servicio público directo, es el que entra en relación inmediata con los beneficiarios. El servicio se convierte en su cliente.

2.—Servicio público indirecto. El servicio público se organiza para la colectividad entera, que aprovecha de su actividad, sin que se determine su beneficiario como el caso de la Defensa Nacional, para la protección y seguridad de la nación y otros análogos.

3.—Servicios públicos esenciales y no esenciales; M. Berthelemy enumera los siguientes servicios esenciales: La Justicia, la Seguridad Pública, las obras públicas y las comunicaciones.

El mismo autor comprende en los servicios públicos no esenciales los transportes, el correo, el telégrafo, los teléfonos, las instituciones de previsión y de asistencia".

"La vida moderna se ha complicado enormemente y no podemos hablar de servicios no esenciales, porque en nuestra vida de relación, esos servicios son tan necesarios como cualquier-

ra de los servicios que se juzgan esenciales. La clasificación corresponde a un criterio de principios del siglo, que ha sido sustituido por la actual importancia de todos los servicios públicos que son imprescindibles²".

Por lo anterior, concluimos con el maestro Serra Rojas que en la época actual, con la evolución técnica del mundo moderno, ya no se puede precisar con diafanidad qué es un servicio público esencial y servicio público no esencial; hay múltiples necesidades colectivas que antes no lo eran como por ejemplo: los transportes en general, que con el actual medio de vida, dinámico y cambiante, se han convertido en una necesidad imprescindible, por lo que se han organizado como servicios públicos. En consecuencia, consideramos que todos los servicios públicos actuales son esenciales.

Es una paradoja consentir, pero es una realidad incontrovertible que los grandes conflictos armados han sido determinantes en la evolución de la ciencia y la técnica.

En el campo aviatorio se ha tenido esta resonancia. La Aviación, en efecto, es producto material de la técnica moderna que ha trascendido en beneficio de la humanidad, descartando naturalmente la Aviación militar, que ha causado grandes estragos en aquélla³, sin embargo, se debe reconocer su utilidad en la Defensa Nacional.

En primer lugar, se formaron empresas de transporte aéreo como servicio público, incipientes líneas de carácter privado. En la actualidad, y en segundo lugar, son organizaciones complejas con intervención de los gobiernos, que por medio de sus aeronaves se desplazan a todos los países del orbe, y más ahora que se han duplicado las velocidades con la llamada era del "Jet"⁴, aeronaves capaces de transportar más de cien pasaje-

2 Andrés Serra Rojas, obra citada, pág. 135.

3 El lanzamiento de la bomba atómica en las Ciudades Japonesas de Hiroshima y Nagasaki, causaron la muerte de casi la totalidad de los habitantes de esas ciudades.

4 Aeroplanos que desbancaron a los de pistón y hélice; trabajan a base de reactores que al despedir el aire succionado, comprimido y mezclado con el combustible, busca salida por la parte posterior del reac-

ros y varias toneladas de carga y correo, beneficiando ampliamente las economías de los países al sobrevolar mares y montañas, que habían opuesto gran resistencia a otros medios de comunicación.

Al surgimiento de las Convenciones Internacionales sobre la Navegación Aérea y que le dieron forma jurídica a esta actividad, aparecieron también las primeras Líneas Aéreas de Transporte; a continuación daremos detalles de algunas de ellas;

EN EUROPA

En seguida después de haberse concertado el armisticio de la Primera Guerra Mundial, un holandés de apellido Plesman, formó la primera empresa de Aviación Comercial, la incipiente KLM, (Comentada anteriormente) que fue el principio de la complejidad de la Aviación como medio de transporte (Servicio Público), a saber: en el campo administrativo como concesiones; en el ámbito internacional como convenios bilaterales o multilaterales; en el Derecho Mercantil, el aspecto contractual entre pasajero y transportista y la formación de sociedades.

Las líneas aéreas son en la actualidad, un factor de gran importancia económica para los países; los gobiernos de ellos, al intervenir en su reglamentación ayudan a su propia economía.

Otra de las primeras líneas aéreas que se formaron en Europa fue Sabena (Líneas Aéreas Belgas)⁵, su principio fue modesto como las demás empresas experimentales, formada en 1923. Al iniciar sus operaciones, contó con cuatro pilotos, varios empleados y algunos aviones de desecho de la Primera Guerra Mundial; actualmente esta empresa tiene a su servicio

tor, estableciéndose la reacción que produce el movimiento hacia delante, desplazándolo a grandes velocidades y que desarrolla una potencia de más de 20,000 caballos de fuerza. Hay otro aeroplano de transición, el turbo-hélice, que fue utilizado poco, ya que igualmente fue desplazado por el Jet. La Compañía aérea mexicana Aeronaves de México, S. A. aún utiliza el Britania de turbo-hélice y como equipo a reacción el Douglas DC-8 y DC-9.

5 Revista especial "AUGE", julio de 1960.

doce mil empleados distribuidos en todo el mundo, lo que nos da una idea del desarrollo actual de las empresas de servicio público aéreo.

Sabena inició sus operaciones volando de Bruselas-Bale; en 1926, se extiende con el servicio entre Bruselas y Londres; y en 1929, inaugura el primer servicio aéreo de correo nocturno entre estas dos ciudades. En 1935 utiliza aeronaves de más capacidad, los trimotores "Junkers" de fabricación alemana, con cupo para 16 pasajeros; con este equipo inaugura su vuelo transcontinental entre Bruselas y Leopoldville, en el Congo Belga, lo cual constituyó una proeza para la época.

El desarrollo de Sabena ha ido en plan ascendente, y a la fecha, tiene establecido un servicio público aéreo internacional de gran alcance, conectando a más de cien ciudades de América, Europa, Asia y Africa, utilizando los más modernos y veloces aeroplanos a reacción.

La empresa comercial rusa AEROFLOT, inicia sus operaciones en agosto de 1923, cubriendo el tramo de Moscú a Nizhrú Nóvgorod (hoy Gorki) en un pequeño aparato de seis plazas de fabricación alemana, el Junkers-13^o.

Esta línea nació en la época más ardua de la historia de Rusia, es decir, en su Revolución Civil, sin embargo, hoy en día se ha superado notablemente, ya que de una pequeña línea aérea doméstica, que al inicio de sus operaciones contaba con un solo aeroplano guiado por los más elementales instrumentos de navegación y que como referencia se orientaban por la vía férrea, su equipo se compone de gigantescos jets, equipados con los más modernos sistemas de navegación, desplazándose internacionalmente a 35 países del mundo.

Diariamente del Aeropuerto Internacional de Moscú, denominado "Domodédovo", despegan los aparatos de Aeroflot, tanto en sus vuelos domésticos como internacionales; el servicio entre Moscú y Montreal se realiza en equipo a reacción TU-114, con capacidad de 116 pasajeros cubriendo esa distancia de 8,000

kilómetros en 11 horas; otro vuelo de importancia de Aeroflot, es el vuelo transiberiano entre Moscú y Tokio, realizado con equipo TU-154, con capacidad para 160 pasajeros; en fecha reciente inauguró su vuelo Moscú-New York, vía Montreal en jets Ilyushin 62, con cupo para 186 pasajeros. El vuelo en dirección contraria lo realiza la empresa norteamericana Pan American, que utiliza jets Boeing 707, que recorren una distancia de 8,000 kilómetros en 11 horas.

EN AMERICA LATINA

La primera línea de transporte aéreo en América Latina fue AVIANCA, de nacionalidad colombiana, fundada en diciembre de 1919, en la Ciudad de Barranquilla, Colombia, con el nombre de "Sociedad Colombo Alemana de Transportes Aéreos (SCADTA). A principios de 1920 inició sus operaciones con un solo aparato, el junkers F-12, de fabricación alemana, uniendo las poblaciones colombianas de Varanillo y Puerto Colombia, una distancia aproximada de 15 kilómetros; en 1939 adoptó una nueva razón social "Aerovías Nacionales de Colombia", S. A. (AVIANCA)..

Una de las nuevas tareas de este nuevo período fue la preparación de un personal colombiano en todas las ramas de la Aviación Civil, con la adquisición de equipo de vuelo moderno como los famosos bimotores DC-3⁷.

Al consolidar sus operaciones en las rutas domésticas, Avianca extendió sus líneas al exterior de Colombia, con vuelos a los Estados Unidos de América, Ecuador y Panamá. Con

7 El aeroplano norteamericano Douglas DC-3 (Douglas Comercial No. 3, ha llenado toda una época en la historia de la Aviación Comercial mundial; fue utilizado por casi la totalidad de líneas aéreas del Mundo, porque demostró su eficacia como el avión más seguro y mejor construido en muchos años; hoy casi desaparecido, es utilizado en algunos países en sus rutas domésticas, ya que por la evolución constante de la Aviación ha dejado de ser útil internacionalmente. Primero, dio paso a los aviones cuatrimotores entre ellos a los siguientes de su serie, el DC-4, el DC-6 y el DC-7. Actualmente, también estos han sido desbancados por los aparatos a reacción comúnmente llamados jets.

la adquisición de otro equipo más potente y con mayor capacidad, como lo fueron las aeronaves Constellation y super-Constellation de fabricación norteamericana, incrementó sus vuelos a Europa y demás países americanos, entre ellos México.

Avianca, en la actualidad funciona como empresa de economía mixta; conecta a más de cien ciudades del Continente Americano y del Europeo; ha adquirido el equipo de vuelo jet, Boeing 720-B, que es uno de los más veloces y modernos aparatos a reacción, con los que ha iniciado una nueva etapa con grandes proyecciones hacia el futuro.

En 1927, VARIG, "Empresa de Aviación Rio Grandence", S. A., Línea Aérea Brasileña, inicia oficialmente el transporte aéreo al interior del Brasil⁸; a fines del mismo año, la compañía francesa "Compagnie General D' Enterprises Aerinautiques-Lignes Latecoere", establece la Línea de Paris-Dakar-Puerto Alegre.

Pero la gran tarea de la Aviación Brasileña estaba aún por nacer, y era, establecer la comunicación aérea a todo el gran País sudamericano, lo que ha presentado barreras infranqueables a otros medios de comunicación, sobre todo después de la creación de la nueva capital brasileña, ya que era necesario comunicar a Brasilia con todos los centros del País.

Hoy, la Aviación Comercial del Brasil es una de las más importantes del Continente Americano; las flotas aéreas de las

8 Brasil, el gran País Sudamericano, es y ha sido un campo propicio para el desarrollo de la Aviación, cuya historia en él comienza con su pionero, la figura internacional de Santos Dumont, quien en la época inicial y heroica de la Aviación, marcó el camino de una nueva era en el progreso del hombre, a la par de las otras figuras internacionales que fueron los hermanos Wright.

Sin la Aviación, Brasil no habría podido tener su desarrollo actual, y a la fecha, el Este Brasileño estaría aún a muchos días del Oeste. La Aviación abrió en este País los primeros caminos hacia la integración nacional, en virtud de la inmensidad de su territorio, con sus inexploradas selvas y sus grandes y caudalosos ríos, que han ofrecido por años serias resistencias a otros medios de transporte por la alta peligrosidad que representan; por tales circunstancias la Aviación vino a ser el medio idóneo de comunicación.

empresas brasileñas suman más de mil aparatos, utilizando cerca de ochocientos aeropuertos.

Real Aerovías Brasil, una de las grandes empresas aéreas del Brasil (hoy desaparecida), fue la primera en este País que utilizó el equipo de vuelo a reacción, con el servicio aéreo entre Río de Janeiro y New York.

Esta empresa inició sus operaciones, sirviéndose del avión pionero de la Aviación Comercial, el Douglas DC-3. El objetivo de Real Aerovías Brasil, fue unir a todo el País; más tarde se extendió a otros países como: los Estados Unidos, Argentina, Venezuela, Uruguay, México, Francia, España y su vuelo transcontinental Río de Janeiro-Tokio; esta empresa fue absorbida por VARIG, la que, a guisa de empresa nacional de economía mixta, logra competir en el terreno internacional con otros países.

EN ASIA

La empresa japonesa JAL (Líneas Aéreas Japonesas), es una de las líneas aéreas más recientes; fue fundada al término de la Segunda Guerra Mundial; iniciando sus operaciones hasta 1951, y a la fecha son ampliamente conocidos los gigantescos jets de esta empresa en aeropuertos de cuatro Continentes. Sin embargo, no fue siempre así; el espectacular desarrollo de Jal, va desde una pequeña Línea Aérea doméstica hasta convertirse en una de las más grandes y reconocidas líneas internacionales.

Esta empresa inició sus operaciones con el servicio regular entre Tokio y otras seis ciudades japonesas, alquilando aeronaves y tripulaciones a la empresa aérea norteamericana "Northes Airlines"; es decir, cuando se fundó JAL en 1951 no tenía equipo de vuelo, ni tripulaciones, ni dinero suficiente para sus operaciones iniciales.

El Parlamento del Japón reconoció la importancia en la vida de JAL, como "Alas del Nuevo Japón", logrando el respaldo de las fuerzas políticas, comerciales y bancarias, así como del público; inició sus operaciones con sus propios medios en 1953;

una ley aérea fue puesta en vigor en el verano del mismo año, para ayudar a la expansión internacional de la empresa.

La legislatura aprobó una inversión del Gobierno para ayudar a iniciar las operaciones internacionales de JAL, consistente en cincuenta por ciento del capital (economía mixta) y el resto por inversionistas privados de la compañía fundadora; con estos recursos inaugura en febrero de 1954 su primer servicio internacional de Tokio a San Francisco, California, con escalas en Honolulu, San Francisco, Los Angeles, New York, Okinawa.

En 1960, JAL ingresó a la era del Jet con aeronaves DC-8, reduciendo el tiempo de vuelo entre Tokio y San Francisco en sólo 12 horas. En 1961 inicia sus vuelos alrededor del mundo, al inaugurar el servicio Tokio-Copenhagen-Londres-París, sobrevolando el Polo Norte (Ruta trans-polar); en 1962 extiende sus rutas hasta Calcuta, Karachi, Cairo, Roma, Frankfurt y Jakarta.

Otro servicio importante de la empresa japonesa, es el llamado Servicio Aéreo Transsiberiano, con la combinación de la empresa rusa Aeroflot. Este vuelo es originario en Tokio con destino a Moscú, sobrevuela Siberia, y recorre una distancia de 7,850 Kms. en diez horas, sirviéndose del equipo americano DC-8 a reacción⁹.

11.—FUENTES DEL DERECHO.

La Navegación Aérea como servicio público, es una actividad que actualmente merece una atención especial por parte de los Gobiernos de los Estados, tomando en cuenta los problemas complejos y de cambiantes intereses que han precisado de una reglamentación adecuada a sus intereses comunes.

Actualmente, existen sistemas normativos en la Navegación Aérea Interna de los Países que fueron una consecuencia de los esfuerzos de los gobiernos para unificar una reglamentación Aviatoria en su beneficio; esto se ha logrado a través de

9 Revista "VERTAM", enero de 1966.

una serie de Conferencias y Convenios Internacionales que han constituido las fuentes de esta rama del Derecho. Al hablar de fuentes, el Maestro García Maynes nos dice al respecto: "Noción de fuente del Derecho. En la terminología jurídica, tiene la palabra fuente tres acepciones que es necesario distinguir con cuidado. Se habla, en efecto, de fuentes formales, reales e históricas.

Por fuentes formales entendemos los procesos de creación de las normas jurídicas.

Llamamos fuentes reales a los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas.

El término fuente histórica, por última, aplícase a los documentos (inscripciones, papiros, libros, etc.), que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes. En este postrer sentido nos dice, por ejemplo, que las instituciones, el Digesto y las Novelas, son fuentes del Derecho Romano.

Hemos dicho que las formales son procesos de manifestación de normas jurídicas. Ahora bien; la idea de proceso implica la de una sucesión de momentos. Cada fuente formal está constituida por diversas etapas que se suceden en cierto orden y deben realizar determinados supuestos.

De acuerdo con la opinión más generalizada, las fuentes formales del Derecho son la LEGISLACION, LA COSTUMBRE y LA JURISPRUDENCIA.

La reunión de los elementos que integran los procesos legislativos, consuetudinario y jurisprudencial, condiciones de validez de las normas que los mismos procesos engendran. De aquí que el examen de las fuentes implique el estudio de los susodichos elementos"¹⁰.

En otro pasaje de su obra, García Maynez nos dice: "El término fuente —escribe Clodes Du Pasquier —crea una metáfora bastante feliz, pues remontarse a las fuentes de un río es llegar al lugar en que sus aguas brotan de la tierra; de ma-

10 Introducción al Estudio del Derecho, Eduardo García Maynes, décima cuarta edición, Edit. Porrúa, 1967, pág. 51.

nera semejante, inquirir la fuente de una disposición jurídica es buscar el sitio en que ha salido de las profundidades de la vida social a la superficie del Derecho".¹¹

Al hablar de fuentes del Derecho, tomamos en cuenta la legislación como fuente formal del Derecho, que es la más aceptable por los Estados y por la cual constituyen el derecho positivo de los Países, con excepción de los Estados Anglo-Sajones que aceptan la costumbre como fuente del Derecho.

Los convenios o Tratados Internacionales de la Aviación, que pueden estimarse incluidos en la fuente de "Legislación", son fuentes formales del Derecho Aviatorio, tomando en consideración que en su proceso de creación se requiere para su obligatoriedad cierta fase, que de acuerdo con los artículos 76 fracción I y 89 fracción X, Constitucionales, consiste en la celebración de Tratados con las potencias extranjeras por el Presidente de la República y la aprobación de esos tratados y convenciones diplomáticas por el Senado. Para nuestro estudio debe quedar asentado de que Convenio es sinónimo de Tratado; Manuel J. Sierra, al referirse a los tratados nos consigna: "Tratado, en el sentido genérico del término, es todo acuerdo o entendimiento entre los Estados para un acto diplomático sometido generalmente a las reglas del Derecho Internacional, crear, modificar o suprimir entre ellos una relación de derecho. En su forma restrictiva, el término tratado se refiere a un tipo especial de documento con determinados requisitos. Tales acuerdos o entendimiento, sin embargo, revisten diversas características verdaderas transformaciones de la del tratado o convención que no difieren a veces sino en su aspecto formal. En realidad, predomina una verdadera anarquía en el uso de los términos"¹².

Es manifiesto, que las organizaciones persiguen fundamentalmente un fin y así, al crearse las Organizaciones Internacionales de la Aviación (Servicio Público), el fin primordial fue la creación de un sistema normativo jurídico internacional unifi-

11 Eduardo García Máynez, obra citada, pág. 52.

12 Tratado de Derecho Internacional Público, Manuel J. Sierra, 4a. edición, Librería Porrúa Hnos. y Cía., S. A. 1963, pág. 395.

cado, con el reconocimiento de su utilidad y funcionalidad por parte de los Países suscritores.

Vistos los antecedentes generales trataremos, en primer término, el primordial de los Convenios efectuados ya con una base sólida y como consecuencia del Tratado de Versalles (que dió fin a la primera Guerra Mundial en 1918), por haber tratado en uno de sus artículos el problema del transporte aéreo, o sea la llamada Convención de París (Convención Internacional de la Navegación Aérea), que se celebró y suscribió en la Ciudad de París, el 13 de octubre de 1919¹³ con la presencia de los Estados Unidos de América, Bélgica, Bolivia, Brasil, Imperio Británico, China, Cuba, Ecuador, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, Italia, Japón, Liberia, Nicaragua, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, Rumanía, El Estado Servio-Croata-Esloveno, Siam, Checoslovaquia y Uruguay; quedando abierta, desde esa fecha, a la firma de las demás naciones.

Esta Convención fijó las bases que deberían aplicarse a la actividad aérea internacional, no militar (transporte aéreo comercial), tomando en cuenta el progreso de la navegación aérea y que la fijación de reglas de aplicación universal es de interés general, además del deseo pacífico de un intercambio entre las naciones mediante las comunicaciones aéreas.

El citado instrumento, en su artículo 1o., consigna, que las altas partes contratantes en forma indubitable mantendrán su soberanía completa y exclusiva sobre el espacio atmosférico de encima de su territorio.

El artículo 2o. es una extensión del primero, al consignar el vuelo inofensivo de aeronaves sobre otros territorios en tiempo de paz, con la obligación de asegurar el paso a dichas aeronaves sin distinción de nacionalidad y respetando, naturalmente, las prohibiciones, restricciones y condiciones pactadas en el Convenio, y las impuestas por los Estados sobrevolados en uso de sus respectivas soberanías.

13 El Derecho de Volar, John C. Cooper, pág. 239, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1950.

En el artículo 3o., se establece que por razón de orden militar o intereses de la seguridad pública, un Estado contratante en tiempo de paz, sin distinción de nacionalidad incluyendo sus propias aeronaves privadas, tiene el derecho de impedir el sobrevuelo de ciertas zonas de su territorio o parte del mismo, efectuados por aeronaves procedentes de otro territorio, y que esta prohibición surtirá efecto bajo previa notificación a los otros Estados contratantes. Este artículo fue modificado por el protocolo¹⁴ del 15 de junio de 1929, llevando como apéndice lo siguiente: "Cada Estado contratante puede autorizar, a título excepcional y en interés de la seguridad pública, el vuelo de sus aeronaves nacionales por encima de dichas zonas". Cada Estado contratante se reserva, además, el derecho, en tiempo de paz, en circunstancias excepcionales, de restringir o de prohibir provisionalmente, y con efecto inmediato, el vuelo por encima de su territorio o de una parte de su territorio, sin distinción de nacionalidad a las aeronaves de todos los otros Estados". Estas medidas serán comunicadas a todos los Estados contratantes y a la C.I.N.A.

El artículo 5o., señala la nacionalidad de las aeronaves al consignar, que ningún Estado contratante permitirá, excepto con autorización especial y temporal, el vuelo sobre su territorio de una aeronave que no posea la nacionalidad de uno de los Estados contratantes; es modificado por Protocolo del 15 de junio de 1929, en el cual se establece que, cada Estado contratante tiene el derecho de concluir Convenciones particulares con Estados no contratantes, sin afectar los derechos de las partes contratantes del Convenio ni en contradicción de sus principios generales.

El artículo 6o., se refiere a que las aeronaves tendrán la nacionalidad del Estado en el cual hayan sido matriculadas para todos los efectos con motivo a su servicio¹⁵.

-
- 14 Se emplea el término "Protocolo", para designar un documento Diplomático en el cual, en forma menos solemne que la que se usa en los Tratados, se consignan soluciones de detalles sobre las que existe un previo acuerdo.—Der. Int. Púb., M. J. Sierra, pág. 396.
 - 15 Cada estado suscrito o adherido ostenta una letra inicial en las matrículas de sus aeronaves comerciales por disposición del Convenio, la cual

El artículo 14 obliga a llevar una licencia especial de aparatos de telegrafía sin hilos, expedida por el Estado cuya nacionalidad posee la aeronave, y que toda aeronave afectada a un transporte público y capaz de cargar, por lo menos diez personas deberá estar provista de aparatos de telegrafía sin hilos.

El artículo 15 de este Convenio, señala que las aeronaves que sobrevuelan un territorio de otro Estado contratante, deben sujetarse a los itinerarios previamente establecidos por el Estado sobrevolados y que, por razones de política general, está obligado a aterrizar cuando por medio de señales, reciba tal orden de conformidad con lo previsto en el anexo "D" del Convenio¹⁶; contiene otra disposición, al consignar que cada Estado contratante pueda subordinar, a su autorización previa, la explotación de Líneas Internacionales Regulares, con o sin escalas sobre su territorio, respecto a la explotación comercial de la actividad aérea civil; este artículo está relacionado con los artículos primero, segundo y tercero.

El artículo 16 le da derecho a los Estados contratantes para otorgar concesiones para la explotación de líneas aéreas comerciales dentro de los puntos de su territorio; les da derecho también a la protección de su Aviación Nacional, con reservas y restricciones en el transporte de personas y cosas.

En el artículo 19, se señalan los documentos que deben de llevar a bordo las aeronaves como requisito indispensable, y que son: certificado de navegabilidad, licencia de miembros de la tripulación, lista de pasajeros, libros de abordaje (Bitácoras de vuelo, de motores y de planeador, libros de hechos), manifiesto de carga en caso de llevarla, y licencia de radiocomunicación.

Con relación al chequeo por medio de visitas de inspección, el artículo 21 les concede el derecho a los Estados contratantes para verificar inspecciones a las aeronaves antes de despegar y después de aterrizar, para constatar que dichas aeronaves estén previstas de los documentos requeridos.

sirve de identificación de sus respectivas nacionalidades. A México le correspondió la letra X.

16 El anexo "D" del Convenio de París, trata sobre luces y señales así como reglas de circulación aérea.

El artículo 23 deja al Derecho Marítimo la regulación del salvamento en el caso de aeronaves caídas al mar, salvo pacto en contrario.

El artículo 25 regula la observancia de luces y señales de los aparatos nacionales o extranjeros que sobrevuelen un Estado contratante.

El artículo 26 contiene las prohibiciones expresas del transporte de determinados objetos, que pueden ser mercancías tales como: materiales de guerra, señalados como tales, en los Convenios Internacionales; como una excepción, se pueden transportar, previa autorización del Estado sobrevolado.

Los artículos del 30 al 33, rezan sobre la exclusión en el Convenio de las aeronaves de Estado, ya sean militares, de policía y correo; sin embargo, hay otras aeronaves de Estado a las que, según el Convenio, sí se les puede aplicar las disposiciones.

Las aeronaves militares que sean de paso o sólo sobrevuelen un territorio de Estado contratante, necesitan permiso especial de dicho Estado.

El artículo 34 del Convenio, tiene trascendental importancia en virtud de crear una Comisión Internacional de la Navegación Aérea; este organismo dentro del mismo Convenio, recibió el nombre de "Comisión Internacional de la Navegación Aérea" (C.I.N.A.) y era el encargado de la vigilancia para la aplicación del Convenio, por lo tanto, fue un Organismo permanente con sede en París; contaba con facultades legislativas, judiciales y administrativas, es decir, poderes para crear normas jurídicas, solucionar controversias y aplicar las disposiciones del Convenio; por otra parte, el Organismo se encontraba sujeto a la autoridad de la Liga de las Naciones; estaba compuesto de dos representantes de los Estados Unidos de América, dos de Francia, dos de Italia, dos de Japón, un representante por Gran Bretaña y un representante por cada uno de los otros Estados contratantes; este párrafo fue modificado por Protocolo del 15 de junio de 1929, que fue cambiado por el siguiente: "Cada Estado representado en la Comisión tendrá un voto".

La C.I.N.A. se reunía anualmente; la Asamblea era el Organismo Soberano constituido por los representantes de todos los

Estados contratantes; concurrían hasta dos representantes por cada Estado, con derecho a un solo voto. Las atribuciones del Organismo se podían desglosar de la siguiente manera: hacer enmiendas a las disposiciones de los anexos, a excepción del anexo "H" ¹⁷; recibir proposiciones de los Estados contratantes, ratificando los cambios adoptados; centralizar y comunicar a los Estados miembros informaciones relativas a la navegación aérea internacional, incluyendo las de orden radioeléctrico meteorológico y publicación de mapas; modificación a los anexos, cuando esa modificación fuese aprobada por las tres cuartas partes del total de los votos representados en la sesión, y los dos tercios del total posible de los votos que podrían ser emitidos, si todos los Estados miembros estuvieren representados; los gastos de la comisión, estarían a cargo de los Estados miembros mediante una cuota, establecida por la propia Comisión y aprobada por la Asamblea.

El artículo 36, contenía las disposiciones relativas a las Aduanas; este punto fue tratado con sutileza, en virtud de lo delicado del problema, y como es lógico, los Estados tienden a proteger su propia economía; la solución conveniente fueron los arreglos en los particulares, incluidos en el anexo H, por medio del cual, los Estados contratantes, pueden concertar bases, consignadas en Protocolos particulares, sujetas por principios del Convenio, y notificados a la Comisión de la Navegación Aérea para información de los demás Estados miembros.

El artículo 37, previene las controversias surgidas entre los Estados contratantes; el Convenio consigna dichas controversias a la Corte Permanente de Justicia Internacional, para que sean resuelto por ésta.

Al auxilio de la Convención Internacional de la Navegación Aérea (Convenio de París), se encuentran los llamados anexos, que son un complemento del Convenio y por lo cual consigna alguna de las obligaciones impuestas a los Estados; a saber:

17 El anexo H, trató sobre el problema de Aduanas, muy difícil de unificar, en virtud de que cada Estado trata de proteger su economía evitando las fugas de sus divisas.

1.—Anexo "A".—Se refiere a la clasificación de marcas y matrículas de las aeronaves.

2.—Anexo "B".—Consigna los certificados de aeronavegabilidad.

3.—Anexo "C".—Se relaciona con los libros de abordaje indispensables (Bitácoras de vuelo, de motores y de planeadores, libros de hechos).

5.—Anexo "E".—Relacionado con la tripulación de aeronaves, licencias debidamente autorizadas y en vigor.

6.—Anexo "F".—Relativo a mapas y referencias aeronáuticas (determinadas montañas, Islas, Faros, vías férreas, etc.).

7.—Anexo "G".—Se refiere a la centralización y distribución de las informaciones meteorológicas.

8.—Anexo "H".—Lo relacionado con las Aduanas.

En su labor jurídica la C.I.N.A., mejoró el Convenio con ciertos cambios que sirvieron para contrarrestar el descontento de algunos miembros inconformes con lo preceptuado en algunos artículos del Convenio (los llamados artículos discriminatorios); todavía antes de dejar de estar en vigor este instrumento en 1939, se hicieron algunos cambios.

Como otro auxiliar del convenio de París, en 1925 se formó a instancias del Gobierno Francés, una Conferencia Diplomática para constituir una Comisión de expertos jurídicos de Aviación (C.I.T.E.J.A.), con la finalidad de estudiar la responsabilidad del operador aeronáutico; esta Comisión quedó constituida en 1926, contando con la adhesión de 37 países y se denominó "Comité International Technique D' Experts Juridiques Aériens" (C.I.T.E.J.A.); se celebraron cuatro conferencias; la primera en la Ciudad de París en 1925; la segunda, en la Ciudad de Varsovia en 1929; esta Conferencia dio margen posteriormente a una Convención Regular, o sea, el llamado "Convenio de Varsovia", y al cual México está adherido desde 1933; la tercera Conferencia se efectuó en la Ciudad de Roma en 1933, y la cuarta y última Conferencia del C.I.T.E.J.A., se realizó en Bruselas en 1938.

México se adhirió a este Convenio (Convenio de París), como lo hicieron otras tantas naciones. Los estudios del C.E.I. T.E.J.A., siguen siendo fuente del Derecho Positivo del Derecho Aéreo, ya que este Comité fue incorporado como el Comité legal de la O.A.C.I., órgano de vigilancia del Convenio de Chicago de 1944 que es el que actualmente está en vigor.

EL CONVENIO IBEROAMERICANO DE LA NAVEGACION AEREA

El Convenio de París de 1919, como primer ensayo de legislación aérea en su aspecto de transportación comercial, fue base para otras Convenciones similares.

Una de ellas fue el Convenio Iberoamericano de la Navegación Aérea, que se formó por circunstancias especiales; en primer término, por el resentimiento de España; por la discriminación de que había sido objeto en la Convención de París; por no haber sido invitada a tomar parte del citado tratado. Esta actitud quizá se debió a que las potencias vencedoras de la Primera Guerra Mundial, y principales miembros de la Convención, no vieron con buenos ojos el hecho de que España permanencia neutral en el gran conflicto armado.

Ante esta situación, España encontró eco en los países Iberoamericanos, los que por una parte, no habían sido invitados, y por otra, estaban descontentos por la inclusión en el Convenio de París de los llamados artículos discriminatorios, los que afectaban considerablemente sus derechos. En consecuencia, España trató de formar una organización competidora del Convenio de París, y de esta manera a su invitación, logró la asistencia de los Países Latinoamericanos, así como la de Portugal.

El Convenio Iberoamericano de Navegación Aérea se suscribió el primero de noviembre de 1926, en la Ciudad de Madrid. Esta nueva organización en realidad no trascendió en el mundo jurídico de la Aviación Civil, en virtud de que sólo fue una medida de España para atraer a los países latinoamericanos, con el fin de contrarrestarle fuerza al Convenio de París, y más aún, con el hecho de que haya incluido la totalidad del articulado del

Convenio de París, con algunas excepciones como los artículos discriminatorios; tampoco fue ratificado por los Estados signatarios; por lo consiguiente, nunca entró en vigor, motivo por el cual podemos considerarlo solamente como un intento de legislación aérea. Sin embargo, se le toma alguna importancia en atención a que modificaba los llamados artículos discriminatorios de la Convención de París, sosteniendo en su lugar la igualdad de los derechos de todos los Estados contratantes, y también al hecho de que lograra la suscripción de los Estados Iberoamericanos, aunque éstos posteriormente no lo hayan ratificado con excepción de algunos de ellos entre los cuales se contó México.¹⁸

Esta Convención también creó un órgano de vigilancia, igual al CINA del Convenio de París, ya que en su artículo 34 se establece la creación de la Comisión Iberoamericana de la Navegación Aérea C.I.A.N.A., la primera reunión de este Organismo no se llevó a efecto, en vista de que la Convocatoria del Gobierno Español, se estipulaba que en cuanto los Estados signatarios le hubieran notificado su ratificación al Convenio, se verificaría la primera reunión; solamente cinco Estados de 23 suscriptores al Convenio de Madrid ratificaron el mismo, y por tal motivo, no se llevó a efecto la primera reunión del CIANA, ni tampoco entró en vigor el Convenio, por no haber sido ratificado.

Los anexos del Convenio de París también fueron adaptados por el Convenio Iberoamericano de la Navegación Aérea, con excepción de los tres últimos (F. G. y H.).

EL CONVENIO PANAMERICANO DE LA AVIACION CIVIL

Un Organismo Internacional, que agrupaba a los Estados Americanos llamado "Unión Panamericana", convertido actualmente en la "Organización de Estados Americanos" (OEA), dio margen a la celebración de esta nueva Conferencia sobre la navegación aérea comercial; se dio a conocer con el nombre de "Convenio Panamericano de Aviación Comercial", y fue suscri-

18 Convenio Iberoamericano de Navegación Aérea, concertado entre México y varias naciones.—Decreto publicado en el Diario Oficial del 14 de abril de 1928, Tomo XLVII No. 23.

to por la totalidad de los Estados Americanos, incluyendo los Estados Unidos de Norteamérica.

El Convenio Panamericano de la Aviación Civil.

En febrero de 1928 fue firmado este Convenio en la Ciudad de La Habana, Cuba, contraponiéndose al Convenio Iberoamericano, a instancia de los Estados Unidos, que no quiso dejarse ganar la carrera por España en el control de los Estados Latinoamericanos.¹⁹

Esta Convención, lo mismo que el Convenio Iberoamericano se inspiró y plasmó las normas contenidas en el Convenio de París, pero omitió la inclusión de los anexos de las otras Convenciones indispensables, según nuestra opinión, en atención a que eran modificables en cualquier momento, y por consiguiente, poderosos auxiliares en los problemas técnicos tan necesarios en una actividad cambiante como es la Aviación; tampoco crea un órgano de vigilancia en la aplicación de su articulado como el CINA del tratado de París y la CIANA del de Madrid; se dejó exclusivamente esta función de vigilancia a la "Unión Panamericana".

Los principales puntos discutidos en el Convenio Panamericano de la Aviación Civil son los siguientes:

a).—Tomar medidas internacionales relativas a la difusión de noticias meteorológicas.

b).—Publicación de mapas aeronáuticos de carácter único para el mejor funcionamiento de la navegación aérea internacional.

c).—Igualmente la integración de un sistema de carácter único, por el sistema de señales de la navegación aérea internacional.

d).—El empleo de radiotelegrafía en el sistema aéreo.

19 Convención sobre Aviación Comercial, celebrada entre México y varias naciones (Convenio Panamericano), publicado en el Diario Oficial del 3 de junio de 1929, Tomo LIV No. 28, celebrada el 15 de febrero de 1928. Plenipotenciario por México Sr. Julio García.—Presidente de la República, Lic. Emilio Portes Gil.

f).—Asegurar la uniformidad de las prescripciones legales relativas al tráfico aéreo, colaborando con la Unión Panamericana.

g).—Se previó para controversias, exclusivamente, el Arbitraje.

h).—Se previó que los Estados contratantes tendrían derecho de concluir convenciones o acuerdos especiales con uno o más Estados sobre navegación aérea internacional, siempre que tales instrumentos no afecten los derechos adquiridos y obligaciones impuestas en este Convenio.

i).—Se estableció disposición expresa sobre la situación jurídica del Comandante de Aeronave,²⁰ y la responsabilidad de daños a terceros.

20 El Comandante de aeronave, según Tratado, fue considerado como empleado de confianza. En México, País suscriptor de tal instrumento, se gestó un movimiento sindical de Pilotos y Aviadores en 1936 cuando estaban en plena vigencia las disposiciones de la Convención Panamericana, la que establecía en su artículo 25, que mientras los Estados contratantes no legislaran sobre el estatuto jurídico del Comandante de aeronave, éste tendría derechos y obligaciones análogas a las de un capitán de barco mercante, por lo tanto esta disposición encuadraba con lo dispuesto en nuestro artículo 4o. segundo párrafo de la Ley Federal del Trabajo, asimilando a los Pilotos Aviadores como empleados de confianza. El Departamento de Trabajo y Previsión Social erróneamente registró en ese año y por medio de su Dirección de Asociaciones Profesionales el citado ente, con el nombre de "Liga de Pilotos de Transportes de Líneas Aéreas Nacionales"; la empresa afectada con tal disposición fue la Cía. Mexicana de Aviación, S. A., que interpuso Amparo en contra de tal registro. La Suprema Corte de la Nación resolvió favoreciendo a la empresa quejosa, con base en los Tratados Internacionales suscritos y ratificados por México y consignados en el Artículo 133 de la Constitución Política de la Nación; por lo tanto, los comandantes de aeronaves siguieron siendo considerados como empleados de confianza, sin poder formar parte de alguna agrupación sindical de trabajadores.

Fue hasta el año de 1947, cuando se denunció el Convenio Panamericano de la Aviación Civil, y por lo tanto, dejó de estar en vigor cuando de nuevo se empezó a especular sobre el movimiento sindical de Pilotos Aviadores. Hoy en día funcionan legalmente la Asociación Sindical de Pilotos Aviadores (ASPA), Agrupación Sindical que se ha caracterizado por ser uno de los Sindicatos de México, que en un tiempo rela-

CONVENIO DE VARSOVIA

Este Convenio, reviste una característica de gran importancia para la transportación aérea internacional comercial. Los otros organismos de navegación aérea internacional, solamente habían incursionado en el terreno del Derecho Público, al establecer las normas de respeto mutuo entre los Estados.

El Convenio de Varsovia viene a establecer formas y procedimientos sobre el tráfico aéreo, concernientes a la responsabilidad contractual del transportador; por lo consiguiente, se le puede considerar como Convenio de Derecho Aéreo Privado.

El Convenio se conoce con el nombre de: "Convenio de Varsovia" fue firmado en la Ciudad de Varsovia, Capital de Polonia el 12 de octubre de 1929. Es una de las Convenciones multilaterales más extendidas que afecta a millones de pasajeros actualmente, y disposiciones más salientes son los que se refieren a los daños y a la muerte sufrida por los pasajeros en el transporte aéreo internacional. Consta de 41 Artículos; fue ampliada por ser necesaria y lógica, debido a la constante evolución y desarrollo de la actividad aviatoria, tanto en el campo jurídico como en el económico; esta ampliación se llevó a efecto mediante un Protocolo suscrito en la Ciudad de La Haya, el 28 de septiembre de 1955, constando de 27 artículos.

La transportación aérea como servicio público, se dedica en primer lugar, a la transportación de personas (pasajeros); seguidamente de cosas (express y carga), y consecuentemente, a la transportación de correo. En resumen, la responsabilidad de la operadora es de tipo contractual o extracontractual, basada en la culpa o riesgo creado; por lo tanto, las obligaciones del transportista se pueden establecer en la siguiente manera:

a).—Expedición y entrega del boleto o billete (contrato de transporte para personas), y un talón como comprobante de su

tivamente corto ha obtenido conquistas superiores a otros, al grado que las empresas aéreas han aducido incosteabilidad por los, según ellas, onerosas prestaciones y salarios consignadas en el Contrato Colectivo de Trabajo de esta Unión.

equipaje, que la transportadora se obliga a acarrear sin cargo extra y con un límite de kilos.

b).—Expedición y entrega del conocimiento de embarque aéreo (Airway Bill), que es el contrato para la transportación de cosas (Express y carga).

El Convenio entró en vigor cuando fue ratificado por los primeros cinco Estados contratantes; posteriormente, se adhirieron por notificación expresa del Gobierno Polaco los demás Estados firmantes, por lo que fue ratificado en su totalidad.

Este convenio es susceptible de modificarse por solicitud de los Estados miembros a Conferencias Internacionales cada dos años, con el objeto de buscar el mejoramiento a las necesidades del transporte aéreo.

La responsabilidad contractual del transportista, consiste en la falta de ejecución del convenio. Cuando se prueba la existencia del contrato, la carga de la prueba corresponde al deudor (Transportista).

La responsabilidad extracontractual proveniente de un acto ilícito o delictivo, la prueba de la falta o culpa es a cargo del acreedor el daño se debe a la culpa de otro, y éste debe ser reparado.

La responsabilidad objetiva obliga al deudor de todo hecho dañoso, culpable o no, a reparar el daño; es la llamada responsabilidad por riesgo.²¹

La Convención en examen establece de una manera imperativa la responsabilidad contractual con base en la culpa, la carga de la prueba se le imputa al transportador, al que se le atribuye la presunción de la culpa.

El Convenio estableció un límite en la responsabilidad contractual; en el transporte de personas era de 125,000 francos Oro, una equivalencia en moneda mexicana de \$ 75,000.00; el límite de responsabilidad en la transportación de carga consistió

21 Nuestro Código Civil del Distrito y Territorios Federales en vigor, consigna la responsabilidad objetiva en su art. 1913.

en 250 Francos Oro por Kilogramo transportado, salvo declaración especial del remitente mediante un pago adicional (pago de seguro o cargo de valuación).

Respecto a la responsabilidad por objetos al cuidado de los pasajeros (bultos de mano), se limitó a la cantidad de 500 Francos por cada pasajero.

Al finalizar la segunda Guerra Mundial, el Convenio de Varsovia ya no llenaba las necesidades adecuadas a la época, en virtud de haber cambiado, entre otras cosas, el Estatus Jurídico de algunos Países, y en general las condiciones económicas y políticas de los Estados contratantes, y por esta razón, la responsabilidad contractual debía ser analizada nuevamente, claro está que con las bases del instrumento original que han seguido firmes a pesar de estos cambios. Por otra parte, el desarrollo de la técnica aviatoria daba lugar a que la responsabilidad contractual podía ser aumentada, dado que el riesgo del transporte aéreo iba de más a menos.

Esta situación dió lugar a la formación de un Protocolo suscrito en La Haya, (comentado anteriormente) el 28 de septiembre de 1955, entrando en vigor el primero de agosto de 1963 y contando con 39 rectificaciones.

La Convención de Varsovia también fue objeto de estudios a instancias de los Estados contratantes, estudios que fueron realizados por otros organismos; en primer término, por el Comité Internacional D' Experts Juridiques Aériens (CITEJA), y cuando este organismo desapareció en 1947, el Comité Jurídico de la OACI prosiguió el análisis.

Estos estudios dieron a luz varios proyectos, y en 1952 el Comité Jurídico de la OACI, en substitución del Convenio de Varsovia, presentó un proyecto de la revisión del Convenio en el que se acordó algunas modificaciones de varias reglas, con relación al transporte aéreo internacional, fin que se logró por medio de un Protocolo.

Entre los problemas discutidos y modificados se encontraron los siguientes:

a).—Simplificación de billetes de pasaje, talones de equipaje y cartas de porte aéreo.

b).—Que estos documentos contengan datos indubitables sobre su internacionalidad.

c).—Se establece la responsabilidad de expedidor (Agencias de Viajes y Carga, sujetas a comisión), en relación con los daños sufridos por el operador, que sean consecuencia de sus declaraciones, irregularidades, datos inexactos o incompletos en la carta de porte aéreo.

d).—Aumento en los límites de responsabilidad, debido a la seguridad cada vez mayor del transporte aéreo, por motivo de mejor técnica en la navegación, construcción de aeronaves y mejor preparación de las tripulaciones.

e).—Disposiciones respecto a riesgos en el transporte de mercancía especiales (perecederas), tales como animales vivos o mercancías que sufran deterioro natural durante el transporte, ejemplo: Vacunas, medicamentos, comestibles, etc.

f).—Modificación de algunas disposiciones con relación al campo de aplicación del Convenio, como modificar las cláusulas finales referentes a su firma, ratificación, adhesión de otros Estados y denuncia del Protocolo.

EL CONVENIO DE GUADALAJARA COMO COMPLEMENTO DEL CONVENIO DE VARSOVIA.²²

El Comité jurídico de la O.A.C.I. (Organismo creado por el Convenio de Chicago de 1944), con sede en Montreal, elaboró otros proyectos de modificación al Convenio de Varsovia, motivado por la constante evolución de la transportación aérea que hicieron surgir múltiples y varios problemas técnicos y jurídicos, que no se habían tratado en otras Conferencias y obviamente el proceso doctrinal tenía que ir a la par con el progreso

22 Este Convenio, redactado en Montreal, Canadá, por acuerdo expreso se celebró en la Ciudad Mexicana de Guadalajara, Estado de Jalisco en 1962.

aviatorio; es conveniente que señalemos que las personas especializadas en esta rama, procedían, ya con mejor técnica y sobre todo con bases firmes para simplificar esa complejidad.

El Convenio de Guadalajara, es una consecuencia de esos proyectos, y se redactó en la Ciudad de Montreal Canadá en 1960, en donde se acordó que la reunión tendría verificativo en la Ciudad de Guadalajara, México, en el mes de septiembre de 1962.

Esta Conferencia Internacional se encargó de elaborar el Convenio complementario del Convenio de Varsovia, con la firma de los Estados suscriptores, y que unificaba ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional, por ejemplo: Los servicios prestados por otros transportistas que no fueran precisamente los obligados contractualmente.²³

-
- 23 Muchas veces, líneas aéreas en un momento dado, no pueden obtener las aeronaves indispensables para su operación normal, por lo que se ven obligadas a celebrar contratos de fletamiento o consorcio, o bien de intercambio de aparatos con otras empresas ajenas a la obligada contractualmente por medio de concesión o Convenio. En México, cuando de improviso el Gobierno Mexicano autorizó por medio de permisos administrativos, para que algunas empresas aéreas extranjeras extendieran sus vuelos internacionales a territorio Mexicano, con la autorización del equipo a reacción "Jet", se presentó una crisis en la Aviación Internacional Mexicana, ya que nuestras empresas que prestaban esta clase de servicio no disponían de tales aparatos, con excepción de la Cía. Mexicana de Aviación, S. A. que ya había adquirido esta clase de Aeronave en Inglaterra, o sea el "Comet". Ante esta circunstancia, Mexicana de Aviación, fletó a Guest Aerovías México, S. A. la que prestaba servicio internacional exclusivamente: los mencionados aparatos a reacción, a un precio exorbitantes que motivó que a la postre esta empresa (Guest) sucumbiera y fuera absorbida por Aeronaves de México, S. A.

Ejemplo de ello era que la Cía. Mexicana de Aviación, S. A. le alquilaba a Guest Aerovías México, S. A. el equipo a reacción a mil Dólares la hora volando o no; tomando en consideración que el vuelo de México, Miami, Bermuda, Lisboa, Madrid, París y regreso se realizaba en un término de 36 horas, la empresa Guest pagaba 36 mil Dólares tres veces por semana, que era la frecuencia con que operaba, Guest no pudo solventar esta situación y al no cumplir con lo pactado, por carecer de fondos, cedió en pago aeronaves de pistón DC6, que además ya no le eran útiles en el servicio Internacional, y la Mexicana sí los utilizaba en sus vuelos domésticos.

El Convenio de Guadalajara consta de 18 artículos, y analizados en sus partes principales encontramos lo siguiente:

a).—Define al transportista contractual, como la persona que se obliga por medio de un contrato de transporte, y de acuerdo con el Convenio de Varsovia, con otra parte (pasajero), con el expeditor o la persona que actúe en nombre de uno y otro.

Transportista de hecho, como una persona distinta al operador contractual que autorizado por éste, realiza todo o parte del servicio sin ser un transportista sucesivo en relación con el Convenio de Varsovia.

b).—Se establece el sometimiento del transportista, de hecho, a las reglas del convenio de Varsovia, al igual que el transportista contractual cuando se rija por dicho Convenio.

c).—Se establecen las acciones y omisiones del transportador contractual, es decir, al usuario no le interesa quién realice tales acciones u omisiones porque siempre están a cubierto por el contrato, aunque sea otro (transportista de hecho) el que efectúe el servicio.

d).—Disposiciones relativas a la firma, ratificación y denuncia del propio Convenio. Este entró en vigor en virtud de haber sido ratificado por cinco Estados signatarios, y cuya ratificación se hizo ante el Gobierno Mexicano cuando transcurrieron los 90 días subsiguientes a la fecha de depósito del quinto documento de ratificación.

CONVENIO SOBRE AVIACION CIVIL INTERNACIONAL (Convenio de Chicago de 1944).

El Convenio de Chicago,²⁴ así se dio a conocer el Convenio sobre Aviación Civil Internacional, como consecuencia de la Conferencia Internacional sobre problemas jurídicos de la

24 Convenio sobre Aviación Internacional, publicado en el Diario Oficial del 12 de septiembre de 1946, Tomo CLVIII No. 10 Presidente de la Rep. Manuel Avila Camacho.—Delegado Coronel Pedro A. Chapa.

Aviación, suscrita en la Ciudad de Chicago, U. S. A., el 7 de diciembre de 1944.

Cercano el fin de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), Inglaterra y Estados Unidos, potencias que se perfilaban como vencedoras (además de Rusia), se disputaron la sede de una nueva Conferencia Internacional sobre problemas jurídicos aviatorios. Los Estados Unidos, nación económicamente superior a Inglaterra y a otros Países triunfantes, pero en situación precaria por haber sido devastados por la guerra. El país en cuestión, logró la reunión de los Estados contratantes de anteriores convenios internacionales, y aún de aquéllos que no habían permanecido a este tipo de organizaciones, para una Conferencia sobre Derecho Aeronáutico Internacional, tomando en cuenta que necesidades y problemas no previstos anteriormente, habían hecho su aparición y requerían con urgencia de una reglamentación adecuada a tales problemas y necesidades.

Con esta segunda Guerra Mundial, como ha quedado expresado con anterioridad, la Aviación logró un avance muy importante en su técnica, y por ende el transporte aéreo internacional precisó de reglas afines a esa evolución.

Las Convenciones que precedieron a esta Convención, fueron antecedentes con bases sólidas en la reglamentación aérea internacional, pero los nuevos problemas jurídicos y técnicos recalaban ser considerados en otro Convenio.

El siete de diciembre de 1944, la Conferencia de Chicago provocó el nacimiento de un Convenio provisional de la Aviación Civil Internacional, y éste, a su vez, creó también un órgano de vigilancia provisional con sede en Montreal.

Los países asistentes a la Conferencia fueron: Afganistán, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Etiopía, Francia, Grecia, Haití, Honduras, Islandia, India, Líbano, Liberia, Luxemburgo, México, Holanda, Nueva Zelanda, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas, Polonia, Portugal, España, Suecia, Suiza, Siria, Turquía, Unión Sudafricana, Reino Unido, Estados Unidos, Uruguay, Venezuela, Yugoestavia y Dinamarca.

El seis de junio de 1945, se había adherido al acuerdo internacional un total de 26 Estados, por lo que la Organización Provisional de la Aviación, por mediación del Gobierno Canadiense inició los arreglos para la primera reunión del Consejo Interino de la Organización Provisional de Aviación Civil Internacional.

Los problemas fundamentales de la Conferencia fueron:

a).—Los derechos comerciales en el Transporte Aéreo Internacional.

b).—Establecimiento de un organismo internacional, dotado de facultades para mantener el desarrollo uniforme de la aeronavegación y del Transporte Aéreo Internacional.

c).—La adaptación de las normas jurídicas que se encargan de regular la aeronavegación internacional a los cambios trascendentales acontecidos a la Aeronavegación Mundial.

Desaparecido el Convenio Provisional, y por lo tanto, el Organismo Provisional de vigilancia, los cuales tuvieron una vigencia de 20 meses, quedó en definitiva el Convenio de Chicago, compuesto de 22 capítulos con 96 Artículos divididos en cuatro secciones a saber:

1a.—Relativa a la navegación aérea; estudia los principios generales, aplicación del Convenio, nacionalidad de los aeronaves medidas para facilitar la navegación aérea, normas y métodos recomendados.

2a.—Organización de Aviación Civil Internacional, referida a su organización, la Asamblea, el Consejo, la Comisión de Aeronavegación el personal y las finanzas.

3a.—Transporte Aéreo Internacional, con relación a los aeropuertos y otras instalaciones (Infraestructura), Organizaciones de explotación en común y consorcio de servicio.

4a.—Disposiciones finales, referentes a otros Convenios y acuerdos Aeronáuticos, controversias e incumplimiento, guerra, anexos, ratificaciones, adhesiones, enmienda, denuncias y definiciones.

Los principales puntos del Convenio de Chicago se mencionan a continuación:

a).—Los artículos primero y segundo, refrendan el reconocimiento ya unánimemente aceptado en anteriores tratados con relación a la soberanía de cada Estado contratante en sus respectivos territorios, al igual que sus extensiones terrestres y aguas jurisdiccionales.

b).—En el artículo tercero, se delimita lo que es una aeronave civil y una aeronave de estado (Militares, de Aduanas, o de policía), con la prohibición a esta última de sobrevolar o aterrizar en territorio de otro Estado contratante, sin su previa autorización.

c).—El artículo 5o., se refiere al derecho de vuelo de servicios no regulares, con franquicia de poder ejercitar este derecho sin permiso previo del Estado sobrevolado. Este artículo es una innovación importante en este Convenio, ya que el servicio no regular no había sido objeto de estudio en ninguna de las Conferencias y Convenios pactados anteriormente, ni aún en el Convenio de Varsovia de 1929 que unificó ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional; por lo tanto, no había antecedentes hasta el presente instrumento, que sí se reglamentó por ser de E.U.A. País en donde más se destacó esta clase de servicios.

d).—El artículo 6o., trata lo relativo a los servicios aéreos regulares internacionales: "No podrá explotarse ningún servicio aéreo internacional regular sobre el territorio de un Estado contratante o hacia el interior de éste, sino es mediante permiso u otra autorización de dicho Estado, y de conformidad con las condiciones de dicho servicio o autorización.

e).—En el artículo 7o. se prevé lo relacionado al cabotaje o servicio comercial de transporte aéreo, prestado por una empresa extranjera entre dos o más puntos de un Estado.

f).—En el artículo 9o. y siguientes, se consignan las limitaciones y reglamentaciones a la Navegación Aérea en zonas prohibidas, en las que cada Estado contratante puede limitar o prohibir a aeronaves de otros Estados el sobrevuelo de ciertas zonas

de su territorio, sin discriminación entre las aeronaves de cuyo territorio se trate, que se dedique a servicios aéreos internacionales regulares, y las aeronaves de otros Estados suscriptores que se dediquen a servicios idénticos, esto es, previa comunicación de la designación y descripción de dichas zonas a los Estados firmantes y al Organismo Internacional.

Se consigna también la Nacionalidad de las Aeronaves. Estas tendrán las del Estado en donde estén matriculadas, sin poder hacerlo en más de un Estado; asimismo, se consigna el compromiso de los Estados contratantes para facilitar y simplificar las formalidades y adoptar los procedimientos que recomiende la Organización Internacional, hasta donde sea posible con lo relacionado a las Aduanas, Migración, Comunicaciones, Medidas de Seguridad, etc.

g).—El Capítulo Quinto del Convenio se relaciona con las formalidades de los documentos de abordaje, como los Certificados de Aeronavegabilidad, Licencia de Personal Aeronáutico y Equipos de Radios.

h).—El Artículo 35 impone la prohibición del transporte de municiones y pertrechos de guerra.

i).—El Capítulo Sexto del Convenio, por medio de su artículo 37, adopta las Normas y Procedimientos Internacionales, con el compromiso de los Estados signatarios de colaborar para lograr el mayor grado de uniformidad posible en sus Reglamentos, Normas, Procedimiento y Organización, relativos a las aeronaves, personales, rutas aéreas e infraestructuras, en todas las cuestiones en que tal uniformidad facilite y mejore la navegación aérea.

Una gran importancia revisten los acuerdos de tránsito y transporte que se celebraron y discutieron en el Convenio de Chicago, y que dieron lugar a las llamadas "Libertades del Aire".

El contenido de estas libertades se refieren a lo siguiente:

1a.—El privilegio de volar sobre el territorio de otro Estado.

2a.—El privilegio de aterrizar para fines no comerciales en el territorio de otro Estado.

3a.—El privilegio de desembarcar pasajeros, correo y carga destinados al territorio del Estado cuya nacionalidad posee la aeronave.

4a.—El privilegio de tomar pasajeros, correo y carga, destinados al territorio de cualquier otro Estado participante.

5a.—El privilegio de desembarcar pasajeros, correo y cargas, procedentes de cualquiera de dichos territorios.

Estas libertades del aire, fue una consecuencia de instrumentos diplomáticos como en "Transit Agreement", que agrupó la primera y segunda libertades del aire, con su derecho de tránsito y escala técnica dentro de los territorios contratantes. Y el "Transport Agreement", que agrupó las tres libertades restantes, comprendiendo el derecho de instituir libremente líneas aéreas internacionales y de transportar fuera del país pasajeros, carga y correo, asimismo, desplazarlos de otros territorios al propio territorio de un determinado Estado contratante.

Resumiendo: La Convención de Chicago en su Artículo 80, denunció la Convención de París de 1919, y por lo tanto, la CINA fue disuelta, tomando su lugar la O.A.C.I. creada por el Artículo 43 del Convenio, y que tiene una importancia muy relevante, en virtud de que ese órgano de vigilancia, con amplios poderes para legislar, administrar y resolver controversias para la aplicación del Convenio y sus Anexos (que son quince), los que se consideran apéndices de carácter técnico aplicados a la Aviación Civil, y que la O.A.C.I. se encarga de estarlos actualizando por medio de estudios continuos, de acuerdo con los progresos acelerados de la Aviación Civil. En consecuencia, actualmente el Convenio de Chicago y su órgano O.A.C.I. han establecido la nueva legislación positiva sobre el transporte aéreo Internacional, tomando en cuenta que este Convenio ha sido suscrito y ratificado por casi la totalidad de los países del mundo. Los tratados de París y el de La Habana de 1928, son organizaciones que han dejado de estar vigentes por haber sido denunciadas por sus Estados suscritores.

Ambrosini, comentando el Convenio de Chicago, nos dice al respecto: "Esto es generalmente conocido por los suscritores y justamente Ferreira, al hablar de una reciente Conferencia, de la Libertad y Soberanía del Aire, se expresa así:

Nadie ignora que antes de Chicago, estas dos concepciones se encontraban más por razones políticas y de seguridad de las naciones, que por conceptos de libertad en los derechos comerciales.

El triunfo del principio de la Soberanía en todas las legislaciones nacionales e internacionales, no obstante las oscilaciones de la doctrina en la búsqueda de su fundamento teórico, no obstante los ataques antiguos o modernos de técnicos y prácticos es, a mi modo de ver, el ejemplo más típico de mi influencia de las ideas políticas en esta materia. Hasta aquellos Estados a la conquista de vías aéreas mundiales, no abandonan el principio de Soberanía, siendo así: "Libertad de Comercio Aéreo bajo el signo de Soberanía".²⁵

INCISO B.—REGULACION JURIDICA ESTATAL.

Creadas las fuentes del Derecho de la Aviación en el terreno Internacional, y habiendo quedado consolidada la Nueva Legislación Aérea Internacional en el Convenio de Chicago de 1944 como un Sistema Técnico Jurídico, es decir, el Derecho de la Aviación Internacional como un complejo de principios y normas que regulan la actividad aviatoria como transporte público, en sus aspectos de Derecho Público y Derecho Privado Nacional e Internacional.

Haremos mención de algunas leyes estatales de regulación aérea de transporte como servicio público aéreo, que surgieron como consecuencia y a la par de la aparición de las Fuentes del Derecho de la Aviación Internacional, a partir del Convenio de París de 1919.

La 'Air Navigation Act', Inglesa de 1920; el Decreto del

25. Instituciones de Derecho de la Aviación, pág. 9, 1ra. edic., Edit. Daplana, Buenos Aires 1949.

“Consejo Federal Suizo sobre la circulación aérea”, de 1920; la “Luftverkehrsgesetz”, Alemana de 1922; el D. L. Italiano No. 2207, del 20 de agosto de 1923, sobre la navegación aérea, completado por el importante reglamento del 11 de enero de 1925 No. 356; la “Loirelative a la Navegación Ariebe”, Francesa de 1924; la “Air Commerce Act” y la “Air Commerce Regulations” de los Estados Unidos de Norteamérica de 1926; la legislación Argentina se inicia con el decreto del 4 de septiembre de 1925 y su reglamentación del 30 de julio de 1926. Todas las legislaciones estatales han sido reformadas de acuerdo con la dinámica de las legislaciones internacionales, y a continuación nombraremos algunas de ellas:

Bélgica.—Ley del 27 de junio de 1937, que reforma la Ley de 1919 y regula a la Navegación Aérea de la siguiente manera:

Artículo 2o.—La Navegación de Aeronaves Nacionales sobre el territorio del Reino será libre, con excepción de las restricciones impuestas por la presente Ley, o las que se impongan por Derecho Real. Para la aplicación de esta Ley, el territorio del Reino incluye las aguas territoriales adyacentes al mismo”.

Artículo 3o.—La Navegación de aeronaves extranjeras sobre el territorio del Reino, estará sujeta a la autorización del ministerio encargado de la administración de la Aviación.

Esta autorización no será requerida por la navegación de las aeronaves registradas en los Países con los que se hayan suscrito Tratados recíprocos sobre la materia.

Inglaterra.—En este País se encuentran en vigor dos Códigos sobre la Aviación Civil: el Acta de Aviación Civil de 1949 y el Acta de Corporaciones Aéreas de 1953, reformada en 1959, siguiendo los principios de la Convención de Varsovia de 1929; y el Convenio de Chicago de 1944; la primera de las nombradas en su parte segunda, apartado 13, previene lo relacionado a las licencias para el transporte aéreo y vuelos comerciales, y que no podrá realizarse servicio aéreo regular, llevando carga y pasajeros por retribución o cuota, si no es mediante licencia concedida a favor de quien la preste por la autoridad encargada de expedirla.

Francia.—Se encuentra en vigor el Código de Aviación Civil y Comercial del 30 de noviembre de 1955.

En su Artículo 113, define a la transportación Aérea así: “Transportación Aérea significa la transportación en Aeronáutica de un punto a otro, de pasajeros, carga o correo”.

Artículo 127.—“Nadie puede contratar transporte aéreo sobre bases comerciales y mediante retribución, salvo que haya sido autorizado para ello por el Ministro a cargo de la Aviación Civil y Comercial”. Este Código se rige por las disposiciones derivadas del Convenio de Chicago de 1944, por haber sido Francia uno de los países suscritores de ese Convenio.

Japón.—La legislación japonesa sobre el transporte aéreo civil, consigna en su Ley No. 231 del 15 de julio de 1952, corregida sucesivamente por la Ley No. 66 de 1953, por la Ley No. 60 de 1954 y por la Ley No. 63 del 15 de abril de 1958, que está en vigor actualmente y estipula:

Artículo 100.—“1.—Cualquier persona que pretenda proporcionar un transporte aéreo regular, debe obtener un permiso por cada ruta que pretenda servir, del Ministerio de Transportes.

2.—Cualquier persona que pretenda obtener dicha licencia deberá someter al Ministro de Transportes una solicitud, describiendo su programa de operaciones, el aparato y su mantenimiento, estimación de ingresos y gastos del negocio, fecha en que pretende efectuar sus vuelos regulares, y los demás datos que exija el reglamento del Ministerio de Transportes.

3.—El Ministerio de Transportes puede pedir al solicitante que exhibe una copia de su registro comercial, y de cualquier otro documento innecesario, además de los indicados en el párrafo precedente”.

Artículo 121.—“Cualquier persona que pretenda prestar un servicio de transporte aéreo regular, deberá obtener licencia del Ministerio de Transporte”.

Brasil.—El Código Brasileño del Aire, promulgado el 8 de junio de 1938 y posteriormente modificado en 1947, establece:

Artículo 36.—“Las Líneas Aéreas regulares, aterricen o no en territorio brasileño, deberán obtener permiso del Gobierno del Brasil a la entrada de su territorio”.

Artículo 48.—“La transportación aérea entre puntos comprendidos dentro del territorio Nacional, quedará reservada para las aeronaves brasileñas; excepcionalmente, el Gobierno podrá permitir a aeronaves extranjeras el transporte de correo, así como el de pasajeros entre puntos del territorio, que carezcan de un adecuado servicio aéreo y únicamente mientras puedan proporcionarlo”.

Artículo 68.—“El transporte será considerado doméstico y sujeto a este Código si, de conformidad con los términos estipulados por las partes del lugar de la partida y destino, están localizados en territorio nacional, sino que éstos sean modificados por conexión o cambio de aparatos”.

Artículo 69.—“Varios recorridos realizados sucesivamente por varios transportadores, serán considerados como una operación si las partes consienten en ello”.²⁶

En México, tenemos antecedentes a la actual Ley, que es el Código de Vías Generales de Comunicaciones, que encierra todos los medios de comunicación con que dispone nuestro País, y en el cual la reglamentación del transporte aéreo, como servicio público tiene un capítulo aparte.²⁷

Como antecedente inmediato de la actual Ley de Vías Generales de Comunicación, tenemos:

a).—La Ley de Aeronáutica Civil del 30 de junio de 1930, con un carácter autónomo por ser su objetivo principal reunir en un solo ordenamiento, todas las normas referentes al Derecho de la Aviación Civil.

b).—La Ley de Vías de Comunicación y medios de Transporte del 29 de agosto de 1931; se significó esta Ley por la inclusión en un solo ordenamiento legal, las disposiciones relativas a las vías generales de comunicación y medios de transporte.

26 Tesis Profesional: “Los Servicios Públicos de Transporte Aéreo no regular Internacional y Nacional”.—Carlos Lubarde Cansino, 1963, pág. 29.

27 Publicado en el Diario Oficial del 28 de septiembre de 1932.

c).—La Ley de Vías Generales de Comunicación del 29 de agosto de 1932, Ley que sólo cambió de nombre, ya que dejó las mismas disposiciones de la Ley anterior.

d).—La nueva Ley de Vías Generales de Comunicación que abrogó a la del 29 de agosto de 1932, y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de febrero de 1940; esta Ley también abarca todas las Ramas de comunicación y las divide en siete libros, de los cuales el cuarto se encarga de las comunicaciones aeronáuticas, de acuerdo con el Convenio de Chicago, que es la legislación Internacional vigente, por ser México uno de los países suscritores de tal Convenio. Esta Ley será tratada en Capítulo aparte, analizando su parte conducente al estudio que tratamos.

3.—AUTONOMIA DEL DERECHO AEREO.—OBJECIONES.

Creadas las Normas Internacionales de Derecho Aéreo, y a continuación las de carácter interno de cada País, surge el problema de cómo considerar esta nueva disciplina Jurídica. ¿Derecho Autónomo, o bien rama de algún derecho general o especial.

Al hablar de Autonomía, Donati expresa lo siguiente:

“Que²⁸ un derecho puede decirse autónomo, cuando revisite estas tres condiciones: 1a.—Novedad orgánica de la materia; 2a.—Especialidad de los principios generales que la gobiernan; y 3a.—Tendencia a la completividad de la materia, tanto en el aspecto público como en el privado”.

“Donde concurren estos requisitos en todo o en parte, observa Donati, el Derecho especial es el que aconseja reconocer que él puede estar por sí mismo (su autonomía), y que debe tenerse separado del ordenamiento en general”.

“Ahora bien; al presente no cabe de que el derecho de la Aviación, ya en la etapa actual de su desarrollo, presente estos caracteres, por lo que puede decirse autónomo.

28 Antonio Ambrosini, obra citada, pág. 75.

En cuanto a la novedad orgánica de la materia, podemos decir que se desprende de la naturaleza misma de las cosas. A tal efecto (para no repetirnos), no tenemos más que hacer referencia a cuanto hemos expuesto hasta aquí (especialmente en el No. 3); observando sólo en forma sintética, que la Aviación, a causa precisamente de su novedad inconfundible con otros fenómenos, ha venido suscitando toda una serie de problemas jurídicos, nuevos o que presentan aspectos nuevos, a raíz de los cuales se ha debido crear un complejo orgánico de normas propiamente suyas”.

Analizando esta definición, estamos acordes en que la primera condición expresada por el Jurista italiano Donati, sobre que los problemas jurídicos Aviatorios entrañan una novedad orgánica, por las características anotadas con anterioridad; y esta novedad, precisamente, ha dado lugar a nuevos fenómenos jurídicos; asimismo, al analizar la especialidad de los principios generales que la gobiernan, también hemos anotado que se crearon fuentes especiales de carácter internacional, dentro de un campo especializado; en el tercer punto, o sea la tendencia a la completitud, es verdad, y los hemos expresado, que la actividad aviatoria se ha tornado compleja cada día, que ha sido difícil desligar los conceptos de Derecho Privado del Derecho Público.

Los conceptos antes vertidos, han servido para señalar la autonomía del Derecho Aéreo; nosotros apinamos que en el terreno internacional con sus reservas, sí se puede pensar en la autonomía del Derecho Aéreo; pero en las legislaciones internas de los países, y tomando en consideración la nuestra, con su Ley General de Vías de Comunicación, que en su libro cuarto delimita perfectamente las comunicaciones aéreas, y tomando en cuenta que los principios generales que las gobiernan tienen como base el Derecho Administrativo, como son: las concesiones, los permisos administrativos, convenios bilaterales, tarifas, honorarios, etc.; concluimos que la transportación aérea como servicio público es lisa y llanamente Derecho Administrativo.

México se ha obligado en las distintas Convenciones Internacionales sobre la Navegación Aérea Comercial, ya que como la mayoría de las demás Naciones, ha sido el medio adecuado pa-

ra aprovechar los estudios jurídicos sobre la materia, para legislar en su Ley interna, en nuestro caso la Ley General de Vías de Comunicación.

Nuestro país formó parte en el Convenio de París, pero posteriormente, por solidaridad con España, suscribió el llamado "Convenio Iberoamericano", que no entró en vigor por las razones apuntadas. En el Convenio Panamericano suscrito en la Ciudad de La Habana, Cuba, nuestro País ocupó un lugar destacado, con más razón que en las anteriores Conferencias por tratarse de Países Americanos exclusivamente, nuestro País lo suscribió y ratificó; este Convenio estuvo en vigencia hasta 1939, en que fue denunciado y sustituido años más tarde en 1944 por el Convenio de Chicago, que agrupó no sólo a los Estados Americanos sino a todas las naciones del Orbe, con sus respectivas excepciones, mismo que se encuentra en vigor hasta la presente fecha. El Convenio de Chicago ha adoptado también los sistemas implantados por el Convenio de Varsovia sobre la responsabilidad del transportista, y el Organismo de vigilancia de aquél o sea la O.A.C.I. ha incluido como su Comité legal al CITEJA, cuyos estudios dieron lugar al llamado Convenio de Varsovia; éste a su vez, fue complementado a instancias del Comité Jurídico de la O.A.C.I., cuya sede en la Ciudad de Montreal elaboró el proyecto, y acordó que la reunión se efectuaría en la Ciudad de Guadalajara, en septiembre de 1962, modificando en esta Conferencia ciertas reglas relacionadas con la responsabilidad contractual del transportista en el servicio aéreo internacional. El hecho de que esta Conferencia tuviera como sede el Territorio Mexicano, dió motivo a que las ratificaciones de los Estados signatarios, lo hicieran ante el Gobierno Mexicano.

CAPITULO III

1.—ORGANISMOS INTERNACIONALES DE LA AVIACION CIVIL.—De los Organismos Internacionales de Aviación, analizaremos dos de los principales que han desglosado la complejidad de los problemas jurídico-técnicos del Transporte Aéreo, tanto en el ámbito internacional como en el nacional, en virtud de que los códigos nacionales se han inspirado en las normas establecidas por estos organismos.

La actividad creciente y dinámica del Derecho Aviatorio Internacional, se manifiesta constantemente en la preparación y desarrollo de textos en forma de Acuerdos y Convenios multilaterales que, con mayor o menor éxito y aceptación, forman las bases de la legislación internacional de la navegación aérea, producida por organismos como la O.A.C.I. y la I.A.T.A., con su misión de trabajar por una unificación de principios y normas que permitan un mayor desarrollo de la Aviación Civil, tanto en el campo Internacional como en el Nacional.

En primer término, analizaremos la O.A.C.I. (Organización de la Aviación Internacional), Organo Administrativo, Legislativo, y Judicial, además de ser Organo de vigilancia; poderosa Institución creada por el Convenio de Chicago de 1944, en su Artículo 34, y formando también una dependencia especializada de las Naciones Unidas, sistematiza constantemente, por medio de sus Comités, la evolución jurídica, consecuencia de la técnica aviatoria.

Se analizará, en segundo término, la I.A.T.A. (Asociación Internacional de Tráfico Aéreo), Organismo Internacional de tipo privado que ha agrupado a casi la totalidad de las Líneas Aéreas Internacionales, y que estableció las bases de reglamentación

unificada de formas y procedimientos, cuyas decisiones han sido aceptadas por algunos gobiernos.

Al celebrarse la Convención de Chicago, las empresas aéreas acordaron dar nuevo impulso a esta Asociación, que había estado prácticamente en receso durante la segunda Guerra Mundial, bajo nuevas bases y con un carácter más técnico y mercantil. La nueva entidad tuvo su primer reunión en La Habana, Cuba en 1945; la I. A. T. A., ha formado secciones legales para la redacción y vigilancia de los reglamentos, en cooperación con la O. A. C. I.; los dos Organismos tienen su sede en Montreal, Canadá.

LA O. A. C. I. ¹—ORGANIZACION DE AVIACION CIVIL ININTERNACIONAL.

El Convenio de Chicago que dió origen a este Organismo, define jurídicamente al Transporte Aéreo de la siguiente manera:

a).—“Servicio Aéreo”, todo servicio regular, realizado por aeronaves que se destinan a un servicio público aéreo para la conducción de pasajeros, carga y correo.

b).—“Servicio Público Internacional”, el servicio aéreo que pasa por el espacio aéreo situado sobre el territorio de más de un Estado.

c).—“Empresa de Transporte Aéreo”, toda empresa de transporte aéreo que ofrezca y explote un servicio aéreo internacional.

d).—“Escala para fines no comerciales”, la escala para fines que no sean los de embarcar o desembarcar pasajeros, carga y correo.

En la segunda parte del Convenio de Chicago, mediante el artículo 43, se forma con carácter permanente la O. A. C. I., con sus fines y objetos para el desarrollo de los principios y la técnica de la Navegación Aérea Internacional, para lograr el pro-

1 “El Derecho de Volar”, John C. Cooper, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1950, pág. 296.

greso seguro y sistemático de la Aviación Civil; fomentar la técnica de la construcción y utilización de aeronaves para fines pacíficos; propiciar el desarrollo de aerovías, aeropuertos e instalaciones y servicios para la navegación aérea (Infraestructuras); estimular los transportes aéreos seguros, regulares, eficaces y económicos entre las naciones; evitar la competencia exclusiva y desleal; asegurar el respeto en los derechos de los Estados suscriptores, con equidad en la explotación de los servicios de transportes aéreo Internacional; evitar la discriminación en los Estados contratantes; fomentar la seguridad de los vuelos en la Navegación Aérea Internacional.

La O.A.C.I. está constituida por un órgano directivo que es la Asamblea, y un Organó ejecutivo que es el Consejo; un Secretariado General, el Comité Jurídico, el Comité de Ayuda Colectiva a los servicios de Navegación Aérea, el Comité de Fianzas y las sub-comisiones técnicas.

LA ASAMBLEA.—Es la autoridad máxima; órgano deliberativo de la O.A.C.I.; su labor administrativa la hace por medio de convocatorias del Consejo; se reúnen anualmente los miembros del Convenio de Chicago a las Asambleas Ordinarias; las extraordinarias se pueden celebrar en cualquier momento, a petición del Consejo o de diez Estados suscriptores.

El Quórum lo constituye la mayoría de los Estados miembros, en el que sus delegados podrán ser asistidos por técnicos con el carácter de observadores.

El artículo 49 del Convenio, define de la siguiente manera las atribuciones de la Asamblea:

a).—Elegir en cada reunión su Presidente y el resto de la Mesa Directiva;

b).—Elegir los Estados contratantes, que estarán representados en el Consejo de acuerdo con las disposiciones del Capítulo IX del Convenio;

c).—Examinar los informes del Consejo y decidir los asuntos que éste someta a su consideración;

d).—Establecer su propio reglamento interno y crear las Comisiones auxiliares que juzgue necesarias o útiles, constando de doce secciones en 76 artículos, relativos a:

1.—Período de sesiones; 2.—Composición; 3.—Mesa de la Asamblea; 4.—Orden del día; 5.—Comités y Comisiones; 6.—Secretaría de la Asamblea; 7.—Dirección de los debates; 8.—Votaciones; 9.—Votación para la elección del Consejo; 10.—Idiomas; 11.—Actas de deliberaciones y 12.—Reformas del Reglamento interno. Estas disposiciones del Reglamento son las que hacen posible el buen funcionamiento de la Asamblea, para el cumplimiento de sus fines y objetivos.

e).—Aprobar el presupuesto anual de la Organización y estipular su régimen financiero;

f).—Examinar los gastos y aprobar las cuentas del Organismo.

g).—A su discreción, someter al Consejo, a las comisiones auxiliares, o a cualquier otro órgano, toda cuestión que sea de su competencia, como una consecuencia de su facultad para delegar sus atribuciones en sus órganos auxiliares, a las cuales podrá revocar o modificar en cualquier momento;

h).—Examinar las proposiciones de reforma del presente Convenio y, si los aprueba, recomendar su adopción a los Estados miembros de acuerdo con las disposiciones del Capítulo XXI.

La Asamblea tiene atribución también para ocuparse de toda cuestión de la competencia de la Organización que no se haya encargado expresamente al Consejo. Naturalmente, ésta es una atribución complementaria de la Asamblea como órgano supremo directivo de la Organización.

EL CONSEJO.—Es el Organismo permanente de la Organización responsable ante la Asamblea; en el Capítulo IX del Convenio de Chicago de 1944, los artículos del 50 al 55 se refieren al Consejo de la Organización de la Aviación Civil Internacional (O.A.C.I.), como órgano ejecutivo; se compone de 27 Estados suscriptores del Convenio, elegidos por la propia Asamblea, que duran en su función un período de tres años.

En el artículo 50 del Convenio establece: "Al elegir los miembros del Consejo, la Asamblea dará representación adecuada: 1.—A los Estados de mayor importancia; 2.—A los Estados no incluidos de otra manera que más contribuyan a proveer instalaciones y servicios para la navegación aérea civil internacional; y 3.—A los Estados no incluidos de otra manera, cuya designación asegure la representación en el Consejo de todas las principales regiones geográficas del mundo.

El artículo 51 del Convenio, señala que el Consejo elegirá su presidente por un lapso de tres años, pudiendo ser reelegido, y que dicho presidente no tendrá voto dentro del Consejo. Lo mismo podrán ser reelegidos uno o más vicepresidentes entre los mismos miembros.

Las atribuciones del Presidente son las siguientes:

a).—Convocar las reuniones del Consejo, del Comité de transporte aéreo y de la Comisión de Aeronavegación.

b).—Actuar como representante del Consejo.

c).—Desempeñar en nombre del Consejo las funciones que éste les designe.

El Reglamento interno, consigna en su artículo 7, que el Presidente del Consejo puede ser destituido de su cargo en cualquier momento por decisión del propio Consejo, con el apoyo de un mínimo de siete miembros del Consejo; el artículo 8 del citado Reglamento previene que, en caso de muerte, destitución o dimisión del Presidente, el Consejo elegirá al nuevo Presidente, quien completará el mandato anterior; el art. 9, establece que se debe elegir, Primero, Segundo y Tercer Vice-Presidentes.

a).—Presentar informes anuales a la Asamblea.

b).—Llevar a efecto las instrucciones de la Asamblea y cumplir las obligaciones consignadas en el Convenio.

c).—Determinar su propia Organización y adoptar su Reglamento interno.

d).—Nombrar y definir las funciones de un Comité de Transporte Aéreo, el cual será elegido entre los representantes de los miembros del Consejo, y ante el cual será responsable el Comité.

e).—Establecer una Comisión de Aeronavegación de acuerdo con las disposiciones del Capítulo X.

f).—Administrar los fondos de la Organización, de acuerdo con las disposiciones de los Capítulos XII y XV.

g).—Nombrar un funcionario ejecutivo principal, que es el Secretario General, y nombrar el resto del personal.

h).—Solicitar, compilar, estudiar y publicar los informes relativos a los progresos de la Navegación Aérea y la explotación de los Servicios Aéreos Internacionales, con la información de gastos de explotación, y sobre las subvenciones pagadas por el erario público, o las empresas de transporte aéreo.

i).—Comunicar a los Estados suscriptores las contravenciones al Convenio y la inobservancia a las recomendaciones y decisiones del Consejo.

j).—Comunicar a la Asamblea las infracciones del presente Convenio.

k).—Adoptar, de conformidad con las disposiciones del Capítulo VI del Convenio, normas y métodos internacionales recomendados, designados como anexos.

l).—Estudiar las recomendaciones de la Comisión de Aeronavegación sobre enmiendas de los anexos, y tomar todas las medidas del caso, de acuerdo con las disposiciones del Capítulo XX.

m).—Examinar toda cuestión relativa al Convenio que someta a su consideración un Estado contratante.

Conforme al artículo 55 del Convenio se señalan las funciones discrecionales del Consejo, de la siguiente manera:

a).—Cuando sea conveniente, y lo aconseje la experiencia, crear Comisiones Auxiliares de Transporte Aéreo sobre base regional o de otra clase, y designar los grupos de Estados o de empresas de transporte aéreo, por conducto de las cuales puede tratar para facilitar la realización de los fines del presente Convenio.

b).—Delegar en la Comisión de Aeronavegación otras funciones, además de las previstas en el presente Convenio, y revocar o modificar en cualquier momento tal designación.

c).—Realizar investigaciones en todos los ámbitos de Transporte Aéreo y de la Navegación Aérea que sean de importancia internacional; hacerlo saber a los Estados miembros e intercambiar los informes relativos a tal fin.

d).—Analizar los aspectos relacionados con la Organización y explotación del Transporte Aéreo Internacional; presentar proyectos a la Asamblea sobre tales cuestiones.

e).—Investigar, por petición de algún Estado contratante, toda situación que pueda oponerse al desarrollo de la Navegación Aérea Internacional, publicar informes sobre la investigación para contrarrestar esos obstáculos.

La Secretaría General de la Organización de Aviación Civil Internacional, una de las máximas autoridades, tiene como funcionario mayor al Secretario General, que como ejecutivo principal se encarga de vigilar que se cumplan todos los acuerdos tomados con respecto a la actividad aviatoria por la Asamblea General y por el Consejo.

La Secretaría se divide en cinco oficinas generales que conocen, de acuerdo con su competencia, precedidas por el Secretario general, y que son:

a).—De Navegación Aérea.

b).—De Transporte Aéreo.

c). —De Asesoría Jurídica.

d).—De Administración y Servicios, y

e).—De Administración del programa de Asistencia técnica.

El Secretario general y los miembros del cuerpo de la O. A. C. I., tienen el carácter de servidores civiles y su responsabilidad es única y exclusivamente internacional; en el desempeño de su cometido, no podrán invocar o recibir instrucciones de cualquier gobierno o de cualquier otra autoridad externa a la Organización, y el responsable de los actos de los miembros del cuerpo de la misma, es el Secretario General, y por lo tanto, éstos son responsables ante él.

LA COMISION DE AERONAVEGACION.—Está integrada por doce miembros nombrados por el Consejo. Estas personas deben acreditar la experiencia, capacidad, y competencia en la ciencia y práctica aeronáutica; sus funciones son:

1.—Analizar y recomendar al Consejo normas internacionales y métodos recomendados que se relacionen con la navegación aérea para su adopción, y que vienen a formar los anexos al Convenio de Aviación Civil Internacional.

2.—Formar SubComisiones Técnicas.

3.—Asesorar al Consejo sobre la compilación y comunicación a los Estados suscriptores, de los informes considerados necesarios y útiles para el desarrollo de la navegación aérea.

4.—Hacer recomendaciones sobre los asuntos de navegación aérea que el Consejo le remita por medio de su Presidente.

COMITE DE TRANSPORTE AEREO.—Las atribuciones de este Comité se encuentran consignadas en el Convenio, y el Consejo debe señalar cuáles son esas atribuciones dependiendo, por lo tanto, del Consejo, ante el que es responsable de sus actuaciones.

La Función del Comité es estudiar y resolver la cuestión económica del Transporte Aéreo, simplificando formalidades para el movimiento de aeronaves con sus pasajeros y carga por sobre las fronteras; sobre los derechos comerciales de la Aviación; vuelos no regulares; pagos en el uso de aeropuertos y ayudas de la navegación aérea; estadísticas; correo aéreo internacional.

COMITE JURIDICO.—Es creado en la Asamblea de 1947, para suplir al Comité Internacional Technique d'Experts Juridiques Aériens (CITEJA), encargado de codificar al Derecho Aviatorio Internacional Privado desde 1926; su finalidad es:

a).—Asesorar al Consejo sobre cuestiones relacionadas con la interpretación y modificación del Convenio de Aviación Civil Internacional, que le sean encargadas por el Consejo.

b).—Estudiar y hacer recomendaciones sobre las demás

cuestiones relativas al Derecho Aéreo Internacional Público, que sean encomendadas por el Consejo o la Asamblea.

c).—Por instrucciones de la Asamblea o el Consejo, o a iniciativa del Comité, condicionada a la aprobación del Consejo, estudiar los problemas relativos al Derecho Aéreo Privado que afecten a la Aviación Civil Internacional, el preparar los proyectos de Convenios de Derecho Aéreo Internacional, y el presentar informes y recomendaciones sobre los mismos.

d).—Hacer recomendaciones al Consejo sobre la representación en las secciones del Comité de Estados no contratantes y otras organizaciones internacionales, sobre la coordinación de los trabajos del Comité con los otros órganos de la Organización y la Secretaría, y sobre aquéllas cuestiones que redunden en un trabajo más eficaz de la Organización.

El Comité Jurídico se reúne periódicamente para el estudio y discusión de los problemas aplicables al Derecho Aviatorio en su técnica y evolución para su debida reglamentación, que han servido para diversos Convenios entre los Estados, y a la vez, orientar a éstos para su legislación interna.

El objetivo de su labor, es tener actualizados los problemas jurídicos de la Aviación Civil Internacional formando, de esta manera, un acervo de principios y reglamentaciones que han sido plasmados en normas para la evolución del Transporte Aéreo Internacional preponderantemente, pero también favoreciendo los Transportes Aéreos Nacionales; esta labor se realiza en las reuniones periódicas en diferentes ciudades del mundo, cuya sede es señalada de antemano en sesión anterior.

Los acuerdos tomados por este Comité es examinado por la Asamblea y el Consejo, y al ser aceptados por estos órganos, es sometido a la consideración de los Estados miembros para su ratificación y adhesión de algunos otros Estados que así lo soliciten dando con ello nacimiento a un conjunto de normas que vengán a mejorar la reglamentación de la Navegación Aérea ya existente.

El Reglamento interno del Comité Jurídico tiene once secciones con 47 artículos, referentes a períodos de sesiones; composición, Mesa Directiva, Programa de Trabajo, y orden del día,

sub-comités, Secretaría, orden de deliberaciones e informes y modificaciones al Reglamento.

La primera reunión del Comité Jurídico de la O.A.C.I., después de su instalación fue celebrada en la Ciudad de Bruselas en septiembre de 1947, en la que se integraron las Sub-Comisiones para el mejor funcionamiento del Comité en la investigación y realización de los estudios sobre normas relacionadas con la Navegación Aérea; asimismo, se trató sobre el reconocimiento Internacional de los derechos sobre aeronaves.

La Segunda sesión se llevó a efecto en la Ciudad de Ginebra, en 1948, en la que se nombraron otras Sub-Comisiones para proseguir el estudio de problemas jurídicos aviatorios; una de ellas, se encargó de la revisión al Convenio de Varsovia de 1929; otra, sobre el estudio de la condición jurídica del Comandante de Aeronave, de suma importancia para el Derecho de la Aviación por no ser un concepto genérico en las legislaturas de los Estados (en México el Comandante de Aeronave ya no es considerado como empleado de confianza).

En 1948, se celebró la tercera reunión del Comité Jurídico en la Ciudad de Lisboa, Portugal, en la cual fueron aprobadas algunas modificaciones al Convenio de Varsovia, que estaban pendientes de aprobar.

La cuarta reunión fue celebrada en Montreal, Canadá en 1949, la cual se concretó a revisar los trabajos anteriores, y en particular, los daños causados a terceros en la superficie.

La quinta reunión, tuvo lugar en la Ciudad de Teornina, Roma, en 1960; fue la que inició el proyecto de modificación al Convenio de Roma.

La sexta sesión se celebró, sin gran trascendencia, en la Ciudad de Montreal en 1950.

En la Ciudad de México, D. F., fue celebrada la séptima sesión, en la que se invitó a los Estados contratantes para la ratificación del Convenio de Ginebra de 1947; se presentó otro estudio sobre daños causados por aeronaves a terceros en la superficie, estudio aprobado por la totalidad de los representantes de los Estados.

En septiembre de 1951, fue celebrada la octava sesión en la Ciudad de Madrid, España; se concretó a proseguir los estudios de revisión del Convenio de Varsovia.

La novena reunión continuó con la revisión del Convenio de Varsovia, en la Ciudad de Río de Janeiro, en la que también se trató sobre abordajes aéreos.

De nuevo fue sede la Ciudad de Montreal, para celebrar la décima sesión del Comité Jurídico, en septiembre de 1954; misma que se refirió de nuevo al problema de abordajes, con la presentación de un proyecto de modificación al Convenio de París con relación al mismo problema.

La Ciudad de Tokio, fue escogida para la onceava reunión, para empezar los estudios relacionados al fletamento, arrendamiento e intercambio de aeronaves.

La doceava reunión tuvo como sede la Ciudad Alemana de Munich en 1959, en la cual se analizó el proyecto presentado en Montreal sobre la condición jurídica de la aeronave, incluyendo los delitos cometidos a bordo de la misma.

La treceava sesión fue celebrada de nuevo en la Ciudad de Montreal, para continuar con los estudios nombrados con anterioridad.

En la Ciudad de Guadalajara, México, fue celebrada la última de estas reuniones en 1961, que culminó con la Conferencia Internacional, conocida con el nombre de Convenio de Guadalajara, y que fue un complemento del Convenio de Varsovia (analizada anteriormente y que ha venido a resolver problemas de Derecho Aéreo Internacional Privado que no habían sido tratados en este último) por lo tanto, el Convenio de Guadalajara ha venido a actualizar, conforme a la evolución técnica-jurídica de la Aviación, dichos problemas no previstos en el citado Convenio de Varsovia.

COMITE DE AYUDA A LOS SERVICIOS DE LA NAVEGACION AEREA.—Este Comité está formado por nueve miembros, y tiene por objeto contribuir, mediante ayuda técnica y financiera, a la instalación de los servicios indispensables para la seguridad de la Navegación aérea. El funcionamiento de los servi-

cios de radio LORAN, que tanta importancia tiene para el tráfico aéreo en Groenlandia, Islandia y en las Islas Feroe, son obras de este Comité.

COMITE DE FINANZAS.—Compuesto de nueve miembros. Es el encargado de estudiar todo lo concerniente a las cuestiones de orden financiero, que le son sometidas por el Consejo o por el Presidente de ésta.

EL SECRETARIADO GENERAL.—La Organización de la Aviación Civil Internacional, cuenta en su Secretariado General, con cuatro Direcciones: La Dirección General de Navegación; la Dirección General de Transporte Aéreo; la Dirección General de Asuntos Jurídicos, y la Dirección General de Administración y Servicios, cuya función es coordinar el funcionamiento de los distintos organismos que integran a la O. A. C. I.

LAS CONFERENCIAS REGIONALES DE NAVEGACION AEREA.—La labor de la O. A. C. I., se complementa con conferencias regionales en las que se estudian los problemas particulares de la Navegación Aérea en determinadas zonas del mundo. Para fin de lograr tal cometido, se distinguen diez regiones geográficas: 1).—Atlántico del Norte; 2).—Europa Mediterráneo; 3).—Medio Oriente; 4).—Pacífico Sud; 5).—Asia Sudoriental; 6).—Africa-Oceánico Indico; 7).—Pacífico Norte; 8).—Caribes; 9).—América del Sur; 10).—Atlántico Sud; además, la O. A. C. I. ha creado cuatro representaciones regionales, encargadas de resolver directamente con los Estados interesados los problemas particulares que se planteen. Estas representaciones están situadas: a.—En el Cairo, para el Medio Oriente; b).—En París, para Europa y Africa; c).—En Melbourne, para el extremo Oriente y el Pacífico, y d).—En Lima, para la América del Sur.

B.—ASOCIACION INTERNACIONAL DE TRANSPORTE AEREO.—(I. A. T. A.) Organismo Internacional de tipo privado, cuya labor es auxiliar a la O. A. C. I., en la reglamentación del Tráfico Aéreo Internacional, tratando de solucionar los problemas internacionales entre las Líneas Aéreas, para la unificación de formas y procedimientos al margen de los Gobiernos de los Estados, pero sujetos a la aprobación de éstos.

La I. A. T. A., para su mejor funcionamiento, secciona las diferentes regiones de su influencia, realizando Conferencias Internacionales como parte integrante de la organización total, o sea: :

a).—Conferencia de Tráfico No. 1, que abarca el Hemisferio Occidental (Norte América, y América del Sur, con sede en New York).

b).—Conferencia de Tráfico No. 2, que abarca Europa, África, y Medio Oriente.

c).—Conferencia de Tráfico No. 3, el resto del Mundo.

A la vez estableció un sistema de vigilancia sobre las actividades de las empresas afiliadas, en cumplimiento de los Reglamentos establecidos para cada región, y aquéllos reglamentos que afecten operaciones interregionales. ²

La I. A. T. A., como Organismo Internacional, nace propiamente al término de la primera Guerra Mundial, en la que se hace el primer intento de creación de un Organismo Supranacional de empresas Aéreas que ya existían. Y así en agosto de 1919, en la Ciudad de La Haya, se reunieron para tal fin los representantes de seis incipientes Líneas Aéreas, de las que solamente dos de ellas habían iniciado sus operaciones regulares (La Deutsche Luft-Reederei), antecesora de la Lufthansa y la Air Transport and Travel, de origen Británico. Los principios fijados en la Asamblea fundadora de esta primera etapa de la I. A. T. A., han seguido en pie hasta la presente fecha, en que el Organismo agrupa a casi todas las empresas aéreas del mundo, estos principios son:

a).—Neutralidad en el sector político.

b).—Uniformidad en los servicios de las Líneas Aéreas Internacionales.

c).—Total independencia y libre adhesión de las compañías miembros.

2 The I.A.T.A. Traffic Conferences: An Airline Man's View by W-gordon-wood senior-Vice-President, sales-trans-Canada-Air-lines.

Al término de la segunda Guerra Mundial, que por tan lamentable suceso interrumpió las actividades de la Organización, se inició una nueva estructuración, con la reunión de representantes de 42 Empresas Aéreas, efectuada en 1945 en la Ciudad de Montreal, para continuar con sus estudios y reglamentaciones que pueden considerarse como una nueva fundación; y en la que se impuso la siguiente condición para formar parte de ellas: "Cualquier compañía de Aviación que haya sido autorizada por un gobierno a mantener servicios en líneas regulares y vuelo bajo el pabellón de una Nación en la I.C.A.O. (así es llamada también la O.A.C.I.), puede adherirse a la I.A.T.A., la cual colabora con aquélla.

La historia de la I.A.T.A.,³ por lo tanto, es más antigua que todas las compañías que ahora están asociadas a ella, y consideramos que la Organización también es parte de la historia de la Aviación Civil.

Los miembros que fundaron la I.A.T.A., en 1919, no pensaron que los cien kilómetros por hora alcanzados por sus aviones militares, adaptados a las necesidades civiles, fueran superados en escasos años por aviones que sobrepasan la velocidad de mil kilómetros por hora, como lo hacen en la actualidad los aviones a reacción denominados "Jet", y posiblemente en menos de diez años sean transportados pasajeros y carga a velocidades superiores al sonido.

La I.A.T.A., agrupa a miembros de 71 pabellones, bajo los cuales vuelan grandes y pequeñas empresas aéreas. Entre ellas hay gigantes y enanos, como ejemplo tenemos: A la empresa francesa Air France, con una red de 315,000 kilómetros, y a la Compañía de Helicópteros "New York Airways", con área de vuelos de 34 kilómetros; por otra parte, la empresa norteamericana Uniet Airlines emplea a más de treinta y dos mil empleados; y la "Auidwes Lugdiens" del Africa Sudoccidental, cuyos 30 empleados podrían muy bien acomodarse en una misma habitación; mencionamos también, a las Compañías Americanas American Airlines y a la Eastern Airlines, que disponen de más

3 Revista "Scala Internacional", marzo 1964, pág. 22. "El Parlamento Mundial de la Aviación para los 61 Pabellones".

de doscientas aeronaves cada una; mientras otras líneas sólo disponen de dos o tres aeronaves propias, y acompletan sus vuelos con aparatos fletados. Sin embargo, cada miembro de la I.A.T.A., sea cual fuere su capacidad económica, sólo dispone de un voto en las Asambleas Generales.

La I.A.T.A. ha unificado las formas de los boletos de pasajeros, que originalmente se usaban solamente en viajes internacionales, y que hoy en día, se han adoptado por prácticamente todos los operadores, tanto nacionales como internacionales

Al igual que los boletos (contrato de transporte para personas), se ha simplificado el conocimiento de embarque aéreo (Airway Bill), que es el contrato de transporte para cosas; así como otras formas y documentos, entre ellos el sistema unificado de contabilidad.

Los trayectos utilizados en cada empresa particular se calcula por kilometraje, y la adjudicación y liquidación de cada parte se contabiliza por medio de un instrumento denominado "I.A.T.A. Clearing House", (Oficina de liquidación contable de la Organización con sede en la Ciudad de Montreal).⁴

La legalización de la aplicación de soluciones establecidas en el libro "Traffic Conference Resolutions", se obtiene mediante sanciones que varían, desde cantidades fuertes impuestas como multas, hasta suspensiones; tratándose de agencias de carga y de viajes, cuando éstas son miembros de la I.A.T.A., estarán sujetas a vigilancia de la Organización, por parte de sus agencias de investigación (Agency Investigation Board), que en cada capital es formada por alguna de las empresas locales, que sea miembro de ella.

Existe también la facilidad para adherirse a los procedimientos de la I.A.T.A., sin llegar a ser miembros de ésta, lo que significa que aceptan dichos procedimientos sin tener que operar conforme a los reglamentos establecidos (I.A.T.A. Resolutions).

4 "Issued by the head office international air transport Association, Montreal, P.Q. Canada".—Séptima publicación, 1965.

El mantenimiento de este Organismo, se logra mediante la aplicación de cuotas basadas sobre el kilometraje que la empresa miembro opere fuera de su País, en rutas internacionales.

Cada año se lleva una Conferencia Internacional que desempeña la función de Asamblea, y en la que todos los miembros asisten bajo los auspicios de la empresa nacional, a cuyo Director o Gerente General le corresponde desempeñar el cargo de Presidente por ese período.

Todas las resoluciones se someten a votación y sólo son aceptadas por unanimidad. La O.A.C.I., es el órgano oficial encargado de obtener las ratificaciones de la Oficina, Departamento, Ministerio, o Secretaría correspondiente en cada País; por lo que concluimos que la I.A.T.A., es la Organización Comercial y la O.A.C.I. es la legislativa.

Las agencias de viajes y carga, miembros de la Organización, tienen que celebrar un convenio de Comisión Mercantil con la Conferencia de una Región, abarcando con ésto a todos los miembros operadores del mundo entero, asegurando sus actividades ante las empresas mediante fuertes fianzas.

Por lo anterior, apuntamos que la I.A.T.A. es un Organismo notable en muchos aspectos, con una importancia decisiva en el tráfico aéreo mundial, sin disponer por su parte, de una sola aeronave. Agrupa hasta la fecha, a más de cien empresas aéreas, pertenecientes a 71 países; maneja en sus negocios millones de dólares, y aproximadamente medio millón de empleados diseminados en el mundo, pertenecientes a las empresas aéreas afiliadas. Es ésta la que controla toda esa vida comercial, con un total de 150 empleados. Su asesoramiento ha sido aprovechado por los gobiernos de los países y por las Naciones Unidas. No mezclándose en política el Organismo, puede solucionar problemas que otros Organismos Internacionales no han podido resolver; como antes mencionamos, puede imponer a sus miembros multas fuertemente onerosas, y siendo una agrupación libre, los miembros de antemano, al afiliarse, aceptan su reglamentación, evitando con esto que las líneas aéreas se disputen entre sí la parte del león en el tráfico aéreo internacional, controlando toda ventaja y competencia desleal;

2 y por otra parte, asume la función de servidora de los gobiernos y del público viajero.

ORGANOS DE LA I.A.T.A.—La Secretaría de la I.A.T.A., representada por su Director General, proporciona los elementos para que se efectúen las Conferencias Internacionales sobre tráfico Aéreo. Opera de acuerdo con las reglas y provisiones que descansan sobre el Comité Ejecutivo de la Organización.

LAS CONFERENCIAS ANUALES.—⁵⁵ Que representan a todos los miembros afiliados y que constituyen la ASAMBLEA, misma que trabaja desde un punto de vista de un Presidente de debates ocasional, y que es el representante de la Compañía Nacional del País donde se celebre la Conferencia. Esta empresa debe de operar rutas domésticas, así como internacionales. Las Conferencias vienen a ser reuniones individuales de aerolíneas interesadas en obtener rutas internacionales, así como obtener tarifas conforme a sus necesidades, por ejemplo: Las llamadas tarifas de comodidad (Commodity Rate) en el transporte de carga; se dan cuando determinado producto es exportado en cantidades fuertes, y que al ser autorizados por la I.A.T.A., al rebajar el precio de las tarifas normales, empresas y usuarios se ven beneficiados, en virtud de que estos últimos utilizan el servicio aéreo, desechando otros medios de transporte dilatados.

En el transporte aéreo internacional, las limitaciones, los objetivos y los resultados son muy parecidos, pero los métodos para resolverlos son muy significativamente diferentes; la diferencia, sin embargo, es debido a la complejidad inherente a la transportación aérea, por ejemplo: El precio del pasaje de Londres a New York, y de hecho todos los precios de boletos en vuelos trasatlánticos, involucra unas 18 empresas aéreas directamente y aproximadamente otro número de ellas indirectamente, estando sujetas a la responsabilidad aproximada de veinte gobiernos.

5 I.A.T.A.—Act of incorporation articles of Association Rules e regulations.

Las Conferencias de Tráfico sirven para resolver estos problemas, estableciendo un patrón cohesivo de precios de pasajes y tarifas, lo cual será tomado en cuenta para lo que cada empresa individualmente deseara establecer, y cuando se ha llegado a un entendimiento, cada acarreador es responsable, ante su propio gobierno, por lo que se ha obtenido y hecho (el Gobierno o los Gobiernos involucrados pueden aprobarlos o desaprobarlos).

Concluyendo, los precios de pasaje por este procedimiento son aplicables, equivalentemente, a todas las compañías acarreadoras concernientes; en el mismo, han tenido oportunidad de discutir sus puntos de vista, y en él los gobiernos dicen su última palabra.

COMISION TECNICA.—A ella le compete tomar decisiones referentes a particularidades del tráfico aéreo y la seguridad de los vuelos; hacer cesar todas las formas de competencia, en sentido general, de las regulaciones internacionales relativas a las exigencias técnicas de la industria aeronáutica; el control del tráfico aéreo, la disminución del ruido, la limpieza del combustible y la revisión de las aeronaves.

COMITE DE CUESTIONES JURIDICAS.—Con la adquisición de un boleto de transporte aéreo, pasajero y empresa se obligan contractualmente, y forzosamente esta relación tiene que adaptarse a los diversos sistemas jurídicos de los Países, puesto que los documentos de vuelos de todas las Compañías Aéreas afiliadas a la I.A.T.A. son uniformes, en virtud de ser ésta la función primordial de la Organización; en el transporte de carga aérea la llamada carta de porte aéreo, conocimiento de embarque o guía aérea, también es un contrato de transporte de mercancías, entre empresa y remitente, y al paso por diversos países están sujetos a leyes y formalidades establecidas por éstos.

COMITE PERMANENTE DE FINANZAS.—La Clearing House, con sede en Londres, es una Institución que compensa las exigencias de las diversas empresas aéreas afiliadas a la I.A.T.A., en los créditos y débitos. Dado que ésto se realiza sobre

la base de una sola moneda, el Dollar, significa en sí ya una gran facilidad para las empresas, cuyos servicios son abonados por los clientes en gran variedad de monedas.

En las llamadas Conferencias sobre tarifas (Traffic Conference), se consultan y fijan los precios de los vuelos, dependientes de la aprobación de los gobiernos. Como el servicio internacional aéreo, está en gran parte normalizado, en lo que se refiere a precios, velocidades y tipo de aviones, y dado que hasta la distancia de los asientos de las aeronaves está prescrita para las diversas categorías de precios, (en la primera clase es de 105 centímetros, en la clase turística de 98 y en la económica de 86).

Actualmente, las empresas afiliadas a la I.A.T.A. disponen de 3,500 aeronaves que transportan anualmente un promedio de cien millones de pasajeros, utilizando unos diez mil aeropuertos.

Entre las funciones importantes de la I.A.T.A., se encuentra la de contrarrestar y hacer desaparecer el RED-TAPE, entendiéndose por esta denominación el papeleo, la cantidad ingente de trámites que en todo el mundo paralizan, en parte, los servicios aéreos rápidos (una especie de burocracia); ya que se involucra a autoridades relativas a migración, aduanas, pasaportes y policía. Es conveniente que deban simplificarse considerablemente sus actuaciones y abreviar sus procedimientos de control.

ESTATUTOS DE LA ORGANIZACION.—Conforme al art. I, la Organización se denominará ASOCIACION DE TRANSPORTE AEREO INTERNACIONAL; en su art. 2o., especifica que la oficina principal radicará en la Ciudad donde se encuentre la sede de la Organización de Aviación Civil Internacional O.A.C.I.; en su art. 3o., se especifican los fines y objetivos de la Organización, que serán:

1).—Fomentar, para beneficio de todos los pueblos del mundo, el transporte aéreo en forma segura, regular y económica; estimular el comercio aéreo y estudiar los problemas relacionados con dichas actividades.

2).—Crear los medios de colaboración entre las empresas de transporte aéreo dedicadas directa o indirectamente, al servicio Internacional de transporte aéreo.

3).—Cooperar con la Organización de Aviación Civil Internacional (O.A.C.I.) y demás organizaciones internacionales.

En el art. 4o., clasifica a sus miembros en: a).—Activos; y, b).—Asociados.

a).—Son miembros activos: Cualquier empresa de transporte aéreo que preste un servicio público aéreo regular, debidamente autorizado para el transporte retribuido de pasajeros, correspondencia y carga entre los territorios de dos o más Estados, bajo la bandera de un Estado que sea elegible como miembro de la Organización de Aviación Civil Internacional, según lo acordado en Chicago en 1944.

b).—Son Miembros Asociados: Cualquier otra empresa de transporte aéreo que mantenga un servicio público aéreo regular, debidamente autorizado, para el transporte retribuido de pasajeros, correspondencia y carga, bajo la bandera de un Estado elegible como miembro de la Organización de Aviación Civil Internacional (O.A.C.I.); será elegible como miembro asociado. Noventa días después de que un miembro asociado sea elegible como miembro activo, dejará automáticamente de ser miembro asociado a menos que durante dicho plazo lo solicite al Comité Ejecutivo y a los miembros, tanto activos como asociados; se admitirán sólo previa aprobación de dicho Comité. Esta disposición no será aplicable, sin embargo, a los miembros que participen en la Organización inicial de la Asociación.

En su artículo V, dispone que cualquier miembro podrá renunciar como tal, notificando previamente su decisión al Director General; cualquier miembro activo o asociado podrá ser dado de baja por el Comité Ejecutivo, previa notificación adecuada y audiencia del miembro interesado, por las siguientes causas:

a).—Infracción, por el miembro de que se trate, de uno o más artículos de los Estatutos de la Asociación o de los reglamentos que se adopten de acuerdo con los mismos.

b).—La falta de mantenimiento durante un período de seis meses por el Miembro de que se trata, en cualquier momento con posterioridad a su admisión como tal, de la clase de servicio regular de transporte aéreo que corresponda la categoría a que pertenece.

c).—Si el miembro en cuestión no se atiene a los procedimientos adoptados por la Asociación, en cuanto a violaciones de las decisiones de las Conferencias de Tráfico. El único recurso de toda empresa de transporte aéreo miembro que el Comité Ejecutivo haya determinado que deba cesar de ser miembro, será el de recurrir al arbitraje; el árbitro puede ser otra empresa aérea miembro de la Organización, que a solicitud de la afectada acepte actuar con tal carácter; los gastos de este arbitraje serán por cuenta de la empresa sancionada, si el arbitraje le es adverso, y por lo contrario, a cuenta de la Organización en caso de ser ésta la responsable.

En el artículo VI se determinarán las cuotas anuales de los miembros activos para cada año así como para el próximo año natural, que no serán menores a las fijadas para los miembros Asociados, las cuales, para estos últimos, serán fijadas por la Junta General de tiempo en tiempo y cuya moneda deberá ser el Dólar de los Estados Unidos; el presupuesto de gastos incluirá el costo de establecimiento y mantenimiento de la Oficina Principal y de las Sucursales que disponga el Comité Ejecutivo; los sueldos y gastos de los funcionarios ejecutivos y de la Secretaría; los gastos relacionados con las sesiones de trabajo de las Juntas Generales; los gastos de Transporte de los miembros del Comité Ejecutivo que viajen en función de su cometido, y aquellos gastos que autorice el Comité Ejecutivo o cualquier Junta General.

En el artículo VII se hace recaer todos los Poderes de la Organización en la Junta General, compuesta de los representantes de los miembros activos de la Asociación; el Comité Ejecutivo elegido por la Junta General, ejercerá las funciones ejecutivas de la Organización, ciñéndose a estos estatutos con las facultades adicionales, que de tiempo en tiempo se le confieren por acuerdo de la Junta General.

En el artículo VIII se establece que la Asociación celebrará una Junta General anualmente en el lugar y fecha que se determine en la presente junta general, celebrada dos años antes. Será competencia de la Junta General:

- a).—Elegir un Presidente.
- b).—Elegir miembros del Comité Ejecutivo.
- c).—Examinar las cuentas del año transcurrido.
- d).—Aprobar el presupuesto para el año subsiguiente.
- e).—Designar los Comités Técnicos o de otra naturaleza que organice el Comité Ejecutivo, según lo dispuesto en el art. IX, sección (5).

f).—El Comité Ejecutivo podrá convocar en cualquier momento a una junta general extraordinaria de miembros, enviando a éstos, por lo menos sesenta días antes de la fecha señalada para la Junta, citación para dicha junta; con expresión del orden del día propuesto, se deberá convocar a la junta general extraordinaria. El Comité Ejecutivo convocará la sesión en la forma y mediante la citación anteriormente prevista. En cualquier junta general, constituirá Quórum la mayoría de los miembros activos presentes o representados; cada miembro activo tendrá un voto, que depositará su representante o apoderado debidamente autorizado, pero en ningún caso podrá el representante de cualquier miembro ostentar la representación de más de dos de los miembros activos. Los miembros asociados no tendrán voto, pero podrán participar en las actividades de la Asociación, en la siguiente forma:

1).—En las sesiones específicamente dedicadas a tratar de problemas que afecten tanto a los miembros activos, como a los asociados, y

2).—En los Comités que seleccione el Comité Ejecutivo.

g).—En cualquier junta general, o en junta extraordinaria convocada al efecto, la Asociación podrá organizar las Conferencias de miembros sobre tráfico y tarifas que se requieran o permitan por las leyes y reglamentos aplicables; pudiendo establecerse sucursales de la oficina principal en distintas partes

del mundo y designar grupos regionales de miembros para tratar de problemas locales, coordinado sus actividades con las funciones generales de la Asociación.

h).—Todo miembro activo podrá notificar, mediante certificación por escrito al Comité Ejecutivo, que las estipulaciones de un acuerdo cualquiera adoptado en junta general obligarían al miembro de que se trate, a contravenir leyes o reglamentos aplicables o normas oficiales del Estado al que dicho miembro resulte pertenecer. Si dicha certificación se basara en la contravención de una ley o reglamento, deberá ser acompañada de la opinión emitida por un consejero legal acreditado, o de alguna otra confirmación legal que el Comité Ejecutivo considere apropiada. Al recibir dicha certificación, el Comité Ejecutivo dará cuenta inmediatamente a todos los demás miembros de la certificación presentada por el miembro de que se trate, y declarará no aplicable dicho acuerdo, el cual será sometido nuevamente a la consideración de los miembros activos en la siguiente junta general.

EL ARTICULO IX, señala que el Presidente se elegirá de entre los representantes de las empresas de transporte aéreo que sean miembros activos de la Asociación. Que asumirá el cargo al comenzar la siguiente junta general anual, la que presidirá y continuará desempeñando hasta que asuma el cargo su sucesor; este cargo será honorario.

El Comité Ejecutivo de la Asociación deberá estar integrado por no menos de nueve personas ni por más de dieciocho, elegidas de entre los representantes de los miembros activos, y todas ellas desempeñarán el cargo sin remuneración; si un miembro del Comité Ejecutivo no asiste a tres reuniones regulares del Comité, dejará automáticamente de pertenecer a éste, a menos de que presente a dicho Comité pruebas de que su falta de asistencia a una o más de tales sesiones se debió a enfermedad.

Del total de personas que constituyan el primer Comité ejecutivo, una tercera parte ocupará los cargos durante dos años, y la tercera parte restante durante tres años.

Siete miembros del Comité Ejecutivo constituirán quórum en cualquier sesión ordinaria o extraordinaria del Comité, pero sólo se considerarán válidos los acuerdos del Comité cuando fueren aprobados por la mayoría de todos los miembros del Comité: La aprobación de los miembros no concurrentes a la sesión podrá ser expresada por medio de carta, telegrama, cablegrama u otra forma de documento escrito.

El Comité Ejecutivo tendrá facultades para designar subcomités integrados por sus miembros, fijándoles sus deberes y funciones y, si es necesario, delegar al subcomité las atribuciones que le permitan desempeñar dichas funciones del Comité Ejecutivo durante el periodo entre las reuniones de éste; el Comité Ejecutivo seleccionará en cada junta a uno de sus miembros para actuar de presidente de dicha junta.

El Comité Ejecutivo tendrá los siguientes deberes;

a).—Tendrá a su cargo la administración general y supervisión de los asuntos, fondos y bienes de la Asociación.

b).—Ostentará la representación de la Asociación y, de tiempo en tiempo, determinará y trazará su política ajustándose a estos estatutos y a los acuerdos adoptados por la junta general;

c).—Tendrá el control y supervisión de las actividades de las sucursales u organismos regionales que se establezcan conforme a estos estatutos.

d).—En casos de vacantes entre sus miembros, seleccionará a un sustituto para cubrir el cargo hasta la siguiente junta general anual.

Las sesiones ordinarias del Comité Ejecutivo se celebrarán inmediatamente antes y después de la junta general anual, y en las demás fechas que determinen los reglamentos del Comité Ejecutivo. Además podrán celebrarse, y se convocarán a petición por escrito de cuatro miembros del Comité, sesiones extraordinarias. Para dichas sesiones extraordinarias, se citará a cada miembro del Comité Ejecutivo con anticipación de veinte días, por lo menos, con expresión del objeto para el cual se convoca cada sesión extraordinaria.

El artículo X, contiene la manera de hacerse las citaciones a los miembros, la que deberá hacerse por correo certificado, dirigida a cada miembro a su dirección oficial. La fecha de depósito en el correo constituirá la fecha desde la cual se contará el término requerido para la citación, estas también podrán en su defecto ser enviadas telegráfica o cablegráficamente.

Conforme al artículo XI, los idiomas oficiales de la Asociación serán aquéllos que se adopten de tiempo en tiempo para sesiones o documentos de la Organización de la Aviación Civil Internacional (O.A.C.I.).

El artículo XII, prevé la modificación de los Estatutos en cualquier junta general por el voto de las cuatro quintas partes de los miembros activos presentes, personalmente o por poder; siempre que a cada miembro se le hubiere mandado, por lo menos sesenta días antes de la fecha de la junta, una copia de la proyectada modificación.

En el artículo XIII se especifica la manera de ser disuelta la Asociación, que podrá ser en cualquier tiempo por acuerdo de la junta general, aprobado por escrito de las dos terceras partes de los miembros activos. En caso de ser disuelta, los fondos y bienes de la Asociación se distribuirán entre los miembros en proporción al total de sus contribuciones a la Asociación.

Estos estatutos se mantendrán abiertos a la firma y aceptación de otras empresas de transporte aéreo elegibles y no representadas en la reunión de La Habana, Cuba, de abril 9 de 1945. Dichas empresas de transporte aéreo, conjuntamente con las que han firmado los Estatutos de La Habana, serán igualmente consideradas como miembros fundadores participantes en la Organización de la Asociación.

2.—SUS SISTEMAS TECNICOS JURIDICOS.

Como Organizaciones Internacionales, la O.A.C.I., y la I.A.T.A. han unificado hasta donde ha sido posible sus sistemas técnico-jurídicos. Opinamos que actualmente, son las Instituciones que han marcado el camino a seguir en la regulación

de normas aéreas, logrando con ello el desarrollo enorme que representa actualmente el servicio aéreo como Servicio Público; con una unificación sólida, tanto en el terreno Estatal como en el particular, y dándonos la impresión de que los pueblos logran cada día el bien común, atenuando las barreras fronterizas.

En su naturaleza, las dos Organizaciones tienen similitudes que ofrecen analogías en su estructuración; aunque la I.A.T.A. se puede considerar como una institución privada, es auxiliar poderoso de la O.A.C.I., —que sí es una organización Pública— y con un carácter más técnico y mercantil que jurídico, producto de la asociación de la mayor parte de las empresas aéreas del mundo.

Sus fines son concurrentes. La O.A.C.I., en su artículo 44, nos dice que deben ser: El desarrollo en los principios y la técnica de la navegación aérea internacional, fomentando el establecimiento y desenvolvimiento del transporte aéreo internacional, facilitando los transportes aéreos seguros, regulares, eficaces y económicos que necesiten los pueblos del mundo, logrando, de esta manera, evitar el despilfarro económico producido por la competencia excesiva.

La I.A.T.A. nos indica, a su vez, que los fines deben ser: fomentar en beneficio de los pueblos el transporte aéreo en forma regular, segura y continua; creando los medios de colaboración entre las empresas de transporte aéreo para el estímulo del comercio aéreo y cooperar con la O.A.C.I. y demás Organismos Internacionales; la defensa del interés de los empresarios, evitando la competencia entre las diversas Líneas Aéreas, tratando de uniformar los modos de operar en las condiciones de transporte y tarifas.

En su composición, tanto la O.A.C.I. como la I.A.T.A., tienen su sede en la Ciudad de Montreal, Canadá, y mientras que la primera es un organismo público, consecuencia del Convenio de Chicago de 1944 en que fue instituida como un órgano de vigilancia con amplios poderes para legislar y constituida por una Asamblea, un Consejo, un Secretariado y los Comités y sub-comisiones técnicas; la segunda o sea la I.A.T.A. es un

Organismo Privado que se forma nuevamente para auxiliar a la O.A.C.I., sin estar sujeta a consignas de los gobiernos, por ser una Organización libre que ha agrupado a casi la totalidad de empresas aéreas en el mundo, limando asperezas y unificando procedimientos para el beneficio común de éstas y sus usuarios; compuesta de una Junta General anual que es la Asamblea; un Comité Ejecutivo, elegido por la junta general; un Presidente ocasional nombrado en cada reunión anual, para que desempeñe su cometido al siguiente año; y los Comités que seleccione el Comité Ejecutivo.

3.—CONTRADICCION CON LEYES DE ORDEN PUBLICO DE LOS ESTADOS.

La falta de carácter oficial priva a la I.A.T.A. de universalidad y fuerza en sus decisiones; esa falta de coercibilidad, en muchas ocasiones, pone en conflicto a las empresas aéreas entre sus acuerdos (que son producto de reglas privadas), y la reglamentación de los gobiernos (que son normas públicas obligatorias), haciendo el problema más complejo cuando se relaciona con tarifas; a pesar de que las resoluciones de la I.A.T.A. son sólo recomendaciones frente a los decretos o leyes nacionales, dichas resoluciones tienen vigencia plena mientras no se oponga algún gobierno a un caso concreto, por ejemplo: En la Conferencia anual de la I.A.T.A., celebrada en 1962 en la Ciudad de Chandler, Estado de Arizona, U.S.A., en la cual conferenciaron durante cinco semanas 232 delegados procedentes de 62 países representando a 70 empresas aéreas; en uno de sus puntos aprobatorios se autorizó a la empresa mexicana Guest Aerovías México a elevar sus tarifas de carga entre la Ciudad de México, D. F. y la Ciudad de Miami Fla. U.S.A. de \$ 0.55 de dólar el kilo a 0.64. El gobierno de Estados Unidos de América no tuvo ninguna objeción y por lo tanto no se opuso a la implantación de dicha tarifa, no así el gobierno de México, que consideró lesivo a su economía dicha tarifa, no dando su aprobación; en consecuencia, se suscitó un fenómeno de dualidad de tarifas, ya que de México a Miami se aplicaba la tarifa de 0.55 y de Miami a México se aplicaba la autorizada por la I.A.T.A. de 0.64 de dólar el kilo.

CAPITULO IV

1.—LA TRANSPORTACION AEREA COMO SERVICIO PUBLICO EN MEXICO.

Esta actividad (Servicio Público Aéreo), en México, tiene antecedentes que se remontan a los albores de la iniciación de la Aviación Mundial; en efecto,¹ en el mes de marzo de 1911, arribó procedente de Francia, una Compañía de Aviación (circo aéreo) organizada por el Sr. Alfredo M. Moissant, la que en presencia del entonces Presidente de la República, Gral. Porfirio Díaz y su Secretario de Guerra, puso a prueba la utilidad del aeroplano para fines militares. Al año siguiente, el Presidente, Sr. Francisco I. Madero, hizo arreglos con la casa Moissant, establecida en los Estados Unidos de Norteamérica, para la adquisición de algunos aparatos para fines castrenses, y fue el mismo Presidente Madero el que mandó a estudiar Aviación a los precursores de esta actividad en México, los hermanos Gustavo y Alberto Salinas, quienes al retorno de su aprendizaje se establecieron en el Estado de Coahuila. El 24 de febrero de 1913, al desconocimiento del Gobierno del usurpador Victoriano Huerta, por parte del Gobernador del Estado, Sr. Venustiano Carranza, los jóvenes Salinas se incorporaron al movimiento Revolucionario acompañando al Sr. Carranza al Estado de Sonora; uno de ellos, Gustavo, se encargó del avión Curtiss que se había adquirido por el Gobierno interino del Estado de Sonora; con dicho aparato, el piloto Salinas Carranza realizó la hazaña de bombardear en el Puerto de Topolobampo, Sonora, los barcos de guerra al servicio de Huerta, "Morelos y Guerre-

1 Revista Crónica Ilustrada, Rev. Mexicana, No. 61, octubre de 1967.

ro", surtos en la Bahía, marcando con esta fecha, 14 de abril de 1914, el primer País que empleó la Aviación en esta actividad castrense en América y el segundo País que la usa en el mundo.

Pero como antecedente del Servicio Público Aéreo en México, tenemos el servicio de correo aéreo implantado en 1917 por otro precursor de la Aviación Nacional, el Piloto Aviador Horacio Ruiz Gaviño, que partiendo de la Ciudad de Pachuca, Hidalgo, con destino a la Ciudad de México, transportó la primera valija de correo aéreo en nuestro País.

Como empresa organizada de transporte aéreo, citaremos a la Compañía Mexicana de Aviación, S. A., que se formó en 1924, por iniciativa de un excombatiente norteamericano radicado en el Puerto de Tampico, dedicado a realizar vuelos de exhibición; el cual se percató de que, un servicio aéreo para transportar las rayas de los trabajadores petroleros de la Ciudad de México a Tampico, pondría fin a los asaltos que continuamente sufrían los pagadores de las empresas petroleras por gavillas de bandoleros, y que representaba grandes pérdidas para éstas.

Esta iniciativa despertó gran interés en los funcionarios de esas empresas extranjeras que explotaban el petróleo en México, mismos que dieron su apoyo para el establecimiento de este incipiente Servicio Público Aéreo, y, con el cual nace la primera Línea Aérea de Transporte Aéreo. "La Compañía Mexicana de Aviación, S. A."; empresa que ocupó en muchos años el primer lugar en el servicio aéreo como una organización de bases sólidas, estableciendo un verdadero servicio público aéreo regular y continuo, a la vez que eficiente; construyó la mayor parte de los aeropuertos en el País; estableció los vuelos nocturnos en México; adiestró e instaló los sistemas de radiocomunicación entre aeronaves y estaciones terrestres; y se preocupó por renovar continuamente el equipo de vuelo de acuerdo con la evolución de la técnica aeronáutica.

El Servicio Público Aéreo en nuestro País, para llegar a su actual desarrollo, ha padecido crisis y grandes vicisitudes, debido a lo elevado del costo de su operación, motivo por el cual, desde su implantación a la fecha, han desaparecido innu-

merables empresas aéreas, por falta de recursos económicas para subsistir.

El Estado Mexicano en muchos años no había podido proporcionar la ayuda necesaria a esta actividad, es decir, un subsidio oficial que compensara las cuantiosas pérdidas de esa —costosa— operación; como ejemplo de ello tenemos la desaparición de la empresa mexicana "Guest Aerovías México, S. A. de R. L.",² a raíz de haber planteado una demanda de conflicto

-
- 2 La Compañía Guest Aerovías México, S. A. de R. L., se organizó en 1946, prestando un servicio de transporte aéreo internacional regular de pasajeros, carga y correo, al amparo de los contratos-concesión que les otorgó la Secretaría de Comunicaciones.

De las tres principales empresas aéreas que operaban en México con nacionalidad mexicana, Guest era la única que tenía exclusivamente servicio internacional, la cual durante todo el tiempo que prestó servicio, sufrió una incosteabilidad notoria y manifiesta de su operación; por lo consiguiente sus gastos fueron mayores que sus ingresos; hasta el año de 1957 sus pérdidas fueron de \$ 32.825,876.00; para 1958, la pérdida de operación considerando solamente la diferencia existente entre los ingresos obtenidos y los gastos de operación, fue de \$ 7.267,581.00, habiéndose sufrido en ese período una pérdida total de \$ 13.869,947.00; para 1959, la pérdida de operación considerando solamente la diferencia existente entre los ingresos obtenidos y los gastos de operación, fue de \$ 10.430,611.00; en 1960, la pérdida de operación, considerando solamente la diferencia existente entre los ingresos y los gastos de operación fue de \$ 57.137,915.00, habiendo resultado en ese período una pérdida total de \$ 95.010,124.00; hasta 1961, la pérdida de operación, considerando solamente la diferencia entre los ingresos y los gastos de operación, fue de \$ 13.230,900.00, habiéndose resentido en ese período una pérdida total de \$ 13.310,600.00.

De 1948 a 1951, Guest Aerovías México cubrió la ruta transatlántica de México, Miami, Bermuda, Azores, Lisboa y Madrid; a partir de esa fecha se vio obligada a suspender esa ruta transatlántica, cubriendo únicamente la ruta México-Miami y México-Panamá, extendida más tarde a Caracas; además operó temporalmente la ruta México-Windsor, Canadá.

En 1959, con un nuevo impulso económico, esta empresa reanuda sus operaciones transatlánticas, extendiéndolas hasta París, así como la ruta de Panamá se amplió tocando Guatemala, San José Costa Rica, Curazao y Bogotá.

Con el objeto de mejorar sus servicios, Guest modernizó su equipo de vuelo y a principios de 1959, adquirió para operar la ruta de Europa tres aviones DC-6 y tres aviones Super Constellation 1049-G; estos apa-

colectivo de orden económico, y que fue absorbida por otra empresa mexicana "Aeronaes de México, S. A."

La política de la empresa mexicana "Aeronaes de México, S. A.; de unos años a la fecha, ha sido la de agrupar a las líneas aéreas mexicanas en una sola; y de hecho, existe a la fecha, contando con el apoyo oficial, "La Compañía Nacional", o sea una empresa de economía mixta, que ha permitido al Estado Mexicano proyectarse al extranjero, compitiendo en el Transporte Aéreo Internacional con las demás naciones del mundo, aún a costa de sacrificios económicos.

En los Estados Unidos de Norteamérica, desde el inicio de la transportación aérea, las empresas contaron con subsidio oficial, como complemento a la incosteabilidad notoria. De ahí se desprende el gran desarrollo aeronáutico de ese País en materia de servicio público aéreo.

En México, a pesar de esa falta de ayuda económica por parte del Estado, con excepción de Aeronaes de México, S. A., podemos mencionar algunas formas de compensación que el Gobierno proporciona a las empresas aéreas, que por medio de concesión prestan el servicio público aéreo; aunque actualmente, como ya mencionamos anteriormente, la empresa Aeronaes de México, S. A. depende en gran parte del Estado, el cual se ha propuesto a correr el riesgo de toda la responsabilidad que representa proporcionar directamente un eficiente, regular y continuo servicio público aéreo.

En consecuencia, tenemos a la Ley de Vías Generales de Comunicación en vigor, con base Constitucional, que en los Artículos 73 Fracc. XVII y 131 señalan, entre las facultades del Congreso, la de dictar Leyes sobre vías generales de comuni-

ratos fueron los últimos y mejores aeronaes de pistón, que al entrar de lleno la era del Jet a la Aviación Comercial en México, provocaron que Guest perdiera la cantidad de \$24,438,333.00 en la devolución de los tres aparatos 1049-G y le alquilara a Mexicana de Aviación su equipo jet-Comet 4-C. De los otros aviones Douglas DC-6, le cedió uno de ellos a esta empresa, al no poder cubrir oportunamente el arrendamiento del equipo a reacción. Ante esta situación Guest, fue absorbida por Aeronaes de México.

cación y facultar al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso. Esta Ley, conservadoramente señala algunas ventajas de que disfrutaban las empresas aéreas; de una manera general, en su artículo 24 (reformado por Decreto del 31 de diciembre de 1943, D.O. del 7 de julio de 1944), establece: La Secretaría de Hacienda, a sugestión de la de Comunicaciones, concederá la libre importación de los materiales, aparatos, maquinaria, equiyo y efectos destinados a la construcción, establecimiento, conservación y explotación de las vías generales de comunicación y medios de transporte, sus dependencias y accesorios conforme a las siguientes bases: Que no se fabriquen en la República en cantidad y clase adecuadas al objeto a que va a destinarse; que la cantidad de artículos cuya importación se conceda en franquicia, sea la indispensable para el objeto a que se destinen a juicio de la Secretaría de Comunicaciones.

El Artículo 27 establece otra clase de ayuda a los concesionarios al señalar que: "Las personas o empresas que construyan, establezcan o exploten vías generales de comunicación, podrán utilizar en construcción, conservación y mejoramiento de las vías, servicios auxiliares, dependencias y accesorios, los terrenos de propiedad federal y los materiales y las aguas existentes en terrenos nacionales y en vías de jurisdicción federal, de acuerdo con la resolución definitiva que las Secretarías de Hacienda y de Agricultura respectivamente dicten, sujetándose a las leyes y disposiciones relativas. Estas mismas Secretarías, de acuerdo con la de Comunicaciones, podrán conceder exención, reducción de cuotas que fijen las tarifas para el uso de terrenos nacionales".

El artículo 28 de la Ley Administrativa dispone, en forma igual, que el Gobierno Federal podrá dar ayuda económica a los concesionarios de las vías generales de comunicación y medios de transporte. Esta ayuda se otorgará de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Presupuesto u otras leyes especiales, oyendo a los interesados y posibles afectados y sólo cuando la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, previos los estudios del caso y por acuerdo del C. Presidente de la Re-

pública, declare que la vía es de urgente creación o que requiere inmediato estímulo; de lo previsto en este artículo, consideramos que el Estado ha pensado que son de más importancia otros transportes, como los ferrocarriles, que desplazan grandes cantidades de víveres y mercancías en general, y por lo consiguiente, es el transporte idóneo para ser subsidiado en beneficio de la colectividad.

Por otra parte, la Ley de Subsidios de Aviación, publicada en el Diario Oficial del 31 de octubre de 1932, concede un subsidio, si así se le puede llamar, que equivale a una cantidad al impuesto pagado al Gobierno Federal, por la gasolina consumida exclusivamente por sus aviones, durante el primer año, por una cantidad correspondiente al 100%; en el segundo, por una cantidad de 75%; en el tercero, por 50%, y en el cuarto, por una cantidad de 25%; esta franquicia sólo la disfrutaban las empresas que tengan establecidas en la República Mexicana servicio de transporte regular de pasajeros y carga, y llenen los requisitos establecidos por la Ley. La Ley de referencia, señala que anualmente se establecerá en el presupuesto de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (hoy Secretaría de Comunicaciones y Transportes) la partida correspondiente, la cual se destinará exclusivamente a cubrir los subsidios correspondientes a cada año fiscal. Las empresas de transporte aéreo comercial, deben presentar en los primeros diez días de cada mes, ante el Departamento de impuestos especiales de la Secretaría de Hacienda, una manifestación de la cantidad de litros de gasolina que hayan consumido el mes anterior; asimismo, deben manifestar las rutas cubiertas y el número de vuelos efectuados, tipo de motores y su potencia desarrollada con el registro del número de horas voladas y presentación de las facturas de las compras visadas por la Secretaría (antes SCOP). De lo anterior, se desprende que esta clase de ayuda por parte del Estado a las empresas que prestan el servicio público, no ha sido suficiente para compensar los gastos excesivos, con la incosteabilidad manifiesta que atañen el cumplimiento de un servicio público eficiente, regular y continuo.

Por otra parte, consideramos que la Aviación, con la era del jet, ha llegado a su máximo desarrollo y México tiene que

competir con la Aviación Comercial Mundial, que requiere de un servicio más que de lucro, de prestigio, es decir, que las aeronaves mexicanas, al traspasar sus fronteras, deben estar a la altura de las otras naciones mediante un servicio eficiente y representativo de nuestra Nación, y que debe justificarse la intervención del Estado más directa, como lo ha hecho con la empresa "Aeronaves de México, S. A." para respaldar tal prestigio, aún a costa de sacrificios económicos.

2.—REGULACION JURIDICA.

En México, la regulación jurídica del transporte aéreo se encuentra en una sola Ley Administrativa que abarca todos los medios y vías de comunicación con que contamos. Para nuestro estudio, el citado ordenamiento "Ley de Vías Generales de Comunicación" en su libro cuarto, se refiere a las Comunicaciones Aeronáuticas en lo particular; antes de esta Ley y como antecedente de la misma, estuvieron en vigor tres leyes aeronáuticas: "La Ley de Aeronáutica Civil", del 30 de junio de 1930; "La Ley de Vías de Comunicación y Medios de Transporte", del 29 de agosto de 1931, y la "Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932" o sea la anterior a la presente Ley.

A).—LA LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

Nuestro principal objetivo es tratar como sistema normativo nuestra ley vigente, "La Ley de Vías Generales de Comunicación", la que abrogó a la de 1932, la cual fue publicada en el Diario Oficial del 19 de febrero de 1940.

Como quedó asentado, la ley en examen encierra los diversos medios de comunicación con que cuenta el Estado Mexicano, a los que debidamente encuadra. En sus disposiciones generales abarca dentro del concepto **comunicaciones**, lo relacionado a la clasificación de las vías generales de comunicación; jurisdicción a que está afecta, concesiones, permisos y contratos; revocación de permisos; los derechos de expropiación, usos de bienes nacionales y otras franquicias; caducidad y rescisión de concesiones y contratos; construcción y establecimiento de dichas vías, su explotación, personalidad y bienes de las empresas sujetas a concesión, derechos de la Nación sobre ellos;

la facultad administrativa de inspección de dichas vías, las reglas generales que integran el libro primero de la Ley y los artículos transitorios.

Lo relativo a las comunicaciones aeronáuticas, se encuentran consignadas en el libro cuarto de esta Ley Administrativa; comprende además otros seis libros; aquél fue reformado por Decreto del 30 de diciembre de 1949, publicado en el Diario Oficial del 23 de enero de 1950.

El libro primero, o sea las reglas generales nos señala en su artículo 1o. fracción octava que: son vías de comunicación, el espacio aéreo nacional por el que transitan las aeronaves. De lo consignado en este artículo, se desprende el establecimiento del principio fundamental de la incorporación del espacio a la Soberanía Nacional, quedando sometido su aprovechamiento y reglamentación a la jurisdicción Federal, lo que es una ratificación a lo consignado en nuestra Constitución Federal en sus artículos 27, fracción VI, 42 y 48; asimismo, se encuentra consignado también en el artículo 17 fracción 1a. de la Ley General de Bienes Nacionales.

Por otra parte, el artículo 2o. nos consigna que son parte integrante de las vías generales de comunicación:

1.—Los servicios auxiliares, obras, construcción y demás dependencias y accesorios de las mismas; y 2.—Los terrenos y aguas que necesariamente sean útiles para el establecimiento de servicios y obras a que se refiere la fracción anterior, es decir, que son considerados también como vías de comunicación las aeronaves, los aeropuertos, las instalaciones y ayudas de la navegación aérea (Infraestructura).

El artículo 3o. establece el carácter federal del régimen jurídico-administrativo de la Aviación Civil Mexicana; el ejecutivo ejercerá sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (hoy Secretaría de Comunicaciones y Transportes), y sin perjuicio de los que establece la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Autónomos; señalaremos las siguientes facultades: Inciso III.—Otorgamiento, interpretación y cumplimiento de concesiones; Inciso V.—Cele-

bración de contratos con el Gobierno Federal; Inciso VI.—Otor-
gamiento y revocación de permisos.

El artículo 8o. nos fija las normas generales a que se suje-
tará la construcción, establecimiento y explotación de las vías
generales de comunicación y sus servicios conexos; y el artícu-
lo 9o. determina las excepciones al disponer: "No necesitarán
concesión sino permiso de la Secretaría de Comunicaciones,
VI.—"Las aeronaves que hagan servicio internacional en los
términos de las Convenciones o Tratados respectivos".

En el artículo 12o. se consigna la "cláusula Calvo", y se
ve clara la intención del legislador de proteger los intereses
nacionales al señalarlos: "Las concesiones para la construcción,
establecimiento o explotación de las vías generales de comuni-
cación sólo se otorgarán a ciudadanos mexicanos o a socieda-
des constituidas conforme a las leyes del País. Cuando se tra-
te de sociedades, se establecerá en la escritura respectiva que,
para el caso tuvieran o llegaren a tener uno o varios socios ex-
tranjeros, éstos se considerarán como nacionales respecto a la
concesión, obligándose a no invocar, por lo que a ella se refie-
ra, la protección de sus gobiernos, bajo pena de perder, si lo
hicieren, en beneficio de la nación, todos los bienes que hubie-
ren adquirido para construir, establecer o explotar la vía de co-
municación, así como los demás derechos que les otorgue la
concesión".

Libro cuarto de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Entramos a analizar en lo particular a la materia aeronáu-
tica con las disposiciones que la regulan:

El artículo 306 señala que, el espacio situado sobre el te-
rritorio mexicano está sujeto a la Soberanía Nacional; este ar-
tículo es un complemento del artículo primero del ordenamien-
to que analizamos.

El artículo 307 se refiere a los Tratados Internacionales y
dispone "La Navegación aérea civil sobre el territorio Mexica-
no se rige por los Tratados y convenciones internacionales que
el Gobierno de México haya suscrito y ratificado constitucional-
mente, por la presente ley y sus reglamentos aplicables.

El artículo 308 establece la soberanía al señalar para los efectos de inspección, vigilancia y control de la navegación aérea civil, toda aeronave civil que se encuentre en territorio mexicano y vuele sobre el mismo, así como su tripulación, pasajeros y efectos transportados que sean sujetos exclusivamente a la jurisdicción y competencia del ejecutivo federal. Estos principios están consignados en los tratados internacionales de la navegación aérea, suscritos y ratificados por México; actualmente, el Convenio de Chicago de 1944, en vigor, lo tiene consignado en su artículo 1o.

Del régimen de las aeronaves.—El artículo 311 considera aeronave a cualquier vehículo que pueda sostenerse en el aire; las aeronaves mexicanas se clasifican en: aeronaves de estado y aeronaves civiles. Las aeronaves de estado, son las de propiedad de la Federación, de los Estados, de los Municipios o de los organismos descentralizados; las aeronaves civiles se clasifican en: comerciales, o sean las que prestan un servicio público; y privadas, las que se utilizan para fines particulares y que están afectas de prestar servicios públicos.

El artículo 312 nos consigna la nacionalidad y matrícula de las aeronaves civiles, y señala entre otras disposiciones; las aeronaves tienen la nacionalidad del Estado en que estén matriculadas; las aeronaves matriculadas en otro Estado podrán adquirir matrícula mexicana, previa cancelación de la extranjera; la inscripción de una aeronave en el registro aeronáutico mexicano y el otorgamiento de su matrícula le confiere la nacionalidad mexicana.

El artículo 314 señala “La cancelación de la matrícula de una aeronave en el Registro Aeronáutico, implica la pérdida de su nacionalidad mexicana.

De las marcas de nacionalidad y matrícula.—Según el Convenio de París de 1919 y suscrito por México, la letra “X”, le correspondió al Estado Mexicano como distintivo de su nacionalidad, y de esta manera la Ley Administrativa dispone en su artículo 315 que “Las marcas de nacionalidad para las aeronaves mexicanas serán las siglas XA para las de servicio público; XB para las de servicio privado, y XC para las que prestan un servicio directo al Estado, aclarando que cuando se dice aero-

naves del Estado, no quiere decir aeronaves militares, ya que éstas están afectas de otro tipo de matriculación y aquéllas solamente las del servicio del Poder Ejecutivo, las Secretarías de Estado, Procuradurías y los distintos organismos descentralizados.

De la aeronavegabilidad.—El artículo 316 prescribe: "La Secretaría de Comunicaciones expedirá el certificado de navegabilidad como constancia de que la aeronave ha pasado las pruebas y el control técnico exigido, para permitirles volar en condiciones de seguridad técnicamente satisfactorias; y el artículo 318 señala "Las aeronaves, motores y accesorios que se construyan, reparen o modifiquen, no podrán ser puestos en servicio sin aprobación de la Secretaría de Comunicaciones, de conformidad con el reglamento respectivo.

Del personal técnico aeronáutico.—El artículo 319 se refiere al personal técnico aeronáutico, y nos dice: El personal técnico aeronáutico está constituido por los miembros de la tripulación de vuelo y el personal de tierra adscrito al servicio de la navegación aérea civil. "Todo el personal técnico requiere de una licencia para ejercer sus funciones, otorgadas por la Dirección de Aeronáutica Civil, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Esta Dependencia también podrá convalidar o reconocer las extranjeras, cuando los requisitos bajo los cuales se expidieron sean iguales, por lo menos, a las normas mínimas reglamentarias exigidas en México.

Como complemento de esta disposición, citaremos algunas reglas consignadas en el Reglamento de Licencias de Personal Técnico Aeronáutico, que fue publicado en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1957, expedido por el Presidente de la República Sr. Adolfo Ruiz Cortines, y el cual define en primer término, a la Aeronave, como cualquier vehículo que pueda sostenerse en el aire: aérea de control, como el espacio aéreo de dimensiones definidas dentro del cual se ejerce el control de tránsito aéreo; autoridad competente, a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (ahora Secretaría de Comunicaciones y Transportes), por conducto de la Dirección de Aeronáutica Civil; certificado de capacidad, como autorización inscrita en una licencia y que forma parte de ella, en la que se especi-

can condiciones especiales, privilegios y restricciones referentes a dicha licencia; certificado médico, como el documento oficial que comprueba la aptitud física y mental del sustentante, otorgada conforme a las disposiciones reglamentarias respectivas por el médico que esté facultado para ello por la autoridad competente; comandante o piloto al mando de la aeronave, como el piloto responsable de la dirección, el cuidado, el orden, y la seguridad de la aeronave durante el vuelo; copiloto, como piloto titular de licencia, que presta servicio de pilotaje sin estar al mando directo de una aeronave; mantenimiento, como operaciones de preservación que no requiere trabajos complejos de montaje; cambio de motores y hélices, como inspección, revisión, reparación, conservación y preservación de planeadores, motores, hélices y accesorios; miembro del personal de vuelo, como tripulante de una aeronave, poseedor de una licencia que lo acredite para desempeñar funciones técnicas esenciales durante el tiempo de vuelo; reparación mayor, aquella que se realiza después de un accidente o falla mecánica de importancia que afecte apreciablemente la aeronavegabilidad de la aeronave.

CLASIFICACIONES.—Para los efectos de este Reglamento, el personal técnico aeronáutico que necesita licencia para poder ejercer sus funciones se clasifica en:

- 1.—Personal de vuelo
- 2.—Personal de tierra.

El personal técnico de vuelo se clasifica de la siguiente manera:

- 1.—Piloto estudiante.
- 2.—Piloto Privado.
- 3.—Piloto Comercial.
- 4.—Piloto Comercial de Transporte Público restringido.
- 5.—Piloto Comercial de Transporte Público ilimitado.
- 6.—Piloto de Planeador Privado.
- 7.—Navegante.
- 8.—Mecánico de abordó.
- 9.—Piloto Agrícola.

- 10.—Piloto privado de Helicóptero.
- 11.—Piloto Comercial de Helicóptero.
- 12.—Piloto Comercial de Transporte Público de Helicóptero.

El personal mecánico de aeronáutico se clasifica como sigue:

- 1.—Aprendiz.
- 2.—Mecánico de Aeronave.
- 3.—Mecánico especialista.

La categoría de mecánico de aeronave, se divide en clases como sigue:

- a).—De Planeadores.
- b).—De Motores.
- c).—De Planeadores y Motores.

La categoría de mecánico especialista se divide en la siguiente forma:

- a).—Hélices.
- b).—De Sistema Hidráulico.
- c).—De Sistema Eléctrico.
- d).—De Instrumentos.
- e).—De Lamistería y
- f).—De Accesorios.

El personal de operaciones, se clasifica como sigue:

- 1.—Controlador Auxiliar.
- 2.—Controlador de Zona.
- 3.—Controlador de Area.
- 4.—Despachador de Aeronaves.

El citado Reglamento especifica también, que el personal de vuelo debe ser mexicano por nacimiento, excepto los pilotos estudiantes y los privados; sobre el personal de tierra, el requisito es ser de nacionalidad mexicana o de nacionalidad extranjera, cuando el Estado extranjero de que se trate conceda privilegios recíprocos a personas de nacionalidad mexicana, en iguales términos y condiciones que a sus propios nacionales.

Continuando nuestro análisis de la **Ley General de Vías de Comunicación** EN SU LIBRO CUARTO, capítulo V, que pres-

cribe sobre el Comandante de la Aeronave y sus obligaciones, al señalar en el artículo 321, que toda aeronave destinada a un servicio público de transporte estará bajo el mando de un comandante designado por la empresa operadora, y será responsable de la dirección, el cuidado, el orden y la seguridad de la aeronave, la tripulación, los pasajeros y sus equipajes, la carga y el correo, tan pronto se haga cargo de la aeronave para comenzar el vuelo; y cuando el representante de la empresa o cualquiera autoridad competente tome a su cargo la aeronave, los pasajeros, la carga, los equipajes y el correo, esta responsabilidad se extingue.

Por otra parte, el artículo 322 dispone que: "El Comandante de la aeronave registrará en el libro de bitácora los hechos que puedan tener consecuencias legales, ocurridas a bordo, durante el vuelo, y los pondrá en conocimiento de las autoridades federales competentes del primer lugar de aterrizaje en territorio nacional, o de las autoridades extranjeras competentes y del cónsul mexicano, si el aterrizaje se realiza fuera del País.

De las Operaciones.—Sobre las operaciones de las aeronaves, el artículo 323 nos señala: "Para operar en territorio Mexicano, los propietarios poseedores u operadores de aeronaves civiles, y, en su caso, los comandantes y pilotos deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I).—Utilizar los tipos de aeronaves que exijan la concesión o permisos respectivos, de acuerdo con el servicio a que se destinen;

II).—Operar la aeronave dentro de las limitaciones de su certificación de aeronavegabilidad.

II).—Estar previstos de los certificados de matrícula y de aeronavegabilidad, licencias del personal aeronáutica y demás documentos.

IV).—Antes de iniciar el vuelo cerciorarse de la vigencia del certificado de aeronavegabilidad y licencias del personal y preparar y observar, salvo caso de emergencia, el plan de vuelo conforme al cual deban realizarse las operaciones.

V).—Usar solamente los aeródromos autorizados que sean

adecuados para el tipo de aeronaves operadas y para el servicio de que se trate, salvo caso de emergencia.

VI).—Dotar a las aeronaves con los equipos de radiocomunicación y de auxilio que señalen esos reglamentos respectivos para cada tipo de aeronave.

VII).—Realizar las maniobras de embarques, desembarque, carga y descarga de las aeronaves, en forma tal que no estorben las de otras aeronaves ni impidan el tránsito aéreo ni la circulación en los aeródromos.

El artículo 324 consigna otro de los acuerdos de las Convenciones Internacionales sobre la navegación aérea, al señalar que: "En las aeronaves civiles no se podrá:

I).—Volar sobre zonas que hayan sido declaradas prohibidas a la navegación por el Ejecutivo Federal;

II).—Transportar armas, municiones, explosivos y artículos que por su naturaleza inherente sean peligrosos, a menos que cuenten con permiso de las autoridades competentes;

III).—Transportar personas en estado de embriaguez o bajo los efectos de estupefacientes y, salvo con permiso de las autoridades competentes, cadáveres y enfermos contagiosos o mentales;

IV).—Realizar vuelos acrobáticos y evoluciones de carácter peligroso sobre las ciudades y centros de población.

Del Tránsito Aéreo.—Conforme al artículo 326, el tránsito aéreo se ajustará a las siguientes reglas:

I.—Es atribución de la Secretaría de Comunicaciones el control de tránsito aéreo y de los servicios de meteorología, de telecomunicaciones aeronáuticas y de ayudas a la navegación aérea. En ejercicio de esta atribución, dictará las medidas que sean necesarias para la mayor seguridad y eficiencia de la navegación aérea, con el fin de proteger la vida humana y la propiedad. Puede, en suceso, otorgar concesiones o permisos para la prestación de dichos servicios, u organismos técnicos que tendrán el carácter de auxiliares y conexos de las vías de comunicación, y se considerarán de interés público.

II.—El uso de los servicios de control de tránsito aéreo, de telecomunicaciones aeronáuticas, de información meteorológica y de ayudas a la navegación aérea, es requisito de seguridad de obligatorio cumplimiento para todas las aeronaves. Dichos servicios pondrán a disposición de quienes operen las aeronaves sobre bases, condiciones y tarifas aprobadas por la Secretaría de Comunicaciones.

III).—La Secretaría de Comunicaciones dictará las medidas que estime necesarias para ampliar y modernizar la red de instalaciones auxiliares de la navegación aérea y vigilará que las empresas de servicio público y los permisionarios de servicio privado, cumplan en todo tiempo con los requisitos de seguridad que establece esta Ley y sus Reglamentos.

De los aeródromos civiles.—El artículo 327 se refiere a los aeródromos civiles, y nos consigna acertadamente: “Aeródromo civil es toda área definida de tierra o de agua adecuada para el despegue, aterrizaje y movimiento de aeronaves civiles.

Los aeródromos civiles, se dividen en aeródromos de servicio público y aeródromos de servicio privado. La Secretaría de Comunicaciones declarará cuáles son aeródromos de servicio público y cuáles de servicio privado, de acuerdo con el reglamento respectivo.

Los aeródromos civiles están sujetos al control, inspección y vigilancia de la Secretaría de Comunicaciones”.

La definición de aeródromo ha sido admitida por casi todas las legislaciones, con la excepción de la Italiana, que lo llama **Campo de aterrizaje**.

El autor francés Le Goff M., en su obra “La Traité Théorique et pratique du Droit Aérien”, define el aeródromo como “el lugar donde las aeronaves deben en principio partir y donde deben aterrizar”, y con esta acepción nos pone de manifiesto que las aeronaves están sujetas a control y que su comandante no puede aterrizar caprichosamente en cualquier lugar, salvo caso de emergencia.

El artículo 327 de la Ley Administrativa sigue señalando: “Aeropuerto es cualquier aeródromo civil de servicio público

que cuente con obras e instalaciones adecuadas para la operación de aeronaves de servicio público. Según la índole de las obras de instalaciones, los aeropuertos se clasificarán en categorías”.

“Para que un aeropuerto tenga carácter de aeropuerto internacional, deberá ser declarado como tal por el Ejecutivo Federal, ser habilitado para los servicios internacionales correspondientes y satisfacer los requisitos reglamentarios.

“La Secretaría de Comunicaciones, por conducto del Comandante que al efecto designe, ejercerá la autoridad en los aeropuertos. Todas las autoridades que ejerzan funciones en los aeropuertos internacionales, se sujetarán al Reglamento Interior de Aeropuertos Internacionales que dicte el ejecutivo”.

Al respecto, el reglamento interior de aeropuertoso federales (no ha sido publicado en el Diario Oficial), nos dice:

Para los efectos de este Reglamento se adoptan las siguientes definiciones:

Aeropuerto.—Significa el aeropuerto, propiedad de la Federación y operado por la S.C.T., con todas sus modificaciones, instalaciones, obras, pistas, y terrenos federales comprendido dentro de sus linderos.

Estación de pasajeros.—Todo edificio, instalaciones y servicios destinados al tránsito de pasajeros y equipajes.

Comandante o Jefe de Servicios Técnico Aeronáuticos.—Persona que ejerce la autoridad suprema en el aeropuerto, encargado de los servicios técnicos aeronáuticos y de la seguridad en el propio aeropuerto.

Administrador.—Persona encargada de los servicios administrativos del aeropuerto, así como de la conservación del mismo.

Artículo 4o.—La autoridad suprema en el aeropuerto se ejercerá por el Comandante o jefe de los servicios técnicos aeronáuticos, en los términos que le señalen las Leyes y Reglamentos aplicables al propio aeropuerto, o de conformidad con las disposiciones que dicte el Ejecutivo Federal en casos parti-

culares. El Comandante será el responsable de la seguridad general del aeropuerto.

Artículo 60.—Las operaciones aeronáuticas relativas al transporte público nacional e internacional de pasajeros, equipaje, carga y correo, tendrán preferencia en el aeropuerto sobre las que se refieren a los servicios aéreos privados.

Artículo 75.—Los servicios de despacho suministrados por la Dirección General de Aeronáutica Civil en el aeropuerto, dependerán de su oficina de control de vuelos, del Departamento de Operaciones, y tendrán las siguientes funciones:

a).—Auxiliar, formular y firmar el plan de vuelo que pretendan realizar los operadores, otorgando la responsiva técnica que corresponda;

b).—Controlar los vuelos despachados por la Oficina, hasta la terminación.

c).—Auxiliar a la Comandancia del aeropuerto en materia de comunicaciones aeronáuticas;

d).—Manejar los mensajes operacionales en coordinación con Radio Aeronáutica Mexicana, S. A. de C. V., o con el Organismo que ejerza sus funciones.

Continuando nuestro análisis de la Ley General de Vías de Comunicación, trataremos del **transporte aéreo nacional**, que en sus artículos 329 y 330 nos señala que los servicios públicos aéreos pueden ser regulares y no regulares, respectivamente, este último servicio surgió en la Convención de Chicago de 1944.

Por una parte, el artículo 329 estipula: "El servicio público de Transporte Aéreo Nacional regular está sujeto:

a).—A la obtención de concesión en los términos del capítulo III, libro 1 y del artículo 331 de esta ley y demás disposiciones aplicables.

b).—A Itinerarios, frecuencias de vuelo y horarios previamente aprobados por la Secretaría de Comunicaciones.

c).—A remuneración conforme a tarifas previamente apro-

badas por la Secretaría de Comunicaciones y debidamente puestas en conocimiento del público.

d).—A accesibilidad permanente al público con sujeción a los incisos (b) y (c).

Por otra parte, el artículo 330 dispone que el servicio de transporte aéreo no regular está sujeto:

a).—A la obtención de permiso en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables;

b).—A la realización de vuelos conforme a convenios con los usuarios del servicio, con arreglo a esta ley y sus reglamentos;

c).—A remuneración sujeta a lo previsto en el artículo 336 inciso (a), segundo párrafo, que a la vez señala: "Las cuotas que cobren por dichos vuelos no podrán ser en ningún caso inferiores a las autorizadas para el servicio regular correspondiente".

El artículo 337 nos habla del transporte aéreo internacional, y al respecto dice:

"El servicio público de transporte aéreo internacional se clasifica en:

a).—Servicio Mexicano de Transporte Internacional regular.

b).—Servicio Mexicano de Transporte Internacional no regular.

c).—Servicio extranjero de Transporte Internacional regular.

d).—Servicio extranjero de Transporte Internacional no regular.

La prestación de estos servicios, de o hacia el territorio mexicano, se efectúa con apego a las siguientes condiciones:

1.—El Servicio Mexicano de Transporte Internacional regular al amparo de concesión solicitada y obtenida en los términos del capítulo III, libro primero y de los artículos 331 y 332 de esta ley y sus reglamentos aplicables.

II.—El Servicio Mexicano de Transporte Internacional no regular, con base en permisos otorgados por la Secretaría de Comunicaciones, revocables en cualquier tiempo;

III.—El Servicio Extranjero de Transporte Internacional regular, de acuerdo con permiso que, otorgado por la Secretaría de Comunicaciones, contenga obligaciones iguales a las impuestas a empresas mexicanas para prestar servicio público de Transporte aéreo regular;

IV.—El Servicio Extranjero de Transporte Internacional no regular autorizado, en cada caso, de la Secretaría de Comunicaciones. Cuando estos vuelos pretendan efectuarse entre puntos, o zonas comunicadas por una empresa mexicana de transporte internacional regular, tales autorizaciones sólo podrán otorgarse si esta empresa no está en condiciones de realizar el vuelo.

Tanto las concesiones como los permisos se ajustarán, en su caso, a los términos de los Tratados o Convenios Internacionales aplicables. Los permisos o autorizaciones para servicios extranjeros de transporte internacional se sujetarán al principio de equitativa reciprocidad y la Secretaría, cuidará que su otorgamiento no entrañe peligro para la seguridad de la nación, ni lesione los servicios mexicanos de transporte aéreo. Aquí cabe señalar que las empresas mexicanas están en desventaja con las norteamericanas, ya que aquéllas siempre escasean de equipo muchas veces para sus vuelos regulares y éstas con su poder económico tiene grandes flotas que siempre están en disposición de realizar esos vuelos no regulares.

El artículo 338 del ordenamiento administrativo, señala los requisitos para las aeronaves extranjeras que se internen y salgan del territorio mexicano.

El primer requisito a cumplir es: 1.—Seguir las vías aéreas previamente señaladas y aterrizar en los aeropuertos internacionales que les fije la Secretaría de Comunicaciones. II.—Cumplir con los requisitos de seguridad establecidos por esta ley y sus reglamentos, así como las disposiciones de su País respecto a marcas de nacionalidad y matrículas, peso, instrumentos y accesorios de seguridad y auxilio, y contar con certificados de ae-

ronavegabilidad, licencias de personal y demás documentación pertinente, y III.—Cuando se trate de aeronaves extranjeras de servicio público internacional en vuelo de tránsito sobre territorio mexicano, o que aterricen en el mismo sin embarcar ni desembarcar pasajeros, carga o correo, deberá darse aviso previo y oportuno, en cada caso, a la Secretaría de Comunicaciones.

El tránsito y aterrizaje de estas aeronaves están sujetas, además, a las disposiciones sobre aduanas, población y policía.

De las responsabilidades por daños.—Con relación a la responsabilidad por daños nuestro ordenamiento administrativo, se remite a lo firmado y ratificado en 1933 por el Gobierno Mexicano en el Convenio de Varsovia de 1926, y ampliado en el Convenio de Guadalajara del 29 de agosto de 1961, que tuvo lugar en la Ciudad de Guadalajara, Jal., a instancias del Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional. En efecto, el artículo 342 de la Ley en examen, dice al respecto: "Las empresas concesionarias y permisionarias de servicio público de Transporte Aéreo, regular y no regular, serán responsables por los daños causados con motivo del transporte:

- a).—Por muerte, lesiones o cualquier otro daño causados al pasajero;
- b).—Por destrucción o avería de su equipaje de mano;
- c).—Por retraso en el transporte.

Para los efectos de esta Ley, se entenderá que los daños se causaron con motivo del transporte, si son el resultado de hechos ocurridos durante el período comprendido desde el momento en que el pasajero aborda la aeronave, hasta el momento en que el pasajero ha desembarcado de ella, ya sea a la terminación del viaje previsto en el contrato de transporte, o sea del caso de un aterrizaje forzoso o accidental.

Art. 343, se refiere a los casos del inciso a) del art. anterior, en que la empresa responsable deberá cubrir a la víctima.

I.—Por muerte o invalidez total permanente la cantidad de \$ 50,000.00.

II.—Por lesiones que ocasionen invalidez parcial, hasta un máximo de \$ 20,000.00.

III.—Por lesiones que ocasionen invalidez parcial temporal, hasta un máximo de \$ 10,000.00.

Sin perjuicio de la indemnización a que se refieren las fracciones anteriores de este artículo, la empresa será responsable, además, hasta por un límite máximo de \$ 75,000.00 para el caso de muerte o invalidez total permanente, y hasta un límite máximo de \$ 25,000.00 para los demás daños a la persona.

Sin embargo, la empresa no gozará del beneficio de limitación de responsabilidad a que este artículo se refiere, si se prueba que los daños fueron debidos a dolo de la persona o de sus dependientes o empleados.

INCISO B.—CONCESIONES Y PERMISOS.

Las formas mediante las cuales se puede explotar el servicio público aéreo por empresas privadas, son: La **Concesión** y los **Permisos Administrativos**, figuras jurídicas que se tramitan ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, reglamentadas en la Ley de Vías Generales de Comunicación vigente, en su artículo 8o., cuyo primer párrafo fue modificado y adicionado por Decreto del 29 de marzo de 1941, que señala lo siguiente: "Para construir, establecer y explotar vías generales de comunicación o cualquier clase de servicio conexos a éstas, será necesario el tener concesión o permiso del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y con sujeción a los preceptos de esta ley y sus reglamentos".

Por lo que respecta a la concesión, nos encontramos que en el campo administrativo, es común que personas privadas, ya sean físicas o morales, se interesen por colaborar con el Estado, realizando actividades que son propias de la administración pública (Servicios Públicos), que son atribuciones del propio Estado; este interés, ya lo hemos expresado, en su mayor parte es con un fin expreso de obtener un lucro, pero con la justificación de que, al no poderlo proporcionar el Estado, y tratándose de prestaciones de interés general para la colectivi-

dad e indispensable para el progreso y bienestar social, sea confiado a la iniciativa privada, para la aplicación de técnicas adecuadas que satisfagan eficientemente esas necesidades para quienes las necesiten; estas circunstancias fueron las que hicieron nacer la Institución de la Concesión.

El Maestro Serra Rojas con su pensamiento vigoroso del concepto moderno del movimiento doctrinal del Derecho Administrativo y siguiendo a Alcalá Zamora nos dice³ "Las Teorías sobre la concesión administrativa van perdiendo su significado tradicional para encerrarse en nuevas formas de la acción administrativa"; y nos define la concesión, como "un acto administrativo por medio del cual la administración pública confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercitar ciertas prerrogativas públicas con determinadas cargas y obligaciones".

El Maestro Serra, también cita una noción de Recaredo sobre la concesión y que es bastante acertada, dado el carácter indefinido de la institución, y nos precisa con claridad sus delimitaciones. En nuestras leyes, la concesión se usa para determinar actos del poder público que no tienen semejanza entre sí, y la usa también para otros de carácter similar, llamándose en unos casos permisos, en otros concesiones y en otros autorizaciones; Recaredo define a la concesión de la siguiente manera: "La concesión es la gracia, merced o reconocimiento expreso o tácito, que se otorga por la administración mediante ciertos requisitos o formalidades, confirmando un derecho, permitiendo su ejercicio o creando, bien a solicitud de un particular, bien por oferta administrativa.

Concluyendo, la concesión es la institución jurídica creada por la jurisprudencia francesa por medio de la cual el particular sustituye al Estado, que es el obligado a prestar el servicio y que constituye un equilibrio entre el interés público y el interés privado de los concesionarios; el particular se obliga a prestaciones frente al público y éste, a su vez, remunera dicha prestación estimulando la inversión del capital privado; se esta-

3 Andrés Serra Rojas, obra citada, pág. 839.

blece así una clara diferenciación entre la concesión de un servicio público y la concesión de explotación de bienes del Estado; existen otros elementos que hacen posible establecer su diferenciación, como por ejemplo, el régimen jurídico, que en el servicio público regula las relaciones entre el concesionario y los usuarios.

Estamos acordes con el Maestro Serra Rojas, cuando dice que la tendencia actual de nuestro País es hacia la nacionalización de las actividades que caen bajo el campo de la concesión administrativa; que el Estado va cerrando paulatinamente el campo de la concesión en determinadas materias, como el caso de la explotación del petróleo, cuyo régimen prescribe la concesión petrolera; por otra parte, la Industria eléctrica está totalmente en poder del Estado; en la industria minera, determinados elementos como el uranio, el berio, el oro y la plata se sujetan a restricciones de producción y venta; recientemente, la explotación del azufre ha sido vedado a los particulares. En materia de transportes, dice Serra R., el problema de nacionalización se plantea ante los grandes problemas que origina, principalmente los transportes urbanos, independientemente de que se ha operado una profunda transformación en lo que se refiere a los ferrocarriles nacionales.

También nos apegamos al pensamiento del Maestro Fraga cuando dice:⁴

“La única solución aceptable es, pues, la de considerar, como lo ha hecho gran parte de la doctrina jurídica, que la concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos que, por estar condicionados unos a otros, no hacen perder el carácter unitario a la concesión. Estos tres elementos son: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato”.

Igualmente, nos unimos al Maestro Serra Rojas cuando concluye: “Hoy en día EL ACTO DE LA CONCESION SE PRESENTA COMO UN ACTO COMPLEJO, como consecuencia de su carácter reglamentario y, por otra parte, DEL CARACTER CONTRACTUAL; el carácter dominante es este último”.⁵

4 Gabino Fraga, obra citada, pág. 248.

5 Serra Rojas, obra citada, pág. 846.

Concesión de Transporte Aéreo.—Entendemos que el otorgamiento de una concesión de transporte aéreo, es aquel acto administrativo que faculta a los particulares, o bien a las sociedades constituídas conforme a las leyes mexicanas, para aprovechar con fines de lucro el establecimiento, la construcción o explotación del servicio público de Transporte Aéreo. En consecuencia, siendo la concesión una forma de organización administrativa, el concesionario se obliga y somete a un régimen de vigilancia y control por parte del Estado; en efecto, en el capítulo III, artículo 8 de la Ley de Vías Generales de Comunicación nos consigna lo relacionado con las concesiones y permisos administrativos.

La construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación se sujetarán a un plan general que responda a las necesidades de la economía nacional y que deberá hacerse del conocimiento del público, a cuyo efecto la Secretaría de Comunicaciones publicará dentro de los primeros quince días del mes de enero de cada año, el programa de trabajo correspondiente, debiendo ajustarse al referido plan a las siguientes bases generales:

I).—Comunicación preferente de las zonas de mayor potencialidad económica que carezcan de medios de transporte expedito;

II.—De conformidad con la fracción anterior, se dará especial atención al establecimiento de vías de enlace o alimentadoras de troncales;

III.—La construcción o establecimiento de nuevas vías quedará sujeta a estudios previos de carácter económico para determinar:

a).—Distancia adecuada de la nueva vía respecto a las ya establecidas, a fin de evitar duplicidades dentro de una misma zona de influencia, cuando las vías ya existentes satisfagan con eficacia las necesidades de transporte de la región;

b).—Perspectivas de tránsito inicial;

c).—Riquezas naturales susceptibles de aprovechamiento;

d).—Planeación de las explotaciones a que de lugar el estudio de la fracción anterior;

e).—Posibilidades de colonización;

f).—Estado de la propiedad territorial que habrá de beneficiarse con la nueva vía de comunicación;

g).—En los casos del inciso a) de la fracción III, la Secretaría de Comunicaciones se asesorará de la Secretaría de la Defensa Nacional, desde el punto de vista militar.

IV.—La Federación realizará, con la oportunidad debida, las obras necesarias de colonización a lo largo de las zonas de influencia de las nuevas vías, en los lugares más apropiados para el caso, expropiando la extensión territorial que se determine.

Para la mayor observancia y fines que se propone este artículo, se formará una comisión técnica consultiva, compuesta de los representantes oficiales de los trabajadores y de las empresas que fije el reglamento que al efecto se expida.

Esta Comisión tendrá, asimismo, a su cargo el estudio del número de vehículos que deben prestar servicio en cada ruta, con el objeto que no sea mayor de la capacidad de ésta, ni menor del que los intereses generales requieran;

El artículo 9 señala con precisión que no necesitarán concesión, sino permiso de la Secretaría de Comunicaciones, las aeronaves que se dediquen exclusivamente a usos particulares del permisionario, a experimentación o al servicio privado de fincas rústicas o negociaciones industriales.

V.—Las aeronaves que hagan servicio internacional en los términos de las convenciones o tratos respectivos; el artículo 12 se encarga de proteger los intereses nacionales cuando consigna: "Las concesiones para la construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación sólo se otorgarán a ciudadanos mexicanos o a sociedades constitutivas conforme a las leyes del País. Cuando se trate de sociedades, se establecerá en la escritura respectiva que, para el caso de que tuviéramos o llegáramos a tener uno o varios socios extranjeros, éstos

se considerarán como nacionales respecto de la concesión, obligándose a no invocar, por lo que a ella se refiere, la protección de sus gobiernos, bajo pena de perder si lo hicieren, en beneficio de la Nación, todos los bienes que hubieren adquirido para construir, establecer o explotar la vía de comunicación, así como los demás derechos que les otorgue la concesión.

Permisos Administrativos.—Los permisos y autorizaciones, regulados por el Derecho Administrativo, son actos administrativos unilaterales, a diferencia de la Concesión, cuya naturaleza jurídica es contractual y reglamentaria, es decir, un acto complejo, bilateral, formalmente administrativo, con caracteres permanentes, que establece una relación jurídica entre la Administración Pública y el concesionario, y entre éste y los usuarios; y sus cláusulas son, por una parte reglamentarias, es decir, que el Estado tiene amplias libertades de modificarlas, de acuerdo con las modalidades e intereses cambiantes que ofrezcan el servicio público con el transcurso del tiempo; como ejemplo de ello, tenemos: El régimen tarifario a que están sujetas las empresas que prestan un servicio público y que puede ser modificado en cualquier tiempo por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; y por otra, contractual, en la que el Estado actúa como persona de Derecho Privado, y el concesionario queda asegurado de no quedar privado de ciertos beneficios y derechos, al ejercer el Estado su poder unilateral, al organizar el servicio; de esta manera se entiende que la noción de Concesión se encuentra compuesta de tres elementos: **Un acto Reglamentario; un acto condición y un contrato.**

En el servicio público aéreo, los permisos y autorizaciones son considerados como formas de prestación de los servicios y su mecánica es diferente, como lo hemos expresado, de la concesión; éstos son considerados como "actos condición", en los que la voluntad del permisionario no interviene en ningún momento, y sólo está sujeto a aceptar las condiciones preestablecidas; y por su naturaleza unilateral, el Estado puede, cuando así convenga a sus intereses, revocarlos en cualquier tiempo; en conclusión, los permisos y autorizaciones administrativas, son aplicaciones de una situación jurídica general creada de antemano a un caso particular, que sólo puede ser mo-

dificada o revocada por otro acto administrativo de igual índole que el anterior, y por el cual, el permisionario salva un obstáculo o impedimento de la norma legal establecida para el ejercicio de los derechos de los particulares que llenen las condiciones requeridas:

INCISO C.—CONVENIOS BILATERALES.

Hay varios términos usados para designar a los Tratados Internacionales, como ejemplo de algunos de ellos tenemos: **Tratado, Convención, Pacto, Carta, Estatuto, Protocolo.**

De conformidad con el Derecho Internacional, la manera de obligarse de los Estados, recibe el nombre de Tratado o Convenio. Los tratados suplen la ausencia de una Ley común como lo hicieron los Tratados sobre el Transporte Aéreo Civil, en que fueron fuente del Derecho Aéreo al no haber antecedentes en las legislaciones estatales; éstos al firmarse y ratificarse, no reconocen otras obligaciones que las que quieren, y así pueden obtener un provecho.

El elemento de validez, como en los contratos privados, es el **consentimiento**; si éste se retira, deja sin vigencia el Tratado y lo pactado puede volver a su anterior estado únicamente con la obligación de resarcir daños y perjuicios.

En los contratos civiles, por el contrario, el consentimiento no puede retirarse una vez dado. La falta de cumplimiento acarrea como consecuencia una responsabilidad para el infractor, que el Estado, por medio de sus órganos jurisdiccionales la hará cumplir al ejercitar tal acción.

Respecto al número de Estados que entran en un Convenio Internacional, pueden ser:

- 1.—Bilaterales.
- 2.—Multilaterales.

Los primeros, son los concertados exclusivamente entre dos Estados; en ellos se trata de establecer reglas para sus relaciones en ciertas materias, o en su defecto, resolver cues-

tiones surgidas entre ellos. La mayoría de los Tratados son de este género.

Los segundos, se celebran entre tres o más Estados y se relacionan a cuestiones generales en que todos pueden concurrir; por ejemplo, los relacionados con una paz concertada entre varios Países beligerantes, y los relacionados a la Navegación Aérea. Estos Tratados quedan abiertos a la firma o adhesión de otros Estados que, originalmente no intervinieron en la negociación.

En el Derecho Aéreo, los Convenios bilaterales de Transporte Aéreo Internacional se originan por la necesidad de regular, en forma justa y equitativa, los servicios aéreos entre dos Países; así como la distribución del Tráfico comercial con la finalidad de que las líneas aéreas designadas por los gobiernos pactantes, tengan igualdad en las rutas y frecuencias y no se establezca una competencia desleal.

La celebración de estos Convenios Bilaterales, queda sujeta a un procedimiento jurídico administrativo de los Países que lo celebran. En México, interviene la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de Relaciones Exteriores, son regulados conforme a lo dispuesto en la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Las disposiciones generales sobre la navegación aérea (Tratados multilaterales sobre el Transporte Aéreo, analizados con anterioridad), muchas veces no son suficientes para un mejor entendimiento entre dos Estados; y a partir de la Convención de Chicago, en que hacen su aparición las llamadas "Libertades del Aire", la quinta libertad, que a la letra dice: "Y por último, el derecho de embarcar pasajeros, correo y carga con destino a cualquier Estado y desembarcar pasajeros carga y correo provenientes de cualquier Estado", es la que ha motivado en gran parte los **Convenios Bilaterales**.

Por lo que respecta a nuestro País, la Aviación Internacional no habría podido desarrollarse en la misma proporción de otras naciones, si no es mediante la urgente necesidad de otorgar una serie de **Permisos Administrativos** a diversas empresas extranjeras de Transporte Aéreo, con la finalidad de aumentar con esta medida el tráfico mundial aéreo, tanto en el campo

comercial, como en el turístico con el propósito de atraerse divisas del extranjero al Estado Mexicano.

Pero la parte negativa de estos permisos administrativos y ya lo hemos expresado, fue que a la postre, esta medida colocó en desventaja a las empresas mexicanas que proporcionaban un servicio aéreo Internacional, y que con grandes sacrificios económicos habían adquirido el equipo adecuado con la evolución aeronáutica "Jets", para hacer frente a la competencia Internacional.

Estos permisos han sido revocados casi en su totalidad y en su lugar el Gobierno de México ha celebrado Convenios Bilaterales, que ha permitido que las empresas aéreas mexicanas, cuenten con las mismas prerrogativas que las Líneas extranjeras con un trato equitativo e igualdad de condiciones.

Los principales Convenios Bilaterales celebrados por México con otras naciones son:

Decreto, que aprueba el Convenio de prórroga y modificación del Convenio sobre Transportes Aéreos entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América (Publicado en el Diario Oficial de 16 de diciembre de 1965).

Artículo Unico.—Se aprueba el Convenio de prórroga y modificación del Convenio sobre Transportes Aéreos entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, celebrados en esta Ciudad (México) el 4 de agosto de 1965. El Convenio estará en vigor hasta el 30 de junio de 1970.

CUADRO DE RUTAS.

1.—La línea o líneas aéreas designadas por el Gobierno de Estados Unidos de América, tendrán el derecho de operar servicios aéreos en cada una de las rutas aéreas que se especificuen, en ambas direcciones, y de hacer escalas regulares en México en los puntos que se mencionan en este párrafo:

A.—Nueva York-Ciudad de México, Acapulco.

B.—Washington, Nueva Orleans-Ciudad de México.

C.—Chicago, Dallas, Fort Worth-Ciudad de México, Acapulco vía San Antonio sin derecho a operar: (1) Chicago-Acapulco, sin escalas. (2) San Antonio-Acapulco (sin escalas o vía Ciudad de México).

D.—San Antonio-Ciudad de México, Acapulco.

E.—Los Angeles-Ciudad de México, Acapulco, vía San Diego, sin derecho a operar San Diego-Acapulco sin escalas.

F.—Nueva Orleans-Mérida y más allá a Centroamérica y Panamá y más allá;

G.—Miami-Mérida y más allá a Centroamérica y Panamá y más allá.

H.—Houston-Ciudad de México y más allá a puntos de Centroamérica y más allá, excepto que el transportista no proveerá servicio entre la Ciudad de México y Panamá sin escalas.

I.—Miami-Tampa-St. Peteraburgh-Mérida, Cozumal y más allá (Carga o correo solamente).

J.—Miami, Tampa-Mérida, Ciudad de México.

K.—Mission-Mc. Allen-Edinburg-Monterrey.

L.—Harlingen-San Benito-Veracruz vía Tampico.

La operación sin escalas Nueva York-Acapulco será diferida hasta el primero de julio de 1966.

2.—La línea o líneas aéreas designadas por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, tendrán el derecho de operar servicios aéreos en cada una de las rutas aéreas que se especifican en ambas direcciones y de hacer escalas regulares en los Estados Unidos de América en los puntos que se mencionan en este párrafo:

A.—Acapulco, Ciudad de México-Washington, Nueva York y más allá de Nueva York a Europa.

B.—Acapulco, Ciudad de México-Chicago.

C.—Ciudad de México-San Antonio, Dallas, Forth Worth vía Monterrey a Guadalajara.

D.—Ciudad de México-Los Angeles vía Guadalajara, Puerto Vallarta, Mazatlán.

E.—Acapulco, La Paz-Los Angeles vía Tijuana.

F.—Ciudad de México-Miami y más allá.

G.—Ciudad de México-Detroit.

H.—Guadalajara-Houston.

I.—Monterrey-Laredo, Corpus Christi.

J.—Hermosillo-Phoenix vía Tucson.

3.—Las escalas en las rutas especificadas, se podrán omitir en alguno o en todos los vuelos, a opción de las líneas aéreas designadas, con la excepción de la ruta "J" de los Estados Unidos de América, en la cual la línea aérea designada está obligada a hacer una escala intermedia en Mérida, Yucatán.

4.—Se reconoce que ninguna de las partes impondrá restricciones unilateralmente a una línea o líneas aéreas de la otra parte, por lo que respecta a capacidad, frecuencias o tipo de aeronaves empleada sobre cualquier ruta especificada en este cuadro de rutas.

Que el anterior Convenio de prórroga y modificación fue aprobado por la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el día 24 del mes de septiembre del año mil novecientos sesenta y cinco, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, del dieciséis de diciembre del mismo año".

Que según lo dispuesto por el propio Convenio de prórroga y modificación, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos notificó al Gobierno de los Estados Unidos de América, el día once del mes de enero del presente año, que el Convenio de prórroga y modificación había sido aprobado por el Senado de la República. El Gobierno de los Estados Unidos de América informó, el día dieciséis del mes de febrero del mismo año al Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, que el día catorce del mes de enero del año en curso, había recibido la anterior notificación.

Este Convenio de prórroga sustituyó al Convenio sobre Transportes Aéreos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, celebrado el 15 de agosto de 1960 y con duración de tres años, cuyo Decreto fue publicado en el Diario Oficial del 2 de julio de 1962.

Como un antecedente, podemos citar el Convenio Bilateral celebrado por el Gobierno Mexicano con el Gobierno Norteamericano sobre Aviación Civil en 1910, referente al cruce de fron-

teras por aeronaves de ambos Países; naturalmente, esta situación fue aprovechada años más tarde por empresas aéreas de ese País en detrimento de la incipiente Aviación Comercial Mexicana.

CONVENIO CON PORTUGAL.—Celebrado en Portugal el 22 de octubre de 1948, aprobado por la H. Cámara de Senadores el 30 de diciembre de 1948 y publicado en el Diario Oficial el 29 de enero de 1949: "Los Gobiernos de México y Portugal, deseando estimular el Transporte Aéreo Civil entre sus respectivos territorios, y de acuerdo con la resolución tomada el 7 de diciembre de 1944 en la Conferencia Internacional de Aviación Civil de Chicago, Illinois, U.E.A., en el sentido de adoptar una fórmula paradigmática para los acuerdos que se celebren sobre rutas y servicios aéreos provisionales; concluyen entre sí que este acuerdo regirá los servicios regulares de transporte aéreo entre dichos territorios". Por medio de este Convenio, el Gobierno de México, designó a Guest Aerovías México, S. A., para cubrir el servicio México-Lisboa, vía Miami, Bermudas, Azores, servicio suspendido actualmente, hasta que lo reanude Aeronaes de México, actualmente designada. El Gobierno Portugués, no ha hecho uso de este beneficio, por falta de recursos económicos, pues su única empresa aérea TAP (Transportes Aéreos Portugueses), no está capacitada para un servicio transatlántico.

CONVENIO CON EL REINO UNIDO DE LOS PAISES BAJOS.—Del año de 1952, no ratificado por el Senado, y que sufrió una modificación el 29 de octubre de 1957, mediante canje diplomático de notas, a fin de suprimir los itinerarios a la Ciudad de Monterrey, y sustituirla por la de Houston, Texas, con carácter opcional, y con la prohibición de transportar pasajeros, correo y carga de la Ciudad de México a esa Ciudad americana. Se firmó un nuevo Convenio el 24 de agosto de 1961, promulgando el Decreto el día 18 de mayo de 1962, publicado en el Diario Oficial el 2 de julio de 1962, con una duración de tres años. Al término de este plazo, se promulgó un nuevo Decreto por un nuevo período de tres años, con base en el contenido del Convenio sobre Transportes Aéreos entre los Esta-

dos Unidos Mexicanos y el Reino Unido de los Países Bajos; publicado en el Diario Oficial del 8 de marzo de 1965. Este Convenio fue objeto de un nuevo Decreto, por el que se promulgó un Acuerdo de prórroga y modificaciones al Convenio, publicándose en el Diario Oficial del 22 de julio de 1966, estando en vigor actualmente.

El cuadro de rutas es el siguiente: Una Línea, designada por el Gobierno del Reino de los Países Bajos, tendrá derecho a operar servicios de transporte aéreo en ambas direcciones en la ruta aérea especificada, vía puntos intermedios, y a efectuar aterrizajes regulares en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en los puntos de Amsterdam-Montreal-Houston-México, D. F., con operación de tres frecuencias semanales. La Línea aérea designada por el Gobierno del Reino Unido de los Países Bajos, no tendrá derechos comerciales entre Houston y México, D. F. y regreso; una línea designada por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, tendrá derecho a operar servicio de transporte aéreo en ambas direcciones en la ruta aérea especificada, vía puntos intermedios, y a efectuar aterrizajes regulares en el territorio del Reino de los Países Bajos, en los puntos que a continuación se enumeran: México, D. F. vía puntos intermedios a Aruba y a Curazao o a cualquiera de ellas y más allá.

CONVENIO SOBRE TRANSPORTES AEREOS ENTRE EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL GOBIERNO DE CANADA.

El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá; siendo partes en la Convención sobre Aviación Civil Internacional, abierta para la firma en Chicago el 7 de diciembre de 1944;

Considerando, que las posibilidades de la Aviación Comercial como medio de transporte y como medio para promover el entendimiento amistoso y la buena voluntad entre los pueblos aumenta día a día; deseando estrechar aún más los vínculos culturales y económicos que unen a sus pueblos, y el entendimiento y buena voluntad que existen entre ellos; Considerando, que es deseable organizar, sobre bases equitativas de igual-

dad y reciprocidad, los servicios aéreos regulares entre los dos Países, a fin de lograr una mayor cooperación en el campo del transporte aéreo internacional;

Deseando concluir un convenio que facilite la consecución de los objetivos mencionados; han designado, por tanto, plenipotenciarios, debidamente autorizados para este fin, quienes han convenido lo siguiente: Para los propósitos de este Convenio:

a).—El término "convenio" significará el Convenio y el cuadro de Rutas adjunto al mismo;

Por el Gobierno de México; México, D. F., Guadalajara-Calgari, Vancouver, más allá de Vancouver a un punto en el área del Pacífico del Norte y más allá; México, D. F., Guadalajara-Windsor, Toronto, Montreal, más allá de Montreal a un punto en Europa y más allá.

Por el Gobierno de Canadá; Vancouver, Calgary-Guadalupe, México, D. F., más allá de México, D. F., a Lima, Perú y más allá de México, D. F. a Lima Perú y más allá. Decreto publicado en el Diario Oficial del 6 de julio de 1964; México designó a Guest Aerovías México, quien operó algún tiempo la ruta de Windsor; y Canadá designó a la Canadian Pacific Air Lines; actualmente, Aeronaves de México cubre la ruta de México-Montreal.

Entre otros Países con los que México ha celebrado Convenios Bilaterales, se encuentra Francia, Bélgica, Alemania Occidental, Australia, Japón, Italia, Guatemala, Costa Rica, Colombia, Venezuela, Perú, Brasil y Argentina; algunos todavía no ratificados por el Senado ni publicados en el Diario Oficial.⁶¹

3.—CONTROL DE AEROPUERTOS POR PARTE DEL ESTADO.

Como un complemento a la destacada evolución aeronáutica de nuestros días, es de vital importancia la construcción, ampliación y mantenimiento de los aeropuertos, tanto naciona-

6 Leyes y Reglamentos sobre Comunicaciones y Transportes, Tomo II, Quinta edición, 1964, Ediciones Andrade, S. A.

les como internacionales, complementados con las instalaciones y ayudas a la navegación aérea (Infraestructuras),⁷ adecuadas y funcionales para la prestación de un eficiente servicio público aéreo en atención a esa formidable evolución aeronáutica.

Los aeropuertos utilizados para el servicio público aéreo, en un principio fueron propiedad de las empresas aéreas concesionadas, que los adquirieron por medio de las expropiaciones de utilidad pública. Estas expropiaciones, consideramos que pueden haberse tomado como una ayuda más que proporcionaba el Estado a las empresas aéreas que prestaban el servicio aéreo, en virtud del otorgamiento de una concesión.

Al propiciar el Estado tales expropiaciones, algunas empresas como la Compañía Mexicana de Aviación, S. A., (CMA); Líneas Aéreas Mexicanas, S. A. (LAMSA) (desaparecida); y Aeronaves de México, S. A., (AMSA), entre otras, acondicionaron, con todos los adelantos de la época, tales aeropuertos, creando de esta manera, una infraestructura, funcional y eficiente; este privilegio, consideramos que creó una desventaja que impidió el desarrollo y evolución de empresas pequeñas, que al utilizar estos aeropuertos, pagaban tarifas demasiado onerosas, y que a la postre, también han sido una de las causas de la desaparición de esas pequeñas líneas locales.

Al acrecentarse el tráfico internacional aéreo, como una consecuencia de la modernización constante de las aeronaves, surge la necesidad imperiosa de que México contara con algunos aeropuertos internacionales para satisfacer el creciente tráfico turístico y comercial. La creación de estos aeropuertos y la modernización de los nacionales, no podía dejarse que siguieran atendidos por particulares, ya que por una parte, los aeropuertos internacionales por su carácter, sostenimiento y fun-

7 INFRAESTRUCTURA.—De acuerdo con la legislación aeronáutica, infraestructura es el conjunto de instalaciones dispuestas por los servicios aeronáuticos, que en tierra o mar o en la superficie de las aguas interiores de un Estado, sirven a las necesidades de la navegación; comprende pues, esta acepción, los espacios cerrados u ocupados por los aeropuertos o hidropuertos con todas las instalaciones destinadas a señalamientos físicos y acústicos; servicio de iluminación, meteorológicos, radioeléctricos y radio y radipo.

cionamiento son de la atribución del Estado, pues de otra manera, no llenarían la función requerida para el control político y económico necesarios para la seguridad del Estado, tanto en terreno fiscal, como en el migratorio y aduanal; ya comentamos que el anexo "H" del Convenio de París de 1919, previó lo relativo a los aeropuertos aduaneros (fenómeno jurídico, por el cual las fronteras de un País, se encuentran dentro de su propio territorio).

Por otra parte, también opinamos que las empresas aéreas no podrían sostener el progreso constante y evolutivo de las instalaciones para poder competir con decoro con la Aviación Internacional.

Al analizar las dos grandes ventajas que ofrece la evolución de las instalaciones para poder competir con decoro con la Aviación Internacional.

Al analizar las dos grandes ventajas que ofrece la evolución aeronáutica actual, vemos que son: La celeridad en el desplazamiento de personas, mercancía y correspondencia, y la accesibilidad a todos los sitios, y sobre todo, a los que ofrecen gran resistencia a otros medios de transporte; esto último, es particularmente valioso para una nación en pleno desarrollo como es México; aunado al hecho de que se ha tenido que competir con verdaderas potencias industriales. El control de aeropuertos nacionales e internacionales, por todos esos motivos, no podían seguir en manos de particulares; además los adelantos técnicos de éstos, ya no estaba al alcance presupuestal de las empresas aéreas y, por lo tanto, al carecer de recursos económicos, se transformaron en deficientes e inseguros.

Ante esta situación, el Estado Mexicano, atinadamente, y por Decreto publicado en el Diario Oficial del 12 de junio de 1965, crea un organismo público descentralizado, bajo el nombre de "Aeropuertos y Servicios Auxiliares" en consideración a:

I.—⁸ Que es necesario modernizar y ampliar el conjunto de aeropuertos que funcionan en el País, atender su conser-

8 Leyes sobre Comunicaciones y Transportes.—Ediciones "Andrade", 5a. Edición, pág. 752-437.

vación y mejorar los servicios de navegación, de suministro de combustible y otros similares, para impulsar el desenvolvimiento de la aviación comercial mexicana y el desarrollo de rutas turísticas.

II.—Que los presupuestos tradicionales asignados a la Federación para estos fines, son insuficientes para llevar a cabo, con la celeridad necesarias, el plan integral de construcción, modernización y conservación de los aeropuertos.

III.—Que además de los servicios de vista y plataforma que actualmente pagan las empresas de transporte aéreo, existen otros servicios auxiliares cuyos costos necesariamente deben ser cubiertos por quienes lo utilicen. (Radio navegación, meteorología, suministro de combustibles, transporte de pasajeros entre los aeropuertos y zonas urbanas, terminales de concentración de pasajeros en las Ciudades que por su importancia lo ameriten).

IV.—Que es posible atender parcialmente las necesidades económicas derivadas del desarrollo de la aviación comercial mediante el sistema de cobro de los servicios que se prestan en los aeropuertos.

V.—Que de lo expuesto, se deriva la necesidad de 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.

VI.—Que por otra parte, los servicios que se prestan en los aeropuertos son de naturaleza especial, y requieren elementos también especializados para atender su compleja estructura. Y,

VII.—Que de la adecuada operación y administración de los servicios de referencia, depende la seguridad del transporte y que, por lo tanto, se hace necesario que estas actividades queden centralizadas en un organismo ágil y capacitado que preste todos los servicios, ahora dispersos, como el abastecimiento de combustible, las ayudas para la navegación aérea, y otros similares de la misma importancia, para resolver con eficacia y prontitud los problemas que plantea constantemente la aviación moderna”.

El patrimonio de este Organismo quedó constituido por los aeropuertos de: México, D. F., Guadalajara, Puerto Vallarta, Mazatlán, Hermosillo, Mexicali, Nuevo Laredo, Tampico, Veracruz, Minatitlán, Villahermosa, Ciudad del Carmen, Campeche, Mérida, Chetumal, Tapachula, Tuxtla Gutiérrez, Oaxaca, León, Nogales, La Paz, San Luis Potosí, Torreón, Chihuahua, Ciudad Juárez, Tamuín, Ciudad Victoria, Matamoros, Acapulco, Zihautanejo, y los aeropuertos que el Gobierno Federal construya o adquiera y que le aporte posteriormente.

La administración de "Aeropuertos y Servicios Auxiliares" quedará a cargo de:

- a).—El Consejo de Administración.
- b).—La Dirección General.
- c).—Gerencias Especiales.
- d).—El personal técnico y administrativo necesario.

El Consejo de Administración se integrará con un Presidente, once Consejeros y cuatro vocales; los Consejeros serán:

Por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Titular de la misma y el Subsecretario.

Por las Secretarías de Obras Públicas, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Gobernación, Agricultura y Ganadería, Salubridad y Asistencia y Relaciones Exteriores, los Titulares de esas Dependencias.

Por el Departamento de Turismo, el Jefe del mismo Departamento.

Por la Nacional Financiera, S. A., el Director General.

Los cuatro Vocales serán: El Director General de Aeronáutica Civil, el Director General de Telecomunicaciones, ambos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; uno designado por el Secretario de Obras Públicas y otro designado por el Consejo de Administración.

Aeropuertos y Servicios Auxiliares, en cooperación con las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Obras Públicas acordaron la "Integración de la Comisión de Planeación de Aeropuertos" (Obras Públicas, órgano informativo año II,

número 16, julio de 1967), de cuyo trabajo se derivó el proyecto de programas de inversiones en aeropuertos, durante el período 1965-1968.

Este estudio tiene por objeto la terminación al ritmo adecuado de las obras en proceso, y la construcción en el debido orden de prioridad de nuevas obras, cuya realización se traduzca en el beneficio inmediato para la colectividad”.

“Los principales aeropuertos de la Nación en número de 75, quedarán clasificados en tres grupos. El primero, comprende 9 aeropuertos destinados al servicio de Aviones mayores, de los tipos DC-8 y Boing 707 que transportan el 79% de los pasajeros en 1964. El segundo grupo lo integran 22 aeropuertos que en el año citado absorbieron el 19% de los usuarios, los cuales utilizaron aviones DC-6, Boing 727 y Comet. El tercer grupo lo integran 44 aeropuertos, para los que resulta típico el avión DC-3 y otros semejantes a menores. De conformidad con el programa, actualmente se realizan obras en las pistas y sistema de señales y edificios en Acapulco, Guadalajara, Matamoros, Mazatlán, Mérida, Puerto Vallarta, y Tijuana; se trabaja en las pistas y sistemas de señales en Cd. Obregón, Chihuahua, Hermosillo, México, y Torreón; en las pistas y edificios de los aeropuertos de Ciudad Juárez, Durango, Tampico y Uruapan; en las pistas de Cozumel, La Paz, y Veracruz y en los sistemas de señales de Culiacán. Además, están por principiarse los trabajos en las pistas de los aeropuertos de Mexicali y Monterrey y de la instalación de señales en Durango, Tampico y Uruapan.

De los citados, los aeropuertos de Acapulco, Guadalajara, La Paz, Mazatlán, Mérida, México, Puerto Vallarta y Tijuana, integran con Monterrey el primer grupo; en el segundo figuran Ciudad Juárez, Ciudad Obregón, Culiacán, Chihuahua, Hermosillo, Matamoros, Mexicali, Tampico, Torreón, Cozumel y Veracruz.

Del tercer grupo, se menciona Durango y Uruapan.

De conformidad con el plan nacional de aeropuertos, y según el orden de prelación en que deben efectuarse las inversiones destinadas al proyecto del programa, la S.O.P., está ejecutando las obras correspondientes a través de la dirección ge-

neral de aeropuertos, en lo que respecta a los trabajos de las pistas y de la dirección general de edificios, en los que se refiere a la construcción de los edificios, terminales y las instalaciones de iluminación y sistemas de ayuda visual VASI, REIL y VOR.

CAPITULO V

1.—PRINCIPALES EMPRESAS AEREAS EN MEXICO.

Para que el Transporte Aéreo en México llegara a convertirse en la importante industria que representa en la actualidad, así como también en el poderoso auxiliar de la Industria, Comercio, Turismo y Transporte en general, con los inconvenientes que afloran a todo lo que nace a una vida extraña, y en ocasiones hostil, fue necesario que pagara un alto tributo, como lo ha sido la desaparición de pequeñas y medianas empresas aéreas por falta de recursos económicos para seguir operando, cuyas causas se han expresado con anterioridad; algunas de ellas fueron absorbidas por otras empresas de mayores recursos, como ejemplo tenemos: Las empresas aéreas "Aerotransportes", S. A. y "Transportes Aéreos Mexicanos", S. A., que fueron asimiladas por la Compañía Mexicana de Aviación, S. A.; además, Aerolíneas Mexicanas, S. A., Líneas Aéreas Unidas, S. A., Aerovías Reforma, S. A., Trans Mar de Cortés, S. A., Taxis Aéreos, Transportes Aéreos del Pacífico, y por último, una Compañía Mexicana de servicio internacional exclusivo, de gran importancia por su organización y por haberse proyectado a varios Países del Continente Americano y del Europeo, uniendo a la Ciudad de México con esos Países, o sea la Línea "Guest Aerovías México", S. A. de R. L., asimiladas por Aeronaes de México.

Algunas otras empresas pequeñas siguen operando con grandes sacrificios económicos, entre las que se encuentran: Aerovías Rojas, S. A., Aerocarga, S. A., Compañía Tabasqueña de Aviación, S. A. de C. V., Aerovías del Sur, S. A., Aerolíneas Vega, S. A., Servicios Aéreos Especiales, S. A. Una nueva em-

presa, con financiamiento adecuado, ha empezado a operar con probabilidades de éxito, comunicando a importantes Ciudades de la República con la Capital del Estado de Yucatán; se trata de la empresa Aero Maya, S. A.

a).—COMPAÑIA MEXICANA DE AVIACION, S. A.

Empresa organizada típicamente como Sociedad Anónima; quedó formada el 20 de agosto de 1924, dentro de las condiciones precarias que con anterioridad hemos expuesto, aunque enmarcadas en un plan ambicioso asignado a sí misma. Inició sus operaciones con un plan audaz y la adquisición de tres aviones Lincoln-Standard, monomotores para un solo pasajero aparte del piloto, de cabina abierta y que desarrollaban una velocidad de 80 kilómetros por hora (en aquella época era una velocidad extraordinaria); propiamente eran aparatos utilizados para circo aéreo. Sin más rutas asignadas que la de México-Tampico, con escasos kilómetros de recorrido y con un personal fundador de seis hombres que hacían de todo, desde pilotear los aviones y atender su mantenimiento, hasta atender a las finanzas y dirigir las operaciones; más tarde, con ese mismo equipo, esta empresa organiza vuelos entre puntos del sur de la República, esto es, con las poblaciones costeras del Golfo de México como Veracruz, Minatitlán, Villahermosa, Ciudad del Carmen, Campeche y Mérida, operadas en campos de aterrizaje improvisados y sin informaciones metereológicas oportunas. (En ese tiempo, esos permisos administrativos, se otorgaban sin ninguna oposición).

Haciendo un análisis de la estructura administrativa de esta empresa, podemos apuntar que la escritura constitutiva inicial de la empresa se organizó para una duración de 29 años; con un capital de 50,000 oro nacional, dividido en 25,000 acciones al portador de \$ 2.00 cada una y totalmente pagadas.

Los integrantes de esta sociedad eran extranjeros en su totalidad: George L. Rihl, William L. Mayory, Randall G. Peiper y Carl V. Schlaet. En aquella época, la nacionalidad de los integrantes de una sociedad mercantil no era obstáculo para su creación, ya que no existía la famosa cláusula Calvo, y además

ninguna empresa se interesaba por la Aviación, como genéricamente se le ha llamado al transporte aéreo; tampoco se había promulgado la Ley General de Sociedades Mercantiles, y por lo consiguiente, no estaban regulados los requisitos necesarios para la constitución de Sociedades Anónimas. En consecuencia, la Compañía Mexicana de Aviación fue campo magnífico para la inversión de capitales extranjeros, los que se desarrollaron sin ningún obstáculo en nuestro País.

Al nacimiento de la empresa, en su acta constitutiva quedó establecido que además de implantar un servicio de transporte aéreo, abarcaría otras actividades como la de compraventa de aeroplanos, de materiales y de útiles necesarios para la aviación (actividades a las que nunca se ha dedicado esta empresa).

La administración de la empresa, está constituida por un Consejo de Administración; consta de un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario Tesorero, con un Comisario nombrado por la primer Asamblea; obligándose la empresa a dejar un fondo de reserva de un 5% que debía emanar de los productos líquidos obtenidos al final de cada balance.

Con la estabilidad del País lograda en los años siguientes a la fundación de esta empresa, logró también un éxito económico como todos los negocios en general, y para el año de 1926 ya había logrado duplicar su capital. Previendo el auge que podía lograr esta novedosa actividad, la directiva por acta constitutiva amplió su duración a 50 años.

A medida que el capital aumentaba, la administración de la empresa estableció algunos cambios, apareciendo por primera vez accionistas mexicanos en las actas de las asambleas; pero a pesar de ello, una empresa norteamericana, la Pan American Airways, acaparó la mayor parte de las acciones (como lo fue haciendo con empresas aéreas latinoamericanas, debido al poder económico con que contaba y la situación legal en su País, ya que esta empresa extranjera sólo está autorizada a comunicar a Ciudades Norteamericanas con el extranjero; pero le está vedado el servicio doméstico en la Unión Americana), a pesar de que destacados hombres de negocios mexicanos como Abelardo Rodríguez, Aarón Sáenz, Raúl Bailleres, aparecieran como fuertes accionistas de ésta.

En 1944, la empresa es reestructurada, y se establece en el acta constitutiva que dicha Línea, "Mexicana de Aviación", S. A., domiciliada en México, con agencias y sucursales en diferentes partes de la República, tiene por objeto la explotación de los servicios públicos en el interior y exterior de la República, de pasajeros, correspondencia, equipaje, carga y express, así como de otro medio de transporte relacionado con el transporte aéreo, y el establecimiento de agencias y sucursales para ello. Que la sociedad estará representada por un gerente general, judicial y extrajudicialmente, el cual posee cláusula general y especial, con autorización para expedir títulos de crédito; la sociedad estará vigilada por comisarios, vigilantes o con suplentes; en caso de que falten éstos; nombrados por la Asamblea de accionistas, con la facultad opcional de poder ser comisarios, accionistas o no, y con duración de sus funciones por un año, previo depósito de fianza en efectivo o en acciones.

El fondo de reserva continuó correspondiendo al 5%, hasta llegar a completar el 20% del capital social. La duración de la sociedad se amplió a 70 años. Posteriormente, hubo otro cambio en los estatutos de esta empresa, en la que se dejó opcionalmente a sus asociados, la preferencia de tener sus acciones bajo la forma nominativa o bien al portador. En el caso de ser nominativas, dicha sociedad llevaría un registro especial de éstas.

Ante esta situación, la Compañía Mexicana de Aviación, S. A., es, por lo tanto, una empresa independiente y no como se ha pensado que era una sección de la Pan American Airways, ya que actualmente dicha empresa extranjera no posee una sola acción de Mexicana de Aviación, y el Director General de ésta lo es un funcionario mexicano. Lo que hacía pensar que la Mexicana era una sección de Pan American, lo constituía el hecho de que desde su fundación, tal empresa extranjera se daba el lujo de recomendar a los gerentes generales de la Mexicana, cargo que siempre recaía en la persona de un norteamericano, empleado de la P.A.A. Esta situación se debió a un caso especial, por haberse formado la Línea Mexicana antes de la primera Ley de Aeronáutica Civil y, por lo tanto, fue permitido que a pesar de tener una fuerte inversión en ella, la P.A.A. pu-

diera legalmente seguir conservando sus acciones, aunque operara sus servicios a través de concesión; caso expresamente prohibido hoy en día por la Ley General de Vías de Comunicación en su artículo 12, el cual prohíbe a toda sociedad extranjera el poseer acciones de empresas de transporte aéreo que operen sus servicios a través de concesión.

Actualmente, la empresa en cuestión representa una inversión considerable en millones de pesos, a diferencia clara del capital con el que se inició (50,000 oro nacional), y a pesar de estar atravesando por una situación económica apremiante, que puede culminar en su fusionamiento con Aeronaves de México, S. A. (que a nuestra opinión personal, es la más adecuada), está considerada como una de las empresas aéreas de las mejores organizadas en la América Latina, por ser poseedora de una considerable flota, entre las que se encuentran aparatos Douglas DC-6 y DC-3 de motores de pistón; de los Britania, de Turbo-hélice y propulsión mixta, y los de retropropulsión (Jets) Cometas Rolls Royce y Boing 727. Y además por los sistemas y procedimientos heredados de la Pan American; esta situación ha hecho de Mexicana de Aviación una empresa de organización compleja, que en contraste con los seis funcionarios y empleados fundadores y sus tres aviones de circo, hoy en día atiende sus operaciones con más de tres mil trabajadores; y en sus recorridos abarca más de 12,000 kilómetros de rutas, comunicando a todas las Ciudades importantes del sur de la República, como son: Veracruz, Minatitlán, Villahermosa, Ciudad del Carmen, Campeche, Mérida, Oaxaca, Tuxtla Gutiérrez, Ixtepec y Chetumal; a las del centro y norte, como: Guadalajara, Mazatlán, Puerto Vallarta, Monterrey, Nuevo Laredo y Tampico. Sus servicios internacionales se extienden a varias Ciudades de los Estados Unidos, como: Los Angeles, Dallas, San Antonio, Corpus Christi y Chicago; a la República de Guatemala, Jamaica y La Habana (suspendida actualmente por in-costeable).¹

¹ Revista "Caminos del Aire", No. 8, Vol. 24, edición 242, agosto 1961, publicado por la Cfa. Mexicana de Aviación, S. A.

b).—AERONAVES DE MEXICO, S. A.

Se puede considerar en la actualidad como la más importante Línea Aérea Mexicana, tanto en el terreno Nacional como en el Internacional, por su organización y equipo y por estar considerada como la Compañía Nacional; dado el apoyo oficial con que cuenta, y por haber sido organizada como una Empresa de Participación Estatal, a partir de julio de 1959.

Fue fundada en 1934 por iniciativa de un hombre de negocios mexicano, Antonio Díaz Lombardo, cuya visión hizo posible la proyección de esta gran empresa mexicana, pensando que en la República existían regiones casi inalcanzables, como las de los Estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, cuya topografía es en extremo abrupta y casi virgen; en ella se aprecia una recia resistencia para el transporte de sus frutos, semillas, minerales y artículos elaborados, así como para la introducción de artículos necesarios de subsistencia. Ante este problema, el transporte aéreo aliviaría las deficiencias de otro tipo de transporte, por lo que vino a ser el medio idóneo para solucionarlo; la fundación de esta línea aérea vino a ser el factor importante para la economía de esa región, al comunicar por aire, de una manera fácil y rápida, a esos núcleos de población y producción con el centro del País.

Los primeros proyectos presentados ante la Secretaría de Comunicaciones fueron para operar algunos puntos de los Estados de Guerrero y Oaxaca, tales como: Acapulco, Zihuatanejo, Ometepec, Huatepec, Putla, Pinotepa, Jamiltepec y otros. La primera ruta concedida fue la de México-Acapulco, Puerto que en aquel entonces no tenían ni el interés ni el auge turístico de nuestros días, en virtud de que el Puerto adecuado para vacacionar, lo era Veracruz por sus comunicaciones (Ferrocaril y Aviación "Mexicana de Aviación").²

Para el inicio de las operaciones, se utilizaron primitivos aparatos monomotores para 4 ó 5 pasajeros, como lo eran un Travelair, un Stinson y tres Bellancas; más tarde, la empresa

2 Revista "Auge", Edic. especial No. 92, pág. 44, "Aeronaves de México una de las más lujosas del Mundo".

adquirió otro tipo de avión mejor equipado en esa época y famoso por sus largas travesías (una de ellas al Polo Norte), el "Lockheed Vega".

Los primeros pilotos de Aeronaves de México fueron norteamericanos y algunos mexicanos (hoy en día la Ley de Vías Generales de Comunicación no otorga licencias de Piloto comercial a extranjeros para el servicio público aéreo nacional), entre los que se contaron a Jimmy Angel, descubridor de las cataratas que llevan su nombre en el Brasil. Posteriormente, se adquirió el equipo bimotor Beech Craft, con capacidad para 11 pasajeros; pero aún con este equipo era difícil conseguir pasajeros que corrieran tal riesgo para trasladarse a un lugar sin importancia como Acapulco; los pasajeros que realizaban el viaje, eran casi en su totalidad invitados y empleados de la empresa.

Entre los pilotos mexicanos que trabajaron desde la fundación de Aeronaves de México, se encuentra el Cap. Julio Zinser, cuya licencia de piloto comercial expedida en México, ostenta la No. Uno.

Fue el 14 de septiembre de 1934, cuando Aeronaves de México inició sus servicios entre la Ciudad de México y el Puerto de Acapulco, y con ello, inicia sus primeros pasos una empresa aérea que representa importante pilar en la historia de la Aviación Comercial en México; los primeros vuelos oficiales fueron realizados por los capitanes Zinser y Acosta.

En 1941, la empresa norteamericana Pan American se interesó por la pequeña compañía mexicana, que volaba en una hora al Puerto de Acapulco, y que debido a su tenacidad, había despertado un gran interés en el campo turístico, aprovechando sus hermosas playas, consideradas en la actualidad como unas de las mejores del mundo; con la ayuda de esta empresa extranjera (que no fue desinteresada, ya que esta empresa siempre trata de interferir en las Líneas domésticas que destacan en la América Latina), inicia la construcción de aeropuertos diseñados y realizados por los expertos de Aeronaves de México; adquirió en este nuevo período de su historia los equipos de vuelo C-39 para 21 pasajeros, Boeing y Avro Hanson IV.

En 1942, la empresa en cuestión, empieza su política de expansión en la ruta del Pacífico al adquirir la primera pequeña compañía "Transportes Aéreos del Pacífico"; posteriormente adquirió "Taxis Aéreos", que abarcaban un circuito entre varios e importantes poblados de los Estados de Guerrero y Oaxaca, operando algún tiempo en el territorio oaxaqueño, ayudando a esa rica zona a desenvolverse económicamente como no lo había logrado en muchos años.

La Segunda Guerra Mundial coadyuvó al mejor desarrollo de la empresa ya que las llantas alcanzaron precios prohibitivos, por lo que el transporte aéreo resultó el medio más cómodo, más rápido y más económico que los transportes por carretera; iniciando con ésto, un incontenible ascenso; y más aún con la adquisición del equipo Douglas DC-3. Ya para finalizar el año de 1942, Aeronaves de México extendió más su red aérea, volando en su sistema Aerovías de Michoacán, aterrizando en nuevos aeropuertos. En 1946 se inauguró entre México y Mazatlán el vuelo a bordo del moderno avión DC-4 (continuación del Douglas DC-3), de cuatro motores y con cupo para 64 pasajeros. En 1952 se le fusionó una importante empresa mexicana que comunicaba el Norte del País con el Centro, se trata de "Líneas Aéreas Mexicanas", S. A. (LAMSA); al año siguiente, le siguió por el mismo camino otra pequeña pero importante y bien organizada empresa, "Aerovías Reforma", S. A., que comunicaba, asimismo, las Ciudades más importantes del litoral del Pacífico; con esta nueva situación, Aeronaves de México, se convierte en la red más extensa de la República, comunicando a 22 de las más importantes Ciudades del Pacífico, Centro y Norte del País, además del Puerto de Acapulco. También adquirió Aerolíneas Mexicanas, S. A. y Trans Mar de Cortés, S. A., que comunicaban al Puerto de Mazatlán con Ciudades de Baja California.

En el Panorama Internacional, desempeña un papel preponderante ya que además de su ruta internacional inicial México-New York, al absorber a Guest Aerovías México, ha tenido la oportunidad de extender sus alas a Ciudades Europeas, Sudamericanas y a otros puntos de la Unión Americana.

Hoy en día, Aeronaves de México, S. A., con una conside-

rable inversión de varios millones de dólares y su situación de Empresa de Participación Estatal, está colocada definitivamente a la cabeza de las empresas aéreas nacionales, producto del esfuerzo de un grupo de mexicanos, con una red de 44,647 kilómetros, uniendo a más de 40 Ciudades con la Ciudad de México, y haciendo depender de ella a más de 14,000 empleados. El 28 de julio de 1959, Aeronaves de México pasó a formar parte del Patrimonio Nacional, y desde entonces, además de cumplir considerablemente con su función de servir al pueblo de México, logra un gran desenvolvimiento en el ámbito Internacional.

En la actualidad, la flota de Aeronaves de México es una de las más importantes de Latino América, ha dado por terminado el servicio de aeronaves de pistón, iniciando con esta medida una nueva etapa en su historia. Su equipo consiste en aviones Britania de Turbo Hélice para 92 pasajeros y los aparatos a reacción Douglas DC-8 para 132 pasajeros para el servicio internacional, y los Douglas DC-9, Jet mediano para 85 pasajeros utilizado con gran éxito en sus rutas nacionales; el avión de pistón DC-3 lo está utilizando como una excepción, en virtud que hay Aeropuertos como los de Piedras Negras, Durango, Monclova, San Luis, Saltillo y Valles que no están condicionados para recibir otra clase de equipo.

El servicio internacional de Aeronaves de México se extiende a las Ciudades Europeas de Madrid y Roma; a las Ciudades de la Unión Americana, Washington, New York, Tucson, Phoenix, Detroit y Los Angeles; a las Ciudades Canadienses de Toronto y Montreal, y las Ciudades centro y sudamericanas de Panamá y Caracas. En el servicio nacional, conecta a la Ciudad de México con las siguientes poblaciones: Acapulco, Cananea, Cd. Juárez, Cd. Mante, Cd. Obregón, Cd. Valles, Cd. Victoria, Chihuahua, Culiacán, Durango, Guadalajara, Guaymas, Hermosillo, La Paz, León, Loreto, Los Mochis, Matamoros, Mazatlán, Mexicali, Monclova, Monterrey, Nogales, N. C. Grandes, Piedras Negras, Saltillo, San Luis Potosí, Sta. Rosalía, Tijuana, Torreón, y Zihuatanejo.

2.—REGIMEN ADECUADO.

Al igual que otros servicios públicos, el Gobierno de México está controlando el servicio aéreo y debe proceder a una debida y total integración del servicio público aéreo.

La existencia de varias empresas privadas que prestan el servicio público aéreo por medio de la figura jurídica de la Concesión, impide una verdadera planeación de este servicio, a pesar de que una de las más importantes empresas mexicanas, "La Compañía Mexicana de Aviación", S. A., acaba de dar por terminado el tutelaje de que se aprovechó la empresa extranjera Pan American Airways, de una época difícil por la que atravesó nuestro País. Pues, en efecto, dicha empresa extranjera ya no posee ni una sola acción de la Línea Mexicana, y en la actualidad, por razones económicas, se encuentra en condiciones desfavorables que le impiden proporcionar un eficiente servicio aéreo.

Un control del Estado del transporte aéreo y su unificación en una sola empresa, da lugar a un análisis pormenorizado del problema.

Ya expusimos con anterioridad, al analizar el Servicio Público, que la evolución constante de las Sociedades y los adelantos de la técnica, traen como consecuencia el nacimiento de innumerables necesidades colectivas y generales que antes no lo eran y la Aviación es una de ellas. Ya apuntamos también que cuando el Estado no puede proporcionar un determinado servicio público por falta de recursos económicos y técnicos, delegada estas funciones en los particulares que, por medio de la concesión administrativa, prestan esos servicios, cooperando de esta manera, a una atribución neta del Estado, claro que el concesionario busca a cambio de esa prestación una remuneración, es decir, un lucro que compense la inversión y su respectiva ganancia.

Las concesiones administrativas, tampoco han sido una medida adecuada para prestar todos los servicios públicos que el Estado está obligado a prestar directamente; hay servicios públicos en que el Estado no puede permitir que queden en ma-

nos de particulares sin más control que el régimen tarifario a que están sujetos; para esta situación han surgido otro tipo de entes, cuya inspiración han sido la doctrina francesa; éstos no se desligan totalmente de la administración central, es decir, que son otros tipos de organismos administrativos que sirven para descongestionar, en cierta forma, el inmenso volumen de trabajo que ya tiene la administración central; desde luego que sin dejar de estar controlados más o menos en forma directa y además el Poder Central les concede algunas facultades. El Maestro Gabino Frago dice al respecto³ "Al lado del régimen de centralización, existe otra forma de organización administrativa; la descentralización, que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que, en términos generales, consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central, una relación que no es la de jerarquía". El Maestro Fraga acertadamente hace la distinción de los organismos descentralizados del Poder Central, al hacer mención en su definición de que no existe relación de jerarquía entre estos entes y la administración central, es decir, que carecen de la facultad de mando y decisión, que son los elementos que mantienen la relación jerárquica de la administración centralizada; el Maestro Serra Rojas hace mención en su obra a que, la organización administrativa centralizada federal se puede imaginar a manera de una pirámide cuyo vértice superior es el Presidente de la República, y en los grados siguientes a los órganos inferiores de la Administración.

Aparte de la descentralización, se han formado otros entes de los que hemos aludido como son: La Desconcentración y las Empresas de Participación Estatal (Economía mixta en otras legislaciones).

Volviendo a nuestro estudio, para el control del transporte aéreo por el Estado, se pueden presentar dos alternativas; una de ellas puede consistir en la fusión de Aeronaves de México (hoy formada como una Empresa de Participación Estatal), y la Compañía Mexicana de Aviación; ante la situación actual,

3 Gabino Frago, obra citada, página No. 334.

tendría el inconveniente de que una empresa más o menos saneada como Aeronaves de México, se fusionara con otra en condiciones económicas apremiantes como se encuentra la Mexicana de Aviación. Otra de las alternativas consistiría en que el Estado decidiera hacerse responsable de la situación financiera de la empresa en cuestión, creando otra Empresa de Participación Estatal (Economía Mixta); esta alternativa no sería aconsejable en virtud de que el Estado crearía una dualidad en el servicio aéreo y no se lograría la integración que propugnamos y en el terreno internacional no se podría competir en eficiencia con las demás empresas extranjeras; aclarando la opinión decimos que la creación de una Empresa de Participación Estatal es correcta pero siempre y cuando sea con la fusión de las dos empresas aludidas, pues consideramos que el sistema unitario es el adecuado, tomando en consideración que se cuenta con el concurso de la iniciativa privada y el propio Estado, el cual daría como resultado un equilibrio económico saludable. Como Organismo Descentralizado, pensamos que Aeronaves de México, S. A. tendría las fallas de otros Organismos descentralizados, por las fugas que pueda haber en gastos no debidamente controlados y el nombramiento de empleados y funcionarios innecesarios, enclavados en esos organismos por recomendaciones, y que sería motivo de que un servicio público tan complicado y delicado a causa de su tecnicismo y su costosa operación, como es el servicio aéreo, y que debe estar atendido por verdaderos técnicos en la materia, llegara a ser muy deficiente o más incosteable de lo que es; así con la Empresa de Participación Estatal está mejor controlado, con la vigilancia del Estado por un lado, y los particulares por la otra parte, cada cual cuidando sus propios intereses. El sistema unitario ha sido adoptado por casi la totalidad de los Países; Estados Unidos de Norteamérica ha sido la excepción, ya que este País, por su solvencia económica, ayuda al sostenimiento de varias Líneas Aéreas Internacionales de primera magnitud, ya que son poseedoras de grandes instalaciones y poderosas flotas de más de 300 aparatos, como son Pan American Airways, Eastern Air Lines, American Airlines, y Western Airlines.

Los Países que han establecido el sistema de una sola empresa internacional, bajo el régimen de economía mixta son:

Bélgica, con su empresa SABENA, Líneas Aéreas Belgas; Francia, AIR FRANCE; España, IBERIA, Líneas Aéreas de España; Italia, ALITALIA, Líneas Aéreas Italianas; Inglaterra, BOAC; Alemania, Lufthansa, Líneas Aéreas Alemanas; Rusia, Aeroflot; Holanda, KLM, Cía. Real Holandesa de Aviación; Japón, JAPAN AIRLINES; Argentina, Líneas Aéreas Argentinas; Brasil, VARIG, Air Lines; Colombia, AVIANCA, Aerovías Nacionales de Colombia, S. .; Perú, APSA, Aerolíneas Peruanas; Venezuela, VIASA, Venezolana Internacional de Aviación, S. A.; India, AIR-INDIA; tres Países de Europa, los Escandinavos, para poder hacer un frente común, fusionaron sus intereses en una sola empresa que es la SAS, Scandinavian Airlines (Suecia, Noruega y Dinamarca).

a).—ORGANISMO DESCENTRALIZADO.

Ya estamos acordes en que no todos los servicios públicos son realizados por la administración central; por una parte, son prestados directamente por ésta, y por otra, son prestados ya sea por los particulares por medio de la concesión administrativa, o bien por los entes que han sido creados en virtud de la infinidad de atribuciones que ya tiene la administración centralizada; entre ellos contamos a los Organismos descentralizados, la Administración Desconcentrada y las Empresas de Participación Estatal; de estos Organismos haremos un pequeño examen, dando al final nuestra opinión personal sobre el régimen jurídico conveniente para el desarrollo y evolución de la Aviación Comercial Mexicana.

En primer término, y en forma somera, señalaremos la Administración Desconcentrada, que es una forma atenuada de la Centralización, o sea, que está en término medio entre la centralización y la descentralización; no queda encuadrado ni en uno ni en otro régimen, por razón de sus características especiales. No son órganos centralizados, porque aunque están ligados al Poder Central por medio de una relación jurídica; no llegan a ocupar la cúspide de la misma, dando la impresión de tener cierta libertad o autonomía muy tenue, ya que son titulares de ciertas facultades que les permiten actuar en forma desprendida de la Administración Central. El Maestro Serra

Rojas hace la siguiente distinción: "La distinción entre Centralización y Desconcentración se hace en estos términos: La desconcentración se sitúa en el cuadro de la centralización; ella es extraña a la descentralización, consiste en aumentar las facultades de las autoridades centralizadas y, de este modo, descongestionarse en provecho de sus instituciones desconcentradas".

Estas formas administrativas son definidas con bastante claridad por Juan Luis Vallina Velarde, citado en la obra de Serra R., al decir: ⁴ "Así pues, podemos entender por desconcentración aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma. Del anterior concepto puede deducirse que, para la existencia del principio de desconcentración dentro de la administración pública, será necesaria la concurrencia de los siguientes elementos o presupuestos: 1.—La atribución de una competencia en forma exclusiva; 2.—A un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía, pero que esté encuadrado dentro de la misma; 3.—Un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le es atribuida". En conclusión, la desconcentración consiste en atribuir facultades de decisión a un órgano local de la Administración.

Algunas de las principales formas de desconcentración administrativa son: Juntas Federales de Mejoras Materiales; Juntas de Mejoramiento moral, cívico y material; Juntas de Defensa Agrícola; Instituto Nacional de la Juventud Mexicana; Instituto Politécnico Nacional; Instituto de Capacitación del Magisterio; Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura; Comisión Nacional Bancaria; Comisión Nacional de Protección del Comercio Exterior de México; Comisión Nacional del Comercio Exterior; Comisión de Estudio de los Problemas sobre Transporte Aéreo; Comisión Auxiliar para la Rehabilitación de la Industria Platanera en Tabasco; Comisión de Libros de Texto;

4 A. Serra Rojas, obra citada, pág. 495.

Comisión Nacional del Azúcar; Dirección General de Ferrocarriles en Operación, y la Dirección de Aeronáutica Civil.

En segundo término, tenemos el tema a tratar, o sea, la Descentralización; para hablar de la Descentralización debemos fijar lo que es Centralización ya que la Organización Administrativa, como acertadamente dice en su obra el Maestro Fraga, se presenta bajo diversas modalidades, pero los tipos a los que ésta se puede reducir fundamentalmente son dos: 1.—El régimen de centralización, y 2.—El régimen de descentralización.

Según nuestra estructura jurídica, como sistema constitucional bajo un régimen de Gobierno Presidencial y cuya orientación gubernamental está en manos del Presidente de la República, que es el Jefe del Gobierno, tiene un doble carácter: el de órgano Político, y el de órgano administrativo (un Gobierno Democrático representativo). Ahora bien, el carácter administrativo, que es el que nos interesa en este estudio y cuya función administrativa se realiza bajo el orden jurídico establecido por el Poder Legislativo, corresponde al Presidente de la República que acata la voluntad del legislador a pesar de ocupar el más alto lugar en la jerarquía de la Administración Pública Federal. Para realizar esa compleja función administrativa, se encuentra auxiliado de otros órganos subordinados en forma piramidal siguiendo las ideas de Serra Rojas, cuyas atribuciones se hayan consignadas en la Constitución Política de la Nación en sus artículos 89 y 90. De esta manera, se entiende que el régimen centralizado es una concentración de la fuerza pública con poder de decisión y de mando, cuyas resoluciones no se llevan a cabo por cualquier órgano de la Administración, sino a los que legalmente se les otorgue esa competencia. Esa relación de dependencia o jerarquía otorga algunos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, que son: El poder de nombramiento; el poder de mando; el poder de vigilancia; el poder disciplinario; el poder de revisión y el poder para resolución de conflictos de competencia.

⁵ "El Estado moderno se desenvuelve en formas cada vez más complejas ante la apremiante satisfacción de las necesida-

5 A. Serra Rojas, obra citada, pág. 479.

des colectivas y los grandes problemas sociales que lo rodean. Desde el punto de vista jurídico, demanda la organización de estructuras o formas que coordinen, den unidad y eficacia a un conjunto de órganos que se nos presenta a la manera de un árbol genealógico o de una estructura piramidal”.

Al lado del régimen de centralización, existe otra forma de Organización Administrativa: La descentralización, que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que, en términos generales, consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración Central una relación, que no es la de jerarquía.

Descentralización.—Hay dos clases de descentralización; la descentralización Federal o Políticas, que encierra una independencia de los Poderes Estatales frente a los poderes Federales; en efecto, el artículo 41 Constitucional nos consigna: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”; y la descentralización administrativa, creada por el Poder Central, y que se encuentra encuadrada exclusivamente en el terreno del Poder Ejecutivo. El concepto de descentralización administrativa que nos da el Maestro Serra es el siguiente: “Es una forma de organización, mediante la cual se integra legalmente una persona de derecho público, para administrar sus negocios con relativa independencia del Poder Central, sin desligarse de la orientación gubernamental”. Por otra parte, el Maestro Fraga, cuando se refiere a la descentralización administrativa, nos consigna: ⁶ “En términos generales, ésta consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que no guardan con la administración central una relación de jerarquía”. De estas dos definiciones, consideramos que la de Serra Rojas es más consistente; por un lado,

6 Gabino Fraga, obra citada, pág. 334.

Fraga nos dice que la relación que guardan estos órganos con la administración central no es la de jerarquía y que es una de las características más acentuadas de los organismos descentralizados, ya que efectivamente se alejan de la jerarquía administrativa y sólo conserva el poder central limitadas facultades como las de vigilancia y control; por su parte, Serra R. se apega más a la realidad del momento en que estamos viviendo; al consignar la integración legal de una persona de Derecho Público, se refiere a la Ley respectiva: "Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal", la cual plasma las características esenciales de la Administración descentralizada.

La Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en su artículo segundo, señala: "Para los fines de esta Ley, son organismos descentralizados las personas morales creadas por la Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I.—Que su patrimonio se constituya total y parcialmente con los fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones, o derechos que le aporten u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; y

II.—Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos o para fines de asistencia o seguridad social".

Las características esenciales de la administración descentralizada, en general, son: El gozar de una personalidad jurídica especial; poseer un patrimonio propio y manejar de éste, independientemente del que maneja la administración central.

M. Waline dice al respecto:⁷ "Descentralizar, es retirar los

⁷ A. Serra Rojas, obra citada, pág. 553.

poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general; sea de competencia territorial menos amplia (autoridad local), sea de competencia especializada por su objeto”.

Los caracteres esenciales de los organismos descentralizados nos la señala Serra Rojas, y nos parece importante insertarlas por estar de acuerdo con él:

“1.—Desde luego obedecen a la idea de hacer más eficaz la acción del poder público, creando entidades que gocen de un régimen más apropiado para la satisfacción de ciertas necesidades sociales.

2.—El régimen descentralizado permite particularizar la función y el órgano que la atiende, sin todos los inconvenientes del régimen central tan complejo como el de la administración pública.

3.—La descentralización no desliga totalmente a una persona de derecho público de la relación de tutela del Estado. Un régimen de autonomía total puede llevar a la desintegración del Estado. Es por esta razón, que éste se reserva determinadas facultades para mantener la unidad de acción del poder público. Razones prácticas de muy diversa naturaleza, no mantienen el régimen descentralizado en la pureza de su construcción jurídica. El Estado es el que fija los límites hasta donde llega la acción descentralizadora.

Aún en aquellos casos en que la ley concede la máxima autonomía a un ente público, digamos como en el caso de la Universidad Autónoma de México, siempre se reserva el Estado la facultad de modificar ese régimen jurídico por medio de la ley, o retirar el subsidio anual, si así lo cree conveniente, este subsidio, por otra parte, no le otorga ningún derecho de intervención.

4.—El Poder de nombramiento del personal superior de las instituciones descentralizadas sufren diversas modificaciones, desde la plena abstención para nombrar, hasta la de proponer el personal que se estime necesario.

5.—En la descentralización el Poder Central relaja los vínculos que lo unen al ente público, pero conserva las funciones de carácter esencial para vigilar la actuación y la política de esos organismos, principalmente sus actividades de carácter financiero. **El Poder de vigilancia es uno de los factores más importantes de que dispone el Poder Central para el Control de los Organismos Descentralizados.**

6.—Finalmente, el descentralismo administrativo implica el manejo del servicio técnico, de un estatuto legal, disponer de funcionarios técnicos apropiados a sus necesidades, un presupuesto y un régimen económico que permita la autosuficiencia del servicio no sometido a las restricciones de la jerarquía administrativa”.

Con respecto a las modalidades de la descentralización administrativa, existen opiniones diversas, aún entre nuestros juristas; hay autores que consideran dos categorías de esos organismos; hay otros que consideran tres tipos, y el autor francés Duguit señala cuatro categorías.

El maestro Fraga, es el autor mexicano que considera que hay tres categorías de organismos descentralizados;

- a).—Descentralización por Región,
- b).—Descentralización por Servicio, y
- c).—Descentralización por Colaboración.

Los autores que consideran que solamente hay dos categorías de organismos descentralizados que han unificado sus criterios que han sido, la mayor parte, los estudiosos del Derecho Administrativo; el Maestro Serra R. piensa de esta manera, al igual que el tratadista argentino Rafael Bielsa entre otros; según su criterio, quedan reducidas a dos formas que son:

- a).—Descentralización por Región,
- b).—Descentralización por Servicio.

La Descentralización por Región, se caracteriza por acercarse más a una descentralización Política, en virtud de que dicha organización administrativa está circunscrita a una determinada región territorial, manejando los intereses colectivos correspondientes a esa población, es decir, se apoyan en una

base geográfica como delimitación de los servicios que le corresponden.

La forma típica de esta organización, lo constituye indudablemente el municipio libre, que según el artículo 115 Constitucional, es la base de la división territorial del Estado Mexicano y de su Organización Política y Administrativa; con esta forma de gobierno representativo y democrático que adopta nuestro régimen Constitucional, se piensa que la administración pública pueda rendir mejor sus fines, sobre todo en la prestación de los servicios públicos. Consideramos asimismo, que ésta no es la única forma de organismo descentralizado por región o sea el municipio; pero los autores sólo se han referido al mismo a éste, y la ley en su caso, guarda silencio.

Descentralización por Servicio.—Este ente administrativo ya no atiende solamente intereses locales, como lo hace exclusivamente la descentralización por región; su creación y funcionamiento se debe exclusivamente a satisfacer intereses o necesidades de orden general que el Estado está obligado a atender directamente; ante la imposibilidad de hacerlo, y para descongestionar en parte la administración central, ha creado estos organismos administrativos, con procedimientos técnicos-científicos, con funcionarios que posean la preparación y capacidad necesaria que la burocracia no ha podido superar; de esta manera, el Estado descarga en ellos la responsabilidad absoluta de tales servicios. Efectivamente, el Poder Central hace recaer la responsabilidad del buen funcionamiento de cualquier organismo descentralizado por servicio, y para tal fin le otorga ciertas facultades que lo hacen actuar en forma independiente, con autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propios y contribuyendo, de esta manera, al desarrollo económico, cultural, industrial y comercial de nuestro País.

Para esta categoría de descentralización, el Maestro Fraga señala los siguientes elementos:

“1.—La existencia de un servicio público de orden técnico, para ser atendido.

2.—Un Estatuto legal al cual se sujetan los encargados de dichos servicios.

3.—Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio;

4.—Que existe un control por parte del gobierno, ejercitando por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el organismo descentralizado.

5.—Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios del organismo”.

Por su parte, el maestro Serra R. dice al respecto:

“Los elementos de una institución descentralizada por servicio deben ser definidas con precisión por la ley que organiza el servicio. El Estatuto legal del servicio público descentralizado debe comprender los conceptos siguientes:

1.—Por medio de una ley que expida el poder legislativo, se crea una persona jurídica de derecho público a la que se encomiendan fines de interés general.

2.—La noción de personalidad jurídica es indispensable para individualizar y fijar competencia limitada del órgano, pero no es exclusiva del régimen descentralizado, porque existen formas centralizadas a las que provee de personalidad jurídica para el ejercicio de sus funciones. Se les llama administraciones personalizadas.

3.—La ley debe regular la estructura y funcionamiento de la entidad descentralizada, precisando sus fines, denominación, patrimonio, órganos, relaciones con los usuarios del servicio y demás actividades propias de su organización.

4.—El régimen puede ser, en unos casos, exclusivamente de derecho público y en otros mixto, es decir, se acepta la aplicación del derecho privado en ciertos aspectos de sus relaciones, principalmente mercantiles, cuando se trata de una empresa que realiza actividades comerciales. Aún en sus formas de organización puede optar el régimen de una sociedad mercantil, principalmente la Sociedad Anónima, pero su régimen general es de derecho público.

5.—El Estado debe señalar cuáles son las relaciones o vinculaciones entre la institución y el poder central, porque en

ellas se precisa su verdadera naturaleza de órgano descentralizado.

Para alcanzar esta categoría de organización descentralizada, se deben satisfacer algunas otras condiciones:

a).—Señalar con precisión los fines y facultades que le corresponden de acuerdo con el orden jurídico imperante.

b).—Seleccionar cuidadosamente el servicio público de orden técnico o actividad administrativa que se le encomiende.

c).—Precisar las condiciones del personal técnico especializado que tendrá a su cargo la dirección y manejo del servicio.

d).—Romper los vínculos de jerarquía, dependencia o relación directa con el poder central, el cual respeta su autonomía técnica, para alcanzar los fines que la ley se propone, con las limitadas intervenciones oficiales necesarias para mantener la unidad de la política financiera del Estado.

e).—Las facultades de control y vigilancia que se reserva el poder central necesarias para la revisión de los actos de esos organismos.

f).—La aplicación de la Ley de responsabilidades.

6.—No son aplicables los principios de derecho privado a las instituciones descentralizadas, pues se crea un estricto régimen de derecho público al afectar el Estado sus bienes o propósitos de interés general.

7.—Las relaciones de un organismo descentralizado con el público pueden en determinadas ocasiones regirse por el derecho privado. Es a la ley a la que corresponde fijar estas situaciones como en la ley del petróleo, o en la ley minera vigente.

8.—Al liquidarse esas instituciones, los bienes, que no han perdido su carácter de bienes del Estado, vuelven al patrimonio general como bienes de dominio privado de la federación.

9.—En la realidad, de las instituciones descentralizadas vigentes, hay notables diferencias, aquellas que exigen la propia naturaleza del servicio atendido”.

La descentralización administrativa por servicio; ha encontrado un campo propicio para desarrollarse en México, y se ha extendido como consecuencia de los innumerables servicios públicos que el Estado está obligado a prestar en la actualidad y que, por medio de este sistema, se ha desatendido de prestarlos en forma directa. Actualmente, el servicio público aéreo se encuentra entre esas necesidades colectivas que el Estado nunca había tenido la posibilidad de prestarlo, debido a lo costoso de su operación y por haber otros medios de comunicación a los que, lógicamente, el Estado tenía que darles preferencia por ser de más utilidad; como los ferrocarriles y la construcción de carreteras, que han sido asimilados por el Gobierno bajo la forma de un organismo descentralizado. Al servicio aéreo le ha tocado su turno con el actual desenvolvimiento económico del País, y se ha organizado como una Empresa de Participación Estatal; goza de este privilegio la empresa más importante del País, o sea, Aeronaves de México, S. A., que bajo este sistema, aprovecha la enorme evolución avionística para beneficio de México, auxiliando a la industria y al comercio, además de competir decorosamente con las demás naciones en el tráfico aéreo internacional.

Entre los principales Organismos Descentralizados con que contamos, están los siguientes:

- 1.—Universidad Nacional Autónoma de México.
- 2.—Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 3.—Petróleos Mexicanos.
- 4.—Nacional Financiera.
- 5.—Lotería Nacional.
- 6.—Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
- 7.—Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal.
- 8.—Comisión Federal de Electricidad.
- 9.—Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.
- 10.—Camino y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
- 11.—Ferrocarriles Nacionales de México.
- 12.—Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- 13.—Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

b).—EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL O ECONOMIA MIXTA.

Es otra forma de colaboración entre el Estado y los particulares; una medida administrativa para proteger y estimular la política económica del País. Difieren de las concesiones administrativas de servicio público en que, por medio de éstas, el Estado faculta al concesionario para hacer suyos los productos de la explotación de bienes propiedad del mismo Estado, a cambio de liberarlo de grandes y costosas inversiones requeridas en algunos servicios públicos, así como los sueldos altos de los técnicos encargados de estos servicios.

Cuando los particulares no tienen el interés debido en ciertas actividades que el Estado tiene la obligación de prestar para superar el nivel de vida de la colectividad, éste recurre a crear empresas con la concurrencia del propio Estado, con los particulares combinando sus respectivos intereses y aún, en algunos casos, con los mismos usuarios, formando un tipo de organización híbrida, es decir no queda encuadrado ni en una economía privada y, tampoco en una economía enteramente pública. Su naturaleza jurídica todavía es un poco indefinida, sin embargo, opinamos que al desprenderse el Estado del liberalismo económico, le han quedado abiertas las puertas para la creación de estos organismos que, inspirados en la doctrina francesa, han venido a desarrollarse con gran auge en el País, inclinados a una Estatismo Moderado.

La reglamentación de estas empresas, que no les proporciona un carácter de Instituciones Públicas, nos lo da la Ley para el control de los Organismos Descentralizados y de Participación Estatal por medio de un Decreto publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947; Ley que fue abrogada por la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, del 23 de diciembre de 1965 y publicada en el Diario Oficial del 4 de enero de 1966, la cual ejerce un mejor control oficial de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

La Ley en cuestión prescribe en su artículo 1o. lo siguiente:

“Quedan sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo Federal en los términos de esta ley, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, con excepción de:

I.—Las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones de seguros y fianzas.

II.—Las empresas en que las instituciones mencionadas en la fracción anterior, hayan suscrito la mayoría de su capital social directamente o a través de otras personas en cuyo capital tengan participación mayoritaria dichas instituciones, a menos que se encuentren comprendidas en el presupuesto de Egresos de la Federación, en cuyo caso, quedarán sujetas a las disposiciones de esta Ley.

III.—Los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomiso único del Gobierno Federal; y

IV.—Las instituciones docentes y culturales. El Ejecutivo Federal ejercerá las funciones que esta ley les confiere, por conducto de las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de las facultades que en esta materia les otorguen otras leyes. El artículo fue reformado por esta nueva ley, en la que es ampliada la competencia a otros organismos descentralizados, como la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría del Patrimonio Nacional, y que las faculta para que intervengan en el control y vigilancia del aspecto financiero de las empresas de participación estatal.

El artículo 3o. de la Ley en examen, consigna los requisitos que deben satisfacer las empresas de participación estatal, y son los siguientes:

I.—“Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o más del capital social de las acciones de la empresa;

II.—Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; y

III.—Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalentes, o de designar al Presidente o Director o al Gerente, o tenga facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas de Consejo de Administración o de la Junta Directiva u órgano equivalente.

El control y vigilancia de esta organización compete a la Secretaría del Patrimonio Nacional, "que controlará y vigilará la operación de los organismos y empresas, por medio de la auditoría permanente y de la inspección técnica, para informarse de su marcha administrativa; procurar su eficiente funcionamiento económico y correcta operación, verificar el cumplimiento de las disposiciones que dicte la Secretaría de la Presidencia en materia de vigilancia de las inversiones y con las normas que para el ejercicio de sus presupuestos señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para que la Secretaría del Patrimonio Nacional cumpla mejor su función, el artículo 10 de la ley en examen determina: La Secretaría del Patrimonio Nacional designará y removerá libremente el siguiente personal:

I.—Al Auditor externo de los Organismos y empresas, sin perjuicio de lo que sobre el particular determinen la ley, decreto o instrumento jurídico que los haya creado.

El Auditor externo será invariablemente un contador público independiente respecto del organismo o empresa de que se trate; y

II.—Al personal técnico necesario para llevar a cabo las labores de vigilancia y de inspección técnica.

Los honorarios del personal de auditoría y de inspección técnica a que se refieren las fracciones I y II del artículo, serán cubiertas por la Secretaría del Patrimonio Nacional, con cargo al fondo a que se refiere el artículo 19 de esta ley (cuotas que pagarán cada año los organismos y empresas de común acuerdo con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la del Patrimonio Nacional), y de acuerdo con los contratos de prestación de servicios que se celebren.

Se encuentra creada una Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado (Diario Oficial del 31 de marzo de 1959), como órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, de la cual el Secretario del ramo es el Presidente y el Sub-Secretario el Vice-Presidente Ejecutivo; le siguen como miembros permanentes, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Industria y Comercio y el Director General de la Nacional Financiera. Como miembros alternos se encuentran los Secretarios y Jefes de Departamentos de Estado que no sean miembros permanentes y los Directores Generales de Petróleos Mexicanos y del Banco de México.

Como un ejemplo para nuestro estudio, de estas empresas de Economía Mixta, como se les llama en Francia, tenemos a la empresa aérea francesa AIR-FRANCE, la que ha sido el ejemplo a seguir de casi todas las empresas aéreas de economía mixta de diversos países.⁸ “Esta empresa logró su mejor desarrollo al formarse como una empresa particular-estatal, de economía mixta; concesionada y subvencionada adecuadamente por el Gobierno Francés, poseyendo el Estado control directivo suficiente para orientar y garantizar el servicio público hacia fines estatales más importantes de acuerdo con el interés colectivo, a la vez que asegurando su persistente funcionamiento, abandonando la idea de fuero en sus propósitos y dejando éstos para la otra parte de la empresa, la funcional y directiva en manos de accionistas particulares; logrando así ese equilibrio estable y próspero favorable al desarrollo de la Aviación comercial.

Las líneas francesas han nacido y se han mantenido vivas gracias a la ayuda estatal, y es evidente que aquí las rutas de las líneas corresponden a las exigencias de la vida económica, política y social del País; encauzadas a través de los subsidios y concesiones dadas para llevar a cabo sus fines de servicio público.

⁸ Tesis “Las Empresas de Transporte Aéreo y su Regulación Jurídica”. Octavio Augusto Barona Chambon, pág. 43, 1960.

En principio, el Estado quedó como accionista y administrador principal de esta sociedad anónima de economía mixta, que se formó gracias a una modalidad particular en dichas sociedades consistente en emitir unas acciones especiales llamadas de **gozo**, que la diferenciaron de las sociedades anónimas propiamente dichas. El capital debería estar suscrito, en principio, por personas de derecho privado. El Estado, sin embargo, debería figurar en representación de sus subscriptores y por eso se atribuyó acciones de gozo. Diferentes de las de goce, en relación directa del capital, que no deberían ser mayores del 33% de las totales y que el Estado recibía en representación de las diversas ventajas que había otorgado a dichas empresas a través de subvenciones, concesiones y contratos anteriores, pero que no tendrían valor nominal; aunque otorgaba a sus titulares el mismo derecho de voto.

Jurídicamente hablando, estos títulos no son acciones al portador, ya que a pesar de que la ley así lo acuerda, no son partes de fundador, ni acreditan el otorgamiento de derechos al capital o a los dividendos, o al producto de liquidación del Capital. A lo más que podrían asemejarse sería a títulos de administración. Ellas comprenden, en efecto, únicamente un derecho de voto de la misma índole que las acciones de capital, puesto que como parte de fundador, no pueden conferir a su propietario la calidad de asociado, de acuerdo con la ley francesa; y difieren de las acciones de goce reconocidas en el derecho común porque éstas son intercambiables contra acciones del capital amortizado. Sin embargo, conservan todos los otros derechos de las acciones de capital, con la exclusión de la de reembolso y la de pago de dividendos, en franca oposición con lo dispuesto en el artículo 34 del Código de Comercio Francés, que establece que "Toda acción debe representar obligatoriamente una fracción de capital social".

Otra de las diferencias del funcionamiento de estas empresas con las otras sociedades anónimas del derecho común francés y mundial, es que el Estado, para ser administrador, debe ser nombrado por la Asamblea General, que es el elemento capacitado para designar y revocar a sus administradores. Aquí por Derecho el Estado, independientemente de la voluntad de

la Asamblea General es el administrador perdurable de ella. Sólo como un formalismo legal, la ley establece que dicha asamblea deberá ratificar el nombramiento.

El Estado, así, envía al Consejo de Administración un número de administradores correspondiente a la proporción del número de acciones de capital y de goce que tiene inicialmente por aporte del número total de acciones de la Empresa. En caso de aumento ulterior de capital, el Estado conserva, en el Consejo de Administración y en el Comité de dirección, una proporción de representantes cuando menos igual a las que haya al momento de la puesta en vigor de la Convención que promulgó las acciones de goce. Sin embargo, como asentamos en párrafos anteriores, los administradores que representan al Estado en su función de dirección, no son tenidos como accionistas personales. Es su mandato el que debe dar la garantía de gestión que constituye el depósito de acciones exigidas por los administradores de derecho común”.

De esta manera, la empresa Air France ha sido el ejemplo para otros Países, incluyendo el nuestro, al combinar capitales formando empresas tipo particular-Estatal mixtas para poder subsistir y desarrollarse adecuadamente; la línea francesa con el estricto control estatal ha sido altamente favorecida, dando los resultados esperados de una empresa de transporte aéreo comercial que está a la altura de las mejores del mundo.

3.—OPINION PERSONAL.

El progreso de la Aerotransportación en los Países Europeos es debido a la ayuda preponderante de sus respectivos gobiernos los que, generalmente y siguiendo la doctrina francesa, han organizado empresas de economía mixta o de participación estatal, como las define la legislatura mexicana. Esta modalidad de empresas ha dado margen al desarrollo sistematizado de la Aviación comercial en esos países que en el terreno comercial internacional desempeñan un papel preponderante compitiendo con decoro con las empresas aéreas de los Estados Unidos de Norteamérica, País que con su poder económico actual estimula a la iniciativa privada; ya que desde el inicio de la era

de la Aviación ha proporcionado subsidio oficial a sus empresas aéreas, amén de otras prerrogativas, como el pago de las tarifas más altas en la transportación de la correspondencia; el éxito y la eficiencia de estas empresas de economía mixta, han sido reconocidas mundialmente por su eficaz y eficiente servicio, así por ejemplo tenemos a la K.L.M., de los Países Bajos; la British Overseas Airways de Inglaterra; la Sabena de Bélgica. En América Latina, se ha adoptado este sistema de empresas de economía mixta, entre las que se cuentan grandes empresas que prestan servicio internacional, como AVIANCA de Colombia y Varig del Brasil.

En nuestro País, como hemos expresado, el Estado se ha visto en la necesidad de intervenir para rescatar una industria, que si bien en su operación es demasiado onerosa, en la actualidad, con su evolución técnica, ha dado lugar a un hecho incontestable de locomoción rápida y segura que ha acortado las distancias en una proporción muy superior a cualquier otro medio de transporte, para llevar a cabo el transporte de pasajeros, carga y correo dentro de las variadas actividades vitales de producción, distribución y consumo de los países, y se ha convertido en un servicio público de necesidad colectiva, que con el control estatal y la ayuda de los Organismos Internacionales como la I.A.T.A. y la O.A.C.I., inclina a un fin ventajoso como servicio público, y sobre todo, ya no era conveniente que México dejara al azar el desarrollo de su Aviación Comercial.

Las Empresas de Participación Estatal vienen a realizar tal fin, logrando así un equilibrio estable y próspero que favorece a la Aviación Comercial y a su grado de desenvolvimiento. El Estado contribuye, en su medida, a satisfacer una necesidad colectiva proporcionando este servicio público en su más pura esencia, es decir, desprovisto del fin lucrativo, a la vez que poniendo en alto el prestigio del País con un servicio de altura, eficiente, seguro y continuo; porque las aeronaves al desplazarse a otro País, jurídicamente, son un girón del Territorio Nacional que debe ser un ejemplo a los ojos de los demás Países. Por lo que respecta a la inversión de los particulares, con este sistema o modalidad de empresas quedan asegurados, con el

equilibrio resultante que hace costeable la prestación de este servicio público, lo mismo que posible ese incentivo de lucro; desde luego que con su régimen tarifario adecuado para una justa retribución, regulado en el terreno nacional por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y en el terreno Internacional, además de este Organismo, es auxiliado por los pactos internacionales y los Organismos Internacionales I.A.T.A. y O.A.C.I.

Ante el estímulo vital a la Aviación Comercial en México como es la creación de una empresa de Participación Estatal, recaída en la Línea "Aeronaves de México", S. A., opinamos que esta misma empresa debería absorber a la otra Línea Mexicana que presta servicio aéreo internacional, o sea, la "Compañía Mexicana de Aviación", S. A., empresa que en la actualidad carece de la protección estatal y, por lo mismo, atraviesa por una situación financiera muy difícil.

Con la fusión de estas dos empresas, formando una sola de Participación Estatal o Economía Mixta, la Aviación Mexicana estaría en condiciones de dar un verdadero servicio internacional y nacional que la pondría a la altura de las mejores del mundo, y en lo que respecta a kilometraje recorrido, las alas de las aeronaves mexicanas se extenderían a todos los Continentes, en beneficio del comercio y el turismo, lo que traería como consecuencia un caudal de divisas para el Gobierno Mexicano.

CONCLUSIONES:

I.—El servicio público no constituye todo el Derecho Administrativo, por lo tanto, es sólo una parte de la atribución del Estado. Del siglo pasado a la fecha, ha evolucionado la doctrina y las teorías del servicio público, así como su reglamentación. El Estado los reglamenta para prestarlos directa o indirectamente con la colaboración de los particulares.

II.—Analizando las diversas posturas sobre el servicio público, encontramos que son muy variadas, no existiendo una definición genérica del concepto, por lo tanto, se hace difícil una verdadera connotación para su estudio. Todas las nociones del servicio público difieren en alguna de sus características, o en su interpretación; sin embargo, nos encontramos que a pesar de esas opiniones encontradas, tienen en común alguno de los elementos esenciales componentes de las teorías apuntadas, como son: Régimen jurídico, necesidad colectiva, servicio técnico, prestación en forma regular y continua, y la ausencia del propósito o afán de lucro.

III.—La Doctrina Tradicional (francesa), define al servicio público como toda la actividad del Estado o la base de él. León Duguit, externa que el servicio público constituye todo el Derecho Administrativo; y Gastón Jéze, lo considera como la base de esta disciplina jurídica, haciendo de los servicios públicos la piedra angular del Derecho Administrativo.

IV.—El aumento demográfico de los pueblos ha traído como consecuencia el desarrollo de la civilización, surgiendo actividades colectivas que antes no lo eran, y que precisan de una satisfacción adecuada por parte del Estado, ya que no es posible sostener la rigidez de las teorías tradicionales. Los pen-

sadores modernos, con gran acierto consideran al servicio público, sólo como una parte de la actividad del Estado (el que interviene directa o indirectamente en el campo de la industria y el comercio), para dar satisfacción adecuada a esas variadas necesidades, ha dado margen a la aparición de los llamados Servicios Públicos Industriales y a los Servicios Públicos Comerciales.

V.—Cuando el Estado no puede proporcionar directamente determinado servicio público, ya sea por carecer de medios económicos o técnicos, delega esta facultad en manos de particulares, naciendo la figura jurídica de la concesión, en la cual debe aceptarse la idea de lucro, mismo que debe ser moderado como una justa retribución al capital invertido y con un régimen tarifario que no permita que ese lucro sea exorbitante en perjuicio de los usuarios.

VI.—La idea de lucro, ha encontrado serias resistencias en las definiciones del Servicio Público, sin embargo, los teóricos modernos, al crear servicios públicos industriales y comerciales, han aceptado ese afán de lucro como una realidad. Estos servicios también son prestados por otros entes administrativos creados por la inspiración de la Jurisprudencia Francesa, y están desligados de la Administración Pública Centralizada; son los llamados organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que, naturalmente, si por este medio son prestados por el Estado, será menor el propósito de lucro, y que además contrarrestan los residuos del liberalismo económico, cuya corriente ideológica ya está caduca, por haber llenado su función histórica, ya que actualmente la lucha ideológica es entre el Estatismo moderado y el Estatismo radical.

VII.—El que la Aviación no haya nacido como servicio público, sino como deporte, es sin duda, el fenómeno más relevante del siglo, y el que ha originado un mayor y efectivo acercamiento entre todos los pueblos, creando nuevos problemas legales.

VIII.—Las Guerras Mundiales de 1914 y 1939, hacen surgir a la Aviación como potente arma de guerra y originan una aceleración inusitada en su técnica, y más, a partir de la se-

gunda de estas conflagraciones, en la que ha alcanzado su máximo desarrollo ante la aparición de las aeronaves de propulsión a reacción, comúnmente llamadas jets, las que han logrado reducir a pocas horas los viajes que anteriormente requerían días. Este fenómeno técnico ha requerido de una urgente regulación jurídica por sus importantes consecuencias en los campos sociales, económico, político y jurídico.

IX.—Las fuentes del Derecho Aviatorio y su regulación jurídica, han sido de carácter internacional antes que nacional, por virtud de Convenciones y Tratados Internacionales que han suscrito la mayoría de los Países, y en los cuales se han inspirado las legislaciones internas de los Estados, mismos que constituyen las fuentes formales de esta disciplina jurídica.

X.—La autonomía del Derecho Aéreo es objetable. En el terreno internacional, con sus reservas, se puede pensar en la autonomía del derecho aéreo, dado su complejidad; pero en las legislaciones internas y tomando como ejemplo nuestro País, consideramos que el servicio público aéreo es lisa y llanamente Derecho Administrativo.

XI.—México ha suscrito distintas Convenciones Internacionales sobre la Navegación Aérea Civil, como medio adecuado para aprovechar sus estudios jurídicos y legislar sobre esta materia para promulgar sus propias leyes (Ley de Vías Generales de Comunicación), así como para estar en un mismo plano de igualdad con las demás naciones.

XII.—La Convención de París de 1919, como una consecuencia de la primera Guerra Mundial, trata de resolver inicialmente los problemas económicos, políticos, sociales y jurídicos, surgidos con motivo de la prestación del servicio público aéreo. Pero este campo específico de la Aviación es cambiante y dinámico, y lo que nació hoy, ya será viejo para mañana; a partir de esta Convención se inicia el importante desarrollo del Derecho Aeronáutico, siendo base de otras Convenciones. Después de la 2da. Guerra, la Aviación alcanza un alto grado de eficacia técnica y operativa, no sólo como arma de guerra, sino como instrumento útil en el transporte aéreo civil (Servicio Público Aéreo), firmándose en 1944 el famoso Convenio de Chicago, so-

bre la Aviación Civil Internacional, actualmente en vigor, y con el cual el transporte aéreo consolida su vertiginoso crecimiento.

XIII.—Como auxiliar a esa dinámica y creciente actividad Aviatoria, se encuentran los Organismos Internacionales O.A.C.I. y el I.A.T.A., el primero de carácter público (Órgano Administrativo legislativo y judicial del Convenio de Chicago); el segundo de carácter privado, que ha agrupado a la mayoría de las grandes y pequeñas empresas aéreas del mundo, y cuya misión es trabajar por una unificación de formas y procedimientos, que permitan una perfecta regulación de sus normas internas, tarifas, condiciones y régimen contable, para evitar confusiones entre las Líneas Aéreas de diversas nacionalidades.

XIV.—El servicio público aéreo en México, se inicia con una incipiente empresa aérea, "La Compañía Mexicana de Aviación", S. A., en 1924, con su ruta México-Tampico.

XV.—En México, la regulación jurídica del transporte público aéreo, está encuadrada en una sola Ley de Vías Generales de Comunicación, que abarca todos los medios de comunicación con que cuenta nuestro País; el libro cuarto del citado ordenamiento le pertenece a las comunicaciones Aéreas.

XVI.—Los Convenios Bilaterales del Transporte Aéreo Internacional, se originan por la necesidad de regular en forma justa y equitativa los servicios aéreos entre dos países, a través de empresas escogidas e indicadas por los mismos para representarlos; estos acuerdos son base de reciprocidad para reglamentar los problemas políticos, técnicos, económicos y fiscales; el elemento de validez en estos Convenios como en los contratos privados es el consentimiento. México ha celebrado Convenios Bilaterales con diversos Estados, revocando los permisos administrativos que había otorgado a diversas empresas aéreas extranjeras y que, por su carácter unilateral, perjudicaron a las empresas mexicanas debido a su notoria desventaja.

XVII.—Las concesiones y permisos administrativos para explotar el servicio público aéreo en México, por parte de los particulares (personas físicas o morales), se tramitan ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, su regulación jurí-

dica se deriva del artículo 8o. de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

XVIII.—En México, los aeropuertos utilizados para el servicio público aéreo, fueron en un principio propiedad de las empresas aéreas concesionarias, que los adquirieron por medio de expropiaciones por utilidad pública creando, de esta manera, un funcional y eficiente servicio para esa época. Pero en la actualidad, esos aeropuertos en manos de particulares no llenan con eficacia su cometido, debido a lo costoso de sus instalaciones e innovaciones de acuerdo con la evolución aeronáutica, y al no poderlos sostener las empresas privadas, el Estado Mexicano los rescató para proporcionar un mejor servicio público aéreo y ejercer un debido control de los aeropuertos internacionales; para este fin fue creado un Organismo Descentralizado denominado "Aeropuertos y Servicios Auxiliares".

XIX.—En nuestro País, las más importantes empresas que prestan el servicio público aéreo son: la Compañía Mexicana de Aviación, S. A. y Aeronaves de México, S. A. La primera, propiedad de personas privadas y con problemas financieros apremiantes en la actualidad; la segunda, organizada como una empresa de participación estatal (Economía mixta), y que constituye un equilibrio entre el interés público y el interés privado.

XX.—El régimen adecuado para el servicio público aéreo y su total integración en nuestro País, así como para competir en el terreno internacional con eficiencia, medios adecuados y seguridad al igual que como empresa de prestigio que represente a nuestro País, sería la creación de una sola empresa de participación estatal, que se integraría con la fusión de las dos empresas aludidas, o sean las empresas Compañía Mexicana de Aviación y Aeronaves de México, S. A., y algunas otras de menor importancia; no ignorando que la adopción de un régimen así, acarrearía las airadas protestas de los transportadores aéreos, pero consideramos que los intereses particulares son los que deben de ceder al interés colectivo, cuando el bien común lo reclame.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRES SERRA ROJAS.—Derecho Administrativo.—3a. Edición.—Librería de Manuel Porrúa, S. A. 1965.
- ANTONIO AMBROSINI.—Instituciones de Derecho de la Aviación.—Editorial Depalma, Buenos Aires, 1949 1a. edición.
- AUGUSTO O. BARONA CHAMBON.—Las Empresas de Transporte Aéreo y su Régimen Jurídico.—Tesis Profesional, México, D. F., 1960.
- BENJAMIN VILLEGAS BASAVILBASO.—Derecho Administrativo.—3a. Ed.—Tomo III.—Editora Argentina, Buenos Aires 1951.
- CARLOS GARCIA OVIEDO.—Instituciones de Derecho Administrativo.—3a. Edición.—Editorial Madrid.—1951.
- CARLOS LABORDE CANSINO.—Los Servicios Públicos de Transporte Aéreo no Regular Internacional y Nacional.—Tesis Profesional.—México, D. F. 1963.
- CHARLES A. LINDBERGH.—El Aguila Solitaria.—Editorial Cumbre, S. A.—México, D. F., 1954.
- EDUARDO GARCIA MAYNEZ.—Introducción al Estudio del Derecho.—14a. Ed.—Editorial Porrúa, S. A. 1967.
- GABINO FRAGA.—Derecho Administrativo.—8a. Edición.—Editorial Porrúa, S. A. 1960.
- MARIO O. FOLCHI Y EDUARDO T. COSENTINO.—Cuestiones actuales de Derecho Aeronáutico.—Eudeba.—Editorial Universitaria de Buenos Aires. 1968.

MANUEL J. SIERRA.—Tratado de Derecho Internacional Público.—4a. Edición.—Librería Porrúa Hnos. y Cía., S. A., México, D. F. 1963.

JOHN C. COOPER.—El Derecho de Volar.—Editorial Depalma.—Argentina, 1950.

RAFAEL BIELSA.—Principios de Derecho Administrativo.—3a. Edición.—Buenos Aires.—Ediciones Depalma 1963.

LEGISLACION CONSULTADA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (5 de febrero de 1917).

DECRETO.—que crea la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (Diario Oficial de 8 de marzo de 1965, el cual modifica y adiciona el publicado en el mismo Diario de 13 de 1959).

DECRETO.—que publica el Diario Oficial de 14 de abril de 1928, en que México suscribe el Convenio Iberoamericano, entre México y varias Naciones.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES (1928).

DECRETO sobre Aviación Comercial (Convenio Panamericano), celebrado entre México y varias naciones, publicado en el Diario Oficial del 3 de junio de 1929.

DECRETO sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago) publicado en el Diario Oficial del 12 de septiembre de 1946.

Ley de Vías Generales de Comunicación del 29 de agosto de 1932.—Publicada en el Diario Oficial del 28 de septiembre de 1932.

Ley de Vías Generales de Comunicación, vigente, publicada en el Diario Oficial del 19 de febrero de 1940.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO.—43 Edición 1965.

LEYES Y REGLAMENTOS SOBRE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.—Tomo II, Quinta Edición.—Editorial Ed. Andrade, S. A. 1964.

REGULACIONES Y REVISTAS

THE I.A.T.A. TRAFFIC CONFERENCES; AN AIRLINE MAN'S VIEW BY W. GORDON WOOD SENIR VICE PRESIDENT, SALES TRANS CANADA AIR LINES (Conferencias de Tráfico de la I.A.T.A., punto de vista de un hombre de Aerolíneas, por W. Gordon Wood Sr. Vice Presidente de Ventas de la Trans Canadá Air Lines).

ISSUED BY THE HEAD OFFICE INTERNATIONAL AIR TRANSPORT, ASSOCIATION, MONTREAL, P. Q. CANADA 7a. publicación 1965 (Ponencia del Jefe de la Oficina de Asociación del Transporte Aéreo Internacional).

I.A.T.A., act. of Incorporation articles of association rules & regulations (Acta de incorporación de la I.A.T.A., reglas regularizadoras de la Asociación).

REVISTA "SCALA INTERNACIONAL, marzo de 1964 ("El Parlamento Mundial de la Aviación para los 61 Pabellones).

REVISTA "CAMINOS DEL AIRE" No. 8, Vol. 24, Edic. 242. 1961 (Publicada por la Cía. Mexicana de Aviación, S. A.).

REVISTA "AUGE".—Edición especial julio de 1960.

REVISTA "AUGE".—Edición Especial No. 92.

BOLETIN DE INFORMACION URSS.—Mayo de 1967.

REVISTA VERTAM.—Enero de 1966.

REVISTA ESPECIAL "CINCO AÑOS AL SERVICIO DE LA PATRIA.—Editada por Aeronaves de México.

I N D I C E

Pág.

CAPITULO I

LOS SERVICIOS PUBLICOS

Vista general del problema del Servicio Público Aéreo.—
Concepto de Servicio Público.—Teorías al respecto.—Doc-
trina Francesa.—Análisis.—Doctrina Mexicana.—Análisis.—
Otras Teorías.—Opinión personal.—Derecho Positivo Mexi-
cano, en relación con el servicio público.—Ejecutorias de la
Suprema Corte.—Punto de vista personal 17

CAPITULO II

AUTONOMIA DEL DERECHO AEREO

Breve historia de Líneas Aéreas como servicio público.—
Fuentes del Derecho Aéreo.—Acuerdos y Convenciones In-
ternacionales.—Regulación Estatal.—Autonomía del Dere-
cho Aéreo.—Objeciones 53

CAPITULO III

ORGANISMOS INTERNACIONALES DE LA AVIACION CIVIL

La O.A.C.I. (Organización de la Aviación Civil Internacional)
de Derecho Público.—La I.A.T.A. (Asociación Internacional
del Transporte Aéreo) de Derecho Privado.—Sus sistemas
Técnicos-Jurídicos.—Contradicción con Leyes de Orden Pú-
blico de los Estados 93

CAPITULO IV

LA TRANSPORTACION AEREA COMO SERVICIO PUBLICO EN MEXICO

Servicio Público Aéreo en México.—Su regulación jurídica.—La Ley de Vías Generales de Comunicación.—Concesiones.—Permisos Administrativos.—Convenios Bilaterales.—Control de Aeropuertos por parte del Estado	121
---	-----

CAPITULO V

PRINCIPALES EMPRESAS AEREAS DE MEXICO

Aeronaves de México, S. A.—Compañía Mexicana de Aviación.—Régimen jurídico adecuado.—Organismo Descentralizado.—Empresa de Participación Estatal o Economía Mixta.—Opinión Personal	163
CONCLUSIONES	195
BIBLIOGRAFIA	201

F E D E R R A T A S

Pág. 32, renglón 25, dice: nación; debe decir: **noCIÓN.**

Pág. 34, entre renglones 13 y 14, faltó: **tisfagan necesidades colectivas de orden económico y cultural,**

Pág. 40, renglón 18, dice: acúte; debe decir: **actúe.**

Pág. 102, renglón 26, dice: Teomina; debe decir: **Taomina.**

Pág. 102, renglón 27, dice: en 1960; debe decir: **en 1950;**

Pág. 144, renglón 12, dice: prescribe; debe decir: **proscribe.**