



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

---

FACULTAD DE DERECHO

"ANALISIS JURIDICO DE LA LEY DEL Y  
REGLAMENTOS DE AEROPUERTOS"

T E S I S  
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ANA LUISA MONTERO CORDOVA





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A LA UNAM:

FUENTE INAGOTABLE DE CONOCIMIENTOS  
Y FORMADORA DE HOMBRES Y PROFESIONISTAS CON FUTURO  
¡GRACIAS!.

A TODOS MIS MAESTROS:

QUIENES CON PACIENCIA Y  
SABIDURÍA TRANSMITIERON SUS  
CONOCIMIENTOS EN MI PERSONA.

A MI ASESOR LIC. PEDRO NOGUERÓN  
CONSUEGRA:

GRACIAS POR SU INVALUABLE AYUDA YA  
QUE SIN ELLA NO HUBIERA SIDO POSIBLE  
LA CULMINACIÓN DE ESTE TRABAJO.

A MIS PADRES:

CON TODO MI AMOR Y RESPETO  
EN RECONOCIMIENTO A LA DEDICACIÓN  
Y APOYO QUE ME HAN DADO EN LA VIDA

A MIS HIJOS:

RODOLFO, CECILIA, MANUEL, MARTHA,  
NORBERTO Y MAYDELI QUIENES HAN SIDO MI  
IMPULSO Y MOTIVACIÓN PARA LLEGAR A ESTA META.

A MIS HERMANOS:

CON CARINO Y AFECTO.

A MI FAMILIA:

GRACIAS POR SU SOLIDARIDAD.

A MI ESPOSO:

POR TODO SU APOYO Y COMPRENSIÓN  
¡GRACIAS!



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D.F., a 14 de noviembre del 2001

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR  
P R E S E N T E**

La pasante de esta Facultad, Montero Cordova Ana Luisa, con número de cuenta, 9152485-4 ha elaborado la tesis "ANÁLISIS JURIDICO DE LA LEY Y REGLAMENTO DE AEROPUERTOS", bajo mi dirección, y la cual cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"  
El Director del Seminario**

**PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA  
LICENCIADO EN DERECHO**



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

# **ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEY Y REGLAMENTO DE AEROPUERTOS**

## **INTRODUCCIÓN**

### **CAPITULO I**

#### **CONCEPTO DE LEY Y REGLAMENTO**

<b>1. Definición de ley.....</b>	<b>2</b>
<b>2. La Legislación como fuente del Derecho administrativo.....</b>	<b>8</b>
<b>3. Diversas denominaciones de la Ley.....</b>	<b>15</b>
<b>3.1. Ley ordinaria.....</b>	<b>16</b>
<b>3.2. Ley Orgánica.....</b>	<b>16</b>
<b>3.3. Ley reglamentaria.....</b>	<b>17</b>
<b>4. El reglamento.....</b>	<b>17</b>
<b>5. Clases de reglamentos.....</b>	<b>19</b>
<b>5.1. Reglamento de autoridad.....</b>	<b>20</b>
<b>5.2. Reglamento administrativo.....</b>	<b>22</b>
<b>5.3. Reglamento de particulares.....</b>	<b>24</b>
<b>5.4. Reglamento Interior.....</b>	<b>28</b>

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<b>6. Diferencia entre ley y reglamento.....</b>	<b>29</b>
<b>7. Función del reglamento.....</b>	<b>32</b>

## **CAPITULO II**

### **LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES Y AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES**

<b>2.1. Conjunto de disposiciones legales que sustentan y regulan las acciones que lleva a cabo la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y comentario sobre la Ley de Vías Generales de Comunicación.....</b>	<b>41</b>
<b>2.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....</b>	<b>54</b>
<b>2.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....</b>	<b>56</b>
<b>2.4 Ley Federal de las Entidades Paraestatales.....</b>	<b>59</b>
<b>2.5 Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.....</b>	<b>63</b>
<b>2.6 Leyes del Sector.....</b>	<b>66</b>
<b>2.7 Reglamentos del Sector.....</b>	<b>74</b>
<b>2.8 Normas del Sector.....</b>	<b>79</b>

### **CAPITULO III**

## **ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEY DE AEROPUERTOS A TRAVÉS DE SU CAPITULADO QUE ES EL SIGUIENTE**

#### **Capítulo I**

**Disposiciones Generales.....83**

#### **Capítulo II**

**De la autoridad aeroportuaria.....91**

#### **Capítulo III**

**De las concesiones y de los permisos**

##### **SECCIÓN PRIMERA**

**De las concesiones.....93**

##### **SECCIÓN SEGUNDA**

**De los permisos.....98**

##### **SECCIÓN TERCERA**

**Disposiciones comunes.....99**



#### **Capítulo IV**

**De la cesión de derechos.....100**

#### **Capítulo V**

**De la infraestructura.....103**

#### **Capítulo VI**

**De la Administración.....108**

#### **Capítulo VII**

**De la operación y de los servicios.....109**

#### **Capítulo VIII**

**De las tarifas y precios.....116**

#### **Capítulo IX**

**De la seguridad.....116**

#### **Capítulo X**

**De la protección al ambiente.....117**

<b>Capítulo XI</b>	
<b>Del registro aeronáutico Mexicano.....</b>	<b>118</b>
<b>Del Seguro.....</b>	<b>118</b>
<b>Capítulo XIII</b>	
<b>De la requisa.....</b>	<b>118</b>
<b>Capítulo XIV</b>	
<b>De la verificación.....</b>	<b>119</b>
<b>Capítulo XV</b>	
<b>De las sanciones.....</b>	<b>119</b>

#### **CAPÍTULO IV**

#### **ANÁLISIS JURÍDICO DEL REGLAMENTO EN RELACIÓN A LA LEY DE AEROPUERTOS A TRAVÉS DE SU CAPITULADO QUE ES EL SIGUIENTE:**

##### **Título Primero**

##### **Disposiciones generales**

##### **Capítulo I**

<b>Del objeto.....</b>	<b>123</b>
------------------------	------------

## **Capítulo II**

**De la clasificación de los aeródromos.....123**

## **Título Segundo**

**De las concesiones y permisos para los aeródromos civiles**

### **Capítulo I**

**De las concesiones para aeropuertos.....124**

### **Capítulo II**

**De los permisos para aeródromo de servicio general y particular.....134**

### **Capítulo III**

**Disposiciones comunes.....136**

## **Título Tercero**

**De la infraestructura de los aeródromos civiles**

### **Capítulo I**

**De las obras e instalaciones.....140**

### **Capítulo II**

**De la construcción, reconstrucción, ampliación y los trabajos de conservación y mantenimiento.....142**

## **Título cuarto**

### **De los servicios a la navegación aérea**

**Capítulo único.....145**

## **Título Quinto**

### **De los servicios en los aeródromos civiles**

#### **Capítulo I**

**De los servicios aeroportuarios y complementarios.....146**

#### **Capítulo II**

**De los servicios comerciales.....149**

#### **Capítulo III**

**De la contratación.....150**

#### **Capítulo IV**

**De la prestación de los servicios aeroportuarios y complementarios a los  
transportistas aéreos.....154**

#### **Capítulo V**

**De la capacitación, el adiestramiento y la certificación técnica del  
personal que realice los servicios aeroportuarios y  
complementarios.....155**

**Capítulo VI**

**De la interrupción de modalidades a la prestación de servicios.....155**

**Capítulo VII**

**De la imposición de modalidades a la prestación de servicios.....157**

**Título Sexto**

**De la operación en los aeródromos civiles**

**Capítulo I**

**De las reglas generales de operación**

**Sección Primera**

**Del horario de operación.....158**

**Sección Segunda**

**De los horarios de aterrizaje y despegue.....160**

**Sección Tercera**

**De las operaciones.....160**

**Sección Cuarta**

**De las telecomunicaciones en el aeródromo civil.....161**

## **Capítulo II**

**De los criterios para la elaboración de las reglas generales de operación de los aeródromos civiles.....162**

## **Capítulo III**

**Del comité de operación y horarios.....164**

## **Título Séptimo**

**De las tarifas**

**Capítulo Único.....165**

## **Título Octavo**

**De los seguros**

**Capítulo Único.....165**

## **Título Noveno**

**De la seguridad**

### **Capítulo I**

**De las medidas de seguridad.....166**

### **Capítulo II**

**Del control de acceso.....167**

### **Capítulo III**

**Del comité Nacional de Seguridad Aeroportuaria.....168**

### **Título Décimo**

**De la autoridad aeroportuaria y coordinación de autoridades**

**De la autoridad aeroportuaria.....169**

### **Capítulo II**

**De la coordinación de autoridades.....169**

### **Capítulo III**

**De la comisión consultiva.....170**

### **Título Décimo Primero**

**De la información, evaluación, verificación y trámites**

### **Capítulo I**

**De la información y evaluación.....171**

### **Capítulo II**

**De la verificación y trámite de las solicitudes.....172**

**Transitorios.....173**

**CONCLUSIONES.....180**

**BIBLIOGRAFÍA.....185**



## **ABREVIATURAS**

**A.S.A= Aeropuertos y Servicios Auxiliares**

**D.G.A.C= Dirección General de Aeronáutica Civil**

**D.O= Diario Oficial**

**F.A.A= Administración Federal de Aviación**

**L.O.A.P.F.= Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

**Mitre= Massachussets Institut of Tecnology Research (Instituto Tecnológico de Investigación en Massachussets. E.U.A.**

**NOTAM= Notificación al Personal Técnico Aeronáutico**

**OACI= Organización de Aviación Civil Internacional**

**PIA= Publicación de Información Aeronáutica**

**SCT= Secretaría de Comunicaciones y Transportes**

**SAM= Sistema Aeronáutico Mexicano**

## INTRODUCCIÓN

La elaboración, preparación, redacción e investigación de una tesis profesional, es siempre una labor difícil, pero a la vez ilustrativa porque nos conduce en el amplio e imaginable mundo del conocimiento del Derecho para que a su vez nosotros lo transmitamos de acuerdo al planteamiento del problema que se pretenda resolver.

El tema de tesis para su exposición, lo denominamos "ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEY Y REGLAMENTO DE AEROPUERTOS." Esto fue motivado en razón de que tanto la ley como el Reglamento de la materia encierran una gran importancia jurídica, técnica Administrativa, Fiscal y de interés social que la mayoría de la gente desconoce, más que nada por la falta de información y desinterés sobre este campo.

Lo anterior, resulta en razón de que pretendemos tener con esta tesis un medio de consulta que pueda ser leído y comprendido por cualquier persona con estudios o no de Derecho y que sirva como medio de información para la ya próxima inauguración del aeropuerto, ya sea en Texcoco o Tizayuca, manteniendo informado al pueblo de México de los costos y, legalidad de estas concesiones para así darnos cuenta bajo las negociaciones para el cambio del Aeropuerto Benito Juárez de la Ciudad de México.

Es importante señalar, que el presente análisis es casuístico, con mención de la estructura de la Ley y su reglamento, con algunas interpretaciones de la autora.

El trabajo recepcional lo dividimos para su exposición de la siguiente manera.

CAPITULO 1. Concepto de Ley y Reglamento

CAPITULO 2. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Aeropuertos y Servicios Auxiliares

CAPÍTULO 3. Análisis Jurídico de la Ley de Aeropuertos

CAPÍTULO 4. Análisis Jurídico del Reglamento en Relación a la Ley de Aeropuertos

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

### **OBJETIVO ESPECÍFICO**

El objetivo principal que pretendo con la exposición del presente trabajo recepcional, es motivar al lector a informarse sobre las instituciones

Administrativas de nuestro país y ser parte de la administración pública de México, para conocer, opinar y proponer de cualquier trinchera los beneficios necesarios para la Nación, es por ello que con este trabajo pretendemos interesar al lector sobre la importancia que tiene conocer las funciones administrativas de ley y Reglamento de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

## **MÉTODO DE INVESTIGACIÓN**

El método que utilizamos para la investigación en comentario fue del método inductivo al deductivo apoyándonos en material bibliográfico y hemerográfico especializado así como fuentes de Internet y otras fuentes como periódicos y revistas.

## CAPITULO I

### CONCEPTO DE LEY Y REGLAMENTO

El capítulo que en este momento ocupa nuestra atención, tiene como propósito el resaltar la importancia de los conceptos de Ley y Reglamento como fuentes importantes del Derecho Administrativo porque forman parte extensa, del orden Jurídico bajo el cual se desarrolla la actividad administrativa, misma que tiene relación directa con nuestro tema objeto de este estudio, razón por la cual es importante señalar que "el reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo."<sup>(1)</sup>

La atribución de la facultad reglamentaria al Poder Ejecutivo se justifica desde el punto de vista práctico, por la necesidad de aligerar la tarea del Poder Legislativo relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el cual va a ser aplicada la ley. Además, existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a

---

<sup>(1)</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 30ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000. p. 104.

las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del Poder Legislativo, ya que éste tiene procedimientos más complicados y periodos reducidos de funcionamiento.

A efecto de tener, una mejor comprensión sobre el tema en comento, es oportuno puntualizar lo siguiente.

### **1.- Definición de Ley**

De manera genérica, podemos decir que la ley es una norma jurídica obligatoria y general dictada por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

La Ley es obra de un órgano legislativo y como tal tiene por fuente la voluntad mayoritaria de dicho órgano, pues raramente es aprobada por unanimidad. Frecuentemente se usan como sinónimos los términos ley y derecho, por lo que hay que aclarar que esa equiparación es errónea. Eduardo García Maynez establece que "la ley es derecho, pero no todo el derecho, sino una parte de él, aunque sea la de mayor volumen e importancia en los sistemas jurídicos modernos."<sup>(2)</sup>

---

<sup>(2)</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho. 37ª edición, Edit. Porrúa, México, 2001. p. 327.

La ley, racionalmente concebida, no es un mandato arbitrario de aquel que detenta un poder soberanamente dominante, sino que constituye la expresión de la igual libertad de todos aquellos que pertenecer al mismo orden jurídico y que, en consecuencia, quedan obligados a observarla, precisamente porque la ley constituye el registro de sus voluntades mismas. Es éste un principio que encuentra su integración en aquel otro según el cual en el Estado sólo la ley es soberana.

"Etimológicamente, la palabra ley proviene del latín *lex, legis*, derivada del verbo *lego, legere*, que significa leer, con lo que se alude a una forma escrita, a diferencia de la costumbre."<sup>(3)</sup>

"Rafael de Pina, señala que la ley es la norma jurídica obligatoria y general dictada por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines."<sup>(4)</sup>

Por su parte, el autor Trinidad García, "la define como la norma jurídica emanada del poder público. Es un medio empleado para establecer los principios de derecho positivo y hacer más accesible su conocimiento a todos los miembros de la sociedad."<sup>(5)</sup>

---

<sup>(3)</sup> MATEOS, M. Agustín. Etimologías Grecolatinas del Español. 10ª edición, Edit. Esfinge, México, 1998. p. 189.

<sup>(4)</sup> DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 29ª edición. Edit. Porrúa, México, 2000. p. 355.

<sup>(5)</sup> GARCÍA, Trinidad. ¿Es el Amparo defensa Constitucional Extraordinaria?, 10ª edición, Edit, Cárdenas Editor, México, 1990. p. 214.

Es importante resaltar que la ley es la más importante de las fuentes del Derecho. Es uno de los elementos fundamentales del Derecho Objetivo.

Podemos decir que la ley es una norma de Derecho; dictada, promulgada y sancionada por la autoridad pública, cuya finalidad consiste en encauzar la actividad social hacia el bien común.

Asimismo, podemos señalar que la ley es la primera y principal fuente del derecho, de la cual todas las demás son supletorias. Por eso, sin duda se confunde con el derecho, corrientemente. Hay que tener en cuenta, como se ha indicado, que la ley no es todo el derecho, sino una parte o porción del derecho, sin duda, la más importante y la de mayor volumen. Ley y derecho no son, por consiguiente, términos sinónimos, aunque a veces se utilicen como si lo fuesen, desde luego, incorrectamente.

La Ley es una norma racional, no arbitraria ni caprichosa; encaminada al bien general, no al provecho exclusivo de una persona o de un grupo determinado de personas, más o menos amplio; y dictada por autoridad legítima, no por un poder incompetente.

La declaración de voluntad de los órganos parlamentarios en relación con la producción de la ley tiene que ser solemne. Cuando se dice que la ley en su



declaración ha de ser solemne se quiere expresar "que ha de elaborarse y declararse con las formalidades y solemnidades ordenadas en la Constitución"<sup>(6)</sup>

Cuando esta elaboración y declaración no han sido realizadas de acuerdo con el método constitucionalmente establecido, la ley es formalmente inconstitucional.

Resumiendo lo anterior, podemos decir que la ley es la fuente directa principal del derecho. Cuando el legislador señala, además de ella, otras, establece un orden de prelación riguroso, que no permite acudir a una antes que a otras, para resolver el caso concreto de que se trate. En relación con la que debiera aplicarse, de existir, las demás reciben la denominación de supletorias.

Los caracteres que los tratadistas Manuel Cruzado y De Buen Demófilo atribuyen a la ley son: la generalidad, la obligatoriedad y la irretroactividad.

- 1) "La generalidad de la ley es una característica esencial de la norma jurídica. Generalidad equivale a aplicabilidad a cuantas personas se encuentren en un supuesto determinado.

---

<sup>(6)</sup> DE BUEN, Demófilo. Introducción al Estudio del Derecho Civil. 7ª edición, Edit. Harla, México, 1992, p. 85.

La ley no mira al individuo sino a la comunidad. No se da para individuos determinados; el objeto de la ley, como norma de conducta humana, es regirla pero no considerándola como una actividad aislada sino en conexión con otras, para señalar de modo general, la esfera de lo lícito y de lo ilícito.

- 2) La ley debe cumplirse necesariamente. El incumplimiento de la ley, como dañoso a la normalidad del orden jurídico, encuentra correctivo adecuado en la realización del derecho por la vía del proceso. El carácter obligatorio de la ley se deriva del interés social que existe en su acatamiento.

Como consecuencia ineludible de la obligatoriedad, se plantea el problema de la ignorancia del derecho.

La ley, una vez publicada, se supone de conocimiento general.

La ignorancia de la ley no sirve de excusa en caso de incumplimiento. El artículo 21 del Código Civil para el Distrito Federal preceptúa a este respecto: *La ignorancia de las leyes no excusa su incumplimiento; pero los jueces, teniendo en cuenta el notorio atraso intelectual de algunos individuos, su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, podrán, si está de acuerdo el Ministerio Público, eximirlos de las sanciones en que hubieran incurrido por la falta de cumplimiento de la que ignoraban, o de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan, siempre que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público.*

3) *Las leyes disponen para el provenir. El pasado no es objeto de la actividad del legislador, sin del historiador. Este principio es admitido como general; pero tiene sus excepciones.*<sup>(7)</sup>

El Código Civil para el Distrito Federal (artículo 5º) dispone, de acuerdo con el artículo 14 constitucional, que a ninguna ley ni disposición gubernativa se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. La interpretación de ese precepto permite concluir que la retroactividad puede tener efecto cuando no exista perjuicio para persona alguna.

La creación o formación de las leyes se produce por la actividad consciente y desarrollada por el órgano específico al que en el Estado se atribuye ese poder.

El órgano formador de la ley había llegado a ser, en nuestro tiempo, el parlamento o congreso. La aparición de los regímenes totalitarios, hoy desaparecidos en su manifestación más aguda, había determinado, en los países sometidos a ellos, la institución de un órgano persona Caudillo que, respaldado por un partido único y sostenido por una fuerza material incontestable, imponía su voluntad como norma, confiando su aplicación a magistrados profesionales sin independencia alguna, que interpretaban la voluntad del dictador de una manera

---

<sup>(7)</sup> CRUZADO, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo. 19ª edición. Edit, Trillas, México, 1999. p. 170.

rígida, y cuya función, por lo tanto, contrastaba con el sentido de una verdadera función jurisdiccional.

En México los órganos legislativos son el Congreso de la Unión (compuesto de dos cámaras, la de diputados y la de senadores) y las legislaturas de los Estados de la Federación.

En el proceso de formulación de la ley hay que considerar la iniciativa, la discusión y aprobación, la promulgación, la publicación y, eventualmente, el veto.

## **2.- La Legislación como fuente del Derecho Administrativo**

Como sabemos, el derecho es el conjunto de reglas normas jurídicas que lo integran y cuyo objetivo es regular la conducta de los individuos en la sociedad, son elaborados mediante diversos procesos a los que se denominan fuentes, por ser, el modo o medio de donde emerge el Derecho.

La expresión fuente del Derecho se utiliza para designar el origen del Derecho, o sea, la manera como el orden jurídico es creado, por ello se dice también que fuente del Derecho significa hecho creador de normas, o bien, los modos de manifestación de la voluntad social que se traduce en el Derecho vigente.

A manera de recordatorio, podemos señalar que las fuentes del Derecho se clasifican en:

**"Reales o materiales:** Son los factores y elementos que determinan el contenido de las normas.

**Históricas:** Están integradas por todos aquellos documentos antiguos que contienen el texto de una ley.

**Formales:** Son los procesos de creación de las normas jurídicas, los hechos que dan a una norma el carácter de Derecho, como la ley, la doctrina y la jurisprudencia."<sup>(8)</sup>

Enfocándonos a nuestro tema, "Eduardo García Maynez, indica que la legislación es la más rica e importante de las fuentes del Derecho y lo define como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes."<sup>(9)</sup>

Retomando lo anteriormente expresado, al Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, se deben las leyes y

---

<sup>(8)</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Op. Cit. p.52.

<sup>(9)</sup> Ibidem. p. 58.

decretos, cuya iniciativa proviene de alguno de los funcionarios públicos que fija el artículo 71 constitucional. El procedimiento para la elaboración de las leyes y decretos se registra en el artículo 72 constitucional. Aunque los artículos 71 y 72 citados, hablan de leyes y decretos, no se trata de dos ordenamientos generales diferentes; son iguales, tienen la misma fuerza y valor jurídico. Más bien obedeciendo a una costumbre legislativa y no a una regla establecida, se puede observar que la palabra decreto la reserva el legislador federal para regular asuntos concretos como ocurre cotidianamente con las reformas a las leyes; y la palabra ley, la ocupa para regular asuntos o materias más generales, vr., la Ley General de Población; Ley General de Salud, Ley General de Bienes Nacionales, Ley General de Asentamientos Humanos.

"En concreto, podemos señalar que los decretos son normas sobre materias particulares y de aplicación restringida. Son normas jurídicas de carácter obligatorio emitidas por el Presidente de la República que establecen situaciones particulares. Por ejemplo, los decretos por los que se expropián ciertos terrenos; o por los que se perdona el pago de impuestos en determinados casos. En esta fuente del Derecho, refiriéndonos a la legislación, podemos concluir que son tres los sujetos que concurren en la formación de la Ley: la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y el Presidente de la República."<sup>(10)</sup>

---

<sup>(10)</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. 10ª edición, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2000. p. p. 81 y 92.

Para aceptar la ley como fuente formal del derecho, es necesario reconocer la jerarquía entre las leyes a partir de la Constitución, leyes ordinarias o secundarias y reglamentarias; en este sentido, la constitución es la fuente de la ley ordinaria y en igual forma la ley ordinaria lo es del reglamento.

"En opinión del autor Miguel Acosta Romero, toda ley es derecho, pero no todo derecho es ley. En la regulación de la conducta humana intersubjetiva, la imperatividad no necesariamente deriva de que la imponga el Estado, sino de lo que la conciencia social considere imperativo, un determinado uso o costumbre, que venga a tener el carácter de norma. Asimismo señala que existen dos momentos en la creación del Derecho y de la norma."<sup>(11)</sup>

Al hablar de fuentes del Derecho, es necesario distinguir dos situaciones:

1º. El de su origen o creación, en cuyo caso resultarían fuentes del Derecho todas las circunstancias sociales que en un momento dado, dan origen a la norma, ya sea en la mente del legislador o en la conciencia social.

Y, 2º el que surge a través de la Interpretación e Integración, se resuelven conflictos no previstos en la ley o cuando van más allá de los alcances de

---

<sup>(11)</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 16ª edición, Edit. Porrúa, México. 2000. p. 35.

ésta. Es cuando se habla de lagunas de la ley o de que el Derecho no prevé con determinación todos los posibles supuestos; por lo tanto, serán fuentes de derecho, todas aquellas normas y técnicas jurídicas que auxilien a la Administración Pública o bien a los tribunales en la interpretación e integración del Derecho.

"Para el maestro Alfonso Nava Negrete, las fuentes formales dentro del Derecho Administrativo Mexicano son ocho:

- I. Congreso Constituyente**, en virtud de que es el creador de la vigente Constitución de 1917, cuyo texto contiene numerosas normas relativas a la Administración Pública.
  
- II. Poder reformador de la Constitución o Congreso Constituyente;** toda vez que el artículo 135 constitucional prevé que el Congreso de la Unión, por votos de las dos terceras partes y la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados puede producir una reforma constitucional.
  
- III. El Congreso de la Unión**, en virtud de que a él se deben las leyes y decretos, cuya iniciativa proviene de alguno de los funcionarios públicos que fija el artículo 71 constitucional.



- IV. El Presidente y el Senado**, cuya acción conjunta da origen a los tratados internacionales.
- V. El Presidente de la República**, en virtud de que al expedir leyes lo hace con la misma fuerza jurídica formal que tienen las emitidas por los órganos legislativos federales; es decir, que poseen igual jerarquía que la ley del Congreso de la Unión.
- VI. Presidentes y Secretarios o Jefes.** En esta sexta fuente refiere el autor al que aludimos, que sería en virtud de que el Presidente de la República expide reglamentos, decretos y acuerdos de carácter general, en virtud de que la fracción del artículo 89 constitucional le atribuye promulgar y ejecutar las leyes provenientes del Congreso de la Unión; es decir debe poner los medios para que las leyes se puedan aplicar y esto es posible por dos clases de actos:
- a) Administrativos**
  - b) Reglamentarios**
- VII. Secretarios de Estado**, la séptima fuente se refiere a la acción de los secretarios de Estado, subsecretarios, oficial mayor y de directores generales que expiden la circular, de la cual la administración se ha

servido para arreglar cuestiones internas de organización o funcionamiento de sus distintas dependencias, o para en su caso, aclarar, precisar o particularizar textos legales mayores como son las leyes, reglamentos y decretos, procurando su mejor entendimiento y facilitar su cumplimiento. Al respecto, cabe señalar que existen dos clases de circulares:

- a) las que encierran simples resoluciones administrativas, y
- b) las que contienen verdaderas normas generales y abstractas. En este caso para que sea obligatoria, deber ser publicada en el Diario Oficial de la Federación.

**VIII. Organismos Descentralizados**, se refiere a la acción de los cuerpos directivos de los órganos descentralizados, que expiden reglamentos y acuerdos generales obligatorios para ellos y para el público en general.<sup>(12)</sup>

De lo anterior podemos concluir que toda la actividad del Estado, en cualquiera de sus tres funciones deben realizarse conforme a la legislación, por lo que se considera que la ley es la fuente más importante dentro del Derecho Administrativo.

---

<sup>(12)</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. P. 67.

### **3.- Diversas denominaciones de la ley**

"Filósofos y juristas han formulado diversas denominaciones de la ley. Considerada como manifestación del derecho positivo, la ley puede ser definida con la exactitud posible dentro de las dificultades que presenta toda definición, como la expresión o el resultado de la voluntad mayoritaria de las cámaras legislativas, o de un órgano de poder centralizado en una persona o en un organismo integrado por un corto número de personas, respecto a la ordenación de la conducta humana a la constitución de órganos o instituciones necesarios para el desenvolvimiento de la vida individual o social."<sup>(13)</sup>

En relación a lo anterior, podemos decir que la Constitución Federal es la Ley Suprema de un Estado y es expedida por el poder constituyente en ejercicio de la soberanía del pueblo con objeto de organizar los poderes públicos y establecer los derechos fundamentales de los integrantes del Estado. Como norma fundamental es el centro y base del sistema jurídico que rige las relaciones de las partes que integran el Estado. En nuestro país, la jerarquía de las normas jurídicas se encuentran establecidas en el artículo 133 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que es la base de todo nuestro sistema jurídico.

Por su parte las normas secundarias son todas las leyes que en ejercicio de

---

<sup>(13)</sup> DE PINA, Rafael. Op. Cit. p. 356.

sus facultades legislativas, establecidas en el artículo 73 constitucional, aprueba el Congreso de la Unión. Dentro de estas normas secundarias encontramos a las ordinarias, las orgánicas y las reglamentarias mismas que sucintamente a continuación detallamos para tener una mejor comprensión del tema en comentario.

### **3.1.- Ley Ordinaria**

Son aquellas a las que les es aplicable la definición de ley, ya que son ordenamientos jurídicos de carácter general, abstracto, obligatorio, impersonal y que contiene una sanción directa o indirecta en caso de inobservancia. Para mejor comprensión se pueden definir que son aquellas que aunque tienen su base en el texto constitucional, no desarrollan algún precepto en particular, como la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley de impuestos sobre la Renta.

### **3.2.- Ley Orgánica**

Son leyes secundarias que regulan la estructura o funcionamiento de algún órgano de autoridad. Se le llama así a la ley sustentada en algún artículo constitucional relacionada con la estructura del poder público; por ejemplo: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala la manera de organizar el Poder Ejecutivo Federal y las facultades de cada Secretaría de Estado.

### **3.3.- Ley Reglamentaria**

Se aplica este nombre a las leyes derivadas de los primeros 29 artículos de la Constitución Federal (parte dogmática,) y a las que desarrollan directamente algún artículo constitucional sin el animo preponderante de estructurar órganos públicos. Por ejemplo: La Ley Reglamentaria del artículo 5º constitucional, relativa al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal; Ley Reglamentaria del artículo 119 constitucional, la cual señala que los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior.

### **4.- El Reglamento**

De manera genérica, podemos decir que el Reglamento es el conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública. Asimismo, se puede decir que las leyes no son las únicas normas que integran el ordenamiento jurídico de un país. Junto a ellas existen otras, entre las cuales figuran los reglamentos.

Para el distinguido Jurista Royo Villanueva, los Reglamentos como él les llama son "normas Jurídicas de carácter general dictadas por la administración para el cumplimiento de sus fines."<sup>(14)</sup>

Asimismo el profesor y licenciado Gabino Fraga dice que "El Reglamento es una disposición legislativa expedida por el poder ejecutivo en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el poder legislativo."<sup>(15)</sup>

Respecto a lo anterior podemos decir que la definición que sobre el Reglamento se vierte, es la expuesta en la monografía de Moreau denominado, el Reglamento Administrativo "según este autor, el reglamento es una regla obligatoria impuesta por una autoridad pública que no es el parlamento."<sup>(16)</sup>

En México, la potestad reglamentaria del Ejecutivo tiene su fundamento en la Constitución (artículos 10, 11, 89, fracción I y 92). Ahora bien, la vía reglamentaria no puede utilizarse ni para reformar, ni para modificar las leyes y menos para dictar normas en contradicción con ellas. Para impedir esto no hace falta que exista disposición expresa, pues basta considerar la propia naturaleza del reglamento.

---

<sup>(14)</sup> VILLANUEVA, Royo, Antonio, Derecho Administrativo. 14ª edición, Edit. Ediar. Traducción de Jorge Vera, México, 1989. p. 278.

<sup>(15)</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo. Op. Cit. P. 108.

<sup>(16)</sup> MOREAU, Jacobo. El Reglamento Administrativo. 10ª edición, Edit. Depalma, España. 1990. p. 215.

La potestad reglamentaria no constituye una excepción al principio de la división de poderes en que funda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la actividad reglamentaria no es legislativa, sino administrativa. El Ejecutivo, cuando formula un reglamento, no realiza un acto de legislación, sino de administración.

A manera de resumen, podemos decir que el reglamento tiene como origen la ley secundaria en la misma forma en que esta ley procede respecto de las disposiciones constitucionales. Estos reglamentos deben desarrollar y completar la ley, pero nunca exceder ni contrariar su contenido, por ejemplo, el reglamento de la Ley de Impuestos sobre la Renta. La facultad de expedir reglamentos es propia del Poder Ejecutivo y se encuentra consagrada en la fracción I del artículo 89 constitucional.

"En opinión del maestro Miguel Acosta Romero, el reglamento es un conjunto ordenado de reglas y conceptos emitido por autoridad competente, cuyos fines consisten en ejecutar una ley o para el régimen interior de una corporación."<sup>(17)</sup>

## **5.- Clases de Reglamentos**

El Reglamento, como lo hemos venido puntualizando puede apreciarse desde un punto de vista genérico y desde un punto de vista específico, que es el reglamento administrativo.

---

<sup>(17)</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 512.

"En una idea muy general y amplia, se entiende por reglamento al conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia.

Del concepto anterior se aprecian dos categorías de reglamentos, los reglamentos de particulares y los reglamentos de autoridad.<sup>(18)</sup> Asimismo, el Reglamento Administrativo y Reglamento interior, razón por la cual a continuación puntualizamos siguiente.

### **5.1.- Reglamento de Autoridad**

Es propiamente el que interesa al derecho público, ya que se expide por órgano estatal competente y es fuente de derechos y obligaciones.

La teoría, así como la legislación nacional y extranjera estiman generalmente al Reglamento como un acto proveniente del ejecutivo; sin embargo, nuestro derecho admite la posibilidad de que las autoridades legislativas y judicial expidan los reglamentos correspondientes a los órganos de esos poderes. El reglamento de autoridad es el expedido por órgano Público y que creando situaciones jurídicas generales, tiene obligatoriedad (es ejecutivo y ejecutorio), de tal suerte que el dicho reglamento forma parte del orden jurídico positivo, en tanto que el de los particulares pertenece al ámbito contractual privado. Como fundamento de la

---

<sup>(18)</sup> Ibidem. p. 513.



actividad reglamentaria no se cita que artículo y ley la permiten sino que se reseñan sus posibles causas o justificaciones.<sup>(19)</sup>

Los reglamentos de autoridad también pueden abarcar diversas especies porque regulan la actividad interna de esas entidades y de las unidades administrativas que de ellas dependen; por ejemplo, los previstos en el artículo 77, fracción III, de la Constitución, que faculta a cada una de las cámaras del Congreso de la Unión respectivamente, tienen facultades reglamentarias dentro de su ámbito interno, y es así como forman su reglamento de acuerdo con sus necesidades, el cual únicamente regirá dentro de la esfera que la Constitución reconoce a esas normas; formalmente no tienen el carácter de leyes, pues estos reglamentos internos no se dictan de acuerdo con el procedimiento que constitucionalmente se sigue para emitir una ley y regula las relaciones que tienen lugar de acuerdo con la actividad interna del propio cuerpo legislativo; son actos administrativos del Poder Legislativo.

La teoría y la legislación han reconocido que los órganos del Estado tienen potestad para establecer las normas técnicas de administración y actividad que regularán el ámbito interno de esas entidades. También se ha reconocido que pueden establecer los reglamentos que regulen la relación de servicio entre los órganos del Estado y sus empleados y sus trabajadores. Así la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 87, dice: "*Las condiciones*

<sup>(19)</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. 30ª edición, Edit. Porrúa, México, 200. p. 493.

*generales de trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente, a solicitud de éste, se revisarán cada tres años." Asimismo, el artículo 49 del propio ordenamiento habla de que "en cada dependencia se expedirá un Reglamento de Escalafón conforme a las bases establecidas en este título, el cual se formulará, de común acuerdo, por el titular y el sindicato respectivo."*

La Constitución establece; en algunos artículos, sobre reglamento y reglamentos; por ejemplo, en las fracciones XIV y XV, del artículo 73.

Sin embargo, una interpretación correcta de esos preceptos nos lleva a la conclusión de que, al hablar en estos casos, de reglamentos, el constituyente propiamente se refiere a las leyes reglamentarias emanadas del Congreso de la Unión, que desarrollan una base, o materia prevista en la Constitución y no propiamente de reglamentos administrativos.

## **5.2.- Reglamento Administrativo**

Siguiendo al autor citado en la nota anterior, el reglamento administrativo, señala que está considerado por muchos autores como un acto administrativo, o sea, es una declaración unilateral de voluntad emitida por el poder ejecutivo que crea situaciones jurídicas generales.

"Dentro de los requisitos teóricos, indica que el Reglamento:

- a)** Es un acto unilateral emitido por la autoridad administrativa;
- b)** Crea normas jurídicas generales;
- c)** Debe tener permanencia y vigencia generales;
- d)** Es de rango inferior a la ley y está subordinada a ésta; y
- e)** Aunque es un acto unilateral de autoridad, obliga a la misma.

En el aspecto formal, sus requisitos son:

- a)** Ser firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento cuyo ramo compete el asunto (refrendo secretaria);
- b)** Tiene que publicarse en el Diario Oficial de la Federación;
- c)** Su procedimiento de creación es interna, es decir, dentro de la administración pública.<sup>(20)</sup>

Es facultad del Presidente de la República expedir reglamentos, con fundamento en el artículo 89, fracción I constitucional. El ejecutivo puede expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión.

---

<sup>(20)</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 519.

En conclusión, el Reglamento Administrativo es una manifestación unilateral de voluntad, del órgano competente o autoridad competente.

### **5.3.- Reglamento de Particulares**

Podemos definir al Reglamento de Particulares de manera genérica como el conjunto ordenado de normas y preceptos que sirven para determinar el régimen interno de determinadas corporaciones, o para regular relaciones estrictamente entre particulares, derivadas de otros aspectos de la vida social, que imponen esa regulación.

En la época actual, existen infinidad de corporaciones particulares creadas por individuos, que tienen metas comunes y específicas, en relación con la economía, la cultura, la política, la ciencia, el deporte, etc. Dentro de un Estado de derecho todas estas formas de agrupación social están garantizadas en su existencia y actividad por el orden jurídico, y a través del mismo, ajustadas a los lineamientos legales de cada materia.

La necesidad de que los particulares dicten reglamentos que regulen la vida societaria o corporativa, ha sido reconocida por el Derecho y por la doctrina, toda vez que la ley no puede llegar hasta el detalle con que el particular pueda, o

desea, normar los aspectos internos de la vida corporativa de una persona jurídica colectiva.

Consideramos que la fuente de estas normas jurídicas, que regulan la vida corporativa, es la voluntad de las partes, o de los individuos, que intervienen en el grupo o corporación, y puede suceder que no tenga más límites que los derechos mismos de los socios y los derechos de terceros, en ciertos casos; desde luego, hay que hacer notar que estas normas, o bien están expresamente previstas por las leyes y si no las prevén, sí las aceptan y permiten su establecimiento, aún cuando pudiera hablarse de una aceptación tácita por parte del orden jurídico de éstos reglamentos.

Los reglamentos que regulan la organización interna de las sociedades mercantiles y civiles tienen su base en el contrato social y están permitidos y reconocidos por la Ley General de Sociedades Mercantiles, artículo 6º, párrafo último, y, también, por el Código Civil del Distrito Federal, artículo 2674.

En estas sociedades y asociaciones existen órganos supremos de decisión y dirección, que tienen facultades para dar las reglas reguladoras de la organización interna y ciertas actividades frente a terceros, de la propia corporación; ésta es una facultad unánimemente reconocida por el Derecho. La parte final del artículo sexto de la Ley General de Sociedades Mercantiles, señala que los estatutos son el

conjunto de reglas sobre organización y funcionamiento interno de la sociedad, es decir, pueden regular lo relativo a las relaciones entre los socios y las asambleas, directores y administradores, etc. Hay casos en que la ley concede a ciertas sociedades la facultad de expedir determinados reglamentos, como las Instituciones de ahorro que, de acuerdo con el artículo 23 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, tiene la facultad de dictar un reglamento respecto a los términos y condiciones para el retiro de los depósitos, reglamento que es obligatorio para los particulares en función de los derechos y obligaciones derivados del contrato de depósito de ahorro y de las estipulaciones que en él se consignan.

La Ley reconoce estos reglamentos para fijar los límites y la forma de ejercicio de ciertos derechos corporativos, ya que en general, las sociedades surgen a la vida jurídica, por la intención de los particulares de realizar una actividad ilícita y someterse a ciertos requisitos y condiciones que la propia ley señala y el interés que persiguen tales entes jurídicos, es generalmente, de carácter privado, característica que también tiene su actividad y sus relaciones entre sus miembros y con otros particulares.

Estos reglamentos no derivan de una autoridad estatal competente, ni tienen la coacción, ni el imperio que tienen los reglamentos administrativos a que más adelante nos referimos, aún cuando dentro de la relación jurídica que regulan,

sean obligatorios, éste carácter deriva del acuerdo de voluntades de las partes que intervienen en la relación jurídico corporativa.

Así tenemos que hay reglamentos de sociedades de beneficencia, mutualistas, mercantiles, corporativas, de clubes y de asociaciones deportivas, aún con rango internacional, como los Reglamentos de la Federación Internacional de Foot Ball Asociación, que regulan este deporte obligando a los participantes en los juegos, y a las organizaciones; otro ejemplo lo tenemos en los reglamentos del Comité Olímpico Internacional y federaciones deportivas naciones e internacionales.

"Otra categoría de reglamentos de particulares son los que dentro del Derecho del Trabajo se conocen como "Reglamento Interior del Trabajo" cuya existencia se prevé en los artículos 422, 424 y 425, de la Ley Federal de Trabajo (D.O. de 1º de abril de 1970), que no solamente faculta, sino también exige que en los centros industriales del trabajo, mediante la participación de empresarios y trabajadores, se creen comisiones mixtas encargadas de formular el reglamento interior de trabajo, no para redundar en las disposiciones generales que la propia ley señala como obligatorias a empresarios y trabajadores, sino para señalar las condiciones específicas en las que debe realizarse el trabajo dentro de la empresa."<sup>(21)</sup>

---

<sup>(21)</sup> Ibidem. p. 520.

El reglamento interior de trabajo también se expide por los particulares y ya no deriva de una relación corporativa, ni de un convenio entre las partes, sino de la necesidad misma de establecer normas cuyo contenido es de tal naturaleza, que se ha estimado indispensable su establecimiento, para desarrollar en forma eficaz el trabajo.

#### **5.4.- Reglamento Interior**

Los órganos de Estado se agrupan en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los que para su organización requieren de un Reglamento Interior, según indica la ley.

Respecto al poder federal existen los reglamentos interiores de las secretarías y departamentos de estado; éstos son expedidos por el Presidente de la República correspondiendo a cada dependencia preparar el proyecto de su ramo según lo prevé la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el poder legislativo, cada cámara formula y emite su propio reglamento interior; es la Constitución Política la que directamente les otorga la facultad reglamentaria. No obstante, tales reglamentos deberán sustentarse en la ley correspondiente.



Los reglamentos internos, regulan la actividad interna de las entidades y de las unidades administrativas que de ellas dependen.

## **6.- Diferencia entre Ley y Reglamento**

Después de haber expuesto los conceptos y definir a la ley y Reglamento, consideramos oportuno para precisar tales palabras hacer un estudio estableciendo, sus diferencias; y así tenemos que:

1. Existe una distinción puramente formal, que consiste en que la ley es un acto legislativo (deriva del Congreso), y el reglamento un acto administrativo (lo expide el Poder Ejecutivo)..
2. El reglamento no es emitido con el mismo procedimiento de la ley expedida por el Congreso.

El acto legislativo implica un largo procedimiento, comprendiendo diversas etapas que se encuentran determinadas en los artículos 71 y 72 de la Constitución. En cambio, el procedimiento de formación de los reglamentos es mucho más sencillo, puesto que el único requisito formal para su validez, como ya dijimos, es el refrendo ministerial y su publicación en el Diario Oficial.

3. En tercer lugar, existe el principio de primacía de la ley, que opera en favor de ésta.

Por primacía de la ley se entiende que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal no pueden ser modificadas por un reglamento. Este es un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocido en el inciso "F", del artículo 72 de la Constitución, según el cual "en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación."

Gabino Fraga, en su obra ya mencionada, afirma "que existe en México el principio de reserva de la ley, ya que conforme a la Constitución, hay materias que solo pueden ser reguladas por una ley y, por lo tanto, un reglamento no puede regir determinada clase de relaciones, en tanto que la ley sí está facultada para ello. Siguiendo esta teoría, en las anteriores ediciones de esta obra, se afirmó también la existencia del principio de reserva de la ley en nuestro país."<sup>(22)</sup>

En México no hay una distinción entre Poder Legislativo y Poder Reglamentario, como la establecida por la Constitución Francesa de 4 de octubre de 1958, ya que ésta última, en sus artículos 37, 38 y 39, establece las competencias legislativas reglamentarias.

---

<sup>(22)</sup> FRAGA, Gabino. p. 107.

En México, como ya se comentó, la facultad legislativa está concedida a través de un procedimiento que señalan los artículos 71 y 72 de la Constitución y no hay una lista de materias específicas que sean reserva de la ley, como en Francia, puesto que los principios consignados en la propia Constitución mexicana, sólo pueden ser desarrollados a través de leyes emanadas del Congreso de la Unión, mediante el procedimiento señalado y el Presidente no puede, en sus reglamentos, desarrollar bases de la Constitución, puesto que en México, el reglamento administrativo está supeditado a la ley ordinaria expedida por el Congreso.

Propiamente, la facultad reglamentaria del Ejecutivo se localiza en la fracción I del artículo 89 constitucional citado, ya que ahí se indica que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia y cumplimiento de la ley.

La facultad reglamentaria, se ha considerado por la doctrina y la jurisprudencia mencionada, que corresponde exclusivamente al Presidente de la República, es decir, que no se puede delegar y además que se trata de una facultad discrecional, o sea, que puede ejercitarse en cualquier momento según lo estime conveniente o necesario el Ejecutivo.

En conclusión, en México, el reglamento administrativo deberá estar subordinado siempre a la ley ordinaria, emanada del Congreso de la Unión.

4. Otro principio que rige en esta materia es el de que no puede haber reglamento sin ley, aunque esta última, sí puede existir, aunque no se le reglamente.
5. La abrogación o derogación de una ley, implica a su vez la abrogación o derogación de los reglamentos, a menos que en los artículos transitorios de la ley posterior, se dé vigencia a los reglamentos de la anterior.

Resumiendo lo anterior, podemos decir que la diferencia entre ley y Reglamento de manera evidente sólo tiene importancia jurídica cuando la creación de las normas generales se encuentra, en principio, reservada a un órgano legislativo especial, distinto del jefe del Estado o de los miembros, del gabinete. La distinción es especialmente significativa cuando hay un Parlamento electo por el pueblo y el poder legislativo se halla, en principio, separado de los poderes judicial y ejecutivo.

### **7.- Función del Reglamento**

El reglamento implica el ejercicio de la función legislativa desde un punto de vista material y es reconocida por la doctrina y la jurisprudencia como potestad reglamentaria.

El proceso de elaboración del reglamento, como ya se indicó, es más expedito que el de la ley y, por lo tanto, más rápidamente adecuado a los problemas económicos, sociales y de toda índole que se susciten en un momento determinado de la vida pública de un Estado; y, por otra parte, dado que emana de un órgano que se encuentra en contacto más directo con la realidad, éste puede comisionar a los técnicos que aplican la ley, en la práctica, para que elaboren los reglamentos y prever en ellos, las necesidades existentes.

La Ley, como acto emanado de un órgano colegiado, mantiene determinadas características que la diferencian de las otras normas que integran el orden jurídico. Una de las características primordiales de la ley, tanto desde el punto de vista formal como material, consiste en la generalidad e impersonalidad de las situaciones que rige. Por su propia abstracción no siempre llega a comprender la aplicación práctica de sus postulados. Esto no significa, sin embargo, que el acto legislativo, por sí mismo, no pudiera contener en sus disposiciones los medios de hacerlas cumplir en detalle; pero en la mayor parte de los casos, la proximidad del Poder Ejecutivo con la realidad social, al aplicar la ley, hace que los reglamentos operen como instrumentos idóneos para llevar a efecto su contenido.

Una ley que en sí misma fuera excesivamente casuística, para su aplicación, representaría una seria dificultad adaptarla a las circunstancias siempre

cambiantes de las necesidades sociales que no se tuvieron en cuenta, en el momento de su creación.

En resumen, podemos decir que el fundamento del reglamento es asunto complejo y es preciso señalar y considerar sus principales matices. Se trata en primer lugar de la necesidad indiscutible de desentrañar el precepto general que se formula en la mayoría de las leyes, para adaptarlo a las prescripciones de la práctica y, como esta labor es técnica, que requiere estudios cuidadosos y conocimientos especiales, no encontrándose estos elementos en el Poder Legislativo donde predomina el principio de representación popular, lógico es que se encomiende al Poder Ejecutivo, cuyas dependencias cuentan con personal más especializado y están en contacto con la realidad a la que se aplican las leyes y los reglamentos.

De lo anterior se desprende y se colige, que, una de las atribuciones del Poder Ejecutivo Federal es la emisión de Reglamentos los cuales, tendrán que apegarse de manera estricta a la Ley y adaptarlo a ésta.

Existe un fenómeno, no sólo en nuestro país, sino generalizado, que es motivo de grave preocupación teórica; como puede apreciarse, hemos venido sosteniendo que los reglamentos administrativos, conforme a la Constitución, sólo pueden ser expedidos por el Presidente de la República; sin embargo, día a día los

legisladores ordinarios (los que redactan los proyectos de las leyes en las dependencias del Ejecutivo, en su afán que pudiéramos calificar de caprichoso por aumentar sus facultades y acrecentar la importancia político-administrativa de sus dependencias, otorgan facultades que, en nuestra opinión, ya no sólo son reglamentarias, sino que, más bien, son francamente legislativas, a órganos jerárquicamente inferiores de la Administración Pública.

Es así como ha proliferado infinidad de reglamentos en todas las áreas; bástenos citar a modo de ejemplo, los que expide la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia bancaria (artículo 1º, párrafo quinto, de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares), las decisiones que emite la Comisión Nacional de Inversión Extranjera, las que son francamente reglamentarias y, en algunos casos, cuasilegislativas; los reglamentos del Consejo Técnico del Seguro Social y, así podríamos enumerar infinidad de reglamentaciones emitidas no sólo por órganos administrativos, sino también por órganos descentralizados y aún por empresas de participación estatal (los reglamentos universitarios y los reglamentos del Banco de México, S.S., respectivamente).

Creo que existe en nuestro país ya un considerable universo de normas, reglas generales, criterios, que son expedidos por las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, organismos públicos descentralizados,

empresas de participación estatal que, como indiqué, constituyen ya un sinnúmero de disposiciones, cuyo cuestionamiento debemos hacer por cuando se han pretendido fundamentar en la existencia de lo que algunos autores como Otto Mayer y funcionarios llaman reglas autónomas de derecho, que siguiendo las ideas del administrativista antes citado, "estiman que el estatuto autónomo se da cuando una persona jurídica de derecho público tiene atribuciones del Estado consignadas en las leyes. Creo que en México no puede hablarse de estatuto autónomo de las Secretarías de Estado y tampoco para el sector paraestatal."<sup>(23)</sup>

Son numerosas las leyes expedidas por el Congreso de la Unión en las que se contiene una delegación de facultades legislativas, o bien, una clara atribución de facultad reglamentaria, tal es el caso evidente del artículo.1º, párrafo 5º, de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que textualmente dice: "Dicha Secretaría será el órgano competente para reglamentar e interpretar a efectos administrativos los preceptos de esta ley, y en general para todo cuanto se refiere a las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares," y el anteproyecto de la propia ley y de muchas otras leyes en materia de crédito, que dan facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Banco de México y a la Comisión Nacional Bancaria, para dictar lo que se da en llamar reglas generales que, en mi opinión, no son otra cosa que reglamentos administrativos de leyes.

---

<sup>(23)</sup> MAYER, Otto. El Derecho Administrativo Alemán. 10ª edición. Edit. Cajica, Traducción de Manuel. M. Cajica. Jr. Puebla, México, 1990. p. 203.



Esta situación es grave por cuanto que, si el Congreso delega facultades legislativas en órganos de la administración pública, consideramos que está actuando en contra del mandato y prohibición de los artículos 29 y 49 de la Constitución, pues además, las Secretarías de Estado no tienen facultad de iniciativa de leyes ante el Congreso de la Unión.

Si se trata de facultad reglamentaria, ya hemos afirmado en líneas anteriores que esta facultad es exclusiva e indelegable del Presidente de la República, atribuida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución General de la República.

Ahora bien, la Constitución en ninguno de los artículos prevé que los Secretarios de Estado tengan facultad para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, ni ninguna otras facultades similares o análogas. Y el hecho es que no sólo los Secretarios de Estado, sino también en algunos casos subsecretarios e inclusive directores de organismos paraestatales y subordinados de ellos, emiten este tipo de normas, y en gran número de casos, se da además la circunstancias de que esas normas ni siquiera se publican en el Diario Oficial de la Federación.

Este sentido crítico no trata sino de hacer resaltar la ilegalidad de estas conductas, pues rompe la uniformidad que corresponde al estado de derecho, dando lugar a la existencia de gran número de disposiciones legislativas desde el

punto de vista material, que formalmente no provienen del Congreso de la Unión ni tampoco se encuentran esas reglas generales, normas autónomas o criterios en la enumeración que consigna el artículo 133 de la Constitución General de la República, por lo cual estimo no tienen cabida en el orden jurídico mexicano y que, como ya dijimos, el Congreso de la Unión al autorizar a las autoridades administrativas a expedir este tipo de normas está delegando funciones legislativas o reglamentarias creadoras de derecho, en funcionarios a quienes no corresponde constitucionalmente tal función, por lo que creo sería conveniente una revisión y una planeación para realizar una simplificación de disposiciones legislativas no emitidas por el Congreso de la Unión, ni tampoco por el Presidente de la República, por vía de reglamentos, por lo cual veo con gran simpatía el Decreto de simplificación administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de agosto de 1984, cuyos puntos 4 y 5 transcribo a continuación:

4. "Se dará prioridad a la simplificación de trámites que no necesitan reformas o adiciones legales, es decir, aquellos que sólo requieren acciones administrativas de los titulares de las dependencias.
5. Las dependencias tendrán que preparar las reformas legales que resulten necesarias y proponer al Ejecutivo Federal, así como simplificar reglamentos y acuerdos cuando se trate de disposiciones que no tengan formalmente el carácter de leyes."<sup>(24)</sup>

---

<sup>(24)</sup> Cit. por ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 522.

Lo anterior implica una brecha entre lo que expone la doctrina y afirma la jurisprudencia, en relación con una práctica diaria y creciente de lo que podríamos calificar como legislación hecha a la medida del funcionario que la aplica.

Considero que deben revisarse estos conceptos y posiblemente existan algunas justificaciones para esta tendencia político-administrativa; sin embargo, la situación del administrado queda, en muchas ocasiones, en grave deterioro, por no existir medios institucionales de impugnación. Asimismo debe pensarse en una modificación constitucional para hacer posible toda esta serie de reglamentos y, a la vez, permitir a los administrados, medios para impugnarlos. Estas cuestiones no han sido abordadas todavía por la doctrina y ameritan una reflexión profunda para proponer soluciones adecuadas.

## **CAPITULO II**

### **LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES Y AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES**

Antes de abordar el tema que ocupa nuestra atención, consideramos oportuno y a manera de introducción, hacer el siguiente recordatorio. En primer término, la Secretaría de Estado, es un órgano de carácter administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Gobierno, y a su vez el Secretario de Estado es la persona física, titular de la Secretaría; es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, en este orden de ideas la Secretaría viene a ser la estructura y el Secretario, el funcionario que la encabeza.

Ahora bien, para explicar mejor el capítulo de este trabajo referente a que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes es una dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, a continuación haremos las consideraciones siguientes:

## **2.1.- Conjunto de disposiciones legales que sustentan y regulan las acciones que lleva a cabo la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y comentario sobre la Ley de Vías Generales de Comunicación.**

"Constitucionalmente, las Secretarías aparecen en la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, en cuyo artículo 134 se preveía la existencia de tres SECRETARIOS: Uno de Guerra, otro de Hacienda, y el tercero de Gobierno. A partir de esta Constitución podemos dividir los sistemas constitucionales en: Constituciones Centralistas y Federalistas."<sup>(25)</sup>

En las primeras, así como en el Imperio de Maximiliano, se señalaban en la propia Constitución, el número de Secretarios y su ramo.

Las Constituciones Centralistas, de 29 de diciembre de 1836 y 12 de junio de 1843, establecieron: la primera, cuatro ministros: Interior, Relaciones Exteriores, Guerra y Marina; y la segunda, en su artículo 93, también estableció el mismo número. El imperio de 1865, estableció nueve Ministros (artículo 5º.).

En las Constituciones Federalistas de 1824, 1857 y 1917, se deja a una ley posterior, del Congreso de la Unión, el establecer el número de Secretarías y su competencia. Artículos 117, 86 y 90 respectivamente, dejan a la ley secundarias señalar el número de Secretarías y el ramo a que se dedicarán.

---

<sup>(25)</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 93.

Evolución Histórica de las Secretarías de Estado, a partir de la consumación de la Independencia de México.

1821 Hacienda Pública.

- Guerra y Marina
- Del Interior
- Relaciones Exteriores

1836 Hacienda.

- Guerra y Marina
- Justicia
- Negocios Eclesiásticos
- Instrucción Pública

1843 Industria.

- Relaciones Exteriores
- Gobernación y Policía
- Guerra y Marina
- Relaciones Exteriores
- Gobernación

1861 Justicia e Instrucción Pública.

1891 Fomento.

- Hacienda y Crédito Público
- Guerra y Marina
- Gobernación
- Relaciones Exteriores

1917 Guerra y Marina.

- Comunicaciones y Obras Públicas
- Agricultura y Fomento
- Industria y Comercio

1937 se crea la de Asistencia Pública (Salubridad y Asistencia).

1940 Se crea la de Marina.

1943 Se crea la de Trabajo y Previsión Social.

1946 Se crea la de Bienes Nacionales

1958 Se divide la de Comunicaciones y Obras Públicas

1968 Se cambia la denominación de algunas Secretarías.<sup>(26)</sup>

La anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que fue promulgada el 23 y publicada en el Diario Oficial de 24 de diciembre de 1958, estableció 15 Secretarías que, por orden alfabético, eran las siguientes:

---

<sup>(26)</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. T. I. 9ª edición, Edit Harla, México, 1990. p. 139.

- "Secretaría de Agricultura y Ganadería
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Industria y Comercio
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Obras Públicas
- Secretaría de Patrimonio Nacional
- Secretaría de la Presidencia
- Secretaría de Recursos Hidráulicos
- Secretarías de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Salubridad y Asistencia
- Secretaría de Trabajo y Prevención Social.<sup>127)</sup>

Actualmente La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contiene algunas reformas, entre las que establece 18 Secretarías de Estado, de las cuales surgieron algunas de nueva creación, cuyas atribuciones no han afectado sus funciones y que en orden alfabético son las siguientes:

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación.

---

<sup>127)</sup> Ibidem. p. 140.



Secretaría de Economía.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Energía.

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de Salud.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de Turismo.

En virtud de que las competencias tanto de las Secretarías de Estado, como de los Departamentos Administrativos, se encuentran previstas en un sinnúmero de disposiciones, resulta imposible y además sería impráctico hacer un cuadro que abarcara todas sus actividades, por lo que hemos optado por señalar los

antecedentes de dichas unidades administrativas y resumir, en lo posible, su competencia.

A manera de resumen y concretizando lo que a nuestro tema se refiere, es importante señalar que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como ahora la conocemos, recibió en primer término la denominación de Secretaría de Comunicaciones y Obras públicas, fue creada bajo este rubro por la Ley de Secretarías de Estado del 14 de mayo de 1891. Desde esa fecha no cambió su denominación hasta la Ley de 1958, en que se llamó como se indica al principio.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 29 de diciembre de 1976, le conserva el nombre y le asigna funciones que correspondían anteriormente a la Secretaría de Marina en materia de marina mercante.

De acuerdo con el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes le corresponden las siguientes atribuciones y competencia:

Le corresponde formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país. Organizar y administrar los servicios de correos y telégrafos en todos sus aspectos y conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones

eléctricas y electrónicas y su enlace con los servicios similares públicos concesionados, con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros; así como la del servicio público de procesamiento remoto de datos. Otorgar concesiones y permisos previa opinión de la Secretaría de Gobernación, para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de Comunicación Inalámbrica por telecomunicaciones satélites, de servicio público de procesamiento remoto de datos, estaciones de radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales; así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones.

Otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional, fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación, así como negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales. Regular y vigilar la administración de los aeropuertos nacionales, conceder permisos para la construcción de aeropuertos particulares y vigilar su operación. Administrar la operación de los servicios de control de tránsito, así como de Información y seguridad de la navegación aérea. Construir las vías férreas, patios y terminales de carácter federal y otorgar concesiones para establecimiento y explotación de ferrocarriles, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación. Regular y vigilar la administración del sistema ferroviario.

Otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransportes en las carreteras federales y vigilar teóricamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales respectivas. Realizar la vigilancia en general y el servicio de policía en las carreteras federales. Participar en los convenios para la construcción y explotación de los puentes internacionales. Fijar normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas para el cobro de los mismos, así como otorgar concesiones y permisos y fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos relacionados con los transportes o las comunicaciones; y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de las tarifas de servicios que presta la Administración Pública Federal de comunicaciones y transportes.

Fomentar la organización de sociedades cooperativas cuyo objeto sea la prestación de servicios de comunicaciones y transportes. Regular, promover y organizar la marina mercante. Establecer los requisitos que deban satisfacer el personal técnico de la aviación civil, marina mercante, servicios públicos de transporte terrestre y de telecomunicaciones, así como conceder las licencias y autorizaciones respectivas. Regular las comunicaciones y transportes por agua. Inspeccionar los servicios de la marina mercante. Construir, reconstruir y conservar las obras marítimas, portuarias y de dragado, instalar el señalamiento

marítimo y proporcionar los servicios de información y seguridad para la navegación marítima.

Adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua; así como coordinar en los puertos marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales, de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento, salvo los asignados a la Secretaría de Marina. Administrar los puertos centralizados y coordinar los de la Administración paraestatal, y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recintos portuarios. Construir y conservar los caminos y puentes federales, incluso los internacionales; así como las estaciones y centrales de autotransporte federal.

Construir y conservar caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y los particulares. Construir aeropuertos federales y cooperar con los gobiernos de los Estados y las autoridades municipales, en la construcción y conservación de obras de ese género. Otorgar concesiones o permisos para construir las obras que le corresponda ejecutar. Cuidar en apoyo de la Secretaría de Desarrollo Social de los aspectos ecológicos en los derechos de vía de las vías federales de comunicación. Promover y, en su caso, organizar la capacitación, investigación y el desarrollo

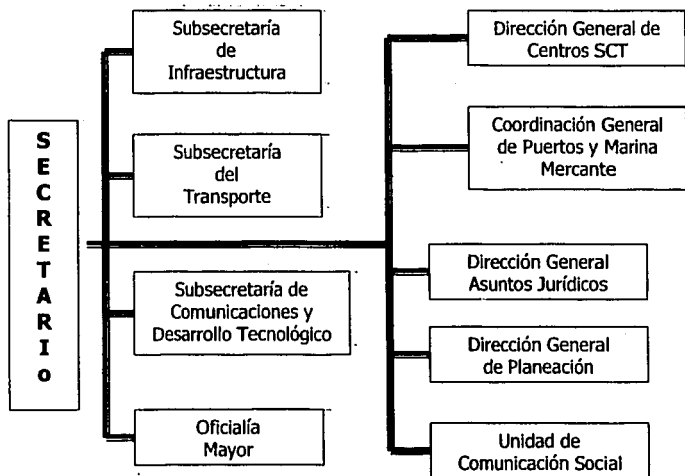
tecnológico en materia de comunicaciones y transportes. Los demás que expresamente le fijen las leyes y reglamentos.

Por otra parte, la Ley de Vías Generales de Comunicación, ha sufrido cierto desmembramiento de donde emanó la Ley de Aeropuertos y su reglamento, que es el objeto de nuestro estudio.

El organigrama que a continuación se anexa, como su nombre lo indica, nos precisa como y de qué manera está organizada una empresa o Secretaría de Estado y en general cualquier institución que se encuentra dividida de tal manera, que para su mejor funcionamiento y localización de su personal requiere de esta forma de acomodamiento, razón por la cual a continuación ponemos el organigrama de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

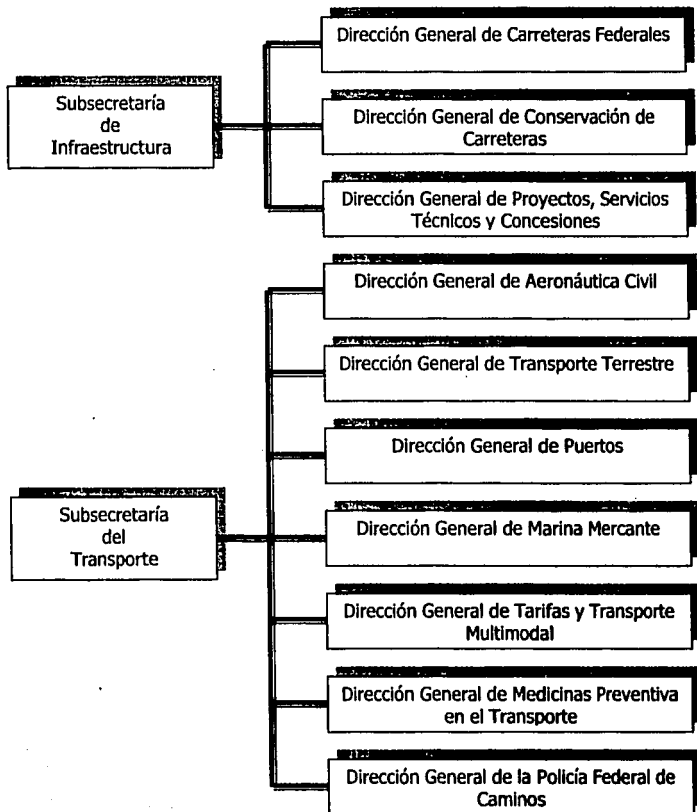
## SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

### (ORGANIGRAMA)\*

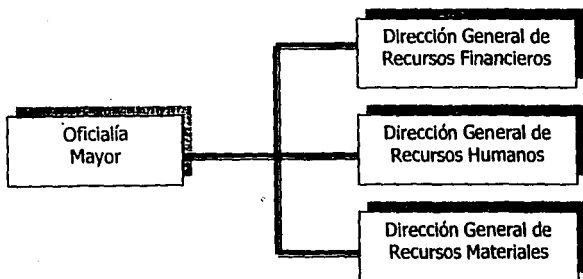
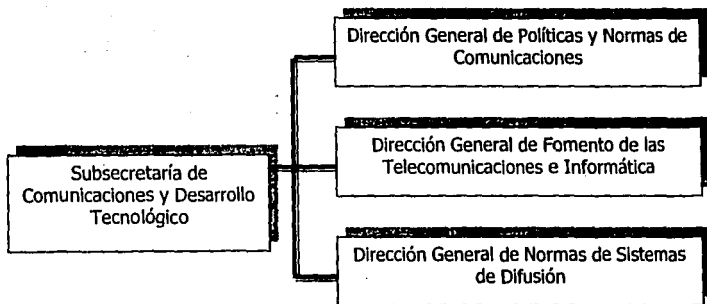


\* En 1, 2, y 3 hojas, tomadas de Internet, dirección:

<http://www.sct.gob.mx/organigrama/org.sct.html>

**SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES****(ORGANIGRAMA)**



**SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES****(ORGANIGRAMA)**

## **2.2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha abordado de manera somera lo relacionado a las comunicaciones y transportes de nuestro país y así en su artículo 28 párrafo cuarto establece:

“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y, la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.”

De lo anterior, podemos decir que este artículo antimonopolista recientemente experimentó un cambio sustancial ya que no se limita, como anteriormente decía, a la prohibición de los monopolios, sino que ahora es usado también para confirmar la estrategia gubernamental, ahora mediante el control de

precios máximos en artículos o materias primas que se consideren básicas para la economía nacional y para el consumo popular.

Así también se vuelve a insistir en la práctica ya predominante de reglamentar exhaustivamente la materia de distribución de productos básicos, dirigida hacia la eliminación de intermediaciones excesivas y reductos de acaparamiento con propósito alcistas en precios. En este mismo desarrollo se menciona la misión de la ley respecto de proteger a los consumidores y propiciar su organización en la defensa de sus legítimos intereses.

Aportación de gran importancia es la mención expresa en este texto, a manera de validación de su existencia y posibilidades de creación en el futuro, de empresas paraestatales (propiedad mayoritaria del gobierno) no sólo en áreas estratégicas, sino aun las que califiquen como prioritarias, sin que exista manera de definir los términos estratégico y prioritario.

En relación a lo anterior, el artículo 42, Constitucional Fracción VI establece lo siguiente:

"Artículo 42. El territorio nacional comprende:

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional."

Generalmente creemos que el territorio nacional se compone del Macizo Continental, lo cual no es así, ya que las partes de que se forma se mencionan en este artículo. Es importante tenerlas presentes para saber hasta donde se extiende nuestra Patria.

### **2.3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

La evolución legislativa en relación a las estructuras del Poder Ejecutivo Federal, culminó con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

"En primer lugar, cabe mencionar que comprende en su contexto a la administración central, incorporando a la Procuraduría General de la República, opinión también sustentada por nosotros, y todas las variantes de los que calificamos de administración indirecta, o sea, la descentralización, la desconcentración, las sociedades mercantiles de Estado y los fideicomisos públicos, que la LOAPF denomina genéricamente Administración, tanto Central, como Paraestatal."<sup>(28)</sup>

En segundo lugar, y haciendo un análisis y evaluación de la LOAPF (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.) observamos que reconoce la

---

<sup>(28)</sup> OLIVEIRA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 5ª edición, Edit. Imprenta Castellano, España, 1990. p. 276.

posibilidad de los acuerdos colectivos del Jefe de Estado, con los titulares de la Administración, tanto Central, como Paraestatal.

En la LOAPF, por primera vez, se constituye la base legal para crear unidades administrativas bajo la dependencia directa del Presidente de la República.

Precisa, tanto la existencia de los reglamentos interiores de cada dependencia, así como su contenido.

Otra novedad, la constituye la obligación de publicar los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público.

La posibilidad de celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas y con los municipios.

Se hace una reestructuración de áreas entre las Secretarías: hay quien afirma que desaparecieron las anteriores, pero, en nuestra opinión, continúan las mismas estructuras, con cambio de nombre y modificación de competencias.

Algunas conclusiones que podemos obtener respecto de la regulación de la Administración Paraestatal, es el hecho de que los organismos de ese sector, deben coordinarse en su actividad.

Creemos también que, de acuerdo con las coordinaciones por sectores que establece la LOAPF, es muy discutible que se encuentre en vigor la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. La actual ley establece con toda claridad, la necesidad de que los organismos y empresas, actúen conforme a los lineamientos que fije el Presidente de la República, con los programas políticos, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de la planeación nacional se establezca, coordinándose las unidades respectivas, a través de la Secretaría de Estado, o Departamento o Autoridades competentes en el ramo.

Esta coordinación, y el hecho de que están sujetas a restricciones y obligadas a seguir una política determinada conforme a prioridades, dentro de un plan de gobierno, establece jerarquías respecto de la unidad, cabeza de sector, y los organismos y sus directores, lo que confirma nuestra opinión de que se trata de organismos ya no sólo estrictamente administrativos, o técnicos, sino también políticos, dado que sus directores también son nombrados y removidos por el Jefe de Estado y al determinar agrupamientos de las entidades de la Administración Pública Paraestatal por sectores definidos, en nuestro concepto implica una dependencia jerárquica.

## **2.4.- Ley Federal de las Entidades paraestatales**

Parte de la estrategia de la Reforma Administrativa para el control y coordinación de las entidades que forman el sector paraestatal la encontramos en la disposición de la Ley Federal de Entidades Paraestatales que establece la facultad del Ejecutivo para agrupar por sectores a esas entidades, con lo que se persigue.

1. Mejor coordinación en cada área o materia
2. Que exista una cabeza de sector que sea responsable de llevar las relaciones del Ejecutivo Federal con cada entidad
3. Una mejor sistematización de las actividades, ya que se agrupan por materias
4. Una política definida acorde con la que se señale el Gobierno Federal
5. Una mejor utilización y racionalización de los recursos humanos, equipo y presupuesto
6. Un mejor control operativo con coherencia, que incremente la productividad y rentabilidad social de esas entidades

Creemos que los sectores de actividad económica y social no existen como una realidad administrativa, su concepto es básicamente analítico. Sin embargo, la agrupación sectorial de actividades es fundamental para la racionalización de la

acción de todos los componentes de la Administración Pública, ya sea Federal, Local o Municipal.

Es evidente que existe un conjunto de entidades paraestatales que tienen similitud en sus actividades, estrecha relación en los planes que se desarrollan, paralelos sistemas jurídicos y que, además, por razones de eficiencia y eficacia, deben actuar coordinadamente, de donde una parte importante de la Reforma Administrativa es lo que se ha llamado la Sectorización o Agrupamiento de las Entidades Paraestatales en sectores definidos que, por la similitud de su actividad del área en la que actúan y por la relación estrecha que llevan, deben tener una política coordinada y unitaria y evitar duplicidad de funciones, obteniendo un mayor aprovechamiento de recursos, tanto humanos como materiales y optimizar su rendimiento.

Es básico dentro de este contexto el Acuerdo del Ejecutivo Federal mediante el cual ordenó el Agrupamiento por sectores de diversas entidades de la Administración Pública Paraestatal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de enero de 1977.

Cabe señalar que el Decreto aludido y otros posteriores de 12 de mayo de 1977, 10 de abril de 1978, 27 de febrero de 1979 y 28 de enero de 1980, fueron abrogados por el Artículo Segundo Transitorio de un nuevo Decreto de



Agrupamiento Sectorial, publicado en el Diario Oficial del 1º de abril de 1981, el cual además insiste en que las normas básicas de agrupamiento y reforma administrativa y evaluación, están contenidas en el Decreto de 24 de abril de 1979.

Con fecha 3 de septiembre de 1982, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por Sectores y el cual aboga el de 17 de marzo de 1981 en este sentido.

A manera de resumen, podemos decir que el artículo 90 Constitucional, dispuso que la Administración Pública será centralizada y paraestatal y que el Congreso definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales.

La Ley Orgánica anterior a esta reforma, estableció que el Poder Ejecutivo se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades que forman la Administración Pública Paraestatal: I, Organismos descentralizados; II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, de seguros y fianzas, y III. Fideicomisos (Artículo 3º.)

En la legislación mexicana anterior no existía un título genérico con el que se denominaran los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Actualmente se ha expedido la Ley Reglamentaria de entidades

Paraestatales que regula ya, y en forma concreta, la organización, funcionamiento y control de las mismas.

En algunas legislaciones extranjeras como en Estados Unidos y Argentina la expresión paraestatal se ha considerado como un vocablo que carece de valor jurídico y que sólo se usa con un valor de nomenclatura. Al usarse esa expresión en la ley mexicana, se aparta del origen etimológico de la misma, pues de acuerdo con él se significa "algo que no se confunde con el Estado camina lado a lado del Estado, paralelamente al Estado" y en el caso las entidades que se comprenden en aquella designación no caminan al lado del Estado, sino que son parte integrante del Estado. También se aparta del sentido que da la ley al vocablo de la definición que adopta el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, al consignar la palabra "paraestatal" refiriéndola a los organismos y centros que por delegación del Estado cooperan a los fines de éste, sin formar parte de la administración pública, ya que la ley conserva a las entidades paraestatales como parte de la Administración Pública Federal.

Además, en la ley vigente la expresión Administración Pública Paraestatal carece también de un contenido jurídico, pues en ella se comprenden entidades de naturaleza muy diversa, como lo es la de los organismos descentralizados, la de las empresas de participación estatal, la de las Instituciones de Crédito, Seguros y Fianzas y la de los fideicomisos.

Por todo ello, habrá de concluir que la expresión paraestatal no corresponde al contenido de la sección en que se emplea y que sólo debe tomársele como una expresión cómoda, aunque arbitraria y a veces inexacta, para denominar los organismos que aún formando parte de la administración estatal, no son considerados como los tradicionales elementos de la Administración Centralizada.

## **2.5.- Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes**

El Reglamento en comentario fue publicado en el Diario Oficial el 21 de junio de 1995, siendo presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. El Reglamento antes citado establece básicamente lo siguiente:

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Para el despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas.

- Secretario
- Subsecretario de infraestructura
- Subsecretario de Transporte
- Subsecretario de Comunicaciones
- Oficial Mayor
- Coordinador General de Puertos y Marina Mercante
- Coordinador General de Planeación y Centros SCT
- Contraloría Interna
- Dirección General de Asuntos Jurídicos
- Dirección General de Comunicación Social
- Dirección General de Carreteras Federales
- Dirección General de Conservación de Carreteras
- Dirección General de Servicios Técnicos
- Dirección General de Aeronáutica Civil
- Dirección General de Autotransporte Federal
- Dirección General de Tarifas, Transporte Ferroviario y Multimodal
- Dirección General de Protección y Medicina Preventiva en el Transporte
- Dirección General de Política de Telecomunicaciones
- Dirección General de Sistemas de Radio y Televisión
- Dirección General de Puertos
- Dirección General de Política General de Marina Mercante
- Dirección General de Capitanías

- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
- Dirección General de Recursos Humanos
- Dirección General de Recursos Materiales
- Dirección General de Planeación
- Dirección General de Evaluación
- Unidad de Autopistas de Cuota
- Centros SCT
- Comisión Federal de Telecomunicaciones
- Instituto Mexicano del Transporte
- Servicios a la navegación en el Espacio Aéreo Mexicano

La Secretaría conducirá sus actividades con base en las políticas que establezca el Presidente de la República y con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades de la planeación nacional del desarrollo para el logro de las metas de los programas a su cargo, así como las de los programas de las entidades del sector paraestatal coordinado por ella.

Señala a los servidores públicos y unidades administrativas con que cuenta la Secretaría para el despacho de los asuntos que le competen, sus facultades, las atribuciones de las unidades administrativas, entre las que destaca la Subsecretaría de Transporte de la cual dependen los servicios a la navegación en el espacio aéreo mexicano; así como la Dirección General de Aeronáutica Civil.

A dicha Dirección General le corresponde entre otras atribuciones señaladas en el artículo 18 del Reglamento Interior de la SCT, proponer al superior jerárquico las políticas y programas de transporte aéreo, lineamientos para el desarrollo de infraestructura aeroportuaria; coordinar, vigilar y controlar los servicios de transporte aéreo; expedir los certificados de nacionalidad y asignación de matrículas a las aeronaves civiles; autorizar la reubicación, ampliación, modernización, reconstrucción de aeropuertos; emitir la normatividad correspondiente, etc.

## **2.6.-Leyes del Sector**

Podemos entender por reformas globales a las leyes del sector que se refieren a modificaciones a la estructura orgánica o a los sistemas y procedimientos de la administración pública federal en su conjunto, a dos o más dependencias centralizadas o a dos o más entidades paraestatales, agrupadas en varios sectores (artículo segundo, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales fracción I).

Por reformas institucionales, las que se refieren al ámbito interno de cada dependencia centralizada o paraestatal (artículo segundo, fracción III).

Define al sector como el agrupamiento de entidades de la administración pública coordinadas por la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo

que en cada caso designe el Ejecutivo Federal, atendiendo objetivo y metas comunes (artículo segundo, fracción VII).

Cabeza de Sector o Coordinador de Sector, es el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo, que coordina todo un conjunto de entidades paraestatales, armoniza sus políticas, estrategias y acciones entre sí mismos y sus relaciones con la Administración Pública Federal.

Corresponde a los coordinadores de sector, promover los proyectos de reformas institucionales (artículo cuarto).

Asimismo, corresponde a las Secretarías de Estado, a propuesta o previa opinión del coordinador del sector, elevar a la consideración del titular del Ejecutivo Federal, los proyectos de reformas a las entidades, cuando impliquen modificación de su estructura o bases de organización, así como la iniciativa para fusionarlos, disolverlos o liquidarlos. En todo caso, el coordinador o el Secretario de Estado recabará la opinión del órgano directivo correspondiente (artículo cuarto).

Las comisiones internas de administración y programación de cada entidad son las responsables de preparar los programas de reforma administrativa

institucionales, estarán presididas en forma indelegable por el titular, y contarán con un Secretario Técnico (artículo sexto).

Para la constitución de entidades paraestatales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público someterá al Ejecutivo Federal, los proyectos respectivos a propuesta o previa opinión del coordinador del sector correspondiente. (Artículo undécimo, párrafo redactado en forma por demás complicada y propicia al establecimiento de un pesado aparato burocrático de reforma administrativa y evaluación, que en lugar de aligerar las tareas del sector paraestatal, puede contribuir en mucho al crecimiento parinsoniano del mismo y a la dispersión por la ambigüedad de los programas, con lo cual, en lugar de cumplir los principios de la reforma administrativa, parece que contribuye a su burocratización.

1. "Las entidades paraestatales conducirán sus relaciones con el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría o Departamento Administrativo que encabece el sector.
2. Corresponde a cada coordinador:
  - a) Planear, coordinar y evaluar las operaciones de las entidades agrupadas en su sector (Artículo 51 LOAPF).



- b) Orientar y coordinar la planeación y programación presupuestaria y controlar y evaluar el gasto de las entidades. Para este efecto, presentará, con su conformidad, los proyectos del presupuesto anual de las entidades de su sector a la Secretaría de Programación y Presupuesto (Artículos 6º, 17 y 21, de la Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público).
- c) Recabará la aprobación de la Secretaría de Programación y presupuesto de los proyectos y programas de actividades de las entidades de su sector, que requieran financiamiento y los presentará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Artículo 2º de la Ley General de Deuda Pública).
- d) Vigilará la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades de su sector, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- e) Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación.
- f) Revisar las instalaciones y servicios auxiliares.
- g) Inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción.

- h) Opinar y, en su caso, proponer a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para el posterior acuerdo del Ejecutivo Federal, la modificación de la estructura, fusión o disolución o, en su caso, la liquidación, de las entidades que correspondan a su sector.<sup>(29)</sup>

Todo lo anterior implica reconocer la existencia de políticas y prioridades en la ejecución de la actividad administrativa.

Aunado a las innovaciones en el manejo del gasto público, que se aprecian en el presupuesto, a partir del ejercicio fiscal de 1997, de formular presupuestos con orientación programática, se complementa con el precepto de la LOAPF, que establece la obligación, para todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, de conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno establezca el Presidente de la República directamente o a través de las dependencias competentes.

Además, el reconocimiento de jerarquía administrativa y política entre el Secretario o Jefe de Departamento que es cabeza de sector y los Directores o Gerentes Generales de los Organismos Descentralizados y Empresas Públicas o

<sup>(29)</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 316.

Sociedades Anónimas de Estado y Fideicomisos Públicos que se encuentra bajo la coordinación de aquellos, es una situación nueva en experiencia político-administrativa de México.

A las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores les corresponde conducir la programación, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal. Asimismo, cada entidad de la Administración Pública Paraestatal deberá proporcionar a las demás entidades del sector donde se encuentre agrupada, la información y datos que se le soliciten.

El nuevo Decreto de Agrupamiento Sectorial. (D. O. de 3 de septiembre de 1992), también estableció 17 sectores (como su anterior, publicado en el D. O. de 1º de abril de 1993), bajo el concepto de que en cada uno ellos se agruparan entidades paraestatales cuyo objeto o actividades son similares, análogas o paralelas, precisamente para obtener una mejor coordinación, una mayor eficiencia y eficacia de las mismas.

En obvio de espacio, sólo se hace referencia al número de entidades que corresponde a cada sector y sólo, a manera de ejemplo, se señalan aquellas cuyo sector tiene un reducido número de entidades.

1. Sector que corresponde a la Secretaría de Gobernación:

2	Organismos descentralizados
40	Empresas de participación estatal mayoritaria
1	Fideicomiso
<hr/>	
43	Total

2. Sector que corresponde la Secretaría de Relaciones Exteriores:

Un Fideicomiso para Obras en Materia de Relaciones Internacionales

3. Sector que corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional:

1	Organismo Descentralizado (Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas).
1	Empresa de Participación Estatal Mayoritaria.
4	Fideicomisos
<hr/>	
6	Total

4. Sector que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

5	Organismo descentralizados
54	Empresas de Participación Estatal Mayoritaria
2	Empresas de Participación Estatal Minoritaria
63	Fideicomisos
<hr/>	
124	Total

5	Sector que corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes:
4	Organismos Descentralizados
43	Empresas de Participación Estatal Mayoritaria
<u>4</u>	Fideicomisos
61	Total

Es de observar que dentro de este último acuerdo, nuevamente la Secretaría de Marina no tiene a su cargo ninguna coordinación de entidades paraestatales, tampoco la Procuraduría General de la República tiene a su cargo sector o coordinación de tales entidades.

Cabe señalar que del estudio de los decretos de sectorización administrativa de las entidades paraestatales, se advierte que no están sectorizados algunos organismos descentralizados como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT); lo cual da lugar a dudas de interpretación acerca de cuál sería la intención del legislador, para no incluir a estos organismos en los sectores correspondientes, no encontrándose razón aparente para esta omisión que de alguna manera rompe con el principio de sectorización.

Tampoco están sectorizadas las sociedades nacionales de crédito, dada su reciente reestructuración pero estimo que, en caso sectorizarse, deben quedar dentro del área que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## **2.7.- Reglamentos del Sector**

De acuerdo con el Reglamento Interno de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte en su artículo II, fracción IX establece lo siguiente.

"Artículo 11. La Dirección General de Asuntos Jurídicos estará adscrita al titular de la dependencia, acordará con éste el despacho de los asuntos de su competencia y tendrá las siguientes atribuciones:

- IX.** Formular anteproyectos de iniciativas de leyes o decretos, así como los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones de carácter general y pronunciarse sobre los que propongan, inclusive tratándose de normas oficiales, otras unidades administrativas de la Secretaría o las entidades paraestatales sectorizadas."

En relación con esto, el artículo 12 del Reglamento Interno de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, establece lo siguiente en su fracción XIII.

Artículo 12. "Corresponde a la Dirección General de Planeación:

I. Participar en el ámbito de competencia de la Secretaría, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

XIII. Establecer los lineamientos para la coordinación de acciones de los Centros SCT con otras representaciones federales, gobiernos estatales y municipales, así como con los sectores social y privado, a fin de instrumentar los programas del Sector, y Participar en el proceso de desconcentración administrativa de la Secretaría."

La primera Ley para el Control y Vigilancia del sector, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal fue publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1947 con vigencia a partir del primero de enero de 1948. Su texto no contempla la práctica de auditorías; sin embargo, facultaba, en el artículo quinto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el control y vigilancia de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; se citaban también, las áreas de inspección.

En las reformas a esta Ley, del 23 de diciembre de 1965, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de enero de 1966, en vigor a partir del día siguiente, fue establecido en el artículo quinto: "La Secretaría del Patrimonio Nacional controlará la operación de los organismos y empresas del sector, por

medio de la auditoría permanente." De la interpretación de este artículo, derivó la obligatoriedad de realizar auditorías externas. No obstante la ausencia de señalamiento en la norma, para la realización de la auditoría permanente por particulares, se iniciaron los Contratos de Prestación de Servicios Profesionales con Auditores Externos entre la, en aquel tiempo, Secretaría del Patrimonio Nacional ahora Secretaría de Hacienda y Crédito Público dando origen al criticado contratismo.

El 29 de diciembre de 1970, se promulgó una nueva ley al respecto. Publicada en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1970, con efectos a partir del primero de enero de 1971, dejó intacta la facultad de control y vigilancia por medio de la auditoría permanente a favor de la Sepanal hoy desaparecida, continuándose la interpretación descrita.

"A partir del primero de enero de 1917, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorgó la facultad de realizar auditorías a la Secretaría de Programación y Presupuesto. En las reformas de 1980 se eliminó muy atinadamente, la errónea interpretación de realizar, permanente e indiscriminadamente, auditorías externas en las entidades del sector."<sup>(30)</sup>

---

<sup>(30)</sup> VILLASANA RIVERO, Edgardo. La administración de recursos materiales en el sector público. 8ª edición, Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1997. p. 234.



En reconocimiento a la importante función de control de la cual es instrumento la auditoría externa, por las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigentes a partir de enero de 1983, fue creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, según se deriva de lo dispuesto en el artículo 32-bis, de dicho ordenamiento.

Entre las facultades de la nueva dependencia previstos en el artículo citado, la fracción X dice: "Designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad."

4. El aumento en el número de las entidades paraestatales, que es un hecho evidente en todos los Estados, ya afirmamos que en México, en 1925 eran 3, y para 1981, son más de 1,000, ha provocado una serie de fenómenos y de acciones para estudiar, evaluar y organizar ese sector.

Se trata de establecer una política de coordinación entre esas entidades, como parte de la estrategia para obtener de ellas un eficaz funcionamiento.

"Se ha legislado en México con cierta reiteración a partir de la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D. O. de 31 de diciembre de 1947), cuya sistemática siguió la Ley del mismo nombre (D. O. De 4 de enero de 1966) y que

con algunos cambios abrogó la Ley vigente, también del mismo nombre (D. O. de 31 de diciembre de 1970).<sup>(31)</sup>

El control y vigilancia interna conforme a esta Ley consiste en:

- a) Que las Secretarías o Departamentos de Estado están representados en los cuerpos colegiados que tienen a su cargo las mayores facultades de administración y a través de ellos orientar la actividad del organismo o vetar sus resoluciones;
- b) Establecer normas de contabilidad uniformes y realizar auditorías internas a los organismos;
- c) Vigilar las adquisiciones y enajenaciones que hagan dichos organismos.

Los organismos y empresas están obligados a inscribirse en el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que llevará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a comunicarle los cambios de su estructura jurídica, y sus presupuestos y programas anuales de operación, y sus estados financieros mensuales y anuales.

---

<sup>(31)</sup> VILLASANA RIVERO. Edgardo. Op. Cit. p. 281.

La Ley (Artículo 12), ordena la publicación de los estados financieros, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro de los 4 meses siguientes a la terminación del ejercicio social correspondiente. Esta última expresión parece impropia y sólo sería aplicable a nuestra opinión, a las sociedades mercantiles, pues es discutible que en los organismos descentralizados pueda hablarse de ejercicio social.

### **2.8.- Normas del Sector**

El acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, adecuarán sus planes, sistemas, estructuras, y procedimientos, conforme al proceso permanente, programado y participativo de reforma administrativa, establece las bases para la coordinación del sector paraestatal con la intervención muy importante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de los coordinadores de cada sector.

El titular de cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, ejercerá las funciones de coordinador de cada sector y le corresponderán las siguientes:

- a) Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades que este Acuerdo agrupa en el sector correspondiente.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

- b) Orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades listadas en el sector respectivo. Para este fin presentará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público anual de las entidades, en los términos de los artículos 6º, 17 y 21 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- c) Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debidamente aprobados por la Secretaría de Economía puesto, los proyectos y programas de actividades de as entidades del sector correspondiente que requieran el financiamiento para su realización, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley General de Deuda Pública.
- d) Vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados en las entidades del sector respectivo, con la intervención que en su caso corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública.
- e) 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 las entidades listadas en el sector que corresponda.
- f) Someter a la consideración del Ejecutivo Federal las medidas administrativas que se requieran para instrumentar la coordinación de las entidades agrupadas en el sector respectivo.

A la Secretaría de Economía corresponde, a propuesta, o previa opinión del coordinador del sector que corresponda, someter a la consideración del Ejecutivo

Federal la modificación de la estructura y bases de organización y operación de las entidades de cada sector. Asimismo la iniciativa para fusionar o disolver y liquidar a las entidades agrupadas en cada sector que no cumplan sus fines u objeto social o cuando su funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

### **CAPITULO III**

## **ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEY DE AEROPUERTOS A TRAVÉS DE SU CAPITULADO**

Publicada en el Diario Oficial de 22 de diciembre de 1995, fue creada y separada de la Ley de Aviación Civil y a su vez de la Ley de Vías Generales de Comunicación, con la intención de crear un ordenamiento que regulara únicamente a los aeropuertos, no como parte integrante e insoluble del Derecho Aeronáutico, sino con el propósito de regular lo llamado privatización, que no está, sino simplemente el poder de otorgar por concesión la administración de los aeropuertos ubicados en el territorio nacional. Sin perjuicio de analizar el contenido del reglamento de dicha ley, señalaremos que el reglamento de la ley se publica hasta el 17 de febrero del 2000, una vez que se llevaron a cabo las licitaciones para concesionar los aeropuertos, por lo que los licitantes no conocieron su contenido, sólo tal vez un proyecto.

Nos permitimos criticar en forma enérgica el hecho del desmembramiento del derecho aeronáutico. En estas dos leyes, ya que cuando analicemos el tema de infraestructura veremos la íntima relación existente y la composición indisoluble de los temas tratados en una y otra ley, sobre todo considerando que jurídicamente existe el fundamento legal contemplado en el artículo 27 constitucional para hablar

de las concesiones y que hubiera bastado una ley reglamentaria del artículo 27 constitucional para Aeropuertos, haciéndola concordante con la ley de Aviación Civil en donde debieron estar contemplados los aeropuertos y las normas legales que la relaciona con la actividad de la Aviación y que le da seguridad, elemento preponderante de la Aviación. Omitiendo tratar lo referente a los Helipuertos a los que ni menciona, siendo en la actualidad un elemento importantísimo por el gran auge y necesidad de sus servicios en la ciudad, por su acceso a lugares difíciles, labores de rescate, etc. de los que nos beneficiamos todos. Los Heliopuertos deberán clasificarse en públicos y privados y dictar disposiciones para su concesión o permiso, así para su funcionamiento, siempre en pos de la seguridad.

A efecto de tener una mejor comprensión sobre el tema considero oportuno analizar la Ley de Aeropuertos por medio de su capitulado que es el siguiente:

## **CAPITULO I**

### **DISPOSICIONES GENERALES**

En este capítulo se señala que la Ley de Aeropuertos es de orden público, y su principal objeto es el de regular la construcción, administración, operación y explotación de los aeródromos civiles, los cuales son parte integrante de las vías generales de comunicación. En efecto, el artículo 2º de la Ley de Vías Generales de Comunicación dispone que son partes integrantes en las Vías Generales de

Comunicación: 1) Los servicios auxiliares, obras, construcciones y demás dependencias y accesorios de las mismas; 2) Los terrenos y aguas que sean necesarios para el derecho de vía y para el establecimiento de los servicios y obras del punto que antecede, desde luego, la extensión de los terrenos y aguas y el volumen de éstas se fijará por la Secretaría de comunicaciones.

Por Aeródromos Civil se entiende el área definida de tierra o agua adecuada para el despegue, aterrizaje, acuatizaje o movimiento de aeronaves, con instalaciones o servicios mínimos para garantizar la seguridad de su operación. Los aeródromos civiles son aeródromos de servicio al público y aeródromos de servicio particular.

Por aeródromo de servicio al público entiende al aeródromo civil en el que existe la obligación de prestar servicios aeroportuarios y complementarios de manera general e indiscriminada a los usuarios, comprendiendo a los aeropuertos, que son de servicio público y sujetos a concesión, y a los aeródromos de servicio general, sujetos a permiso.

De esta manera tenemos que la autorización, licencia o permiso, es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular. En la generalidad de los casos en que la legislación positiva ha adoptado el régimen de



autorizaciones, licencias o permisos, hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas o la economía del país, y sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la administración permite el ejercicio de aquel derecho previo.

Por tanto, la autorización, la licencia y el permiso constituyen actos que condicionan para un particular el ejercicio de algunos de sus derechos.

Por otra parte el concepto de concesión ha tenido diversas variantes, tanto en la doctrina, como en la práctica administrativa de los Estados. Su naturaleza jurídica, en nuestra opinión, varía de acuerdo con las tendencias que puedan apreciarse en la actividad del Estado; en un Estado liberal, la concesión aparecerá como un contrato, y otorgará al particular determinados privilegios, en un Estado intervencionista, o en un Estado que tienda hacia el socialismo, la concesión no será un contrato, sino un acto administrativo y paulatinamente se restringirá al régimen de concesión, para que el Estado se haga cargo de actividades que en otros Estados y en otras épocas, se reconocían como parte de la esfera de actividad de los particulares.

El término de concesión tiene varias acepciones:

- a) "Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular:
1. Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la Ley; y
  2. Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la Ley.
- b) El procedimiento a través del cual se otorga la concesión, o a través del que se regula la utilización de la misma, aún frente a los usuarios.
- c) Puede entenderse también por concesión, el documento formal, que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión.<sup>(32)</sup>

El aeródromo de servicio general es un aeródromo de servicio al público distinto a los aeropuertos, destinado a la atención de las aeronaves, pasajeros, carga y correo del servicio de transporte aéreo no regular, así como del transporte privado comercial y privado no comercial.

Por lo que se refiere al aeródromo de servicio particular es un aeródromo civil destinado a los propios fines del permisionario, o a los de terceros con quienes libremente contrate.

---

<sup>(32)</sup> ACOSTA ROMERO. Miguel. Op. Cit. p. 466.

También se entiende por aeródromo internacional al aeródromo de servicio al público declarado como internacional por el Ejecutivo Federal y habilitado, conforme a la Ley, con infraestructura, instalaciones y equipos adecuados para atender a las aeronaves, pasajeros, carga y correo del servicio del transporte aéreo internacional, contando con autoridades competentes.

Por cuanto hace a los aeropuertos de ley los define como aeródromo civil de servicio público, con instalaciones y servicios adecuados para la recepción y despacho de aeronaves, pasajeros, carga y correo del servicio de transporte aéreo regular, del no regular, así como del transporte privado comercial y privado no comercial.

Los aeródromos como hemos visto, pueden estar en tierra o en agua, y se establece la diferencia con aeropuertos, en que los primeros cuentan con instalaciones a servicios mínimos para garantizar la seguridad de su operación y los segundos cuentan con las instalaciones y servicios adecuados para la recepción y despacho de aeronaves, pasajeros, carga y correo de servicio de transporte aéreo regular y del no regular, inclusive del transporte privado comercial y no comercial.

Se llaman aeropuertos locales aquellos que prestan un servicio del cabotaje aéreo, es decir, al tráfico aéreo regular o no regular y privado comercial o no

comercial entre diversos orígenes y destinos todos dentro de un mismo estado, y no están dotados ni habilitados por el Ejecutivo Federal para que se presten servicios de migración, aduanas y sanidad internacional, aunque en el caso de la sanidad se podrán habilitar, servicios sanitarios para la prevención de epidemias que pudieran darse dentro del mismo Estado. Luego entonces, serán aeropuertos internacionales aquellos que se encuentren dotados de estos servicios y habilitados por el Ejecutivo Federal, de tal suerte, que pueden servir para el tráfico internacional con la entrada y salida de aeronaves que transporten pasajeros, carga y correo entre dos Estados, incluyéndose aquí de servicio privado comercial o no comercial que también se denomina aviación general.

Desde luego que la persona física designada por el concesionario o permisorio de un aeródromo civil, tendrá a su cargo la coordinación de las actividades de administración y operación que se realice en el mismo y con la designación de administrador aéreo portuario.

Señala también que los servicios a proporcionar serán los aeroportuarios, complementarios y comerciales.

Establece que la zona de protección es el espacio aéreo de dimensiones definidas, destinado a proteger los procedimientos de aproximación y salida de las aeronaves en los aeródromos civiles.

Considera esa ley que es de jurisdicción federal todo lo relacionado con la construcción, administración, operación y explotación de los aeródromos civiles.

Fija competencia a los tribunales federales para el conocimiento de controversias derivadas de la aplicación de esa ley; pero las autoridades que conozcan de tales conflictos proveerán lo indispensable para que no se interrumpa la prestación del servicio público de aeropuertos.

También señala que los aeródromos civiles se rigen por esa ley, los tratados internacionales y a falta de disposición expresa se aplicará la Ley General de Vías de Comunicación, la Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Aviación Civil, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Ley Federal sobre Metrología y Normalización y los Códigos de Comercio, Civil para el Distrito Federal en materia Común y en toda la República en Materia Federal; y Federal de Procedimientos Civiles.

De los aeródromos civiles, según sus características en cuanto a infraestructura, instalaciones, equipos y servicios, se clasifican en categorías.

Rodríguez Jurado, A. en su obra Teoría y Práctica del Derecho Aeronáutico, "define a la infraestructura como el conjunto de instalaciones y servicios que desde la superficie sirven a las necesidades de la actividad aeronáutica, posibilitando la

partida y llegada de aeronaves; y controlando y aumentando la seguridad de los vuelos.”<sup>(33)</sup>

Debemos señalar que en relación a la autoridad de aeroportuaria tiene su sustento en el artículo 32 constitucional que previene el comandante de aeródromo deberá tener la nacionalidad mexicana al igual que el capitán de cuerpo, excluyéndose en la última reforma constitucional a los agentes aduanales.

Se establece una modalidad en cuanto a autoridades en el aeropuerto al crearse la figura del administrador aeroportuario como persona nombrada por el concesionario o permisionario que haya adquirido tal derecho mediante el procedimiento privatizar, si bien este administrador aeroportuario no tiene facultades como autoridad pero tiene la facultad que la da el título concesión para llevar a cabo la administración y operación dentro del aeropuerto y presidirá el Comité de Operación y Horarios y se encargará de preservar las condiciones de seguridad con que debe contar el aeropuerto, tanto en lo operativo aviatorio como en su operación, instalaciones; flujo de pasajeros y demás prestadores de servicios auxiliares o complementarios que en él mismo se den.

---

<sup>(33)</sup> RODRÍGUEZ JURADO, Antonio. Teoría y Práctica del Derecho Aeronáutico. T. I. 10ª edición, Edit. Depalma. Argentina. 1998. p. 104.

## CAPÍTULO II

### De la Autoridad Aeroportuaria

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes como autoridad aeroportuaria, como atribuciones en la materia regulada por esta ley, tiene la de planear, formular y establecer políticas y programas para el desarrollo del sistema aeroportuario nacional conforme a las necesidades del país y la debida operancia de la ley civil; construir, administrar, operar y explotar aeródromos civiles y prestar los servicios, conforme a la necesidad del interés público; otorgar concesiones y permisos, así como autorizaciones en los términos dispuestos por dicha ley, verificar su cumplimiento y resolver, ya su modificación, terminación o revocación; regular las reglas de tránsito aéreo y las bases generales para la fijación de horarios de aterrizaje y despegue y las prioridades de turno de las aeronaves; fijar las bases para la prestación eficiente, competitiva y no discriminatoria de los servicios, así como la de establecer las condiciones mínimas de operación con las que deberán contar los aeródromos civiles de acuerdo a su naturaleza y categorías; establecer las normas básicas de seguridad en los aeródromos civiles; determinar el cierre parcial o total de aeródromos civiles al no reunir las condiciones de seguridad para las operaciones aéreas; vigilar supervisar, inspeccionar y verificar aeródromos civiles; llevar el Registro Aeronáutico Mexicano; imponer las sanciones por incumplimiento y violación a dicha Ley, etc.

El comandante del aeródromo será el representante de la Secretaría y tendrá el carácter de autoridad aeroportuaria, quien ejercerá sus atribuciones en los aeródromos civiles que estén ubicados dentro de la adscripción territorial que le sea determinada y por su conducto se aplicará la ley, tanto la de Aviación Civil como la de Aeropuertos y son también coadyuvantes las demás autoridades civiles y militares; participará en el Comité de Operación y Horarios. Es en sí la Secretaría la autoridad a la que la ley se refiere, delegando algunas funciones en el comandante y otras a través del título concesión en el administrador aeroportuario, aunque en el ejercicio de las facultades conferidas a este no se incluya de ningún modo delegación de autoridad. Le corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, como cabeza del sector administrativo, coordinar las atribuciones de cada una dentro de los aeropuertos, especialmente en los internacionales, al que concurren migración, aduanas, salubridad y policía. Las facultades de la Secretaría están contenidas no sólo en la Ley de Aeropuertos (artículo 6), sino las contenidas en la ley de la Administración Pública Federal, Reglamento interior de la Secretaría, la Ley de Aviación Civil y su reglamento.

Como funciones del comandante del aeródromo son las de levantar actas administrativas, coordinar sus actividades con autoridades civiles y militares que ejerzan sus funciones en el aeródromo civil; verificar que los sistemas de emergencia estén en óptimas condiciones de uso; lo que es de suma importancia dada la seguridad que debe prevalecer.



No pasa desapercibido el hecho de que las autoridades competentes realicen las aviaciones necesarias para el adecuado ejercicio que les corresponde, en los aeródromos e instalaciones apropiadas en los mismos. Sus actividades no deben impedir las actividades en los aeródromos con personal capacitado, suficiente y adecuado, de acuerdo a los horarios y número de pasajeros.

Desde luego que la Secretaría a través de actos en el interior de los aeródromos civiles coordinará las actividades y funciones de las autoridades en el mismo.

En su artículo 9º dicha Ley señala que corresponde al Estado por conducto del órgano u organismo que al efecto designe, la prestación de los servicios de control de tránsito aéreo, radioayudas, telecomunicaciones e información aeronáutica.

### **Capítulo III**

#### **Sección Primera**

#### **De las Concesiones**

“Si se hace examen metodológico de los regímenes de concesión en México, se concluirá que actualmente la mayoría de las concesiones se otorgan por medio de actos administrativos discrecionales, ya que los particulares no celebran ningún

convenio o contrato con la Administración para ello, ni tampoco pueden pedirle el otorgamiento forzoso de las concesiones, aún cuando todavía en ciertas ramas, en nuestra opinión, impropriamente; existen con poca frecuencia algunos contratos-concesión en la experiencia actual administrativa, como son los relativos a la utilización de la zona costera en ciertos puertos de la República, y que son los que celebra la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la Secretaría de Pesca con los concesionarios.<sup>(34)</sup>

El régimen jurídico que regula la concesión y las relaciones entre la Administración y el concesionario, es Derecho Público y está constituido por el conjunto de normas establecidas en las leyes, los reglamentos, decretos, circulares y acuerdos que fijan precisamente, el régimen al que están sometido la concesión, el concesionario y su actividad.

### LOS ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LA CONCESIÓN

Son:

- a) "La autoridad concedente, que puede ser la Administración Pública Federal, Local o Municipal.
- b) El concesionario, que es la persona física, o jurídica, a quien se otorga y que es el titular de la concesión.

---

<sup>(34)</sup> TAPIA SALINAS, Luis. Derecho Aéreo. 10ª edición, Edit. THEMIS, México, 1998. p. 103.

- c) Los usuarios, únicamente en el supuesto de la concesión de servicio público, ya que en la utilización de bienes del Estado habrá relaciones entre el concesionario y los particulares, pero no bajo el concepto de usuarios.”<sup>(35)</sup>

Tales concesiones se otorgarán únicamente a sociedades mercantiles constituidas conforme a las leyes federales del país, incluyendo actividades de administración, operación, explotación y, en su caso, construcción.

En el caso de la problemática del aeropuerto de la Ciudad de México las autoridades competentes se encuentran analizando las razones para construir y operar el aeropuerto en Tizayuca, o bien en exterior considerando que en este caso, de llevarse a cabo su construcción, las autoridades deberán de expedir la correspondiente concesión o concesiones, permiso o permisos para tal efecto, y al efecto los medios de difusión vía internet, al respecto señalan:

“La capital mexicana concluyó un estudio de dos proyectos para la construcción de un nuevo aeropuerto para esta urbe de casi 20 millones de habitantes y opinó que preferiría el que estaría 47 kilómetros más alejado, reveló el domingo el semanario Proceso.

---

<sup>(35)</sup> BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. 4ª edición, Edit, Trillas; México, 1998. p. 206.

El gobierno federal analiza la posibilidad de construir un nuevo aeropuerto en los remanentes del Lago de Texcoco o bien sobre lo que actualmente son campos agrícolas en el municipio de Tizayuca.

El primer sitio está 18 kilómetros al noreste del centro de la ciudad y el segundo está a 65 kilómetros.

Mientras el plan de Tizayuca contempla crear un aeropuerto complementario al que ya existe dentro de la capital mexicana y que está al borde de la saturación, el de Texcoco reemplazaría al actual por uno o más grande.

Proceso dijo que la postura del gobierno de la capital fue enviada el 29 de marzo en un documento de cinco páginas al presidente Vicente Fox, cuyo gobierno ha dicho que tomará una decisión en la segunda mitad del año.<sup>(36)</sup>

Las concesiones se otorgarán mediante licitación pública; pero también lo hará sin sujetarse a licitación pública a los permisionarios de aeródromos civiles en operación que pretenden adoptar el carácter de aeropuerto; a los concesionarios que regularan de un aeropuerto complementario para satisfacer el incremento de demanda.

---

<sup>36)</sup> Revista Proceso. Mayo-Junio. N°. 1039. Sección Financiera, México, 2001.

Cuando por causas de interés público se ordene la reubicación de un aeropuerto, el concesionario del mismo, tendrá derecho a recibir en forma directa la nueva concesión, si cumple con los requisitos establecidos.

También la concesión se otorga sin sujetarse a licitación pública a las entidades de la administración pública federal, a las sociedades mercantiles con participación mayoritaria de los gobiernos de las entidades federativas o de los municipios constituidas para la administración, operación, explotación y construcción de aeropuertos.

Como plazo que se concede en las concesiones será de cincuenta años, y prorrogable en una o varias ocasiones hasta por un plazo que no exceda de cincuenta años adicionales y que se solicite antes de que den inicio los últimos cinco años de la vigencia de la concesión.

A pesar de que los Aeropuertos sean gravados o enajenados, los aeropuertos construidos sobre bienes del dominio particular deberán ser utilizados, durante el tiempo de la vigencia de la concesión, y esa limitación debe inscribirse en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, situación que nos parece demasiado atinada, a efecto de proteger los derechos de cualquier adquirente de buena fe.

Para el caso de que al terminar la concesión y para mantener en operación el aeropuerto, la Federación tendrá derecho de preferencia para la adquisición del mismo; para ello es necesario que se lleve a cabo el avalúo conducente.

## **Sección Segunda**

### **De los permisos**

En esta Sección que comprende a los artículos 17 y 18 se hace referencia a que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgará permisos a personas físicas, o a personas morales constituidas conforme a las leyes del país, para la administración, operación, explotación, así como también, la construcción de aeródromos civiles distintos a los aeropuertos.

También en el caso de los aeródromos del servicio general, el permiso se concederá exclusivamente a sociedades mercantiles mexicanas, incluyéndose las actividades de administración, operación, explotación y en su caso, construcción.

Los permisos no podrán exceder de treinta años y podrán ser prorrogados por tiempo determinado.

Los interesados en obtener permiso deberán acreditar la capacidad jurídica, técnica, administrativa y financiera que asegure operaciones de condiciones de

calidad y seguridad; la acreditación legal de la posibilidad de usar y aprovechar el terreno para establecer instalaciones necesarias para prestar los servicios.

### **Sección Tercera**

#### **Disposiciones Comunes**

Se autoriza a la inversión extranjera para participar hasta en un 49% en el capital de las sociedades concesionarias o permisionarias de aeródromos de servicio al público.

Los bienes de dominio público de la federación, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá concesionar su uso y aprovechamiento y su duración se sujetará a la vigencia de la concesión o permiso otorgado en los términos ya destacados al analizar la sección primera y segunda del capítulo en análisis.

Para la concesión es necesaria la opinión de una comisión intersecretarial, con el objeto de conocer las propuestas que al efecto presente la Secretaría, debiendo tomar en cuenta los criterios de capacidad jurídica administrativa y financiera de los posibles concesionario o permisionarios.

La misma Ley limita los derechos de las personas físicas que pretendan obtener permisos en los casos de estar inhabilitados para ejercer el comercio como ejemplo, sujetos a quiebra; que hayan sido condenados por delito doloso que amerite pena privativa de libertad de más de un año de prisión o por delitos patrimoniales contra la propiedad o la salud, y una restricción le será aplicable a los directores generales o sus equivalentes, o a los socios, o miembros del órgano de administración de las personas morales concesionarias o permisionarias.

De hacerse real la situación antes prevista, la ley obliga al concesionario o persona moral permisionaria a remover al miembro del órgano de administración respectivo, o si se trata de socios, de dictar las medidas para la transmisión de los títulos representativos correspondientes. Tal obligación inclusive debe asentarse en la escritura constitutiva.

Como requisitos que debe contener el título de concesión o permiso tenemos:

- a) "El nombre, nacionalidad, domicilio del concesionario o permisionario.
- b) Objeto de la concesión y permiso.
- c) Delimitación del aeródromo civil y de su zona de protección; determinación de su régimen inmobiliario.
- d) Condiciones de construcción, administración, operación y explotación del aeródromo civil, su seguridad operativa.



- e) Programa maestro de desarrollo, y o programa iniciativo de inversiones.
- f) Condiciones de seguridad del aeródromo civil.
- g) Los requisitos del inicio de operaciones.
- h) Servicios que prestará el concesionario o permisionario.
- i) La facultad para arrendar espacios en aeródromos civiles.
- j) Derechos y obligaciones del concesionario o permisionario
- k) Periodo de urgencia
- l) Características y monto de garantía.
- m) Contraprestaciones y su forma de pago.<sup>(37)</sup>

También debe tenerse en cuenta que las condiciones y permisos, terminaran por: 1) Vencimiento del plazo establecido, o de sus prórrogas; 2) Renuncia del titular; 3) Revocación; 4) Rescate, en los casos de bienes de dominio público, 5) Desaparición del Objeto o de la finalidad de la concesión o permiso, 6) Disolución, liquidación, quiebra de la concesionaria o permisionaria; 7) Muerte de la persona física permisionaria.

Debe tenerse en cuenta que la terminación de la concesión o permiso no extingue las obligaciones contraídas por el titular durante su vigencia.

---

<sup>(37)</sup> TAMIZ QUEZADA. Roberto. Derecho Aeronáutico. 7ª edición, Edit.. Fondo de Cultura Económica, México, 1999. p. 207.

Como causas de revocación de concesiones y permisos: 1) El no inicio de la administración, operación, explotación, construcción del aeródromo civil, en los plazos concedidos en el título de concesión o permiso; 2) No tener actualizados los seguros; 3) Ceder, gravar, transferir o enajenar los permisos o concesiones; 4) alterar la naturaleza o condiciones de los aeródromos civiles, sin la autorización de la Secretaría; 5) Consentir el uso del aeródromo civil a cualquier aeronave que no cumpla con los requisitos de la ley de Aviación Civil; 6) En los casos de que detenten cargo personas físicas con restricción de derechos; 7) Modificar el porcentaje de inversión extranjera; 8) Contravenir disposiciones de seguridad en los aeródromos civiles; 9) Interrumpir total o parcialmente la operación del aeródromo civil, sin causa justificada; 10) No dar mantenimiento ni conservación al aeródromo civil; 11) Prestar servicios distintos a los permitidos; 12) Negativa a pagar las indemnizaciones por daños que se originen con motivo de la prestación de servicios; 13) Aplicar tarifas y precios excesivos a los registrados; 14) Ejecutar o impedir la actuación de otros prestadores de servicios que tengan derechos a ello; 15) Incumplimiento de obligaciones derivadas de la ley, de los títulos concesión o permisos y que se haya interpuesto sanción.

En los casos 1) a 6) la revocación es inmediata; en los casos de las fracciones 7) a 15) sólo se revocará la concesión o permiso cuando previamente se hubiera sancionado al concesionario o permisionario, por lo menos en tres ocasiones por causas previstas en la misma fracción.

Si se revoca una concesión o permiso, el afectado no podrá obtener directa ni indirectamente una concesión o permiso y dentro de los cinco años contados a partir de la fecha en que hubiere quedado firme la revolución; sin embargo, consideramos que en estos casos deberá permitirse al afectado agotar los medios de impugnación conducentes, inclusive el del juicio de amparo.

#### **Capítulo IV**

##### **De la Cesión de Derechos**

Tenemos que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá autorizar, dentro de un plazo de noventa días naturales, la cesión total de los derechos y obligaciones de las concesiones o permisos y que acepte las obligaciones y condiciones que la Secretaría determine.

La Ley prohíbe totalmente a los concesionarios y o permisionarios la de gravar, transferir, o enajenar la concesión o el permiso, los derechos que le son inherentes, y mucho menos los bienes que le son inherentes a favor de ningún gobierno o Estado extranjero.

#### **Capítulo V**

##### **De la infraestructura**

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, conforme a disposiciones de carácter general, establecerá las condiciones de construcción y conservación de los aeródromos civiles.

Se considera de utilidad pública la construcción, ampliación y conservación de aeropuertos.

También la Secretaría por sí, o por cuenta de los concesionarios o permisionarios, efectuará la compraventa, o, promoverá la expropiación de los terrenos y construcciones necesarias para la construcción, ampliación y conservación de aeropuertos. Es de destacar que la construcción del nuevo aeropuerto aún no se contempla la compraventa o expropiación donde debe construirse como a continuación se demuestra.

"Según López Obrador, los estudios realizados y presentados a la opinión pública, a la fecha, no permiten determinar con precisión donde debe construirse el nuevo aeropuerto. Por ejemplo, afirma que ninguno de los dos proyectos se ha ocupado en detallar las obras de infraestructura vial que tendrán que efectuarse en la Ciudad de México de manera complementaria a la terminal. Tampoco, dice, se tiene previstos presupuestos de inversión y ni siquiera los planes de amortización de ésta.

Es más, refuerza su dicho con el trabajo desarrollado por especialistas del Massachusetts Institut of Technology Research (Mitre), un centro de investigación avanzada independiente. Dice el documento soporte del proyecto que ahora

promocionan las autoridades del Estado de México, pero que, en realidad, fue impulsado desde 1996 por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.<sup>(38)</sup>

Este estudio es principalmente un análisis aeronáutico de las instalaciones aeroportuarias potenciales que pueden servir a la Ciudad de México y, por tanto, no se consideraron los siguientes renglones: financiamiento, desarrollo urbano, impactos económico y social; tenencia de la tierra, hidrología, ingeniería civil (análisis de suelos) y costos de las aerolíneas.

En la misma versión del proyecto que el gobierno del Estado de México presentó titulado Proyecto Ambiental Nuevo Texcoco, más que un aeropuerto, un proyecto de vida se hacen notar los estudios de impacto ambiental y de mecánica de suelos, entre otros pendientes.

Y el de Tizayuca sólo enuncia la construcción de un ferrocarril suburbano y vende un proyecto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para instalar un sistema de trenes ligeros que conectaría a la capital del país con el nuevo aeropuerto. Por cierto, la opción hidalguense no cancela la posibilidad de que la actual terminal se mantenga en operación, mientras que la del Estado de México sí.

---

<sup>(38)</sup> Periódico Excelsior. Junio 18, Sección Política México. 2001. p. 12.

En el documento, López Obrador expone, asimismo, "que de los estudios relativos al crecimiento de la demanda aérea, para inferir número de pistas y áreas aproximadas del espacio terrestre necesario, se acusan diferencias no dilucidadas entre los criterios europeos y estadounidenses en cuanto a la determinación de pistas en operación simultánea y, de la misma manera, se expresan ventajas y desventajas aceptadas en temas tales como meteorología, riesgos de carácter sísmico, presencia de fauna silvestre que interfiere con la operación aérea."<sup>(39)</sup>

Resumiendo lo anterior, podemos decir que en principio, los dos sitios cumplen requisitos operacionales y de seguridad aeronáutica, con ventajas marginales a favor de Tizayuca, ya que en el caso de Texcoco, sí se afecta en forma directa al medio ambiente, con consecuencias inmediatas para la ciudad. Es necesario avanzar en la etapa de diseño para encontrar la solución a estos problemas.

El estudio del Mitre refuerza, en parte, la opinión del Gobierno del Distrito Federal, pues admite que, si bien el espacio aéreo ha sido analizado exhaustivamente, sus diseños de la aproximación entre las pistas previstas no son los definitivos. Es posible que sea necesario modificar los procedimientos si las ubicaciones definitivas de las pistas son diferentes, dice Mitre en sus páginas 4-11.

---

<sup>(39)</sup>Ibidem p. 15.

Asimismo, se deben reunir datos meteorológicos y de vientos en el sitio Texcoco, a fin de verificar que las orientaciones de pista supuestas sean correctas.

En el censo de aves que la Administración Federal de Aviación (FAA) de Estados Unidos y su Departamento de Agricultura presentaron este año a ASA, se considera que un aeropuerto puede ser construido en el exvaso de Texcoco, donde la aviación puede operar sin un impacto significativo sobre las aves, siempre y cuando los hábitats atractivos para estas aves estén a más de 3.2 kilómetros de las áreas de movimiento aeronáutico.

Sin embargo, la misma FAA estipula que si la zona de atracción para las aves está dentro o a través de la trayectoria de aproximación o despegue de las aeronaves, entonces esta distancia debe ampliarse a ocho kilómetros, lo que implicaría mover no uno, sino todos los lagos de la zona de rescate del Lago de Texcoco.

Obviamente como lo marca el artículo 41 de la Ley en análisis, se establece que los concesionarios y permisionarios deberán cumplir con las disposiciones federales, estatales y municipales en materia de desarrollo urbano y protección al ambiente.

## **Capítulo VI**

### **De la Administración**

Desde luego que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el Reglamento correspondiente, señala los requisitos que deberá reunir el administrador aeroportuario, que es nombrado por el concesionario o permisionario y su nombramiento será hecho del conocimiento de la Secretaría, a efecto de que esta confirme su nombramiento, en caso de no notificar se entera no confirmado el nombramiento.

El administrador aeroportuario al llevar a cabo actos inherentes al funcionamiento de aeródromos civiles derivados de la concesión o permiso lo hará en nombre y representación del concesionario o permisionario. ✓

Los concesionarios y permisionarios con motivo de la administración deberán planear, programar las acciones necesarias para la operación, desarrollo y promoción de los aeródromos civiles, llevar las acciones de la ejecución del programa maestro de desarrollo o el programa indicativo de inversiones; percibir los ingresos por el uso de la infraestructura del aeródromo civil, por la celebración de contratos, por los servicios que preste directamente, así como por las actividades comerciales que realice; establecer programas de capacitación; coordinar las actividades de los prestadores de servicios y usuarios de aeródromo



civil para un adecuado funcionamiento del mismo; en el caso de aeropuertos, coordinarán las operaciones y demás servicios que se presten en el mismo.

El concesionario, en cada aeropuerto deberá constituir una comisión consultiva, integrada con representantes del gobierno estatal y municipal, así como de las cámaras de comercio, turismo e industria de la región, de los concesionarios y permisionarios del servicio del transporte aéreo que operen en el aeropuerto y del administrador aeroportuario. Sus funciones serán la de coadyuvar en la promoción del aeropuerto y emitir recomendaciones relacionados con la actividad urbana y turística, el equilibrio ecológico de la zona, siendo necesario que el administrador aeroportuario informar y dar a conocer el programa maestro de desarrollo y sus modificaciones, así como los principales proyectos de inversión para la expansión y modernización del aeropuerto, ello en función de la seguridad de los usuarios, del fomento al turismo.

## **Capítulo VII**

### **De la operación y los servicios**

La Ley regula todo lo relacionado con la operación de los aeródromos civiles y que comprende la prestación de los servicios mediante el aprovechamiento de la infraestructura y equipos.

Dentro de los servicios que se prestan en y desde estas instalaciones, los podemos clasificar de la siguiente forma:

- a) Servicios Auxiliares, indispensables para el vuelo de la aeronave, entendiéndose por estos, lo que se presta directamente a la aeronave para darle seguridad en vuelo, que son prestados principalmente en y desde instalaciones y obras realizadas con tal propósito siendo prestados por el personal técnico de tierra, con licencia expedida por las autoridades mediante la aprobación de exámenes de aptitud técnica, física y psíquica, pudiendo señalar entre estos los de Control de Tráfico Aéreo, Despacho de Vuelos prestado por el Oficial de Operaciones, Informes Meteorológicos, Radiotransmisiones, Mecánicos de mantenimiento y reparación, Abastecimiento y Succión de Combustible (siendo este el único servicio que se presta por personal técnico que no requiere licencia DGAC), Servicios de Tránsito o servicio *turn around*; en cuanto a las obras o instalaciones tenemos: los aeropuertos con sus pistas, señales visuales, balizamiento, rescate y extinción de incendios, instalaciones para el abastecimiento de combustible, hangares, talleres, así como almacenes y demás infraestructura.
  
- b) Servicios Complementarios, siendo éstos no indispensables para el vuelo de la aeronave, pero sí para la función que cumple como medio de transporte,

refiriéndose a los contratos de utilización de aeronaves, específicamente para la conclusión del contrato de transporte, de personas, cosas o correo. Estos servicios son proporcionados por los propios empleados de las líneas aéreas o por terceros contratados por ellas (unidos con un vínculo mercantil o laboral, siendo estos los agentes, dependientes, representantes, etc).

En actividades específicas, como control de incendios forestales, fumigación, fotometría, ambulancia aérea, capacitación y adiestramiento, etc., los servicios de proveer a la aeronave de agua o productos químicos extintores de incendios, en equiparar a la aeronave con los productos químicos para la fumigación agrícola, adecuar la aeronave para la fotografía aérea, los equipos especiales y recintos para la capacitación y adiestramiento del personal técnico de tierra y aire.

Es necesario mencionar aquí, que la Ley de Aeropuertos contiene una clasificación de estos servicios distante de la nomenclatura y conceptos enunciados en el Convenio de Chicago y sus Anexos, Apéndice II de Chicago, donde los Estados Contratantes se comprometen a buscar la uniformidad reflejada en la constante preocupación de OACI a través de sus publicaciones con definiciones.

Desde luego que los aeródromos civiles deben contar con la infraestructura, instalaciones, equipo, señalización, servicios y sistemas de organización,

adecuados y suficientes a efecto de que tales operaciones se lleven sobre bases de seguridad, eficiencia y calidad.

Los concesionarios y permisionarios son responsables del control de accesos y tránsito de personas, vehículos y bienes en zonas restringidas del aeródromo civil, así como de que las áreas cercanas a los equipos de ayuda a la navegación aérea instalados dentro de los mismos.

Los servicios en los aeródromos civiles pueden ser:

- I. Servicios aeroportuarios, que son los que corresponden prestar al concesionario o permisionario; en forma directa o a través de terceros que designe y contrate. Entre estos servicios se incluyen al uso de pistas, calles de rodaje, plataformas, ayudas visuales, iluminación, edificios terminales de pasajeros y carga, abordadores mecánicos; seguridad y vigilancia, extinción de incendios y rescate.
- II. Servicios complementarios, que son prestados por concesionarios y permisionarios al servicio del transporte aéreo. Entre tales están los de rampa, tráfico, suministro de combustible a las aeronaves, avituallamiento, almacenamiento de carga y guarda, mantenimiento y reparación de aeronaves. Desde luego que para la prestación de tales

servicios deberá suscribirse contrato con el concesionario o permisionario del aeródromo civil de que se trate;

- III. Servicios comerciales, referentes a la venta de diversos productos y servicios a los usuarios del aeródromo civil y no esenciales para la operación del mismo ni de las aeronaves. Estos servicios pueden prestarse por el concesionario o permisionario o por terceros que con él contraten el arrendamiento de áreas para comercios, restaurantes, arrendamiento de vehículos, publicidad, telégrafos, correo, casas de cambio, bancos, hoteles, etc.

Ineludiblemente que esos servicios complementarios y aeroportuarios deben prestarse en forma prioritaria, a las aeronaves militares, a aquellos que apoyen en caso de desastre, y a las que se encuentren en condiciones de emergencia.

Se faculta al administrador aeroportuario la suspensión de actividades por el tiempo estrictamente necesario la prestación de servicios aeroportuarios, en casos de fuerza mayor y caso fortuito, con el ánimo de preservar la seguridad de las personas y de los bienes; situación que debe reportarse a la autoridad aeroportuaria, al comité de operación y horarios.

La Secretaría, deberá establecer los requisitos para la acreditación técnica del personal a cargo de los servicios aeroportuarios y complementarios.

El personal técnico aeronáutico, la aeronave y la estructura son sin duda instituciones básicas del Derecho Aeronáutico, así como los temas que componen estas instituciones integrando ese todo indivisible y que se encuentra comprendido en la legislación jurídica correspondiente dimanante de los Tratados Internacionales y de la Doctrina correspondiente.

Dentro del personal técnico aeronáutico tanto la Doctrina como el Derecho Positivo contemplan una división:

- a) "Personal técnico del aire o navegante y
- b) Personal técnico de tierra."<sup>(40)</sup>

Como características primordiales del personal técnico debemos de distinguir que todos ellos requieren: a) Capacidad psico-físico-técnica, la que deberán demostrar a través de b) Los exámenes pertinentes, para la obtención de c) Una licencia que deberá expedir el Estado, Esto fundamentado en los artículos 32, 33, 39 y 40 del Apéndice II del Convenio de Chicago, de cuyo texto se desprende la necesidad de contar con dicha licencia y certificado de aptitud, así también, el privilegio de cada Estado Contratante de reconocer o no los certificados y licencias sean iguales o superiores a las normas mínimas emitidas por este Convenio, las que sin duda deberán ser recogidas por su legislación interna, con base a esa uniformidad de la que ya hemos hablado y que se encuentra fundamentada en el

---

<sup>(40)</sup> UGARTE ROMANO, Luis. Derecho Aeronáutico. 7ª edición. Edit. Tecnos, México, 1998. p. 119.

artículo 37, que nos habla de la obligación de los Estados contratantes de colaborar con la OACI "a fin de lograr el más alto grado de uniformidad posible en las reglamentaciones, normas, procedimientos y organización relativos a las aeronaves, personal, aerovías y servicios auxiliares, en todas las cuestiones en que tal uniformidad facilite y mejore la navegación aérea."<sup>(41)</sup>

El personal técnico de tierra es todo aquél que realiza funciones necesarias e indispensables para la segura operación de la aeronave en vuelo, es decir, es aquél personal que presta los servicios auxiliares, y quienes deben de contar con la licencia expedida por la autoridad para el ejercicio de su función previa aprobación de los exámenes correspondientes, pero se hace aquí necesario destacar que las condiciones de aptitud, así como la físico psíquica de estos empleados no va a la zaga de los del aire.

Todos los actos y contratos para la protección de los servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales en los aeródromos civiles de servicio al público serán de carácter mercantil.

Cada aeropuerto tendrá un comité de operación y horarios y emitirá recomendaciones relativas a: el funcionamiento, operación y horario del aeropuerto, programa de desarrollo maestro de desarrollo del aeropuerto y sus modificaciones, la asignación de horarios de operación, áreas, posiciones de

---

<sup>(41)</sup> Ibidem p. 120

contacto y remotas, itinerarios y espacios dentro del aeropuerto; condiciones para la prestación de servicios aeroportuarios y complementarios; tarifas y precios, reglas de operación, quejas de los usuarios, etc.

En los aeropuertos el administrador aeroportuario determinará los horarios de aterrizaje y despegue y a las prioridades de turno de las aeronaves.

### **Capítulo VIII**

#### **De las tarifas y precios**

La Secretaría podrá establecer bases de regulación tarifaria y de precios para la prestación de los servicios aeroportuarios, y para los arrendamientos y contraprestaciones relacionadas con los contratos que los concesionarios o permisionarios celebren con los prestadores de servicios complementarios, cuando no existan condiciones razonables de competencia, de acuerdo con la opinión de la Comisión Federal de Competencia. Se toma en cuenta la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica, para la regulación de tarifas y de precios.

### **Capítulo IX**

#### **De la seguridad**

Ineludiblemente que se regula la vigilancia interna en los aeródromos civiles la cual será responsabilidad de concesionario o permisionario y se prestará conforme a las disposiciones legales aplicables en la materia y a los lineamientos.



que al efecto establezca la Secretaría, la cual podrá contar con un cuerpo encargado de verificar que la seguridad y vigilancia con los mismos se lleve a cabo conforme a las disposiciones establecidas.

Deberán los permisionarios y concesionarios poner en práctica programas de emergencia y contingencia, colaborar en los dispositivos de seguridad en las operaciones aeroportuarias y mantener los equipos de rescate y extinción de incendios en óptimas condiciones de operación.

A nivel nacional debe existir un comité de seguridad aeroportuario integrado de conformidad con el reglamento respectivo, que será encargado de emitir el programa nacional de seguridad aeroportuaria conforme lo establezca la Secretaría.

## **Capítulo X**

### **De la protección al ambiente**

En los aeródromos civiles sus concesionarios y permisionarios deberán observar las disposiciones aplicables en materia de protección al ambiente, pero sobre todo, en los referente a la atenuación del ruido y al control efectivo de la contaminación del aire, suelo y agua, tanto en sus instalaciones, como en su zona de protección.

## **Capítulo XI**

### **Del Registro Aeronáutico Mexicano**

Lo más notable es la existencia del Registro Aeronáutico Mexicano, en el que se deben inscribir: 1) Los documentos por medio de los cuales se adquiera, transmita, ceda, modifique, grave o extinga la propiedad y demás derechos reales sobre los aeródromos civiles; 2) Las concesiones y permisos, sus modificaciones y revocaciones; 3) Las ayudas a la navegación aérea; 4) Los contratos que autorice la Secretaría; 5) Las pólizas de seguro.

## **Capítulo XII**

### **Del seguro**

De ocasionarse daños los concesionarios y permisionarios serán responsables, por lo que deberán contar con un seguro que cubra las indemnizaciones correspondientes.

Dicho contrato de seguro deberá quedar registrado ante la Secretaría y estar vigente por los plazos de duración de la concesión o permisos y sus prórrogas.

## **Capítulo XIII**

### **De la requisa**

Para los casos de desastre natural, guerra, grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la seguridad nacional, la paz interior del país o para la economía nacional, el Gobierno Federal podrá hacer la requisa de los aeropuertos, los servicios aeroportuarios y complementarios, así

como de los demás bienes muebles e inmuebles y disponer de ello como juzgue conveniente. La requisita se mantendrá mientras subsistan las condiciones que lo motivaron.

Queda a cargo del Gobierno Federal, salvo en el caso de guerra o conflicto armado internacionales, la indemnización a los interesados, pagando los daños y perjuicios a su valor real.

#### **Capítulo XIV**

##### **De la verificación**

El cumplimiento a dicha Ley su reglamento estará a cargo de la Secretaría. Los concesionarios o permisionarios, los prestadores de servicios deben aceptar los verificadores de la Secretaría a sus instalaciones. Además se expedirán las certificaciones de las unidades de rectificación.

#### **Capítulo XV**

##### **De las sanciones**

En dicho capítulo se regulan las infracciones que se cometan a la ley y sancionadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Las sanciones que se señalan en ese capítulo se aplicarán sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que en su caso resulte, ni de la revocación que proceda.

De lo antes expuesto, se puede colegir que la Ley de Aeropuertos precisa de manera genérica todas y cada una de las funciones atribuidas y sanciones en lo que aeropuertos se refiere así como también sus prerrogativas y concesiones.

## CAPÍTULO IV

### **ANÁLISIS JURÍDICO DEL REGLAMENTO EN RELACIÓN A LA LEY DE AEROPUERTOS A TRAVÉS DE SU CAPITULADO**

No puede resultar ahora claro que el Derecho Aeronáutico tenga tal característica, ya que resulta indispensable que todas y cada una de las instituciones y actividades, tanto jurídicas como técnicas, requieran de un cuerpo reglamentario específico y uniforme, relacionados entre sí, sin olvidar que el vínculo de unión es la seguridad y no sólo la concordancia con sus demás caracteres, todo ese reglamentarismo es producto de la necesidad de los Estados de controlar la actividad aeronáutica, para un normal y correcto ejercicio dentro de sus fronteras y en las de los Estados en quien se encuentra interrelacionado.

Este reglamento es extremo, lo afirmamos, porque podemos apreciar que todas y cada una de las actividades que se desarrollan en aras de dicha seguridad. Videla Escalada Federico, en su obra Derecho Aeronáutico, tomo I, Edit. Zavila, considera que el reglamento es consecuencia del carácter dinámico que origina *la multiplicación de los preceptos positivos, de manera tal que no basta la simple sanción de leyes generales, sino que los textos deben acumularse hasta el detalle, circunstancias que exige al legislador delegar en buena medida sus facultades en*

*el poder administrador, para que proceda por vía de reglamentaciones complementarias.*<sup>(42)</sup>

Si atendemos la necesidad de la seguridad como factor principal de la actividad, nos resultan explicables y obvios los caracteres del derecho y su íntima relación, ya que la actividad aeronáutica se desarrolla en todo el mundo, transportando personas y cosas por vía aérea, actividades específicas, mediante el uso de la aeronave la que trasciende fronteras y requiere para su operación una metodología que deberán seguir las tripulaciones, el personal técnico detiene, los controladores de tráfico, los operadores de los aeropuertos, los mecánicos, despachadores de vuelo, los que prestan servicios complementarios como la estiba de equipajes y carga, de alimentos y objetos para la comodidad de pasajeros y carga, en lo referente a la atención de pasajeros en tierra y a bordo de la aeronave, en fin en toda la operación relacionada en la aeronave se requiere de un reglamento que precise la forma de actuación de todos los participantes directos e indirectos. Este reglamento debe contener conceptos y procedimientos homogéneos, esto es, uniformes para todo el mundo, que todos los que participen en la operación directa o indirectamente conozcan utilizando la terminología y definiciones y conceptos amparados por esta, los procedimientos, unidades de medida, abreviaturas, signos visibles (colores, lumínicos, continuos o intermitentes), sonoros o de naturaleza digital e informática. Aceptamos ya e

---

<sup>(42)</sup> VIDELA ESCALADA, Federico. Derecho Aeronáutico. T. I. 4ª edición. Edit. Zavila, Argentina. 1998. p. 213.

carácter internacional de la actividad, por lo tanto será obvio que los conceptos contenidos en los reglamentos, de aplicación uniforme, serán también internacionales; por último estarán estos reglamentos repletos de definiciones conceptuales para dar internacionalmente de los mismo evitándose confusión o distorsiones de interpretación que indudablemente atacan la seguridad.

El Reglamento de la Ley de Aeropuertos fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Febrero de 2000.

## **Título Primero**

### **Disposiciones generales.**

#### **Capítulo I**

##### **Del objeto**

Dicho reglamento tiene por objeto regular la construcción, administración y explotación de los aeródromos civiles, como partes integrantes de las vías generales de comunicación aérea, conforme a la Ley de Aeropuertos.

#### **Capítulo II**

##### **De la clasificación de los aeródromos**

Dicho reglamento a diferencia de la ley en relación a los aeródromos civiles se clasifican, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2º de la ley, atendiendo a las

características físicas de su infraestructura, en acuáticos, terrestres y mixtos. Los mixtos son aquellos que cuentan con áreas terrestres y acuáticas, o cuya infraestructura se sustenta en áreas acuáticas, entre los que se encuentran las plataformas marinas y las embarcaciones en las que puede llevarse a cabo el despegue y aterrizaje de aeronaves.

Los aeródromos militares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina que conforme a las bases o convenios celebrados con la Secretaría están facultados para realizar operaciones civiles, se regirán en la realización de tales operaciones por la ley, este reglamento y demás disposiciones aplicables, inclusive en casos graves, de desastres tendrán uso irrestricto de los mismos.

## **Título Segundo**

### **De las concesiones y permisos para los aeródromos civiles.**

#### **Capítulo I**

##### **De las concesiones para aeropuertos.**

En dicho reglamento se establece que: El interesado en obtener una concesión para la administración, operación, explotación y, en su caso, construcción de un aeropuerto, en términos de artículo 11, fracción I, de la ley, debe presentar una solicitud por escrito ante la Secretaría precisando lo señalado en el artículo siguiente y en las fracciones I inciso b) y IV inciso c) del artículo 9º



de este reglamento y acompañar estudios preliminares de viabilidad técnica, de mercado y las programas de inversión que la sustenten.

La Secretaría resolverá lo conducente en los términos de la fracción II del artículo 11 de la ley.

Las sociedades mercantiles con participación mayoritaria de los gobiernos de las entidades federativas o de los municipios, constituidas para administrar, operar, explotar y, en su caso, construir un aeropuerto, deben presentar ante la Secretaría solicitud por escrito que precise lo siguiente:

- I. La denominación o razón social de la sociedad mercantil respectiva, y la fecha de constitución de la misma;
- II. El domicilio del solicitante;
- III. El nombre y domicilio del representante legal, así como de las personas autorizadas para oír y recibir toda clase de notificaciones, y
- IV. La ubicación, clasificación y categoría del aeródromo civil que pretende operar.

Dicha solicitud deberá acompañarse de lo que anotamos anteriormente, y debe anexarse:

- I. Por lo que respecta a su capacidad jurídica:
- a) Una copia certificada de la escritura constitutiva de la sociedad mercantil, con sus modificaciones inscritas en el Registro Público del Comercio;
  - b) Una relación, en la forma y términos que señale y publique la Secretaría en el Diario Oficial de la Federación, de los accionistas o tenedores de acciones que tengan, directa o indirectamente, más del 5% del capital social de la solicitante;
  - c) En caso de que exista inversión extranjera en el capital social de la solicitante, la constancia de la inscripción en el Registro correspondiente o la opinión favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, según corresponda;
  - d) Una copia del representante legal; y
  - e) La declaración escrita del director general o su equivalente y de los miembros del órgano de administración, en la que se expresen, bajo protesta de decir verdad, que no se encuentran dentro de los supuestos del artículo 22 de la ley;
- II. En cuanto a la capacidad técnica, a los requisitos de seguridad técnica y a las disposiciones en materia ambiental.;

- a) El perfil de los puestos para realizar funciones técnicas en el aeródromo;
  - b) La información curricular, en un máximo de tres cuartillas, de cada una de las personas que proporcionarán el apoyo técnico;
  - c) La relación de los servicios aeroportuarios y complementarios que se prestarán en el aeródromo;
  - d) Las medidas de seguridad que pretende instrumentar para ajustarse a las disposiciones aplicables;
  - e) En caso de construcción del aeródromo, el estudio de viabilidad técnica que contenga;
- 
- I La localización del aeródromo civil en una carta topográfica, en escala 1:50.000 o menor;
  - II Los planos y memoria descriptiva del proyecto del aeródromo, indicando la construcción por etapas y su tiempo aproximado de realizar;
  - III Un estudio del espacio aéreo que determine la factibilidad de los procedimientos de llegada y salida de las aeronaves que incluya la información de obstrucción;
  - IV La localización de los terrenos con un estudio que precise la idoneidad de los mismos, atendiendo a las condiciones meteorológicas del sitio en cuanto a vientos, techos de nubes,

visibilidad y temperaturas y los datos climatológicos de acuerdo a la categoría que se pretende, así como los estudios fotográficos, hidrográficos, geológicos y de mecánica de suelos;

- f) Un estudio en materia de impacto ambiental;
- g) La constancia de no afectación de desarrollo urbano expedida por las autoridades locales;

### III En cuanto a su capacidad administrativa;

- a) El perfil de los puestos para realizar las funciones de apoyo técnico y administrativo en el aeródromo;
- b) El organigrama en el que se precisen los niveles de puestos administrativos y técnicos que cuenten con facultad de decisión; y
- c) La propuesta de la persona que se designará como administrador aeroportuario;

### IV Con relación a su capacidad financiera;

- a) Una evolución y análisis financiero de la empresa, así como los niveles de solvencia y liquidez de la sociedad;
- b) El programa de inversiones proyectada a cinco años;
- c) Las fuentes de financiamiento;
- d) La evolución y análisis financiero del proyecto; y

- V. La documentación legal que acredite la posibilidad de utilizar los terrenos para destinarlos a la administración, operación, explotación y construcción de un aeródromo, según corresponda.

En el caso, la construcción de un aeródromo civil requiere de muchos estudios, y realizados en su conjunto deberán acompañarse a la solicitud; pero es de mencionarse el caso actual que ocupa del proyecto de la construcción de un nuevo aeropuerto internacional.

Según el estudio del gobierno izquierdista de la Ciudad de México, cuyo contenido no había sido revelado públicamente y que fue obtenido por la revista Proceso, el proyecto de Texcoco generaría más problemas de impacto ambiental, hidráulico y de desarrollo urbano que el de Tizayuca.

En cambio, la alternativa de Tizayuca resulta menos lesiva para el Área Metropolitana de la Ciudad de México, pues no afecta la capacidad de regulación de escurrimientos y eso atenúa en cierto modo potenciales riesgos de inundaciones en la metrópoli, agregó.

El secretario de Comunicaciones y Transportes, Pedro Cerisola "dijo el 24 de abril que el gobierno federal tomará una decisión en el segundo semestre del año,

y no en junio como preveía originalmente, debido a que se han retrasado algunos de sus estudios, como los de impacto ambiental.

Las autoridades han dicho que la decisión del nuevo aeropuerto dependerá de una serie de estudios de aeronáutica, impacto ambiental, vialidad, impacto urbano e impacto social.

Con respecto al tema aeronáutico, ya han expresado su preferencia por el proyecto de Texcoco, pero han insistido en que la decisión final se basará en todos los factores que serán tomados en consideración.

Según el análisis del gobierno de la Ciudad de México, realizado en los últimos dos meses, el proyecto Tizayuca presenta condiciones más favorables en cuanto a abastecimiento de agua potable, drenaje desagüe pluvial.

Tizayuca podría constituirse en un polo de desarrollo menos dependiente de la Ciudad de México, que no propicie su inmediata conurbación, agregó el estudio del izquierdista jefe de gobierno Andrés Manuel López Obrador.

Agregó que una de las mayores desventajas del proyecto de Texcoco es su impacto ambiental, pues en las cercanías existen áreas destinadas al hábitat de

más de 300.000 aves migratorias cuya conservación está sujeta a convenios internacionales.”<sup>(43)</sup>

Texcoco, Sede de Nuevo Aeropuerto.

“Pedro Cerisola, Secretario de Comunicaciones y Transportes, dio a conocer que el corredor Texcoco-Zapotlán, en el Estado de México, será donde se construirá el aeropuerto alternativo de la ciudad de México y subrayó que será a mediados de año cuando el anuncio se haga oficial. Puntualizó que se tiene que ver con los expertos cuál será el consenso en cuanto a la ubicación, y la sustentabilidad económica y ecológica, entre otras.”<sup>(44)</sup>

El permisionario de un aeródromo civil interesado en obtener una concesión para la administración, operación, explotación y, en su caso, construcción de un aeropuerto, deberá contar con una antigüedad de cinco años operando como aeródromo de servicio general y presentar ante la Secretaría solicitud por escrito que precise la información a que se refiere el artículo 8 de este reglamento, debiendo acompañar los documentos señalados en el artículo 9º

- I En cuanto a la capacidad técnica requisitos de seguridad, un estudio de viabilidad que contenga;

---

<sup>(43)</sup> Periódico Excelsior. Abril Op. Cit. p. 17.

<sup>(44)</sup> Periódico El Universal gráfico. Junio 20 del 2001. p. 21.

- a) El diagnóstico de la situación del aeródromo que precise las expectativas de crecimiento y desarrollo;
  - b) Los planos del aeródromo en los que se señalen las construcciones, las instalaciones de las zonas restringidas, así como las adecuaciones que se proponen y los espacios destinados a diversas autoridades;
  - c) Los programas de construcción, expansión y modernización de la infraestructura y del equipamiento, y el tiempo estimado para adecuarse como aeropuerto, indicando las etapas para ello; y
- III. En relación con su capacidad financiera, los estados financieros editados por contador público autorizado o las declaraciones de impuesto por los últimos tres años.

El concesionario interesado en que se le otorgue concesión para la administración, operación, explotación y, en su caso, construcción de un aeropuerto complementario, en términos del artículo 12, fracción II de la ley, debe presentar ante la Secretaría una solicitud por escrito en la que precise lo señalado en el artículo 8º de este reglamento acompañado de;



I. La documentación señalada en las fracciones III, IV y V del artículo 9º de este reglamento.

IV. Un estudio que demuestre que el aeropuerto en operación no cuenta con la capacidad suficiente para satisfacer la demanda presente o dentro de los próximos cinco años el cual debe precisar;

a) Las expectativas de crecimiento y desarrollo del aeropuerto en operación; y

b) Las razones técnicas que impiden aumentar la capacidad del aeropuerto en operación para satisfacer el crecimiento de la demanda;

III. Un estudio que demuestre la viabilidad técnica del proyecto para el aeropuerto complementario, el que debe precisar lo señalado en el Artículo 9º, fracción II, del presente reglamento; y

IV. Un estudio que demuestre las razones por las que dicha opción es la más adecuada desde el punto de vista económico.

Cuando la Secretaría considere, en términos el último párrafo del artículo 12 de la ley, que se requiere reubicar un aeropuerto en operación lo notificará por escrito al concesionario, especificando las razones por las que considera necesaria la reubicación. El concesionario contará con un plazo de noventa días hábiles siguientes a la notificación para manifiesta lo que a su derecho convenga, situación

en la que podría colocarse el problema del traslado del aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

## **Capítulo II**

### **De los permisos para aeródromo de servicio general y particular.**

El interesado en obtener un permiso para administrar, explotar, operar y, en su caso, construir un aeródromo de servicio general, deberá presentar solicitud por escrito a la Secretaría, en términos de los artículos 8 y 9, con excepción del inciso a) de la fracción IV de este último, del presente reglamento, distinguiendo en tal supuesto la postura de la solicitud de concesión del permiso.

El interesado en obtener un permiso para administrar, explotar, operar y, en su caso, construir un aeródromo de servicio particular debe presentar solicitud por escrito a la Secretaría, precisando lo señalado en el artículo 8 de este reglamento y acompañar:

- I. Por lo que respecta a su capacidad jurídica;
  - a) Tratándose de persona física, acta de nacimiento e identificación oficial; en caso de persona moral, escritura constitutiva y sus modificaciones;
  - b) Declaración escrita, bajo protesta de decir verdad, en la que el peticionario expresa que no se encuentra dentro de

los supuestos del artículo 22 de la ley. En caso de ser persona moral, deberán presentarla el director general o su equivalente, y los miembros del órgano de administración;

- II Los documentos que acrediten la posibilidad de uso de suelo de los terrenos para utilizarlos como aeródromos civiles; y
- III En cuanto a los requisitos de viabilidad técnica, requisitos técnicos y disposiciones en materia de impacto ambiental, la documentación e información señalada en el artículo 9, fracción II, inciso c), d), e), f), y g) de este reglamento.

En el caso de un permiso para administrar, explotar, operar y, en su caso, construir un helipuerto, el interesado deberá presentar la solicitud y los documentos señalados en los artículos 8 y 9 de este Reglamento, con excepción del subinciso III) de la fracción II y la fracción IV), y un estudio operacional de trayectorias. Asimismo, tratándose de helipuertos mixtos, adicionalmente, se deberá anexar un manual de operaciones que contendrá el documento que acredite la posesión legal del buque y su capacidad para navegar en aguas nacionales; las limitaciones operacionales de la aeronave respecto del helipuerto, así como los procedimientos de entrada y salida a la red del espacio aéreo

controlado y restringido, y los procedimientos y el equipo para sobrevuelo de áreas marítimas.

El permisionario de un aeródromo de servicio particular podrá prestar servicios a terceros siempre que se presten al transporte aéreo nacional, ya sea privado no comercial o comercial y no regular, en cuyo caso deberá presentar solicitud por escrito a la Secretaría, precisando los servicios que pretende proporcionar a los terceros y las tarifas que cobraría, así como acompañar la información y documentación que acredite que reúne los requisitos técnicos necesarios para la prestación segura de los servicios de que se trate, así como la señalada en el artículo 9, fracción II, inciso a) y b).

### **Capítulo III**

#### **Disposiciones comunes.**

La Secretaría, con base en el artículo 59 de la ley, podrá disponer que cuando no exista alternativa de servicios, el permisionario de servicio particular preste servicio al público. Dichos servicios sólo se prestarán por un plazo máximo de un año, en el entendido de que en cualquier tiempo la Secretaría podrá determinar que se dejen de prestar.

En todo caso, el aeródromo de servicio particular debe cumplir con las normas básicas de seguridad aplicables a la prestación de los servicios, servicios, minados servicios de transporte aéreo; al efecto, en los títulos de concesión o permisos respectivos, podrá establecer limitaciones respecto de los servicios de transporte aéreo que podrán ser atendidos y los servicios que podrán ser prestados.

Los concesionarios o permisionarios sólo podrán iniciar operaciones cuando, además de haber cubierto los requisitos previstos para tal efecto en la concesión o permiso correspondiente, la Secretaría les haya aprobado los documentos siguientes:

- I En caso de construcción, al aviso de la terminación de la obra;
- II El registro de las tarifas de los servicios que prestaron;
- III Las reglas de operación contenidas en el manual general de operación del aeródromo;
- IV La póliza de seguro a que se refiere el artículo 146 del presente reglamento;
- VI El registro de las tarifas de los servicios que prestaron;
- VII En su caso, el documento por el que se constituya el comité de operación y horarios a que se refiere el artículo 61 de la ley, así como la aprobación de su reglamento interno.

VIII El documento por el que se constituya el comité local de seguridad a que se refiere el artículo 73 de la ley y el programa local de seguridad autorizado; y

IX La notificación a la Secretaría de los miembros del consejo de administración y del administrador aeroportuario.

Una vez cubiertos los requisitos anteriores, el concesionario o el permisionario presentará un aviso indicando la fecha en que pretende iniciar operaciones, y manifestando bajo protesta de decir verdad que cuenta con los servicios aeroportuarios y complementarios requeridos de acuerdo a su clasificación y categoría.

La Secretaría emitirá su resolución, dentro de un plazo de treinta días naturales contados a partir de la prestación del aviso. Transcurrido dicho plazo sin que la Secretaría objete la fecha de inicio de operaciones, se entenderá que el concesionario o permisionario podrá dar inicio a las operaciones, sólo si ha cumplido con lo previsto en este artículo. Esta resolución se entiende como negativa ficta positiva.

La Secretaría debe remitir el programa maestro de desarrollo para opinión de la Secretaría de la Defensa Nacional, la que contará con veinticinco días hábiles a partir de su notificación para emitir la opinión respectiva, en caso de que esa

Secretaría no emita su opinión dentro del plazo señalado se entenderá que no tiene observaciones.

La Secretaría resolverá lo conducente dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a que sea presentado el programa maestro de desarrollo. La Secretaría podrá negar la autorización del programa cuando éste no reúna los requisitos establecidos, no cumpla con los estándares de eficiencia y calidad, o no se apegue a las disposiciones aplicables.

El programa indicativo de inversiones deberá contener lo señalado en las fracciones III a VII del artículo 23 del presente reglamento.

En el caso de concesiones o permisos para efectuar la construcción de un aeródromo, el concesionario o permisionario deberá presentar a la Secretaría un aviso de inicio de obra, acompañado de su proyecto ejecutivo, en términos de lo señalado en este reglamento, por lo menos con cuarenta y cinco días naturales de anticipación al inicio de las obras respectivas.

La Secretaría podrá ordenar la suspensión de los obras cuando las mismas no reúnan los requisitos establecidos en la ley, este reglamento y las normas básicas de seguridad.

## **Título Tercero**

### **De la infraestructura de los aeródromos civiles.**

#### **Capítulo I**

##### **De las obras e instalaciones**

El área definida de los aeródromos civiles está integrada por las superficies de tierra o agua delimitadas en una poligonal, así como por la zona de protección que determina la Secretaría, cuya descripción se publicará en el Diario Oficial de la Federación, junto con el título de concesión permiso respectivo.

La poligonal comprende el perímetro de la superficie del aeródromo civil.

La zona de protección es parte de la vía de comunicación aérea y se integra por los espacios aéreos destinados para:

- II. Las trayectorias de llegada y salida, y
- III. La delimitación de obstáculos:
  - a) Horizontal interna y externa;
  - b) Cónica;
  - c) De aproximación y ascenso;
  - d) De transición y de transición interna; y
  - e) De libramiento de obstáculos para procedimientos por instrumentos.



La descripción de la poligonal y de la zona de protección se debe anexar al título de concesión o permiso.

Tratándose de aeródromos acuáticos, para definir el área del mismo se considerarán, además, las disposiciones aplicables en materia portuaria.

Los aeródromos civiles deberán contar con la infraestructura e instalaciones necesarias, de acuerdo con su clasificación y categoría, las cuales reunirán los requisitos técnicos y operaciones que establezcan las normas básicas de seguridad y demás disposiciones aplicables, para garantizar la segura y eficiente operación de los mismos y de las aeronaves, tales como: pistas, calles de rodaje, plataformas, edificios y hangares, ayudas visuales, radioayudas, sistemas de comunicación, caminos perimetral y de acceso, barda o cercado perimetral, iluminación general, vialidades, señalamientos, instalaciones para el almacenamiento de combustible, estacionamiento para automóviles y transporte terrestre de servicio al público, instalaciones destinadas a las autoridades adscritas al aeródromo, y los servicios a la navegación aérea, así como los señalamientos de áreas críticas para proteger el buen funcionamiento de las radioayudas, instalaciones destinadas al cuerpo de rescate y extinción de incendios, franjas de seguridad, plantas de emergencia eléctricas, drenajes y subestaciones de bombeo, plantas de tratamiento de aguas negras, equipos de incineración y equipos para manejo de basura, entre otros.

El concesionario o permisionario, para la adecuada coordinación de las operaciones del aeródromo, contará con la infraestructura y el sistema de comunicación necesarios para la atención de las comunicaciones de emergencia, operacionales y administrativas.

El administrador aeroportuario será responsable del adecuado funcionamiento del sistema de comunicación antes señalado.

El concesionario o permisionario deberá cumplir con las disposiciones aplicables en materia de telecomunicaciones para la operación de los equipos de radiocomunicación en banda aeronáutica o privada dentro del aeródromo civil.

Todo aeródromo de servicio al público además contará con equipo compatible para su interconexión a la red de telecomunicaciones aeronáuticas.

## **Capítulo II**

### **De la construcción, reconstrucción, ampliación y los trabajos de conservación y mantenimiento.**

Todas las obras de construcción, reconstrucción o ampliación en un aeródromo civil, deberán cumplir con las disposiciones aplicables y satisfacer los

estándares de seguridad, eficiencia y calidad de los servicios correspondientes, atendiendo a la categoría el aeródromo.

Los concesionarios o permisionarios incorporarán en el programa maestro de desarrollo o el programa indicativo de inversiones, las obras mayores que pretendan realizar durante la vigencia de dichos programas, especificando las obras, sus características generales, las fechas y tiempos estimados de ejecución, así como las razones de su realización.

Los concesionarios o permisionarios deberán solicitar la autorización de la Secretaría para llevar a cabo obras mayores que no se encuentren previstos en el programa maestro de desarrollo o el programa indicativo de inversiones, señalando en la solicitud la clase de obra, sus características generales, la fecha y tiempo estimados de ejecución, así como las razones de su realización, debiendo acompañar la recomendación del comité de operación y horarios, el cual contará con 15 días naturales para emitir la misma a partir de que se le presente el proyecto de solicitud citada. Esta autorización deberá obtenerse previamente a la presentación del proyecto ejecutivo señalado en el artículo 38 de este reglamento; al efecto será aplicable lo dispuesto en el artículo 24, tercero párrafo.

La Secretaría resolverá las solicitudes en un plazo que no excederá e veinte días hábiles.

El concesionario o permisionario es responsable de la realización de obras y trabajos en el aeródromo; las medidas de seguridad y señalización respectivas; su costo, operación, reparación de los daños y perjuicios que causen a terceros en su persona o en sus bienes, así como de los actos de su personal y de terceros con quienes contrate para tal efecto.

El concesionario o permisionario debe designar a un encargado de las obras, quien debe tener la capacidad y experiencia necesarias para llevar a cabo los trabajos correspondientes y supervisar que se cumplan con las medidas de seguridad aplicables.

En caso de que las construcciones, reconstrucciones o ampliaciones no cumplan con las condiciones técnicas o de seguridad, la Secretaría puede ordenar al concesionario o permisionario la suspensión, modificación, demolición y, en su caso, la reconstrucción de la obra respectiva, las cuales serán a cargo y por cuenta de estos últimos.

El concesionario o permisionario debe conservar y mantener el aeródromo civil en condiciones de seguridad, eficiencia y niveles de calidad para el servicio a que esté destinado y observar lo dispuesto en las normas aplicables, para lo cual deberá establecer lo siguiente:

- I. Un programa anual de conservación y mantenimiento de la infraestructura, instalaciones y equipos:
- II. Un programa de supervisión de la infraestructura, instalaciones y equipos;
- III. Los formatos de los informes de las supervisiones que realicen;
- IV. Las funciones y responsabilidades del personal encargado de la conservación y mantenimiento, así como de las supervisiones;
- V. Un programa de control de calidad, y
- VI. Un programa de limpieza permanente en todas las áreas del aeródromo.

Los programas que se refieren a las fracciones I y VI, deberán presentarse al comité de operación y horarios a más tardar en el mes de noviembre del año calendario anterior a su realización.

#### **Título Cuarto**

#### **De los servicios de navegación aérea**

#### **Capítulo Único**

La Secretaría en las reglas de tránsito aéreo, de conformidad con la Ley de Aviación Civil y su reglamento, determinará los servicios a la navegación aérea con los que, en forma obligatoria, deben contar los aeródromos civiles, atendiendo al volumen de operaciones y condiciones particulares de seguridad.

El órgano u organismo señalaba en el artículo 9º de la ley, sólo estará obligado a prestar servicios a la navegación aérea cuando éstos sean obligatorios conforme al párrafo anterior.

Los servicios de información de vuelo de aeródromo, metodología aeronáutica o despacho e información de vuelo, podrán ser contratados con terceros facultados para prestarlos de conformidad con la Ley de Aviación Civil y su reglamento, en cuyo caso el órgano u organismo designado por la Secretaría no tendrá obligación de prestarlos.

## **Título Quinto**

### **De los servicios en los aeródromos civiles**

#### **Capítulo I**

#### **De los servicios aeroportuarios y complementarios**

El concesionario o permisionario será responsable de que el aeródromo cuente con los servicios aeroportuarios y complementarios requeridos de acuerdo con su clasificación y categoría.

Los concesionarios podrán prestar servicios complementarios directamente siempre que ello lo realicen en forma equitativa y no discriminatoria frente a los demás prestadores de estos servicios.

Los concesionarios y permisionarios estarán obligados a identificar y registrar de manera independiente las operaciones, costos e ingresos relacionados con los servicios complementarios que presten.

En todo caso, los concesionarios y permisionarios deberán llevar a cabo los actos que sean necesarios a efecto de contar con opciones competitivas para la prestación de cada uno de los servicios complementarios.

Los concesionarios únicamente podrán limitar el número de prestadores de servicios complementarios por razones de disponibilidad de espacio, eficiencia operativa y seguridad, después de escuchar la opinión del comité de operación y horarios del aeropuerto y previa aprobación de la Secretaría.

En el supuesto de que los concesionarios limiten el número de prestadores de servicios complementarios conforme al párrafo anterior, los contratos necesarios para permitir que los concesionarios y permisionarios del servicio de transporte aéreo regular terceros ajenos a estos presten los servicios complementarios que sean requeridos en el aeropuerto serán adjudicados por concurso, a favor de

aquéllas personas que ofrezcan las mejores condiciones para una operación eficiente y segura del aeropuerto, así como la mejor calidad y precio para los usuarios. Los concesionarios, con la participación y opinión favorable de los concesionarios y permisionarios del servicio de transporte aéreo, usuarios del servicio en cuestión en el aeropuerto, establecerán los criterios, reglas generales y procedimientos de los concursos y llevarán a cabo los mismos.

En caso de que los concesionarios contravengan lo señalado en este artículo la Secretaría les podrá ordenar que dejen de prestar los servicios complementarios.

Las aeronaves de Estado militares y aquéllas que realicen funciones de seguridad nacional tendrán prioridad para recibir los servicios aeroportuarios y complementarios.

Los servicios complementarios comprenden los siguientes:

- I. Rampa: arrastre de aeronaves; recarga y descarga de agua; limpieza interior, embarque, desembarque de pasajeros; señaleros y aleros; suministro de energía eléctrica; lubricantes, aire preacondicionado y avituallamiento, deshielo y antihielo; despacho de aeronaves;
- II. Tráfico: documentación del pasajero, equipaje, carga y correo;



- III. Suministro de combustible; almacenamiento, distribución por red de hidrantes o autotanke, abastecimiento y succión;
- IV. Seguridad y vigilancia de aeronaves, del equipaje, carga y correo y sus instalaciones, guarda y custodia;
- V. Retiro de aeronaves inutilizadas;
- VI. Mantenimiento y reparación de aeronaves;
- VII. Conexos: servicios de grúa neutralización de combustible como consecuencia de derrames, enfriamiento de frenos, entre otros, y
- VIII. Los demás que determine y publique la Secretaría en el Diario Oficial de la Federación.

## **Capítulo II**

### **De los servicios comerciales**

Los servicios comerciales únicamente se prestarán en las áreas autorizadas por la Secretaría en el programa maestro de desarrollo o el programa indicativo de inversiones y dentro de las locales o lugares fijos expresamente designados para tal efecto. En ningún caso podrán prestarse dichos servicios en las zonas restringidas, con excepción de la zona estéril señalada en el último párrafo del artículo 117 de este reglamento.

El arrendamiento de espacios destinados a servicios de atención especial a pasajeros se realizará en forma no discriminatoria entre los interesados.

Los servicios comerciales se deben prestar observando las medidas de seguridad, higiene, conservación y orden del aeródromo civil, que para este efecto les señale el concesionario o permisionario del aeródromo, en el contrato correspondiente y en las reglas de operación del aeródromo conforme a lo dispuesto en la ley y este reglamento.

El concesionario o permisionario del aeródromo civil será responsable ante la Secretaría de que la prestación de estos servicios se ajusten a la ley, este reglamento y demás disposiciones aplicables.

### **Capítulo III**

#### **De la contratación**

Los contratos que celebre el concesionario o permisionario de un aeródromo civil de servicio al público con terceros, para que estos últimos presten servicios aeroportuarios o complementarios, deben formalizarse por escrito y contener por lo menos lo siguiente:

- I. Denominación social o nombre, según corresponda, registro federal de contribuyentes y domicilio del prestador de los servicios aeroportuarios o complementarios;
- II. El nombre de los socios y administradores de la sociedad mercantil prestadora de los servicios, los que deberán acompañar una manifestación suscrita por cada uno, bajo protesta de decir verdad, de que no se encuentran en los supuestos del artículo 22 de la ley;
- III. La descripción de los servicios que prestarán;
- IV. Los términos y condiciones conforme a los cuales el prestador de servicios podrá utilizar las instalaciones del aeródromo, así como la delimitación y descripción de las áreas específicas que, en su caso, tenga asignadas;
- V. Vigencia del contrato, la que en ningún caso podrá ser superior a la vigencia de la concesión del permiso;
- VI. La manifestación de que el prestador de servicios se sujetará, incondicionalmente, a lo dispuesto en la ley, este reglamento, así como al horario, las reglas de operación y normas de seguridad del aeródromo civil de que se trate y demás disposiciones aplicables;
- VII. La obligación solidaria prevista en el artículo 52 de la ley;
- VIII. En su caso, la copia de las licencias del personal técnico aeronáutico y los certificados de capacidad correspondientes y vigentes, o la acreditación de la capacitación técnica del personal;

- IX. La descripción de las características y especificaciones técnicas del equipo e instalaciones necesarios en la prestación de los servicios, señalando si son propios o arrendados;
- X. El organigrama y los procedimientos para la prestación de los servicios;
- XI. La obligación de cumplir con los programas de capacitación y adiestramiento del personal técnico y de supervisión que establezcan las reglas de operación;
- XII. La forma y términos en que el prestador de servicios pagará al concesionario o permisionario las contraprestaciones derivadas del propio contrato;
- XIII. Las reglas conforme a las cuales el prestador de servicios podrá suspender los servicios cuando no se le cubran las contraprestaciones correspondientes;
- XIV. La obligación de entregar toda la información financiera y estadística que requiera el concesionario o permisionario, en el entendido de que ésta deberá proporcionarse a la Secretaría cuando ésta lo solicite;
- XV. Las pólizas de seguro de responsabilidad civil que deberá contratar para hacer frente a los daños y perjuicios que ocasione el prestador, su personal o equipos, a las instalaciones o a terceros, en su persona o en sus bienes;
- XVI. Las causales de terminación del contrato, las cuales deberán contener por lo menos las señaladas en el artículo 69 de este reglamento;

- XVII. La forma y términos en que el prestador de servicios podrá retirar sus equipos y, en su caso, las instalaciones que hubiere realizado y que se encuentren adheridas al aeródromo;
- XVIII. La manifestación de que la terminación del contrato no extingue las obligaciones contraídas por el prestador durante su vigencia;
- XIX. En su caso, los términos conforme a los cuales el prestador de servicios podrá fijar las tarifas por los servicios que preste, y
- XX. Una cláusula que prevea que las partes están de acuerdo en que dicho contrato surtirá efectos sólo si se obtiene la autorización de la Secretaría.

Lo dispuesto en el presente artículo, con excepción de las fracciones VII, IX, X y XI, será aplicable a los contratos que celebre el concesionario o permisionario de un aeródromo civil de servicio al público, con terceros, para que estos últimos presten servicios comerciales.

Los contratos terminan por:

- I. Acuerdo entre las partes;
- II. Revocación de la autorización del contrato, en términos del artículo 56 de la ley;

- III. Revocación de la concesión o permiso para operar, administrar o explotar el aeródromo civil;
- IV. Disolución, liquidación o quiebra de la concesionaria o permisionaria, y
- V. Las demás que, en su caso, establezca el contrato correspondiente.

#### **Capítulo IV**

#### **De la prestación de los servicios aeroportuarios y complementarios a los transportistas aéreos**

Todo transportista y operador aéreo debe celebrar un contrato por escrito con el concesionario o permisionario de los aeródromos civiles que pretenda utilizar. Dicho contrato debe establecer los términos y condiciones conforme a los cuales se le prestarán los servicios aeroportuarios o complementarios.

Cuando un transportista aéreo designe a un tercero para que preste servicios complementarios a sus aeronaves, éste deberá contar con el contrato a que se refiere el artículo 66 de este reglamento debidamente autorizado por la Secretaría.

El concesionario o permisionario puede proporcionar los servicios aeroportuarios y complementarios a los transportistas y operadores aéreos, sin que se hubiere celebrado un contrato por escrito, de manera excepcional y siempre que éstos los soliciten por cualquier medio, con suficiente anticipación para coordinar la prestación de los servicios.

## **Capítulo V**

### **De la capacitación, el adiestramiento y la certificación técnica del personal que realice los servicios aeroportuarios y complementarios**

Los concesionarios, permisionarios y prestadores de servicios aeroportuarios y complementarios tendrán la obligación de capacitar y adiestrar a su personal para la realización de dichos servicios, de conformidad con la ley, este reglamento y demás disposiciones aplicables.

La Secretaría determinará en las normas básicas de seguridad de aquellos servicios que requieran de certificación técnica para su prestación. Los concesionarios y permisionarios establecerán conjuntamente con los prestadores de servicios, en forma permanente, los programas de capacitación y adiestramiento, de conformidad con las disposiciones aplicables. Dichos programas serán sometidos a la aprobación de la Secretaría.

## **Capítulo VI**

### **De la interrupción de modalidad a la prestación de servicios**

Se interrumpe la prestación de los servicios aeroportuarios o complementarios cuando se dejan de prestar en el aeródromo en forma total parcial y temporal o permanente.

En caso de que se pretenda suspender la prestación de servicios a un usuario o usuarios en particular se estará a lo dispuesto por el artículo 55 de la ley.

Los concesionarios o permisionarios podrán interrumpir temporalmente la prestación de la totalidad o parte de los servicios aeroportuarios y complementarios en los casos de reconstrucción, conservación y mantenimiento, en los términos que para cada caso prevé el Título Tercero, Capítulo II, de este reglamento.

Los concesionarios y permisionarios sólo podrán interrumpir permanentemente en forma parcial la prestación de alguno de los servicios aeroportuarios o complementarios que vienen prestando, previa autorización de la Secretaría, para lo cual deberán acreditar que no se afecta la seguridad para la atención de las aeronaves y del aeródromo civil de que se trate.

La solicitud correspondiente deberá presentarse ante la Secretaría cuando menos con tres meses de anticipación a la fecha en que se pretenda interrumpir el servicio; la Secretaría podrá autorizar que se presente en un plazo menor. La solicitud respectiva deberá señalar las razones que motivan dicha decisión y acompañar la documentación necesaria para acreditar la procedencia de su solicitud, así como la recomendación que al respecto haya emitido el comité de operación y horarios.



## Capítulo VII

### De la imposición de modalidades a la prestación de servicios

En caso de desastre de guerra, de grave alteración del orden público o cuando se prevea algún peligro inminente para la seguridad nacional, la paz interior del país o la economía nacional, la Secretaría podrá establecer cualquiera de las modalidades señaladas en el artículo siguiente, cuando a su juicio dichas modalidades sean suficientes para atender las necesidades derivadas de dichos eventos.

Lo anterior, sin perjuicio de que la Secretaría pueda optar por el procedimiento señalado en el artículo 77 de la ley.

La Secretaría estará facultada para imponer en la operación y explotación de los aeródromos civiles, así como en la prestación de los servicios aeroportuarios y complementarios, y sólo por el tiempo y en la proporción que resulten estrictamente necesarios, las modalidades siguientes:

- I. La atención de la operación de aeronaves destinadas a efectuar el traslado de personas y bienes, así como la utilización de las instalaciones y el personal del aeródromo para actividades de salvamento o auxilio;
- II. La suspensión total o parcial de los servicios, y

- III. Las demás que tengan como objeto atender necesidades derivadas del evento de que se trate.

La Secretaría deberá notificar por escrito a los concesionarios y permisionarios la adopción de las modalidades señaladas, precisando las causas, la fecha de inicio y, en caso de ser posible, su duración, así como los términos conforme a los cuales estarán obligados a realizar las actividades correspondientes.

## **Título Sexto**

### **De la operación en los aeródromos civiles**

#### **Capítulo I**

#### **De las reglas de operación**

#### **Sección Primera**

#### **Del horario de operación**

Todo aeródromo civil de servicio al público deberá prestar servicio durante el horario mínimo de operación ordinaria que le fije la Secretaría, para lo cual ésta debe tomar en cuenta la propuesta que presente el concesionario o permisionario, las necesidades de los transportistas aéreos, las recomendaciones del comité de operación y horarios, así como la interrelación del aeródromo con el sistema aeroportuario.

Los aeródromos civiles durante el horario de operación ordinario deben tener disponibles todos los servicios aeroportuarios, complementarios y a la navegación aérea requeridos conforme a las disposiciones aplicables. Las autoridades adscritas a un aeródromo deben ajustar sus turnos de trabajo al horario de cada aeródromo.

El concesionario o permisionario de un aeródromo civil de servicio al público podrá operar en forma ordinaria en un horario mayor al horario mínimo siempre que cuente con los servicios necesarios y, en su caso, obtenga la conformidad de las autoridades adscritas.

El transportista aéreo que solicite la autorización de la Secretaría para operar con horarios, itinerarios o planes de vuelo en horas fuera del horario de operación de un aeródromo, deberá acompañar por escrito el consentimiento del administrador aeroportuario que corresponda.

La Secretaría escuchará la opinión del comandante de aeródromo, así como la recomendación del comité de operación y horarios, de las autoridades competentes y del órgano u organismo prestador de los servicios a la navegación aérea y resolverá lo conducente.

## **Sección Segunda**

### **De los horarios de aterrizaje y despegue**

Para efectos del artículo 63 de la ley, se entiende por horario de aterrizaje y despegue el asignado por el administrador aeroportuario a un transportista u operador aéreo para la organización y planeación de los vuelos en el aeródromo.

En cada aeródromo la Secretaría determinará, conforme a las normas básicas de seguridad que emita, el número de aterrizajes y despegues que pueden ser atendidos en cada hora, para lo cual considerará la capacidad de operación del aeródromo, criterios de seguridad y eficiencia de acuerdo con la capacidad de las aeronaves y su programación de vuelos, así como las recomendaciones del comité de operación y horarios. En todo momento se deberán respetar las limitaciones del espacio aéreo que determine el prestador de los servicios a la navegación aérea.

## **Sección Tercera**

### **De las operaciones**

Todo transportista u operador aéreo después de aterrizar o antes de despegar en un aeródromo deberá manifestar, bajo protesta de decir verdad, la información relativa al número de pasajeros que transporta, el tipo de aeronave, destino u origen, así como la demás información que se requiera de acuerdo con los formatos que la Secretaría publique en el Diario Oficial de la Federación. El administrador aeroportuario será responsable de que todos los transportistas u operadores aéreos le entreguen el citado manifiesto, así como de supervivencia la veracidad de la información, sin perjuicio de las atribuciones de la Secretaría.

## **Sección Cuarta**

### **De las telecomunicaciones en el aeródromo civil**

El concesionario o permisionario debe permitir que se instalen y operen los medios de comunicación de radio en banda privada y aeronáutica, así como telefónicas para la coordinación de la operación entre los prestadores de los servicios aeroportuarios, complementarios, de la navegación aérea, los transportistas y operadores aéreos y las autoridades adscritas al aeródromo. Será responsabilidad del que instale y opere dicho medio de comunicación contar con las autorizaciones que correspondan con base en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Las medidas de comunicación señaladas en el párrafo anterior deben ser compatibles y no interferir con los medios de comunicación del concesionario o permisionario del aeródromo civil u otros servicios, principalmente con los servicios de tránsito aéreo y los relacionados con ellos.

## **Capítulo II**

### **De los criterios para la elaboración de las reglas generales de operación de los aeródromos civiles**

Las reglas de operación de cada aeródromo, de servicio al público o de servicio particular con servicios a terceros deberán contener:

- I. Respecto de la administración:

- a) La dirección postal, telegráfica, dirección de red fija aeronáutica (AFTN) números telefónicos, fax y clave de correo electrónico del administrador aeroportuario dentro del aeródromo civil;
  - b) El organigrama general del concesionario o permisionario relativo al aeródromo civil, y
  - c) El directorio telefónico de las áreas operativas;
- II. Respecto de los servicios aeroportuarios y complementarios:
- a) La relación de los servicios aeroportuarios y complementarios con que cuenta el aeródromo, así como la descripción de los servicios que prestan y las condiciones de eficiencia y niveles de calidad;
  - b) La relación de los servicios aeroportuarios y complementarios que requieran de certificación técnica para su prestación;
  - c) Los procedimientos necesarios para la prestación segura y eficiente de cada uno de los servicios aeroportuarios y complementarios;
  - d) Los requisitos de contratación de terceros para la prestación de los servicios aeroportuarios y complementarios;
  - e) Obligaciones y responsabilidades del administrador, prestador de servicio y usuarios, y
  - f) Procedimiento para la atención de quejas, conflictos y reclamaciones entre el administrador, los usuarios y prestadores de servicios;
- III. Los lineamientos para la asignación de horarios de aterrizaje y despegue, así como de posiciones;

- IV. Las tarifas por servicios aeroportuarios y complementarios, sus bases y condiciones de aplicación, así como su vigencia;
- V. Los programas de capacitación y adiestramiento para el personal que presta cada uno de los servicios aeroportuarios y complementarios;
- VI. En relación con las normas generales de seguridad derivadas del programa local de seguridad del aeródromo;
  - a) Las obligaciones de cada prestador de servicios ante cualquier irregularidad que se presente en el aeródromo;
  - b) Los señalamientos, letreros e indicaciones para la evacuación del aeródromo en casos de emergencia, y
  - c) Los procedimientos relacionados con la guarda y entrega de objetos perdidos o abandonados en el aeródromo;
- VII. Los procedimientos a seguirse para el movimiento de personas, aeronaves y vehículos en el aeródromo en:
  - a) Las zonas restringidas;
  - b) El área de circunscripción del aeródromo, y
  - c) La expedición de la identificación de acceso a las zonas restringidas de personas y vehículos;
- VIII. Las condiciones para la prestación de servicios comerciales;
- IX. Evaluación de demoras y cancelación de vuelos;
- X. Los mecanismos y procedimientos de protección del ambiente en la zona circundante del aeródromo civil de conformidad con las disposiciones

aplicables y las autorizaciones expedidas al efecto por autoridad competente, y

- XI. La integración del comité de operación y horarios y su reglamento interno.

### **Capítulo III**

#### **Del comité de operación y horarios**

El concesionario debe constituir, previamente al inicio de operaciones, el comité de operación y horarios.

El permisionario de un aeródromo de servicio general puede constituir un comité de operación y horarios, informando de ello a la Secretaría y observando los procedimientos señalados en este capítulo.

Los transportistas aéreos, operadores aéreos y prestadores de servicios aeroportuarios o complementarios deben designar cada uno por escrito a su representante titular y suplente en el comité de operación y horarios.

El administrador aeroportuario debe recibir todas las quejas que pudieren formular los transportistas y operadores aéreos, los prestadores de servicios aeroportuarios o complementarios, o los usuarios de los servicios, para representarlos a la Consideración del comité para que éste, en su caso, emita sus recomendaciones.



**Título Séptimo**  
**De las tarifas**  
**Capítulo único**

Artículo 133. Para los efectos del presente reglamento, se entiende por:

- I. Tarifa específica: la contraprestación que debe pagar el usuario por los servicios aeroportuarios complementarios o para los arrendamientos y contratos que los concesionarios o permisionarios celebren con los prestadores de servicios complementarios, lo que debe contener las bases de aplicación, condiciones y restricciones aplicables según las características del servicio o arrendamiento que se contrate, y
- II. Tarifa máxima conjunta: el total de ingresos máximos por unidad que un concesionario puede recibir por un conjunto de servicios, arrendamientos y contratos de los señalados en la fracción anterior, durante un plazo previamente determinado.

**Título Octavo**  
**De los seguros**  
**Capítulo único**

Los concesionarios y permisionarios de aeródromos de servicios al público, así como los prestadores de servicios aeroportuarios o complementarios, contratarán y mantendrán vigentes las pólizas de seguro que cubran su responsabilidad civil, con

las coberturas suficientes para cubrir las indemnizaciones correspondientes por los daños que ocasionen a:

- I. Aeronaves y sus equipos;
- II. Propiedad de terceros;
- III. Personas;
- IV. Pérdida total o parcial de carga, equipaje y correo, y
- V. Infraestructura, instalaciones y equipo.

Los prestadores de servicios comerciales contratarán una póliza de seguro para garantizar su responsabilidad Civil en los casos de:

- I. Daños que ocasionen a terceros;
- II. Daños a bienes del aeródromo, y
- III. Daño o destrucción del local comercial.

**Título Noveno**  
**De la Seguridad**  
**Capítulo I**  
**De las medidas de seguridad**

El concesionario o permisionario de un aeródromo civil debe contar con medidas de seguridad en las que se establezcan los dispositivos de control y los

planes de contingencia y emergencia, en términos de la ley, este reglamento y las normas básicas de seguridad.

Las normas básicas de seguridad su elaboración conforme a los lineamientos que señale el Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria.

En los aeropuertos corresponde al comité local de seguridad aeroportuaria establecer las medidas de seguridad y mantener actualizadas, las cuales deberán contenerse en el programa local de seguridad, de conformidad con el Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria. En los aeródromos de servicio general, el permisionario será el responsable de establecerlas y mantenerlas actualizadas.

## **Capítulo II**

### **Del control de acceso**

El concesionario o permisionario del aeródromo civil es responsable de llevar a cabo la revisión de los pasajeros y su equipaje de mano antes de entrar a la zona estéril, en los términos que se establezcan conforme al Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria. El transporte aéreo es responsable de efectuar la revisión del equipaje facturado o partes del mismo y la carga que vaya a transportar, de conformidad con lo establecido en la Ley de Aviación Civil y su reglamento.

En caso de que el transportista aéreo requiera seguridad adicional será bajo su responsabilidad y a su cargo.

### **Capítulo III**

#### **Del Comité Nacional de Seguridad Aeroportuaria**

El Comité Nacional de Seguridad Aeroportuaria está integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional; de Marina; de Hacienda y Crédito Público; de Medio Ambiente; Recursos Naturales y Pesca; de Agricultura; Ganadería y Desarrollo Rural; de Comunicaciones y Transportes; quien lo presidirá de Contraloría y Desarrollo Administrativo; de Salud; de la Procuraduría General de la República; del órgano u organismo prestador de los servicios a la navegación aérea, un representante de la Cámara Nacional de Aerotransportes, del Colegio de Pilotos Aviadores de México, así como de los concesionarios de aeropuertos, quienes designarán a sus suplentes. El reglamento interior establecerá la forma de seleccionar al representante de los concesionarios de aeropuertos.

El comité puede invitar a los representantes de otras dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de la iniciativa privada que tengan relación con los asuntos a tratar.

## **Título Décimo**

### **De la autoridad aeroportuaria y coordinación de autoridades de la autoridad aeroportuaria**

La Secretaría designará al comandante de cada aeródromo y sus verificadores.

Tratándose de los aeródromos de servicio particular, la Secretaría puede designar como comandante a alguno de los comandantes de cualquiera de los aeródromos de servicio público más cercanos, en cuyo caso éste no necesitará estar permanentemente en el aeródromo y en caso de que lo estime conveniente, podrá designar a un verificador que lo represente temporal o permanentemente. Dicho comandante deberá presentarse en el aeródromo de servicio particular por lo menos cada treinta días y reportar trimestralmente a la Secretaría las actividades efectuadas en el aeródromo, así como cualquier anomalía que haga de su conocimiento el permisionario.

## **Capítulo II**

### **De la coordinación de autoridades**

En todo aeródromo civil en donde se encuentren adscritas dos o más autoridades civiles o militares, se debe integrar una comisión coordinación de autoridades.

La comisión coordinadora de autoridades estará integrada por los representantes que designe cada autoridad civil o militar adscrita al propio aeródromo, la cual puede invitar a los representantes de otras dependencias o entidades de la administración pública federal o estatal que tengan relación con los asuntos a tratar así como, de estimarlo oportuno, al administrador aeroportuario.

Dicha comisión será presidida por el comandante de aeródromo, el representante de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actuará como secretario técnico de la misma. El comandante de aeródromo deberá convocar a las autoridades para la integración de la misma, dentro de los quince días naturales siguientes al inicio de operaciones del aeródromo y deberá sesionar por lo menos una vez al mes.

Los gastos de operación de la comisión coordinadora de autoridades serán por cuenta de cada dependencia, entidad, órgano u organismo, representada en la comisión.

### **Capítulo III**

#### **De la Comisión Consultiva**

Serán las facultades de la comisión consultiva:

- I. Analizar los planes estatales y municipales de desarrollo en relación con el aeródromo de que se trate;
- II. Analizar las propuestas que presente el administrador aeroportuario;

- III. Someter a la consideración del concesionario las recomendaciones que se emitan, y
- IV. Aprobar el reglamento interno el cual contendrá, como mínimo, lo siguiente:
- a) Las funciones del presidente y del secretario técnico;
  - b) La periodicidad de las reuniones ordinarias y extraordinarias, y
  - c) Los procedimientos para emitir recomendaciones en materia urbana, turística y equilibrio ecológico de la zona.

### **Título Decimoprimer**

#### **De la información, evaluación, verificación y tramites**

##### **Capítulo I**

##### **De la información y evaluación**

Los concesionarios, permisionarios y prestadores de servicios aeroportuarios y complementarios deben rendir los informes estadísticos respecto de la operación y administración del aeródromo que le solicite la Secretaría, así como los informes de carácter técnico-operativo, financiero, legal o administrativo de conformidad con las disposiciones aplicables.

La Secretaría, con base en estándares internacionales y tomando en cuenta los niveles de satisfacción de los usuarios, deben señalar los indicadores de niveles

de calidad y los sistemas de evaluación que permitan conocer el cumplimiento de los compromisos y metas programadas en los títulos de concesión o permisos de aeródromo de servicio general o particular con servicios a terceros, así como el desempeño de los concesionarios y permisionarios en la prestación de los servicios.

La Secretaría, con base en dichos indicadores, realizará la evaluación correspondiente, la que dará a conocer a los concesionados y permisionarios a fin de que establezcan las medidas preventivas o correctivas que correspondan, sin perjuicio de las sanciones que proceda.

## **Capítulo II**

### **De la verificación y trámite de solicitudes**

Las unidades de verificación deberán coordinarse con el comandante de aeródromo para la realización de visitas de verificación.

La unidad de verificación debe entregar copia del informe que contenga los resultados de la misma al comandante de aeródromo y a la Secretaría.

La información a la que tengan acceso las unidades de verificación tendrá carácter confidencial.



## **Transitorios**

Dicho reglamento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de febrero del 2000 y entra a regir al día siguiente de su publicación.

Con su origen quedaron derogados el Reglamento de Aeródromos y Aeropuertos Civiles; el Reglamento de Administración Aeroportuaria; el Reglamento sobre Inspección, seguridad y vigilancia de la Navegación Aérea Civil; y otra, sin embargo, se continuarán aplicando hasta nuevas que los sustituyan; considerando que el legislador debe ser claro, pues en su afán de legislar de una manera intempestiva, olvidó legislar en forma clara otras cuestiones que también son importantes.

Consideramos que tanto en la ley como en el Reglamento entre cuestiones que consideramos son deficientes citamos:

Que la aviación se basa en un concepto de seguridad, la que, no solamente comprende la operación de aeronaves, aeropuertos, personal técnico y todos los servicios que a ella sirven, sino que también se hace imprescindible para su desarrollo una seguridad jurídica; esta seguridad jurídica es la que propicia su desarrollo en lo económico y por ende lo social.

La seguridad Jurídica proviene de la aplicación apegada a los Tratados Internacionales que como fuente prima de este derecho, comprende la obligación de los Estados Contratantes de realizar la adecuación de su Derecho Interno y asegurar la aplicación, de buena fe, de forma indiscriminada y equitativa, así como estableciendo los medios de defensa para las personas físicas o morales que en ella participan como sujetos pasivos de este derecho, estos medios de defensa deberán ser expeditos, tanto en derecho administrativo, como en derecho mercantil; respecto a este último punto daremos cuenta de la dificultad que se presenta en torno a los aeropuertos.

De acuerdo a nuestra Constitución, la propiedad de las tierras y las aguas comprendidas en el territorio nacional corresponde originalmente a la Nación cuyo derecho es inalienable e imprescriptible y la explotación, uso o aprovechamiento deberá ser otorgado mediante concesión a particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, de conformidad con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

El gobierno federal encomendó la administración de los aeropuertos a un organismo público descentralizado denominado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, el que fue constituido mediante Decreto del 10 de junio de 1965, publicado en el Diario Oficial de fecha 12 del mismo mes y año, el que ha realizado las funciones administrativas de los aeropuertos del país, encargándose también en forma

monopólica de la distribución y venta del combustible, proporcionando el abastecimiento en dichos aeropuertos. Posteriormente se inició un proceso mal llamado de privatización, que básicamente consiste en otorgar la administración de dichos aeropuertos a los particulares mediante un proceso de licitación pública, quienes para tal efecto debieron constituir sociedades mercantiles que se encargarían de la administración, operación, explotación y en su caso la construcción de los aeropuertos; lo anterior se fundamentó en la Ley de Aeropuertos estableciéndose las bases del concurso, así como las obligaciones y los derechos de dichas empresas, conservando la Secretaría el principio rector de la actividad y delegando diversas atribuciones que ejercerían las empresas ganadoras del concurso mediante el nombramiento de un administrador aeroportuario.

Lo anterior fue el resultado del Decreto de fecha 9 de febrero de 1993, en que se publicó en el Diario Oficial, los lineamientos generales para la apertura de la inversión privada en el sistema aeronáutico mexicano conocido como SAM, Previamente a la licitación, Aeropuertos y Servicios Auxiliares constituyó cuatro grupos aeroportuarios como Sociedades Anónimas de Capital Variable siendo estos: el del sureste, el del pacífico, el centro norte y el de la Ciudad de México en los que quedaron distribuidos los 35 aeropuertos que están en el país.

De conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica, la que es reglamentaria del Artículo 28 Constitucional, que tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios; estando sometidos a lo dispuesto en esa ley todos los agentes económicos ya sean éstos personas físicas o morales, dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos o cualquier otra forma de participación en la actividad económica, no quedando comprendidas dentro del concepto de monopolios las actividades estratégicas que señala el propio artículo 28 Constitucional ni los sindicatos de trabajadores, los derechos de autor, patentes y marcas ni las cooperativas de que vendan productos en el extranjero.

La Ley de Aeropuertos presenta en su estructura graves problemas por la concentración de facultades que se dan al administrador aeroportuario, de los cuales nos limitaremos a señalar dos que por su evidencia e importancia repercuten gravemente en los explotadores del servicio público de transporte aéreo, ya sean estos concesionarios o permisionarios. El primer conflicto que deseamos destacar es el correspondiente a la designación del administrador aeroportuario, el que deberá presidir el Comité de Operación y Horarios, el cual tiene dentro de sus funciones el emitir recomendaciones relacionadas con el funcionamiento, operación y horario del aeropuerto, la solución de los conflictos

entre la administración del aeropuerto y los prestadores de servicios, entendiéndose por esto a los transportistas aéreos, los prestadores de servicios complementarios y servicios comerciales, en fin las quejas de los usuarios.

Respecto al primero debemos anticipar los siguientes conceptos que estructuran parte de la problemática que planteamos, dichos conceptos que debemos de tener en cuenta entre otros son el que las aerolíneas extranjeras que vueian nuestro país, lo hacen mediante la obtención de un permiso que otorga la autoridad aeronáutica como resultado de un Convenio Bilateral firmado por el Estado Mexicano con una Potencia extranjera, por el cual, se designa a una aerolínea para explotar los derechos de ruta establecidos por ambos países, lo que indudablemente implica el sobre vuelo sobre territorio nacional, los derechos de aterrizar y los derechos llamados comerciales correspondientes a la tercera, cuarta o quinta libertades del aire definidas en el Convenio de Chicago, al cual también se ha incorporado a nuestro país con todas sus consecuencias jurídicas. Como consecuencia de lo anterior el Estado Mexicano está obligado a facilitar el aterrizaje así como las obras y servicios de la infraestructura aeroportuaria del país condición que el administrador aeroportuario está obligado a respetar, pero dicha obligación no aparece en la ley ni en los títulos concesión a nuestro saber, quedando facultado el administrador a denegar las solicitudes para la asignación de horarios en los aeropuertos y corresponderá este en su caso a asignar los horarios de aterrizaje y despegue y las prioridades de turno de las mismas,

considerando las recomendaciones del Comité de asignaciones y horarios artículo 95 RLA; lo anterior, aunado a las demás disposiciones, ponen en entre dicho la seguridad jurídica de los transportistas aéreos y evidencia el poder monopólico que al ejercerse limita la competencia.

El problema planteado, y el correspondiente al resultante de las quejas o conflictos que se presenten ante el administrador aeroportuario, que deberán ser atendidas por el Comité de Operación y Horarios, vienen a crear un evidente conflicto de intereses para el administrador aeroportuario, ya que como vimos éste preside dicho Comité, el cual deberá emitir una recomendación para que sea cumplida discrecionalmente por el administrador aeroportuario; desde luego se presenta aquí nuevamente una inseguridad jurídica para los transportistas aéreos y a los usuarios quejosos.

Por último, y como corolario que acentúa la inseguridad jurídica de la que hablamos, deviene en la imposibilidad de presentar recurso alguno contra dichas recomendaciones o en contra de las decisiones del administrador aeroportuario. Si consideramos que dicho administrador no es autoridad, es decir, la ley no le atribuye tal carácter, no serán procedentes los recursos administrativos que la propia Ley de Aeropuertos señala; por otro lado en el caso de los prestadores de servicios complementarios y comerciales, estos tienen celebrados contratos con la administración aeroportuaria, lo que serán de (carácter mercantil) según reza el

artículo 54 de LA, en este caso el recurso pudiera darse para el transportista aéreo el de acudir a los tribunales federales para dirimir cualquier controversia suscitada con la administración aeroportuaria con los problemas y dilación que esto representa. En el caso de denegación de los servicios o instalaciones para el operador aéreo el único recurso que pudiese manejarse es el de acudir a la autoridad aeronáutica o a la vía diplomática para exigir el cumplimiento de las obligaciones contenidas y derivadas de los Convenios Bilaterales.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** La Ley la podemos definir como la norma jurídica obligatoria y general dictada por el legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

**SEGUNDA:** Por reglamento podemos entender el conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal expedido por el ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo, esto se justifica desde el punto de vista práctico por la necesidad de aligerar la tarea del poder legislativo relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se encuentra en contacto más directo con el medio en el cual se va a aplicar la ley.

**TERCERA:** La diferencia entre ley y reglamento de manera evidente, sólo tiene importancia jurídica cuando la creación de las normas generales se encuentra, en principio, reservada a un órgano legislativo especial, distinto del jefe del estado o de los miembros, del gabinete. La distinción es especialmente significativa cuando hay un parlamento electo por el pueblo y el poder legislativo se haya, en principio, separado de los poderes judicial y ejecutivo.



**CUARTA:** El proceso de elaboración del reglamento, como ya se indicó, es más expedito que el de la ley y, por lo tanto, más rápidamente adecuado a los problemas económicos, sociales y de toda índole que se susciten en un momento determinado de la vida pública de un Estado; y, por otra parte, dado que emana de un órgano que se encuentra en contacto más directo con la realidad, éste puede comisionar a los técnicos que aplican la ley, en la práctica, para que elaboren los reglamentos y prever en ellos, las necesidades existentes.

**QUINTA:** La ley, como acto emanado de un órgano colegiado, mantiene determinadas características que la diferencian de las otras normas que integran el orden jurídico. Una de las características primordiales de la ley, tanto desde el punto de vista formal, como material, consiste en la generalidad e impersonalidad de las situaciones que rige. Por su propia abstracción no siempre llega a comprender la aplicación práctica de sus postulados. Esto no significa, sin embargo, que el acto legislativo, por sí mismo, no pudiera contener en sus disposiciones los medios de hacerlas cumplir en detalle; pero en la mayor parte de los casos, la proximidad del Poder Ejecutivo con la realidad social, al aplicar la ley, hace que los reglamentos operen como instrumentos idóneos para llevar a efecto su contenido.

**SEXTA:** Una de las acciones prioritarias de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes es, otorgar concesiones y permisos para establecer y operar

servicios aéreos en el territorio nacional, fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación, así como negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales. Regular y vigilar la administración de los aeropuertos nacionales, conceder permisos para la construcción de aeropuertos y vigilar su operación.

**SÉPTIMA:** Consideramos que los sectores de actividad económica y social no existen como una realidad administrativa, su concepto es básicamente analítico. Sin embargo, la agrupación sectorial de actividades es fundamental para la racionalización de todos los componentes de la Administración Pública ya sea Federal, Local o Municipal.

**OCTAVA:** De acuerdo a la conclusión anterior, podemos decir que existe un conjunto de entidades paraestatales que tienen similitud en sus actividades, estrecha relación en los planes que se desarrollan, paralelos sistemas jurídicos y que, además, por razones de eficiencia y eficacia, deben actuar coordinadamente, de donde una parte importante de la reforma administrativa es lo que se ha llamado la sectorización o agrupamiento de las entidades paraestatales en sectores definidos, por la similitud de su actividad del área en la que actúan y por la relación estrecha que llevan, deben tener una política coordinada y unitaria para evitar duplicidad de funciones obteniendo un mayor aprovechamiento de recursos tanto humanos como materiales optimizando su rendimiento.

**NOVENA:** De acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a la dirección general le corresponde proponer al superior jerárquico las políticas y programas de transporte aéreo, lineamientos para el desarrollo de infraestructura aeroportuaria; coordinar, vigilar y controlar los servicios de Transporte Aéreo Nacional e Internacional; así como también el trámite de las solicitudes de concesión y otorgamiento de permisos para la presentación de los servicios de transporte aéreo de acuerdo a la normatividad correspondiente.

**DÉCIMA:** Consideramos que la ley de aeropuertos en su esencia está debidamente reglamentada, pero debe de tomar en cuenta para otorgar la concesión o cambio de aeropuerto de la ciudad de México a Texcoco o Tizayuca las condiciones ecológicas, fauna, flora porque en el caso de Texcoco afecta al medio ambiente con consecuencias inmediatas para la ciudad, porque si bien es cierto que el espacio aéreo ha sido analizado exhaustivamente, sus diseños de la aproximación entre las pistas previstas no son los definitivos. Es posible que sea necesario modificar los procedimientos si las ubicaciones definitivas de las pistas son diferentes

**UNDÉCIMA:** Asimismo, se deben reunir datos meteorológicos y de vientos en el sitio Texcoco, a fin de verificar que las orientaciones de pista supuestas sean correctas.

**DUODÉCIMA:** En el censo de aves que la Administración Federal de Aviación (FAA) de Estados Unidos y su Departamento de Agricultura presentaron este año a ASA, se considera que un aeropuerto puede ser construido en el ex vaso de Texcoco, donde la aviación puede operar sin un impacto significativo sobre las aves, siempre y cuando los hábitats atractivos para estas aves estén a más de 3.2 kilómetros de las áreas de movimiento aeronáutico.

Sin embargo, la misma FAA estipula que si la zona de atracción para las aves está dentro o a través de la trayectoria de aproximación o despegue de las aeronaves, entonces esta distancia debe ampliarse a ocho kilómetros, lo que implicaría mover no uno, sino todos los lagos de la zona de rescate del Lago de Texcoco.

**BIBLIOGRAFÍA**

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 16ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000.

BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. 4ª edición, Edit. Trillas, México, 1998.

CRUZADO, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo. 19ª edición, Edit. Trillas, México, 1999.

DE BUEN, Demofilo. Introducción al Estudio del Derecho Civil. 7ª edición, Edit. Haria, México, 1992.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 30ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 37ª edición. Edit. Porrúa, México, 2001.

GARCÍA, Trinidad. ¿Es el Amparo defensa constitucional extraordinaria? 10ª edición, Edit. Cárdenas Editor, México, 1990.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. T. I. 9ª edición, Edit. Harla, México, 1990.

MATEOS M. Agustín. Etimologías Grecolatinas del Español. 10ª edición. Edit. Esfinge, México, 1998.

MAYER, Otto. El Derecho Administrativo Alemán. 10ª edición, Edit. Cajica, traducción de Manuel M. Cajica Jr. Puebla, México, 1990.

MOREAU, Jacobo. El Reglamento Administrativo. 10ª edición, Edit. Deima, España, 1990.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. 10ª edición, Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 2000.

OLIVEIRA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 5ª edición, Edit. Imprenta Castellano España, 1990.

RODRÍGUEZ JURADO, Antonio. Teoría y Práctica del Derecho Aeronáutico. T. I. 10ª edición, Edit. Depalma, Argentina, 1998.

ROYO VILLANUEVA, Antonio. Derecho Administrativo. 14ª edición, Edit. Edlar, traducción de Jorge Vera, México, 1999.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. 30ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000.

TAMIZ QUEZADA, Roberto. Derecho Aeronáutico. 7ª edición, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

TAPIA SALINAS, Luis. Derecho Aéreo. 10ª edición, Edit. Themis, México, 1998.

UGARTE ROMANO, Luis. Derecho Aeronáutico. 7ª edición, Edit. Tecnos, México, 1998.

VIDELA ESCALADA, Federico. Derecho Aeronáutico. T. I. 4ª edición. Edit. Zavila, Argentina, 1998.

VILLASANA RIVERO, Edgardo. La Administración de Recursos Materiales en el Sector Público. 8ª edición, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

## LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2001.

LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN

LEY DE AEROPUERTOS. 2001.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. 2001.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. 2001.

REGLAMENTO DE LA LEY DE AEROPUERTOS. 2001.

## REVISTAS Y OTROS

DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 29ª edición. Edit. Porrúa, México, 2000.

Periódico El Universal Gráfico. Junio. 2001.

Periódico Excelsior, Junio 18, Sección Política México, 2001.

Revista Proceso, Mayo-Junio. N°. 1039. Sección Financiera, México, 2001.