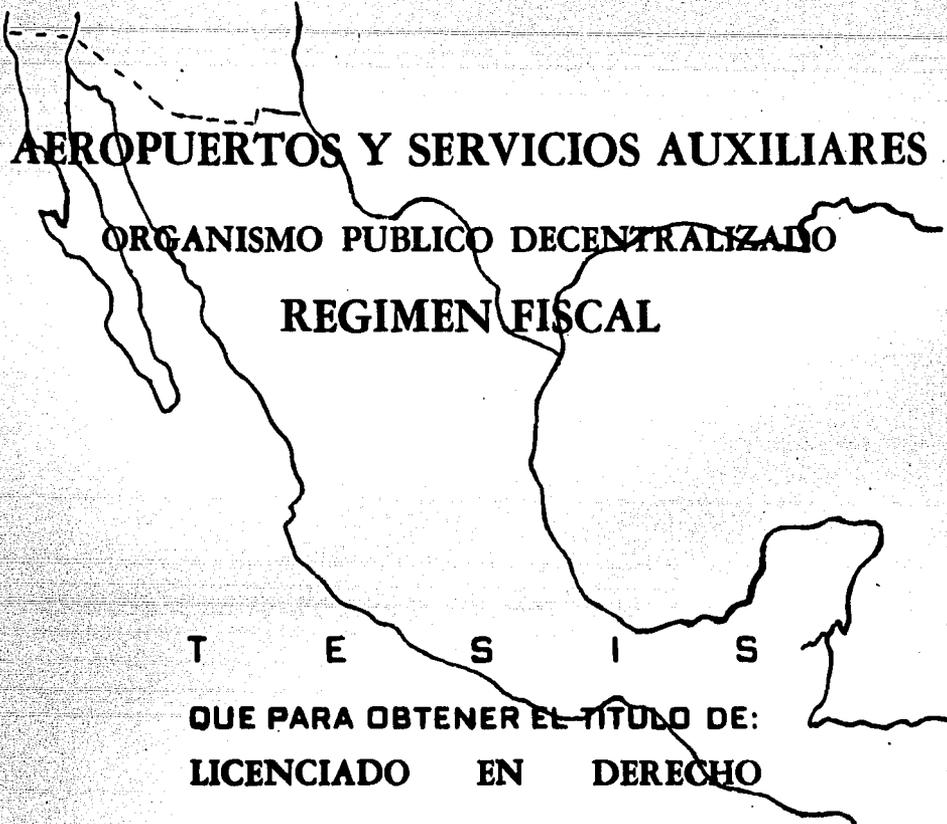


**FACULTAD DE DERECHO U. N. A. M.**



**AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES**

**ORGANISMO PUBLICO DECENTRALIZADO**

**REGIMEN FISCAL**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A**

**EDUARDO ALOS SALA**

**México, D. F.**

**1969**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 mi Padre*

*"... Quien con gran paciencia y talento  
descargó las cinceladas decisivas que  
forjaron de mi un hombre de provecho ..."*

## *A mi Madre*

*"... Quien con inmensurable abnegación, bondad  
y dulzura mitigó mis pesares, dándome el aliento  
necesario para mantenerme en la lucha que em-  
prendí en pos de una superación ..."*

*Al Sr. Lic. Dn.*

*Salomón González Blanco*

*"...Quien por la gran amistad que lo une con mi padre, me brindó su valioso apoyo orientandome hacia una mística social evolutiva..."*

A Don Salvador Hinojosa González

A Don Sergio Bringas Ceballos

A Don Sergio Domínguez Vargas

*A mi Abuelita*

*A mis hermanos y sus seres queridos*

*A Gabriel con mi agradecimiento*

*A mis familiares.*

*A mi novia con amor*

*A Don Horacio Castellanos Coutiño  
Director de mi tesis con mi agra-  
decimiento.*

*A mi jurado*

A mis amigos

A los miembros del grupo Cultural Ariel

A los miembros del Ateneo Justo Sierra

## PROLOGO

Hace algunos meses cuando me encontraba en la búsqueda del tema que habría de desarrollar, con inquietud preguntaba a maestros y amigos si conocían alguno de interés nacional en materia de Derecho Administrativo o Fiscal.

Algunas personas respondiendo a mi llamado pusieron en mis manos temas interesantes desde el punto de vista de la doctrina. El destacado fiscalista Don Salvador Hinojosa González me sugirió algunos, pero ninguno me apasionó tanto como el que en la última ocasión con entusiasmo y cariño me entregó, habiéndome puesto de inmediato a su estudio y desarrollo. Justo es darle las gracias al Fiscalista Mexicano deseando que el trabajo resulte de su agrado.

En una plática, Don Carlos del Río, destacado catedrático Universitario, tuvo la gentileza de darle forma y ordenación al tema seleccionado. En esa ocasión le bastaron unos cuantos segundos para bautizar este trabajo, señalando los capítulos que consideró adecuados. Seguí los lineamientos dictados por Don Carlos, según podrá apreciarlo en la lectura de esta tesis.

En esta etapa de mi vida, recuerdo a mis modeladores, a mis maestros de la Preparatoria y de nivel Profesional, los que influyeron decisivamente en la trayectoria que mi vida va marcando. A mi maestro de lógica MAYA PASTORISA, en paz descanse, quien me enseñó a razonar; al de filosofía MANZUR, que fue el que me enseñó a estudiar a los griegos; a Don FROYLAN HERNANDEZ, en paz descanse, catedrático que con infinito amor entregó su vida a la juventud estudiosa y recuerdo que nos llevaba como primera lección de cada-

día una sonrisa a flor de boca y que con alegría y entusiasmo dictaba sus conferencias despertando en nosotros el interés del Derecho Romano; al Lic. Don SERGIO DOMINGUEZ VARGAS a quien tuve el grato gusto de conocer en 1964 cuando era Secretario de la Facultad de Derecho, de quien los estudiantes de jurisprudencia hemos recibido un sinnúmero de atenciones y actos de buena voluntad. Pienso que solo maestros de su talla merecen estar al frente de nuestra Alma Mater; a Don JESUS CASTAÑON profesor de Teoría Política quien marcó senderos a mis inquietudes con sus palabras; a Don JORGE -- SANCHEZ CORDERO, amigo de la juventud estudiosa quien este año cumple 27 años de apostolado entre nosotros.

Tenemos en el extranjero a un joven y brillante diplomático, Don JAI-ME PEÑA-VERA, quien ha dado a conocer en la Nueva Inglaterra a un México cultural, a través de conferencias, de exposiciones y películas. Me siento -- honrado en haber sido su colaborador y reconocido con Don Jaime por haberme dado tal oportunidad.

Al regresar hace poco tiempo del extranjero tuve la fortuna de encontrar a personas que me brindaron todo su apoyo, ellas son: Dona ACCENTEH VELAZQUEZ VDA. DE ALTAMIRANO, ADOLFO LECUONA, Don SALVADOR HINOJOSA G. y RAMIRA IBARGUEN RIVAS.

También tuve la suerte de entrevistarme con mi maestro de Derecho - Administrativo Don MANUEL FRAGA, quien me brindó todo su apoyo y ayuda, orientó el desarrollo de este trabajo, molestándose en recomendarme para un empleo; habiéndome aceptado como su ayudante en la cátedra que imparte en

la Facultad de Ciencias Políticas, es decir, me dió la oportunidad de regresar a nuestra Universidad pero ahora a un nivel diferente. A esa robusta y gran figura joven mi profundo agradecimiento.

Pienso que si fuimos a una Universidad Nacional y en ella aprendimos y nos superamos, estamos en la obligación de compensar con algo, de responder a los esfuerzos de nuestros familiares, maestros, Autoridades Universitarias, así como también de los sectores popular y campesino. Todos ellos constituyen nuestro pueblo, el que con devoción patriótica ha seguido la mística y el programa de nuestra propia revolución, logrando con sus desvelos y trabajo un México más humano y más justo.

Dejo estas palabras con mi reconocimiento a todos los sectores de mi pueblo, con la satisfacción y el entusiasmo juvenil, gustoso de estar aportándole el saber que he adquirido y que estoy obligado a tributar.

A primera vista puede pensarse que la juventud está desquiciada y sin programas, que no tiene valores, que es negativa y muchas más argumentaciones que se suelen esgrimir en contra de la juventud estudiosa, pero cuando las inconformidades de los estudiosos están orientadas en proyección social, sin ideas exóticas y sin influencias de mentes ajenas a nuestro medio y manera de vivir, se puede lograr el desarrollo económico-social por el que tanto han luchado tantas generaciones de mexicanos.

## CAPITULOS

- I. - LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y SU CONTROL EN MEXICO
- II. - ORGANIZACION DE AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES
- III. - LA ORGANIZACION DESCENTRALIZADA EN EL DERECHO SAJON
- IV. - REGIMEN FISCAL DE AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES

# **CAPITULO I**

## **LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y SU CONTROL EN MEXICO**

### **Introducción.**

- 1.- Concepto de Organismo Público Descentralizado.**
- 2.- Naturaleza Jurídica del Organismo en Estudio.**
- 3.- Análisis de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Públicos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.**

## Introducción.

Antes de dejar precisado el concepto que sostengo en esta tesis, en torno del Organismo Público Descentralizado en estudio, es oportuno hacer referencia a las causas de su creación en nuestro País.

La descentralización administrativa se puso en movimiento para dar satisfacción a las ideas democráticas, para darle elasticidad a la variedad de servicios e intereses que por medio de esta organización se satisfacen y colman; para descargar a La Organización Centralizada de responsabilidades que se cumplen en forma más eficaz por técnicos adecuados o por los representantes legítimos de los intereses que van a administrarse y con ello, se aleja de las fuentes de riqueza común a los intereses puramente políticos, quienes con su participación en años anteriores, han estorbado la evolución y la buena marcha de los mencionados intereses, ya sean explotaciones, representaciones Municipales, en la prestación de servicios, la orientación de la educación media y superior, etc.

A la organización descentralizada de que venimos hablando, la clasificaremos en tres grandes grupos, es decir, al género organización descentralizada, la dividiremos en tres especies.

Es adecuado clasificar toda vez que solo así podemos dar a la Institución a estudio una estructuración ordenada, proporcionándole solidez a nuestro trabajo lo que nos facilita profundizar. Recordemos que en el inicio de todo estudio o materia a estudio siempre encontramos un método, y así metódicamen

te hablando y al acercarnos a tratar de lo jurídico nos damos cuenta que es muy importante sistematizar por medio de los diversos conductos. En este trabajo utilizaremos el sistema analítico para llegar a encontrar las diferencias y concordancias en relación a otros sistemas, procurando resaltar las ventajas y marcar los desaciertos.

Recordemos que en el estudio del Derecho hay innumerables campos en los que los técnicos jurídicos han sistematizado, en donde han construido estructuras explicativas del Derecho. Entiendo que para estudiar el Derecho son recomendables las clasificaciones en atención a que nos muestran con claridad y pretensión de generalidad el objeto a estudio.

En el Derecho no encontramos estructuras exactas o correspondientes al estilo matemático, como dos mas dos son cuatro.

Con anotación de lo expuesto y desde el punto de vista de la sistemática jurídica aceptamos en este trabajo la clasificación en especies de la Descentralización Administrativa a saber: por Región, por Servicio y por Colaboración, como sostiene el maestro Gabino Fraga en ese campo<sup>(1)</sup>.

Las clasificaciones dentro del ámbito del Derecho, nos son útiles en tanto que explican el Derecho<sup>(2)</sup>, no son de tipo infalible o matemático según decíamos párrafos arriba.

---

(1) Gabino Fraga. - Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa 8a. Edición. - Año 1960. - Página 206.

(2) Conferencia sustentada por Don Manuel Fraga, el 25 de enero de 1969. - En la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

La clasificación que aceptamos y sostendremos, es bondadosa en tanto que nos está explicando el Derecho, con ella sistematizamos aunque no con la precisión matemática, y queremos dejar precisado que dentro de nuestro estudio hay fronteras que podrían confundirnos con agudeza, tal y como lo hizo el Lic. Juan Manuel Terán Contreras, en una plática que sobre el particular sostuvimos cuando me encontraba en el inicio del estudio de esta tesis.

El maestro Serra Rojas en su tratado de Derecho Administrativo expresa que: "... Los autores modernos de Derecho Administrativo siguen criterios diversos para clasificar la organización descentralizada... y cita a León Duguit diciendo que éste considera las formas siguientes: ... a) La Descentralización Regional; b) La descentralización Patrimonial; c) La Descentralización Funcionalista; d) La Concesión..."(3)

Don Andrés Serra Rojas por su parte acepta la división en dos ramas de los Organismos Descentralizados: a. - por región y b. - por servicio(4).

Nosotros continuamos apoyando la clasificación que de la descentralización administrativa sostiene Don Gabino Fraga, por encontrar dentro de la descentralización administrativa por colaboración, que las instituciones que dentro de ella se enmarcan, participan del poder y atribuciones que al Estado corresponden de acuerdo con la teoría moderna del desarrollo de las atribuciones del Estado.

---

(3) Andrés Serra Rojas. - Derecho Administrativo. - Editorial Librería de Manuel Porrúa, S.A., 1961. - Página 599.

(4) Andrés Serra Rojas. - Obra citada. - Página 599.

Los más de los tratadistas mexicanos aceptan la existencia de la descentralización administrativa por región y por servicio, pero en lo que se refiere a la descentralización por colaboración algunos estudiosos niegan su existencia, representan esta postura los maestros Serra Rojas, Nava Negrete y Don Horacio Castellanos Coutiño.

Por su parte Don Gabino Fraga sostiene que, "...La descentralización por colaboración constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos de descentralización, o sea, por región y por servicio..."<sup>(5)</sup>.

La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios Organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa<sup>(6)</sup>. Como ejemplos de descentralización por colaboración tenemos a las Cámaras de Comercio e Industria y las Asociaciones Agrícolas, las empresas concesionarias, las contratantes en

(5) Gabino Fraga.- Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa. Edición 1968. - Página 233.

(6) Gabino Fraga. - Obra citada. - Página 233.

contratos administrativos y los establecimientos incorporados de enseñanza y los Comisariados Ejidales.

1.- Concepto de Organismo Público Descentralizado.

El maestro Fraga también considera que, en términos generales la descentralización 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<sup>(7)</sup>.

El concepto antes anotado, nos da una visión general de la organización descentralizada, la que nos sirve para poder adentrarnos al estudio de los Organismos en cada caso particular, en donde podrán sobresalir las características especiales de cada uno de ellos, lo que sin duda permite ubicarlos dentro de las tres ramas que aceptamos, en servicio, región o por colaboración.

Ahora bien, de acuerdo con la doctrina y en atención a lo que se expone en la Ley, los Organismos y Empresas requieren quedar integrados por ciertos elementos, razón por la cual pasamos a hacer referencia de ellos.

Existe un organismo público descentralizado, cuando nos encontramos frente a una persona moral revestida con una personalidad jurídica especial y

---

(7) Gabino Fraga. - Obra citada. - Página 206.

un patrimonio propio<sup>(8)</sup>, con autonomía técnica y orgánica<sup>(9)</sup>, cuyos órganos administrativos funcionan en forma diversa a las reglas de gestión administrativa y financiera que son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado<sup>(10)</sup>, previamente creado por medio de una Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal<sup>(11)</sup>.

Los elementos arriba anotados, deben de completarse con los requisitos que marca la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Públicos Descentralizados y Empresas de participación Estatal, en el artículo segundo, o sea que el patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico y 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 para fines de asistencia o seguridad social.

---

(8) Puede darse el caso de que se reúnan los requisitos apuntados y no se den las características de organismo descentralizado, como en el caso del Departamento del Distrito Federal.

(9) Gabino Fraga. - Obra citada. - Página 206.

(10) Gabino Fraga. - Obra citada. - Página 207.

(11) Así lo reconoce la Ley para el Control de Organismos Públicos Descentralizados en su artículo II. - Ver diario Oficial de la Federación de fecha 4 de enero de 1966.

En el segundo capítulo de nuestro estudio profundizaremos acerca de los elementos de que participa Aeropuertos y Servicios Auxiliares, hablaremos de su personalidad jurídica especial, de su patrimonio, procurando resaltar la autonomía de que goza, de la forma en que funcionan sus órganos administrativos, etc.

Con la publicación de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Públicos Descentralizados y Empresas de participación Estatal del 31 de diciembre de 1947, y con la actual reforma que introdujo la nueva Ley, se facultó al Ejecutivo Federal para vigilar y supervisar en forma estricta a los organismos a que venimos haciendo alusión, por conducto de sus Secretarios de Estado, o sea, por los del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público. Así vemos que tienen facultades de control de supervisión y de vigilancia, cada uno de acuerdo a su competencia, de tal manera que si el titular de un organismo descentralizado desea afectar o enajenar un bien mueble o inmueble, sólo podrá hacerlo cumpliendo los requisitos que se delinean en la nueva Ley, es decir, se podrá afectar un bien recabando la autorización del Presidente de la República y del Secretario del Patrimonio Nacional. También se confieren otras facultades al de Hacienda cuando se trate de créditos, según podremos darnos cuenta más adelante al hacer el estudio de la Ley para el Control de los Organismos y Empresas.

## 2. - Naturaleza Jurídica.

En el primer inciso de nuestro estudio, aceptamos la clasificación tripartita de la descentralización, en región, en servicio y por colaboración.

Hay descentralizaciones por región cuando el Estado constituye Autoridades Administrativas cuyos titulares se van a elegir por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos. Por servicio se manifiesta cuando por la naturaleza técnica de los actos que requiere realizar la administración la obliga a substraer actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados, encomendándolos a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos. A esta especie de descentralización corresponde el Organismo Público Descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares según confirmaremos en el desarrollo de este trabajo. La descentralización por colaboración se manifiesta cuando la administración central se descarga de algunas de sus labores, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma administración<sup>(12)</sup>.

Concentraremos nuestra atención en la descentralización por servicio ya que tal es la naturaleza jurídica del Organismo Aeropuertos y Servicios Auxiliares, es decir, de acuerdo con el punto de vista personal el que concuerda con la opinión de la Doctrina.

---

(12) Gabino Fraga. - Obra citada. - Página

En la organización descentralizada por servicio los funcionarios y empleados que la integran, gozan de una autonomía Orgánica y no están sujetos a la relación jerárquica que se da en la organización centralizada, ya que en aquella la relación de jerarquía no opera a semejanza de ésta. Ejemplo, en el sistema centralizado, en una forma escalonada desde el primer peldaño - hasta la cúspide, el empleado de menor puesto le debe obediencia a su jefe inmediato superior, por escalas, así es en forma ascendente, es decir, todo trabajador tiene un inmediato superior que es quien lo dirige, así los empleados tienen jefes de sección, de oficina y de departamento, jefes de departamento subordinados a los Sub-Directores y Directores, Oficial Mayor que descargan trabajo de los Sub-secretarios, y Secretarios o Ministros que se conjugan con el Presidente de la República en el ejercicio de sus atribuciones. -- Dentro de la organización centralizada los funcionarios y empleados se ven ligados en cuanto trabajo y obligaciones, en cuanto deberes de obediencia a ese nivel y de esta manera cada uno debe acatar las instrucciones del jefe y así hasta llegar a la cima o sea al Ejecutivo Federal. En la organización descentralizada sus titulares obran con autonomía, y como en el caso de la U.N.A.M., tiene su propio gobierno.

El maestro Gabino Fraga, expresa: "... Existe el régimen de Centralización Administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados

en los que existen ciertas facultades... "(13)

Por otra parte, al referirse a los caracteres generales de la descentralización administrativa sostiene, que 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 una relación que no es la de jerarquía<sup>(14)</sup>.

Al enfrentar los sistemas de centralización y de descentralización, podemos apreciar las siguientes diferencias:

a) Se distingue la descentralización de la centralización, al encontrar en ésta que sus órganos integrantes guardan relación de jerarquía, en tanto que en aquella no se manifiesta al estilo burocrático puro.

b) Asimismo diferenciamos la descentralización de la desconcentración, ya que en ésta se le atribuyen facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores.

c) Otra diferenciación la encontramos al poner frente a la descentralización administrativa y a la política, esta última en el régimen Federal, -- mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder

---

(13) Gabino Fraga. - Obra citada. - Página 170.

(14) Gabino Fraga. - Obra citada. - Página 206.

Ejecutivo, la segunda implica una independencia de los Poderes Estatales frente a los Poderes Federales.

Además, en tanto que la Descentralización Administrativa es creada por el Poder Central, en la Descentralización Federal los Estados miembros son los que crean al Estado Federal, partiendo en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que, por el contrario es originaria en el sentido de que las facultades no atribuidas expresamente al Estado Federal se entienden reservadas a los Estados miembros<sup>(15)</sup>.

Cuando el Estado tiene necesidad de dar satisfacción a necesidades de carácter general que requieren procedimientos de orden técnico aparece la descentralización por servicio, la que es encomendada a individuos con preparación especial y adecuada al servicio que se va a prestar, por razones obvias ya que si un servicio técnico se entrega a funcionarios políticos, sin duda van a perjudicar la buena marcha y funcionamiento de la Empresa de que se trate, v. gr.: Petróleos Mexicanos necesita como organización descentralizada magníficos ingenieros petroleros, economistas, personal preparado para dirigir a los diversos trabajadores de tipo clasificado, individuos en una palabra que tengan la visión requerida para buscar técnicas nuevas y eficientes, es decir, se trata de poner en manos de los técnicos la prestación de los

---

(15) Gabino Fraga. - Obra citada. - Página 206.

servicios de interés general, con lo que se aleja a los intereses puramente políticos quienes dentro de estos campos, han entorpecido en décadas anteriores la buena marcha de los negocios de la República.

A este respecto, Don Gabino Fraga, expresa que, los servicios que con ese objeto se organizan, conviene desprenderlos de la Administración Central, tanto para ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento, como para evitar un crecimiento -- anormal del Poder del Estado, del cual siempre se sienten celosos los particulares, y concluye diciendo que la forma de conseguir ese propósito es dando independencia al servicio constituyéndole un patrimonio que sirva de base a su autonomía<sup>(16)</sup>.

Es importante dejar precisado, que el Estado no se desprende de la Organización Descentralizada completamente, conservando ciertas facultades que en forma precisa se contienen en la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1966, de la cual hablaremos a continuación.

---

(16) Gabino Fraga. - Obra citada. - Página 216.

3.- Análisis de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Públicos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Con fecha 31 de diciembre de 1947, se publicó la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Públicos Descentralizados y Empresas de participación Estatal, abrogada por la de 4 de enero de 1966, que actualmente rige y regula a los mencionados Organismos y Empresas.

Hago la observación, de que a partir de este inciso denominaremos a los Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal singularmente con la de Organismos y Empresas, aclaración que es pertinente para evitar que en la lectura de este trabajo surjan confusiones. Con tal propósito la Ley que estamos estudiando está dentro de su texto la modalidad de acortar las denominaciones de que venimos hablando en la misma forma en que nosotros lo haremos.

En el artículo primero se precisa que, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal quedan sujetos al Control por parte del Ejecutivo Federal, exceptuando a:

- a) Las Instituciones Nacionales de Crédito, a las Organizaciones Nacionales de Crédito y a las Instituciones Nacionales de Seguros y Finanzas;
- b) A las Instituciones en las cuales las organizaciones mencionadas en el inciso a) hayan inscrito la mayoría de su capital social; o a través de otras empresas 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 si quedan sujetas al control establecido en la Ley que estamos analizando;

c) Los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente único del Gobierno Federal; y

d) Las instituciones docentes y culturales.

Las instituciones de que hablamos en los incisos a) y b) para los efectos del control no quedan incluidas en esta Ley, toda vez que las mismas se sujetan a la vigilancia de las Comisiones Nacional Bancaria y de Seguros respectivamente, lo que nos parece adecuado, pues se evita la duplicidad de organismos supervisores.

Con la supervisión y la vigilancia por parte de un solo sistema en el que se implican diversos órganos de la Organización Central, se asegura la buena marcha de una administración, es decir, se está en buen camino de darle agilidad a las tareas encomendadas.

Ahora bien, en el artículo que estamos comenzando se ordena que el Ejecutivo ejercerá las atribuciones que se le confieran en la Ley para el Control, por conducto de las Secretarías del Patrimonio, de la Presidencia y de la de Hacienda y Crédito Público, competencias que iremos analizando en el desarrollo de este inciso.

Al hablar de la naturaleza jurídica de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, dijimos que para los fines de la Ley, son Organismos Descentralizados las personas morales creadas por una Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, lo que enfatizaremos en atención a que deben su existencia a tales supuestos, o sea a los de una Ley o Decreto, requisito que al no presentarse en el mundo de lo jurídico impide legalmente la existencia de los mismos, manifestándose únicamente como organismos de hecho.

Del mismo modo opera la extinción de un organismo o empresa, es decir, debe decretarla una Ley del Congreso de la Unión o en su caso un Decreto del Ejecutivo Federal. Pero imaginémonos que los titulares de un organismo, arbitrariamente convienen su desaparición o extinción, ¿qué sucedería en el caso de que dichos titulares concertaren operaciones comerciales?. En este caso, los terceros cuyos derechos se afectarían podrían hacer valer, pudiendo hacer efectivo el cobro de los créditos con cargo a los organismos implicados, ya se vería el caso de las responsabilidades que pudieran tener los titulares correspondientes.

Si pues los organismos descentralizados son personas morales creadas por una Ley del Congreso de la Unión o por un Decreto del Ejecutivo Federal, al haberse creado Aeropuertos y Servicios Auxiliares por el Decreto de fecha 10 de junio de 1965, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 del mismo mes y año, nos permite afirmar que al cumplir con este requisito y al encuadrar dentro de la hipótesis de la Ley, es un organismo descentralizado por lo que concierne a esta exigencia.

Se expresa también en la Ley que son organismos descentralizados las personas morales creadas por Ley o Decreto, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten siempre que reunan ciertos requisitos, es decir, los organismos descentralizados por la diversidad de necesidades que a través de ellos se satisfacen y en atención a las actividades múltiples a que se dedican, y por ser su forma y estructura en cada caso diferente, de acuerdo a las circunstancias y a las necesidades, es por ello que en la Ley que venimos analizando se da amplio margen para que los organismos adopten la forma o estructura que esté de acuerdo a las necesidades del servicio.

Lo antes expuesto, con toda precisión lo aclara Don Gabino Fraga expresando que: "... en... los tres tipos de descentralización no hay caracteres idénticos y uniformes, pues a diferencia de la centralización, aquel régimen constituye más que una forma única de organización, una tendencia de alcances muy variables para conciliar dos situaciones contrarias, como son por un lado, la centralización absorbente del Estado, y por el otro, la gestión independiente de los intereses colectivos por organizaciones particulares..."(17).

Por otra parte y relacionado con los requisitos que se ordenan en la Ley, en la fracción primera del artículo 2o. se indica que los organismos - además de ser personas morales creadas por Ley o Decreto, deberán tener

---

(17) Gabino Fraga. - Obra citada. - Página 207.

tener un patrimonio constituido total y parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico.

No cabe duda de que el aspecto patrimonial de los organismos es de vital importancia, pues sin éste no quedan conformados, atentos a la letra de la Ley, lo que a nuestro modo de ver es un requisito sin el cual no es completo el órgano.

Ahora bien, dicho patrimonio debe provenir del Estado o de un organismo descentralizado o de la existencia de un impuesto específico, de cumplirse con éste y reuniéndose los demás requisitos que se ordenan en la Ley nos encontraremos frente a una organización descentralizada.

En la fracción segunda del artículo 2o., se requiere también que el objeto o fines de los organismos sean la prestación de un servicio público o social, lo que Aeropuertos y Servicios Auxiliares realiza al proporcionar un servicio público complementario a los diversos servicios públicos que se prestan a su vez por las compañías de aviación.

La Ley señala otros casos de descentralización, como cuando se exploten bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Como ejemplo de la prestación de un servicio público tenemos a la Comisión Federal de Electricidad, de los fines de Investigación Científica a la Universidad Nacional Autónoma de México que es el organismo que presenta los matices más marcados de Descentralización, de acuerdo con la doctrina y además es un hecho, una realidad; tocante a la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, tenemos el caso de Petróleos Mexicanos; y para el último supuesto o sea el de la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, podemos citar al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado y al Seguro Social.

El artículo tercero se refiere a las Empresas de participación Estatal, y aunque no es ámbito de nuestro estudio, por resultar una Institución de actualidad, haremos una breve referencia de ellas. Para los fines de esta Ley, dice el artículo tercero: "Se consideran Empresas de Participación Estatal aquellas que satisfagan algunos de los requisitos siguientes: I. Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51 % o más del Capital Social o de las Acciones de la Empresa; II. Que en la Constitución de su Capital se hagan figurar acciones de serie especial que puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; III. Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u Organó equivalente, o tenga facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva y Organó equivalente."

Se asimilarán a las Empresas de participación Estatal y se someterán al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional en los términos de la presente Ley, las Empresas en que un organismo Descentralizado o Empresa de participación Estatal haya suscrito la mayoría de su capital social directamente o a través de otras empresas en cuyo capital tenga participación mayoritaria el organismo descentralizado o la empresa de participación estatal, en su caso. (Art. 4o.)

El artículo 5o. faculta a la Secretaría del Patrimonio Nacional para controlar y vigilar 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.

En el párrafo precedente apreciamos con claridad, dos de las potestades que conserva la Organización Central del Estado para regular la actividad de los organismos y empresas, ellas son el control y la vigilancia por medio de la auditoría permanente y la inspección técnica, pues si se dejara a la discreción de los Gerentes de los organismos y empresas obrar libremente, sin duda vendría en demérito de dichas Instituciones, y en consecuencia de la buena marcha del servicio, y con el fin de evitar irregularidades. Las razones nos invitan a aceptar que la unión de un responsable directo del

organismo o empresa, ya sea Gerente, Director o Presidente, con otro de la Organización Central del Estado, se está en buen camino de poder conocer el destino de las operaciones de los mismos, frenando la fuga de muebles e inmuebles de dichos organismos y empresas.

Las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, enviarán a la del Patrimonio dentro de los 30 días siguientes a su aprobación, copias de los planos y programas de inversión, los presupuestos y modificaciones a los mismos que se hayan autorizado a los organismos y empresas sometidos al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional (párrafo primero del Art. 6o.).

Precisamente en esta fracción encontramos la base para afirmar la existencia del control estricto y la vigilancia de que hablábamos al inicio de este trabajo, las que ejerce la Organización Central en torno de los organismos y empresas.

Los organismos y empresas comprendidos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación concentrarán en la Tesorería de la Federación todos los ingresos que perciban, cualquiera que sea el concepto que los origine, de acuerdo con las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (párrafo segundo del Art. 6o.)

Los organismos y empresas que requieren créditos deberán recabar previamente la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para obtener aquellos y para suscribir los títulos de crédito y otros -

documentos en que se haga constar las obligaciones a cargo de los mismos.  
(Art. 6o., párrafo tercero).

En el párrafo anterior se expresa con claridad el objetivo del Acuerdo, el que deberán recabar los Directores de los organismos y empresas de la Secretaría de Hacienda para la obtención de créditos para aplicarlos a ellos, ya que con anterioridad se desconocía muchas veces la existencia de los créditos contraídos con Países extranjeros, lo que conducía al descontrol, al desajuste, propiciando la inautenticidad de los Presupuestos de Ingresos y Egresos de la Federación, pues en ellos no aparecían las cantidades debidas al extranjero en el renglón apuntado, lo que provocaba que la administración de dichos organismos y empresas, cuando iban a parar en manos de individuos guiados solo con intereses lucrativos, hiciesen pingües negocios.

Hoy día, con el control al que estamos aludiendo, la Administración Central está enterada y conoce con certeza nuestras deudas, ya que a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se otorga la autorización correspondiente previo Acuerdo.

Además, con tal medida ya no se está comprometiendo en forma desordenada el destino de la República, ya que en última instancia un organismo como por ejemplo Petróleos Mexicanos, el que por ningún País pasa desapercibido de que pertenece al Gobierno de México, al incumplir algún crédito conduciría al descrédito de nuestro País en materia de Créditos Internacionales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dará aviso a la del Patrimonio Nacional, simultáneamente a su expedición, de las órdenes de pago que autorice a los organismos y empresas en el ejercicio de su presupuesto, conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación y su Reglamento. (Art. 6o. párrafo cuarto).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público proporcionará los datos complementarios de sus órdenes de pago que solicite la Secretaría del Patrimonio Nacional. (Art. 6o. párrafo quinto).

La Secretaría del Patrimonio Nacional deberá (Art. 7o.) : I. Revisar los sistemas de contabilidad, de control y auditoría internos de cada organismo o empresa y dictar, en su caso, las medidas que estime convenientes para mejorar dichos sistemas ; II. Revisar los estados financieros mensuales y los anuales, así como los dictámenes que respecto a estos últimos formule el auditor externo de cada organismo o empresa ; III. Fijar las normas conforme a las cuales el auditor externo deba presentar los informes que la Secretaría le solicite ; y IV. Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de cada organismo o empresa. En los casos de los organismos y empresas comprendidos dentro de los Presupuestos de la Federación, la Secretaría del Patrimonio Nacional, además, vigilará que el ejercicio de sus Presupuestos se lleve a cabo de acuerdo con las normas que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los organismos y empresas están obligados a: inscribirse, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su Constitución, en el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que llevará la Secretaría del Patrimonio Nacional y a comunicarle, dentro del mismo plazo, las modificaciones o reformas que afecten su constitución; Presentarle sus presupuestos y programas anuales de operación; Sus estados financieros -- mensuales y anuales; Dar las facilidades necesarias para que la Secretaría conozca, investigue, revise y verifique, sin limitación alguna, la contabilidad, actas, libros, registros, documentos y sistemas y procedimientos de trabajo y producción, y en general, la total operación que se relacione directa o indirectamente con los fines u objetos del organismo o empresa. Y a organizar sus sistemas de contabilidad, control y auditoría internos de acuerdo con las disposiciones que dicte en los términos de la Fracción primera del artículo 7o. (Art. 8o.)

Expresamos antes que la Organización Centralizada ejerce un control estricto y una vigilancia en torno de los organismos y empresas, y de la lectura del artículo 8o, apreciamos claramente la veracidad de nuestra información: el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional, tiene facultades contables, de investigación, de revisión y verificación sin limitación alguna, lo que corrobora que día a día la Administración Central va ejerciendo un control mayor en los organismos y empresas.

Los organismos y empresas que consideren improcedente su registro o la negativa a registrarlos en los términos de la fracción primera del

artículo 8o, podrán ocurrir en inconformidad ante la Secretaría del Patrimonio Nacional aportando los elementos de prueba necesarios. La resolución de estas inconformidades corresponderá al Presidente de la República. (Art. 9o.)

En el caso del artículo 9o, y en el ámbito de la Administración Pública, esa posibilidad de presentar inconformidad por parte de los organismos y empresas corresponde resolverlas al Presidente de la República, autoridad máxima quién está potestado para decidir ya sea en un sentido o en otro, acorde con los elementos que se le presenten y de acuerdo a su criterio.

La Secretaría del Patrimonio Nacional designará y removerá libremente al siguiente personal: 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 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 refiere el artículo décimo, serán cubiertos por la Secretaría del Patrimonio Nacional, con cargo al fondo a que se refiere el artículo 9o. de la Ley, y de acuerdo con los contratos de prestación de servicios que se celebren. (Art. 10o.).

En el artículo 10o., se previene lo que ya comentábamos al hablar de la necesidad de elementos técnicos al servicio de la prestación de servicios de carácter general, y no solo para el caso de los organismos y empresas sino también son recomendables para la Organización Centralizada.

Al facultar a la Secretaría del Patrimonio Nacional para poder remover y nombrar al auditor se asegura de la eficacia del control necesario para conocer de las operaciones de los organismos y empresas. Si dicha Secretaría no tuviera esa facultad, la Ley sería letra muerta, toda vez que para el mencionado control se hace necesario allegarse elementos incondicionales que queden bajo sus órdenes, independientemente de que los organismos y empresas nombran a los contadores y elementos que sean necesarios acorde a sus presupuestos.

La Secretaría del Patrimonio Nacional designará un representante con voz, pero sin voto, para cada uno de los organismos y empresas, que asistirá a todas las sesiones de los Consejos de Administración, Juntas Directivas y Organo equivalente, y a las Asambleas de Socios o Accionistas que celebren, siempre que dicha Secretaría no tenga representación en tales campos. (Art. 12o.)

Con lo dispuesto en el artículo 12o. se faculta a la Secretaría del Patrimonio Nacional a vigilar constantemente los movimientos decisivos de los organismos y empresas. Considero que con ello se está asegurando el control.

La Secretaría del Patrimonio Nacional, publicará periódicamente en el Diario Oficial de la Federación una lista de los organismos y empresas sujetos al Control y vigilancia del Ejecutivo Federal a que se refiere el artículo 10. de la Ley a estudio. (párrafo segundo, Art. 12o.)

Al ordenarse la publicación Oficial periódica de los organismos y empresas, se está en vías de información al público de cuales son los reconocidos, lo que facilita la aplicación y atempera el trabajo de la Administración. Resuelve dudas para el caso de las improcedencias que se mencionan en el artículo 9o. de la Ley.

La Secretaría del Patrimonio Nacional, someterá a la consideración del Presidente de la República, oyendo el parecer de las Dependencias del Ejecutivo cuyas funciones tengan relación con el objeto o fines del organismo o empresa de que se trate, la modificación de la estructura y bases de organización y operación de los organismos y empresas, siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, la apropiada satisfacción de sus finalidades o la más eficaz coordinación de sus actividades con las que correspondan a las diversas Dependencias del Ejecutivo y a los otros organismos y empresas. (Art. 13o.) La prestación de servicio o la explotación de productos deben ser prestados o explotados en una forma ágil y dinámica, siempre en función del bien de la comunidad, y esta disposición faculta al Secretario del Patrimonio Nacional a someter en Acuerdo con el Presidente de la República las reformas a las empresas y organismos que considere adecuadas.

La Secretaría del Patrimonio Nacional someterá a la consideración del Presidente de la República, oyendo el parecer de las Dependencias del Ejecutivo, cuyas funciones tengan relación con el objeto o fines del organismo o empresa de que se trate, la iniciativa para disolver y liquidar aquellas que no cumplan sus fines y objeto social, o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la Economía Nacional, o del interés público. (Art. 14o.)

Un organismo o empresa, que no cumple el objeto o fines para los que son creados, resulta una carga onerosa para la Administración y repercute en los administrados.

La enajenación a título gratuito u oneroso de inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos que afecten al Patrimonio de los organismos o empresas, solo podrá hacerse previo Acuerdo del Presidente de la República por conducto de la Secretaría del Patrimonio Nacional y con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Art. 15o.)

El legislador con lo anterior, trata de evitar una Administración desordenada de los organismos y empresas, y nos preguntamos si no existiera dicha regulación ¿cómo podría conocerse el destino de los bienes muebles e inmuebles de los mismos?

Al dificultar las enajenaciones, autorizándolas únicamente previo Acuerdo del Presidente de la República, al patrimonio de los organismos y empresas se le da mayor seguridad, con facilidad se puede conocer su destino.

Toda enajenación o donación de bienes muebles que afecte el Patrimonio de los organismos y empresas, solo podrá hacerse previo Acuerdo de la Secretaría del Patrimonio Nacional. (Art. 16o.)

Son válidas las razones que esgrimimos al comentar el artículo 15o.

La cancelación de adeudos a cargo de terceros y a favor de los organismos y empresas solo podrá hacerse con autorización de los Secretarios del Patrimonio Nacional y de Hacienda y Crédito Público, después de que se hayan agotado las gestiones legales necesarias para su cobro. (Art. 17o)

En materia Fiscal son cancelables los créditos a cargo de los particulares cuando el cobro de los mismos resulta incosteable. En el campo de los organismos y empresas desde el punto de vista personal, es aplicable el mismo principio, amén de que con la medida que se previene en el artículo 17o. se restringe la cancelación privilegiada de los créditos a cargo de terceros, naturalmente que en el precepto se prevé la hipótesis de que los mismos sean valores más estimables.

Los organismos y empresas mantendrán actualizados sus inventarios de bienes muebles e inmuebles y a disposición de la Secretaría del Patrimonio Nacional. Cuando carezcan de inventarios, deberán formularlos dentro del plazo que fije la mencionada Secretaría. La Secretaría del Patrimonio Nacional determinará y revisará las normas y procedimientos para la formulación de los inventarios de bienes muebles e inmuebles de cada organismo y empresa. (Art. 18o.)

Para cubrir los gastos de inspección y vigilancia que la Ley encomienda a la Secretaría del Patrimonio Nacional, los organismos y empresas pagarán la cuota que cada año señalen de común acuerdo los Secretarios de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional, las cuotas se deberán depositar en la Tesorería de la Federación. (Art. 19o).

Resulta razonable que sean los mismos organismos y empresas quienes paguen por el personal de inspección y vigilancia dependientes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional ya que si la Administración Central encomienda la prestación de servicios a personal técnico e idóneo, lo hace para garantizar la eficaz prestación de los servicios, para no recargar el trabajo a la maquinaria Central que en muchas ocasiones se desarrolla en forma más lenta, aunado a que los particulares se sienten más satisfechos al no ser el mismo Estado quién presta los servicios.

Es correcto que los propios organismos y empresas paguen los sueldos correspondientes al personal de vigilancia e inspección, tanto como para no recargar los presupuestos de la Administración Central, como para que de los mismos ingresos que perciben los mencionados organismos o empresas se liquiden tales cantidades.

Se prohíbe a los organismos y empresas realizar trabajos o actividades ajenas a sus fines u objetos. (Art. 20o.)

Se responsabiliza de las violaciones de esta Ley, a los Directores, Gerentes o Funcionarios que hagan sus veces, los miembros del Consejo de

Administración, Junta Directiva y Organo equivalente y al Personal de Vigilancia de los organismos y empresas. (Art. 21o.)

Lo que se ordena en el artículo anterior es correcto, ya que se prevén las posibles irregularidades y marca las consecuentes responsabilidades para los casos en los que se viole la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos y empresas de participación Estatal. Es bondadosa esta disposición toda vez que pone coto a la irregular Administración de los organismos y empresas.

Todos los actos, convenios, contratos y negocios jurídicos que los Organismos, Empresas e Instituciones realicen con violación a los artículos 15 y 16 de la Ley, serán nulos de pleno derecho y no surtirán efecto alguno. (Art. 22o.)

Antes de la Ley que hemos estado analizando, paso a paso, hubo algunas tentativas de regulación y control que en la práctica no tuvieron el éxito deseado. A renglón seguido nos ocuparemos de algunas de ellas:

El primer intento fué la Ley para el Control de 31 de diciembre de 1947:

Posteriormente encontramos el Decreto Presidencial que creó la Comisión Nacional de Inversiones, su fin era vigilar como su nombre lo indica las inversiones, desafortunadamente la tentativa no logró resultados positivos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en esa época continuó llevando el control financiero de los organismos y empresas:

En 1957 se expidió otro Decreto Presidencial, el que obligó a los -- organismos y empresas a adquirir como parte integrante de sus reservas monetarias o de las cantidades dedicadas a la inversión, los bonos financieros emitidos por Petróleos Mexicanos o el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, pues consideró que el fomento de estos dos organismos descentralizados podría lograrse con la compra de los valores que emitieron.

El Decreto Presidencial de 3 de marzo de 1959 mediante el cual se creó la Junta de Gobierno de los organismos y empresas de estado, como el órgano administrativo encargado de la vigilancia y administración de este tipo de empresas y es de hacer notar que nunca tuvo eficacia en virtud de que los altos funcionarios que la integran no lograron reunirse ;

El acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 1962, mediante el cual se dispuso que todas las empresas descentralizadas y de participación estatal que funcionarán bajo la forma de Sociedad Anónima, deberían reunirse en sus Consejos de Administración cuando menos una vez al mes, lo cual tendería a una regularidad en el funcionamiento de las Juntas Directivas para mantener un ritmo adecuado de actividad y la satisfacción de los programas Gubernamentales.

Según dejamos apuntado en los párrafos precedentes, los organismos y empresas presentan grados de mayor o menor autonomía, de acuerdo a la forma y época de su constitución, y a las circunstancias y desenvolvimiento de los mismos.

La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Públicos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la que minuciosamente comentamos, tiene una serie de lineamientos generales aplicables a todos los organismos y empresas, medidas de control, de vigilancia y de supervisión estricta y aunque la doctrina habla de la autonomía de estos entes de derecho, la realidad y el tiempo han ido reduciendo el campo de acción de los mismos.

Hablaremos particularmente de la Descentralización Administrativa por Servicio y en torno a su autonomía, ésta la entendemos nosotros desde el punto de vista Administrativo y Técnico. Sería catastrófico detener el ritmo de los organismos y empresas reduciéndoles campo de acción en el aspecto administrativo, estas instituciones requieren para su éxito métodos modernos y de administración y porque no decirlo, de ambición de sus Directores al estilo en que la iniciativa individual ha operado desde ya hace algunas centurias.

## **CAPITULO II**

### **ORGANIZACION DE AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES**

- 1.- **Análisis del Decreto que creó el Organismo Público Descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares.**
  
- 2.- **Funciones de los Aeropuertos. Régimen de Administración Anterior al Decreto.**

1. - Análisis del Decreto que creó el Organismo Público Descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

El 12 de julio de 1965 fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que creó el Organismo Público Descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

En los considerandos del Decreto se expresa lo siguiente :

I. Que es necesario modernizar y ampliar el conjunto de Aeropuertos que funcionan en el País, atender su conservación 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 por la Administración para estos fines, son insuficientes para llevar a cabo, con la celeridad necesaria, el plan integral de construcción, modernización y conservación de los Aeropuertos ;

III. Que además de los servicios de pista y plataforma que actualmente pagan las empresas de transporte aéreo, existen otros servicios auxiliares, cuyos costos necesariamente deben ser cubiertos por quienes los utilizan ;

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 especializado, que preste todos los servicios, ahora dispersos, como al 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.

En la fracción sexta de los considerandos, localizamos el argumento con el que podemos fincar la naturaleza jurídica de A.S.A., es decir, al quedar expresado que los servicios que se prestan en los Aeropuertos son de naturaleza especial y requieren elementos especializados para atender su compleja estructura, fácil es darnos cuenta que estas son las características que se dan en los casos en que opera la descentralización administrativa por servicio.

Para que se configure la organización descentralizada por servicio se

requiere que exista la necesidad de que se preste un servicio de carácter colectivo, y por el mismo carácter de éste, conviene dejar la administración y dirección en manos expertas, es decir, en las de técnicos o especialistas adecuadamente preparados, con lo que se procura alejar de su administración aspiraciones puramente políticas.

Con base en lo anterior podemos concluir que, A.S.A. reúne los elementos de los Organismos Descentralizados por Servicio, toda vez que proporciona servicios especiales, los que se proporcionan por personal técnico capacitado, es un ente moral, con personalidad jurídica y patrimonio propios, habiendo aparecido en el mundo de lo jurídico por medio de un Decreto del Ejecutivo Federal.

A continuación nos ocuparemos del análisis del articulado del Decreto que creó el Organismo Público Descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

Se crea un Organismo Descentralizado, con personalidad jurídica y Patrimonio propio, que se denominará Aeropuertos y Servicios Auxiliares.  
(Art. 1o.)

Para que se configure un Organismo Descentralizado, según vimos es requisito que el mismo tenga personalidad jurídica y Patrimonio propio, más adelante estudiaremos la forma en que se constituye su patrimonio.

Este Organismo está facultado para:

I. Administrar, operar y conservar los Aeropuertos, sus pistas, plataformas, edificios y servicios complementarios, auxiliares y especiales, - tanto en aquéllos Aeropuertos que formen parte de su patrimonio inicial, como de los que se requieran para la operación de las nuevas rutas que autorice la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y los que le sean entregados mediante la celebración de convenios o por disposición legal ;

II. Proporcionar y administrar los servicios auxiliares de radionavegación, metereología, suministro de combustibles, transporte de pasajeros entre los Aeropuertos y las zonas urbanas, terminales de concentración de pasajeros en las ciudades que por su importancia lo ameriten, y otros similares;

III. Recaudar los derechos que pagarán las líneas aéreas y los usuarios en general, por los servicios que preste ;

IV. Organizar y usufructuar los servicios complementarios auxiliares y especiales que se presten en los locales y en las zonas anexas a los Aeropuertos, percibiendo el importe de los arrendamientos respectivos y las participaciones que contrate con los rendimientos de esos servicios ;

V. Cubrir los gastos de administración, operación, conservación y demás que se le encomienden en este Decreto, y en la construcción de los nuevos Aeropuertos.

VI. Ejercitar las facultades técnicas y administrativas necesarias para lograr los fines que se dejan señalados. (Art. 2o.)

Del texto del artículo segundo, desprendemos los elementos de la personalidad jurídica de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, ya que se refiere al fin al que va a estar dedicado el mismo, es decir, a organizar, a usufructuar, administrar, proporcionar, operar y conservar los Aeropuertos y los servicios complementarios auxiliares y especiales.

El patrimonio de este Organismo, quedó constituido por los Aeropuertos de :

I. México, D.F., Guadalajara, Jal., Puerto Vallarta, Jal., Mazatlán, Sin., Hermosillo, Son., Mexicali, B.C., Nuevo Laredo, Tamps., Tampico, Tamps., Veracruz, Ver., Minatitlán, Ver., Villa Hermosa, Tab., Ciudad -- del Carmen, Camp., Mérida, Yuc., Chetumal, Quintana Roo, Tapachula, Chis., Tuxtla Gutiérrez, Chis., Oaxaca, Oax., León, Gto., Nogales, Son., Durango, Dgo., Culiacán, Sin., Ciudad Obregón, Son., Tijuana, B.C., La Paz, B.C., San Luis Potosí, S.L.P., Torreón, Coah., Chihuahua, Chih., Ciudad Juárez, Chih., Tamuín, S.L.P., Ciudad Victoria, Tamps., Matamoros, Tamps., - - Acapulco, Gro., Zihuatanejo, Gro.;

II. Los Aeropuertos que el Gobierno Federal construya o adquiera y que le aporte posteriormente ;

III. Todos los bienes relacionados con la operación y administración de dichos Aeropuertos, que también le aporte el Gobierno Federal ;

IV. Los Aeropuertos que el organismo adquiera por cualquier título legal ;

V. Los demás bienes que adquiriera legalmente ;

VI. Los productos de la prestación de los servicios a que se refiere el artículo 2o. ; (Se hace la aclaración de que el artículo 2o. habla de derechos y no de productos).

VII. Los subsidios que para el cumplimiento de sus funciones les otorgue la Federación ;

VIII. Los donativos de toda especie que pueda recibir legalmente. -  
(Art. 3o.)

El patrimonio es un requisito elemental para la constitución de un organismo o empresa, ya que sin él, ¿con qué recursos o bases puede proporcionar los servicios?. Según apreciamos, el organismo que venimos estudiando tiene recursos patrimoniales suficientes para subsistir por sí mismo y no solo para ello, sino que también para desarrollarse, cubriendo los gastos de las obras para nuevos Aeropuertos.

Es oportuno hablar de los nuevos Aeropuertos que la Secretaría de Obras Públicas ha venido construyendo en los últimos años, con proyecciones audaces y modernas, así como también de las ampliaciones que experimentó el Aeropuerto de la Ciudad de México con motivo de los XIX Juegos Olímpicos. Los referidos Aeropuertos y ampliaciones han venido a aumentar el patrimonio del organismo que ocupa nuestra atención.

La administración de Aeropuertos y Servicios Auxiliares queda a cargo de :

- a) El Consejo de Administración;
- b) La Dirección General;
- c) Las Gerencias Especiales;
- d) El Personal Técnico y Administrativo necesario. (Art. 4o.)

La personalidad jurídica se constituye, de acuerdo con la opinión del maestro García Maynes<sup>(19)</sup>, por tres elementos esenciales, una Asociación de Hombres, el fin a que se destina la personalidad jurídica, que en este caso es a la prestación de un servicio público, y el reconocimiento de la misma por el derecho objetivo, reconocimiento que encontramos en el Decreto que creó al Organismo Público Descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares de fecha 12 de junio de 1965.

El artículo 4o. trata de la Asociación de Hombres que se van a dedicar a la consecución de un fin, a la prestación de un servicio público de carácter técnico, y esa Asociación de Hombres la ubicamos en el Consejo de Administración, en la Dirección General, en las Gerencias Especiales y en el Personal Técnico y Administrativo necesarios.

El Consejo de Administración se integrará con diez consejeros y cuatro vocales. Los consejeros serán:

---

(19) Eduardo García Maynes, - Introducción al Estudio del Derecho. - 1955. - 5a. Edición.

Por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el titular de la misma y el Sub-Secretario;

Por las Secretarías de Obras Públicas, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Gobernación, Agricultura y Ganadería y Salubridad y Asistencia, los titulares de esas Dependencias;

Por el Departamento de Turismo el Jefe de dicho Departamento;

Por la Nacional Financiera, S.A., el Director General.

Los cuatro vocales tendrán voz, pero no voto y serán: El Director General de Aeronáutica Civil, el Director General de Telecomunicaciones, - ambos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, uno designado por la Secretaría de Obras Públicas, y otro designado por el Consejo de Administración. (Art. 5o.)

Será Presidente del Consejo de Administración el C. Secretario de Comunicaciones y Transportes. El Vicepresidente será el titular de la Secretaría de Obras Públicas. (Art. 6o.)

Los consejeros permanecerán en sus cargos mientras sean titulares de los puestos públicos a que se refiere el artículo 5o. (Art. 7o.)

Por cada consejero propietario, a excepción del Presidente y del Vicepresidente, la Secretaría, Departamento de Estado respectivo y Nacional Financiera, S.A., designarán un suplente. (Art. 8o.)

Estos artículos tratan de los diversos puestos y de la composición del Consejo de Administración. A continuación nos ocuparemos de las facultades de los mismos :

Son facultades del Consejo de Administración :

I. Formular el Programa de Administración y los Reglamentos internos necesarios ;

II. Examinar y aprobar el Presupuesto Anual de Egresos y la Estimación de Ingresos para el año siguiente. La formulación del Presupuesto y Estimación aludidos, corresponde al C. Director General ;

III. Examinar y aprobar el Plan de Adiciones y Mejoras que formule la Dirección General y vigilar su ejecución ;

IV.- Examinar, discutir y aprobar, en su caso el balance anual y los informes financieros de la Dirección General ;

V. Discutir y aprobar en su caso, los proyectos de las tarifas, y de sus modificaciones ;

VI. Planear y gestionar los créditos que se requieran;

VII. Resolver los problemas de administración de operación y labores que le presente la Dirección General.

VIII. Las demás que sean propias y necesarias para el desarrollo de las funciones que se le encomienden, en el presente Decreto. (Art. 9o.)

El Consejo de Administración funcionará válidamente con la asistencia de seis de sus miembros y del Presidente, en su caso. El que de ellos presida las sesiones tendrá voto de calidad en caso de empate de las votaciones respectivas. (Art. 10o.)

El Consejo celebrará sesión por lo menos cada mes, y podrá designar comisiones formadas por algunos de sus miembros para el estudio de problemas especiales. (Art. 11o.)

Tendrá además, un Secretario designado por el Presidente que se encargará del trámite de los asuntos y de levantar las actas de las sesiones del propio Consejo y sus comisiones. (Art. 12o.)

El Director General será nombrado y removido, en su caso, por el Presidente del Consejo de Administración y estará encargado de:

a.- Celebrar todos los actos jurídicos y de administración necesarios para el funcionamiento del Organismo, ajustándose a los lineamientos que le fije el propio Consejo, y obteniendo la aprobación de éste en los casos en que el mismo así lo determine;

b.- De representar al organismo como mandatario general para pleitos y cobranzas, con todas las facultades generales y las que requieran cláusula especial conforme a la Ley; pudiendo substituir y delegar este mandato en uno o más apoderados;

c. - Extender, de acuerdo con el presupuesto del organismo, los nombramientos para los trabajadores cuya designación no esté a cargo directo del Consejo.

d. - Proponer al Consejo, por conducto del Presidente, las medidas adecuadas para el funcionamiento del organismo; Rendir al Consejo, en el mes de febrero de cada año, un informe general de las actividades del organismo en el año anterior, acompañado de un balance contable y de los demás datos financieros que procedan;

e. - Presentar al Consejo, en el mes de noviembre de cada año, el presupuesto de egresos y la estimación de ingresos a que se refiere el artículo 9o. anterior;

f. - Proporcionar las facilidades necesarias para que el auditor externo que debe nombrar la Secretaría del Patrimonio Nacional pueda rendir mensual o semestralmente un informe de auditoría sobre las operaciones de la empresa, con opinión sobre sus resultados, y anualmente un informe de auditoría de balance con opinión sobre la situación financiera de la Empresa;

g. - Coordinar el desarrollo de las actividades técnicas y administrativas del organismo, dictando los acuerdos necesarios para ese fin;

h. - Acordar con las Gerencias Especiales el despacho de los asuntos a cargo de las mismas;

i. - Concurrir a las sesiones del Consejo, con voz solamente informativa, y hacer cumplir sus disposiciones y Acuerdos; obtener acuerdos del Consejo de Administración para realizar actos de dominio cuyo interés exceda de la suma que fije el Consejo de Administración;

j. - Realizar las demás funciones que requiera para el mejor ejercicio de las anteriores facultades y de las que se le asignan con el presente Decreto, o que le encomiende expresamente el Consejo de Administración. (Art. 13o.)

El Consejo de Administración designará a propuesta de la Dirección General, los Gerentes que estimen necesarios para la mejor atención de las actividades del Organismo, y al Personal Técnico y Administrativo de la Institución, pudiendo delegar estas facultades en la Dirección General. Los Gerentes ejercerán sus funciones mediante Acuerdos directos con la propia Dirección. (Art. 14o.)

En el artículo 14o. localizamos una distinción entre la Organización Centralizada y la Descentralizada, ya que dentro de la primera los altos funcionarios son nombrados por el Presidente de la República y los menores por los propios titulares con aprobación del Ejecutivo Federal, pero los titulares de las Dependencias del Ejecutivo Federal son los que firman los nombramientos de los empleados menores, facultad que no puede recaer en funcionarios de menor jerarquía, toda vez que no gozan de ninguna facultad de nombramiento, solo el titular puede nombrar a los empleados de sus propias Dependencias; en el caso del organismo sujeto a estudio, los Gerentes son designados por el Consejo de Administración a propuesta de la Dirección General, pero esa facultad

se puede delegar en la Dirección General y ésta puede tener la potestad de nombrar Gerentes, Personal Técnico y Administrativo calificado, lo que de ninguna forma se presenta dentro de la Organización Centralizada.

Dentro del capítulo de las disposiciones generales se expresa que, la operación de los Aeropuertos a que se refiere el Decreto, se llevará a cabo con estricto apego a las normas de la Ley de Vías Generales de Comunicación y de sus Reglamentos; y el organismo que se crea está obligado a acatar los acuerdos, órdenes o instrucciones que con base en esas Leyes y Reglamentos dicte la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; igualmente está obligado a observar las disposiciones que en materia de migración indique la Secretaría de Gobernación, en materia aduanal la de Hacienda y Crédito Público y en materia de sanidad las Secretarías de Salubridad y Asistencia, así como la de Agricultura y Ganadería. (Art. 15o.)

El libro IV de la Ley de Vías Generales de Comunicación, regula lo concerniente a las navegaciones aéreas. Aeropuertos y Servicios Auxiliares se regula por el Decreto que lo creó como Organismo Descentralizado, por la Ley de Vías Generales de Comunicación y sus Reglamentos.

Para los efectos de Inspección, vigilancia y control de la navegación aérea civil, toda aeronave civil que se encuentre en Territorio Mexicano o vuele sobre el mismo, así como su tripulación, pasajeros y efectos transportados, quedan sujetos exclusivamente a la jurisdicción y competencia del Ejecutivo Federal. (Art. 308 de la Ley de Vías). El espíritu de esta Ley es el de dar competencia al Ejecutivo, en este caso a la Secretaría de Comunica

ciones y Transportes, por ser la Dependencia del Ejecutivo Federal que dentro del ramo de las comunicaciones es la facultada para ejercitar, regular, supervisar todo lo concerniente a la navegación aérea, de acuerdo con la competencia que para tal objeto le otorga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor; de la misma forma que el artículo 15 del Decreto que crea el organismo que estamos comentando, en el que se expresa que el mencionado organismo está obligado a acatar los acuerdos, las órdenes o instrucciones que con base en las Leyes y Reglamentos dicte la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

La Secretaría de Gobernación, dentro de su competencia, está facultada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a regular todo lo concerniente a la política de migración, y la comunicación aérea es un medio moderno por medio del cual se nutre el comercio, el turismo y el traslado de personas de un lugar a otro en nuestro Territorio y el extranjero, motivo por el cual las Autoridades migratorias dependientes de la Secretaría de Gobernación vigilan la calidad con la que entran y salen del País nacionales y extranjeros, y es de suma importancia establecer dicha vigilancia, ya que es uno de los medios por los que se está en posibilidad de impedir la entrada de ideas exóticas o con propósitos agresivos en contra de los intereses de la Nación, controlándose también el número de visitantes extranjeros que con diversos fines se introducen al País.

El control aduanal es de suma importancia para el desarrollo del País, pues si se permitiere la entrada libre de mercancías, sin control y sin la su-

pervisión adecuada, las mismas autoridades estarían debilitando la economía, el comercio y la industrialización del País.

Al comparar las limitaciones de importación que otros Países imponen a sus nacionales, se han apreciado resultados positivos, es decir, y refiriéndonos al caso nuestro, al de México, todas las medidas de limitación de importación que se lleven a cabo por las autoridades aduanales, serán en beneficio de la industrialización del País, siempre y cuando esas limitaciones se estipulen en los renglones en los que los productores nacionales estén produciendo.

Hace algunas décadas, el número de satisfactores que venían del extranjero era muy crecido, las industrias nacionales eran contadas, pero a medida de que los pasados Gobiernos se propusieron impulsar la industrialización, prohibiendo al mismo tiempo las importaciones en los renglones en que empezábamos a producir, la industria nacional principió lentamente a fortalecerse y el comercio ha venido acrecentándose en forma sorprendente.

Es uno de los alcances de la Administración Actual, el haber introducido sistemas y medidas estrictas de control de las importaciones, en los renglones en los que se están produciendo en el País. Ha sido notorio que en las temporadas en que gran parte de la población se ha lanzado a los comercios a adquirir satisfactores y obsequios, como en los tiempos de navidad, de año nuevo, o de vacaciones, las medidas aduanales se han intensificado, es decir, sabemos que gran cantidad de personas se dedican a comprar mercancías en las ciudades fronterizas de los Estados Unidos con el propósito de realizarlas

dentro de grupos de amistades, sin el debido pago de impuestos, lo que había venido perjudicando al comercio nacional, por lo cual las autoridades aduanales dispusieron medidas estrictas que efectivamente beneficiaron al comercio nacional.

En la medida en que nuestros nacionales principien a tener confianza en los productos producidos por las industrias mexicanas, aunando a que éstas elaboren las mercancías con materia de calidad, estaremos logrando la verdadera industrialización y el auge comercial y tendremos en nuestras manos el progreso por el cual tanto estamos luchando.

Sabemos que el mal funcionamiento de la maquinaria estatal es problema humano. En el momento en que el personal que represente al Estado, en todos los niveles, esté bien pagado y capacitado, vendrán épocas de ejemplar administración pública.

La Dirección General de Aduanas, vigila lo concerniente a las importaciones y las exportaciones primordialmente para saber si se han satisfecho el pago de los impuestos y derechos correspondientes al Estado.

La función de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, dentro de los Aeropuertos, es la de vigilar que los nacionales y extranjeros que entran y salen del País estén en condiciones adecuadas de salud, para evitar la introducción de enfermedades extrañas en nuestro País, que están en boga en el mundo. Para cumplir tal función se adopta una serie de medidas profilácticas, tales como exámenes médicos, vacunación, etc.

La Secretaría de Agricultura y Ganadería está encargada de vigilar que los diferentes tipos de animales que para diversos fines se introducen y salen del Territorio Nacional, estén en condiciones adecuadas de salud, previendo contaminar nuestros ejemplares.

Todas las tarifas que ponga en vigor este organismo deberán estar autorizadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en los térmi- nos de la Ley de Vías Generales de Comunicación y sus Reglamentos. (Art. 160.)

La Dependencia competente para regular sobre la navegación aérea es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por disposición expresa con- ferida en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, así como tam- bién en la Ley de Vías Generales de Comunicación, como se desprende de los artículos 308, 316 y 326 de la citada Ley.

En el artículo 160. se contiene una disposición de orden Administra- tivo, en bien del interés público, ya que los servicios públicos de acuerdo con lo que la doctrina y la práctica administrativa han constatado, deben ser pres tados en forma general, regular, uniforme y continua.

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes compete fijar los precios de las tarifas y cuotas por cobrar en los distintos servicios previo es tudio de las características del servicio por proporcionar, de los precios de la competencia, de los alcances económicos de los usuarios, de los gastos de mantenimiento y operación, los del personal, así como del volumen potencial

de usuarios que habrán de demandar el servicio de que se trate.

La construcción de los nuevos Aeropuertos y la reconstrucción de los ya existentes quedarán a cargo de la Secretaría de Obras Públicas. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Aeropuertos y Servicios Auxiliares participarán en la planeación y en la contratación de las obras a que se refiere este artículo. La Secretaría del Patrimonio Nacional intervendrá, en la supervisión de obras, en los términos en que le confiere la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. (Art. 17o.)

La Secretaría de Obras Públicas ha desempeñado en la actual Administración papel importante en la construcción de diversas obras de interés general.

A partir de la creación del organismo que venimos estudiando, Obras Públicas ha planeado y ejecutado la construcción de nuevos Aeropuertos.

La Secretaría de Obras Públicas dentro de la presente administración construyó nuevos Aeropuertos y reconstruyó otros, y en el de la Ciudad de México se efectuaron mejoras, las que estuvieron listas hace apenas unos meses para recibir a los viajeros que vinieron a México para asistir y participar en las justas olímpicas del pasado octubre de 1968. Se expresó dentro y fuera del País que México no tendría listos los edificios e instalaciones donde se efectuaron los juegos. Más tarde la prensa mundial felicitó a México y a los mexicanos por el éxito logrado en las competencias. Esta Dependencia merece hay la confianza depositada en ella, justo es decir que sin su efectividad habríamos dejado un papel de descrédito.

Aeropuertos y Servicios Auxiliares recibirá, con base en el proyecto previamente aprobado, las obras e instalaciones que lleven a cabo las Secretarías de Obras Públicas o de Comunicaciones y Transportes respectivamente. (Art. 18o.)

La dotación o instalación de facilidades y servicios técnicos auxiliares, quedarán a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con fondos del organismo. (Art. 19o.)

Cuando durante el proceso de construcción sea necesario introducir cambios substanciales en el proyecto de un Aeropuerto, deberán ser aprobados previamente por la Secretaría de Obras Públicas y de Comunicaciones y Transportes. (Art. 20o.)

Aeropuertos y Servicios Auxiliares, queda exento del pago de los impuestos sobre la renta y sobre ingresos mercantiles. Tratándose del Impuesto del Timbre, serán los particulares quienes lo cubran siempre que intervengan en los actos respectivos. Se aplicará además, lo dispuesto por la Ley de Vías Generales de Comunicación respecto del pago de impuestos de los Estados, Distritos o Territorios Federales y Municipios. (Art. 31o.)

Haremos del anterior precepto un análisis detenido en el cuarto capítulo, ya que el problema fiscal fué el que nos incitó a escribir esta tesis, dedicándola al estudio del Organismo Público Descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, por sugestión del destacado Fiscalista Don Salvador Hinojosa González.

Por tratarse de un Organismo de jurisdicción Federal, se someterán al conocimiento y resolución de los Tribunales Federales las controversias de toda especie en que sea parte Aeropuertos y Servicios Auxiliares. (Art. 22o.)

Este Organismo queda sujeto a las disposiciones de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y a las demás que se expidan al respecto. (Art. 23o.)

Los empleados y trabajadores de este organismo quedan sujetos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tal como lo dispone el artículo 1o. de la misma.

El organismo a estudio se manifiesta con tendencias marcadas de control, vigilancia y supervisión por la organización centralizada.

El Consejo de Administración de A.S.A. está formado por representantes del Gobierno Federal, obviamente que las decisiones de los mismos influyen en la marcha y el éxito de los Aeropuertos.

Los Organismos Descentralizados por Servicio no reúnen los mismos matices en cada caso particular, su conformación depende de la forma de su creación, de su evolución, etc., recuérdese el caso de los Ferrocarriles Nacionales de México, el que pasó por diversas etapas, principiando con la administración obrera, después se le dió el carácter de corporación pública descentralizada y posteriormente se moderó la descentralización y hoy funciona bajo la denominación simple de "Ferrocarriles Nacionales de Méxi--

co" (20).

El maestro Manuel Fraga en una de las conferencias que sustentó en la Facultad de Ciencias Políticas expresó, que en los regímenes anteriores se llegaron a crear Organismos Descentralizados para satisfacer necesidades de carácter político y no las de carácter técnico. Concluyó que, afortunadamente en la actualidad ya se está estudiando mesuradamente la creación de nuevos organismos, es decir, en las últimas administraciones ya se han planificado las necesidades, los servicios por prestar y la forma adecuada de darles solución.

## 2.- Funciones de los Aeropuertos.

Dentro de los medios de comunicación moderna, el jet, es uno de los más utilizados para el transporte de personas y cosas.

A todos sorprende el desarrollo y los alcances de los transportes aéreos y extraterrestres. Hace apenas unos días el hombre colocó a tres astronautas en órbita en el planeta luna y se tiene proyectado que en breve habrán de alunizar.

Con la invención de la rueda y la apertura de los caminos en el mundo de las primeras épocas, el hombre se comunicó y facilitó su comercio, tras-

---

(20) Manuel Fraga. - Conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Políticas de la U.N.A.M.

ladando satisfactores de un lugar a otro, salvando pequeñas distancias que ayer las recorría el hombre de las cavernas a pie y llevando sobre sus espaldas el producto de la caza, la pesca, o la cosecha recogida. Con el correr del tiempo, el hombre se trasladó en ruedas movidas por animales domésticos, posteriormente viene la carreta, la carroza, el barco, el ferrocarril de vapor, el auto impulsado por gasolina, el viejo planeador, el dirigible, el avión de un solo motor, hasta llegar a nuestra década en la que el hombre ya se impulsa por el cohete que ha llegado a girar alrededor de satélites y planetas. Si el hombre del medioevo pudiera ver nuestros adelantos posiblemente no lo creería y si pudiera platicarlo sería juzgado como Galileo cuando sostuvo que el mundo giraba alrededor del sol.

La función primordial de la aviación es la comunicación de un lugar a otro en poco tiempo, el traslado de personas y cosas de una ciudad a otra y de un País a otro.

Podemos hacer una clasificación de las actividades que se desarrollan normalmente en los Aeropuertos:

- a) De administración y conservación, y
- b) De operación, de prestación de servicios auxiliares, y de servicios complementarios.

Dentro de las actividades de administración y conservación podemos mencionar las siguientes:

1. - De administración de los locales, planificación de los espacios libres, etc.
2. - De recaudación de los Derechos que deben pagar las líneas aéreas y los usuarios en general ;
3. - La renovación de los aeropuertos y su conservación ;
4. - Procurar facilitar el camino a todas las autoridades, como las judiciales y fiscales ;
5. - Pagar salarios a empleados y funcionarios ;
6. - Llevar al día la contabilidad, etc.

Dentro de las actividades que se desarrollan en la operación, en la prestación de servicios auxiliares y los complementarios, citamos las siguientes :

1. - Proporcionar los servicios auxiliares de : a). - Radionavegación ; b). - Meteorología ; c). - Suministro de combustible ; d). - Transporte de pasajeros entre Aeropuertos y las zonas urbanas ; e). - Conservar las terminales de concentración de pasajeros en las ciudades que por su importancia lo ameriten, etc.
2. - Actividades tendientes a ejercitar todo tipo de atribuciones técnicas ;

3. - Actividades tendientes a facilitar el servicio de correos aéreo;

4. - Organizar los sistemas de carga y descarga, etc.

En materia de transportación aérea nuestros Aeropuertos Internacionales hacen las veces de puertas del País, son nuestra carga de presentación, del mismo modo que las fronteras al norte y sureste de la República, proporcionan la primera impresión.

Indudablemente que los Aeropuertos Internacionales de la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Acapulco están a la altura de las necesidades modernas.

En la medida en que nuestros funcionarios planifiquen las obras de servicio público a plazos largos, en esa misma medida los gastos de reconstrucción y ampliación disminuirán. No me refiero a los gastos de mantenimiento y de conservación. También es notable el crecimiento de la población, quizá en el juicio personal peque de severo, no por algo los temas de la sobrepoblación y el control de la natalidad fueron de los diez temas más discutidos en el mundo en el año de 1968.

Si al estudio de un Organismo Mexicano de reciente creación, le hemos agregado algunos aspectos que el Derecho Comparado presenta, justo es hablar de la forma en que los Aeropuertos eran administrados con antelación al Decreto que creó el Organismo que ocupa nuestra atención, es decir, trataremos de la Administración de los Aeropuertos que precedió a junio de 1965.

En el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se faculta al Departamento de Administración de Aeropuertos Federales, a atender y proponer la resolución de los asuntos relativos a la Administración General y a la conservación de los Aeropuertos Federales; elaborar estudios contables y administrativos respecto de la situación económica de los Aeropuertos, en relación con la del transporte aéreo nacional e internacional; proponer los métodos para la imposición de derechos por el uso de Aeropuertos; dictaminar sobre los principios, escalas y sistemas únicos o múltiples de tabulación y los procedimientos para fijar los derechos de albergue y servicios aeroportuarios; tramitar la celebración de contratos, permisos y cesiones relativas a edificios, locales, anegares y terrenos de propiedad Federal, ubicados dentro de los perímetros de los Aeropuertos y de sus servicios(21).

Con las facultades descritas en el párrafo anterior, el Departamento de Administración de Aeropuertos Federales, venía administrando, regulando, cobrando cuotas y otorgando permisos. Múltiples deben ser las causas por las cuales el órgano central decidió desprenderse de la mayoría de los Aeropuertos, dos de ellas son: la obtención de mayores ingresos, y dejar en manos de los técnicos la prestación de los servicios.

De junio de 1965 a la fecha, Aeropuertos y Servicios Auxiliares ha desarrollado eficazmente su administración y acrecentado su patrimonio, al --

(21) Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. - Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de noviembre de 1964. - Artículos 440 y 449.

En el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se faculta al Departamento de Administración de Aeropuertos Federales, a atender y proponer la resolución de los asuntos relativos a la Administración General y a la conservación de los Aeropuertos Federales; elaborar estudios contables y administrativos respecto de la situación económica de los Aeropuertos, en relación con la del transporte aéreo nacional e internacional; proponer los métodos para la imposición de derechos por el uso de Aeropuertos; dictaminar sobre los principios, escalas y sistemas únicos o múltiples de tabulación y los procedimientos para fijar los derechos de albergue y servicios aeroportuarios; tramitar la celebración de contratos, permisos y concesiones relativas a edificios, locales, angares y terrenos de propiedad Federal, ubicados dentro de los perímetros de los Aeropuertos y de sus servicios(21).

Con las facultades descritas en el párrafo anterior, el Departamento de Administración de Aeropuertos Federales, venía administrando, regulando, cobrando cuotas y otorgando permisos. Múltiples deben ser las causas por las cuales el órgano central decidió desprenderse de la mayoría de los Aeropuertos, dos de ellas son: la obtención de mayores ingresos, y dejar en manos de los técnicos la prestación de los servicios.

De junio de 1965 a la fecha, Aeropuertos y Servicios Auxiliares ha desarrollado eficazmente su administración y acrecentado su patrimonio, al --

(21) Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, - Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de noviembre de 1964. - Artículos 440 y 449.

adquirir nuevos Aeropuertos y al estar aplicando sistemas eficaces de administración. Como un ejemplo singular referimos que en la anterior administración, los estacionamientos de los Aeropuertos eran manejados por personal dependiente de la Secretaría de Comunicaciones, sueldos que aumentaban los gastos de administración; actualmente Aeropuertos y Servicios Auxiliares ha concesionado los estacionamientos, lo que en lugar de una erogación ha resultado en un ingreso.

Cabe advertir que, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sigue administrando algunos Aeropuertos, ellos son los de: Tehuacán, Pue., Actopan, Hgo., Aguascalientes, Ags., Cozumel, Chetumal, Isla Mujeres, Quintana Roo, Morelia, Mich., Reynosa, Tamps., Tepic, Nay., Uruapan, Hgo., Zamora, Mich., los que actualmente se administran de acuerdo al Decreto Presidencial que fija la tarifa número seis<sup>(22)</sup>

Por otra parte, todo lo concerniente a las comunicaciones aeronáuticas se regula por la Ley de Vías Generales de Comunicación y sus Reglamentos, de los artículos 306 al 373, y es competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes llevar a cabo la inspección, la vigilancia y el control de la navegación aérea civil de acuerdo a lo que se ordena en el artículo 308 de la Ley de Vías citada.

---

(22) La fuente de los datos anotados, la obtuvimos por conducto del Sr. José T. Barrón Herrera, titular del Departamento de Administración de Aeropuertos Federales.

**CAPITULO III**  
**LA ORGANIZACION DESCENTRALIZADA**  
**EN EL DERECHO SAJON**

1. - Estados Unidos de Norte América.- El Puerto de Nueva York.
2. - La Gran Bretaña.

1.- Estados Unidos de Norte América. - El Puerto de Nueva York.

Son los Estados Unidos de Norte América, un País netamente liberal y capitalista, por lo que en principio no se acepta la existencia de las empresas de estado; la excepción se ha dado solo por la fuerza de las necesidades, es como se ha ido abriendo paso este tipo de organismo <sup>(23)</sup>.

El maestro Eugenio Arriaga Mayés<sup>(24)</sup>, nos refiere que a mediados del siglo pasado no se aceptaba la existencia de la empresa Gubernamental pues se consideraba que el Estado, por su conducto, no podía desarrollar actividades económicas reservadas en forma exclusiva a los particulares según la doctrina liberal. Agrega que solo las necesidades, primero de la colonización y -- construcción de las vías de comunicación, fueron las que dieron lugar a la formación de las empresas Gubernamentales. También por las crisis económicas de finales del siglo XIX y la reorganización de los Estados integrantes de la Federación, por lo que fueron surgiendo estas empresas tan especiales. - No obstante ello, la teoría siempre la rechazó.

En los Estados Unidos de Norte América este tipo de empresas se denomina como "Government Corporation"; a diferencia de Inglaterra en donde

---

(23) Lic. Eugenio Arriaga Mayés. - Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. - Segundo número extraordinario. - El Control de los Establecimientos Públicos en el Derecho Comparado. - Talleres Gráficos de la Nación. - Página 55.

(24) Lic. Eugenio Arriaga Mayés. - Revista citada. - Página 55.

se designan "Public Corporation". Aquella traducida al español significa literalmente corporación del Gobierno, ésta Corporación Pública.

En nuestro País, según hemos tenido oportunidad de ver, se designan como Organismos Públicos Descentralizados, denominación que al incluir el término público, a semejanza del sistema Británico, trata de diferenciarlos en forma definitiva de las empresas de carácter privado.

Actualmente podemos apreciar, al viajar por las vías de comunicación terrestres del vecino País al norte, que un porcentaje de sus carreteras son propiedad de particulares y cuentan con algunos servicios como restaurantes, servicios mecánicos, gasolineras, centros comerciales, etc., los que son concesionados por la empresa que a su vez obtiene la concesión del Estado para proporcionar el servicio público de comunicación terrestre.

En nuestro sistema, tan acostumbrados a la municipalización y nacionalización de los servicios públicos, y a que el Estado sea el que los proporcione en los renglones de vital importancia, nos resultaría extraño el sistema norteamericano.

Don Gabino Fraga en su tratado de Derecho Administrativo, nos dice que: "... En algunos países como Inglaterra y Estados Unidos, que han sido profundamente respetuosos de la libertad individual, se ha sustentado una tesis bien interesante respecto a la transformación de los servicios públicos... y... continúa haciendo un estudio de los servicios públicos, por lo que es oportuno aclarar que cité a Don Gabino por haber considerado de importancia resaltar, el respeto que se tiene a la libertad individual, en materia comercial

principalmente en los Estados Unidos.

No se concibe en la estructura actual del Estado Mexicano la prestación de este tipo de servicios públicos por conducto de los particulares. Sin embargo, se han concesionado tradicionalmente los servicios públicos urbanos de transportes a los particulares, y el Estado proporciona el de trolebuses, el de tranvías y está por inaugurar el subterráneo en fecha próxima.

Hacemos notar, que en la unión americana no son muy aceptados los organismos descentralizados o corporaciones del Gobierno como ellos las denominan, pues se han podido dar cuenta con el ejemplo de Rusia, que el Estado Soviético ha socializado todos los servicios. De ésto siempre se han sentido atemorizados los inversionistas privados norteamericanos.

Tradicionalmente la actividad bancaria ha sido considerada de orden público, desde los egipcios y romanos el Estado ha intervenido para controlarla<sup>(25)</sup>.

Estados Unidos no ha escapado a ésto y así encontramos que la primera empresa Gubernamental de tipo Federal fué el Banco Nacional, como banca central, tomando como ejemplo el Banco de Inglaterra<sup>(26)</sup>.

En un principio cuando el Gobierno Federal Americano quiso intervenir fué objetada su gestión y la Suprema Corte resolvió que el Gobierno Fede

(25) Lic. Eugenio Arriaga Mayés. - Revista citada. - Página 55.

(26) Lic. Eugenio Arriaga Mayés. - Revista citada. - Página 55.

ral no podía intervenir en la administración interna de las instituciones, a pesar de que fuera una empresa Gubernamental. Mas tarde el Senado legisló autorizando la intervención del Gobierno en sus propias empresas, lo que fue aprobado en general por el Congreso<sup>(27)</sup>.

Otras empresas nacieron con diversos fines, una de capital mixto con objeto de la terminación de las obras para el ferrocarril de San Francisco, de vital importancia para aquella época y a la terminación de las obras se liquidó la participación estatal en la empresa; y el caso de la empresa del ferrocarril de Panamá que absorbió las acciones en poder de particulares en 1904; y en 1915 el ferrocarril de Alaska que se convirtió en empresa estatal para prestar un mejor servicio público<sup>(28)</sup>.

La crisis económica que padeció Estados Unidos en 1929, la desartitución de la vida económica de esa nación, fue motivo para que la Administración Pública interviniera a fin de nivelar la actividad productiva de amplios sectores de la población. Cuando el Presidente Roosevelt subió al Poder, consideró que las empresas privadas no podrían sacar al País de la crisis en que se encontraba; que se hacía necesaria una mayor y enérgica intervención Estatal, lo que lo llevó a formular su programa de "NEW DEAL" o "Nuevo Trato", el que incluía el incremento de las obras públicas costeadas por el Gobierno Federal y la creación de amplias empresas Gubernamentales dedicadas a actividades y servicios públicos especializados<sup>(29)</sup>.

(27) Lic. Eugenio Arriaga Mayés. - Revista citada. - Página 55.

(28) Lic. Eugenio Arriaga Mayés. - Revista citada. - Página 55.

(29) Lic. Eugenio Arriaga Mayés. - Revista citada. - Página 56.

Con la aplicación de la política del "Nuevo Trato", se crearon múltiples empresas públicas, las más conocidas de ellas son el Puerto de Nueva York, la Tennessee Valley Authority, la Federal Housing Administration, la Public Housing Administration y otras de menor importancia<sup>(30)</sup>.

Daremos a continuación las características del Puerto de Nueva York.

El Puerto de Nueva York con el gran tráfico marítimo que ha tenido desde hace tiempo y su extensión a lo largo de las costas de los Estados diferentes, Nueva York y Nueva Jersey, constituía un grave problema por resolver y que cada una de estas dos entidades no podían hacerlo por sí mismas. Así, en el segundo decenio de este siglo, celebraron un convenio o tratado a fin de constituir una empresa interestatal con participación de Nueva York y Nueva Jersey, otorgándole su propia personalidad y autonomía y con la simple denominación de "Port of New York Authority", que funcionaría a semejanza del Puerto de Londres<sup>(31)</sup>.

De acuerdo con la prohibición constitucional para los estados miembros de la Federación de celebrar tratados entre sí, se consideró que tal acuerdo o convenio era inconstitucional; pero tomando en cuenta que se refería a la organización de un servicio público y que en nada afectaba al pacto Federal, fue aprobado por el Senado norteamericano en el año de 1921, poco después quedó debidamente organizada la mayor empresa interestatal de los

(30) Eugenio Arriaga Mayés. - Revista citada. - Página 56.

(31) Eugenio Arriaga Mayés. - Revista citada. - Página 57.

Estados Unidos<sup>(32)</sup>.

El maestro Arriaga Mayés refiere, que, en la época de la crisis económica se logró mantener un gran ritmo de actividad; posteriormente emitió obligaciones a fin de allegarse fondos, las que tuvieron una gran acogida en el público. Tomando en cuenta el éxito económico alcanzado con las obligaciones citadas, quedaron en posibilidad de convertirse en acciones; más adelante, al aumentarse el capital social se emitió una gran cantidad de acciones que quedaron en poder del público, pero conservando los dos Gobiernos Estatales el control sobre la marcha de la empresa<sup>(33)</sup>.

El Puerto de Nueva York, como empresa pública interestatal, ha tenido un gran éxito económico; por su cuenta se han construido las dos obras famosas de ingeniería, como es el puente y el túnel que unen a los Estados de Nueva York y Nueva Jersey, sobre y por abajo del Río Hudson, respectivamente. Ha desarrollado actividades en otros sectores, sumando sus intervenciones en estas actividades conexas, en 1957, cerca de 650 millones de dólares y que se refiere principalmente a empresas de ferrocarriles, autobuses, terminales y aeropuertos que benefician a ambos Estados<sup>(34)</sup>.

Tiene una Jurisdicción territorial en un círculo de 25 millas de diámetro alrededor de la Estatua de la Libertad y el apoyo de la Autoridades de ambos Estados en sus demás negocios<sup>(35)</sup>.

(32) Eugenio Arriaga Mayés. - Revista citada. - Página 57.

(33) Eugenio Arriaga Mayés. - Revista citada. - Página 57.

(34) Eugenio Arriaga Mayés. - Revista citada. - Página 57.

(35) Eugenio Arriaga Mayés. - Revista citada. - Página 57.

A pesar de ser una Autoridad delegada, no puede imponer directamente ningún tipo de impuestos los que son aprobados en forma concurrente por las legislaturas de los Estados de Nueva York y Nueva Jersey. Además puede cobrar las cuotas que estime necesarias en la prestación de sus servicios<sup>(36)</sup>.

Como Autoridad del "Port of New York Authority", existe una comisión de doce consejeros designados por cada uno de los Estados componentes<sup>(37)</sup>.

La designación la hacen los respectivos gobernadores durante seis años en sus puestos de consejeros. Tiene un Director General, como órgano Ejecutivo, que es el responsable de la marcha general de la empresa, tanto ante la comisión de consejeros, como ante los Gobernadores de los dos Estados miembros<sup>(38)</sup>.

En la organización interna cuenta con el número de departamentos necesarios a sus actividades, a semejanza de las empresas privadas<sup>(39)</sup>.

Por el gran éxito que ha tenido, al igual que la T. V. A., se ha considerado que no debe existir ningún control legislativo sobre este organismo, pues sería minar la confianza que el pueblo le ha otorgado<sup>(40)</sup>.

Como consecuencia general de sus actividades, desempeña las funciones de consejero en todo aquello que se refiera al fomento y protección del comer-

(36) Eugenio Arriaga Mayés. - Revista citada. - Página 57.

(37) Eugenio Arriaga Mayés. - Revista citada. - Página 57.

(38) Eugenio Arriaga Mayés. - Revista citada. - Página 58.

(39) Eugenio Arriaga Mayés. - Revista citada. - Página 58.

(40) Eugenio Arriaga Mayés. - Revista citada. - Página 58.

cio del Puerto de Nueva York. Además, con esta propia finalidad ha establecido agencias o sucursales en varios países extranjeros<sup>(41)</sup>.

## 2. - La Gran Bretaña.

Seleccionamos a Inglaterra y a Estados Unidos para hacer un estudio breve de Derecho Comparado, en virtud de que aquel País ha sido una de las pirámides de la cultura occidental, tradicionalista e innovador en muchos campos, y a esta nación por ser una de las más jóvenes y por ejercer la ejemonía económica y política del mundo no solo occidental.

Al hablar de Inglaterra y de lo inglés, tenemos que expresar que muchas son las aportaciones que ha dado al mundo en todos los campos. Esta nación por antonomasia tradicionalista, en épocas diversas se ha mostrado a nuestros ojos como gran renovadora, de ideas revolucionarias. La opinión mundial considera que la Gran Bretaña es un País en franca decadencia por haber perdido dominios y territorios. Nosotros consideramos que para la historia es una actitud de nobleza y una postura de alta política que los ingleses hayan otorgado la libertad antes de que los mismos pueblos hubieran sido los que se la hubieran tomado o arrebatado.

Dentro del ámbito de la administración pública, la Gran Bretaña, ya en el año de 1694 creó la corporación denominada "El Gobernador y la Compañía del Banco de Inglaterra", con un patrimonio de un millón doscientas mil

---

(41) Eugenio Arriaga Mayés. - Revista citada. - Página 58.

libras esterlinas. Su estructura ha sufrido múltiples modificaciones, así como su funcionamiento y finalidades, lo que ha servido para que el Banco de Inglaterra se convirtiera en un ejemplo mundial de lo que debe ser la Banca Central de un País<sup>(42)</sup>.

En la Gran Bretaña consideran que tales instituciones (en nuestro sistema organismos) solo puedan ser creados por Ley o Decreto real, sea para darle vida a un nuevo organismo o bien cuando se han llevado a cabo las nacionalizaciones, dándole vida de organismos públicos a las empresas de tipo privado<sup>(43)</sup>.

De lo anterior se desprende que tales instituciones y organismos no pueden ser creados por un decreto ministerial; pero al haberse ya creado un organismo en aquel sistema, la designación de los funcionarios titulares de tal empresa corresponde al ministro que ha intervenido en su creación.

Alguna semejanza se da en nuestro País, pues el Director de Aeropuertos y Servicios Auxiliares es nombrado por el Ministro de Comunicaciones y Transportes, quien asume la presidencia del Consejo de Administración en acatamiento a lo que se ordena en el artículo 6o. del Decreto que creó a Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

Ahora bien, dentro del sistema Inglés, otro tipo de empresas de diver

(42) Eugenio Arriaga Mayés. - Obra citada. - Página 79.

(43) Eugenio Arriaga Mayés. - Obra citada. - Página 79.

sa estructura tienen sus propios Consejos de Administración con autonomía para designar a los funcionarios administrativos; sin embargo, aún en estos casos, los miembros integrantes del Consejo serán designados por acuerdo ministerial, ya que, tomando en cuenta que son empresas del Estado, a los ministros corresponderá designar a los funcionarios de las empresas que se organicen.

En el caso de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, el Consejo de Administración se integra por un Presidente y un Vice-Presidente, los Secretarios de Comunicación y de Obras Públicas respectivamente y 8 consejeros y 4 vocales, es decir, la Ley prevee quien integrará el Consejo de Administración.

Hay en Inglaterra un caso de excepción a semejanza de nuestro sistema. En el año de 1947 se nacionalizaron las empresas eléctricas por el Gobierno laborista, por medio de la Ley conocida como "ELECTRIC ACT", en la que además del acto nacionalizador de las empresas privadas se designaron en dicho texto legal a los funcionarios que deberían integrar la dirección de los mismos, o sea, que en este caso el parlamento adoptó para sí el poder y control en la designación de esos funcionarios.

Designación de Funcionarios. Supuesta la creación de un organismo público por medio de una Ley parlamentaria, la designación de los funcionarios titulares de dicha empresa corresponde al ministerio que ha intervenido en su creación y que se encuentra en relación a sus funciones competenciales y a la especialidad de dicha empresa. Basta su designación con un decre

to ministerial<sup>(44)</sup>.

Para otras empresas, según su estructura reglamentaria, tiene sus propios consejos de administración, los que son autónomos en la designación de los funcionarios administrativos; sin embargo, aún en estos casos, los miembros integrantes del consejo serán designados por medio de acuerdo ministerial, ya que, tomando en cuenta que son empresas de Estado, le corresponderá designar a los propios funcionarios de sus empresas<sup>(45)</sup>.

Consejo de Administración. Cada empresa tiene su propio consejo de administración, designados sus consejeros por el ministro que controla la empresa en razón de su especialidad<sup>(46)</sup>.

El Consejo de Administración, al igual que en la sociedad privada y especialmente en la "Public Company", es el órgano supremo de la empresa, - que dirige, ordena y controla la marcha general de la misma; está construída en la forma señalada por la Ley creadora del órgano, la que además ha señalado las funciones especiales del mismo en razón de sus propias finalidades<sup>(47)</sup>.

Por ejemplo, se puede mencionar la junta de directores del Banco de Inglaterra, compuesto por un gobernador, un vice-gobernador y 16 directores, todos ellos nombrados por el ministerio de las finanzas públicas en nombre de

---

(44) Eugenio Arriaga Mayés. - Obra citada. - Página 80.

(45) Eugenio Arriaga Mayés. - Obra citada. - Página 80.

(46) Eugenio Arriaga Mayés. - Obra citada. - Página 80.

(47) Eugenio Arriaga Mayés. - Obra citada. - Página 80.

la Corona, y que tiene como funciones dictar todas las medidas necesarias para el buen funcionamiento del Banco: remover personal, nombrarlo y dictar sus propios estatutos normativos de actividad interna, debiendo reunirse cuando menos una vez por semana, según lo marca su propia reglamentación<sup>(48)</sup>.

Por otra parte existen los llamados consejos de sector o actividad, que guían y controlan a las diversas empresas del Estado que desempeñan en forma concurrente una misma actividad en un campo determinado de la vida económica del país. En el caso de los Bancos nacionalizados, la ya mencionada junta de directores del Banco de Inglaterra dirige y planea la actividad económica de los mismos en ejercicio de una doble función: primero como banca central que orienta a todos los Bancos del país, y segundo como consejo de sector, referido a la actividad especializada de los Bancos nacionalizados<sup>(49)</sup>.

Directores. Cada organismo público tiene un órgano ejecutivo, llamado generalmente director y designado bajo dos formas: la primera directamente por el ministro y la otra por sus consejos de administración<sup>(50)</sup>.

En ambos casos el director es el medio de relación entre la empresa pública y el ministerio de la materia; tiene facultades propias y además es el medio de ejecución de las decisiones de los consejos de administración, -

---

(48) Eugenio Arriaga Mayés. - Obra citada. - Página 80.

(49) Eugenio Arriaga Mayés. - Obra citada. - Página 81.

(50) Eugenio Arriaga Mayés. - Obra citada. - Página 81.

tal y como se acostumbra en las empresas de tipo privado, función ampliamente conocida y que no es del caso analizar en el presente trabajo. (51)

El director es responsable de la marcha de la empresa y debe responder ante las diversas clases de acciones judiciales que se entablen en contra de la misma, como parte de un sistema de control jurisdiccional. (52)

Debe elaborar anualmente un informe general sobre la marcha de la empresa, que se presenta al ministerio del ramo, publicándose posteriormente para efectos informativos de tipo general, además y a petición del ministerio, debe elaborar los informes especiales que le sean requeridos (53).

Responsabilidad personal de tipo político, no tiene en forma directa sino a través del ministerio (54).

---

(51) Eugenio Arriaga Mayés. - Obra citada. - Página 81.

(52) Eugenio Arriaga Mayés. - Obra citada. - Página 81.

(53) Eugenio Arriaga Mayés. - Obra citada. - Página 81.

(54) Eugenio Arriaga Mayés. - Obra citada. - Página 81.

**CAPITULO IV**  
**REGIMEN FISCAL DE AEROPUERTOS Y SERVICIOS**  
**AUXILIARES**

1. - Régimen Fiscal de Aeropuertos y Servicios Auxiliares y Problemática.
2. - Situación de los locatarios o concesionarios de los establecimientos comerciales de Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

1. - Régimen Fiscal de Aeropuertos y Servicios Auxiliares y Problemática.

En relación al estudio del régimen fiscal a que están sujetos los Aeropuertos, en el Decreto de fecha 12 de junio de 1965, (el que creó el organismo del que venimos hablando) expresa que: "... Los Aeropuertos y Servicios Auxiliares, quedan exentos del pago de los impuestos sobre la Renta y sobre Ingresos Mercantiles. Tratándose del Impuesto del Timbre, serán los particulares quienes lo cubran siempre que intervengan en los actos respectivos. Se aplicará además, lo dispuesto por la Ley de Vías Generales de Comunicación respecto del pago del Impuesto de los Estados, Distrito o Territorios Federales y Municipios..."<sup>(55)</sup>.

El precepto transcrito en el párrafo que precede, exonera del pago de los Impuestos sobre la Renta y sobre Ingresos Mercantiles a Aeropuertos y Servicios Auxiliares y nos remite a la Ley de Vías Generales de Comunicación en lo concerniente al pago de los Impuestos correspondientes a los Estados, Distrito o Territorios Federales y Municipios.

En la Ley se ordena que las Vías Generales de Comunicación, los servicios públicos que en ella se establezcan, los capitales y empréstitos empleados en ellos, las acciones, bonos y obligaciones emitidos por las empresas, no podrán ser objeto de contribuciones de los Estados, Departamento del Distrito Federal, Territorios Federales o Municipios<sup>(56)</sup>.

---

(55) Decreto Presidencial, - Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1965.

(56) Ley de Vías Generales de Comunicación, - Artículo 7o.

En la Ley de Hacienda del Distrito Federal vigente, dentro del Capítulo V que trata de las exenciones, se expresa que se conceden las siguientes exenciones en el pago del Impuesto Predial: Total por tiempo indefinido - - (fracción primera), b) cuando los predios sean propiedad de organismos o instituciones cuyas Leyes especiales conceden la exención.

El Decreto de 12 de junio de 1965, en su artículo 21 le otorga la exención del pago de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles y la Renta y por remisión a la Ley de Vías Generales de Comunicación, de los que impongan los Estados, Departamento del Distrito Federal, Territorios Federales o Municipios.

Al supuesto que contempla la Ley de Hacienda del Distrito Federal, se ajusta Aeropuertos y Servicios Auxiliares, es decir, el Decreto y la Ley de Vías Generales de Comunicación están concediendo la exención de que venimos hablando, requisito que se exige a la Ley de Hacienda en donde expresa: Cuando los predios sean propiedad de organismos cuyas Leyes especiales concedan la exención.

Los organismos descentralizados también gozan de exención en el pago de ciertos derechos, de cooperación por obras públicas; de impuestos para obras de planificación, de derechos por servicio de agua.

Cabe hacer aquí un comentario para explicar la exención del pago de ciertos impuestos otorgada a los organismos descentralizados.

Dejamos dicho en otro capítulo que la organización descentralizada - -

está revisada de mayor o menor grado de autonomía y que es dirigida por funcionarios capacitados ; que la maquinaria Estatal respeta dicha autonomía ; que nosotros la entendemos desde el punto de vista técnico y administrativo y no político.

En este orden de ideas, y por ser la organización descentralizada una actividad que se desarrolla en interés de Estado y en beneficio de sus gobernados, la exención de los impuestos prediales y derechos por servicio de agua resulta explicable, pero no justificable pues en última instancia un organismo descentralizado viene a ser una empresa y los Fiscos locales deben percibir los impuestos y derechos correspondientes.

Nosotros consideramos que los organismos descentralizados en el futuro tendrán que pagar impuestos y derechos a los Fiscos locales, pues no deben otorgarse privilegios a empresas u organismos que pertenezcan al Estado, pues tanto las empresas movidas en interés del Estado como las que se impulsan con capitales de particulares deben de sujetarse a un mismo régimen Tributario, es decir, deben de gozar de los mismos derechos y obligaciones.

Ahora bien, y en virtud de que en nuestro sistema los organismos descentralizados gozan de exención de impuestos locales, hacemos una breve referencia de como funciona y de que manera deben estudiarse tales exenciones por técnicos jurídicos fiscales locales.

Al declararse en las leyes de Hacienda locales, exención de impuestos y derechos a favor de los organismos descentralizados, se descarga de

trabajo a sus administraciones y de este modo sus técnicos jurídicos no batallan en especulaciones sin sentido.

Las autoridades fiscales de común tienen exceso de trabajo y al estudiar los casos morosos y las inconformidades, únicamente deberían de percatarse si el inconforme o demandante reúne los requisitos de Organismo Descentralizado, de si la propiedad forma parte del patrimonio de los mismos, en vez de aceptar seguir todo el procedimiento ante el Tribunal Fiscal. Esto sucede con frecuencia, basta decir que multitud de asuntos promovidos por los titulares competentes de los organismos se ventilan ante la Procuraduría Fiscal de la Tesorería del Distrito Federal, como por ejemplo citemos a los de Ferrocarriles de México, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos, etc.

Las Instituciones de Beneficencia, por las finalidades a que están encausadas gozan también de exención y con cierta frecuencia se inconforman ante la Tesorería del Departamento del D.F., de las liquidaciones prediales que se les giran. Considero que los asuntos deberían de terminar en esa Instancia y no seguir con el proceso ante el Tribunal Fiscal, probándose desde luego que el predio forma parte del patrimonio de tales instituciones.

2. - Situación de los locatarios o concesionarios de los establecimientos comerciales de Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

Este segundo inciso de nuestro Capítulo IV, fue el que precisamente dió origen a que me decidiera a hablar de los Aeropuertos.

Si bien es cierto que en nuestro País el progreso es evidente, también es conocido que múltiples son los problemas sociales que nos aquejan y tenemos el deber de avocarnos a su resolución. Incontables son también las irregularidades en todos los órdenes las que paulatinamente tendrán que irse ajustando a la realidad, a las necesidades, a la justicia y al derecho.

En relación con los Aeropuertos y sus concesiones, se ha suscitado de unos años a la fecha una irregularidad, es decir, los locatarios o concesionarios de los comercios edificados en los Aeropuertos han pretendido eludir el pago de ciertos impuestos.

Dichos comerciantes con argumentaciones, argucias y negativas, se han venido substrayendo del pago de los Impuestos sobre Ingresos Mercantiles y otros, lo que les corresponde recaudar a los Fiscos locales y municipales, es decir, han venido eludiendo el pago de Impuestos y derechos que las Leyes de Hacienda locales establecen. Tales razones, argucias y negativas pasamos a continuación a destruir, a través de la razón, de la equidad, de la justicia y del derecho.

La Constitución Mexicana en su artículo 31 señala, como obligaciones de los Mexicanos (fracción IV), contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera propor-

cional y equitativa que dispongan las Leyes.

Y nos preguntamos ¿por qué causa los concesionarios de los establecimientos comerciales ubicados en los Aeropuertos van a dejar de pagar los Impuestos?

Es oportuno aclarar que aún cuando en la Constitución en el artículo 31, fracción IV, se consagra la obligación de los Mexicanos para contribuir a los gastos públicos, este precepto no es de carácter limitativo para los mexicanos sino tan solo enunciativo y no prohíbe que se imponga a los extranjeros dicha obligación, en consecuencia ésta es una de las facultades del legislador ordinario<sup>(57)</sup>. El fiscalista Alejandro Ostos de la Garza en su tesis profesional pone el ejemplo de la Ley de Extranjería y Naturalización de 28 de mayo de 1886, con el artículo 35 que disponía que: "... Los extranjeros tienen la obligación de contribuir para los gastos públicos de la manera que dispongan las Leyes..."<sup>(58)</sup>.

También la Ley de Nacionalidad y Naturalización de 5 de enero de 1934, en su artículo 32, impone a los extranjeros y personas morales extranjeras, la obligación de pagar las contribuciones<sup>(59)</sup>.

---

(57) Alejandro Ostos de la Garza. - La Naturaleza Económica y Jurídica del Impuesto sobre la Renta. - Tesis Profesional. - 1968. - Página 24.  
(58) Alejandro Ostos de la Garza. - Tesis Profesional citada. - Páginas 24 y 25.  
(59) Alejandro Ostos de la Garza. - Tesis Profesional citada. - Página 25.

El Código Fiscal de la Federación vigente, en su artículo 13, dispone:

"... Sujeto pasivo de un crédito fiscal es la persona física o moral, mexicana o extranjera que, de acuerdo con las Leyes, está obligada al pago de una prestación determinada al fisco Federal..."<sup>(60)</sup>

En el mismo sentido la Ley de Impuesto sobre la Renta en su artículo 30 estatuye: "... Son sujetos del Impuesto: I. Respecto de todos sus ingresos gravables... b).- Los extranjeros residentes en México y las personas morales de nacionalidad extranjera establecidos en el País... II. - Los extranjeros residentes en el extranjero y las personas morales de nacionalidad extranjera no comprendidos en la fracción anterior, respecto de sus ingresos gravables procedentes de fuentes de riqueza situadas en el Territorio Nacional..."<sup>(61)</sup>

Concluimos que, aún cuando la Constitución en su artículo 31 fracción IV expresa que, los mexicanos están obligados a pagar Impuestos y no trate de los extranjeros, ésto no los excluye, ya que no se está en el caso de quienes deben contribuir al pago<sup>(62)</sup>.

Expusimos lo anterior, por ser un tema interesante y no seguimos -- profundizando pues sale de los alcances del presente trabajo.

---

(60) Código Fiscal de la Federación, - Artículo 13o.

(61) Alejandro Ostos de la Garza, - Tesis Profesional citada, - Página 25.

(62) Alejandro Ostos de la Garza, - Tesis Profesional citada, - Página 25.

Ahora bien, los concesionarios de los establecimientos comerciales, por una incorrecta aplicación e interpretación del artículo 7o. de la Ley de Vías Generales de Comunicación y del Reglamento de Aeródromos y Aeropuertos Civiles, la que en forma inexplicable han estado sosteniendo y defendiendo en los últimos años, pretenden que los establecimientos citados, están exentos del pago de Impuestos locales, porque dichos comercios constituyen un servicio público, y porque además se encuentran ubicados dentro de una zona Federal administrada y controlada en forma exclusiva por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (lo que ya no opera a partir de que el Decreto que creó el organismo Aeropuertos y Servicios Auxiliares entró en vigor) y por ende, en el caso del Aeropuerto de la ciudad de México fuera de la potestad del Gobierno del Distrito Federal y de las Autoridades locales correspondientes.

Consideramos equivocados los argumentos que sostienen los concesionarios de los establecimientos comerciales, y de la siguiente manera procedo a descubrir el error:

En la Ley de Vías Generales de Comunicación, en su artículo 7o. se expresa, que las Vías Generales de Comunicación y los servicios públicos que en ella se establezcan, no podrán ser objeto de contribuciones del Departamento del Distrito Federal.

Alejada de toda fundamentación se encuentra la argumentación que sostiene que los establecimientos que operan en los Aeropuertos constituyen o son Vías Generales de Comunicación.

Sin ahondar mucho, solamente diremos que de acuerdo con la Ley de -

Vías Generales de Comunicación, son Vías de tal calidad las que se precisan en el artículo 1o. de dicho ordenamiento jurídico, precepto en el que ni por descuido del legislador se sugiere la idea de que los comercios ubicados en los Aeropuertos, constituyan o sean Vías Generales de Comunicación.

Ahora bien, de acuerdo con el Manual de Señales editado por la Secretaría de Obras Públicas, el Derecho de Vía es una faja de terreno, cuyo ancho es determinado por la autoridad, que es necesario para la construcción, conservación, reconstrucción, ampliación, protección y, en general, para el uso adecuado de un camino.

Lo anterior es aplicable solo para los caminos, pero vemos que hay otras vías de comunicación que no son carreteras, así las del ferrocarril, las de electricidad, las telegráficas, telefónicas, el espacio aéreo, etc.

Consideramos nosotros que, los comercios al no estar dentro de los supuestos de la Ley de Vías Generales de Comunicación, es decir, al no ser carretera, o vía de ferrocarril, etc., no son Vías de Comunicación. Lo que tratan de hacer los locatarios es confundirnos, pues al estar cerca de un servicio de comunicación por accesoriadad hacen lo posible de pasar por tal.

Afirman los locatarios que ellos proporcionan o constituyen un servicio público. Esto es inexacto, toda vez de que se trata de comercios en los que se venden toda clase de productos o satisfactores que circulan en el comercio -- ofreciéndose al público con ánimo de lucro, y con beneficio no de carácter colectivo, sino de interés particular de los arrendatarios o concesionarios de dichos locales. Así lo reconoce el tratadista Gabino Fraga, en su obra de De-

recho Administrativo, al expresar que "... Mientras la empresa se guié exclusivamente por el interés de lucro de sus dueños, no existe ni puede existir un servicio público..."<sup>(63)</sup>.

No hay que olvidar que una cosa es un servicio público y otra proporcionar un servicio al público.

La doctrina del Derecho Administrativo clasifica el concepto de servicio público desde dos puntos de vista, el material y el formal, ya se trate de la naturaleza propiamente dicha del servicio o del organismo o institución que lo preste.

Para que se de un servicio público desde el punto de vista de la formalidad se requiere sea proporcionado por alguna institución oficial, ya sea el Gobierno Federal, el local, Municipal o algún Organismo Descentralizado. - En el caso que nos ocupa nos damos perfecta cuenta que el servicio que se presta en los locales comerciales ubicados en los Aeropuertos no conforman un servicio público desde el punto de vista formal, pues para ello se hace necesario se preste por una Institución oficial.

El internacionalista y maestro de generaciones Gabino Fraga, impuso su criterio sobre el servicio público desde el punto de vista material, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación resumió su criterio en jurisprudencia -

---

<sup>(63)</sup> Gabino Fraga, - Derecho Administrativo, - Editorial Porrúa, - Última edición 1968, - Página 19.

firma, la que se publicó en la página 24 del informe de la Segunda Sala del Alto Tribunal correspondiente al año de 1956, la que para los efectos de ilustración transcribo a continuación:

"... LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION, SERVICIO PUBLICO EN RELACION CON LA ... Están confirmadas por la noción de servicio público, que constituido éste, para usar la misma definición del tratadista Fraga, invocada por el Juez, en la actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico, mediante prestaciones que por virtud de norma especial de poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes, no hay satisfacciones de necesidad colectiva -- cuando se trata solamente de la necesidad individual de una persona física o jurídica, ni en este caso precisan que la actividad sea regular, continua y uniforme, estando sujetas a las necesidades del individuo que pueden ser irregulares, discontinuas y diversas...".

Es evidente que los comercios que operan en los Aeropuertos no constituyen un servicio público, apegándose al criterio material sustentado por la doctrina, el que acepta nuestro Máximo Tribunal en la jurisprudencia que quedó expuesta en el párrafo anterior. Al no satisfacer necesidades colectivas, de carácter económico o cultural y al no tratarse de actividades que se prestan en forma regular, continua y uniforme y encontrándose sujetos a los intereses particulares de los comerciantes y a las contingencias que se dan dentro del comercio en relación a la operación de sus negocios, no pueden constituir un servicio público tales actividades.

En atención a lo anterior, los concesionarios de los locales de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, no fueron favorecidos con la exención consignada en el artículo séptimo de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Pero, suponiendo sin conceder que los comercios mencionados constituyeran un servicio público, cabría decir que tampoco estarían comprendidos dentro de la exención aludida, toda vez que en forma esencial no estarían proporcionando un servicio público en forma directa con las Vías de Comunicación, y por lo tanto no estarían vinculados con la exégesis de la norma legislativa comentada, la que sin lugar a dudas tiende a incrementar con carácter exclusivo las Vías Generales de Comunicación, y tratándose de una norma de excepción no puede interpretarse en forma extensiva en función de las reglas de la analogía, de acuerdo con el principio general de derecho que establece que las Leyes de excepción son de aplicación estricta, ésto dentro del campo fiscal en atención a lo que se ordena en el artículo 11 del Código Fiscal de la Federación.

En apoyo de nuestra tesis citamos el artículo 52 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, en el que claramente se previene que en los casos en que se establezcan servicios o facilidades que sin ser indispensables para la comunicación o el transporte, sean incidentales o conexos, los concesionarios o permisionarios no disfrutarán de las franquicias concedidas por la misma Ley.

Hacemos notar que los comercios que operan en los Aeropuertos, no pueden considerarse como servicios conexos del transporte aéreo, toda vez

que el artículo primero del Reglamento de Aeródromos y Aeropuertos Civiles, al definir los servicios conexos menciona únicamente los que se prestan en relación con las comunicaciones aeronáuticas, reportes meteorológicos, servicios mecánicos, reaprovisionamiento de combustibles, almacenamiento, maniobras de estiba y utilización de edificios e instalaciones, de entre los cuales salta a la vista que no se encuentran los ya tantas veces citados comercios, y aún cuando se habla de utilización de edificios e instalaciones, es claro que esa utilidad y uso se refiere a la transportación aérea y no a actividades que son de la naturaleza totalmente diversa, contingente e incidental de las Vías de Comunicación Aérea.

En apoyo de las consideraciones que hemos expuesto en los párrafos que anteceden, en el sentido de que los comercios aludidos no quedan exentos del pago de Impuestos, podemos citar los artículos 100 y 101 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

En el artículo 100 se expresa que, las Vías Generales de Comunicación con los terrenos que les estén incorporados y los demás bienes inmuebles que les pertenezcan, no estarán sujetos a servidumbre, y en el artículo 101 de la misma Ley se previene que cuando, cualesquiera de los bienes a que se refiere el artículo anterior, destinados a las Vías Generales de Comunicación, no se usen, podrán celebrarse, con relación a ellos, toda clase de contratos y operaciones que no afecten su propiedad ni cambien su destino, previa la aprobación en cada caso de la Secretaría de Comunicaciones y que durante el término de esos contratos, los mismos bienes estarán sujetos al pago de Impuestos locales.

Naturalmente que al cambiar de manos de Administración de los Aeropuertos, quienes actualmente concesionan los locales y otorgan los contratos son los titulares del organismo desde la fecha en que se creó por Decreto.

Al ser los locales en que operan los comercios propiedad de la Nación y al estarse entregando u otorgando con carácter de arrendamiento a los comerciantes, resultan por tales razones aplicables las ordenanzas previstas en los artículos 100 y 101 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, es decir, los concesionarios de los locales están obligados a cubrir el pago de los impuestos locales.

Con otra argumentación falsa, los comerciantes o locatarios han pretendido eludir el pago de los Impuestos a que están obligados. Ellos sostienen que los comercios al estar instalados en terrenos dentro de los Aeropuertos quedan dentro de una zona Federal, razonamiento que consideramos fuera de toda autenticidad según pasamos a demostrar.

Una cosa significa zona Federal y otra propiedad Federal.

De acuerdo con la Constitución Política que actualmente nos rige, artículo 27, son propiedad Federal las que ahí se señalan.

El término zona Federal en nuestro concepto es utilizado como un tabú, en forma tal como para impresionar a alguien.

En el texto del artículo 122 fracción VIII de la Ley de Aguas de propiedad Nacional, apreciamos que el concepto propiedad Federal está reservado a la porción de terrenos que en el se determinan con toda claridad.

Por la generalidad del uso indebido del término zona Federal se provocan frecuentes confusiones jurídicas, toda vez que se da esa designación a lo que en realidad es una propiedad Federal. Tampoco en la Ley de Vías Generales de Comunicación ni en la de Bienes Nacionales se expresa que los Aero puertos, sus edificios o construcciones conexas, sean una zona Federal.

Dentro de los campos del Derecho Civil y el Penal, los que tienen años de venirse conformando y discurriendo, apreciamos que los autores chocan con sus posiciones, tesis y teorías. Así vemos que en multitud de ocasiones encontramos imprecisión en los términos.

En materia de Derecho Administrativo por los usos, costumbres e innovaciones que en nuestro País se han ido imponiendo, la generalidad de las personas entienden en algunas ocasiones en forma equivocada los términos, leyes o instituciones, errores que pasan al nivel profesional sin que nos percateemos, es decir, algunas veces se expresan opiniones a guisa de chistes o comentarios a través de la prensa, de la televisión, en conferencias o en reuniones sociales, y tales opiniones van formando corriente. Aclararemos lo anterior con un ejemplo, ¿qué significa zona Federal?. Dentro de nuestro sistema zona Federal es un tabú, es decir, algo intocable y nosotros somos muy dados a cubrirnos bajo lo intocable, recordemos nuestro México de ayer, cuando -- unas placas políticas o diplomáticas servían a algunas personas a salir de apuros o para impresionar a alguna autoridad. Causa hoy parecido efecto una credencial de funcionario. También algunas personas con facilidad y ligereza han expresado ¿por qué causa he de pagar impuestos si al fin y al cabo mi comercio está ubicado dentro de una zona Federal?.

Pero podemos preguntar a esos comerciantes ¿ por qué deben gozar de privilegios o garantías con ventaja de los demás comerciantes ? ¿ son o no mexicanos ?

El Legislador cuando estudia los Presupuestos de Ingresos de la Federación y del Distrito Federal, atiende ciertos principios que los impuestos deben reunir, uno de ellos es el de la generalidad, lo que significa que deberán pagarlo todos los sujetos que se dediquen a una actividad determinada, es decir, mediante este principio se persigue que todos los sujetos dedicados a una actividad similar cubren sus impuestos en forma proporcional a sus ingresos. —

Ahora bien, nuestra Constitución de 1917 en su artículo 28, prohíbe precisamente todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas. (64)

Atentos al principio de generalidad y a la prohibición constitucional comentados, advertimos que los comerciantes que tienen sus establecimientos en los locales de los Aeropuertos, están obligados al pago de los Impuestos locales, toda vez que ellos quedan englobados dentro de una actividad regulada.

El pago de los Impuestos es una obligación tanto de mexicanos como de extranjeros, siguiendo el pensamiento del legislador el que está vertido en las

---

(64) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Edición de la Cámara de Diputados. - 1963. - Artículo 28. - Página 33.

Leyes Fiscales vigentes, por lo que nos preguntamos nuevamente ¿qué clase de mexicanos son aquellos que no quieren pagar sus impuestos o contribuir a los gastos públicos locales?

Si gozamos de servicios públicos en las localidades en que residimos o en las que tenemos el asiento de nuestros negocios, estamos obligados a cubrir impuestos, y esos impuestos se invierten para pagar los servicios públicos que la Administración Pública nos proporciona, o sea, para cubrir sueldos, para pagar equipo, para mantener una ciudad o localidad con policía, servicio de limpia, etc., etc., es decir, estamos constreñidos a contribuir para los gastos de la Administración Pública, así de la Federación como de los Estados y Municipios.

Con fecha 24 de mayo de 1968, los concesionarios de los establecimientos comerciales que operan en el Aeropuerto Internacional de "Plan de Amates", bajo convenio con Aeropuertos y Servicios Auxiliares, aceptaron en todas sus partes las condiciones demandadas por las Autoridades Municipales en relación al pago de los impuestos correspondientes al Ayuntamiento del Puerto de Acapulco, Gro. Los comerciantes fueron presentados en aquella ocasión por el Administrador del Aeropuerto y se discutió posteriormente sobre la clausura de los 53 establecimientos que se habían substraído al pago de dichos impuestos.

En aquella fecha, los comerciantes aceptaron pagar el importe de las licencias de funcionamiento, los permisos dominicales, de días festivos y horas extras, comprometiéndose a cubrir lo atrasado, o sea desde el inicio de

las labores del Aeropuerto de Acapulco, es decir de 1966 a la fecha mencionada, habiéndose convenido también que seguirían pagando hacia el futuro.

Un día antes, el 23 de mayo del año pasado, el cuerpo de Regidores había celebrado un cabildo extraordinario en el que se discurrió sobre los impuestos y derechos en relación con los locales comerciales del Aeropuerto de Acapulco. En tal fecha quedó acordado entre otros asuntos, lograr que los 53 negocios que operaban en el Aeropuerto de Acapulco pagaran sus licencias de funcionamiento y demás derechos correspondientes.

Por fortuna las autoridades municipales del Puerto de Acapulco, lograron regularizar a este grupo de comerciantes, lo que sirve de precedente para regularizar casos similares que se presenten en otros lugares de la República.

Por la importancia y cuantía del negocio, el asunto fué encomendado a la Procuraduría General de la República, quién consultó la opinión de las autoridades de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

El Procurador de la República, Don Julio Sánchez Vargas compartió la opinión del Sr. Tesorero Don Oclavio Calvo, en el sentido de que en Derecho se está en posibilidad de recaudar los impuestos y derechos a que venimos refiriéndonos.

En el pasado mes de enero, me informé en la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, que los comerciantes de los locales del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, habían sido regularizados, lo que significa que el Fisco local está percibiendo ya los impuestos que se habían venido

eludiendo.

Tengo entendido que la situación habrá de quedar en breve normalizada en toda la República.

Nuestro deseo ferviente es que el presente trabajo pueda utilizarse como pauta para que los técnicos jurídicos Fiscales de los Estados y Municipios regularicen a los comerciantes que aún no pagan sus impuestos.

## CONCLUSIONES

1. - En el Derecho no encontramos estructuras exactas o correspondientes al estilo matemático, como dos mas dos son cuatro.

2. - Las clasificaciones dentro del ámbito del Derecho son de utilidad en tanto que explican el Derecho.

3. - Aeropuertos y Servicios Auxiliares es un Organismo Público Descentralizado por Servicio.

4. - Con el Control de los Organismos y Empresas, por parte del Gobierno Federal, se está en vías de asegurar su buena marcha; y con las medidas de vigilancia y supervisión se tiende a evitar irregularidades.

5. - Aeropuertos y Servicios Auxiliares está exento del pago de los Impuestos sobre la Renta e Ingresos Mercantiles. Nosotros consideramos que este Organismo y los demás descentralizados, en el futuro tendrán que pagar impuestos y derechos a los Fiscos locales, pues no deben otorgarse privilegios a empresas u organismos que pertenezcan al Estado, pues tanto las empresas movidas en interés del Estado como las que se impulsan con capitales aportados por particulares deben de sujetarse a un mismo régimen tributario.

6. - Los concesionarios o locatarios de los comercios edificados en los Aeropuertos del Organismo Público Descentralizado sujeto a estudio, están obligados en cuanto a derecho al pago de los impuestos y derechos correspondientes a los Fiscos locales.

7. - Los funcionarios de Aeropuertos y Servicios Auxiliares deben facilitar las tareas de las autoridades fiscales locales.