

2ej. 249

ANALISIS SOCIO-ECONOMICO Y JURIDICO
DEL ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO
AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCION:

CAPITULO I

BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS Y DEL DERECHO DE TRANSITO.

- A) **Ius Gentium.**
- B) **Libre tránsito en la época prehispánica.**
- C) **Disposiciones jurídicas sobre el tránsito en la época colonial.**
- D) **Antecedentes de la época independiente y del período pre-revolucionario.**

CAPITULO II

CONDICIONES SOCIALES QUE DETERMINARON LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LA LIBERTAD DE TRANSITO Y SUS LEYES REGLAMENTARIAS.

- A) **La Revolución de 1910 y la Constitución de 1917.**
- B) **Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.**
- C) **Ley Federal de Turismo y Decreto que crea el Consejo Nacional de Turismo.**
- D) **Disposiciones jurídicas en materia aeroportuaria.**

CAPITULO III

NECESIDAD JURIDICA Y SOCIOECONOMICA DE ESTABLECER UN ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO, ENCARGADO DE LA ADMINISTRACION ----- AEROPORTUARIA.

- A) Antecedentes de creación de A. S.A.**
- B) Importancia económica y social de los sistemas aeroportuarios.**
- C) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la -- Descentralización Administrativa.**
- D) A.S.A. y el nuevo marco jurídico de la Reforma Administrativa.**
- E) Otras disposiciones jurídicas conexas a los aeropuertos en México.**

CAPITULO IV

EVALUACION Y PERSPECTIVAS DE A.S.A.

- A) Logros socioeconómicos que ha obtenido A.S.A.**
- B) Proyección futura de A.S.A**

CONCLUSIONES AL FINAL DE CADA CAPITULO.

BIBLIOGRAFIA.

I N T R O D U C C I O N

El camino recorrido por la humanidad desde sus inicios hasta nuestros días, nos muestra los avances, en un principio lentos y posteriormente más acelerados, que se han logrado en materia de medios de transporte, desde el simple uso de las extremidades inferiores, la utilización de los animales, la posterior aplicación que se dió a la rueda, el desarrollo logrado en la navegación marítima, los grandes descubrimientos mecánicos adaptados al transporte terrestre y marítimo, hasta el desarrollo alcanzado por la aviación, el hombre muestra una acertada aplicación de su ingenio para lograr una mejor transportación, ya individual ya colectiva.

Sin embargo, el medio de transporte que más evolución ha alcanzado en menor tiempo es la aviación, desde principios de siglo hasta nuestros días, ese desarrollo ha sido impactante, así se ha pasado de los frágiles aviones que transportaban uno o pocos pasajeros a los que actualmente transportan más de cuatrocientos; de los sencillos monomotores a las complicadas aeronaves con turbina; de un simple llano para aterrizar a una compleja infraestructura que básicamente conforma a los aeropuertos. ciertamente que estos avances no han sido fáciles de lograr, se han requerido años de esfuerzo y desarrollo de una alta tecnología, pero una cosa sí es segura, la aviación es en nuestros tiempos un símbolo característico del desarrollo de la humanidad.

El objeto de este modesto trabajo no es sin embargo, un

estudio pormenorizado de la aviación en sí, es un breve análisis de un organismo que en nuestro país, tiene asignada la tarea de administrar la infraestructura que sirve de complemento a la actividad aérea: los aeropuertos, asimismo, se encarga de administrar los servicios auxiliares necesarios.

Este análisis tratará de ser sociológico en cuanto a que -- la actividad aeroportuaria surte efecto en gran parte del conglomerado social; económico por los múltiples intereses que de ese orden se desprenden y obtienen, y jurídico por la necesidad de existencia y aplicación de un ordenamiento ágil y efectivo, que regule la actividad aeroportuaria en las múltiples facetas que presenta.

C A P I T U L O I

BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS MOVIMIENTOS
MIGRATORIOS Y DEL DERECHO DE TRANSITO

C A P I T U L O I

BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS Y DEL DERECHO DE TRANSITO.

Desde las épocas más remotas en la historia de la humanidad, observamos una complejidad en los fenómenos migratorios humanos.

En efecto, encontramos en los grupos sociales primitivos - en la etapa de la horda, la característica del nómada o dicho en otras palabras, la horda era un grupo de seres humanos que, sin tener fijo su lugar de asentamiento, deambulaban de un lugar a otro, huyendo de las grandes glaciaciones y demás fenómenos climatológicos que caracterizaron el final de la época terciaria y el principio de la cuaternaria.

Podemos afirmar, que en su forma más rudimentaria o simple, la horda era un grupo que transitaba sin conocimiento de las relaciones familiares, en franca promiscuidad sexual, sin conocimiento de la religión, el derecho y la moral, siendo en consecuencia su tránsito libre, no regulado por norma alguna y con escasos contactos con otras hordas, debido a que no habían desarrollado las comunicaciones. Sin embargo, sustentándonos en la premisa de que "un grupo involucra cierto grado de cooperación-

entre sus miembros, para la consecución de un objetivo común" - (1), se puede llegar a la conclusión, de que hubo fines coincidentes en la acción conjunta de los integrantes de la horda, y estos fueron principalmente, la búsqueda de sustento y la defensa colectiva.

Dentro de la Clasificación Tipológica de los Agrupamientos Sociales expuesta por el maestro Mendieta y Núñez (2), encontramos a la familia como "el más importante de los grupos estructurales de la sociedad, pues es el elemento básico de ésta". (3). El grupo familiar con su surgimiento, logra la gradual desaparición de la horda primitiva, y en la medida en que conocen, - -- posiblemente en forma accidental, la agricultura y la ganadería se convierten en sedentarios, lográndose con esto, un avance -- cultural inconmensurable en los tiempos remotos de la prehistoria.

Así encontramos al grupo social denominado "clan", como una tercera forma de agregación social, como un grupo de personas - unidas por lazos de parentesco de sangre, del cual surgen las -- primeras formas de autoridad como son: la ascendencia femenina o matriarcado y la ascendencia masculina o patriarcado.

La etapa económica del clan ya no es la recolección de frutos, sino la agricultura, ganadería, caza y pesca, encontramos -

- (1) Johnson M. Harry. Sociología, una Introducción Sistemática, Pág. 25, Edit. Paidós, Bs. As. 1965.
- (2) Mendieta y Núñez, Lucio. Teoría de los Agrupamientos Sociales. Pág. 83 y sigs. Edit. Cultura México 1963.
- (3) Ibid. Pág. 126.

asimismo la práctica de las primeras normas o reglas de conducta como son la norma técnica en el quehacer de su actividad económica y posteriormente la norma ética y la moral.

Cuando entraban en contacto con algún grupo nómada que evidentemente no practicaba el turismo, sino que buscaba su subsistencia al no haber superado la etapa económica de recolección de frutos, era también evidente que el contacto de ambos grupos no se regía por norma jurídica alguna de Derecho Internacional, --- pues no conocían los problemas de la admisión y trato que debe darse a los extranjeros que se encuentran de paso o que residen en un país al cual no pertenecen.

Al imponer una sanción al individuo que viola la norma moral social del grupo, practican y conocen en su acepción más simple la norma jurídica, o dicho en lenguaje kelseniano "el orden coercitivo de la conducta humana". (4).

Tendrían que pasar muchos siglos para que el clan se transforme en tribu o reunión de clanes, y para que las tribus se unan formando confederaciones de tribus, en un principio solo para efectos de hacer la guerra o pactar la paz, y posteriormente en complejas Polis.

(4) Kelsen Hans, Teoría General del Derecho y del Estado. Traducción de E. García Máynez. México 1947.

En este devenir histórico, que contemplamos en todos los grupos sociales primitivos, no es el impulso viajero el que anima al hombre a buscar otras tierras y horizontes, sino más bien lo son las relaciones económicas y de subsistencia que entrelazaban a los hombres y a los grupos sociales realizando movimientos migratorios, desarrollando las comunicaciones y el turismo como fenómeno social.

Los factores económicos como el trueque entre los grupos primitivos, el intercambio comercial y los enfrentamientos guerreros, desarrollan también la conexión entre pueblo y pueblo, surgiendo la calidad de "extranjero" que se identificaba en un principio como enemigo.

Es observable que de hecho, los fenómenos migratorios se han sucedido, debido a las relaciones económicas entre los grupos sociales desde la prehistoria, especialmente y en forma espontánea conforme a las relaciones de subsistencia e intercambio comercial, que sería prolijo enumerar, sin que al efecto haya existido una reglamentación clara, o una conciencia jurídica definida respecto a los mismos.

Cierto es también que, no se puede pasar por alto el hecho de que tanto las exploraciones y las conquistas, junto con las mismas guerras, influyeron de una manera u otra a acrecentar, -

tanto las relaciones entre los pueblos, con el consiguiente incremento de migración entre los mismos.

En Grecia, la situación de los extranjeros tuvo diversos matices pues mientras en ciudades como Esparta no eran admitidos por ser considerados nocivos a las costumbres y a la organización social, en Atenas en cambio, hasta oportunidad tuvieron de establecerse, claro está, con ciertas limitaciones.

Los extranjeros en Grecia fueron clasificados en: (5)

Metecos.- Grupo formado por forasteros libres o residentes extranjeros, que entre sus únicas restricciones tuvieron, el no poseer tierras ni participar en los asuntos públicos (pertene-- cientes estas facultades, sólo a los ciudadanos). Por otra parte, gozaban de la protección de las leyes atenienses y tenían por -- tanto, libertad de movimiento. Los metecos se dedicaban princi-- palmente al comercio o bien, eran integrantes del ejército o la marina, asimismo muchos de ellos lograron tal aceptación en la sociedad ateniense, que con el tiempo sus descendientes fueron-- considerados con las mismas atribuciones del ciudadano común.

Esclavos.- En Atenas la esclavitud fué una institución, y suje-- tos a ella estaban muchos extranjeros provenientes principalmen-- te de las regiones orientales y de los pueblos bárbaros del ---

(5) Barnes H. Elmer, Historia de la Economía del Mundo Occiden-- tal. Pág. Edit. Uteha. México 1955.

norte. Obviamente, la libertad de tránsito del esclavo fue de-
lan más afectadas debido a su condición.

Bárbaros. - Considerados de tal manera, por no pertenecer a la
corriente helénica además de que sus costumbres eran bastante -
discordantes de las altas formas de desarrollo alcanzadas por el
pueblo griego. No se les permitía la entrada a la ciudad, y en
caso de ser encontrados en ella, se les ejecutaba o simplemente
se les expulsaba.

En la cumbre de la pirámide social griega, se encontraba el
ciudadano que como tal, gozaba de todas las prerrogativas inhe-
rentes a tal privilegio y entre las cuales se encontraba la li-
bertad de tránsito dentro de sus territorios.

Por último, es necesario recordar que el pueblo griego sos-
tuvo relaciones principalmente de carácter comercial, con otros
extranjeros provenientes de distintas regiones y que, dedicados
a esta actividad transitaban por los mares sin más restricción,
que la posibilidad siempre presente de un ataque pirata.

A) IUS GENTIUM

Al igual que Grecia, Roma también se caracterizó por los -
diferentes tratos dados al extranjero aunque en ésta, el pecu-
liar avance de su Derecho y sus instituciones, hizo que la acep-

ción de los extranjeros estuviera en ocasiones, sujeta a los intereses del imperio.

En un principio los extranjeros o no ciudadanos, solo gozaron de las instituciones derivadas del Ius Gentium (6), apartándoseles de los privilegios del ciudadano común.

La ciudadanía tuvo una gran importancia en Roma, era adquirida por tres formas principalmente: ius sanguinis, manumisión o por medio de la naturalización (7), siendo las dos últimas las formas más comunes, por las cuales el extranjero podía obtener la preciada ciudadanía romana.

Entre la ciudadanía y la extranjería existían diversas graduaciones, así encontramos después del ciudadano con pleno goce de derechos, al latini vetere que en un principio carecía del ius honorum, pero posteriormente a la "guerra de los aliados" - en tiempos de Sila, adquiere la plenitud de derechos, los libertos o esclavos manumitidos, solo tuvieron restricción en lo que se refiere a contraer nupcias con miembros de familias senatoriales y les faltaba también el ius honorum. En cuanto a los latini coliniarii, eran romanos establecidos fuera de la ciudad, sus derechos públicos como el voto y el contraer nupcias estaban parcialmente limitados, pero tenían la posibilidad de adquirir de nueva cuenta la plena ciudadanía romana. En seguida se ---

(6) Petit Eugéne. Tratado Elemental de Derecho Romano. Pág. 82 Edit. Nacional. México 1958.

(7) Margadant F. Guillermo S. Derecho Romano. Pág. 128 Edit. Esfinge México 1968.

encontraban los latini iuniani, que no gozaban entre sus derechos el recibir algo por testamento, o el hacerlo. En el lugar siguiente se encontraban los peregrinos, que sin ser ciudadanos podían acudir a dirimir sus controversias ante el pretor encargado de ello, este grupo era formado por extranjeros de regiones con las cuales Roma tenía tratados de alianza.

Todas las escalas ya expuestas, tuvieron la posibilidad de adquirir de una u otra forma la ciudadanía romana, pero todavía hubo dos formas más de extranjería, que no tuvieron posibilidad de gozar de dicha prerrogativa. Los dediticios, libertos que por haber sufrido alguna pena infamante no podían vivir en Roma, pero sí en otras partes de sus extensos dominios, este grupo -- sólo participa de las instituciones del Ius Gentium. Por último se encuentran los hárbaros, tribus principalmente de origen germánico sin mayor organización política, pero que con el tiempo llegaron a formar parte del ejército romano. (8).

No siendo el Derecho Romano de carácter igualitario, tuvo la flexibilidad suficiente de trato con el extranjero, aunque - este mismo trato haya sido caracterizado por las distintas fases por las que tuvo que pasar el imperio, hasta su decadencia.

Para el ciudadano romano la libertad de tránsito fue un he

(8) Margadant, Guillermo F. Op. Cit. Pág. 130.

cho, los movimientos migratorios romanos fueron notorios, tomando en cuenta el bello militarista que caracterizó al imperio; - los extranjeros aceptados por las leyes, tuvieron libertad de movimiento en los territorios romanos, con la excepción lógica del extranjero no deseable y la eventual utilización, de salvoconductos u otros implementos similares para casos de obligada necesidad. Cabe agregar que en concordancia con su gran extensión de influencia y poder, Roma no descuidó el aspecto relativo a las comunicaciones, si bien la actividad marítima fue importante para esta gran cultura de la antigüedad, se puede afirmar que la terrestre lo fue aún más, y la muestra de ello son los excelentes y longevos caminos de que se sirvió el imperio.

Los caminos construidos por los romanos, no sólo comunicaban a la gran ciudad y sus alrededores inmediatos, también existió una eficiente red de comunicaciones con lugares más alejados, como la Galia, Germania y lo que ahora conocemos por España. (9).

El año 476 de nuestra era, es significativo en cuanto señala el derrumbe del Imperio Romano de Occidente. Los contingentes bárbaros que contribuyeron a ello, sin ser la única causa de este suceso, forman parte de la serie de situaciones que dieron lugar a tal acontecimiento.

(9) Weber Alfred. Historia de la Cultura. Pág. 121 F.C.E. México 1969.

Una vez superado el obstáculo que representaba la organización romana, los movimientos migratorios de los diversos pueblos bárbaros se multiplicaron a lo largo de Europa occidental principalmente. Los asentamientos realizados por estos grupos así como su contacto y asimilación con otros pueblos y formas de vida, son antecedentes importantes de las actuales nacionalidades europeas.

Sin embargo el gran despliegue migratorio observado en los siglos posteriores a la caída de Roma, trae aparejado un período de aparente indefinición en el cual abundan las guerras y la inestabilidad cultural se hace patente. De esta situación sacan provecho pueblos como el musulmán, que en el siglo VII se apropian del Mediterráneo, lo que da como resultado una disminución del comercio ejercido por los europeos, asimismo las ciudades son abandonadas paulatinamente por sus pobladores, que buscan en el campo mejores niveles de subsistencia, "en un largo período de tiempo solo existirá una riqueza: La territorial" . (10).

Surge el régimen feudal que entre sus principales características incluye: la relación de dependencia entre el señor feudal y el vasallo (11), y una orientación casi total al autoconsumo con el lógico detrimento de la actividad comercial. Los principales motivos que dan lugar a los viajes son la visita a los -

(10) Pirenne, Henri. Historia de Europa. Pág. 74 F.C.E. México 1974.

(11) Gorlich J. Ernst. Historia del Mundo. Pág. 223 Edic. Mtz. Roca. Barcelona, España.

lugares santos y la búsqueda, por parte de algunos grupos, de nuevos lugares de asentamiento, sin embargo no son buenos aliados para el viaje, la inseguridad de los caminos y su irregular construcción.

En lo relativo a la población, el número de ésta es bajo, debido seguramente al ambiente eminentemente rural, también contribuyen al bajo índice demográfico las guerras, catástrofes y epidemias que asolaron a Europa a mediados del siglo IX (12).

La situación empieza a cambiar a finales del Siglo XI, en que se manifiesta un aumento en la población y un resurgimiento del comercio, que dará como resultado la renovación de la vida urbana. Es el comienzo de una nueva época, en la cual hay una reactivación de la economía, debido principalmente a la habilitación de las ciudades como centros monopolizadores del comercio, correlativamente se presenta una mayor utilización de los caminos terrestres y de las rutas marítimas, incluyendo una mejor aceptación del extranjero, que se traslada con fines primordiales de comercio, el cual por otro lado, es enriquecido con mejores medios que lo fomentan: formación de sociedades de protección comercial, seguros a los navíos y mercancías, instalación de incipientes pero efectivos sistemas bancarios, etc.

(12) Pirenne, Henri. Op. Cit. Pág. 79.

Se produce en suma, el gran paso del ascetismo rural que - caracterizó a la Edad Media (13), al ambiente de las grandes ciudades con la burguesía y el intelecto representativos del Renacimiento y de la posterior Edad Moderna (14).

La obstaculización de las rutas comerciales a Asia, no es ya motivo para un nuevo ostracismo, y la mejor demostración al respecto, es el inicio de ambiciosas exploraciones marítimas que finalmente darán óptimos resultados: nuevas tierras, nuevas -- conquistas y una mayor amplitud al movimiento migratorio.

B) LIBRE TRANSITO EN LA EPOCA PREHISPANICA.

Utilizando los conceptos de Stammler, y desde un punto de vista sociológico, "es evidente que el contenido concreto de un determinado orden jurídico, solo se puede llegar a conocer y a definir exactamente en su modalidad peculiar, por el estudio de sus orígenes históricos" . (15).

El estudio siempre interesante de nuestros antepasados lejanos, nos muestra (tal vez no con la claridad que quisiéramos), los aspectos relevantes de su paso por el camino de la historia, camino que se inicia para nuestro estudio, en la migración que vino del norte por parte de las tribus nahoas, su tránsito por

(13) Ibidem. Pág. 374.

(14) Von Martín, Alfred. Sociología del Renacimiento. Pág. 17. F.C.E.

(15) Stammler R. Tratado de Filosofía del Derecho. Pág. 440.

diversas regiones en busca de lugares propios para el establecimiento.

Estas tribus que utilizaron la forma primaria del comercio, el trueque, nos muestran el derecho de tránsito en su forma primitiva: Libertad de los caminos, con la única salvedad de la hostilidad que encontraran a su paso por parte de otras tribus. En su constante peregrinación, fueron quedándose diversos grupos en lugares donde después florecerían grandes culturas y como ejemplo de las cuales tomaremos a la Azteca, sin menospreciar el valor de otras no menos brillantes.

Estos antiguos mexicanos que en opinión de Diego Durán (16) procedían de Aztlán (lugar de blancura o de garzas), marcharon en busca del lugar previsto por sus dioses, en que habrían de establecer su asiento. Las dificultades inherentes al viaje y el posterior establecimiento, no pudieron ser obstáculo para un pueblo que habría de convertirse, en el más poderoso de la región. Los Aztecas, cuya condición de hábiles guerreros no tardó en demostrarse con sus vecinos, fueron obteniendo paulatinamente el control de una amplia zona a su alrededor. Esa grandeza militar, también se mostró en una efectiva organización política, económica y social.

(16) Durán, Diego. Historia de las Indias de Nueva España e Islas de Tierra Firme. Pág. 19. Edit. Nacional. México 1951.

Las comunicaciones con los pueblos conquistados se hacían a través de correos (titlanti), los cuales eran muy apreciados por sus servicios, tanto que su muerte ocurrida en algún camino, podía ser una causa de guerra (17).

El tránsito por los angostos caminos (no los necesitaban -- más anchos pues no utilizaban la rueda, ni existían caballos), era casi exclusivo de los correos y mensajeros, embajadores, mercaderes y por supuesto del ejército, el grueso de la población por lo regular no salía de la ciudad. Es factible creer en una libertad de tránsito solo restringida en tiempos difíciles o de guerra y también a ciertos lugares de la propia ciudad.

La construcción de calzadas, que iban hasta los pueblos aliados o conquistados, es una muestra del adelanto en materia de comunicaciones y en opinión de respetables autores como Alfredo Chavero (18), la primera calzada que se construyó fue la de Nonoalco, para unir a Tlatelolco con Azcapotzalco. Por otra parte hay que tomar en cuenta que Tenochtitlán, era un lugar rodeado de agua y la comunicación también se lograba a través de canales.

Por último, el extranjero era admitido en calidad de correo,

(17) Mendieta y Núñez, Lucio. El Derecho Precolonial. Pág. 73. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. México 1961.

(18) Chavero, Alfredo, México a Través de los Siglos. Pág. 818. Tomo I. Editorial Cumbre, México 1974.

embajador y adn de mercader, sin embargo se ejercia una constan
ta vigilancia en los caminos, con el objeto de evitar ataques -
sorpresivos.

C) DISPOSICIONES JURÍDICAS SOBRE EL TRANSITO EN LA EPOCA COLONIAL.

La llegada de los españoles, a tierras posteriormente llamadas de América y concretamente a las costas mexicanas del golfo, es la preñación de una nueva etapa en la forma de vida de los pueblos que se encontraban asentados en el actual territorio mexicano. El tránsito de los conquistadores en estas nuevas latitudes, no fué lo placentero que hubieran deseado, a su paso encontraron en innumerables ocasiones la hostilidad de los nativos que con justa razón, -- desconfiaban de gentes que para ellos eran ajenas tanto en costumbres, como en aspecto físico.

El advenimiento de esta corriente conquistadora puede ser -- considerado como un nuevo enfoque al tránsito existente en aquellos días.

El grupo español y sus aliados nativos fueron venciendo paulatinamente, las resistencias que a su paso encontraron hasta llegar al enfrentamiento decisivo con los aztecas. Una vez realizada la conquista se inicia una época que incide principalmente en la forma de vida de los grupos sojuzgados, éstos, pierden sus libertades, -- entre ellas las de libre tránsito, y son materialmente obligados a asimilar nuevas costumbres, sufren asimismo, la imposición de -- condiciones de ingrata memoria como la esclavitud representada por la " encomienda " .

Cierto es que diversas comunidades indígenas, localizadas - en las zonas norte y sur del país, siguieron gozando de sus libertades durante algún tiempo después de la conquista, esto debido a la dificultad que para los conquistadores constituyó el realizar exploraciones en esas lejanas e inhospitalarias regiones.

En años posteriores a la conquista española, algunas cédulas reales ordenaron la libertad de los naturales, sin embargo su no acatamiento hizo subsistir en gran medida las condiciones infamantes que caracterizaron a la época. En estos primeros años de la conquista, encontramos un antecedente a la legislación en materia de tránsito, las "capitulaciones", títulos expedidos por el Rey de España que contenían la aprobación para la realización de exploraciones y conquistas en nombre de la Corona. Por otra parte, - los caminos existentes tuvieron que ser ampliados para dar paso a los caballos y carretelas, los cuales como hemos indicado anteriormente, eran desconocidos en América. De estos caminos podemos nombrar como principales, los que llevaban de la Ciudad de México - a la Villa Rica de la Veracruz, y a otras ciudades como Oaxaca, - Acapulco, etc.

Con el transcurso del tiempo, la explotación comercial, obligó a la creación de nuevos caminos que fueron construidos por -- los nativos bajo el asesoramiento español, estas construccion -

nes presentaron algunos obstáculos como lo accidentado del terreno y los ataques de grupos hostiles, que tardaron algún tiempo - antes de ser controlados. Durante mucho tiempo un sello característico de la época colonial, lo fué el peligro que representaron los salteadores de caminos.

Pese a ser la Nueva España un lugar de amplios horizontes - y grandes posibilidades económicas, la aceptación del extranjero no tuvo gran acogida. En los años posteriores a la conquista, - las instrucciones dadas por los reyes españoles eran en el sentido de prohibir a los extranjeros el paso a los territorios recién descubiertos, esta prohibición se refería principalmente a todo aquel que no estuviera convertido a la fé católica, o sea a los moros y judíos y a todo aquel que no fuera vasallo de la corona-española. Para los españoles en un principio hubo libertad de - traslado hacia las colonias, aunque posteriormente se requirió de permisos para poder venir a las mismas, esta última disposición estaba encaminada principalmente a clérigos y frailes y a las mujeres solteras (19) .

Con el tiempo algunos extranjeros pudieron establecerse en Nueva España, mediante un permiso llamado "composición", este -- era otorgado por la corona y ordenaba que los extranjeros no podían establecerse en lugares cercanos a las costas y puertos de la colonia.

(19) Datos tomados de :Historia del Comercio Exterior Mexicano
TARDIFF, GUILLERMO. TOMO I.

Esto último es un antecedente del artículo 27 Constitucional en su fracción I.

En cuanto al tránsito de personas, podemos concluir que la libertad de traslado tuvo vigencia únicamente para los españoles (con las salvedades expuestas), para los nativos esa libertad fué casi nula debido a las actitudes de perfil esclavizante que para ellos privaron, aunque también hay que reconocer que algunas personas (virreyes y religiosos principalmente) trataron de disminuir con sus actos el maltrato a los aborígenes.

Por lo que se refiere al comercio, las primeras disposiciones al respecto se encuentran en las "capitulaciones" de 1492 y 1497, que dieron a Cristóbal Colón la posibilidad de llevar mercancías de las tierras descubiertas a España.

Posteriormente se establecieron aduanas en las costas mexicanas, para tener control de los productos y mercancías que iban y venían de uno y otro lado del Atlántico.

Hubo instituciones como la Casa de Contratación de Sevilla y la de Cádiz, que tuvieron como función primordial el controlar el paso de toda mercancía del recién descubierto continente a España y viceversa, a tal efecto se extendían permisos a la navegación imponiéndose asimismo los respectivos gravámenes. El comercio con

terceros fué prohibido a menos que existiese la autorización correspondiente, la actividad comercial era monopolizada completamente por la Corona, estos medios dieron lugar a los contrabandos y actos de piratería.

Los gravámenes o rentas reales que se aplicaban en la Nueva España, se extendieron a todas las mercancías que partían hacia España y también a los productos que de allí venían, entre esos impuestos se encontraban: Derechos al oro y plata, tributos, -- almojarifazgo (derecho de portazgo), bienes mostrencos, alcabalas, impuestos a la pólvora, vajillas, salinas, oficios, arrendamiento de realengos, censos, papel sellado, aguardiente, etc. Otros impuestos destinados a objetos particulares fueron las bulas, -- cuyo cobro se utilizaba para propagar la fé católica; los diezmos para pago de obispos y gastos en general de la Iglesia (20) .

Se puede concluir que el tránsito de mercancías durante la Colonia, fué una actividad monopolizada por España, tan es así que el comercio entre las mismas colonias tenía en un principio un estricto control, esta situación empezó a cambiar hacia finales del siglo XVIII, cuando las ideas liberales emanadas de -- sucesos tan importantes como la Revolución Francesa y la Independencia de las colonias americanas, surtieron sus efectos en las relaciones de coloniaje imperantes en el resto del continente.

(20) IBIDEM Págs. 39 y siguientes.

**D) ANTECEDENTES DE LA EPOCA INDEPENDIENTE Y DEL PERIODO PRE--
REVOLUCIONARIO.**

" Es necesario esclarecer la historia por las leyes y las leyes por la historia" .

Este célebre pensamiento de Montesquieu bien puede aplicarse cuando se trata de estudiar los albores independientes de un país, que como el nuestro, consolida su independencia política en el año de 1821. Pero aún antes de suceder este hecho, algunos fueron los intentos con mayor o menor grado de eficacia por plasmar en una legislación propia los derechos del hombre. El primer intento corresponde a la llamada Constitución de Apatzingán, la cual se logra gracias a los Congresos de Chilpancingo, y de Anáhuac, influidos éstos, a su vez, por el pensamiento y acción de José María Morelos.

La Constitución de Apatzingán (llamada originalmente Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana) fué expedida el 22 de octubre de 1814, en forma sumaria diremos -- que constó de dos partes: una dedicada a los principios y fines del Estado (incluyendo los derechos y deberes del hombre, Capítulos III, V y VI); y otra referente a la estructura y forma de gobierno. Esta Constitución más que vigencia, representa para la historia del país, un anhelo de libertad e independen--

dencia que caracterizó el pensamiento de Morelos.

La Constitución de Cádiz (vigente en nuestro país en 1813- y 1820), tiene importancia pues influyó de alguna manera en la formación del constitucionalismo mexicano. Esta Constitución es consecuencia, en ciertos aspectos, de las ideas liberales -- que dieron origen a la Revolución Francesa, y aunque tuvo un carácter centralista, es un antecedente en el cambio que operó en la España de principios del siglo XIX.

Después de la consumación de la independencia, se creó el primer Congreso Constituyente (1822), que es entre otras cosas el origen del federalismo mexicano, sin embargo este Congreso no fructificó en Constitución alguna, es hasta el segundo Congreso que se crea la Constitución de 1824 (firmada el 4 de abril del mismo año y publicada el día siguiente). Esta Carta Magna de 1824 estuvo formada por siete títulos y tal vez tenga entre sus principales postulados la fundamentación del federalismo mexicano, establece asimismo, una incipiente enunciación de garantías individuales, la cual no tiene la profundidad y vigor que hubiera sido de desearse. Esta Constitución tuvo vigencia hasta 1835, año en el que la corriente centralista logra establecer las "Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de Diciembre de 1835", las que son aprobadas al año siguiente y que se conocen más comunmente como

Leyes Constitucionales de 1836. Fueron siete estas leyes y en la primera de ellas se establecen los "Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República".

La Ley Fundamental de 1836 contiene el "primer catálogo -- bien organizado de derechos del hombre" (21), y esto a pesar de las críticas que sobre ella se han vertido, debido a su influencia centralista y conservadora, sustentada principalmente por el ejército, el clero y la gente pudiente.

Las constantes pugnas entre los partidos centralista (conservador) y federalista (liberal) siguieron su curso, son incontables los intentos por suprimir las leyes constitucionales de 1836, es hasta el año de 1843 que se llega a una nueva carta constitucional, lamentablemente también de perfil centralista.

Las Bases Constitucionales de 1843 constaron de once títulos, entre los mismos había uno dedicado a los habitantes de la República (título III). Estas bases, son representativas de un país convulsionado por intensas luchas internas, ocasionadas por el despotismo gubernamental que niega justas aspiraciones de las mayorías.

En el año de 1846 con el resurgimiento del federalismo se

(21) Derecho Constitucional Mexicano.

Moreno Díaz, Daniel. Pag. 140. Edit. Pax-México.

24

toma la decisión de abrogar las Bases de 1843, y en el año de 1847 se reimplanta la Constitución de 1824 que, con algunas reformas y adiciones es protestada el 21 de mayo del mismo año.

Sobre la Constitución de 1857 mucho puede decirse, tanto por las personalidades que formaron el Congreso Constituyente que la originó, como por las profundas ideas liberales que en esa constitución quedaron plasmadas.

La Carta Suprema de 1857 (firmada el 5 de febrero del mismo año), estuvo compuesta por ocho títulos, el primero de los cuales se refiere a los derechos del hombre, se demuestra así el gran interés que existía en la época (principalmente por el partido liberal) por hacer observar los derechos fundamentales del ser humano.

El tránsito del coloniaje a la independencia por un país es el cambio de la opresión hacia la libertad, sin embargo la independencia y la libertad no se logran con solo enunciarlas o plasmarlas en el papel, se llega a ellos a través de arduas luchas internas, que pueden ser civiles y políticas, nuestro país no estuvo obviamente exento de estas luchas, más aún, su inicial vida independiente se caracterizó por constantes enfrentamientos internos y por ataques provenientes del exterior, -- se tuvo que luchar afanosamente (no siempre con éxito) por llegar a una estabilidad política que redundara en lo económico y

social. Los derechos inherentes al hombre, fueron objeto de seria preocupación, y eso se demuestra en los diversos ordenamientos constitucionales que hemos estudiado someramente, así por ejemplo la Constitución de Apatzingán proclamaba: "El Gobierno se instituye para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos unidos voluntariamente en sociedad..." y añadía "la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las -- asociaciones políticas" (art. 24).

La Constitución de 1824 asentaba en su artículo 30: "la nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano" .

En las leyes constitucionales de 1836 y 1843 aún con su carácter centralista, enumeran los derechos del hombre con --- bastante amplitud, tal vez estas cartas se hayan visto influidas por el pensamiento liberal.

Finalmente la Constitución de 1857 establecía que: "los derechos del hombre son la base y origen de las instituciones", más adelante se enunciaban estos derechos, es de hacerse notar la similitud del Artículo 11 (Derecho de tránsito) de esta ---

Constitución con la que actualmente nos rige, claro que con --
algunas adiciones.

Por otra parte, la gran extensión territorial de nuestro país requirió de la colonización de zonas bastante alejadas de la parte central del mismo, se dieron permisos a grupos de colonizadores para que se asentaran en el norte del país, muchos de estos grupos estaban formados por extranjeros (anglosajones y franceses en su mayoría) esto con el tiempo resultó perjudicial para la nación, pues no tardaron en surgir los movimientos separatistas que no pudieron ser controlados por el débil gobierno centralista, aunando a esto, el apoyo que el gobierno del vecino país del norte dió a los insurrectos. Desde la independencia política de México, el trato dado al extranjero no fué caracterizado por su rechazo, se le aceptó, y claro, las disposiciones jurídicas al respecto exigían el cumplimiento de algunos requisitos tales como pasaportes y otros documentos -- similares.

Sin embargo es innegable, que el extranjero tiene una --- gran significación en la historia de México, actos de conquista, de agresión y de intentos imperialistas así lo demuestran, de cualquier forma nuestro país no se singularizó por ser hostil hacia las corrientes extranjerizantes posteriores a la independencia.

Por lo que se refiere al traslado de mercancías o al comercio en general, podemos afirmar que los pasos vacilantes de la independencia, obligaron en cierta medida a seguir utilizando - los aranceles, métodos y jurisprudencia mercantil española (por ejemplo las ordenanzas de Bilbao), hasta que con el tiempo fue surgiendo una actitud más propia que redundó en una auténtica - legislación mexicana.

El incipiente comercio exterior de los años inmediatos a - la independencia, empezó a tener cierto impulso a partir del -- mandato de Iturbide, el "arancel general interino" de 15 de diciembre de 1821, es el primer acto legislativo de comercio que se expide en el México independiente. Existió en estos inicios una dificultad de satisfacer muchas necesidades internas, por - lo que se permitió la entrada de productos provenientes del exterior, la inestabilidad política influyó en lo económico, por lo tanto el comercio sufrió altibajos notables.

Es hasta el año de 1854 que se promulga el primer Código - de Comercio Mexicano (bajo uno de los mandatos de Santa Anna), y en este ya se precisan los actos mercantiles adecuados a la manera de ser y las costumbres mexicanas. A mediados del siglo -- XIX, se empieza a dejar atrás el ostracismo en materia de comercio que se había heredado del coloniaje, surge el ferrocarril, - cuyo primer tramo se construye en 1850 y une a Veracruz con los Llanos del Molino. (22)

(22) Historia General del Comercio Exterior Mexicano, TOMO II. TARDIFF, GUILLEMO. PAG. 130

Con el tiempo, surgen instituciones bancarias que impulsaban el comercio y una balbuceante industria, en 1869 con la restauración de la República se dictan nuevas medidas tendientes a acrecentar y acelerar el comercio, se reglamenta en materia --- aduanal (terrestre y marítima).

La economía nacional se incrementa bajo el porfiriato, se aumenta notablemente la red ferroviaria y en general, el comercio y la industria ven crecer sus volúmenes. sin embargo, este auge económico logrado bajo la dictadura porfirista, obliga a pagar un precio alto, el cual consiste en el sacrificio de la - unidad nacional. La opresión y la desigualdad social se hacen evidentes.

CONCLUSIONES DEL PRIMER CAPITULO

Si bien es cierto que no es posible concebir a la sociedad moderna sin la constante movilización que la caracteriza, menos posible es aún, pensar en el hombre como un ser estático e inmóvil, siendo como lo es, el principal promotor de la movilidad - que determina el curso de la historia y de las distintas formas sociológicas en ella implícitas. A partir de ésto, fácilmente se intuye que el tránsito es una necesidad para el hombre, necesidad que obviamente se manifiesta en su vida social, económica y cultural.

Humana es la necesidad, ya que a partir de su natural disposición para trasladarse de un lugar a otro, los fenómenos migratorios humanos han sido innumerables, baste recordar que del tránsito se hizo una forma de vida: el nomadismo.

Si partimos de la premisa de que el hombre no es un ser aislado por naturaleza, sino que requiere del concurso de sus congéneres para el logro de metas afines, sin dificultad podemos llegar a la conclusión de que el tránsito por innumerables circunstancias es una necesidad social, que aún y cuando se manifiesta individualmente, tiene cercanos nexos en función del grupo social.

En un sentido estricto, se puede afirmar que las relaciones económicas y de subsistencia son las que fundamentalmente impulsan al hombre a viajar, lo que se comprueba primeramente, con las incontables exploraciones, conquistas y guerras, y posteriormente con la consolidación de colonias, mercados, monopolios y afanes de expansión que caracterizan o singularizan la actividad económica. Definitivamente el tránsito, traslado o movilización ya sea individual o colectiva, es una necesidad económica que se observa a lo largo de la historia humana.

Comprendiendo a la cultura como aquéllo que abarca toda clase de lenguaje, tradiciones, costumbres e instituciones, -- necesariamente tenemos que aceptar la importancia del tránsito en la divulgación de los elementos intelectuales (arte, moral, ciencia, derecho, etc) que dan lugar a las realizaciones prácticas de la misma cultura (objetos de arte, modelo económicos, inventos, etc). En los tipos de conducta socialmente adquiridos y que se transmiten con igual carácter por medio de símbolos, la comunicación ha jugado un papel importantísimo, y dentro de esa comunicación el contacto entre diversos grupos sociales, ha sido activamente promovido por una necesidad cultural: el tránsito humano.

C A P I T U L O I I

CONDICIONES SOCIALES QUE DETERMINARON LAS DISPOSICIONES
CONSTITUCIONALES SOBRE LA LIBERTAD DE TRANSITO Y SUS -
LEYES REGLAMENTARIAS.

C A P I T U L O I I

CONDICIONES SOCIALES QUE DETERMINARON LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LA LIBERTAD DE TRANSITO Y SUS LEYES REGLAMENTARIAS.

A) LA REVOLUCION DE 1910 Y LA CONSTITUCION DE 1917.

"Los cambios en la forma de gobierno de un Estado, determinan su tránsito a través de la historia".

Hacer mención de todas y cada una de las causas que dieron lugar a la Revolución Mexicana, sería lo mismo que transcribir - en este modesto trabajo el pensamiento plasmado en diversas - - obras, de otros tantos y connotados autores; baste decir que - - estas causas fueron las que pueden rodear a una dictadura, para el efecto la del General Porfirio Díaz, que se distinguió por la desigualdad social, económica, jurídica y política de ella emanadas.

La existencia de esta desigualdad como rango característico de la dominación porfirista, es un obvio indicio de que no hubo la observancia constante y requerida, para la efectiva aplicación de los derechos correspondientes al ser humano. Por ende, en lo conducente a la libertad de tránsito, esta se vió disminuida en lo que se refiere a las clases sociales desamparadas, esto es - comprensible al examinar por ejemplo, la situación del trabajador

del campo y las condiciones de perfil esclavizante que lo unían al patrón, dueño de grandes extensiones de territoriales.

Otros casos de violación a este derecho de tránsito, se - - pueden encontrar en los múltiples y arbitrarios confinamientos - de que fueron objeto, personas de filiación antigubernista y -- antireeleccionista, e incluso los obreros que trataron de hacer valer sus derechos, fueron víctimas de la represión que en diferentes formas menoscabó sus libertades.

En otro aspecto, el complemento a la libertad de tránsito, - como son los medios de transporte y las vías de comunicación, -- fueron objeto de mayor atención por parte del régimen de Porfirio Díaz, pero se debió al aspecto económico implícito; se dió preferencia a la comunicación con los lugares de la República que - - mayor beneficio comercial representaran. Si bien es cierto que los caminos a principios del siglo no eran todo lo buenos y segu ros de desearse, en ellos se realizó el incipiente desarrollo -- del uso del automóvil como medio de transporte.

Especial mención merece el sistema ferroviario, pues el - - simple dato de que "durante el período porfirista se construyó - la mayor parte de nuestro sistema ferroviario" (25), es signifi cativo; además de que es bien sabido que durante la revolución, -

(25) Memoria S.C.T. 1963-1964. Antecedentes Históricos del Auto transporte en México. Pág. 15.

el ferrocarril fué indistinto auxiliar de los bandos en pugna.

El medio de transporte marítimo en el lapso de historia en-
cuestión, si no tuvo un gran impulso, si satisfizo las necesida
des de transporte tanto de personas como de objetos comerciales;
el número de puertos, incrementado desde los albores de la - -
Independencia, colaboró en forma aceptable para el logro de este
fin.

En cuanto a la aviación, ésta apenas daba sus primeros pasos
y era más que nada objeto de admiración, tanto de los extraños -
aparatos, como de sus intrépidos ocupantes.

La libertad de traslado sólo tuvo completa vigencia para --
las clases mayormente favorecidas por el sistema y para los - -
extranjeros que llegaban al país con fines primordialmente econó
micos, igual libertad existió para la entrada y salida por las -
aduanas marítimas y terrestres de las materias primas y produc -
tos, ya sea de exportación o importación.

Una vez conseguidas las principales finalidades políticas -
de la Revolución "derrocar al dictador y hacer valer la no - - -
reelección" (26), incluyendo también la destrucción de otras --
acciones usurpadoras, se buscó la oportunidad de plasmar en una-

(26) Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917. Pág. 14 -
(UNAM.) 1973.

Constitución, los frutos sociales y políticos que antes, durante - y después de la lucha armada habían surgido.

Don Venustiano Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, convocó el 22 de octubre de 1916 a un Congreso Constituyente, que habría de reunirse en la ciudad de Querétaro el 20 de - noviembre del mismo año (27).

Desde el 10. de diciembre de 1916, fecha de la reunión inaugural de los trabajos formales del Constituyente de 1916-1917, la - - discusión sobre el contenido de los artículos constitucionales - - subió o bajo de tono según la importancia de los mismos. Las cuestiones referentes a las Garantías Individuales, a la enseñanza, al aspecto religioso, al trabajo y a la tierra (estos dos últimos, - - base de una forma de los Derechos Humanos; los Derechos Sociales) - (28), fueron objeto de debates por demás acalorados e interesantes.

Del estudio de los debates del Constituyente que dió forma a - nuestra actual Carta Magna, resalta la prioridad dada a los Derechos del Hombre, importancia que se manifiesta en la concretización de - las Garantías Individuales.

El antecedente constitucional inmediato del actual artículo --

(27) Romero Flores, Jesús. Historia de la Revolución Mexicana (Un - Siglo en la vida de México) Pág. 213. Edit. Costa-Amic de - - México 1975.

(28) Carpizo, Jorge. Op. Cit. Pág. 98

11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -
lo fue coincidentemente el artículo 11 de la Carta Suprema de --
1857 que adicionado el 12 de noviembre de 1908 decía en su texto:
"Todo hombre tiene derecho para entrar y salir de la República, -
viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad -
de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro requisi-
to semejante. El ejercicio de este derecho estará subordinado a
las facultades de la autoridad judicial y administrativa, en los
casos de responsabilidad criminal o civil, y las limitaciones --
que imponga la ley sobre emigración e inmigración y salubridad -
general de la República. (29) En la última parte (subrayada) -
del texto, se observa que la adición hecha, tuvo como fines asen
tar justas conveniencias para el país y sus habitantes, sin - -
menoscabar dolosamente derechos de terceros.

En el proyecto de Constitución presentado por Don Venustiano
Carranza en la ciudad de Querétaro el 10. de diciembre de 1916, -
se asentaba en el artículo 11: "Todo hombre tiene derecho para -
entrar a la República, salir de ella, viajar por su territorio y
mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, - - -
pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejer
cicio de este derecho, estará subordinado a las facultades de la
autoridad judicial en los casos de responsabilidad criminal o -
civil, y de la autoridad administrativa, por lo que toca a las -
limitaciones que imponga la ley sobre inmigración, emigración y-

(29) Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Consti-
tuciones. Tomo III. Pág. 675. Antecedentes y evolución de los-
Arts. 10. al 15 Consts. XLVI Legislatura de la C. de Diputados.

salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país (30).

Confrontando este artículo parte del proyecto de Don Venustiano Carranza, con el anterior perteneciente a la Constitución de 1857, se puede encontrar gran similitud entre ambos, claro que con algunas diferencias de redacción y la importante facultad en último término expresada.

La libertad de tránsito como parte integrante del Capítulo I de nuestra Constitución, no fue objeto de mayores discusiones y el proyecto presentado al respecto por Don Venustiano Carranza, fué aprobado en votación nominal y por unanimidad en la 17a. Sesión Ordinaria celebrada el 19 de diciembre de 1916 (31).

El artículo 11 constitucional establece la libertad de tránsito como una de las Garantías Individuales, pero también contiene las limitaciones a este derecho. Estas limitaciones son calificadas por las autoridades judiciales o administrativas según el caso, sin embargo es de especial importancia lo referente a "extranjeros perniciosos residentes en el país", y la facultad (artículo 33 constitucional) que tiene para expulsarlos del mismo "inmediatamente y sin necesidad de juicio previo", el Ejecutivo de la Unión.

(30) Ibid. Pág. 675

(31) Ibid. Pág. 681

El ejercicio de esta facultad por parte del Poder Ejecutivo, ha sido objeto de diversas y encontradas opiniones, sobre todo en el pensamiento de los expertos en Derecho Constitucional, ya que en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra asentado que: "contra el ejercicio de esta facultad, es improcedente conceder la suspensión" (32). En nuestra opinión es de esperar, sin rehuir la controversia de algún caso en concreto que la justicia, moderación y buen juicio del gobernante, reduzca la posibilidad de aplicación de la mencionada facultad a los casos estrictamente necesarios.

Las condiciones sociales que determinaron el asentamiento en nuestra Constitución Política, del derecho de tránsito como garantía de libertad física inherente a los Derechos del Hombre (33) fueron la sola inscripción y no completa aplicación de este derecho en la Constitución Liberal de 1857 y quienes la debieron hacer valer.

Es obvio pensar que en el ánimo de los Constituyentes de 1916-1917 pesó el incluir la libertad de tránsito, no solo como un enunciado más, sino con la esperanza de verla cumplida en la práctica (al igual que el resto del articulado) a través de competentes gobernantes, para dignificación del hombre y del país en sus justas aspiraciones.

(32) Tesis Jurisprudencial 473, Pág. 908.

(33) Carpizo, Jorge. Op. Cit. Pág. 187.

B) LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

La libertad de traslado como integrante de los postulados constitucionales, tiene una sólida base constituida por un conjunto de leyes y reglamentos que aplicados por los órganos competentes hacen posible, en armonía de esfuerzos, su ejercicio cabal.

Pero el logro de esa armonía de esfuerzos dentro de una administración gubernamental no se dá en un tiempo breve, es necesaria en muchas ocasiones las experiencias que tan solo el transcurso del tiempo y las cambiantes circunstancias pueden dar; en el caso concreto de nuestro país, diferentes y variados han sido los intentos por organizar la actividad gubernamental en base a diversas políticas administrativas, estos intentos se demuestran en las diversas leyes sobre Secretarías y Departamentos de Estado que han tenido vigencia a partir de la consumación de la Independencia, cuando fue expedida la primera de estas leyes con fecha 8 de noviembre de 1821. Desde los primeros años de vida independiente hasta el año que marca el inicio de la actual etapa constitucional, las diferentes leyes de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor durante ese lapso, demuestran una marcada tendencia al excesivo agrupamiento de facultades y atribuciones en unos cuantos Ministerios y Dependencias, situación que tuvo como consecuencia en muchos casos, un escaso logro de resultados positivos, duplicidad de funciones, poca claridad en la distribución de competencias, etc.

Ciertamente que las atenuantes pueden ser también numerosas, así por ejemplo se puede hablar de inmadurez política y administrativa, actitudes completamente disímolas en los gobernantes, - - falta de continuidad en la administración pública, escaso presupuesto y otras. Sin embargo, el año de 1917 es a nuestro parecer el inicio de una época de transición, y esto en virtud de dos - - situaciones; la primera es que la Constitución recientemente - - promulgada asienta en su artículo 90: "Para el despacho de los - - negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el - - número de secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada -- Secretaría" . En virtud de lo cual, se incide en la necesidad de organizar al país con sujeción a leyes que delimiten claramente - las funciones de las diversas dependencias que han de ayudar al - Ejecutivo en su labor administrativa y gubernamental.

En segundo lugar, está la expedición el 25 de diciembre de - 1917 (34) de la primera de las leyes sobre Secretarías y - - - Departamentos de Estado que han tenido vigencia a partir del - - periodo post- revolucionario, esta ley expedida durante el mandato de Don Venustiano Carranza, hace referencia en su corto - - articulado a las atribuciones que en orden de competencia - -

(34) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de - - Diciembre de 1917.

correspondían a las siete secretarías y cinco departamentos - -
existentes, es de hacer notar que, la designación de atribuciones
y la consiguiente delimitación de funciones de las actuales - -
dependencias que auxilian al Poder Ejecutivo en su labor, tienen
su raíz en estas primeras leyes, al designar las mismas, los cam-
pos de acción aun y cuando sea de manera elemental.

Para el logro efectivo de la libertad de tránsito, es - -
indispensable el concurso del aparato gubernamental y la concien-
cia ciudadana en su totalidad, sin embargo dentro de nuestra - -
administración pública destacan aquéllas dependencias que tradi-
cionalmente han tratado en forma más directa, el aspecto de - -
traslado tanto de nacionales como de extranjeros, por lo tanto,-
baste hacer mención en este pequeño estudio de algunas leyes de
Secretarías y Departamentos de Estado, de aquéllas dependencias-
que en forma constante intervienen con su acción, en el logro de
la garantía constitucional objeto de este capítulo.

Es costumbre en nuestro país, que los preceptos constitucio-
nales incluidas las Garantías Individuales, estén a cargo en - -
cuanto a su observancia y cumplimiento, de la Secretaría de - -
Gobernación, pero las atribuciones de dicha Dependencia respec-
to al tema que nos ocupa se ven aumentadas en subsecuentes leyes,
así por ejemplo a partir de la Ley de Secretarías y Departamentos
de Estado de 22 de marzo de 1934 (35) esta dependencia se - -

(35) Publicada en Diario Oficial de 6 de abril de 1934.

encarga también entre otras muchas atribuciones, de la "política demográfica que comprende: migración, repatriación, manejo interior de la población, intervención desde los puntos de visita - demográfico y migratorio en los casos de colonización y el conocer de nacionalidad y naturalización"

En la Ley de la materia expedida el 30 de diciembre de 1935 (36), las funciones de la Secretaría de Gobernación relacionadas con la libertad de traslado se ven aumentadas, pues su control - de política demográfica se extiende al ámbito del turismo.

La Ley correspondiente expedida el 30 de diciembre de 1939 (37), no tiene mayor variación a su antecesora, y las atribuciones de la Secretaría de Gobernación respecto de la materia se -- mantienen intactas.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado expedida el 7 de diciembre de 1946 (38) y abrogatoria de su homónima de 1939, dispone en el artículo primero de su Reglamento (39) que - - - corresponde a la Secretaría de Gobernación entre otras facultades: fracción IV "Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del País, especialmente los -- que se refieren a Derechos Individuales, y dictar las medidas - -

(36)	Publicada en Diario Oficial de	31 de diciembre de	1935
(37)	"	"	30 " 1939
(38)	"	"	13 " 1946
(39)	"	"	2 de enero de 1947

administrativas que requiera ese cumplimiento y hacer las consignaciones procedentes al Ministerio Público" ; fracción XXVI "Dirigir la política demográfica en sus aspectos de migración, repatriación, colonización y movimiento interior de la población, así como del turismo en colaboración con la Secretaría de Economía" . En esta ley se empieza a notar una gradual disminución - en la multitud de atribuciones propias de la Secretaría de Gobernación, pues aparte de colaborar en materia turística con la Secretaría de Economía Nacional (actualmente Secretaría de Comercio), también en lo que a colonización respecta, requiere de la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (hoy Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos).

El primero de enero de 1959 entró en vigor la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado expedida el 23 de diciembre de 1958 (40) que abrogó la Ley homóloga de 1946 y al reglamento de ésta. En la Ley de 1958 se nota claramente una disminución de las funciones recaídas en la Secretaría de Gobernación, pues el artículo 2o. fracción XXIV del citado ordenamiento señaló como atribución de la dependencia en cuestión: "Dirigir la política demográfica en sus aspectos migratorios, con excepción de colonización y turismo" . Estas últimas funciones pasaron al ámbito jurisdiccional de otras dependencias, y especialmente en lo que toca al turismo la Ley de Secretarías de 1958 creó un Departamento encargado de su funcionamiento.

(40) Publicada en Diario Oficial de 24 diciembre 1958.

Finalmente, las atribuciones de la Secretaría de Gobernación en materia de tránsito que aparecen en la Ley Orgánica de la - - Administración Pública Federal, expedida el 22 de diciembre de -- 1976 (41) y en vigor desde el 1o. de enero de 1977 son: artículo- 27 fracción IV "Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitu- cionales y especialmente las garantías individuales"; fracción -- XXV: "Formular y conducir la política demográfica, salvo lo rela- tivo a la colonización, asentamientos humanos y turismo".

Es importante señalar que las funciones de la Secretaría de Gobernación con respecto al tránsito de personas, han sido especi- ficadas en las diversas Leyes Generales de Población que han - - tenido vigencia hasta la actual, expedida el 11 de diciembre de - 1973 (42), y su reglamento expedido el 12 de noviembre de 1976 -- (43), estas disposiciones tienen por objeto como lo dice el - - artículo 1o. de la Ley General de Población "Regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, - dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de- que participe justa y equitativamente de los beneficios del desa- rrollo económico y social". En su capítulo II que se refiere a- Migración, la misma Ley asienta: artículo 7o. "Por lo que se - - refiere a los asuntos de orden migratorio, a la Secretaría de - - Gobernación corresponde:

-
- (41) Publicada en Diario Oficial de 29 de diciembre de 1976.
(42) Publicada en Diario Oficial de 7 de enero de 1974
(43) Publicada en Diario Oficial de

- I.- Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios.
- II.- Vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos.
- III.- Aplicar esta ley y su reglamento; y
- IV.- Las demás facultades que le sean conferidas.

Las facultades de la Secretaría de Gobernación no sólo se encaminan a salvaguardar las garantías individuales y dentro de éstas la libertad de tránsito, también regula la entrada y salida de nacionales y extranjeros, imponiendo cuando así proceda, restricciones a la libertad en cuestión, lo cual puede suceder en casos de ilícito penal, responsabilidad civil o limitaciones que impongan las leyes migratorias.

La libertad de tránsito como ya hemos expresado con anterioridad, requiere para su consecución del funcionamiento coordinado de leyes, instituciones y por supuesto del elemento humano que aplica las primeras o forma parte de las segundas o que simplemente constituye el grupo social gobernado. Por consecuencia, la libertad de traslado necesita de la contribución fundamental o complementaria, directa o indirecta, teórica y práctica de las atribuciones o facultades que corresponden o han correspondido, a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal como integrantes

de las distintas leyes orgánicas someramente descritas en este --
pequeño estudio. Actualmente, se puede concluir que para el logro
de la libertad de tránsito, intervienen todas las Secretarías y -
Departamento de Estado en alguna u otra forma, y más aún la - - -
Administración Federal en conjunto.

C) LEY FEDERAL DE FOMENTO AL TURISMO Y DECRETO QUE CREA EL CONSEJO NACIONAL DE TURISMO.

Es incuestionable que sin la libertad de traslado del ser humano pueda darse el fenómeno turístico, el cual aparte de su enorme importancia social difusora de cultura y amistad, incide principalmente en el aspecto económico de los estados del orbe, que en mayor o menor medida se benefician del turismo y hacen de él un receptor importante de ingresos.

En el caso concreto de México, el turismo tiene una gran importancia que se ha visto acrecentada en los últimos tiempos, esta importancia si bien se manifiesta primordialmente en lo económico, se complementa con otros aspectos como son el acercamiento cultural con los demás países del mundo, al mostrar nuestras costumbres, nuestra forma de vida y por supuesto el conocimiento de antiguas culturas que habitaron el país. Lo mismo sucede cuando nuestros compatriotas salen del territorio nacional, en busca de descanso, esparcimiento o simple conocimiento.

Por supuesto, también es de relevancia el turismo nacional, o sea aquél que realizamos los mexicanos dentro de nuestro país, este turismo nos acerca a la comprensión y conocimiento de nuestras realidades, las que en muchas ocasiones desconocemos o no queremos reconocer.

Ante lo obvio de la magnitud de la actividad turística, - -
corresponde una legislación que la regule y reglamente, a este --
efecto se decretó por el H. Congreso de la Unión la Ley Federal de
Fomento al Turismo de 29 de diciembre de 1973, y que aparece - -
publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de enero del
año siguiente, esta ley abrogó su similar de 3 de enero de 1961.

Las causas que dieron origen a la legislación turística en --
vigor, fueron las de adecuar a las necesidades actuales los señala
mientos regulatorios, esto es, debido a que el turismo nacional y
extranjero representa un renglón especial en la economía nacional,
había que organizar de mejor manera los recursos materiales y - -
humanos que la actividad requiere. En la iniciativa de esta ley,-
se asienta que es imprescindible una mayor coordinación entre los-
sectores que prestan los servicios turísticos, y como órgano rector
de esta coordinación se encontraba el entonces Departamento de - -
Turismo, el cual en la Ley Orgánica de la Administración Pública -
Federal expedida el 22 de diciembre de 1976 y que entró en vigor -
el 10. de enero del año siguiente, se establece como Secretaría de
Turismo.

Siguiendo con la iniciativa de ley que nos ocupa, en la misma
se asienta que debido a la variedad de actos relacionados con el -
turismo, es necesaria la creación de una Comisión Intersecretaria
al Ejecutivo del Turismo, en la cual intervienen varias dependen

49

cias gubernamentales que de una forma u otra tienen relación con el turismo.

En resumen, la actividad turística ha tenido tanto auge en nuestro país, que ha sido necesario unificar criterios, evitar -- duplicidad de funciones y buscar un mejor desarrollo en general de la actividad, a la cual se deben los mejores esfuerzos para -- así obtener una mayor captación.

La Ley Federal de Fomento al Turismo, se compone de diez -- capítulos, en el primero de los cuales se establece: artículo 3o. "Para los efectos de esta ley, turista es la persona que viaja -- fuera de su domicilio, con el propósito preponderante de esparcimiento, salud, descanso o cualquiera otro similar....", aquí -- encontramos el principal motor del turismo que es el turista, el cual utiliza la libertad de tránsito como parte integrante de los derechos que corresponden al hombre.

Después del primer capítulo denominado Disposiciones Generales, continúan los de: Jurisdicción y Competencia, en el cual se encuentran las atribuciones de la Secretaría de Turismo; de la -- Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo, que menciona las dependencias que en ella intervienen y sus funciones; del Fomento al Turismo; de los Prestadores de Servicios Turísticos, que --

engloba a quienes se encuentran dentro de esta denominación, así - como sus derechos y obligaciones; del Turismo Social, que se refiere al turismo interior y su promoción; de las Empresas Turísticas-Ejidales y Comunes; de las Zonas de Desarrollo Turístico Nacional que habla de la protección y mejoramiento de tales zonas; del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, que se crea para impulsar la -- actividad; de las Infracciones, que explica cuáles son éstas y las medidas contra el infractor, y por último el apartado de disposiciones transitorias.

Esta ley, se encuentra apoyada por diversos reglamentos que - se refieren a guías de turistas, guías choferes y similares, a las agencias de viajes, a los hospedajes, etc.

La importancia del turismo si bien estriba, como se ha dicho, en el aspecto económico y de acercamiento entre los pueblos a través del conocimiento y la amistad, tiene también concordancia con la multitud de actividades en las cuales intervienen directa o - - indirectamente, es por esto que el turismo, al ser una actividad - multitudinaria, en ella intervengan no solamente el sector público, sino también el privado que representa a los prestadores de servicios.

El turismo tiene repercusión mundial, y la imagen de los pueblos al exterior, es esencial para atraer mayores corrientes de --

visitantes provenientes de todo el mundo, en vista de lo anterior se hizo necesaria la creación de un organismo que coadyuvara con el sector público y privado, en el fomento de las relaciones en materia turística con los restantes países del orbe, las cuales darían a México un mayor renombre como país turístico por excelencia. Este organismo fue denominado como Consejo Nacional de Turismo y su función principal es precisamente, fomentar las relaciones en materia turística con las demás naciones del mundo, el citado Consejo fue creado por el Decreto Presidencial de 8 de diciembre de 1961 (44).

En el artículo primero de este decreto, se señala al Consejo Nacional de Turismo como un órgano de consulta y asesoramiento de las autoridades turísticas federales, cuyas actividades se dirigirán promordialmente a "... la elaboración de estudios y promociones turísticas, mediante el análisis, estimación y clasificación de los hechos, factores y circunstancias económicas y culturales que operen sobre el turismo nacional y extranjero."

En el artículo tercero del decreto, se indica que corresponde al consejo:

I.- Estudiar el turismo en todos sus aspectos, fundamentalmente desde los puntos de vista económico, social y cultural, especial referencia a sus implicaciones respecto al buen nombre de

(44) Diario Oficial de la Federación de 16 de diciembre de 1961.

México en el extranjero.

Se puede decir que el Consejo actúa como representante de México en el campo turístico mundial, y es portador a través de su presidencia, de la imagen turística de nuestro país ante el exterior.

En los siguientes incisos del citado artículo 3o. se enumeran las demás funciones que corresponden al Consejo, las cuales tienden a la promoción del turismo, elaboración de programas de trabajo, realización de estudios sobre la materia y proposición de mejoras a las instituciones y establecimientos relacionados con la actividad. Estas funciones del Consejo y las proposiciones que de él emanen, se pondrán a consideración del Ejecutivo Federal, del cual depende, como lo señala el artículo 6o. y el último del Decreto, aunque también el presidente del Consejo podrá acordar con el titular del ramo turístico.

Se puede concluir que el Consejo Nacional de Turismo, siendo básicamente, un órgano de consulta y asesoramiento, actúa en estrecha relación con las principales autoridades turísticas, -- con el objeto de crear la imagen que México necesita, al ser catalogado como uno de los centros turísticos por excelencia.

D) DISPOSICIONES JURIDICAS EN MATERIA AEROPORTUARIA.

En esta parte correspondiente al segundo capítulo, se indicarán las medidas jurídicas aplicables directamente a los aeropuertos, como es el caso de la Ley de Vías Generales de Comunicación, el Reglamento de Aeródromos y Aeropuertos Civiles y el Reglamento de Administración Aeroportuaria. Estas medidas jurídicas no son las únicas relacionadas con los sistemas aeroportuarios, más adelante, concretamente en el capítulo tercero del presente trabajo, veremos que existen otras leyes, códigos, reglamentos y decretos que de alguna forma tienen aplicación en la materia que ahora nos ocupa.

La Ley de Vías Generales de Comunicación en vigor, fue expedida el 30 de diciembre de 1939 y apareció publicada en el --
Diario Oficial de la Federación de 19 de febrero de 1940, este
instrumento jurídico que en adelante denominaremos la Ley, se di
vide en siete libros y para efecto de la materia aeroportuaria
son aplicables principalmente el libro cuarto y el séptimo, que
se refieren a las comunicaciones aeronáuticas y a sanciones res
pectivamente, sin embargo, el libro primero que contiene las --
disposiciones generales, es importante, pues en su artículo prí
mero dice: "Son vías de comunicación: VIII.- El espacio nacional
en que transiten aeronaves" . El artículo 2o. anota "que son -
partes integrantes de las vías generales de comunicación:

I.- Los servicios auxiliares, obras, construcciones y demás dependencias y accesorios de las mismas; y

II.- Los terrenos y aguas que sean necesarias para el derecho de vía y para el establecimiento de los servicios y obras a que se refiere la fracción anterior.

En este artículo, se encuentra la base que complementa el tránsito aéreo, los terrenos que con sus obras y construcciones forman los aeropuertos.

La Ley establece en su artículo 3o. que las vías generales de comunicación y los medios de transporte que en ellas operan quedan circunscritos al ámbito federal, en base a ésto el Ejecutivo Federal está facultado para ejercer su control.

En este mismo libro primero, existen algunos otros capítulos que tienen nexos con la actividad de los aeropuertos, así - encontramos el capítulo III referente a Concesiones, Permisos y Contratos; el Capítulo VI relativo a la construcción y establecimiento de vías generales de comunicación; el VII de explotación de vías generales de comunicación; el VIII concerniente a la personalidad y bienes de las empresas sujetas a concesión; el IX que explica los Derechos de la Nación al respecto, y por ---

Último el capítulo X inherente a la Inspección de las vías generales de comunicación.

En el libro cuarto de la Ley, se especifica lo concerniente a las comunicaciones aeronáuticas, tal apartado se compone de diecisiete capítulos a saber: I.- Disposiciones generales. II.- Del régimen de las aeronaves. III.- De las marcas de nacionalidad y matrícula. IV.- De la aeronavegabilidad. V.- Del personal técnico aeronáutico. VI.- Del comandante de la aeronave. VII.- De las operaciones. VIII.- Del tránsito aéreo. IX.- De los aeródromos civiles. X.- Del transporte aéreo nacional. --- XI.- Del transporte aéreo internacional. XII.- De los servicios aéreos privados. XIII.- De las responsabilidades por daños. XIV.- De los accidentes y de la búsqueda y salvamento. -- XV.- De los gravámenes. XVI.- De las industrias y escuelas aeronáuticas y de los clubes aéreos. Y por último el XVII.- Del registro aeronáutico mexicano. En total son sesenta y siete artículos.

En el artículo 306 del mencionado libro cuarto, se anota que sujeto a la soberanía nacional, se encuentra el espacio situado sobre el territorio mexicano, lo que tiene su fundamento constitucional en el artículo 42 fracción VI de nuestra Suprema Legislación.

En el artículo 307 asienta: "La navegación civil sobre el

territorio mexicano se rige por los tratados y convenciones internacionales que el Gobierno de México haya suscrito y ratificado constitucionalmente, por la presente ley y sus reglamentos y por las demás leyes y reglamentos aplicables". A este respecto podemos hablar de organismos internacionales a los que México pertenece como miembro y en cuyo seno se celebran los tratados y convenciones respectivos, que de acuerdo al artículo 76 fracción I de la Constitución, serán aprobados por el Senado de la República.

El artículo 309 de la Ley dice: "Se someterán a las leyes mexicanas:

I.- Los hechos y actos jurídicos que ocurran a bordo de las aeronaves mexicanas durante el vuelo, ya sea sobre territorio nacional o sobre mares no territoriales y aquéllos que ocurran a bordo de aeronaves mexicanas durante el vuelo sobre territorio extranjero a menos que sean de tal naturaleza que atenten contra la seguridad o el orden público del Estado extranjero subyacente;

II.- los actos delictuosos ocurridos a bordo de cualquier aeronave sobre territorio extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en territorio mexicano.

Son aplicables a la navegación aérea civil las disposiciones que sobre nacimientos y defunciones a bordo de un buque mexicano establece el Código Civil para el Distrito Federal.

En este artículo se introduce la posible aplicación del Código Civil para el Distrito Federal y el Código Penal en el tránsito de personas, sin olvidar la susceptibilidad de conflictos en la aplicación de leyes, que con otros Estados pudieran ocurrir.

Es digno de mención especial, en virtud de ser este un modesto trabajo relativo a la organización aeroportuaria, el capítulo IX que se refiere a los Aeródromos Civiles, así el artículo 327 define como aeródromo civil a: "... toda área definida de tierra o de agua, adecuada para el despegue, aterrizaje y movimiento de aeronaves civiles". Continúa el citado artículo en este sentido "Los aeródromos civiles se dividen en aeródromos de servicio público y aeródromos de servicio privado. La Secretaría de Comunicaciones declarará cuáles son aeródromos de servicio público y cuáles de servicio privado, de acuerdo con el reglamento respectivo".

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

Con respecto a lo anterior es conveniente aclarar que la Ley en estudio entró en vigor mucho antes de que naciera el organismo público descentralizado llamado Aeropuertos y Servicios auxiliares, el cual ejerce actos de administración sobre los aeropuertos federales.

Siguiendo con el artículo 327, este continúa así: "Aeropuerto es cualquier aeródromo civil de servicio público que cuente con obras e instalaciones adecuadas para la operación de aeronaves de servicio público. Según la índole de las obras o instalaciones, los aeropuertos se clasificarán en categorías".

"Los aeropuertos están abiertos al público para sus propios fines, y los servicios que en ellos se proporcionen se cobrarán de conformidad con las tarifas previamente autorizadas por la Secretaría de Comunicaciones".

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

Por último, el artículo 327 señala: "La Secretaría de Comunicaciones, por conducto del comandante que al efecto se designe, ejercerá la autoridad en los aeropuertos. Todas las autoridades que ejerzan funciones en los aeropuertos internacionales se sujetarán al reglamento interior de aeropuertos internacionales que dicte el Ejecutivo". A este efecto se puede agregar la existen-

cia del Reglamento de Aeródromos y Aeropuertos Civiles.

El artículo 328 de la Ley, señala a la Secretaría de Comunicaciones como la autoridad que otorga las concesiones para construir, explotar, administrar y operar aeropuertos, asimismo requieren de permiso para operar y construir aeródromos los propietarios y operadores de los mismos.

El capítulo X del Libro Cuarto, se refiere al transporte aéreo nacional y a las modalidades y normas a las cuáles estará sujeto el mismo, la autoridad reguladora es la Secretaría de Comunicaciones, hacemos hincapié en que algunas de las disposiciones de esta Ley tienen actualmente otro tratamiento, en virtud de existir un organismo encargado de administrar los aeropuertos.

El capítulo XI clasifica el transporte aéreo internacional tomando en cuenta principalmente su regularidad, pero se puede afirmar que el citado transporte es aquél que realizan las compañías correspondientes con el fin de trasladar de un lugar a otro, ya sea hacia el país o fuera de él, a los pasajeros que contratan sus servicios, esto dicho en forma genérica, pues la actividad aeronáutica tiene gran variedad de situaciones, difíciles de tratar en este modesto trabajo.

En el mismo capítulo XI, se anotan los requisitos a cumplir por las aeronaves que se internen a territorio mexicano.

Los servicios aéreos privados, tienen que cumplir con requisitos diferentes a los establecidos para los públicos, y estos requisitos se establecen en el capítulo XII.

El viajar en avión implica ciertos riesgos, que en realidad se ven minimizados según las estadísticas, sin embargo existe dentro de la Ley un apartado especial denominado "De las responsabilidades por daños" en el cual se establece la responsabilidad de las empresas concesionarias y permisionarias de este servicio público, dicha responsabilidad abarca no sólo a los pasajeros transportados, sino a su equipaje y los daños que se pudieran causar a terceros, por supuesto también existe responsabilidad sobre la carga transportada. En este capítulo se encuentra la posible aplicación de medidas jurídicas tales como el Código Civil para el Distrito Federal y la Ley Federal del Trabajo. Es necesario recalcar que algunas disposiciones de la Ley han sufrido adiciones e incluso se han dejado sin validez con el lógico objeto de adecuarlas a los tiempos modernos.

Los últimos cuatro capítulos de la Ley, se dedican en su orden a los accidentes y búsqueda y salvamento (Cap. XIV); De los gravámenes (XV), referente a figuras jurídicas tales como la hipoteca (de aeronaves y sus partes) y la prenda que puede serlo sobre las mismas partes, también se trata de los embargos y aseguramientos judiciales; De las industrias y escuelas aero-

náuticas y de los clubes aéreos (XVI) y de los requisitos que éstas deben cumplir, y por último se habla del Registro Aeronáutico Mexicano (Cap. XVII).

El artículo 327 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, que se mencionó en renglones anteriores se establece la existencia de un reglamento interior de aeropuertos internacionales, a este efecto se adecuó el actual Reglamento de Aeródromos y Aeropuertos Civiles (45) que como su nombre lo indica rige diferentes actividades dadas en aquéllos lugares que sirven de base a la actividad aeronáutica.

El Reglamento de Aeródromos y Aeropuertos Civiles contiene en su articulado disposiciones de suma importancia tales como la clasificación de los aeródromos y aeropuertos (art. 2), la cual se hace tomando en cuenta su aspecto físico, pueden ser terrestres, acuáticos y mixtos; por la naturaleza de sus obras e instalaciones, pueden ser aeródromos y aeropuertos; por el género de su tránsito, nacionales e internacionales y según su régimen de propiedad, particulares y oficiales. En lo que respecta a los aeropuertos, éstos se clasifican primeramente según su longitud de pista, tienen otras particularidades que no son convenientes presentar en este modesto trabajo en virtud de su aspecto técnico y mínimamente jurídico. Este reglamento trata en forma específica los asuntos que en forma general se enuncian -

(45) Diario Oficial del 16 de junio de 1975.

62

en la Ley de Vías Generales de Comunicación, y como se ha dicho anteriormente es innecesario un estudio más profundo de él, por atender primordialmente al aspecto técnico de uso de los aeropuertos y los aeródromos tales como, zonas de aproximación, marcas e iluminación de las pistas, atribuciones del Comandante del aeropuerto y principalmente a que sus disposiciones están encaminadas a aquéllos aeródromos que estén sujetos a la Administración de la Dirección General de Aeronáutica Civil o los que estén bajo dominio de los Estados, municipios o de particulares, sin dejar a un lado su posible aplicación en los que administra ASA y siempre que no se oponga a lo dispuesto por el Reglamento de Administración Aeroportuaria.

Para terminar el presente inciso correspondiente, a las -- disposiciones jurídicas aplicables a los aeropuertos, se incluye en el presente, el Reglamento de Administración Aeroportuaria (46) que en esencia contiene siete incisos que son:

- A) Disposiciones Generales.
- B) Del uso de las Areas de Operaciones.
- C) Del control y vigilancia de Personas y Vehículos en el Aeropuerto.
- D) De los Comités Locales de Seguridad Aeroportuaria.
- E) Del Comité Coordinador de Administración Aeroportuaria.

(46) Diario Oficial del 16 de Junio de 1975.

- 61
- F) De la Comisión Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo Internacional y de los Comités Locales de Facilitación Aeroportuaria.
 - G) De los Servicios de Vigilancia y de Rescate y Extinción de Incendios.
 - H) De las Sanciones.

Este Reglamento es de especial importancia en el presente-trabajo por ser un órgano rector en la actuación del Organismo Público Descentralizado denominado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, así en el artículo primero del Reglamento en estudio se especifica que: "La administración, operación y conservación de los aeropuertos encomendados al Organismo Público Descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, se regirán de conformidad con las disposiciones del presente reglamento".

Más adelante en estas Disposiciones Generales se define lo que es aeropuerto "Las áreas definidas de tierra, agua, hangares, edificios, terminales de pasajes y carga, oficinas técnicas y administrativas, estacionamientos y todas aquellas instalaciones y zonas para el aterrizaje, despegue, rodaje, estacionamiento y servicio de las aeronaves de todo tipo".

Por lo que respecta al uso de las áreas de operaciones, éstas deben ser objeto de obligaciones y derechos por parte de -- quienes las usan y al efecto en tal inciso se determinan tales conductas.

Es importante especificar quiénes forman parte de los comités locales de seguridad aeroportuaria, así intervienen en -- ellos: Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Salubridad y Asistencia; Procuraduría General de la -- República; Aeropuertos y Servicios Auxiliares; Radio Aeronáutica Mexicana, S. A. (ahora SENEAM); Cámara Nacional de Aerotransporte y el Colegio de Pilotos Aviadores de México, A. C. El representante de la Secretaría señalada en primer término será -- quién presida dicho comité y como vocal ejecutivo del mismo, actuará el representante de Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

Los comités enunciados actuarán en coordinación con el Comité Nacional de Seguridad Aeroportuaria (47), y su fin principal es el de ordenar las medidas de seguridad y su cumplimiento, en los aeropuertos del país.

(47) Reglamento Interior del mismo aparecido en Diario Oficial del 26 de julio de 1973.

Por lo que respecta al Comité Coordinador de Administración Aeroportuaria, poco es lo que puede decirse del mismo, pues en la práctica no tiene el funcionamiento que la teoría le asigna, este comité y sus funciones son substituidos por la actividad que realizan los Comités de Seguridad Aeroportuaria y la Comisión Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo Internacional y -- por los comités locales. Asimismo el Comité Coordinador de Administración Aeroportuaria, no se ha integrado en el tiempo que -- tiene en funciones la presente administración de Aeropuertos y - Servicios Auxiliares.

Nuestro país al suscribir la Convención de Chicago de 1944, adquirió el compromiso de adoptar las medidas conducentes a facilitar el transporte aéreo internacional, con todas las actividades que éste implica. Asimismo México firmó el Anexo 9 relativo a la Facilitación del Transporte Aéreo, lo que ocurrió en el --- año de 1950, en cumplimiento a lo suscrito se creó en el año de 1952 la Comisión Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo-Internacional, la cual será presidida por el Secretario de Comu- nicaciones y Transportes y como vocal ejecutivo de la misma es- tará el Director General de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, según lo señala el artículo 56 del Reglamento que nos ocupa. Es de hacerse notar la existencia de Comités Locales de Facilita--- ción Aeroportuaria, que actuarán en coordinación con la Comisión Nacional.

Para comprender la función de la Comisión Nacional y de los Comités Locales de Facilitación al Transporte Aéreo Internacional, es necesario saber de la multitud de situaciones que se pueden presentar en un aeropuerto internacional, las cuáles crean una problemática que tiene que ser resuelta con un buen grado de cooperación entre autoridades y líneas aéreas.

Los aspectos que abarca la cuestión relativa a la facilitación del transporte aéreo, son múltiples, así podemos hablar de las facilidades a los pasajeros en tránsito, uniformar las normas sobre documentación de pasajeros en el exterior, facilitar trámites de diversa índole a los turistas, agilización en los trámites migratorios, en fin un cúmulo de hechos, actos y situaciones que requieren de una atención especial para el óptimo funcionamiento de un aeropuerto que tenga el carácter de internacional. Por último cabe precisar que en la citada facilitación intervienen de alguna forma las normas legales emanadas de distintos ordenamientos tales como: Ley del Servicio Militar Nacional (48) y su Reglamento; Ley General de Población y su Reglamento y el Código Aduanero (49). Estas leyes y sus reglamentos así como el Código enunciados, pueden ser causa de algún trastorno a los pasajeros que utilizan los aeropuertos, pero esto no quiere decir en forma alguna que no tengan una utilidad, sólo se trata de que a través de una correcta coordinación se logre un mejor apro

(48) Diario Oficial del 11 de Septiembre de 1940 y
Diario Oficial del 10 de Noviembre de 1942.

(49) Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1951.

vehamiento y una mayor facilitación al transporte aéreo internacional.

Dentro del Reglamento de Administración Aeroportuaria y concretamente en su inciso G) se habla de los Servicios de Vigilancia y de Rescate y Extinción de Incendios, que deben existir en los aeropuertos, siendo su importancia tan obvia es innecesario hablar de ellos, sólo cabe agregar al respecto la eficacia de -- los existentes en los aeropuertos de nuestro país, lo que se demuestra claramente en el bajo índice de accidentes ocurridos y la rápida atención dada a los inevitables.

El último inciso del Reglamento en estudio, se refiere a -- las sanciones, las cuáles serán impuestas de acuerdo a las disposiciones aplicables de la Ley de Vías Generales de Comunicación y su Reglamento.

CONCLUSIONES DEL SEGUNDO CAPITULO.

Los importantes cambios políticos y sociales ocurridos en el país en los primeros años del presente siglo, conforman una posición avanzada en cuanto a las garantías individuales y su aplicación, por ende la libertad de tránsito en general adquirió una mayor observancia, sin olvidar las restricciones de carácter judicial, y administrativo que imponen las leyes correspondientes, así como la facultad del Ejecutivo Federal, que en último término especifica el artículo 33 de la Constitución Política.

Sin embargo, la libertad de tránsito no sólo requiere de un fundamento constitucional y leyes reglamentarias, necesita para su plena vigencia, de una labor conjunta de gobernados y gobernantes, de aceptación y comprensión de los derechos que nos corresponden y de las obligaciones inherentes, de ser ciudadanos-cabales a los que correspondan autoridades del mismo género, sólo así se logra la realidad deseada en un país, que como el nuestro se ha desarrollado en un marco histórico singular. Dentro de este desarrollo y como manifestación particular se encuentra el aspecto turístico y más concretamente uno de sus medios, el sistema aeroportuario que colabora en forma eficaz al crecimiento de México y al fortalecimiento de sus instituciones.

C A P I T U L O I I I

NECESIDAD JURIDICA Y SOCIOECONOMICA DE ESTABLECER
UN ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO, ENCARGADO DE
LA ADMINISTRACION AEROPORTUARIA.

C A P I T U L O I I I

NECESIDAD JURIDICA Y SOCIOECONOMICA DE ESTABLECER UN ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO, ENCARGADO DE LA ADMINISTRACION AEROPORTUARIA.

A) ANTECEDENTES DE CREACION DE AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES.

El objetivo del hombre de volar en aparatos autopropulsados se cristaliza a principios del presente siglo, en México esto se logra el 8 de enero de 1910, día en que Alberto Braniff -- logró elevarse en un aparato de motor propio a una altura de 25 metros y recorrer 1.5 Kms. a una velocidad de 40 km./Hr. (50), este suceso se realizó sobre los llanos de Balbuena mismo lugar en que habría de ubicarse el primer aeródromo en nuestro país. A partir de este momento, la aviación en México iniciaría un -- desarrollo, lento en un principio pero que con el transcurso -- del tiempo y el perfeccionamiento de técnicas en la materia, ha ido incrementándose en forma acelerada.

El inicio de la aviación en nuestro país, está inmerso en una serie de hazañas de los primeros pilotos y sus primitivas -- máquinas, obviamente en estos inicios se carecía de una dependencia oficial encargada de la aviación civil y de la aplicación -- de normas legales, por cierto también inexistentes.

Es hasta el año de 1920 en que el Gobierno Federal creó la Sección Técnica de Navegación Aérea, como dato curioso, diremos que esta sección dependió de la Dirección de Ferrocarriles de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (51). Posteriormente y por Decreto Presidencial de 10. de julio de 1920 -- (52) se formó el Departamento de Aeronáutica Civil, el cual en el año de 1946 se transformó en la Dirección de Aeronáutica Civil de la misma SCOP. Finalmente en el año de 1957 con la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la oficina gubernamental encargada de la actividad aérea civil, lo es la Dirección General de Aeronáutica Civil, que con la misma denominación sigue funcionando en la actualidad (53).

La aviación comercial inicia su desarrollo en nuestro país a partir del otorgamiento de la primera concesión de transporte aéreo dada por la Oficina Técnica de Navegación Aérea, a la Cía. Mexicana de Transportación Aérea, S.A., los servicios de la empresa mencionada se inauguran en septiembre de 1921 en base a un concurso realizado en diciembre de 1920, para cubrir la ruta México-Tuxpan-Tampico, que entre paréntesis fue la primera ruta aérea de la aviación comercial. (54)

(51) Ibid. Pág. 64

(52) Ibid. Pág. 64

(53) Ibid. Pág. 64

(54) Ibid. Pág. 74

La segunda concesión se otorgó a un particular, el señor Mario Buñes en agosto de 1921, para cubrir la misma ruta México-Tampico. Sin embargo, estas primeras concesiones no tuvieron el éxito deseado, y los fracasos no se hicieron esperar, es lógico pensar que esto se debió a la desconfianza que aún provocaba el volar en aparatos autopropulsados.

Es de importancia mencionar la tercera concesión, la que fue obtenida por el Sr. William L. Mallory que junto con George L. Rihl crearon la Cía. Mexicana de Aviación, S.A., misma que en la actualidad es una de las más importantes del país. (55)

El número de concesiones empezó a crecer, el transcurso del tiempo hizo posible ver al aerotransporte como algo común, que además de rapidez producía seguridad, así encontramos que entre los años de 1934 y 1951 el Gobierno Federal otorgó 151 concesiones más (56), tanto a personas en particular, como a nuevas empresas, ciertamente muchas de estas concesiones por una o por otra razón no llegaron a satisfacer las rutas que se les concedieron.

En un principio, eran las propias compañías aéreas las que construían los aeródromos de su uso, así por ejemplo, la Cía. Mexicana de Aviación construyó en 1924 en Tamaulipas el que ha-

(55) Ibid. Pág. 74

(56) Ibid. Pág. 75

bría de ser el primer aeropuerto de servicio civil, esta misma compañía, una de las más antiguas de América, introdujo en --- nuestro país en el año de 1929, los primeros sistemas auxiliares de navegación aérea, torres de transmisión radioeléctrica y servicios meteorológicos (57). El desarrollo de la aviación comercial tenía que traer como consecuencia, la necesidad de legislar sobre la materia, sin embargo, es hasta el año de --- 1930 (12 de julio) en que se expide la Ley de Aeronáutica Civil. Posteriormente surgen las diferentes leyes sobre Vías Generales de Comunicación, que en su orden son la de 31 de agosto - de 1931, 10 de septiembre de 1932 y la de 19 de febrero de -- 1940 que sigue vigente con algunas modificaciones posteriores. (58).

En el aspecto internacional, México suscribió y ratificó algunas convenciones tales como la Iberoamericana de Aviación celebrada en Madrid en 1926, la Convención Panamericana de --- Aviación Civil del 15 de febrero de 1928 y la Convención de -- Chicago de 1944 que entró en vigor en México mediante decreto de 27 de mayo de 1946 (59), es necesario recordar que esta última Convención es la piedra angular del transporte aéreo civil internacional. Por último, nuestro país ha suscrito gran número de convenios bilaterales que coadyuban a la facilitación y al desarrollo de la actividad aeronáutica.

(57) Ibid. Pág. 78
 (58) Datos tomados de la Sexta Reunión Nacional de Administración Aeroportuaria.
 (59) Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de Septiembre de 1946.

El perfeccionamiento de aparatos de mayor capacidad, la necesidad de instalaciones más complejas, el aumento del tráfico aéreo comercial, dan como resultado que el gobierno intervenga en la construcción de aeropuertos, pues los existentes - hasta 1960 (60) no satisfacían las crecientes necesidades. En 1965 se crea una Comisión Intersecretarial de Planeación de -- Aeropuertos, la que estuvo formada por representantes de la -- S.C.T., de la S.O.P., del Colegio de Aviadores, de las Cías. - Aéreas Nacionales y otras personas que, poco tiempo después formarían parte del organismo público descentralizado A.S.A. Los trabajos de la citada comisión se centraron en la formulación de un programa nacional para el mejoramiento y desarrollo de - los aeropuertos, que conforman la infraestructura de la actividad aeronáutica.

Básicamente éstos son los antecedentes de creación del organismo que nos ocupa, antes de éste no hubo otro organismo -- con características similares que se encargara de la administración aeroportuaria, la cual requería una mayor atención gubernamental, pues es la base de una sólida fuente de ingresos para el país.

(60) Datos de la Quinta Reunión Nacional de Administración. Aeroportuaria (Memorias).

B) IMPORTANCIA ECONOMICA Y SOCIAL DE LOS SISTEMAS AEROPORTUARIOS.

En nuestro país la actividad aeronáutica tuvo inicialmente mayor importancia para los particulares que para el Estado, esta situación es comprensible si tenemos en cuenta que en sus inicios, la aviación sólo era objeto de admiración, más no de un interés económico que influyera de manera determinante en la sociedad en general. Hasta la década de los años cuarenta, eran las propias compañías aéreas las que construían los aeropuertos de su misma utilidad, esto tal vez debido a que la actividad todavía no adquiría mayores grados de complejidad. Sin embargo, el posterior avance tecnológico principalmente - en lo referente a las aeronaves, obligó a que las instalaciones terrestres se adecuaran para recibir aparatos de mayores dimensiones. Es en este momento en que la construcción de aeropuertos deja de ser exclusividad de las compañías operadoras, ahora se requiere de un ente de mayor poder económico y éste no puede ser otro que el Estado, el cual tiene que intervenir en el desarrollo de los sistemas aeroportuarios, pues - los mismos serán base de diferentes logros, tanto económicos como sociales. Al mismo tiempo, el número de pasajeros y el volumen de carga transportados aumentan día a día, las personas que dependen de la actividad aeronáutica crecen también en número, la necesidad de que el Gobierno fije con mayor fuerza su atención en el renglón aeronáutico es inaplazable, es el -

inicio de verdaderas políticas gubernamentales en la materia.

Para hacer más ejemplificativa la importancia económica y social de los sistemas aeroportuarios, citamos los siguientes datos: En el año de 1964 las empresas aéreas internacionales-mexicanas y extranjeras transportaron al país 580,200 pasajeros y éstos produjeron un ingreso en divisas estimado en -----
1.812,500.000.00 M.N. (61).

Asimismo se internaron en territorio nacional 8,748 aviones privados, con un total de 25,290 pasajeros (62).

Estos datos sirven de indicativo de la evolución de la actividad si los confrontamos por ejemplo con los del año de --- 1968, en que los pasajeros transportados provenientes del extranjero ascendieron a 850 mil y produjeron un ingreso de divisas del orden estimado de \$ 3.070,000,000.00 M.N., esto significa un incremento de \$ 1.257,500,000.00 M.N., con respecto al año de 1964.

También en 1968, se internaron al país 15,180 aviones privados esto sin considerar el movimiento adicional ocasionado por los Juegos Olímpicos celebrados en esta ciudad, con lo que hubo un aumento en esta clase de vuelos del orden de 6,432 (63).

(61) La Aeronáutica Civil Mexicana. Programa 1965-1970, S.C.T. Méx. 1969. Pág. 21.
(52) Ibid. Pág. 31
(63) Ibid. Pág. 32

Estas cifras son un indicativo del incremento habido en el renglón de transportación aéreas, ahora bien, sería inútil confrontar cifras de la década de los treinta o cuarenta por ejemplo, con la de los sesenta o setenta, baste decir al respecto que el aumento de personas y carga transportada requería de un aumento correlativo en la infraestructura aeroportuaria.

Hasta el año de 1965, la S.C.T. era la dependencia del -- Ejecutivo encargada directamente de la administración de los -- aeropuertos del país, esta situación tuvo que ser reconsiderada por el propio Ejecutivo y por Decreto expedido el 10 de junio de 1965, publicado en Diario Oficial de la Federación del 12 de Junio del mismo año, se creó el Organismo Público Descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, dentro de los -- considerandos del Decreto en cuestión se encuentran las causas que dan lugar al nacimiento del organismo objeto del presente-trabajo, así se habla de: a) la necesidad de modernizar y ampliar los aeropuertos del país, sin olvidar su conservación y mejoramiento en todos los ámbitos, b) de aspectos económicos-- que con la creación del organismo se pretendía atender más eficazmente, c) que un ente descentralizado se encargue de la labor que representa atender la compleja estructura aeroportua--ria, d) En resumen, es necesario que un organismo ágil y capaciitado administre, opere y conserve la red aeroportuaria, evi--

tando así que los servicios necesarios a la actividad aérea se encuentren dispersos y logrando de igual modo resolver eficazmente los problemas planteados por la aviación moderna.

En el texto del decreto de creación de ASA (artículo 2o.) se especifican las facultades originales del organismo; administrar, operar y conservar los aeropuertos a él encomendados, atender lo referente a los servicios auxiliares tales como la radio-navegación, meteorología, suministro de combustibles y transportación terrestre de los usuarios de las terminales aéreas. Algunas de estas facultades en la actualidad ya no se encuentran bajo la dirección del organismo y de ello hablaremos con mayor amplitud en renglones subsecuentes. En el inicio de sus funciones, ASA se hizo cargo (artículo 3o.) de 34 aeropuertos, red que por otra parte se ha acrecentado notablemente.

La administración del organismo (artículo 4o.) quedó a cargo de: a) El Consejo de Administración, b) La Dirección General c) Las Gerencias Especiales, d) El Personal técnico y administrativo necesario.

El Consejo de Administración (artículo 5o.) Se conformó -- con diez Consejos y Cuatro Vocales, los primeros son representantes de diferentes Secretarías de Estado, tales como Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Obras Públicas, -- actualmente Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Secretaría de Patrimonio Nacional, Secretaría de Gobernación, -- Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Salubridad

79

y Asistencia, también lo integran el Jefe del Departamento de Turismo (64) y el Director General de Nacional Financiera, S.A.

Los cuatro vocales son el Director General de Aeronáutica Civil, el Director General de Telecomunicaciones de la S.C.T., otro más designado por S.A.H.O.P., y otro designado por el --- Consejo de Administración.

En el artículo 13o. del Decreto en cuestión se detallan las facultades del Director General de A.S.A., el cual será nombrado y removido por el Presidente del Consejo de Administración, puesto en el cual funge como tal el Secretario de Comunicaciones y Transportes (65).

Para finalizar el presente inciso, se puede resumir que la necesidad de la creación de A.S.A., se debe al desarrollo de la aviación en nuestro país, y al impacto que la misma tiene en diferentes actividades primordialmente económicas y sociales, - cierto es también que se requería una administración ágil y concentrada en un sólo órgano para evitar desvío en las funciones de otras dependencias que tradicionalmente se habían encargado de la actividad aeronáutica comprendida en su complemento terrestre. Con el nacimiento de A.S.A., se pretende crear un órgano autónomo que con el cobro de servicios prestados deje de ser una carga para la administración federal y que por lo mismo pueda ser autosuficiente.

(64) Algunas de las Dependencias enunciadas tienen actualmente otra denominación.

(65) El citado decreto ha sido objeto de reformas que en su oportunidad serán especificadas.

C) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y LA DES-CENTRALISACION ADMINISTRATIVA.

La ley que nos ocupa en el presente inciso, abrogó la Ley - de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976, y tiene como finalidad presentar la organización esquemática de la administración Pública Federal. Es ta administración se divide en centralizada y paraestatal, dentro de la primera se encuentran: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y - la Procuraduría General de la República; a la segunda corresponden: Los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y por último, los fideicomisos (Art. 1° de la -- Ley).

Las dependencias encargadas del despacho de los asuntos del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión son las diecisiete Secretarías de Estado y el Departamento del - Distrito Federal. (Art. 2).

Las entidades de la administración pública paraestatal ya - enunciadas, son auxiliares del Ejecutivo Federal en lo relativo - a las disposiciones legales que les correspondan (Art. 3).

Las actividades asignadas a las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal, se llevarán en forma programada y teniendo en cuenta las políticas, prioridades y restricciones que se requieran para alcanzar los objetivos y metas de los planes de gobierno establecidos ya sea, directamente por el Presidente de la República o a través de las dependencias correspondientes. (art. 9).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se complementa con dos títulos (en total son 3), el primero de ellos se refiere a la administración pública centralizada y señala los asuntos que competen a cada una de las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos. El último título de la Ley, se refiere lógicamente, a las entidades de la administración pública paraestatal.

El Artículo 45 de la Ley, asienta que los organismos descentralizados, son aquellas instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal que tengan personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea su forma o estructura legal.

En subsecuentes artículos se habla de los demás integrantes de la administración pública paraestatal, sin embargo son de vital importancia los artículos 50 y 51 de la ley. El primero de

ellos establece como facultad del Presidente de la República --- agrupar a las entidades que forman el grupo paraestatal en sectores, a efecto de que estas entidades lleven sus relaciones con el Ejecutivo a través de las secretarías de estado o departamentos administrativos que se hayan designado como coordinadores del sector respectivo.

El texto del artículo 51 es el siguiente: " Corresponderá a las secretarías de estado o departamentos administrativos encargados de la coordinación de los sectores a que se refiere el artículo anterior, planear, coordinar y evaluar la operación de -- las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal."

De este somero estudio a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se desprende que la misma establece el ámbito y funciones de las especies-centralizada y paraestatal- que componen el género ó administración pública federal. Asimismo, esta Ley, establece la base que dá origen a la coordinación que debe existir entre las entidades y dependencias del Ejecutivo, y a los sectores que actuarán en funciones determinadas, es por así decirlo, una sólida columna jurídica en la que se apoya la Reforma Administrativa y por consiguiente la descentralización del -- mismo nombre.

En páginas anteriores, habíamos hecho referencia al excesivo acumulamiento de funciones que existía en algunas dependencias - del Ejecutivo creadas a partir de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1917, existían Secretarías como la de Gobernación que tenían un extenso y variado campo de acción en diversas áreas de la Administración Federal, esto dió lugar a un escaso logro de resultados positivos debido principalmente, a la magnitud del trabajo a realizar por una sola dependencia. Si a esto agregamos, que el desarrollo se hizo patente en todos los ordenes, sin excluir el administrativo, fácil es deducir que la labor del Gobierno aumentó paralelamente el avance logrado. Surge en ese momento, la necesidad de descargar buena parte del cúmulo de funciones atribuidas a algunas entidades dependientes del Ejecutivo Federal, con el objeto de lograr mayor eficiencia y eficacia en la labor administrativa. Una de las maneras de sanear la administración y volverla más eficaz fué la de descentralizar algunas funciones encargadas a las Secretarías de Estado, aplicando lo anterior al estudio que nos ocupa, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes era quién se ocupaba de la administración de los aeropuertos del país.

El constante aumento de la demanda en los servicios de aviación, y el consecuente crecimiento de los sistemas aeroportuarios dejó entrever la necesidad de crear un organismo que se abocara única y exclusivamente a la administración de aeropuertos, este

organismo de personalidad jurídica y patrimonio propios será --
llamado Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

La decisión de descentralizar algunas labores administrativas de sus originarios depositarios, tiene también otras finalidades tales como lograr una mejor utilización del elemento humano y de la infraestructura existente, logrando mejorar los resultados económicos. En el caso concreto de los organismos descentralizados, su creación, como auxiliares de la función administrativa del Ejecutivo tiende al logro de una autosuficiencia económica, aunque ciertamente, la mayor parte de los citados organismos, trabaja aún subsidiado por el Gobierno Federal y con pasivo en sus haberes. Hay que agregar que los organismos descentralizados como lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, coordinan sus actividades con las dependencias que en su área funcionan como cabeza de sector, y por lo tanto deben atender a las políticas a seguir en el campo correspondiente, así por ejemplo, el sector al que pertenece Aeropuertos y -- Servicios Auxiliares, es el de Comunicaciones y Transportes, siendo la cabeza de ese sector la Secretaría del mismo nombre.

Por último, es claro que la descentralización administrativa como parte de la reforma del mismo nombre, ha influido en Aeropuertos y Servicios Auxiliares, al tener este organismo el carácter de descentralizado. En el aspecto interno ASA, a delegado al

gunas facultades originalmente atribuidas a sus gerencias generales, en las gerencias o jefaturas regionales, lo que se busca -- con esto es que algunos aspectos de los actos de administración, no se ubiquen únicamente en un solo centro de decisión, que haya cierta libertad en las gerencias establecidas en diferentes partes del país, sin que estas desatiendan, lógicamente, las políticas a seguir por el organismo en su conjunto.

D) A.S.A. Y EL NUEVO MARCO JURIDICO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

A fin de ubicar al organismo público descentralizado Aero--puertos y Servicios Auxiliares dentro de la reforma administrativa, es necesario mencionar a grandes rasgos, la esencia del porqué y los fines que se persiguen al implementar la mencionada reforma.

En el impulso inicial de un país joven como el nuestro, se pudo aceptar como válido el improvisamiento en la actividad admnistrativa de los primeros gobiernos independientes, sin embargo, el inexorable paso del tiempo, los adelantos en todos los órde--nes, las crecientes necesidades de la población, los fracasos sufridos y la dispersión de esfuerzos, dieron lugar cada vez en mayor grado, a que surgiera una actitud gubernamental con mayor dosis de eficiencia.

Ciertamente la falta de una administración efectiva y positiva, daba lugar a la vulnerabilidad en otros aspectos, político y social por ejemplo.

La necesidad de adecuar el aparato administrativo a los requerimientos y complejidades de México, era casi una obligación--que no admitía mayor dilación.

La institucionalización jurídico-política del proceso de la actual Reforma Administrativa, se puede ubicar a partir de la -- creación de la Secretaría de la Presidencia en 1958, esta Secretaría tuvo a su cargo importantes actividades dentro de la administración pública, algunas de las cuales fueron elaborar el --- Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, la planeación de obras y sistemas, también tenía a su cargo la - función de planear y vigilar la inversión del Estado, y la realizada por los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. En suma, era la dependencia que coordinaba los -- programas de inversión de la administración pública.

No obstante de las funciones atribuidas a esta Secretaría, es hasta 1965 que se dá el primer paso en firme, cuando se crea la Comisión de Administración Pública, la cual tuvo como objetivo iniciar los estudios y la posterior coordinación de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal. Esta comisión funcionó de 1965 a 1970, sus trabajos no fueron infructuosos pues muchas sugerencias de ella emanadas, fueron apoyadas e incluso enmarcados jurídicamente en el sexenio iniciado en 1970.

En adelante, muchos fueron los actos (creación de unida-- des de organización y métodos en las dependencias del sector público, reforma administrativa sexenal, creación de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Pre-

sidencia, descentralización de actividades encargadas al Ejecutivo Federal, etc.), que institucionalizaron la Reforma Administrativa, la cual afortunadamente, ha sido modelo de continuidad en el quehacer y preocupación del actual Gobierno.

Después de esta pequeña sinopsis sobre la reforma administrativa, se hace necesario decir lo que es, y lo que al implementarla se busca.

La definición más completa a nuestro parecer, de lo que es la reforma en cuestión, es la siguiente: "Un proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado, tanto en aquéllos considerados como coyunturales, como de los que son consustanciales a su propia existencia, lo mismo en los aspectos que se refieren a cada una de las instituciones públicas, como a los de la administración pública en su conjunto" . (66).

La Reforma Administrativa es un proceso técnico-político, - que requiere continuidad tanto en su revisión como en su actualización, no olvidando que debe tener en cuenta, tanto los logros alcanzados como los tropiezos sufridos, para en su caso, poder reafirmar o reorientar el camino a seguir.

(66) La Reforma Administrativa. Antecedentes, estado actual y perspectivas. Alejandro Carrillo Castro. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Documentos de Referencia (1).

Esta reforma cuenta por supuesto con una sólida base jurídica (que puede seguir incrementándose) formada por leyes - (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley General de Deuda Pública, etc.) decretos y acuerdos.

Aeropuertos y Servicios Auxiliares como integrante de la Administración Pública Paraestatal, no ha sido ajena a las reformas administrativas en vigor, a tal efecto ubicaremos a A.S.A. - dentro del Sector al cual corresponde.

En el área que se encuentra a estudio, encontramos el sector programático Comunicaciones y Transportes, el cual tiene por objetivos:

- 1.- Mejorar e incrementar la infraestructura de las comunicaciones para elevar los niveles de eficiencia operativa, conjuntando en forma coherente los diferentes servicios que el país requiere.

- 2.- Incrementar la eficiencia, seguridad y disponibilidad de los servicios de transporte, y alcanzar una completa coordinación multimodal para satisfacer las necesidades derivadas del desarrollo económico y social del país.

Como cabeza del sector comunicaciones y transportes, se encuentra la Secretaría del mismo nombre, la cual tiene, aunque -- bien delineados, bastantes objetivos, algunos de los cuales mencionaremos por ser inherentes al organismo que se encuentra a estudio:

1.- Agilizar y simplificar las funciones administrativas de su competencia.

2.- Lograr el óptimo aprovechamiento de los recursos asignados en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, así como contribuir a la expansión de los servicios y a elevar la calidad de los mismos.

Posteriormente, encontramos los objetivos de Reforma Administrativa Institucional y dentro de ella como institución a Aeropuertos y Servicios Auxiliares, cuyos objetivos son los siguientes:

1.- Mantener canales de comunicación con los coordinadores del Sector comunicaciones y transportes.

2.- Integrar al organismo a la empresa Nacional de Combustibles de Aviación, S. A., para evitar la costosa duplicidad de funciones.

3.- Proporcionar mayor autonomía a las seis jefaturas regionales en las que se agrupan los aeropuertos foráneos, con el objeto de agilizar la administración aeroportuaria.

4.- Establecer programas adecuados de ampliación y remodelación de edificios terminales en los aeropuertos que lo requieran, a fin de atender una creciente demanda de pasajeros.

En una especie de pirámide y a fin de esquematizar lo anteriormente dicho, así quedaría la reforma administrativa en el -- sector que nos ocupa:

Sector Programativo:	Comunicaciones y Transportes.
Sector Administrativo:	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (como cabeza de sector).
Institución:	Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

A.S.A. cumpliendo con su finalidad que es la de "integrar - en una sola entidad la prestación de servicios aeroportuarios a fin de realizarlos con eficiencia" y llevando a efecto su acción de "integrar", estará contribuyendo no sólo al logro de los objetivos de reforma administrativa (ya enumerados) que corresponden al sector al que pertenece, sino también al logro del Objetivo - Global de Reforma que es el de "ORGANIZAR AL GOBIERNO PARA ORGANIZAR AL PAIS". (67)

La forma en que los organismos públicos, al igual que el -- resto de entidades, cumplen con el programa de Reforma Administra

(67) Datos tomados del Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal. 1979. Volumen 1. Presidencia de la República. Coordinación Gral. de Estudios Administrativos. Págs. 261 a 315.

tiva es acatando y poniendo en práctica las disposiciones jurídicas correspondientes, algunas de estas disposiciones serán estudiadas en el siguiente inciso del presente trabajo. Sin embargo, es necesario hacer hincapié que este acatamiento se extiende a los diferentes acuerdos presidenciales que alcanzan en su obligatoriedad, a los organismos descentralizados.

Entre otros acuerdos que tienen relación con el organismo que nos ocupa se encuentran:

I.- Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público Federal (Diario Oficial 28 de enero de 1971).

II.- Acuerdo por el que se dispone que los titulares de cada una de las secretarías y departamentos de estado deben procurar dar la atención que requiere el programa de reforma administrativa de su dependencia. (D.O. 5 Abril 1973).

III.- Acuerdo por el que se dispone que las secretarías y departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal de la administración pública federal, procedan a implantar las medidas necesarias, delegando facultades en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos. (D.O. 5 abril 1973).

IV.- Acuerdo por el que se dispone que las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal de la administración pública federal, procedan a establecer sistemas de orientación e información al público. (D.O. 5 abril 1973).

V.- Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las secretarías y departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. (D.O. 11 marzo 1971).

VI.- Acuerdo por que se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y se establece la semana laboral de cinco días de duración para los trabajadores de las secretarías y departamentos de estado, dependencias del Ejecutivo Federal y de más organismos públicos e instituciones que rijan por la Ley Federal de los Trabajadores del Estado. (D.O. 28 diciembre de 1972).

VII.- Acuerdo por el que la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal coadyuvará permanentemente con las entidades del sector público en el establecimiento y cumplimiento de las normas y mecanismos necesarios para mantener la regularidad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos (D.O. 9 febrero 1976).

VIII.- Acuerdo para promover la mejor capacitación administrativa y profesional de los trabajadores del servicio del Estado. (D.O. 26 junio 1971).

IX.- Acuerdo por el que se dispone que las distintas dependencias del ejecutivo deberán establecer la coordinación adecuada con el ISSSTE, a fin de desarrollar los programas de capacitación para empleados de base. (D.O. 5 abril 1973).

X.- Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos (D.O. 3 enero 1977).

XI.- Acuerdo mediante el cual la Secretaría de Gobernación dará a conocer a las secretarías de estado y departamentos administrativos, que a partir del día 1o. del corriente año, se sirvan enviar a la Presidencia de la República, los proyectos de acuerdos presidenciales correspondientes a sus respectivos ramos. (D.O. enero de 1977).

XII.- Acuerdo por el que las entidades de la administración pública paraestatal, a que se refiere este acuerdo, se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la secretaría de estado o departamento administrativo que se determina. (Diario Oficial 17 enero 1977)

XIII.- Acuerdo por el que se establecerán sistemas de trabajo en las entidades de la administración pública, que permitan realizar coordinadamente sus actividades durante la semana laboral de 5 días entre las 7:00 y las 19:00 hrs. (D.O. 31 enero --- 1977).

**E) OTRAS DISPOSICIONES JURIDICAS CONEXAS A LOS AEROPUERTOS -
EN MEXICO.**

En el capítulo II y concretamente en el inciso D), se an-
tó la existencia de otras leyes, códigos, reglamentos, decretos,
acuerdos y convenios que en alguna forma tienen relación con la
actividad aeroportuaria del país.

Siendo Aeropuertos y Servicios Auxiliares un organismo des-
centralizado, es necesario encontrar el fundamento constitucio-
nal de los citados organismos, esta base se encuentra en el - -
segundo y tercer párrafos del artículo 93 Constitucional, que -
a la letra dice:

"Cualquiera de las Cámaras podrá citar a las Secretarías de
Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así
como a los directores y administradores de los organismos des-
centralizados federales o de las empresas de participación esta-
tal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una Ley o-
se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o --
actividades."

"Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros,
tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de la de
senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para inves-

tigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresa de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal".

En lo relativo al aspecto laboral de los organismos descentralizados, se establece en el artículo 123 constitucional en su fracción XXXI;

"La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

b) Empresas:

1.- Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal" .

Los organismos descentralizados tienen que atender a una reglamentación que determine su existencia, y que los convierta en eficaces auxiliares del Ejecutivo Federal en la complejidad de su actividad administrativa. En seguida, mencionaremos las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos, que determinan en forma concreta la actuación de los organismos descentralizados y por consecuencia de A.S.A.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.- (Diario Oficial 31 diciembre de 1976).

Artículo 1°.- El presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal se norman y regulan por las disposiciones de esta Ley, la que será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 2°.- El gasto público federal comprende, las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública que realicen:

VI.- Los organismos descentralizados.

Artículo 6°.- Las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que quedan ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación.

Artículo 7°.- Cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

**LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA (Diario Oficial 31 diciembre -
e 1976).**

Artículo 1°.- Para los fines de esta Ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directo o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

III.- Los organismos descentralizados.

LEY DE INSPECCION DE CONTRATOS Y OBRAS PUBLICAS (Diario Oficial 4 enero 1966).

Artículo 1°.- La intervención en los contratos relativos a las obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles, así como la inspección y vigilancia de esas obras que llevan a cabo las Secretarías y Departamentos de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los gobiernos de los territorios federales (ahora inexistentes), los organismos públicos, y las empresas de participación estatal, se regirán por las disposiciones de esta Ley.

Artículo 2°.- Para los fines de esta ley, se consideran organismos públicos las comisiones, juntas, patronatos, instituciones y demás entidades creadas por la Federación que tengan y ad-

100

nistren un patrimonio presupuesto formado con fondos o bienes
federales, así como los organismos descentralizados.

REGLAMENTO DE LA LEY DE INSPECCION DE CONTRATOS Y OBRAS PU-
BLICAS. (Diario Oficial 2 febrero 1967).

DECRETO QUE ADICIONA EL ARTICULO 39 A LA LEY DE INSPECCION
DE CONTRATOS Y OBRAS PUBLICAS. (Diario Oficial 31 diciembre ---
1976).

Artículo 39.- El Ejecutivo Federal, mediante disposiciones
de carácter general, podrá eximir a las entidades a que se refie-
re el artículo 1°(*), de los requisitos y modalidades previos a
la iniciación de las obras y a la celebración de los contratos -
que establecen los artículos 15,16,18,19,23,30 y 31 de esta Ley,
reservándose los medios de control que estime necesarios.

LEY PARA EL CONTROL, POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGA-
NISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL. (Dia-
rio Oficial 31 diciembre 1970).

Artículo 2.- Para los fines de este capítulo, son organismos
descentralizados las personas morales creadas por la Ley del ---
Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera
que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reunan los

*) Dentro del cual se encuentran los organismos descentrali-
zados.

iguientes requisitos:

I.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente -- con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal, o con el rendimiento de un impuesto específico, y

II.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servi -- cio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o -- la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

LEY DE INSPECCION DE ADQUISICIONES (Diario Oficial 6 Mayo - 1972).

Artículo 1º.- Queda sujeta a control y vigilancia del Ejecutivo Federal, la adquisición de mercancías, y bienes muebles y - - materias primas que realizan las secretarías y departamentos de - estado, el departamento del distrito federal, gobierno de territorios federales (*), organismos públicos, las instituciones na-- cionales de crédito, organizaciones nacionales auxiliares de cré-- dito, las instituciones nacionales de fianzas y seguros, las em-- presas de participación estatal, los organismos descentralizados, y

(*) Hoy inexistentes.

sin perjuicio de lo que determine la Ley, decreto o instrumento jurídico que los haya creado, los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitentes únicos del Gobierno Federal que tengan por objeto la inversión, el manejo o administración de obras públicas, la prestación de servicios públicos, o la producción de bienes para el mercado.

El Ejecutivo Federal, ejercerá las funciones que esta Ley le confiere por conducto de la Secretaría de Patrimonio Nacional (**), sin perjuicio de la intervención de facultades que en esta materia competen a otras dependencias del Ejecutivo Federal.

LEY ORGANICA DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION (Diario Oficial 24 diciembre 1964).

LEY FEDERAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (Diario Oficial --- 31 diciembre 1964, modificada 31 diciembre 1979).

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (Diario Oficial 30 enero - 1969).

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1980 (Diario Oficial 31 diciembre 1979).

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION (Diario Oficial 19 enero -- 1967, modificado Diario Oficial 31 Diciembre 1979).

(**) Actualmente SEPAFIN.

DECRETO QUE CREO EL COMITE DE IMPORTACIONES DEL SECTOR PUBLICO (DIARIO OFICIAL 29 ENERO 1959).

DECRETO QUE ADICIONA LA LEY DE INSPECCION DE ADQUISICIONES -- CON UN ARTICULO 27. (Diario Oficial 31 diciembre de 1976).

Artículo 27.- El Ejecutivo Federal, mediante disposiciones de carácter general, podrá eximir a las entidades a que se refiere el artículo 10. de los requisitos y modalidades previas que establecen los artículos 6 y 7 en relación con el 9 y 22 Fracción VIII de esta Ley, reservándose los medios de control que estime necesarios.

ACUERDO POR EL QUE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL, A QUE SE REFIERE ESTE ACUERDO SE AGRUPAN POR SECTORES EFECTO DE QUE SUS RELACIONES CON EL EJECUTIVO FEDERAL SE REALIZAN A TRAVES DE LA SECRETARIA DE ESTADO O DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO QUE SE DETERMINA. (Diario Oficial 17 enero 1977).

Considerando:

Primero: Que la organización de las actividades de la Administración Pública Federal, constituye el supuesto indispensable para el incremento de ello es conveniente distribuir en formas más equilibrada la coordinación y control que el Ejecutivo Federal debe realizar sobre los mismos;

Segundo: Que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecen las funciones que corresponden a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y se determinan -- las bases que permiten la organización sectorial, a fin de contar con instrumentos idóneos para llevar a cabo los programas de ---- Gobierno;

Tercero: Que al encomendar a las dependencias directas del Ejecutivo a mi cargo, la coordinación de las acciones de aquéllas entidades de la Administración Pública Paraestatal que tengan relación estrecha con el sector de su responsabilidad, se quiere lograr una mayor coherencia operativa y evitar duplicaciones o contradicciones y

Cuarto: Que la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que las entidades de la Administración Pública Paraestatal, conducirán sus relaciones con el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Estado o el Departamento Administrativo que éste determine, he tenido a bien dictar el siguiente acuerdo:

- i) El Sector que corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y cuyo titular ejercerá las funciones de -- coordinador, se integrará con:

Aeropuertos y Servicios Auxiliares. (Aparte de otros organismos).

ACUERDO A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL POR EL QUE DEBERAN RENDIR, POR LO MENOS BIMESTRALMENTE, UN INFORME DE ACTIVIDADES A SU RESPECTIVO ORGANO DE GOBIERNO (Diario Oficial 7 abril 1975).

Siendo la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cabeza del Sector al cual pertenece A.S.A., es necesario hacer notar los lineamientos jurídicos de esta Secretaría que se refiere a los aeropuertos y estos básicamente son:

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (Diario Oficial 18 julio 1977 , concretamente artículos 19 y 23).

ACUERDO POR EL QUE SE CREA EL ORGANO DESCONCENTRADO DEPENDIENTE DE S.C.T. DENOMINADO SERVICIOS A LA NAVEGACION EN EL ESPACIO AEREO MEXICANO - SENEAM (Diario Oficial 3 de octubre de 1978).

ACUERDO POR EL QUE SE MODIFICA LA ESTRUCTURA ORGANICA DE LA DIRECCION GENERAL DE AERONAUTICA CIVIL (Diario Oficial 24 de mayo 1979).

REGLAMENTO SOBRE INSPECCION, SEGURIDAD Y POLICIA DE LA NAVEGACION AEREA (Diario Oficial 16 noviembre 1979).

A continuación se enumeran una serie de reglamentos que rigen

ya en concreto la actividad de los aeropuertos y que por ende, -
quedan a cargo de A.S.A., para su observancia y aplicación:

1.- Reglamento de Operación de Salas Móviles, 2.- Reglamente
to de Operación de vehículos dentro del área de maniobras, 3.- Re
glamento de Operación de Pasillos Telescópicos, 4.- Reglamento pa
ra la Búsqueda y Salvamento e Investigación de Accidentes Aéreos,
5.- Reglamento Interno de los Cuerpos de Rescate y Extinción de -
Incendios, 6.- Reglamento Interno de las Condiciones Generales de
Trabajo y 7.- Reglamento de Escalafón de los Trabajadores de Aero
puertos y Servicios Auxiliares.

El Reglamento de Operación de Salas Móviles, tiene por obje
to especificar las normas y procedimientos sobre el uso de los --
vehículos que transportan a los pasajeros de las aeronaves al - -
edificio terminal, cuando las primeras quedan en posición de per
nocta, a disposición de las líneas aéreas que los operan, o por -
ordenes de control del aeropuerto. El servicio prestado por las-
salas móviles es una necesidad de los aeropuertos que tienen gran
afluencia de tránsito, con este servicio se trata de dar mayor --
comodidad y seguridad a los usuarios del transporte aéreo, así -
como mayor agilidad a las maniobras terrestres.

La finalidad del Reglamento de Operación de vehículos dentro
del área de maniobras, es regular la circulación de vehículos --
de dicha área y zonas restringidas que se encuentran dentro de los

propuestos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41 y 42 - el Reglamento de Administración Aeroportuaria. Con este reglamento se trata de lograr la mayor seguridad posible en las zonas interiores del aeropuerto, asimismo los vehículos que transitan por dichas zonas habrán de cumplir con los requerimientos pedidos por Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

La seguridad y comodidad de los usuarios del transporte aéreo, son primordiales en los aeropuertos, a tal motivo se debe la creación de pasillos telescópicos, los que sencillamente podemos definir como túneles movibles que se acoplan a las aeronaves con el objeto de que los usuarios entren a la terminal aérea con mayor confortabilidad y seguridad. Las normas y procedimientos que rigen la operación de los pasillos telescópicos se encuentran debidamente detallados en el reglamento respectivo.

Las violaciones que se comenten en agravio de los tres reglamentos citados, serán sancionados de acuerdo a la Ley General de Vías Generales de Comunicación .

Se puede afirmar con certeza que la seguridad existente dentro de la actividad aérea, es óptima en alto grado, tanto en el aire como en tierra. El avance tecnológico, la alta preparación del elemento humano y una eficiente organización en tierra demuestran lo dicho en primer término.

Sin embargo, las probabilidades de un accidente no dejan de desaparecer, a tal efecto existe el Reglamento de Búsqueda, Salvamento e Investigación de Accidentes Aéreos, y en forma complementaria a este actúa el Reglamento Interior de los Cuerpos de Rescate y Extinción de Incendios, este último establece las normas y disposiciones a cumplir por los miembros que conforman los cuerpos de rescate.

Es obvia la importancia del elemento humano, así los trabajadores de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, tienen sus derechos y obligaciones establecidos en dos Reglamentos que son el Reglamento Interno y las Condiciones Generales de Trabajo y el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores de A.S.A.

Estos derechos y obligaciones de los trabajadores de A.S.A. tienen su fundamento en la Constitución General de la República, y también les son aplicables las normas emanadas de la Ley Federal del Trabajo, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Ley del ISSSTE.

También están en vigencia algunos decretos, que resultan de importancia en el presente trabajo.

El decreto que crea el Comité Nacional de Seguridad Aeroportuaria (68), tiene como objetivo prevenir el apoderamiento ilícito

(68) Publicado en Diario Oficial de la Federación de 24 de Junio de 1972 y su Reglamento interior aparece en D.O. de 26 de Julio de 1973.

y sabotaje de aeronaves que utilizan las rutas aereas del país. Este comité estará integrado por las secretarías y organismos -- siguientes: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, -- Procuraduría General de la República, Aeropuertos y Servicios -- Auxiliares, Radio Aeronáutica Mexicana, S.A. (Actualmente SENEAM), Cámara Nacional del Aerotransporte y Colegio de Pilotos Aviadores de Mexico A.C.

Es de vital importancia hacer referencia al Acuerdo de - - Fusión de la Empresa Nacional de Combustibles, S.A., a Aeropuer- tos y Servicios Auxiliares (D.O. de 4 de Julio de 1978). Esta - importancia estriba en que la venta de combustibles será - - - administrada directamente por A.S.A., y esto repercutirá favora- blemente en su economía.

En los aeropuertos que se encuentran bajo la Administración de ASA, se causa por parte de los usuarios el pago de un derecho (69) que podríamos llamar de uso, así los pasajeros en vuelos - Nacionales pagan \$100.00 M.N., y los pasajeros en vuelos interna- cionales pagan \$ 300.00 M.N.

En vista de la existencia y proliferación de actos ilegales en contra de la aviación civil, se hizo necesario un convenio --

(69) Publicado en Diario Oficial de la Federación de 24 de marzo de 1977.

nternacional al respecto. El convenio para la Represión de - -
ctos Ilícitos, Contra la Seguridad de la Aviación Civil de 23 de
eptiembre de 1971 (70), tiene como fin terminar con los actos --
ontra derecho, que sucedan en los aeronaves civiles dejando a --
salvo la aplicación de las leyes en cuya jurisdicción se suceda -
el hecho ilícito, y los tratados bilaterales y multilaterales que
existan al respecto. Es en suma, un esfuerzo a nivel internacio-
nal contra esta clase de actos que afectan la actividad aérea.

Existen otros ordenamientos legales que tienen aplicación en
las actividades que se realizan en los aeropuertos. Así hablare-
mos en ese orden de:

- 1.- Ley General de Población y su Reglamento.
- 2.- Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexica
nos.
- 3.- Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4.- Reglamento Sanitario Internacional.
- 5.- Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley General de la Población y su Reglamento, ya fueron --
tratados en el presente trabajo (*), solamente agregaremos que la
Secretaría de Gobernación es la dependencia del Ejecutivo encarga
da de aplicar la Ley que nos ocupa, existiendo al afecto la - - -
Dirección General de Servicios Migratorios, la cual ejerce el - -
control de la documentación de todas aquéllas personas, ya sean -

(70) Publicado en Diario Oficial de la Federación de 17 de Junio-
de 1975.

(*) Ver inciso B) Capítulo II.

o no nacionales, que ingresen al país o pretendan salir del mismo, ya sea por la vía aérea, terrestre ó marítima.

La Ley de Sanidad Fitopecuaria, tiene por objeto como lo dice su artículo primero "La protección y conservación de los vegetales y animales contra la acción perjudicial de plagas y enfermedades" .

El artículo 133 de la misma Ley especifica: "La inspección fitopecuaria para los efectos de importaciones y exportaciones a que se refieren esta Ley y sus reglamentos, podrá efectuarse en las instalaciones aduanales dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público". Por lo tanto la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos tiene personal especializado destacado en los aeropuertos internacionales, los cuales intervienen para el cumplimiento efectivo de la ley.

Para terminar el presente inciso, anotaremos la existencia de la legislación internacional más importante, referente a la aviación, la cual ha sido ratificada por nuestro país.

CONVENCION DE CHICAGO 1944-(D.O. 12 septiembre de 1946). -- México firmó los 17 anexos que componen la citada convención . - Concretamente se aplican por A.S.A. los siguientes anexos: Operación de Aeronaves (anexo 6); Facilitación (anexo 9); Servicios -

le tránsito Aéreo, (anexo 11); Aeródromos (anexo 14); Servicios-
le información Aeronáutica (anexo 15); Ruido de las Aeronaves --
(anexo 16) y Seguridad y Protección de la Aviación Civil Interna-
cional contra los actos de interferencia ilícita (anexo 17);

CONVENCION DE TOKIO 1963, se refiere a las infracciones y -
actos cometidos a bordo de aeronaves (la ratificación aparece --
publicada en D. O. de 24 de Octubre de 1970.)

CONVENCION DE LA HAYA 1970. Que trata lo relativo al apode-
ramiento ilícito de aeronaves (D. O. 4 de Octubre de 1972).

CONVENCION DE MONTREAL 1971. Que versa sobre la forma de -
terminar con los actos ilícitos en contra de la seguridad de los
aeronaves (D.O. 17 de Julio de 1975).

Los convenios bilaterales, tienen suma importancia, y nues-
tro país los ha suscrito y se encuentran en vigor los celebrados
con: Alemania, Argentina, Bélgica, Brasil, Colombia, Costa Rica,
Cuba, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Israel, Jamaica,-
Japón, Panamá, Perú, Países Bajos, URSS. y Venezuela.

CONCLUSIONES DEL TERCER CAPITULO

La aviación que en sus inicios fue objeto único de admiración, poco a poco fue demostrando la conveniencia de una mayor utilización y necesidad de desarrollo. En estos primeros años, la actividad aérea fue objeto de escasa atención por parte del Gobierno Federal, pero esta situación cambia al comprobarse la magnitud adquirida paulatinamente por la actividad aérea.

De 1924, año en el que se construye el primer aeropuerto civil en nuestro país, hasta la década de los cuarentas, la construcción de terminales aéreas estuvo a cargo de las empresas concesionarias del servicio, sin embargo, el auge de la aviación en general y su impacto en las actividades sociales y económicas, hizo ver la necesidad de que un ente -- con el suficiente poder y cantidad de recursos se hiciera cargo de la construcción de la incipiente, pero floreciente, infraestructura aeroportuaria. Es así que el Estado se avoca a la construcción y administración de los aeropuertos del país, utilizando al efecto, las dependencias que tradicionalmente se habían dedicado a la actividad aérea.

Con el transcurso del tiempo y la persistente expansión de la aeronáutica, se ve la necesidad de crear un organismo --

que se dedique no única y exclusivamente a administrar y -
operar la red aeroportuaria, sino que también la conserve
y modernize, surge de tal forma el organismo Público Des--
centralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

El crecimiento del país incide en todos los órdenes ya sea
social, económico o político, la estructura nacional se --
vuelve más compleja, se tienen que crear por parte del Go--
bierno, mejores y más eficaces instrumentos que hagan posi-
ble adecuar la administración pública para seguir en el rum-
bo del desarrollo, un medio para lograrlo es legislar con
acierto, específicamente la Ley Orgánica de la Administra-
ción Pública Federal, surge como un acto del Ejecutivo de -
la Unión para organizar al país, organizando la tarea guber-
namental. Los actos de reforma administrativa alcanzan --
las actividades de los organismos descentralizados, y como
parte de estos, ASA se ubica en el sector Comunicaciones y
Transportes y más concretamente en el subsector aéreo, el
organismo tiene como objetivo integrar la infraestructura-
a su cargo al desarrollo nacional, siguiendo al efecto las
políticas administrativas de descentralización, para así -
alcanzar metas de mayor productividad y equilibrio finan--
ciero.

Si el aspecto socioeconómico es determinante en la creación de ASA, el aspecto jurídico no lo es menos, pues el organismo debe su existencia a una necesidad gubernamental apoyada en la Constitución General de la República, plasmada en un Decreto. El organismo desde su creación, se ubica dentro de un marco jurídico que se actualiza, que le da vida, lo protege y supervisa en su actuación dentro de la Administración Pública Federal.

C A P I T U L O IV

EVALUACION Y PERSPECTIVAS DE A. S. A.

C A P I T U L O I V

EVALUACION Y PERSPECTIVAS DE AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES.

A) LOGROS SOCIOECONOMICOS QUE HA OBTENIDO A. S. A.

Del año de 1965 hasta 1981 inclusive, el organismo público descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, ha visto aumentado el número de aeropuertos bajo su administración de treinta y uno a cuarenta y nueve, tal vez este dato por sí solo, no sea demostrativo del desarrollo alcanzado por el organismo desde su nacimiento hasta nuestros días, por lo que hay que profundizar en otras cuestiones de carácter social y económico para llegar a comprender su importancia.

La aviación comercial ha crecido a un ritmo acelerado de quince años a la fecha, la capacidad de las aeronaves y sus adelantos técnicos requieren, de una cada vez más eficiente infraestructura, así los aeropuertos se han tenido que adaptar a las circunstancias, las terminales aéreas tienen que ser más funcionales para dar cabida al creciente número de usuarios y se requiere satisfacer las necesidades de éstos no sólo en lo relativo al transporte como tal, sino en proporcionarles áreas suficientes para el estacionamiento de vehículos, comodidad en las salas de última espera, lograr en colaboración con las diversas autoridades que trabajan en los aeropuertos, un trato ágil y eficiente, en fin un cúmulo de situaciones que deben ser tomadas

en cuenta, cuando se desee un aeropuerto funcional, y por consecuencia de una red aeroportuaria eficiente.

En el decreto de creación de A. S. A., se dice que este organismo queda facultado para administrar, operar y conservar - los aeropuertos del país, proporcionar los servicios auxiliares de radionavegación, meteorología, suministro de combustibles y transporte de los pasajeros entre los aeropuertos y las zonas urbanas. Sin embargo, en la actualidad el organismo sólo tiene la facultad de administrar y operar los aeropuertos, pues en lo que respecta a la conservación de los mismos, únicamente realiza obras de carácter menor, siendo otras dependencias las que ejecutan en coordinación las obras mayores (Dirección General de Conservación de Obras Públicas, Dirección General de Aeropuertos, ambas dependientes de SAHOP y Dirección General de Aeronáutica Civil, SCT).

Por lo que respecta a los servicios auxiliares, A. S. A. no proporciona los correspondientes a radionavegación y meteorología, ya que los mismos son prestados por Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano, SENEAM* , antiguamente estos mismos servicios estuvieron a cargo de la desaparecida Radio Aeronáutica Mexicana S. A., RAMSA.

* Organismo creado por Acuerdo Presidencial de 30 de septiembre de 1978.

El suministro de combustibles por parte de A. S. A., empieza a ser un hecho el 4 de julio de 1978, fecha en la cual la empresa Nacional de Combustibles de Aviación (NACOA), se fusiona con el organismo. No obstante, es hasta el 29 de abril de 1980 cuando pasan a formar parte del patrimonio del organismo, las instalaciones de suministro de combustible que anteriormente habían pertenecido a las empresas American Airlines y Digas, que se logra la formal unificación del servicio.

La situación económica de Aeropuertos y Servicios Auxiliares en sus inicios, puede ser considerada como deficitaria en alto grado, y esto en virtud de que el organismo se hizo cargo de un complejo aeroportuario que no se encontraba lo suficientemente integrado para afrontar la creciente actividad aérea, más aún, muchos de los aeropuertos dados en administración a A. S. A., apenas cumplían los mínimos requeridos para su operación, los más, contaban con una limitada funcionalidad. La labor fundamental del organismo en estos primeros años, estuvo orientada a mejorar en lo posible la red aeroportuaria, empezando por una reorganización administrativa profunda.

En estos primeros años, los subsidios otorgados por el Gobierno Federal, fueron el sostén principal para mantener la existencia del organismo.

Para tener una mejor idea de lo que en este inciso llama-

nos "logros socioeconomicos obtenidos por A. S. A.", nos remitiremos principalmente a datos y cifras recientes, con el objeto de ubicar con mayor claridad la situación del organismo. Asimismo, las cifras a manejar en el presente capítulo serán las contenidas, en el V Informe de Gobierno correspondiente a 1981, las cuales son proporcionadas por el sector Comunicaciones y Transportes, en algunos casos también acudiremos a la fuente directa A. S. A.

La red aeroportuaria administrada por el organismo, consta como ya se ha expresado de cuarenta y nueve aeropuertos de los cuales veintiocho de ellos están preparados para recibir vuelos internacionales, el resto sólo opera vuelos nacionales o locales. De estos aeropuertos, hay diez con capacidad para originar vuelos de largo alcance y a la vez pueden operar toda clase de aeronaves, el resto, son clasificados como útiles para vuelos de alcance medio y para vuelos cortos o regionales.

Hay que aclarar también, que existe otra clasificación expuesta por A. S. A. y que se refiere a los aeropuertos de mayor importancia, los que corresponde a la sexta categoría*, o sea la más alta dentro de la red aeroportuaria nacional, la que a su vez se encuentra dividida por regiones:

* Esta clasificación es descendente, y los aeropuertos de sexta categoría son los de la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Acapulco y Mérida.

NOROESTE.- Tijuana, Mexicali, Cd. Juárez, Nogales, Hermosillo*, Chihuahua, Guaymas y Cd. Obregón.

MAR DE CORTES.- Loreto, Culiacán, La Paz, Durango, Mazatlán y San José del Cabo.

NORESTE.- Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros, Torreón, Monterrey, Cd. Victoria, Tampico y Tamuín.

OCCIDENTE.- Zacatecas, Tepic, San Luis Potosí, Aguascalientes, León, Puerto Vallarta, Manzanillo y Guadalajara*.

CENTRO.- Poza Rica, Morelia, Veracruz, Uruapan, Zihuatanejo y Acapulco*.

ISTMO.- Tehuacán, Oaxaca, Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, Puerto Escondido y Villahermosa*

SURESTE.- Cancún, Mérida, Cozumel, Campeche, Cd. del Carmen y Chetumal.

AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MEXICO.

En el período comprendido entre enero de 1980 y agosto de 1981, se terminaron las obras de ampliación y remodelación iniciadas en los aeropuertos de Cancún y Guadalajara.

La construcción de aeropuertos no se encuentra aun dentro de las posibilidades económicas de A. S. A. pero es importante señalar que para el presente año, se pretende poner bajo la administración del organismo, los nuevos aeropuertos de Aguasca-

* Jefaturas Regionales.

lientes, Loreto y San José del Cabo.

Otros aeropuertos que se encuentran en construcción son - los de Campeche y Morelia, en obras de reconstrucción y modernización se ubican los de la Ciudad de México y Villahermosa.

La meta fijada por la presente administración de A. S. A., en cuanto al número de aeropuertos bajo su control, es de cincuenta y uno y se espera sea lograda para diciembre de 1982. (71)

El subsidio otorgado por el Gobierno Federal sigue siendo, lamentablemente una tabla de salvación para la mayoría de los - organismos descentralizados, A. S. A. no es aun la excepción, aunque los deseos de sus últimas administraciones han ido encaminados a la obtención de una equilibrada economía, en el año de 1980 el organismo recibió 440 millones de pesos de ayuda por parte del Gobierno, esto sin contar con los 6519 millones que recibió como parte del presupuesto correspondiente al Sector Comunicaciones y Transportes. Sin embargo, se desprende de estudios gubernamentales, que los subsidios al organismo han disminuido en el año de 1980 en relación a años anteriores, incluso se informa por parte de la actual administración que A. S. A. obtuvo en el mismo año una utilidad cercana a los 18 millones de pesos(72) y en 1981 se llegó a 156 millones.

(71) Revista SCT Informa, Sept. - Oct. 1980.

(72) A. S. A. Informa. Año 2. Vol. 1. No. 20. Sept. 1981.

El movimientos de pasajeros en la red aeroportuaria nacional, llegó en 1980 a 19.7 millones de personas atendidas, lo que significó un 18% más que en el año anterior. En el año de 1981, se estima llegar* a una cifra aproximada de 21 millones de pasajeros movilizad^os.

Se transportaron en 1980, 224 mil toneladas de carga, lo que representó un incremento de 32.5% en relación al año de 1979, se cree que en 1981 el transporte de carga llegará a una cantidad de 245 mil toneladas.

El número de vuelos fue de 369 mil en el citado año de 1980, y se espera llegar a 387 mil en 1981.

Todas estas cantidades se ubican, tomando en cuenta el servicio nacional e internacional.

En lo relativo a la venta de combustibles, A. S. A. superó la meta fijada para 1980 que era de 1323 millones de litros y se llegó a 1332 millones, los precios del combustible se actualizaron según las cotizaciones internacionales, los incrementos al respecto fueron de un orden variante entre el 15 y el 30%. Este renglón de venta de combustible, es y será importante.

* Estimación, pues aún no se cuenta con datos oficiales para 1981.

te para lograr un mejor equilibrio financiero del organismo.

El total del personal empleado en A. S. A. es de 5506 personas, las cuales se encuentran distribuidas de la siguiente manera:

Oficinas Generales	1912
Aeropuerto Internacional de la Cd. de México	697
Aeropuertos Foráneos	2789
Jefaturas Regionales	55
Personal Comisionado	53
	<hr/>
	5506

Durante el año de 1980, se mantuvo sin variación el número de personal del organismo, y en 1981 el incremento del mismo apenas fue perceptible. La explicación que dan las autoridades de A. S. A. sobre esta situación (73), es de que la limitación al crecimiento del personal, es una de las medidas implementadas para obtener un mejor control del gasto.

Comparativamente, la aeronáutica civil vista como fuente de empleo tuvo un incremento de 8.3%, pues de 19618 personas empleadas en 1977, se llegó a 26800 a mediados de 1981. (74).

(73) Aeropuerto Guadalajara, Edición especial. Políticas, Objetivos... Pag. y sigs.

(74) Revista SCT Información Jul-Ago. 1981.

De 1965 a la fecha, el personal que labora para A. S. A. ha ido obteniendo paulatinamente las prestaciones necesarias, que en diferentes administraciones se han gestionado por la base sindical, así se cuenta con servicio médico, tienda para empleados, servicios de transportación a los aeropuertos, etc.

La capacitación del personal se imparte por medio de cursos en los cuales interviene A. S. A. en colaboración con otras instituciones y dependencias, tales como el Centro Internacional de Adiestramiento de Aviación Civil (CIAAC), Centro Nacional de Medicina de Aviación (CENMA), Dirección General de Aeronáutica Civil de la SCT y Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM), principalmente.

Por otra parte, Aeropuertos y Servicios Auxiliares no puede ser visto únicamente desde un enfoque nacional, la actividad de los aeropuertos está ligada en gran medida a la comunidad internacional, de tal forma el organismo a estudio participa, en las actividades del Consejo Coordinador de Asociaciones de Aeropuertos (AACC), el cual fue creado el 6 de diciembre de 1970 en la ciudad de Washington a instancia del Consejo Internacional de Operadores de Aeropuertos (AOCI)*, de la Asociación Internacional de Aeropuertos Civiles (ICAA)** y de la -

* A. S. A. es miembro de este organismo desde el año de 1969.

** A. S. A. es miembro de este consejo desde el año de 1964.

Asociación de Aeropuertos de Europa Occidental (WEAA).

El Consejo Coordinador de Asociaciones de Aeropuertos es considerado el portavoz de los aeropuertos del mundo, y tiene su sede en la ciudad de Ginebra, Suiza.

Para concluir con el presente inciso, podemos afirmar que el sistema aeroportuario nacional administrado por A. S. A., y visto como el complemento fundamental de la aviación actual ha contribuido en los siguientes aspectos:

- a) Incrementar el desarrollo económico tanto local como regional y nacional.
- b) Trasladar personas, mercancías, carga y correos a muy diversos puntos del país y del mundo.
- c) Crear centros de desarrollo o modificar los ya existentes.
- d) Comunicar a los centros de desarrollo entre sí y dar lugar a la creación de otros.
- e) Interrelacionar e integrar, en su caso, estructuras sociales, económicas, políticas y administrativas de diversa índole, y
- f) Facilitar y publicitar en conocimiento de costumbres, tradiciones y lugares de interés turístico de las diversas regiones del país.

B) PROYECCION FUTURA DE AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES.

Es factible aceptar un crecimiento acelerado, o al menos con las tendencias actuales, del transporte aéreo en los próximos años, ésto significa que la red aeroportuaria del país, debe estar acorde a tal crecimiento, por lo que es necesario seguir implementando las políticas adecuadas que permitan a A. S. A. sanear su economía, eliminando en lo posible el subsidio general, y tratando de alcanzar la autosuficiencia económica, lo que dará por resultado que el organismo deje de ser una carga más para el sector público.

La presente administración de A. S. A., fija en lo que resta de su ejercicio, como objetivos básicos "la operación eficiente y segura de la red aeroportuaria a su cargo, y la programación precisa del desarrollo de la misma, para mejorar la seguridad y eficiencia de su futura operación" (75). Se fijan asimismo, las políticas a seguir en diferentes áreas:

En materia de jurisdicción, el organismo tratará de hacerse cargo en su totalidad de la ampliación, conservación, mantenimiento y mejoramiento de los aeropuertos a su cargo.

En materia de operación, se buscará unificar la autoridad

(75) Aeropuerto Guadalajara Op. Cit. Pag 12 y sigs.

administrativa que norma y supervisa, asimismo, se desconcentrará en lo posible la ejecución en cada aeropuerto, proveyendo los recursos necesarios y se actuará en mayor coordinación con la autoridad aeronáutica y el SENEAM.

En materia de servicios, se proporcionarán por el organismo los servicios aeroportuarios esenciales, y los que no lo sean se usufructuarán mediante concesión y/o asociación, tomando en cuenta la calidad que se desea y la utilidad que se espera.

En materia de control de gasto, se aplicará una política de limitación al crecimiento del personal, habrá mayor control de gastos operacionales, de inventarios, requisitos y necesidades del organismo, así como racionalización de inversiones.

En materia de incremento de ingresos, se pugnará por transformar el Derecho de Uso de Aeropuerto (DUA) en Tarifa de Uso Aeroportuario, para que el mismo sea recibido directamente por el organismo; se revisarán anualmente las tarifas por concepto de aterrizaje en función de los índices inflacionarios, se revisarán las tarifas del suministro de combustible y se revisará la política comercial en vías a una reconsideración de todos los

130

conceptos en este renglón, unificando las condiciones de contratación.

En materia laboral, se elevará el nivel de vida y trabajo de los empleados ya sea sindicalizados y de confianza, aplicando al efecto la capacitación y la reclasificación, mecanizando labores en lo posible, lo que implica una política de recapacitación y se atenderá como prioridad los ascensos internos antes de recurrir a una nueva contratación.

En materia de proyectos específicos, habrá evaluación del beneficio-costo en lo particular de cada proyecto.

En materia de capacitación, se elaborará un programa específico por áreas, relacionado con la planeación global del organismo y el proyecto detallado de ejecución.

En materia de equipamiento, se revisarán las normas y especificaciones aplicables, buscando eficiencia y ahorro en la adquisición, operación y mantenimiento.

En materia administrativa, se revisarán todas las políticas y procedimientos en todas las áreas para hacer más eficiente la ejecución de las mismas por parte de los responsables de los aeropuertos, entendiéndose que desconcentrar es informar, precisar y dotar de recursos para una auténtica delegación de funciones.

En materia presupuestal, prever el gasto, detallando necesidades futuras y evitando estimaciones exageradas y sobre inversión, lo que facilitará desconcentrar la ejecución y atender la demanda.

En materia financiera, se mantendrá el equilibrio económico y financiero de operación del organismo, buscando la autosuficiencia de la red y un mejoramiento de ingresos adecuando al efecto las tarifas. En colaboración con la Dirección General de Aeronáutica Civil y el SENEAM, se estudiará la posibilidad de la autosuficiencia financiera del sub sector, incluyendo las inversiones que se manejan vía Dirección General de Aeropuertos de SAHOP.

Todas las políticas expuestas se aplicarán en función de los objetivos propuestos, los que deberán medirse en metas de productividad.

Es necesario si se quiere seguir avanzando en los objetivos propuestos, que las futuras administraciones del organismo sigan una política de continuidad en los proyectos y planes que se han realizado, tomar lo positivo y seguirlo aplicando sin olvidar claro está, posibles ajustes o rectificaciones que los tiempos venideros requieran.

Aspecto muy importante será el desarrollo de una tecnología propia, aplicable en el quehacer diario del organismo, sin des-
 char la tecnología extranjera y principalmente la que demuestre
 dar óptimos resultados. En este renglón, existen actualmente -
 convenios entre el organismo y los principales centros de inveg
 tiguación en el país como lo son, Universidad Nacional Autónoma
 de México y el Instituto Politécnico Nacional. Ya se fabrican
 al efecto en nuestro país autotanques, carros para equipaje, es
 caleras para aviones, carrps para servicios de aguas claras y -
 negras, prototipos para casos de incendio y los aerocares que se
 encuentran en plena producción.

El desarrollo y aplicación de una tecnología propia, dará
 como resultado el ahorro de cantidades importantes que actual--
 mente se erogan por tal concepto, por otra parte, es posible --
 que esta misma tecnología sea fuente de futuros ingresos, cuan-
 do sea apta para la exportación.

No se puede considerar que todos los aeropuertos que mane-
 ja A.S.A. sean rentables, es más, se puede afirmar que seis aerop
 uertos (*) son los que realizan las dos terceras partes de las
 operaciones y de la movilización del total de pasajeros de la -
 red en conjunto. Existen aeropuertos en el país cuya rentabilid
 dad es mínima, por lo que se deben buscar soluciones al respec-
 to, las cuales pueden estar en promover ante las autoridades --

* CD. MEXICO, ACAPULCO, MERIDA, MONTERREY, GUADALAJARA Y
 CANCUN.

respectivas, una mayor actividad turística de los lugares cercanos a tales terminales, tratar asimismo, de que esos aeropuertos sin rentabilidad sean promotores más activos de las zonas a las cuales prestan servicio, lo que redundará en beneficio de la red aeroportuaria en su totalidad.

La sola enunciación de la Reforma Administrativa, no basta para obtener el mayor provecho del sistema aeroportuario, debe existir una mayor colaboración y coordinación de las dependencias correspondientes, y promover en todos los aspectos, los diferentes y muy diversos lugares del país, lo que beneficiaría no solo al organismo aeroportuario, sino al país en lo general.

El propio organismo puede lograr con su acción, que el sistema aeroportuario tenga un desarrollo más armónico, en el que no se presenten altibajos tan notables de un aeropuerto a otro, esto puede ser logrado llevando a la práctica las políticas enunciadas al inicio del presente capítulo, y dando un mayor impulso a los ingresos propios de la actividad aeronáutica, revisando las tarifas correspondientes, sin olvidar que esto debe hacerse con la precaución necesaria para evitar efectos inflacionarios, estos ingresos aeronáuticos son los referentes a cobros realizados por:

- a) Aterrizaje
- b) Estacionamiento en plataforma, de permanencia prolongado ó de pernocta.

- c) Estacionamiento en plataforma de embarque y desembarque de pasajeros.
- d) Pasillos telescópicos y salas móviles y
- e) Estacionamiento en plataforma desembarque y desembarque de carga y correo.

A.S.A. también deberá seguir proporcionando servicios de -- plataforma, consistentes en embarque y desembarque y algunos --- otros de mantenimiento, estos servicios se prestan a doce líneas aéreas extranjeras en los aeropuertos de la Cd. de México, Aca-- pulco, Mérida, Cancún, Cozumel, Puerto Vallarta, Mazatlán y Gua-- dalajara. Es de desearse que esta prestación de servicios, se - extienda a más líneas extranjeras en todos los aeropuertos del - país a las cuales lleguen sus vuelos.

Por otra parte, el organismo recibe ingresos no aeronáuti-- cos y estos son los relativos a: concesiones, alquiler de edifi-- cios, áreas y zonas libres y todos los demás que tengan el carác-- ter de auxiliares. Estos ingresos no aeronáuticos son una fuente importante para allegarse fondos en muchas terminales aéreas en el mundo, por lo que A.S.A. ha aumentado su interés en ellos de unos años a la fecha, incluso el organismo recibe en la actuali-- dad ingresos por la administración directa de bares.

Es necesario seguir incrementando estos ingresos no -----

aeronáuticos, esto se puede lograr abarcando en lo posible la totalidad de la red, realizando al efecto, los estudios de comercialización correspondientes en cada una de las terminales aéreas del país.

Los verdaderos generadores del progreso del organismo Aeroportos y Servicios Auxiliares, son las personas que en el laboran, tanto el personal sindicalizado como el de confianza, son los impulsores del sistema aeroportuario nacional. El personal de base, tiene la obligación de seguir poniendo su mejor esfuerzo en el logro de objetivos, tratando de no absorber los viejos males que padecen otras dependencias, y ciertamente que tendrán derecho al logro de mejores prestaciones.

El personal de confianza, tiene la obligación de responder precisamente a eso, la confianza en el depositada, aunque de antemano tengan conocimiento de que su labor en el organismo sea temporal, deberán de dar lo mejor de sí en las tareas a desempeñar y las metas a alcanzar, al cumplir con esto, estarán cumpliendo no sólo en el engradecimiento del organismo, para el cual --- trabajan, sino también en el del país. Se requiere en suma, de una constante de honestidad y capacidad.

El organismo deberá seguir capacitando en la mayor parte de áreas posibles a su personal, lo que ayudará en la superación individual y colectiva como institución.

12

Uno de los objetivos que se piensa pueda alcanzarse ASA, aunque no se prevé aún en que tiempo, es el relativo al de absorber la creación de infraestructura, la Secretaría de Asentamientos - Humanos y Obras Públicas y la Secretaría de Comunicaciones y --- Transportes son quienes se encargan directamente de ello, de --- cualquier forma sería conveniente que el organismo siguiera propugnando por la creación de un nuevo aeropuerto en la Cd. de México o en su periferia.

Desde hace algún tiempo, se ha visto la necesidad de descongestionar el aeropuerto capitalino, el cual aparte de encontrarse ya rodeado por la zona urbana, es insuficiente para dar cabida a la demanda de servicio, la solución no será el aumentar el número de operaciones aéreas, lo que daría como resultado mayor tráfico aéreo y terrestre.

Se iniciaron estudios tendientes a la construcción de un -- nuevo aeropuerto, incluso se indicó la zona en la cual quedaría ubicado, pero lamentablemente nada se concretó, y no se hará nada al respecto, al menos en lo que resta del presente sexenio. La construcción de una nueva terminal aérea, es una obra que requerirá una enorme cantidad de recursos, económicos los más, sin embargo su posible realización traerá a mediano plazo resultados favorables y sobre todo, aliviará al aeropuerto de la Cd. de México que actualmente realiza casi la mitad de las operaciones -- aéreas del total de la red.

El desarrollo mostrado por el transporte aéreo se verá reflejado (como hasta la fecha) en los siguientes aspectos:

- a) Constante modernización del equipo de vuelo, tomando en cuenta primordialmente seguridad, capacidad, rapidez y economía.
- b) Desarrollo en los equipos de navegación, señalización - visual y electromagnética, meteorología y telecomunicaciones.
- c) Expansión de rutas aéreas y
- d) Construcción de nuevos y funcionales aeropuertos y efectiva utilización de los ya existentes.

La función de ASA será la de seguir siendo el organismo que administre con eficacia la red aeroportuaria del país, para ayudar al Sector Comunicaciones y Transportes y el Subsector aéreo en el logro de sus objetivos.

CONCLUSIONES DEL CUARTO CAPITULO

Desde un punto de vista general, la infraestructura aeroportuaria se encuentra prevista como una evolución permanente en función del carácter mundial de la aeronáutica la cual requiere, que la planeación de los servicios técnicos, operacionales y jurídicos se realice de una manera coordinada dado el alto desarrollo científico y tecnológico alcanzado en la materia.

El Organismo Público Descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares tiene facultades para administrar, operar y conservar la red aeroportuaria del país y proporcionar los servicios auxiliares necesarios, pero no se piense que con ejercer dichas facultades el organismo habrá agotado su tarea, su existencia tiene una importancia más profunda en el logro de objetivos nacionales, esto por dos razones fundamentales.

Por una parte, al controlar la infraestructura aeroportuaria, el organismo tiene como obligación el convertirla en funcional y eficaz para coadyuvar en el logro de objetivos en renglones tan diversos como el turismo, la agricultura, la ganadería, la industria, el comercio y la actividad económica en general.

Por otro lado, el organismo es agente dinámico y de vital importancia en la consecución de una mayor identidad nacional entendiendo ésta como la integración que se logre de los diversos lugares, regiones y estados del país y de sus habitantes entre sí. Los aeropuertos son fuente de unión social, y en cuanto mejor servicio presten así aumentarán las posibilidades de progreso social. Si los principales problemas del Sector Comunicaciones y Transportes, al que pertenece ASA - dentro del marco de Reforma Administrativa, son los llamados "coyunturales relacionados con los cuellos de botella en el transporte y los estructurales debido a rezagos ancestrales de falta de inversión, incremento y dispersión de la población, coexistencia de zonas de alta concentración económica y de zonas marginadas", el organismo debe evitar en lo que a su área corresponde, el que exista un pequeño grupo de -- aeropuertos autosuficientes económicamente, con problemas de congestionamiento debido a la excesiva demanda de servicio y que sostienen a la vez el peso de toda la red, y en contraposición un grupo mayoritario de aeropuertos que son de escasa o nula rentabilidad, y poco frecuentados en relación al grupo anterior. Al respecto se debe buscar un desarrollo más armónico de la red, implementando las políticas proyectadas en una labor de continuidad.

Ciertamente que ASA se ha desarrollado favorablemente de 1965 a la fecha, reduciendo paulatinamente los subsidios y llegando en 1981 a obtener utilidades por 156 millones de pesos, - pero se debe tener conciencia en esta administración y en -- las posteriores que el organismo aún se encuentran en el cuta arriba en lo referente a obtener una autosuficiencia plena, por lo que es necesario redoblar esfuerzos para lograr - en lo posible, que ASA deje de ser una carga más para el presupuesto nacional. Si el gobierno acordó la existencia de - organismos descentralizados que le auxiliaran en la labor administrativa, justo es que, estos mismos organismos que ac-- túan en forma autónoma, sean positivos para la administración federal, hay que recordar que LOS ACIERTOS SON DEL SISTEMA, LA MALA ADMINISTRACION, ES DEL ELEMENTO HUMANO QUE LO FORMA Y DIRIGE.

En lo particular, la funcionalidad de un aeropuerto está en el resultado de la combinación de las capacidades del espacio aéreo, zonas de operaciones y el o los edificios terminales.

En lo general la funcionalidad de una infraestructura aero-- portuaria se encuentra, en la combinación de políticas con-- gruentes de administración, operación y conservación de la - red y del elemento humano que interviene en su funcionamien-- to.

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

**INDICE DE AUTORES (POR ORDEN ALFABETICO), Y DE
OBRAS CONSULTADAS**

- **BARNES H. ELMER**
HISTORIA DE LA ECONOMIA DEL MUNDO OCCIDENTAL.
EDIT. UTEHA, MEXICO 1955.

- **CARPISO, JORGE**
LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917 UNAM,
MEXICO 1973.

- **CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO**
LA REFORMA ADMINISTRATIVA. ANTECEDENTES, ESTADO ACTUAL Y
PERSPECTIVAS.
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. COORDINACION DE ESTUDIOS AD
MINISTRATIVOS DOCUMENTOS DE REFERENCIA (1).

- **CHAVERO, ALFREDO.**
MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS. TOMO I
EDIT. CUMBRE. MEXICO 1974.

- **DURAN, DIEGO.**
HISTORIA DE LAS INDIAS DE NUEVA ESPAÑA E ISLAS DE TIERRA
FIRME.
EDIT. NACIONAL. MEXICO 1951.

- **GORLICH J., ERNST.**
HISTORIA DEL MUNDO
EDIT. MTZ. ROCA. BARCELONA, ESPAÑA.

- **JOHNSON M., HARRY.**
SOCIOLOGIA, UNA INTRODUCCION SISTEMATICA.
EDIT. PAIDOS. Bs. As. 1965.

- **KELSEN, HANS.**
TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO.
MEXICO 1947.

- MARGADANT, GUILLERMO F.
DERECHO ROMANO
EDIT. ESFINGE. MEXICO 1968.

- MENDIETA Y NUREZ, LUCIO.
TEORIA DE LOS AGRUPAMIENTOS SOCIALES.
EDIT. CULTURA. MEXICO 1963.

- MORENO DIAZ, DANIEL
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
EDIT. PAX-MEXICO.

- PETIT, EUGENE
TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO.
EDIT. NACIONAL. MEXICO 1958.

- PIRENNE, HENRI
HISTORIA DE EUROPA
F.C.E. MEXICO 1974.

- PRATT FAIRCHILD, HENRY
DICCIONARIO DE SOCIOLOGIA
F.C.E.

- ROMERO FLORES, JESUS
HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA
(UN SIGLO EN LA VIDA DE MEXICO)
EDIT. COSTA - AMIC. MEXICO 1975

- STAMMLER, R.
TRATADO DE FILOSOFIA DEL DERECHO.

- TARDIFF, GUILLERMO
HISTORIA DEL COMERCIO EXTERIOR MEXICANO TOMO I.

- VON MARTIN, ALFREDO
SOCIOLOGIA DEL RENACIMIENTO
F.C.E.

- WEBER, ALFRED.
HISTORIA DE LA CULTURA
F.C.E. MEXICO 1969.

OTRAS FUENTES DE CONSULTA

- **DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO.
MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES. TOMO III
XLVI LEGISLATURA DE LA N. CAMARA DE DIPUTADOS.**

- **PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO
FEDERAL 1979. VOL. I. COORDINACION GENERAL DE ESTU--
DIOS ADMINISTRATIVOS DE LA PRESIDENCIA.**

- **V INFORME DE GOBIERNO.
JOSE LOPEZ PORTILLO.
1 9 8 1**

- **MEMORIA S. C.T. 1963-1964.**

- **REVISTA DE LA SCT, ESTUDIOS Y DOCUMENTOS.
EPOCA II OCT. 1966.**

- **REVISTA S.C.T. INFORMA.
SEPTIEMBRE-OCTUBRE 1980
JULIO - AGOSTO 1981**

- **LA AERONAUTICA CIVIL MEXICANA.
PROGRAMA 1965 - 1970 SCT.**

- **5a y 6a. REUNION NACIONAL AEROPORTUARIA.
DOCUMENTOS.**

- **A.S.A. INFORMA. AÑO 2 VOL. I.
No. 20 SEPTIEMBRE 1981.**

- **AEROPUERTO GUADALAJARA. EDICION ESPECIAL DE A.S.A.
1 9 8 1 .**

