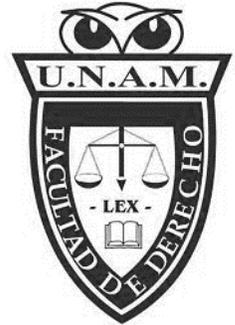




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
Seminario de Derecho Administrativo



“ANÁLISIS JURÍDICO PARA LA INNOVACIÓN DE LA AVIACIÓN CIVIL MEXICANA Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO DEL DERECHO AERONÁUTICO EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho

PRESENTA:

Alumno: Salazar Santos Aguilar

Asesor: Dr. Rogelio Zacarías Rodríguez Garduño

Ciudad Universitaria, México, D. F., agosto de 2014.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria D. F., a 18 de agosto 2014

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, **Salazar Santos Aguilar** con número de cuenta **408094300**, ha elaborado la tesis denominada **“ANÁLISIS JURÍDICO PARA LA INNOVACIÓN DE LA AVIACIÓN CIVIL MEXICANA Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO DEL DERECHO AERONÁUTICO EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”** bajo la dirección del **Dr. Rogelio Rodríguez Garduño**, la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso, para ser sometida a examen profesional.

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

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

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

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”

DRA. SONIA VENEGAS ÁLVAREZ
DIRECTORA DEL SEMINARIO
TURNO VESPERTINO



C.c.p.- Dra. María Leoba Castañeda Rivas.-Directora de la Facultad de Derecho UNAM.-
C.c.p.- Lic. Miguel Ángel Vázquez Robles.Secretario General.-oficina de Exámenes Profesionales.-
C.c.p.-Alumno.- Salazar Santos Aguilar

SNA/*rzm

Antes de iniciar quiero hacer pública mi gratitud espiritual a Dios por la experiencia de vida acontecida en estas dos décadas y pocos años más, especialmente por los vividos en la

Facultad de Derecho de la UNAM.

AGRADECIMIENTO

A los excelentes académicos de la Facultad de Derecho de la UNAM por su dedicación en la noble tarea de compartir el conocimiento jurídico, en especial al Dr. Rogelio Rodríguez Garduño, mentor en los estudios sobre derecho aeronáutico; a las compañeras y compañeros de clase; amigas y amigos;

A los señores: Lic. Rafael García Gijón (Subdirector de Convenios Internacionales de la Dirección General de Aeronáutica Civil) Manuel Ruiz Solís (Encargado del Centro de Documentación de la Dirección General de Aeronáutica Civil)

AGRADECIMIENTO Y DEDICATORIA

ESPECIALES

Agradecimiento, amor y eterna felicidad a mi FAMILIA, Elvia, Salazar y Anaid por su apoyo INCONDICIONAL y TOTAL. Que el conocimiento plasmado en el texto de este trabajo honre sus horas de esfuerzo por otorgarme lo mejor de ustedes.

A mi Abuelita Hermelinda y mi Tía Amparo.

A mis tías y tíos: Claudia, Celia, Arturo, Antonio y Fernando.

También debo hacer mención que este trabajo está inspirado en los pioneros de la aviación nacional y mundial, en los actuales ingenieros y pilotos que hacen posible esta asombrosa actividad.

Miro siete años atrás e inspirado por el tiempo, la gente que lucha por sus sueños y los miles de kilómetros recorridos antes de realizar este trabajo, caminando, entrenando, viajando y reflexionando, siendo consciente de los retos que depara el futuro y estando feliz por finalizar esta etapa de mi proyecto de vida, cito las siguientes palabras de José Luis Saramago:

“El viaje no termina jamás. Solo los viajeros terminan. Y también ellos pueden subsistir en memoria, en recuerdo, en narración... El objetivo de un viaje es solo el inicio de otro viaje.”

Éste es el inicio de una serie de trabajos académicos sobre el derecho aeronáutico y espacial en México.

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN. -----	I
NOCIONES PREVIAS. -----	III

CAPÍTULO 1. Historia de la Aviación Mexicana

1.1 Los primeros vuelos en el país, y la participación de los líderes revolucionarios en la promoción de la aviación militar y civil. -----	1
1.2 Surgimiento de las primeras empresas de transporte aéreo de pasajeros y carga. -----	11
1.2.1 Surgimiento de Mexicana de Aviación. -----	11
1.2.2 Surgimiento de Aeroméxico. -----	14
1.2.3 Otras empresas. -----	16
1.3 Surgimiento de los aeropuertos en México y consolidación del Sistema Aeroportuario Mexicano. -----	19
1.3.1 Periodo 1921-1960. -----	21
1.3.2 Periodo 1960-1994. -----	24
1.3.3 Periodo 1994- 2013. -----	26
1.3.4 Sistema Metropolitano de Aeropuertos. -----	31
1.4 Consolidación del transporte aéreo de pasajeros y carga. -----	35
1.5 La Aviación mexicana después del 11 de septiembre de 2001. -----	41
1.5.1 Evolución del mercado aerocomercial mexicano durante el periodo 2001-2014. -----	42
1.5.1.1 Aparición de nuevas empresas: de bajo costo, regionales, chárter y de carga. -----	43
1.5.1.2 Privatización de Aeroméxico. -----	45
1.5.1.3 Desaparición de aerolíneas. -----	45
1.5.1.4 Aumento súbito del precio de la turbosina. -----	46
1.5.1.5 Degradación de la seguridad operacional de México. -	47
1.5.1.6 Cierre de Mexicana de Aviación. -----	47
1.5.1.7 Situación en 2014. -----	47

CAPÍTULO 2.
Régimen jurídico nacional del transporte aéreo de pasajeros y carga

2.1 Transporte aéreo nacional e internacional regular. -----	54
2.1.1 Transporte aéreo nacional regular. -----	54
2.1.2 Transporte aéreo internacional regular. -----	56
2.2 Transporte aéreo nacional e internacional no regular. -----	58
2.2.1 Transporte aéreo nacional no regular. -----	58
2.2.1.1 Taxi aéreo nacional. -----	59
2.2.1.2 Fletamento nacional. -----	59
2.2.1.3 Ambulancia nacional. -----	60
2.2.1.4 Servicios aéreos regulares establecidos en atención al desarrollo tecnológico. -----	61
2.2.2 Transporte aéreo internacional no regular. -----	61
2.2.2.1 Fletamento internacional. -----	62
2.2.2.2 Taxi aéreo internacional. -----	63
2.2.2.3 Ambulancia aérea internacional. -----	64
2.3 Servicios aéreos especializados. -----	64
2.4 Transporte aéreo privado no comercial. -----	66

CAPÍTULO 3.
Régimen jurídico internacional del transporte aéreo internacional de pasajeros y carga.

3.1 Convenio Internacional de Navegación Aérea (Convenio de París de 1919). -----	67
3.2 Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas Relativas al Transporte Aéreo Internacional (Convenio de Varsovia de 1929) -----	70
3.3 Protocolo que modifica al Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas Relativas al Transporte Aéreo Internacional (Protocolo de la Haya de 1955). -----	72
3.4 Convenio Complementario al Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas Relativas al Transporte Aéreo Internacional (Convenio de Guadalajara 1961). -----	73
3.5 Convenio de Guatemala de 1971. -----	74
3.6 Protocolos adicionales 1, 2, 3 y 4 de Montreal 1975. -----	76
3.7 Convenio de Montreal de 1999. -----	78
3.8 Convenio sobre Aviación Civil Internacional. -----	80
3.8.1 Artículos primordiales del Convenio de Chicago en los que yace el funcionamiento de la aviación comercial mundial. -----	83
3.8.2 Anexos al Convenio sobre Aviación Civil Internacional. -----	87
3.9 Convenios bilaterales sobre transporte aéreo. -----	89
3.9.1 Principales temas regulados. -----	90

CAPÍTULO 4.
**Régimen jurídico de los servicios prestados en los aeródromos y
de los servicios a la navegación.**

4.1 Servicios prestados en los aeródromos. -----	96
4.1.1 Servicios aeroportuarios. -----	99
4.1.2 Servicios complementarios. -----	100
4.1.3 Servicios comerciales. -----	101
4.1.4 Prestación de los servicios aeroportuarios y complementarios los transportistas aéreos. -----	101
4.1.5 Fijación de tarifas. -----	103
4.1.5.1 Aplicación de tarifas en aeródromos civiles de servicio al público. -----	104
4.1.6 Competencia efectiva. -----	105
4.1.6.1 En los servicios aeroportuarios y complementarios. -----	105
4.1.6.2 En los servicios a la navegación. -----	106
4.1.6.3 Bases de regulación tarifaria. -----	106
4.2 Designación de horarios. -----	107
4.2.1 SLOTS. -----	109
4.3 Servicios a la navegación. -----	111

CAPÍTULO 5.
Obstáculos técnicos para el desarrollo de la Aviación.

5.1 La saturación aeroportuaria y problemas de infraestructura. -----	115
5.1.1 Definición jurídica de saturación aeroportuaria. -----	119
5.1.2 Asignación de horarios de aterrizaje y despegue después de la declaratoria de saturación aeroportuaria. -----	120
5.2 Los altos costos de la Tarifa de Uso de Aeropuerto (TUA). -----	122
5.3 El costo del combustible para aviones y su suministro en México. ----	125
5.3.1 Determinación internacional del precio del combustible. ----	125
5.3.1.1 Factores y teorías que fijan el precio del petróleo. -	125
5.3.1.2 La influencia de la OPEP en los precios del petróleo. -----	129
5.3.1.3 El panorama del precio de la turbosina según IATA. -----	130
5.3.2 El suministro de combustible para aeronaves en México. ----	133
5.4 Situación de las empresas “chárter” en México. -----	135
5.4.1 ¿Existe una crisis en el desarrollo de las aerolíneas chárter mexicanas? -----	140
5.5 Tratados sobre “cielos abiertos”. -----	142
5.5.1 Naturaleza jurídica y antecedentes históricos. -----	143
5.6 El papel regulatorio de la <i>Federal Aviation Admnistration</i> de Estados Unidos. -----	146

5.6.1 Funciones de la FAA. -----	147
5.6.2 Programa IASA de la FAA. -----	149

CAPÍTULO 6.

Incongruencia del sistema normativo mexicano sobre la regulación del transporte aéreo de pasajeros y carga.

6.1 Política aeronáutica de México. -----	153
6.1.1 Crítica. -----	156
6.2 Categorización de la aviación como actividad prioritaria. -----	158
6.3 Asignación de rutas a concesionarios. -----	159
6.3.1 Asignación de rutas nacionales. -----	160
6.3.2 Asignación de rutas internacionales. -----	161
6.4 Crítica a la Ley de Aviación Civil. -----	164
6.4.1 Inconsistencia del sistema Ley de Aviación Civil-Convenio de Chicago. -----	164
6.4.1.1 Definición jurídica de aeronave. -----	164
6.4.1.2 Corrección a la categorización de aeronaves de Estado. -----	165
6.4.2 Incongruencia del texto de la Ley de Aviación Civil. -----	166
6.4.2.1 ¿Servicio público o servicio al público de transporte aéreo nacional regular? -----	166
6.4.2.2 Problema de jerarquía de normas, entre la Ley de Aviación Civil y su Reglamento. -----	168
6.4.2.3 Preferencia del vocablo chárter sobre el de fletamento. -----	170

CAPÍTULO 7.

Proposición de esquemas de solución a la problemática planteada.

7.1 Primer esquema de solución: Derogación de la Ley de Aviación Civil y la Ley de Aeropuertos (incluyendo sus respectivos reglamentos). -----	177
7.2 Segundo esquema de solución: Reconocimiento de la aviación civil como actividad prioritaria e instauración de una nueva política aeronáutica. -----	178
7.3 Desarrollo del derecho aeronáutico en México. -----	178
CONCLUSIONES. -----	183
BIBLIOGRAFÍA. -----	187

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

AICM: Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México

ASA: Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

ASPO: Asociación para el Estudio del Pico del Petróleo y del Gas.

CMA: Compañía Mexicana de Aviación.

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUN: Cancún

CVJ: Cuernavaca

DGAC: Dirección General de Aeronáutica Civil.

DOF: Diario Oficial de la Federación.

FAA: *Federal Aviation Administration* (Administración Federal de Aviación)

GDL: Guadalajara

IATA: *International Air Transport Association* (Asociación Internacional de Transporte Aéreo)

LAP: Ley de Aeropuertos.

LAC: Ley de Aviación Civil.

LVGC: Ley de Vías Generales de Comunicación.

MTY: Monterrey

OACI: Organización de Aviación Civil Internacional.

OPEP: Organización de Países Exportadores de Petróleo.

PBC: Puebla

QRO: Querétaro

RLAC: Reglamento de la Ley de Aviación Civil.

RLAP: Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

SAM: Sistema Aeroportuario Mexicano.

SCT: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

SENEAM: Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano.

SCOP: Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

SMA: Sistema Metropolitano de Aeropuertos.

TANR: Transporte aéreo nacional regular.

TAIR: Transporte aéreo internacional regular.

TANnR: Transporte aéreo nacional no regular.

TAInR: Transporte aéreo internacional no regular.

TLC: Toluca.

TUA: Tarifa de Uso de Aeropuerto.

INTRODUCCIÓN.

En la actualidad cientos de aviones comerciales despegan cada segundo en distintos puntos del planeta llevando consigo pasajeros y valiosas cargas que aceleran el intercambio comercial y turístico entre distintas regiones del mundo, dando lugar a una de las actividades más complejas realizadas por el ser humano: el transporte aéreo, el sector más importante de la aviación civil y que marca la pauta en el desarrollo de ésta última.

La aviación civil puede jugar un papel importante en el crecimiento económico de un país si es aprovechada su rapidez para mover personas y mercancías de un lugar a otro. México posee un vasto territorio cuyas distancias podrían ser reducidas en menor tiempo si se pudiera ofrecer a más personas la opción de transportarse o enviar mercancías por vía aérea siempre y cuando las tarifas del servicio fueran más accesibles. Al respecto, las aerolíneas han expresado en múltiples ocasiones, por medio de la prensa, que la reducción de tarifas solo sería posible si fueran atendidos una serie problemas que aquejan a la industria y hacen difícil que el precio de la transportación aérea pueda reducirse.

Los temas que conforman esa problemática son a) la saturación aeroportuaria y problemas de infraestructura, b) Los altos costos de la Tarifa de Uso de Aeropuerto, c) el costo del combustible para aeronaves en México, d) la tendencia mundial a celebrar convenios sobre “cielos abiertos” y e) el papel regulatorio de la Administración Federal de Aviación de los Estados Unidos. Todos ellos, serán abordados a lo largo de esta tesis como obstáculos técnicos para el desarrollo de la aviación civil, los cuales serán estudiados para corroborar si en verdad constituyen un freno para el mejor aprovechamiento de la actividad aérea y, en consecuencia poder responder al planteamiento de la hipótesis general: ¿se obtendrían argumentos jurídicos que puedan generar soluciones a la problemática planteada?

De manera paralela, se emprenderá un análisis histórico de la aviación civil que incluirá los antecedentes de la infraestructura aeroportuaria, lo cual servirá para

comprender los orígenes de la transportación aérea en nuestro país y, por otro lado, será útil para averiguar de qué forma las instituciones actuaron frente al surgimiento de una actividad completamente nueva en aquella época.

Posteriormente, en la misma sección histórica, se abordará la evolución de la aviación comercial desde 1960 hasta 2014 con la intención de conocer los factores que constituyen la situación actual del sector.

En lo referente al análisis jurídico que motiva la realización de esta investigación, del capítulo dos al cuatro se estudiarán los regímenes de la transportación aérea nacional e internacional y el de los servicios prestados en los aeródromos, lo que dará la pauta para el desarrollo de la crítica del sistema normativo mexicano sobre la regulación del transporte aéreo de pasajeros y carga.

NOCIONES PREVIAS.

Para los fines de esta tesis, es importante mostrar el contexto de algunos conceptos técnicos que son trascendentales para la exposición de la misma, pues se pretende un mayor acercamiento con la actividad por analizar; toda vez que, pese al posible conocimiento de esos tecnicismos (por medio de la experiencia) sus significados pueden ser distintos desde el aspecto teórico.

En primer lugar debe distinguirse entre la aeronáutica y la aviación, pero sin omitir la relación que existe entre ellas. Por tanto, hacemos la siguiente proposición: La aeronáutica comprende, principalmente, el sector de investigación, diseño, fabricación y venta de aeronaves civiles y militares, así como el de planeación y construcción de infraestructura aeroportuaria, servicios a la navegación y a la aviación en general, la cual, por su relevancia, se desglosa a continuación.

La aviación, como vocablo, hace referencia inmediata a la utilización de cualquier tipo aeronaves para distintos propósitos en el espacio aéreo. Específicamente se define como: locomoción aérea por medio de aparatos más pesados que el aire¹. Se clasifica en dos sectores: el militar y el civil, donde esta última será el objeto de estudio de esta investigación.

La militar es aquella que se emplea en tiempos de paz o de guerra para la defensa de un Estado a través de un segmento de la milicia denominado fuerza aérea. En México, la Secretaría de la Defensa Nacional organiza, administra y prepara a la Fuerza Aérea Mexicana desplegada a lo largo y ancho del país, teniendo entre sus misiones “defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; con una visión capaz de hacer frente a amenazas externas e internas, que pongan en riesgo la consecución y/o mantenimiento de los objetivos nacionales”.²

¹ <http://lema.rae.es/drae/?val=aviaci%C3%B3n>

² <http://www.sedena.gob.mx/index.php/conoce-la-sedena>

Por su parte, la aviación civil se refiere al sector que engloba la operación de aeronaves para la prestación del transporte aéreo de pasajeros, de servicios aéreos especializados, carga, correo (aviación comercial) y para uso privado, principalmente para vuelos de escuela, recreo y en el caso de las aeronaves privadas, el traslado de sus propietarios. Este último subsector (aviación privada) también se le denomina aviación general.³

³ Niccole, Riccardo, *Historia del vuelo, desde la máquina voladora de Leonardo Da Vinci hasta la conquista del espacio*, Italia, White Star, 2002.

CAPÍTULO 1.

Historia de la Aviación mexicana.

1.1. Los primeros vuelos en el país, y la participación de los líderes revolucionarios en la promoción de la aviación militar y civil.

Durante años en la mayoría de los pueblos del mundo existió la inquietud por poder volar a través del empleo de la tecnología disponible en su momento. Diversas fueron las formas y métodos por las que se intentó alcanzar tan anhelada hazaña; desde alas fabricadas siguiendo la fisiología de las aves hasta artilugios complejos y pesados que, ayudados por el ingenio y el conocimiento teórico de sus inventores hicieron posible levantar el vuelo. Precisamente, las vidas de aquellas personas apasionadas por volar, con espíritu heroico y aventurero constituyen el primer eslabón en la historia de la aviación de nuestro país, al que denominamos grupo de los pioneros, porque fueron ellos quienes con su arduo trabajo incentivaron a que otras personas talentosas continuaran construyendo los cimientos de la incipiente aviación mexicana, precedida apenas unos años antes por la aerostación, actividad que ya había sido desarrollada en Europa desde 1783 por los hermanos Montgolfier y que sería adoptada en México hasta 1832. Benito León Acosta, fue el primer mexicano que diseñó, construyó y voló en su propio globo aerostático⁴. Posteriormente, los vuelos en globo se convertirían en una actividad que alcanzó notoriedad hasta el final del siglo XIX, principalmente en el Valle de México. Aunque también se tiene registro de vuelos de este tipo en Chihuahua, realizados por Esteban Patrón (primer vuelo 15 de febrero de 1868), en Veracruz: Catalina Góngora (16 de diciembre de 1877)⁵.

Para inicios del siglo XX, la aerostación continuó siendo utilizada, pero en menor medida. En la Ciudad de México, se empleó exclusivamente para promocionar productos y para ofrecer vistas panorámicas, nunca como medio de transporte

⁴ Ruiz Romero, Manuel, *100 años de la Aviación en México*, México, 2010, Tomo I, p.15.

⁵ *Ibidem* p.30.

de pasajeros o de carga. Si bien es cierto que la relevancia de la aerostación no disminuyó abruptamente tras la aparición del aeroplano en México, también es cierto que, como consecuencia de este acontecimiento, aquella quedó relegada completamente al contexto de los vuelos recreativos, resultando la aviación como la actividad que se apoderaría de los cielos mexicanos, apenas unos cuantos años después del vuelo realizado por los hermanos Wright el 17 de diciembre de 1903 en Kitty Hawk, Estados Unidos, reconocido como el primero que se hizo en el mundo con un aparato autopropulsado más pesado que el aire.⁶

En México, gracias al reto tecnológico que imponía la construcción de un aeroplano y, al entusiasmo de algunos estudiosos e inventores de prototipos de aeronaves (tecnológicamente austeras), hicieron posible que se llevaran a cabo numerosos acontecimientos que han quedado documentados en la historia nacional, principalmente a través de libros y en el registro de patentes de aquella época que se conserva actualmente en el Archivo General de la Nación.

En primer lugar, existieron científicos que teorizaron sobre los principios de la sustentación en el aire, como el ingeniero Alfredo Domínguez Robles, quien es autor de un interesante tratado en la materia: “Teoría sobre la locomoción aérea”; obra editada en 1908, donde hace un análisis exhaustivo sobre el posible aprovechamiento de estructuras rígidas (alas) que al recibir impulso mecánico generarían las fuerzas necesarias para volar.⁷ Por otra parte, destacaron inventores que propusieron la fabricación de nuevas aeronaves. Ese fue el caso del propio Domínguez Robles que en 1908 concibió la idea de fabricar una especie de helicóptero al que denominó “giroplano dirigible para la locomoción aérea”. Asimismo existieron otros técnicos que compartieron la concepción de máquinas voladoras: Francis Louvrier (1907), Elías R. Guerra (1907), Alfonso Perry Bliven (1907), Federico W. Dofwa (1908), Juan Guillermo Higareda (1908)

⁶ Niccole, Riccardo, *Historia del vuelo, desde la máquina voladora de Leonardo Da Vinci hasta la conquista del espacio*, Italia, White Star, 2002.

⁷ Ruiz Romero, Manuel, *Biblioteca de la historia aeronáutica de México*, México, 1996, Volumen I, pp.92-94.

y Enrique Samson (1908). Todos ellos aportaron conocimiento exclusivamente teórico a través de sus planos y proyectos que serían aprovechados por una nueva generación de entusiastas constructores de planeadores, que conforman el segundo eslabón del desarrollo histórico de la aviación en México, caracterizado principalmente por las pruebas realizadas gracias a experimentados aeronautas (como Miguel Lebrija⁸ quien previamente se había desempeñado como piloto de globo aerostático) y que posteriormente decidieron ensayar el vuelo utilizando planeadores. De la misma manera, otros personajes como Daniel Ruiz Benítez, Juan Guillermo Villasana, Juan Pablo y Eduardo Aldasoro Suárez hicieron lo propio, generándose así el inicio de sus reconocidas carreras; Villasana en la ingeniería aeronáutica y los hermanos Aldasoro como pilotos e ingenieros.

Pero fue hasta 1907, cuando gracias a las actividades organizadas por la Comisión del Centenario para la celebración del inicio de la lucha armada para conseguir la independencia nacional,⁹ la aviación civil mexicana fue incentivada al celebrarse un concurso en el cual se llamaba participar a deportistas que pilotaran aeroplanos, contruidos por ellos mismos en México o que fueran comprados en el extranjero, para que tuvieran parte en el evento que se denominó Semana Aérea. Muchos fueron quienes se prepararon para el acontecimiento, sin embargo el concurso sería cancelado en 1910, apenas unos meses antes del evento. Paralelamente Alberto Braniff Riccard, un empresario de la capital, cuyo pasatiempo era la práctica de diversos deportes como el automovilismo y la aerostación, compró un biplano *Voisin* a la compañía francesa *Appareils d'Aviation les Frères Voisin*. La máquina fue importada de Francia y traída a la Ciudad de México donde fue armada en un hangar construido en los llanos de Valbuena¹⁰. El 8 de enero de 1910, tras una serie de

⁸ *Ibidem*, p. 96.

⁹ Pérez Bertruy, Ramona I., "Obras emblemáticas del primer centenario de la independencia nacional", Boletín del Instituto de Investigaciones Bibliográficas, México, vol. XV, núms. 1 y 2, primer y segundo semestres de 2010, www.revistas.unam.mx/index.php/biib/article/download/31447/29084

¹⁰ Valbuena era escrito así hasta antes de la inauguración de los Talleres Nacionales de Construcciones Aeronáuticas cuando se adoptó la ortografía actual: Balbuena.

intentos fallidos, Braniff se convirtió en el primer mexicano en volar por medio de un aparato autopropulsado, más pesado que el aire, recorriendo una distancia de aproximadamente doscientos metros¹¹.

Ese mismo año, 1910, representa el inicio de la materialización de las ideas de algunos teóricos mencionados previamente. El ingeniero Juan Guillermo Villasana había construido su propio aeroplano cuyo motor era la adaptación de un modelo *Curtiss* extraído de una lancha. Por otra parte, la empresa cigarrera “El buen tono” adquirió una aeronave modelo *Bleriot* para promocionar sus productos, siendo ésta la primera utilización de un aeroplano en México con fines comerciales. La aeronave fue piloteada por Miguel Lebrija, reconocido piloto de globo aerostático durante la última década del siglo XIX en nuestro país.

La primera década del siglo XX representó una etapa de cambios profundos en la estructura política, económica, social, cultural y científica del país. El movimiento político antirreeleccionista de 1910 encabezado por Francisco I. Madero en noviembre de ese año, a través del Plan de San Luis, pronto cambiaría su curso hasta convertirse en un movimiento armado, cuyas distintas perspectivas ideológicas de los líderes revolucionarios que las encabezaron, terminarían por fijar las bases políticas y jurídicas que actualmente rigen nuestro país.

El desarrollo de ese movimiento a través de distintas batallas, permitió que el aeroplano jugara un papel importante en el destino de estas, generando a su vez las condiciones que harían posible el origen de la aviación militar y, posteriormente, la civil en México. Por ese motivo, proponemos el siguiente esquema histórico compuesto de dos partes. La primera abarca de 1911 a 1912 y la segunda de 1914 a 1915.

¹¹Ruiz Romero, Manuel, *op. cit.*, nota 7, pp. 110-111.

La primera etapa, inició en febrero de 1911 cuando un grupo de empresarios mexicanos contactó a la organización estadounidense “*Moisant International Aviators*”, representante autorizado en el continente americano para la empresa constructora aeronáutica francesa *Bleriot* (que a su vez realizaba demostraciones aéreas de las capacidades de las aeronaves que vendía) para que incluyera en su gira de presentaciones internacionales a tres ciudades de la República Mexicana. La respuesta fue favorable y el grupo estadounidense se presentó primero en Monterrey, después en la Ciudad de México y finalmente en el puerto de Veracruz, siendo la capital del país el escenario en el cual se desarrollaron los acontecimientos más notables para la historia de la aviación nacional.¹²

El evento se desarrolló del 25 de febrero al 9 de marzo de 1911, en los llanos de Valbuena, por lo que fue necesario acondicionarlos para armar, dar mantenimiento y ofrecer pernocta a las aeronaves en improvisados hangares. Asimismo fueron habilitadas algunas gradas para dar cabida a los cientos de espectadores que habían comprado boletos para asistir a las actuaciones que desde el primer día se convirtieron en los acontecimientos de mayor relevancia en la prensa local y nacional. Entre los hechos más memorables ocurridos durante esas dos semanas, resalta el protagonizado por Roland Garros el 1 de marzo, pues pudo mantener el vuelo por más de cuarenta y cinco minutos.¹³ Sobrevoló por primera vez el Castillo de Chapultepec y llegó hasta el pueblo de Los Reyes. Este vuelo significó un logro no solo por el tiempo que fue alcanzado, sino de acuerdo a los registros internacionales de aquella época, esa actuación había sido la que se había realizado a mayor altura, tres mil seiscientos setenta y uno metros sobre el nivel del mar.¹⁴

En el contexto militar, las exhibiciones incluyeron un simulacro de bombardeo aéreo que fue desarrollado el 8 de marzo de 1911 en las inmediaciones del Cerro

¹² Ruiz Romero, Manuel, *op. cit.*, nota 7, pp. 133-134.

¹³ *Ibidem* p.138.

¹⁴ *Idem*.

de la Estrella¹⁵. Esto fue posible gracias a la coordinación con la Secretaría de Guerra y de Marina que se encontraba interesada en la utilización de las aeronaves para fines militares, siendo el principal objetivo de las demostraciones. Por tanto, el gobierno de Porfirio Díaz realizó un pedido de siete aeroplanos que se pretendía fueran incluidos en las fuerzas federales. Sin embargo, el presidente renunció al cargo el 25 de mayo, cancelándose el pedido.

Posteriormente, en noviembre de ese mismo año, *Moisant International Aviators* regresó al país para realizar una segunda demostración aérea que se llevó a cabo del 16 de noviembre al 3 de diciembre en los llanos de Valbuena, sin tener el mismo impacto mediático que la primera. A pesar del deslucimiento, si ocurrieron hechos de relevancia. Uno de ellos fue el primer vuelo realizado por una mujer en la República Mexicana. Se trató de la estadounidense Matilde Moisant quien voló a bordo de su aeronave *Bleriot* el 16 de noviembre. Días después el presidente Francisco I. Madero se convirtió en el primer jefe de Estado en volar por medio de un aerodino al ser invitado por el piloto George M. Dyott que realizó una presentación con su avión biplaza *Deperdussin*¹⁶. Ese hecho se consumó el 30 de noviembre y logró determinar en el presidente Madero la necesidad de equipar al ejército con aeronaves y capacitar a pilotos mexicanos que las pudieran pilotar, pues sería factible utilizar el nuevo armamento en favor de las fuerzas federales contra las rebeliones en el norte del país lideradas por Pascual Orozco a partir de marzo de 1912.

Por lo anterior, se publicó un decreto en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 1912 donde el poder ejecutivo federal instruyó enmendar la Ley Orgánica del Ejército con el objeto de crear el Servicio Aéreo en las Fuerzas Armadas. De esta manera, dada la reestructura del instrumento legal citado, hizo oficial el nombramiento de los siguientes cinco elementos: Alberto Salinas Carranza, Gustavo Salinas Camiña, Juan Pablo Aldasoro Suárez, Horacio Ruiz

¹⁵ *Ibidem*, p. 141

¹⁶ *Ibidem*, pp.158-159.

Gaviño y Eduardo Aldasoro Suárez quienes fueron enviados a la escuela *Moisant* en Nueva York, Estados Unidos. Ellos son conocidos en el contexto aeronáutico mexicano como “los cinco primeros”, porque fueron los pilotos pioneros que estudiaron aviación de manera profesional en nuestro país.

Paralelamente, durante ese mismo año, el sector de las construcciones aeronáuticas iniciaba a generar hechos trascendentales a través de la obra del ingeniero Villasana quien desde 1910 inició un proyecto de diseño y manufactura de una hélice que cumpliera cabalmente con las necesidades técnicas de vuelo para aeroplanos en el Valle de México, ya que las europeas estaban hechas en función de la altimetría de esa región. Sus estudios dieron como resultado la creación de la hélice Anáhuac, invento que es reconocido mundialmente por la investigación científica que hizo posible su concepción. Esta maravilla tecnológica fue puesta a prueba el 12 de octubre de 1912 en el aeroplano de Miguel Lebrija y más tarde en el que fue construido por el propio Villasana, bautizado como “Latinoamérica”, considerado el primer aerodino fabricado, precisamente, en Latinoamérica y en México, con mano de obra y materiales mexicanos.¹⁷

Otra de las aportaciones de J. Guillermo Villasana a la incipiente aviación mexicana se encuentra documentada en una carta de fecha 4 de septiembre de 1912; fue dirigida a la Secretaría de Guerra y Marina, donde expuso la conveniencia de construir aeronaves militares cien por ciento mexicanas en serie. Al respecto, no hubo respuesta favorable en el corto plazo. Pasarían tres años para que el gobierno federal tomara en cuenta la propuesta.

La segunda etapa del desarrollo de la aviación durante el periodo revolucionario (1914-1915), comprende su utilización para fines bélicos pues ya no eran

¹⁷ Dávila Cornejo, Héctor, *Alas mexicanas, historia de las construcciones aeronáuticas nacionales*, México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, p. 17.

simplemente demostrativos. En ese momento la aviación era uno de los elementos con el potencial de modificar la vida del país de manera determinante.

El 19 de febrero de 1913 el presidente Madero fue obligado a renunciar al cargo. Tres días después fue asesinado junto con José María Pino Suárez quien era vicepresidente. De esa forma finalizaba la gestión del primer mandatario mexicano interesado en las aplicaciones militares de la aviación.

Victoriano Huerta asumió la presidencia de la República el mismo día de la renuncia de Madero. Sin embargo solo estaría al frente por diecisiete meses (19 de febrero de 1913 - 15 de julio de 1914) pues tras iniciar su gestión, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, lo desconoció, generándose un nuevo conflicto político, que desencadenó una nueva ofensiva armada en el norte del país, en el que se enfrentaron las fuerzas federales enviadas por Huerta y el Ejército Constitucionalista, comandado por Carranza, quien aprovechó la instrucción adquirida por sus sobrinos Gustavo Salinas Camiña y Alberto Salinas Carranza (que recibieron entrenamiento como pilotos en Estados Unidos durante el periodo de la administración maderista) para que dirigieran la táctica aérea en contra de las fuerzas comandadas por Huerta.

Gustavo Salinas fue enviado a Hermosillo, Sonora, para integrarse a las fuerzas de Álvaro Obregón donde el joven piloto se convirtió muy pronto en el operador del aeroplano adquirido por dicho grupo, el "Sonora", que después se convirtió en protagonista del primer combate aeronaval del mundo, ocurrido el 14 de abril de 1914 en el puerto de Topolobampo, Sinaloa. En tanto, Alberto Salinas fue comisionado para que adquiriera tres aeroplanos en los Estados Unidos para su utilización en la toma de Torreón que comandaría Francisco Villa. En adición al pedido, fueron contratados los servicios del mecánico italiano Francisco Santarini quien en años posteriores aportaría sus conocimientos durante la consolidación de los Talleres Nacionales de Construcciones Aeronáuticas.

Debido a la rapidez con que se libraron las batallas en Torreón y Saltillo fue imposible habilitar los aviones recién comprados, por lo que fue necesario enviarlos a la Ciudad de México donde residió su base de operaciones. El 5 de febrero de 1915 Venustiano Carranza firmó un acuerdo mediante el cual se creó el Arma de Aviación en el Ejército Constitucionalista, formado por las aeronaves recién adquiridas. El mayor Alberto Salinas fue nombrado jefe del destacamento, el cual tuvo actuaciones importantes en el sureste del país en las campañas de Campeche y Yucatán en marzo y abril de 1915.

Posteriormente, Carranza instruyó que la antigua Arma de Aviación del Ejército Constitucionalista se transformara en el Departamento de Aeronáutica del Ejército Mexicano, siendo nombrado como titular el mayor Salinas, ahora con la calidad de teniente coronel. Meses más tarde, el 15 de noviembre de 1915 se dio inicio a otro gran hito para la aviación mexicana, la creación y el inicio de cursos en la Escuela Nacional de Aviación, antecedente del Colegio del Aire. Además, en esa misma fecha los Talleres Nacionales de Construcciones Aeronáuticas (TNCA) fueron inaugurados, comenzando así la denominada “época de oro de las construcciones aeronáuticas nacionales”.

El propósito de los TNCA fue diseñar y fabricar aeroplanos que satisficieran la demanda del recién creado Departamento de Aeronáutica. Los talleres también estuvieron al mando de Alberto Salinas Carranza quien delegó la responsabilidad técnica al ingeniero Francisco Santarini y Juan Guillermo Villasana.

La creación de los TNCA representó la oportunidad para que las investigaciones y el talento de ingenieros como Villasana, se materializaran en el desarrollo del avión modelo Serie A, primer avión mexicano construido en serie gracias a sus apreciadas cualidades técnicas que lo hacían propicio para su desenvolvimiento en tareas militares. El primer ejemplar estuvo listo en noviembre de 1916.

En los talleres también se creó un nuevo motor, debido a la escasez de los mismos por la Primera Guerra Mundial. Fue Francisco Santarini quien inventó el motor *Aztatl* basándose en la tecnología del motor italiano *Anzani*. Asimismo se fabricó en serie la hélice Anáhuac que había desarrollado Villasana unos años antes. Una vez desarrollados y reunidos estos tres elementos: avión, motor y hélice se dio inicio a la fabricación de aviones cien por ciento mexicanos. El primer Serie A equipado con motor *Aztatl* y hélice Anáhuac voló el 16 de mayo de 1917. En total se construyeron treinta y nueve aeronaves que fueron entregadas al ejército, representando un logro significativo en el contexto histórico nacional.

En los primeros meses de 1929 se incorporó a los TNCA el ingeniero Ángel Lascurain y Osio quien mejoró el modelo Serie A, haciéndolo más aerodinámico, creando prácticamente un nuevo arquetipo que se denominó Serie B, del cual solo se construyó un ejemplar.

Otro proyecto de los TNCA fue el Serie C, un aeroplano compacto de alta maniobrabilidad, que de haber sido fabricado en serie, se habría convertido en el primer avión caza mexicano.

Desafortunadamente, tras el asesinato de Venustiano Carranza el 21 de mayo de 1920, disminuyó el patrocinio y el interés del gobierno de la República por los talleres, lo que incidió drásticamente en la continuidad de sus actividades, los cambios en la estructura política y militar de nuestro país no demoraron. En el contexto de la aviación militar, el Departamento de Aviación del Ejército Mexicano dejó de estar al mando de Alberto Salinas Carranza. En su lugar, fue nombrado el coronel asimilado Ralph O'Neill, quien retiró el apoyo a los TNCA. Era partidario de comprar aeronaves extranjeras y desconfiaba de la tecnología y del entrenamiento de los pilotos mexicanos. Durante esa administración, Francisco Santarini y Juan Guillermo Villasana también habían sido destituidos de la dirección de los TNCA, sin embargo subsistió el ingeniero Lascurain.

Afortunadamente, gracias a la construcción el Serie B, se pudo dar inicio a otros proyectos más avanzados tecnológicamente, entre ellos los emprendidos por Ángel Lascurain quien construyó el modelo Serie E, primer avión monoplano construido en los talleres, cuya aportación tecnológica era sobresaliente para la época pues contaba con el sistema de mandos dobles (cómo el aplicado a las aeronaves de la actualidad). Lamentablemente solo se construyó un solo ejemplar, pero sirvió como experimento para la creación de una nueva versión que recibió el mote “Tololoche”, que a su vez sirvió como ejemplar de transición a la serie Quetzalcóatl, una de las últimas construcciones aeronáuticas nacionales.

1.2. Surgimiento de las primeras empresas de transporte aéreo de pasajeros y carga.

El transporte aéreo en el mundo es valorado comercialmente por su velocidad, eficiencia y seguridad para poder movilizar personas y bienes a través de grandes distancias. Históricamente, esos atributos fueron aprovechados en el contexto militar y posteriormente en el civil, iniciándose así la aviación civil mexicana que de manera casi inmediata adquirió relevancia como medio de transporte en nuestro país en una época en la que las comunicaciones terrestres eran precarias.

Las primeras líneas aéreas de México por su importancia y antigüedad han sido dos: Compañía Mexicana de Aviación S.A. de C. V. (Mexicana) y Grupo Aeroméxico S. A. B. de C. V., (antes Aeronaves de México), conocido bajo el nombre comercial de Aeroméxico.

1.2.1. Surgimiento de Mexicana de Aviación.

Mexicana de Aviación fue reconocida como la primera línea aérea de México y de Latinoamérica; se encontró entre las cinco más antiguas del mundo. Su

antecedente fue la Compañía Mexicana de Transportación Aérea (CMTA), fundada en 1921, en la Ciudad de México.

Su creación ocurrió durante el periodo de estabilidad política generada por el proceso de pacificación después de la Revolución Mexicana y fue una respuesta a la necesidad de independizar el traslado de correspondencia que era responsabilidad del Departamento de Aeronáutica de la Secretaría de Guerra y Marina, pues se consideró que era un asunto del orden civil. En consecuencia, se creó la oficina gubernamental especializada en los asuntos de esta actividad (Mesa de Navegación Aérea dependiente del Departamento de Inspección Administrativa de la Dirección de Ferrocarriles de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas) el 20 de septiembre de 1920. Un mes después la Mesa se transformó en la Sección Técnica de Navegación Aérea.

El 4 de abril de 1921, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, publicó la Convocatoria para el establecimiento de un servicio aéreo diario entre México y Tamaulipas, disponible para cualquier organización privada en adjudicarse la concesión. Derivado de esto, un grupo de empresarios estadounidenses encabezado por Lody A. Winship, Elmer Hammond y Harry J. Lawson, constituyeron y registraron su empresa, Compañía Mexicana de Transportación Aérea (CMTA), para que contendiera por la concesión de explotación de servicios aéreos. La importancia de esta ruta se encontraba en el interés de los empresarios por asegurar la transportación entre la capital de la República (sede de los principales bancos) y la ciudad de Tampico, lugar que se encontraba en pleno auge económico debido a la recién iniciada industria petrolera.

La concesión número uno para la prestación del servicio de transporte aéreo regular de pasajeros y correspondencia fue otorgada a CMTA el 12 de julio de 1921 para operar las rutas entre el D. F., el puerto de Veracruz, Tampico, y San Luis Potosí. La aerolínea se encontraba obligada a prestar el servicio por lo menos cada quince días en cada una de las rutas en los noventa días posteriores

a la emisión de la concesión. Asimismo debía respetar el siguiente régimen tarifario en los tres primeros años del disfrute de la concesión:

- \$0.50 por kilómetro recorrido por cada pasajero.
- se permitiría diez kilogramos de equipaje libres de pago por cada pasajero.
- La empresa llevaría a bordo siete kilogramos de exprés¹⁸ a precio de ocho pesos por cada tonelada de peso. Además debía transportar gratuitamente 25 kilogramos de correspondencia en cada viaje y el excedente se pagaría a razón de cinco pesos el kilogramo.

De esta manera, la Compañía Mexicana de Transportación Aérea inició operaciones el 30 de agosto de 1921, siendo el primer vuelo regular en la historia de México; llevaba a bordo 75 kilogramos de correspondencia y al primer pasajero de la aviación comercial mexicana, el señor Humberto Jiménez.

Desafortunadamente, la reducida demanda de pasajeros hizo prácticamente incosteable el funcionamiento de la ruta, lo que llevó al abandono de las restantes, dedicándose exclusivamente a cubrir vuelos contratados por George L. Rhill, banquero estadounidense que necesitaba del servicio aéreo para poder transportar el dinero que se pagaría a los trabajadores petroleros del contratista William Schlaet, en Tampico. Eventualmente, CMTA fue vendida a Rhill quien se asoció con tres empresarios más, para constituir una nueva aerolínea a la que se le denominó Compañía Mexicana de Aviación (CMA), fundada el 20 de agosto de 1924¹⁹. Rápidamente inició su expansión, conectando a diversas ciudades del Golfo de México, destacando las rutas Tampico-Tuxpan-Veracruz y Tampico-Tuxpan-México, D. F. en la modalidad de vuelos de contrato.

Hasta 1928, la incipiente empresa de aviación pudo ofrecer nuevamente vuelos regulares debido a que el gobierno federal le había adjudicado la responsabilidad

¹⁸ Ruiz Romero, Manuel, *Mexicana 75 años de historia*, Medios Publicitarios Impresos, México, 1996, p.18.

¹⁹ *Ibidem* p.31.

de transportar el correo aéreo, tarea que había sido encomendada a la Secretaría de Guerra y Marina pero que en esos momentos iniciaba una reestructuración que comprendía la desconcentración de las actividades aeronáuticas civiles, que incluía la separación de la Sección Técnica de Navegación Aérea.

En agosto de ese mismo año se fundó otra línea aérea, la Compañía de Navegación Aérea que obtuvo la concesión para operar la ruta México-Mérida.²⁰ Inmediatamente, Mexicana de Aviación se asoció con la novel empresa y comenzó a operar la ruta a través de un sistema intermodal que incluía la utilización del Ferrocarril Mexicano para trasladar a los pasajeros de México a Veracruz y viceversa, pues los volcanes Popocatepetl e Iztaccíhuatl impedían la operatividad de los aviones en esa zona.

El 29 de noviembre de ese año la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas le concesionó la ruta México-Mérida con escalas en Veracruz y Minatitlán. En ese acto se incluía una cláusula en la que Mexicana se obligaba a habilitar sus propios campos de aterrizaje y otras instalaciones aeronáuticas que fueran necesarias²¹. Este compromiso sentó las bases para iniciar el desarrollo de la infraestructura aeroportuaria del país.

El 23 de enero de 1929 Compañía Mexicana de Aviación fue vendida a *Pan American World Airways*, acontecimiento que sentó el inicio de la etapa de consolidación de la aviación comercial mexicana.

1.2.2. Surgimiento de Aeroméxico.

Aeroméxico²² es el nombre comercial de la históricamente segunda aerolínea más grande de México. Su primer antecedente fue Aeronaves de México S. A., creada por Antonio Díaz Lombardo; constituida legalmente el 7 de noviembre de

²⁰ *Ibidem* p. 41.

²¹ *Ibidem* p. 44.

²² Actualmente, en conjunto con la marca Aeroméxico Connect, Aeroméxico Cargo y Aeroméxico Servicios forman el Grupo Aeroméxico S.A.B. de C. V.

1934²³. La empresa originaria quebró en 1988, formándose una nueva: Aerovías de México S. A. de C. V. que se ha reestructurado recientemente en Grupo Aeroméxico S. A. B. de C. V., siendo conservado el nombre comercial Aeroméxico.

El proyecto creador de Aeronaves de México siguió un esquema diferente del ideado por la Compañía Mexicana de Transportación Aérea, que contempló conectar la Ciudad de México con Tampico, por la conveniencia de los negocios relacionados con la extracción petrolera. Aeronaves de México apostó por Acapulco, un nuevo destino turístico que ya había sido previamente comunicado por vía aérea gracias a un grupo de pilotos extranjeros que solicitaron autorización para hacer vuelos sobre demanda a cualquier destino de la República Mexicana, incluido el mencionado puerto, como fue el caso del equipo encabezado por el piloto estadounidense Cloyd Clevenger en 1932.²⁴

Acapulco era del interés de Aeronaves de México debido a que se proyectaba construir un complejo hotelero de lujo, específicamente en la playa Hornos de ese lugar, lo que se traduciría en el aumento de visitantes principalmente de la capital del país y que necesariamente tendrían que transportarse por vía aérea. De esta manera, el 14 de septiembre de 1934 iniciaron sus operaciones, concentrándose en la ruta México-Acapulco²⁵, obteniendo así la concesión en noviembre de 1934.²⁶

Al año siguiente, la empresa comenzó su etapa de crecimiento. Para ello se enfocó en servir rutas de carácter regional entre ciudades y poblados de los estados de Guerrero, Oaxaca, Michoacán y Puebla. Su objetivo, a diferencia de Mexicana de Aviación, no era el transporte logístico de negocios entre grandes

²³ Ruiz Romero, Manuel, *La aviación civil en México*, Universidad Nacional Autónoma de México-Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, 1999, p.85.

²⁴ Ruiz Romero, Manuel, *Caballero águila historia de Aeroméxico*, Consejo Editorial Aeroméxico 50, México, 1984, p.13-16.

²⁵ *Ibidem* p.24.

²⁶ *Ibidem* p. 27.

ciudades, sino comunicar de manera rápida a poblaciones y municipios que se encontraban alejados de los principales centros urbanos debido a la carencia de carreteras. Como evidencia de esto, en las crónicas sobre los inicios de esta aerolínea, existen anécdotas que describen cómo el servicio de transporte aéreo no representaba negocio para la empresa debido a que el tráfico de pasajeros no era constante, mucho menos suficiente para cubrir los costos operativos.²⁷

Siguiendo su plan de desarrollo, Aeronaves de México inició una etapa de compra de aerolíneas regionales con el objetivo de obtener derechos de tráfico hacia distintas zonas del país, principalmente al poniente y sobre la costa del Pacífico. La primera adquisición fue Transportes Aéreos del Pacífico (fundada en 1933) que le permitió llegar hasta Baja California²⁸. Mientras que en enero de 1941 solicitó a la SCOP asumir la ruta Acapulco-Uruapan con escalas en Tecpan, Petatlán, Zihuatanejo, La Unión, Arteaga y Apatzingán, que había sido atendida con el servicio aéreo que prestaba el piloto Alfredo Zárate Leyves²⁹ por medio de su propia aeronave. Gracias a este proceso de compra, logró concretar su primera etapa de crecimiento

1.2.3. Otras empresas.

Entre 1929 y 1955, después de la constitución de las dos principales empresas de transportación aérea de México, se crearon otras líneas aéreas para satisfacer el movimiento de pasajeros y carga en el noroeste, noreste, oeste y sureste del país. No todas fueron relevantes, solo un pequeño grupo pudo mantenerse en el mercado por un periodo razonable de tiempo para permitir que sus rutas se fortalecieran y que posteriormente (al desaparecer las empresas fundadoras) fueran retomadas por Aeroméxico o Mexicana, circunstancia que favoreció a estas últimas al absorber rutas ya acreditadas.

²⁷ *Ibidem* pp.28-29.

²⁸ *Ibidem* p. 27

²⁹ Ruiz Romero, Manuel, *op. cit.*, nota 24, p.88.

La transportación aérea durante el periodo que hemos señalado, permitió la creación del mercado regional de transportación aérea en el país, debido a que las aerolíneas de ese tiempo concentraron sus vuelos entre las poblaciones de regiones bien determinadas como fue el caso de Compañía Aeronáutica del Sur (1930-1945) una de las primeras cargueras que volaba desde Villahermosa hacia otras ciudades del sureste mexicano. En el mismo ramo destacó Transportes Aéreos de Chiapas Compañía Aeronáutica Francisco Sarabia (1932-1945), empresa originalmente establecida en Macuspana y que después se situó en Mérida para iniciar una red de rutas hacia Oaxaca, cubriendo distintas poblaciones de la península de Yucatán. Después fue vendida y trasformada en Transportes Aéreos Mexicanos, comprada por Mexicana de Aviación, finalmente.

En el sector de carga, también fueron relevantes Aerocarga (1954-1977) y Aeroleón (1954-1983)³⁰. La primera voló con éxito en la zona de las bajas californias, posteriormente operó dos rutas comerciales innovadoras para el comercio nacional: Tijuana-León-México y Tijuana-Mérida. Por su parte, Aeroleón fue una de las primeras empresas cargueras de México en operar hacia el extranjero, principalmente hacia Sudamérica.

Otras empresas regionales de mucho éxito fueron Trans Mar de Cortés (1947-1951) y Servicios Aéreos (1962-1982)³¹, ambas situadas en Baja California Sur desde donde ofrecían vuelos a toda la península y a los estados vecinos, al otro lado del Mar de Cortés. Servicios Aéreos es de especial importancia por haber desarrollado las rutas turísticas desde La Paz hacia San José del Cabo, Cabo San Lucas, Todos Santos y otras ciudades. Después se fusionó con otra aerolínea para formar la desaparecida Aerocalifornia.

³⁰ Ruiz Romero, Manuel, *op. cit.*, nota 23, p.78

³¹ *Ibidem* pp.146-147.

Aerotransportes (1943-1959)³², empresa que se situó en Monterrey, fue relevante por ser una de las primeras en ofrecer un esquema de operación radial en un aeropuerto distinto al de la Ciudad de México, el principal en las operaciones de este tipo. La aerolínea ofreció vuelos hacia Brownsville, Matamoros, Tampico, San Luis Potosí, Querétaro, México, Aguascalientes, Guadalajara, Tepic y Mazatlán.

Por los logros alcanzados, LAMSA (1934-1952) y Aerovías Guest (1948-1962)³³ son las aerolíneas más destacables del periodo inicial al representar seria competencia para Mexicana de Aviación y Aeronaves de México. LAMSA fue creada en Chihuahua y desde su origen tuvo éxito en su ruta principal Ciudad Juárez-México, D. F. En 1943 fue comprada por *United Airlines* que dio un nuevo impulso a la empresa al incorporar nuevos aviones que le permitieron operar la ruta Mazatlán-Nuevo Laredo con distintas escalas. Como consecuencia de la renovación de la flota LAMSA construyó los aeropuertos de Ciudad Juárez, Torreón y San Luis Potosí. Con el tiempo, la empresa se debilitó y fue absorbida por Aeronaves de México.

Aerovías Guest desde su origen se especializó en el transporte aéreo internacional. El 26 de noviembre de 1946 recibió el permiso para volar entre México y Miami con la posibilidad de extender su servicio hacia Lisboa, Madrid, París y Roma. Pero fue hasta el 8 de enero de 1948 cuando finalmente pudo iniciar operaciones tras resolverse las protestas que interpusieron Aeronaves de México y Mexicana. En 1951 se suspendieron los vuelos a Madrid por lo que la ruta México-Miami continuó, además se ofreció una nueva: México-Panamá que rápidamente tuvo éxito. En 1959 se reiniciaron los vuelos a España y un año más tarde la empresa fue comprada por *Scandinavian Airlines System* (SAS), proceso que permitió renovar la flota. Desafortunadamente SAS vendió Guest y

³² *Ibidem* pp.104-105.

³³ *Ibidem* pp.107-110.

a partir de ese momento la aerolínea se debilitó. Finalmente fue absorbida por Aeronaves de México en 1962.

Independientemente del conjunto de líneas aéreas que formaron parte de la etapa del surgimiento del transporte aéreo en México, merecen tratamiento especial dos pequeñas empresas regionales que prosperaron por años y que al cesar sus operaciones, no lo hicieron por problemas económicos, sino por la decisión sus propietarios. La primera de ellas fue Servicio Aéreo López (1943-1994)³⁴ fundada por el piloto Leopoldo López Talamantes en Chihuahua. En su origen se dedicó a prestar servicio hacia las poblaciones de la sierra de ese Estado. En 1949 obtuvo la concesión para prestar servicio regular en la ruta Chihuahua-Ojinaga, posteriormente también prestó servicio de taxi aéreo a distintas ciudades de Chihuahua hasta que cesaron sus operaciones en 1994 después de 51 años de servicio ininterrumpido.

Por otra parte Servicio Aéreo Anaya (1952-1972)³⁵ fue fundada por el piloto Miguel García Anaya. Tuvo como base de operaciones el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, desde donde partía a Huetamo, Michoacán para volar a diversas ciudades de esa entidad. La línea aérea operaba solo con un avión *Cessna* 190, por lo que el capitán Anaya asumía las funciones de mecánico, maletero y vendedor de boletos. El servicio tuvo éxito por veinte años, hasta 1972, año en que se retiró el propio piloto.

1.3. Surgimiento de los aeropuertos en México y consolidación del Sistema Aeroportuario Mexicano.

Cuando los primeros aeroplanos hicieron su aparición en México, fue necesaria la existencia de áreas que permitieran las maniobras de despegue y aterrizaje de esos aparatos. Estos espacios fueron denominados campos de aviación o

³⁴ *Ibidem* p.145.

³⁵ *Ibidem* pp.144-145.

campos aéreos, lugares caracterizados por ser extensiones de terreno sin obstáculos geográficos que hicieran peligrosa la operación de los aeroplanos. Los primeros campos fueron llanos naturales con pequeñas adaptaciones para recibir a los aparatos. Carecían de instalaciones para atender pasajeros y correo; simplemente contaban con una pista de tierra sin piedras y, adyacentemente, había carpas que servían para resguardar a las aeronaves del viento y de la lluvia. Además, no existían los sistemas de señalización visual ni de radiocomunicaciones.

Los incipientes campos de aviación fueron habilitados por los primeros pilotos de aeroplanos y planeadores del país. En la Ciudad de México, el aeronauta Alberto Braniff cuando preparó su histórico vuelo del 8 de enero de 1910, lo hizo en los llanos de la hacienda de Valbuena (que después fueron modificados para convertirse en campos de aviación, hasta 1914, para las operaciones de pilotos deportivos como Miguel Lebrija). Posteriormente, la hacienda, que era propiedad de los hermanos Braniff, fue cedida al patrimonio nacional, convirtiéndose en 1915 en el primer aeródromo del país que después albergó a los Talleres Nacionales de Construcciones Aeronáuticas, creados ese mismo año³⁶. Desde 1921, año de la fundación de la aviación comercial mexicana, el aeródromo de Balbuena, utilizado exclusivamente por militares, tuvo que ser abierto a las operaciones civiles; hecho que sentó las bases para el inicio del desarrollo aeroportuario del país, pues era necesario satisfacer la creciente demanda del servicio de transporte aéreo y para lograrlo era necesario construir nuevos aeródromos.

La constante innovación tecnológica de la aviación también ha incentivado el mejoramiento de las instalaciones aeroportuarias, siguiendo los nuevos requerimientos técnicos para la operación de aeronaves más avanzadas. En este sentido, el desarrollo de los aeropuertos en México ha seguido los dos factores ya señalados a lo largo de su historia, los cuales, para los fines

³⁶ Villela Gómez, José, *Breve historia de la aviación en México*, México, 1971, p. 148.

expositivos de este trabajo se han clasificado en tres etapas. Las dos primeras describen qué motivó la creación de los aeropuertos mexicanos, sus constantes mejoras y adaptaciones y en la tercera se aborda la reorganización de la infraestructura del Sistema Aeroportuario Mexicano (SAM) que derivó en la creación de los cuatro grupos aeroportuarios actuales y en el Sistema Metropolitano de Aeropuertos (SMA).

1.3.1. Periodo 1921-1960.

A partir de 1921 la aviación comercial mexicana inició sus operaciones regulares y con ello surgió la necesidad de contar con infraestructura adecuada para recibir de manera continua a pasajeros, carga y correo transportados por vía aérea. Sin embargo, en esa época solo existían campos aéreos cuya utilidad era permitir solamente las maniobras de despegue y aterrizaje. Esos campos, en principio, tenían que ser proporcionados por la SCOP, según lo establecían las Bases para el Establecimiento de las Líneas Aéreas de Navegación del Servicio Público, divulgadas en el DOF el 18 de octubre de 1920. No obstante, fue imposible, dado que el gobierno federal no poseía los recursos económicos necesarios para cumplir esa misión, así que las empresas de transportación aérea interesadas en prestar el servicio tenían que asumir la tarea de acondicionar los campos de aviación y en otros casos pavimentar algunas de las pistas, lo que dio lugar a un nueva clase de infraestructura: los aeródromos.³⁷

De todas las instalaciones existentes en el país, la principal era el aeródromo militar de Balbuena, localizado al oriente de la Ciudad de México. Concentraba las operaciones aéreas castrenses y las de Compañía Mexicana de Transportación Aérea. Al mismo tiempo, se encontraban habilitados como campos auxiliares el Hipódromo de la Condensa y el campo de la antigua colonia Algarín, los cuales funcionaban cuando se inundaba Balbuena. Todas estas circunstancias obligaron construir un aeródromo especial para la aviación comercial. Por lo tanto, en 1924, Compañía Mexicana de Aviación (antigua

³⁷ Cfr., con artículo 2, fracción 1, LAP.

CMTA) construyó una pequeña terminal de pasajeros y una pista en el lugar donde después se construiría el Puerto Aéreo Central, hoy Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.³⁸

En provincia se acondicionaron otros campos, pocos recibían vuelos comerciales; eran los que CMTA habilitó para sus propios fines, como “El Moralillo” en Tampico (primero en contar con un edificio terminal para recibir pasajeros en el país);³⁹ el de Tuxpan y el de Tejería en el puerto de Veracruz.⁴⁰ Otros aeródromos como el de Toluca, Querétaro, Aguascalientes, Campeche, Mérida y Cerro Loco (Ixtepec, Oaxaca) eran destinados a maniobras militares y estaban bajo el resguardo de la Secretaría de Guerra y Marina.⁴¹

Hasta septiembre de 1928 comenzó la construcción en la Ciudad de México del Puerto Aéreo Central, primer aeropuerto mexicano, inaugurado el 15 de mayo de 1931, que ya funcionaba desde 1929. En el proyecto participaron la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y Compañía Mexicana de Aviación, que tenía especial interés por la obtención de beneficios que consistieron en la exención del pago por los servicios auxiliares y la preferencia para obtener permisos de transporte aéreo de correo.⁴²

En otro contexto, con la entrada de los Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial en 1941, se pusieron en marcha diversos programas de seguridad regional que involucraban la renovación de infraestructura estratégica que pudiera hacer frente a una eventual invasión de las fuerzas armadas de Japón o de la Alemania nazi. Uno de esos planes fue el Programa Panamericano de Defensa, que contempló la construcción de aeropuertos en México, lo que aseguraría la conectividad aérea con el Canal de Panamá. El desarrollo del programa se realizó a través de Mexicana de Aviación, que en esa época era

³⁸ Ruiz Romero, Manuel, *op. cit.*, nota 18, p. 54.

³⁹ Aeropuertos y Servicios Auxiliares, ASA. *Cuarenta años operando aeropuertos*, México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes-Aeropuertos y Servicios Auxiliares, 2005, p. 11.

⁴⁰ Ruiz Romero, Manuel, *op. cit.*, nota 18, p. 37.

⁴¹ Villela Gómez, José, *op. cit.*, nota 36, p.157

⁴² Ruiz Romero, Manuel, *op. cit.*, nota 18, p.35.

empresa subsidiaria de la estadounidense *Pan-American Airways*. En consecuencia se construyeron los aeropuertos de Tampico, Veracruz, Mérida, Cozumel, Ixtepec y Tapachula.⁴³

Por otro lado, fuera del programa de defensa, fueron construidos por Mexicana de Aviación los aeropuertos de Chetumal, Nuevo Laredo, Ciudad del Carmen, Campeche y Minatitlán, éste último construido en colaboración con PEMEX⁴⁴.

Durante la década de los años cuarenta, el gobierno federal construyó los aeropuertos de Acapulco (Pie de la Cuesta), Guadalajara, Hermosillo, La Paz, Mazatlán, Matamoros, Nogales, Saltillo, Tijuana y Tuxtla Gutiérrez⁴⁵. En este mismo periodo, fueron construidos los aeródromos de Ciudad Juárez, Zacatecas y San Luis Potosí por la empresa Líneas Aéreas Mexicanas (LAMSA) que se había convertido en una de las principales aerolíneas del país. En tanto, la compañía estadounidense *American Airlines* construyó el aeropuerto “El Norte”, en Monterrey.⁴⁶

Hasta 1955, todos los aeródromos y aeropuertos mencionados habían sido construidos sobre las pistas de los antiguos campos de aviación que albergaron las incipientes operaciones civiles y militares, sin seguir la planeación integral que es imprescindible para la ampliación o mejora de los aeropuertos a largo plazo.

A partir de aquél año, inició un nuevo esquema de construcción aeroportuaria, siguiendo el esquema técnico de desarrollo paulatino en función del crecimiento de las operaciones, denominado plan maestro y que actualmente todo aeropuerto tiene, lo que significó una nueva era en la construcción de este tipo de infraestructura. El primero en ser construido bajo estos lineamientos fue el

⁴³ *Ibidem*, p.76

⁴⁴ *Ibidem*, p.77

⁴⁵ Ruiz Romero, Manuel, *op. cit.*, nota 23, pp.42-43.

⁴⁶ *Idem*.

de Acapulco (Plan de los Amates) que continua en servicio para la aviación general y comercial.

1.3.2. Periodo 1960-1994.

El 14 de enero de 1960 llegó al país el primer avión jet de pasajeros para Mexicana de Aviación, el *Comet* IV-C, una aeronave con características técnicas que la distinguía de las propulsadas con motores de hélice, utilizadas por todas las empresas de transportación aérea de nuestro país en esos tiempos. Su uso exigía modificar las pistas de los aeropuertos donde operaría. Por ello, se empleó en rutas internacionales que partían exclusivamente del aeropuerto de la Ciudad de México y después se extendió su uso a otras ciudades de la república hasta en tanto se hicieran las modificaciones necesarias para el arribo de ese tipo de aparatos. Los aeropuertos beneficiados con las mejoras fueron Acapulco, Mazatlán, Monterrey y Mérida⁴⁷; después Hermosillo, Cozumel, Puerto Vallarta y Guadalajara. Por su parte, Aeronaves de México incorporó aeronaves DC-8 de propulsión a reacción entre 1960 y 1961 para sus rutas entre la Ciudad de México y diversos puntos en los Estados Unidos. De esta manera, la aviación mexicana entró a la “era del jet”, circunstancia que obligó a la renovación paulatina de la vieja infraestructura.

No obstante, la olimpiada de 1968 y el mundial de futbol de 1970 fueron los sucesos que impulsaron en mayor medida el desarrollo integral de la aviación comercial mexicana, al crearse nuevas instituciones especializadas en la materia, se otorgaron subsidios para la renovación de la flota de las líneas aéreas nacionales más importantes, con la finalidad de atender la demanda que se desencadenaría por los torneos mundiales. Por ello, en el contexto aeroportuario se emprendió una estrategia integral, que contempló la compra a Mexicana de Aviación, de los aeródromos de Monterrey, Tampico, Veracruz, Ciudad del Carmen, Villahermosa, Campeche, Mérida y Tapachula, el 25 de

⁴⁷ Aeropuertos y Servicios Auxiliares, *ASA: Aeropuertos para la competitividad y el desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica-Aeropuertos y Servicios Auxiliares, 2006, Colección Editorial del Gobierno del Cambio, p.12.

noviembre de 1964⁴⁸. Además, se creó por decreto el organismo público descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) el 10 de junio de 1965 y se activó el Plan Nacional de Aeropuertos el 5 de agosto de ese año, a cargo de la Dirección General de Aeropuertos.

Con esa estrategia se pretendía reactivar a los treinta y cuatro aeropuertos existentes en 1965⁴⁹, bajo un esquema unificado que se concibió como una “red aeroportuaria” que después fue denominada Sistema Aeroportuario Mexicano, bajo la administración, operación y conservación de ASA. En tanto que, la Dirección General de Aeropuertos puso en marcha el Plan Nacional de Aeropuertos en coordinación con ASA para construir, rehabilitar o rediseñar las instalaciones que lo necesitaran.

De 1965 a 1970 se construyeron los nuevos aeropuertos de Durango, La Paz, Mexicali, Monterrey y Uruapan. Al mismo tiempo, se remodelaron los de Ciudad Juárez, Ciudad Obregón, Guadalajara, Hermosillo, Mérida, Puerto Vallarta, Tampico, Tijuana y Veracruz. También se hicieron ampliaciones y adecuaciones en los de Acapulco, Cozumel, Culiacán, León, Ciudad de México, Nogales, Oaxaca, Reynosa y Torreón.⁵⁰

Mientras que, en el periodo 1970-1976 se construyeron los nuevos aeropuertos de Cancún, Manzanillo, San José del Cabo, Ixtapa-Zihuatanejo y Loreto. También se hicieron ampliaciones en los de Acapulco, Hermosillo, Oaxaca y Ciudad de México.

Los nuevos aeropuertos de Minatitlán, Poza Rica, Tuxtla Gutiérrez (Llano San Juan) y Villahermosa entraron en servicio entre los años 1976-1982. Se ampliaron los de Campeche, Hermosillo, Loreto, Los Cabos y Ciudad de México,

⁴⁸ Ruiz Romero, Manuel, *op. cit.*, nota 23, p. 21.

⁴⁹ El artículo 3o, fracción 1, del decreto creador de ASA, publicado el 12 de junio de 1965 en el DOF, estableció que el patrimonio del organismo se constituía por los aeropuertos de: México, D. F., Guadalajara, Puerto Vallarta, Mazatlán, Hermosillo, Mexicali, Nuevo Laredo, Tampico, Veracruz, Minatitlán, Villahermosa, Ciudad del Carmen, Campeche, Mérida, Chetumal, Tapachula, Tuxtla Gutiérrez, Oaxaca, León, Nogales, Durango, Culiacán, Ciudad Obregón, Tijuana, La Paz, San Luis Potosí, Torreón, Chihuahua, Ciudad Juárez, Tamuín, Ciudad Victoria, Matamoros, Acapulco, Zihuatanejo.

⁵⁰ Ruiz Romero, Manuel, *op. cit.*, nota 23, p. 41.

que había incrementado exponencialmente sus operaciones. Por ello, el 20 de mayo de 1979 se presentó públicamente el proyecto del aeropuerto de Texcoco que tendría como objetivo evitar la saturación del capitalino y eventualmente absorber sus operaciones. Se planeaba construirlo en el lecho seco del antiguo lago de Texcoco con cinco pistas operativas, de las cuales, cuatro habrían sido de uso simultáneo.⁵¹

La última fase de construcción aeroportuaria en el país comenzó en 1982 y finalizó en 1988, al inaugurarse los aeropuertos de Aguascalientes, Los Mochis, Morelia y Tlaxcala. Además iniciaron las obras para las instalaciones de Bahías de Huatulco, Colima, Puebla y Santa Rosalía; aparte continuó el desarrollo del aeropuerto del Bajío y Tepic.⁵²

Posteriormente, en 1989, la Dirección General de Aeropuertos desapareció tras haberse cumplido los fines por los que había sido creada en 1965. Su estructura, que pertenecía a la Subdirección de Proyectos y Obras de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, fue integrada a la nueva Subdirección de Construcción y Conservación. Por este motivo, ASA amplió sus funciones al responsabilizarse de la construcción y conservación de las áreas operacionales y de los edificios de pasajeros.⁵³

1.3.3. Periodo 1994-2013.

La crisis económica que afectó a México desde 1976 y que tuviera su punto más álgido en 1982, inició un complejo proceso de renovación administrativa y legal que permitió la reestructuración del gobierno federal para poder asumir adecuadamente sus funciones de atención social, pues durante la segunda mitad del siglo XX, el Estado había fungido como el principal actor de la economía nacional, generando un esquema intervencionista a través de 1155

⁵¹ *Idem.*

⁵² *Idem.*

⁵³ Aeropuertos y Servicios Auxiliares, *op. cit.*, nota 47, p.19.

empresas en 42 de las 73 ramas económicas existentes⁵⁴. Esa estructura inició a decaer por los fenómenos económicos mundiales de esa época. En consecuencia, el gobierno adoptó diversas medidas para estabilizar la economía nacional. Una de ellas fue la desincorporación de casi todas las empresas de participación estatal para que fueran asumidas por la iniciativa privada. Otra estrategia fue la reducción del presupuesto asignado a otros organismos de la administración paraestatal, entre ellos ASA, que a partir de 1989 (cuando terminó la última fase de desarrollo aeroportuario) se concentró en la administración, conservación y mantenimiento de la infraestructura existente.

La crisis económica de diciembre de ese año también repercutió en la política sobre crecimiento aeroportuario asumida por el gobierno federal en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, previéndose la modificación del marco normativo y la promoción de la participación de particulares en la construcción y administración de la infraestructura aeroportuaria, tomando en cuenta los aspectos tanto técnicos como financieros que promovieran el sano desarrollo del subsector⁵⁵.

Para concretar la participación de capitales privados se siguió un complejo proceso de cuatro años, durante los cuales se derogó el libro cuarto de la Ley de Vías Generales de Comunicación para permitir la inversión privada en los aeropuertos del país. Por ello, fue promulgada la Ley de Aeropuertos el 22 de diciembre de 1995, que fijó los preceptos legales sobre los cuales se publicaron los “Lineamientos generales para la apertura a la inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano”⁵⁶, los cuales establecieron el proceso para licitar la administración y conservación de los treinta y cinco aeropuertos más rentables del SAM que hasta ese momento se encontraban bajo el control de ASA.

⁵⁴Loeza, Soledad y Prud'homme, Jean-François, “Los grandes problemas de México”, 2010, <http://2010.colmex.mx/16tomos/XIV.pdf> p.81.

⁵⁵ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p.89.

⁵⁶ Publicados en el Diario Oficial de la Federación 9 de febrero de 1998.

El proceso también contempló la participación de dos cuerpos colegiados que supervisaron el proceso de apertura a la inversión privada: la Comisión Intersecretarial de Desincorporación⁵⁷ y el Comité de Reestructuración del SAM, creado por acuerdo, publicado en el DOF el 2 de febrero de 1996. Dicho órgano se integró por servidores públicos de la SCT y ASA; su objetivo fue definir la estrategia a seguir sobre aspectos generales y específicos durante las fases de la reestructuración del sistema⁵⁸.

El esquema contempló la concesión de los 35 aeropuertos más rentables del SAM en cuatro grupos aeroportuarios conformados de la siguiente manera:

- Grupo Centro Norte: Acapulco, Ciudad Juárez, Culiacán, Chihuahua, Durango, Mazatlán, Monterrey, Reynosa, San Luis Potosí, Tampico, Torreón, Zacatecas y Zihuatanejo.
- Grupo Ciudad de México: Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.
- Grupo Pacífico: Aguascalientes, Guadalajara, Guanajuato, Hermosillo, La Paz, Los Cabos, Los Mochis, Manzanillo, Mexicali, Morelia, Puerto Vallarta y Tijuana.
- Grupo Sureste: Cancún, Cozumel, Huatulco, Mérida, Minatitlán, Oaxaca, Tapachula, Veracruz, Villahermosa.

Cada grupo fue considerado, según los Lineamientos, como una sociedad controladora de participación estatal mayoritaria de los aeropuertos

⁵⁷ Creada por acuerdo publicado el 7 de abril de 1995 en el DOF cuyo objetivo fue coordinar y supervisar los procesos de desincorporación basados en los principios de: Contribución económica al país; propiciar una economía más participativa; propiciar el mejoramiento dinámico de los sectores productivos; Integrar la desincorporación de entidades paraestatales y activos; apoyar en las políticas de competencia económica; asegurar una adecuada distribución de los beneficios, costos y riesgos entre los sectores público, privado y social; propiciar una participación diversificada y plural de los particulares en el capital social de las empresas beneficiadas; buscar la descentralización y el arraigo regional de las empresas; propiciar prácticas de producción y comercialización sanas y competitivas; asegurar la transparencia de los procedimientos de desincorporación.

⁵⁸ Artículo Primero del Acuerdo por el que se creó el Comité de reestructuración del SAM.

correspondientes, los cuales se contemplaron individualmente como una sociedad concesionaria, consideradas (en principio) como sociedades de participación estatal mayoritaria.⁵⁹

Las sociedades controladoras constituidas por cada grupo de aeropuertos son las siguientes:

Grupo Aeroportuario	Sociedad Controladora
Centro Norte	Grupo Aeroportuario del Centro Norte S. A. B. de C. V. ⁶⁰
Ciudad de México	Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S. A. de C. V. ⁶¹
Pacífico	Grupo Aeroportuario del Pacífico, S. A. B. de C. V. ⁶²
Sureste	Grupo Aeroportuario del Sureste S. A. B. de C.V. ⁶³

En adición a la figura de la sociedad controladora y de las sociedades concesionarias por cada aeropuerto, se incluyó la participación de un Socio Estratégico por cada grupo aeroportuario. Cada Socio debía ser una sociedad mercantil constituida conforme a las leyes mexicanas, cuyos miembros tendrían que acreditar práctica en el ámbito empresarial y laboral en México, con comprobada capacidad técnica, administrativa y financiera de reconocimiento internacional en el desarrollo de actividades aeroportuarias y comerciales.

⁵⁹ Es importante resaltar que las sociedades concesionarias constituidas por cada aeropuerto son los titulares de las concesiones para la administración, operación, explotación y en su caso, construcción de aeropuertos.

⁶⁰ <http://www.oma.aero/es/somos/historia.htm>

⁶¹ http://www.portaltransparencia.gob.mx/pot/dependencia/showDependencia.do;jsessionid=hKhhTxGflhcFn2hcn1JhFj5QWcwyrsp3YtKx2VQGx1vbyVtjqG3!1162616183?method=begin&_idDependencia=09451

⁶² <https://www.aeropuertosgap.com.mx/es/grupo-gap.html>

⁶³ <http://www.asur.com.mx/es/inversionistas/gobierno-corporativo/estatutos-sociales.html>

Los socios estratégicos en tres de los cuatro grupos aeroportuarios son los siguientes:

Sociedad Controladora	Socio Estratégico
Grupo Aeroportuario del Centro Norte S. A. B. de C. V	Originalmente: Operadora Mexicana de Aeropuertos (OMA). Actualmente: Servicios de Tecnología Aeroportuaria (SETA) ⁶⁴
Grupo Aeroportuario del Pacífico, S. A. B. de C. V.	Aeropuertos Mexicanos del Pacífico ⁶⁵
Grupo Aeroportuario del Sureste S. A. B. de C.V	Inversiones y Técnicas Aeroportuarias, S. A. P. I. de C. V. (ITA) ⁶⁶

Pese a que en los Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano se previó la constitución de un socio estratégico por cada grupo, solo se concluyó el proceso en el de centro norte, pacífico y sureste. Respecto al grupo Ciudad de México no se concretó la privatización, en consecuencia, Aeropuertos y Servicios Auxiliares conservó su participación accionaria en la sociedad controladora y ha fungido desde entonces como asistente técnico del AICM, una figura similar del socio estratégico⁶⁷

⁶⁴ <http://www.oma.aero/es/somos/historia.htm>

⁶⁵ <https://www.aeropuertosgap.com.mx/es/2012-03-02-17-23-05.html>

⁶⁶ <http://www.asur.com.mx/es/conoce-asur/socio-estrat%C3%A9gico.html>

⁶⁷ Aeropuertos y Servicios Auxiliares, *op. cit.*, nota 47, p. 34.

1.3.4. Sistema Metropolitano de Aeropuertos

El Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México desde su origen ha sido el aeródromo más importante del país por situarse en la capital, además por ser la base de distintas aerolíneas que han adoptado el sistema de operaciones radial o troncal.

Desde la realización de las primeras remodelaciones y adecuaciones del AICM al creciente tráfico de pasajeros y carga, se contempló la necesidad de ampliarlo o de construir uno nuevo.

Desde 1979 se hizo el primer anuncio oficial sobre la construcción de un nuevo aeropuerto que estuviera en posición de atender la demanda futura de los servicios de transportación aérea. La sede designada desde esa época fue Texcoco. Sin embargo, no fue posible realizar el proyecto en ese momento. Posteriormente, en 1984 se propuso la realización del nuevo aeropuerto en Zumpango, Cuautla o Tizayuca, llegándose a plantear como una posible alternativa la base aérea militar de Santa Lucía en 1995. No obstante, ninguna de las opciones se concretó

En 2001 el gobierno federal se pronunció sobre la necesidad de construir un aeropuerto que sustituyera al de la Ciudad de México. Se presentaron dos proyectos. El primero consideró la construcción en Tizayuca, Hidalgo y la segunda opción estimaba construir el aeropuerto en Texcoco, Estado de México. Para elegir el sitio se realizaron diversos estudios técnicos que concluyeron como opción viable el proyecto Texcoco. Por ello, el ejecutivo federal a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de la Reforma Agraria, publicaron decretos expropiatorios sobre diversos predios ubicados en los municipios de San Salvador Atenco y Texcoco⁶⁸. Desafortunadamente, por diversos factores se canceló el proyecto y

⁶⁸ Diario Oficial de la Federación 21 de octubre de 2001,
<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2001&month=10&day=22>

el gobierno federal abrogó los decretos publicados en el Diario Oficial el 21 de octubre de 2001.⁶⁹

A partir de la cancelación del nuevo aeropuerto, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes desechó la opción para realizar nuevos estudios que propusieran nuevos lugares de construcción, inclusive Tizayuca no fue contemplado.

La Secretaría, a través de su titular Pedro Cerisola y Weber externó que la alternativa viable para atender la saturación del AICM era distribuir la demanda en vez de concentrarla y aprovechar al máximo la infraestructura existente dentro de la misma zona de influencia socioeconómica.⁷⁰ A esa idea se le denominó Sistema Metropolitano de Aeropuertos (SMA), una red que operaría utilizando al AICM como eje, auxiliado por las instalaciones aeroportuarias de Toluca, Puebla y Cuernavaca. Este proyecto requirió forzosamente la remodelación y ampliación de los aeropuertos involucrados.

Las labores de modernización en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México iniciaron el 30 de mayo de 2003⁷¹, consistiendo en dos etapas principales: La ampliación y reorganización de la antigua terminal 1 y la construcción de una nueva terminal 2.

En la primera etapa se construyeron 48000 metros cuadrados que consistieron principalmente en la ampliación de la sala de reclamo de equipaje y la puesta en marcha de la nueva sala de pre-espera. Se amplió el ambulatorio de la terminal 1 en un 112%. La zona aduanal creció de 3350 metros cuadrados a 6,200. Además se construyó una terminal de autobuses foráneos con destino a Puebla, Cuernavaca, Toluca, Querétaro y Orizaba. Todas estas mejoras

⁶⁹ Diario Oficial de la Federación 06 de agosto de 2002,
<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2002&month=08&day=06>

⁷⁰ Aeropuertos y Servicios Auxiliares, *op. cit.*, nota 47, p.157.

⁷¹ AICM, "Breve historia del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México"
<http://www.aicm.com.mx/acercadelaicm/Archivos/BREVEHISTORIA2011.pdf>

permitieron que la T1 aumentara su capacidad para manejar 9 millones de pasajeros anuales, dos millones adicionales a su capacidad anterior.⁷²

La construcción de la nueva terminal 2 ha permitido aumentar la capacidad del aeropuerto en 32 millones de pasajeros anuales. El edificio consta de veintitrés posiciones de contacto directo y siete remotas. Entró en servicio el 15 de noviembre de 2007 y fue inaugurada el 26 de marzo de 2008.⁷³

El área operativa del aeropuerto capitalino, consistente en la zona de pistas de despegue y rodaje no sufrió cambios considerables al mantenerse el esquema de dos pistas no operativas simultáneamente.

Por lo que respecta a los aeropuertos de Toluca, Puebla, Cuernavaca y Querétaro su reactivación y modernización ocurrió prácticamente al mismo tiempo que se realizaban las obras en el AICM (2003-2004) a excepción de Querétaro, cuyo proyecto se estaba desarrollando de manera paralela desde 2001.

La planeación para que el aeropuerto de Toluca se incorporara al SMA inició en 2003, mientras que las obras comenzaron el 31 de mayo de 2004, manteniéndose operativo durante el periodo de remodelación y ampliación. A partir de 2005 empezó a recibir un vuelo proveniente de España y, en 2006, Volaris e Intejet adoptaron al aeropuerto como su base de operaciones al ser incentivadas económicamente por el gobierno para volar desde Toluca, ofreciéndoles descuentos en los servicios aeroportuarios que estuvieron vigentes hasta 2006⁷⁴. Posteriormente comenzaron a volar Click Mexicana, Continental y Aerolitoral desde la capital mexicana.

Por otra parte, para reactivar las operaciones comerciales en el aeropuerto internacional de Cuernavaca y propiciar su incorporación al SMA, se constituyó la empresa de participación estatal mayoritaria Aeropuerto de Cuernavaca S. A.

⁷² www.aicm.com.mx/aicm/acerca-del-aicm/breve-historia

⁷³ www.aicm.com.mx/aicm/acerca-del-aicm/breve-historia

⁷⁴ Aeropuertos y Servicios Auxiliares, *op. cit.*, nota 47, p.215.

de C. V. formada por el gobierno del estado de Morelos y Aeropuertos y Servicios Auxiliares. A partir de ese momento se gestionó el posicionamiento del aeropuerto haciéndolo atractivo para las líneas aéreas. Por ello, a partir de 2006 las empresas de bajo costo se interesaron por abrir rutas desde Cuernavaca. Ese fue el caso de Avolar que inició operaciones el 1 de abril de 2006 estableciendo vuelos hacia Tijuana. Aerolíneas Mesoamericanas operó las rutas Cuernavaca-Guadalajara y Cuernavaca-Monterrey. En 2007 “Vivaaerobus” comenzó a operar la ruta Cuernavaca-Monterrey. Desafortunadamente, tras el cierre de Avolar y ALMA disminuyeron drásticamente las operaciones. “Volaris” inició operaciones el 1 de octubre de 2010. Ese mismo año “Vivaerobus” y “Volaris” trasladaron sus operaciones al AICM y desde entonces no operan vuelos regulares desde Cuernavaca.

Además, el aeropuerto internacional de Puebla fue incluido en el SMA a partir de 2001. En ese año se creó la sociedad Operadora Estatal de Aeropuertos, concesionaria del aeródromo. Sin embargo fue disuelta el 29 de diciembre de 2011 y las instalaciones pasaron a ser administradas por ASA. En 2007 se inauguró el Centro Logístico Aeroportuario, instalaciones que amplían y especializan a Puebla en la aviación carguera. Se espera que parte de las operaciones de carga del AICM se descentralicen y lleguen directamente a este destino. Las instalaciones para la aviación comercial constan de una plataforma de tres posiciones y un edificio terminal para atender 400 pasajeros por hora.⁷⁵

Finalmente, Querétaro es el último aeropuerto que fue considerado dentro del SMA. Fue puesto en servicio el 28 de noviembre de 2004. Se espera que para 2017 pueda recibir 800,000 pasajeros anualmente, con 20,000 operaciones de aviación comercial y 8,000 de carga. Su zona de influencia abarca zonas de los estados de México, Guanajuato, Michoacán, Hidalgo, San Luis Potosí y la zona norte de la Ciudad de México.⁷⁶

⁷⁵ http://flyto.mx/es/flyto/Aeropuerto_Internacional_de_Puebla

⁷⁶ http://flyto.mx/es/flyto/Aeropuerto_Intercontinental_de_Queretaro

1.4. Consolidación del transporte aéreo de pasajeros y carga.

A partir de 1965 la transportación aérea comenzó una etapa de crecimiento significativo al desarrollarse por primera vez en nuestro país la aviación regional, lo que permitió se incrementaran las rutas del mercado aerocomercial nacional.

La regionalización fue una estrategia experimental derivada de la reestructuración de rutas que hicieron Aeronaves de México y Mexicana de Aviación al dejar de operar en los aeropuertos del país que impedían la utilización de aviones jet⁷⁷, situación que obligó a la SCT a idear un plan para evitar que los destinos desatendidos, se quedaran sin conectividad aérea, generándose en 1968 el Plan Regulador de Rutas Aéreas Nacionales, diseñado en conjunto con Aeronaves de México y que tuvo como objetivo la creación del Sistema de Aeronaves Alimentadoras.⁷⁸

En coincidencia con el proyecto de la Secretaría, un grupo de empresarios regiomontanos, encabezados por Pedro Maus, presentaron ante la dependencia una propuesta técnica para establecer una red de aerolíneas regionales pequeñas en el país, que tuvieran al estado de Nuevo León como eje de operaciones. El resultado fue la creación de cinco empresas: Aeronaves del Centro, S. A; Aeronaves del Sur, S. A; Aeronaves del Este, S. A; Aeronaves del Oeste S. A. y Aeronaves del Norte, S. A. Todas ellas formaron el grupo SENCO, integrante del Sistema de Aeronaves Alimentadoras, en su primera etapa.⁷⁹

Las operaciones de algunas aerolíneas del sistema iniciaron a finales de 1968 y otras lo hicieron durante el primer semestre de 1969. En mayo de ese mismo año, se creó otra empresa regional denominada SAESA, cuyo mercado competía y complementaba al de las aeronaves alimentadoras. La nueva aerolínea se formó tras la fusión de Transportes Aéreos de Tampico, Servicios

⁷⁷ Véase tema 1.2 Surgimiento de las primeras empresas de transporte aéreo de pasajeros y carga.

⁷⁸ Quauhtli, Revista de historia aeronáutica de México, Academia Mexicana de Historia Aeronáutica, México, 2001, p.105.

⁷⁹ *Ibidem*, p.107.

Aéreos Nacionales y Aeronaves de Oaxaca. Más tarde, se uniría Aeromaya a SAESA, agregando nuevas rutas hacia el Sureste y al Pacífico.⁸⁰

La segunda etapa del desarrollo del Sistema de Aeronaves Alimentadoras inició a finales de 1969 cuando Aeronaves de México compró los bienes y las concesiones de Aerolíneas Vega, Aerolíneas del Istmo y Aeromaya para poder crear Aeronaves del Mayab S. A. y Aeronaves del Sureste S. A.⁸¹

Posteriormente, tras la quiebra de SAESA y Aeromaya, Aeronaves de México adquirió los activos de aquella y constituyó la línea aérea SAE que continuó especializándose en el mercado regional, en conjunto con “las alimentadoras”. Fue la primera empresa en prestar vuelos chárter en nuestro país a través de su producto denominado “aeroexcursiones” que consistía en un paquete donde se incluía vuelo redondo en avión, traslados aeropuerto-hotel-aeropuerto, noches de hotel y algunos alimentos, todo a precios atractivos, principalmente a destinos como Puerto Vallarta, Cozumel, Mazatlán o Zihuatanejo y a ciudades como Mérida, Oaxaca y Chichen-Itzá.⁸²

En 7 de enero de 1977 cesaron las operaciones del Sistema de Aeronaves Alimentadoras cuando la mayor parte de los aeropuertos en remodelación estaban en condiciones de recibir los aviones jet de “Aeronaves”. Por su parte, SAE dejó de operar a principios de marzo del mismo año y las concesiones de ésta, como las de su empresa hermana fueron absorbidas por Aeronaves de México.⁸³

La importancia de los proyectos empresariales Sistema de Aeronaves Alimentadoras y SAE, en la consolidación de las rutas del transporte aéreo mexicano se fundamenta en el impulso al desarrollo de Ixtapa-Zihuatanejo,

⁸⁰ *Ibidem* p.109.

⁸¹ *Ibidem* p.108.

⁸² *Ibidem* p.111.

⁸³ *Ibidem*, pp. 110-113.

Cancún, Loreto, Manzanillo y Los Cabos como centros turísticos. Además, fortalecieron las rutas hacia ciudades medianas, las cuales fueron absorbidas con el tiempo por las aerolíneas troncales. Por otra parte, sentaron las bases para nuevos proyectos regionales como Aeroméxico Connect, Aeromar y, en su momento Aerocaribe y Aerocozumel.

En el contexto internacional, el flujo de pasajeros hacia Estados Unidos se incrementó con la entrada en servicio de los aviones jet de las principales líneas aéreas. Mexicana de Aviación puso en servicio sus Boeing 727 a partir de 1967 y con ello fortaleció su presencia en la ruta Ciudad de México-Los Ángeles. En tanto, Aeronaves de México adquirió aviones DC-8 que rápidamente hicieron viable la ruta Ciudad de México-Nueva York y desde la capital de nuestro país hacia Centroamérica.

La consolidación del transporte aéreo como medio de transporte permitió la creación de nuevas líneas aéreas especializadas en cuatro rubros principales: regional, chárter, carga y troncal.

La aviación regional, como se ha señalado, inició su desarrollo desde la década de los años setenta. En 1975 en el sureste del país se creó la línea aérea Aerocaribe que se fortaleció durante la década de los años ochenta hasta que fue vendida a Mexicana de Aviación en 1990.⁸⁴ En 1989 Aerolitoral fue creada en Monterrey e inició operaciones hacia destinos en el litoral del Golfo de México y en 1991 fue comprada por Aeroméxico, situación que le dio impulso para tener presencia en el norte y occidente del país.⁸⁵ En 1992 fue fundada en Los Cabos la aerolínea Aerocalafia que en la actualidad continua siendo un transportista trascendental para la península de Baja California y los demás estados que colindan con el Mar de Cortés.⁸⁶

⁸⁴ Ruiz Romero, Manuel, *op. cit.*, nota 4, pp.320-321.

⁸⁵ *Ibidem* pp. 326-327.

⁸⁶ <http://www.aereocalafia.com.mx/es/nosotros>

Durante el periodo de consolidación, surgieron tres empresas chárter que robustecieron las actividades del sector. LATUR fue creada en 1988 concentrándose en el mercado turístico proveniente de los Estados Unidos hacia los centros turísticos mexicanos. Allegro surgió en 1992 para especializarse en el mismo mercado que la anterior, sin embargo, por factores externos a la aviación, ambas suspendieron sus operaciones, pese a ser proyectos empresariales prometedores. LATUR cerró en 1994 y Allegro en 2004.⁸⁷

Global Air es otra empresa dedicada exclusivamente a los vuelos chárter. Fue fundada en 1992 y en la actualidad es considerada una de los principales transportistas del sector.⁸⁸

En el ámbito de la carga aérea, las grandes aerolíneas surgieron entre 1989 y 1999. Aeromexpress fue una transportista de carga que se creó en el contexto de la fundación de la Corporación Internacional de Aviación (CINTRA), controladora de Mexicana y Aeroméxico, cuyo objetivo era atender la carga nacional e internacional de estas dos empresas, misión que cumplió hasta 2004 año de la disolución de CINTRA.⁸⁹

Actualmente Mas Air y Aerounión, dos de las principales aerolíneas cargueras, actualmente en servicio, iniciaron operaciones en la década de 1990. La primera en 1992 y la segunda en 1999.

Mas Air es una línea aérea de carga que ofrece vuelos nacionales e internacionales. Cuenta con el respaldo LAN Cargo, ABSA y LANCO.⁹⁰

Aerounión es una línea aérea internacional no regular de carga que opera desde el aeropuerto de la Ciudad de México.⁹¹

⁸⁷ Ruiz Romero, Manuel, *op. cit.*, nota 4, p.333.

⁸⁸ <http://www.globalair.aero/somos.html>

⁸⁹ Ruiz Romero, Manuel, *op. cit.*, nota 4, p.287.

⁹⁰ <http://www.masair.com/>

⁹¹ <http://www.aerounion.com.mx/acerca/>

En el rubro de las líneas troncales, durante el periodo de consolidación en estudio, fueron creadas cinco empresas que fortalecieron de manera significativa las rutas de transportación de pasajeros a nivel nacional. La primera de ellas fue Aerocalifornia, cuyo origen se remonta a la fusión de dos aerolíneas regionales en la península de Baja California. En sus inicios, se concentró exclusivamente en continuar atendiendo los destinos de sus predecesoras, pero en 1988 tras la quiebra de Aeronaves de México obtuvo la concesión de la ruta La Paz-Guadalajara-México, circunstancia que le dio impulso para cambiar su estrategia comercial y especializarse por el mercado nacional, lo que la llevó a servir veinticinco destinos, compitiendo con Mexicana de Aviación, Aeroméxico y TAESA. Aerocalifornia operó sin interrupción hasta el 2 de abril de 2006 cuando fue suspendida temporalmente por la DGAC por deficiencias en los lineamientos de seguridad operacional. Reanudó sus actividades poco tiempo después pero fue inhabilitada nuevamente el 25 de julio de 2008 y se declaró en quiebra ese mismo año.

Aeromar fue fundada en 1987 y es la segunda aerolínea en orden cronológico en haber sido creada durante el periodo de consolidación en estudio. Originalmente tuvo su base de operaciones en el aeropuerto de Toluca pero tras la quiebra de Aeronaves de México en 1988 cambió su base a la Ciudad de México, aspecto que le permitió mejorar su conectividad hacia nuevos destinos y especializarse en el mercado dirigido al pasajero de negocios.⁹²

TAESA fue otra aerolínea troncal que surgió en 1988, enfocada originalmente a los vuelos chárter y al taxi aéreo ejecutivo. En 1991 cambió su estrategia comercial y se concentró en el transporte aéreo regular ofreciendo tarifas de bajo costo que compitieron directamente con Aeroméxico y Mexicana. Su red de rutas llegó a servir todos los principales aeropuertos del país y en el extranjero operó hacia Estados Unidos, Canadá, Centro y Sudamérica, Europa y Japón. Cesaron

⁹² <http://www.aeromar.com.mx/nosotros/>

sus operaciones en febrero de 2000 tras haber sido suspendida por deficiencias en los programas de seguridad operacional.⁹³

En 1993 se formó el Consorcio Aeroexo-Aviacsa después que Aeroexo compró Aviación de Chiapas. Con ello se unían en una sola la red de rutas de cada una de las empresas, cubriendo el sureste y la ruta Monterrey- México. A partir del año 2000 inició a volar hacia distintos destinos en los Estados Unidos, principalmente Las Vegas y Orlando. En el mercado nacional compitió directamente con Aeroméxico y Mexicana hasta que fue suspendida por la DGAC el 2 de junio de 2009 por irregularidades en su programa de mantenimiento. La empresa intentó reanudar operaciones al mes siguiente pero no pudo por deudas acumuladas con SENEAM.⁹⁴

En 1990 se constituyó la empresa SARO que operó principalmente hacia aeropuertos secundarios, con poca actividad comercial, como Puebla, Querétaro, Minatitlán y Poza Rica. Posteriormente ofreció tarifas de bajo costo hacia los principales destinos nacionales y vuelos chárter a Las Vegas y Orlando. Tuvo un crecimiento vertiginoso en tan solo tres años, posicionándose entre las cuatro principales aerolíneas del país. Durante 1994 enfrentó una severa crisis relacionada con el arrendamiento de sus aeronaves que se relacionó con un conflicto laboral de sus pilotos. La aerolínea dejó de operar el 13 de abril de 1995.⁹⁵

Magnicharters es otra empresa creada en los años noventa. Fue fundada en 1992 en la ciudad de Monterrey para ofrecer vuelos chárter en paquetes turísticos a las agencias de viaje. Sin embargo incluyó la transportación nacional regular en sus servicios. En la actualidad sigue operativa con el mismo proyecto empresarial.⁹⁶

⁹³ Ruiz Romero, Manuel, *op. cit.*, nota 4, p.324.

⁹⁴ *Ibidem*, p.328.

⁹⁵ Quauhtli, Revista de historia aeronáutica de México, Academia Mexicana de Historia Aeronáutica, México, 2001, pp.89-98.

⁹⁶ Ruiz Romero, Manuel, *op. cit.*, nota 4, p.333.

1.5. La Aviación mexicana después del 11 de septiembre de 2001.

El 11 de septiembre de 2001 es recordado mundialmente como una de las más grandes tragedias de la historia de la humanidad, marcó un momento decisivo en la misma y cambió drásticamente el curso de la economía mundial y la necesidad de evitar futuras catástrofes de esa magnitud.

Como es del conocimiento público, la aviación civil fue el medio utilizado para la realización de los actos terroristas de aquella jornada, lo que motivó la reacción inmediata del gobierno de los Estados Unidos para enfrentar la contingencia. La primera medida adoptada fue el cierre del espacio aéreo estadounidense para toda aeronave civil hasta nuevo aviso, situación que afectó enormemente la dinámica mundial del transporte aéreo de pasajeros y carga.

Hasta el momento en que se garantizó la seguridad en los aeropuertos, los vuelos civiles se reanudaron nuevamente. Mientras tanto muchas aerolíneas estadounidenses y de múltiples nacionalidades se vieron afectadas por la cancelación de vuelos provocada por la emergencia. Aparte, el miedo y la psicosis colectiva disminuyeron la demanda del transporte aéreo en vuelos dentro de los Estados Unidos y en trayectos internacionales cortos como las operaciones que se hacen desde México hacia la unión americana.

Las secuelas del acontecimiento a nivel mundial iniciaron con la ofensiva militar emprendida por Estados Unidos en Afganistán para llevar ante la justicia a los autores intelectuales de los actos terroristas. Como consecuencia de esa determinación, el primer impacto de naturaleza geopolítica incidió en el aumento del precio del petróleo que, a su vez, se reflejó en el costo del combustible para avión, un repunte que se incrementaría aún más con la invasión a Irak en marzo de 2003, convirtiéndose todas esas circunstancias en el inicio de una serie de

alteraciones a la estabilidad del mercado aerocomercial mundial, visibles aun en 2014.⁹⁷

Otra secuela densamente importante para el transporte aéreo de pasajeros y carga fue el aumento en los montos de cobertura para los seguros aéreos. Redefinió el esquema para contratación de seguros y reaseguros y, se modificó la cobertura de las pólizas por daños a los pasajeros y a la carga y respecto a la responsabilidad por daños a terceros en la superficie. Asimismo se consideró la posible repercusión de estos hechos en el Convenio de Montreal 1999⁹⁸. Por otra parte, las medidas de seguridad en los aeropuertos tuvieron que homologarse mundialmente, derivándose de ello el Convenio de Tokio.

1.5.1. Evolución del mercado aerocomercial mexicano durante el periodo 2001-2014.

Además de las repercusiones del 11 de septiembre, el periodo comprendido a partir de 2001 también significa un referente para la serie de cambios que sufrió el mercado aerocomercial mexicano desde aquél año.

En junio de 2001, surgió una nueva empresa: Líneas Aéreas Azteca,⁹⁹ inició operaciones desde el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México ocupando los slots de la desaparecida TAESA, de esta manera se equilibró la descompensación ocasionada por la salida del mercado de esta última.

Hasta enero de 2004, el mercado nuevamente se modificó con la huelga y posterior cierre de la empresa chárter Allegro¹⁰⁰. Aeromexpress, empresa de carga del consorcio CINTRA cesó sus operaciones. Un año después, en diciembre de 2005 se anunció la desaparición del consorcio que era controlador

⁹⁷ Véase tema 5.3.1 Determinación internacional del precio del combustible.

⁹⁸ Véase tema 3.7 Convenio de Montreal 1999.

⁹⁹ <http://aerolineasmexicanas.mx/lista-de-aerolineas-mexicanas/lineas-aereas-azteca-historia-y-datos>

¹⁰⁰ Véase tema 5.4. Situación de las empresas “chárter” en México.

de Aeroméxico y Compañía Mexicana de Aviación, y con ello se inició el proceso de privatización de esta última.¹⁰¹

A finales de 2001 se anunció la cancelación del proyecto que solucionaría el problema de saturación del aeropuerto capitalino, lo que motivó la instauración del Sistema Metropolitano de Aeropuertos¹⁰² que renovó la infraestructura de las instalaciones de Cuernavaca, Puebla Querétaro y Toluca.

1.5.1.1. Aparición nuevas empresas: De bajo costo, regionales, chárter y de carga.

Entre septiembre de 2005 y noviembre de 2006 se constituyeron nuevas aerolíneas de transporte aéreo regular de pasajeros en el país, especializadas originariamente para la prestación del servicio en rutas de baja densidad, teniendo como base de operaciones, aeropuertos distintos a los troncales y con un esquema de negocios de costos bajos para poder ofrecer tarifas atractivas a los pasajeros.

La primera empresa creada con las características descritas fue “Avolar”. Inicio operaciones el 7 de septiembre de 2005 desde el aeropuerto de Tijuana.¹⁰³ Su mercado principal fue el transporte de pasajeros aprovechando los flujos migratorios hacia Estados Unidos.

Tres meses más tarde, el 1 de diciembre de 2005 comenzó a prestar servicio “Interjet”, teniendo como base el aeropuerto de Toluca, que se encontraba en plena remodelación.¹⁰⁴ El proyecto original de la aerolínea fue el mercado de bajo costo que rápidamente fue aceptado por los usuarios que buscaban tarifas más atractivas a los principales destinos nacionales. La proximidad de Toluca con la Ciudad de México permitió la consolidación del nuevo esquema de servicio, que ofrecía conectividad por tierra hacia la capital del país. Tras la

¹⁰¹ <http://www.jornada.unam.mx/2011/05/31/opinion/028o1eco>

¹⁰² Véase tema 1.3 Surgimiento de los aeropuertos en México y consolidación del Sistema Aeroportuario Mexicano y 5.1 La saturación aeroportuaria y problemas de infraestructura.

¹⁰³ <http://aerolineasmexicanas.mx/lista-de-aerolineas-mexicanas/avolar-aerolinea-historia-y-datos>

¹⁰⁴ Ruiz Romero, Manuel, *op. cit.*, nota 4, p.330.

quiebra de “Aerocalifornia”, declarada en julio de 2008, “Interjet” solicitó los slots disponibles para poder operar en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), lo cual se concretó el 19 agosto 2008.¹⁰⁵

El 13 de marzo de 2006 “Volaris”¹⁰⁶ inició operaciones con el mismo esquema de negocios que “Interjet”, operando desde Toluca, con bajos costos y hacia los principales destinos nacionales. Logro operar en el AICM hasta el 22 de marzo 2010.¹⁰⁷

Otra aerolínea de bajo costo surgida en ese mismo año fue “Vivaaerobus” que comenzó sus servicios el 30 de noviembre¹⁰⁸ desde su base en el aeropuerto Mariano Escobedo de Monterrey. Cabe resaltar que desde su creación la empresa ha mantenido auténticamente el esquema de negocio de bajo costo instaurado por uno de sus principales inversionistas extranjeros y con amplia experiencia en el negocio: RYANAIR, de Irlanda.

En el mercado regional surgió Aerolíneas Mesoamericanas (ALMA) que compartió ese segmento con “Aerolitoral”, “Aerocalafia” y “Aeromar” (las aerolíneas más importantes del sector). ALMA inició operaciones el 12 de junio de 2006, teniendo como base de operaciones el aeropuerto de Guadalajara, desde donde sirvió diversas ciudades cercanas al pacífico mexicano y otras en el centro del país como Puebla.¹⁰⁹

En el sector chárter surgieron tres empresas: “Nova Air” (4 de febrero de 2004) con base en el AICM; “Republicair” (diciembre de 2005), basada en Toluca y “Aladia” (2005), cuya base de operaciones fue el aeropuerto Mariano Escobedo de Monterrey.

¹⁰⁵ <http://www.cnnexpansion.com/expansion/2010/07/05/interjet-toma-altura>

¹⁰⁶ <http://volaris.com/es/conocenos/acerca-de-nosotros/nuestra-historia/>

¹⁰⁷ <http://www.cnnexpansion.com/negocios/2010/03/03/volaris-arranca-vuelos-desde-el-df>

¹⁰⁸ <https://www.vivaaerobus.com/mx/nuestraaerolinea>

¹⁰⁹ <http://aerolineasmexicanas.mx/lista-de-aerolineas-mexicanas/alma-de-mexico-historia-y-datos>

Por otra parte en el mercado de carga aérea surgió “Regionalcargo”, una empresa especializada en la transportación de mercancías a nivel nacional con base en el aeropuerto Intercontinental de Querétaro. Inició sus actividades el 7 de julio de 2006.¹¹⁰ Actualmente también tiene presencia en algunas ciudades estadounidenses.

1.5.1.2. Privatización de Aeroméxico.

Tras la desintegración del consorcio CINTRA en 2004, la única empresa de transportes aéreos que conservaba el gobierno mexicano era Aerovías de México, S. A. de C. V. (Aeroméxico) que fue vendida junto con su filial Aerolitoral (hoy Aeroméxico Connect) a un grupo de empresarios encabezados por la firma Banamex, filial de Citigroup, el 17 de octubre de 2007. Con la operación, se comprometió al comprador la capitalización de la empresa por 240 millones de dólares para su crecimiento.¹¹¹

Al momento de la venta, Aeroméxico era la segunda línea aérea más importante del país.

1.5.1.3. Desaparición de aerolíneas.

El periodo comprendido entre 2007 y 2008 resulta de especial trascendencia para el estudio del transporte aéreo mexicano, por considerarse dos factores que alteraron súbitamente el mercado aerocomercial nacional. En primer lugar desaparecieron gran parte de las empresas creadas entre 2005 y 2006, las cuales correspondieron al sector chárter y al transporte regular. Respecto al primero, “Republicair” dejó de operar en abril de 2007; “Nova Air” el 4 Agosto de 2008 y “Aladia” el 21 octubre 2008.¹¹²

En tanto las aerolíneas regulares que dejaron de operar en el periodo fueron: “Avolar” 28 de octubre de 2008 y ALMA 7 de noviembre de 2008.

¹¹⁰ <http://www.regionalcargo.com.mx/Historia.html>

¹¹¹ <http://www.eluniversal.com.mx/notas/455811.html>

¹¹² Véase tema 5.4. Situación de las empresas “chárter” en México.

El cierre de “Avolar” y ALMA se atribuye principalmente a deficiencias en la administración de la empresa que impulsaron su crecimiento exponencial sin prever el cambio de los costos en la industria, principalmente el del combustible.

En detrimento de la oferta de transporte aéreo otras aerolíneas regulares desaparecieron entre 2006 y 2007. En este caso, no se trató de empresas recién creadas (salvo Líneas Aéreas Azteca) sino de compañías con antigüedad en el sector.

“Aerocalifornia” fue suspendida el 2 de abril de 2006 por deficiencias en el programa de seguridad operacional, posteriormente solicitó el concurso mercantil y, finalmente fue declarada en quiebra el 25 de julio de 2008.¹¹³ Líneas Aéreas Azteca fue suspendida en 2007¹¹⁴ por las mismas fallas y “Aviacsa” el 2 de junio de 2009, pero pudo subsanar sus deficiencias e intento volver a operar pero fue impedida por tener adeudos con SENEAM. Dos años más tarde, el 2 de mayo de 2011, hubo otro intento para reactivar a la aerolínea pero nuevamente fue impedido por adeudos en el suministro de combustible.¹¹⁵

1.5.1.4. Aumento súbito del precio de la turbosina.

Como consecuencia de la recesión económica mundial de 2008, inició una escalada repentina en el precio referencial del petróleo Brent que tuvo un pico de hasta 140 dólares estadounidenses por unidad. Lógicamente, el costo de los productos derivados de la refinación del crudo, aumentó aún más.¹¹⁶ El precio internacional de la turbosina (combustible para avión) tuvo su pico más alto de 180 dólares estadounidenses por unidad, convirtiéndose en el principal y más oneroso costo para las aerolíneas mexicanas.

¹¹³ Ruiz Romero, Manuel, *op. cit.*, nota 4, pp.323-324.

¹¹⁴ <http://aerolineasmexicanas.mx/lista-de-aerolineas-mexicanas/lineas-aereas-azteca-historia-y-datos>

¹¹⁵ <http://aerolineasmexicanas.mx/lista-de-aerolineas-mexicanas/aviacsa-historia-y-datos>

¹¹⁶ Véase tema 5.3. El costo del combustible para aviones y su suministro en México.

1.5.1.5. Degradación de la seguridad operacional de México.

En los primeros meses de 2010 la FAA degradó a la aviación civil mexicana de categoría 1 a 2 por diversas irregularidades halladas en las funciones de la Dirección General de Aeronáutica Civil. Al constituirse esa determinación ninguna aerolínea mexicana podía ampliar sus operaciones existentes en ese momento hacia Estados Unidos.¹¹⁷

Durante los seis meses que duró la medida, algunas aerolíneas afectaron sus planes de expansión hacia la unión americana. Por otro lado, los efectos de la degradación se unieron a los que sucedieron por la el cierre de Mexicana de Aviación y sus filiales.

1.5.1.6. Cierre de Mexicana de Aviación.

El 28 agosto de 2010 Compañía Mexicana de Aviación anunció el cese de las operaciones de sus marcas Mexicana, Mexicana Click y Mexicana Link y, la solicitud de la declaratoria de concurso mercantil.

El cierre sorpresivo modificó drásticamente el ya mermado panorama del mercado aerocomercial mexicano que rápidamente redujo la oferta. De los nueve transportistas regulares que restaban en 2008, subsistieron seis al inicio de septiembre de ese año (Aeroméxico, Interjet, Volaris, Magnicharter, Vivaaerobus y Aeromar).

1.5.1.7. Situación en 2014.

El mercado aerocomercial mexicano actual¹¹⁸ se conforma por nueve aerolíneas regulares, dividido en dos vertientes: troncal y regional. En el primero se agrupan Aeroméxico, Aeroméxico Connect, Interjet, Magnicharters, Volaris y Vivaaerobus. En el regional se encuentran: Aerocalafia, Aeromar, Aeroméxico

¹¹⁷ Véase tema 5.6. El papel regulatorio de la *Federal Aviation Administration* de los Estados Unidos.

¹¹⁸ http://aviationmonde.blogspot.mx/p/blog-page_14.html

Connect y una nueva aerolínea, que inició operaciones el 14 de marzo de 2014: TAR¹¹⁹.

En el sector especializado en vuelos chárter únicamente existe un operador: Global Air, con más de veinte años de servicio, sin mencionar a las aerolíneas regulares que también prestan ese tipo de servicios. Mientras que en carga aérea hay cuatro transportistas principales: Aerounión, Estafeta, Mas Air y Regional Cargo.

¹¹⁹ <http://aviationmonde.blogspot.mx/2014/04/surge-nueva-aerolinea-tar-transportes.html>

CAPÍTULO 2.

Régimen jurídico nacional del transporte aéreo de pasajeros y carga.

A partir de este capítulo y hasta el número cuatro, el contenido de los apartados mencionados se orientará a conocer la conceptualización jurídica del transporte aéreo a través del contexto nacional (capítulo 2) e internacional (capítulo 3). Por su parte, el capítulo 4 será dedicado a conocer las nociones jurídicas de los servicios prestados en los aeródromos. En conjunto, se propone un esquema de estudio que pretende dilucidar la naturaleza jurídica del transporte aéreo y de los servicios prestados en los aeródromos, para obtener elementos que permitan formular una conclusión sobre el impacto de las regulaciones especializadas en el desempeño de la aviación civil mexicana.

Debemos hacer mención que la comprensión del régimen jurídico nacional, no es el panorama completo de la regulación de la aviación civil, sino que es una perspectiva parcial que se debe complementar con el régimen jurídico internacional, segundo capítulo especializado en el estudio jurídico de esta obra.

Asimismo, para poder acompañar el contenido de las ideas que se expondrán a lo largo del análisis jurídico de la tesis, será necesario tener en cuenta los siguientes supuestos:

- a) La aviación civil es una actividad que utiliza el espacio aéreo mexicano.
- b) La aviación comercial mexicana, como parte de la aviación civil, es una actividad de explotación del espacio aéreo mexicano.
- c) La actividad anterior, involucra ineludiblemente la intervención del Estado mexicano, dado que el espacio aéreo sobre su territorio es parte de éste último, donde ejerce materialmente su soberanía.
- d) La intervención del Estado se actualiza a través del sistema de normas jurídicas expedidas por el poder legislativo. En nuestro análisis, se pondera: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

(CPEUM), la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley de Aviación Civil y el Reglamento de ésta última.

Éste último presupuesto, el d), es donde inicia nuestro ejercicio jurídico que pretende dilucidar el entendimiento de la aviación comercial:

Consideremos la fracción sexta del artículo cuarenta y dos de la CPEUM, que dicta: “el territorio nacional comprende el espacio situado sobre territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional. En seguida, tomemos en cuenta el párrafo cuarto y sexto del artículo 27 del mismo ordenamiento, donde el cuarto establece como aspecto principal el dominio directo de la nación sobre diversos recursos naturales y, especialmente, para nuestra propuesta, el dominio directo del espacio situado sobre territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Hasta este momento solo hemos determinado dos aspectos iniciales del régimen jurídico nacional:

- El reconocimiento que la Constitución hace respecto al espacio aéreo situado sobre territorio nacional como parte del mismo, y
- el dominio directo que corresponde a la Nación sobre dicho espacio.

Pero ¿cómo se ejerce dicho dominio? La propia Constitución señala los lineamientos necesarios, en el párrafo sexto del artículo 27: “En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes (...)”. Por lo tanto derivamos lo siguiente:

- Compete al Ejecutivo Federal dirigir el aprovechamiento del espacio aéreo mexicano a través de concesiones que serán otorgadas en

cumplimiento de las reglas y condiciones establecidas por las leyes especializadas vigentes: Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley de Aviación Civil y su Reglamento, la Ley de Aeropuertos y su Reglamento (estos dos últimos relacionados indirectamente con la transportación aérea).

En adición a este último punto, el artículo 3 de la Ley de Vías Generales de Comunicación dispone que las vías generales de comunicación y los modos de transporte que operan en ellas, quedarán sujetos a los Poderes Federales. En este mismo sentido, el primer párrafo del artículo 3 de la Ley de Aviación refuerza lo ya señalado: “La explotación, uso o aprovechamiento del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, es de jurisdicción federal”.

Respecto a las leyes señaladas debemos advertir que, históricamente, la Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1940 establecía en el Libro Cuarto de su estructura, lo relativo a las Comunicaciones Aeronáuticas, sin embargo fue derogado al publicarse la Ley de Aviación Civil el 12 de mayo de 1995 en el Diario Oficial. A pesar de esa evolución normativa, las disposiciones generales de la Ley de Vías Generales de Comunicación continúan vigentes en la actualidad y su interpretación y aplicación debe realizarse en conjunto con la Ley de Aviación Civil y su Reglamento. En ese sentido, la regulación de la transportación aérea recae en los tres últimos ordenamientos señalados.

Siguiendo el esquema propuesto, tomemos en cuenta los presupuestos a) y b) señalados al inicio de este capítulo. El primero, hace referencia al simple uso del espacio aéreo nacional, no se infiere ningún aprovechamiento económico en la actualización de dicho supuesto. Caso contrario representa el segundo, pues concibe la idea de la obtención de un beneficio monetario. Solo en esta situación puede constituirse el transporte aéreo, y para que pueda prestarse es necesaria la anuencia de la administración pública federal a través del acto jurídico denominado concesión. Aunque la Ley de Aviación Civil también prevé otras actuaciones denominadas permiso y autorización, las cuales son aplicables de

igual forma al ámbito de la transportación aérea pero en la variante nacional no regular, internacional regular, internacional no regular y servicios aéreos especializados.¹²⁰

Luego, el artículo 1 de la Ley de Aviación Civil establece que el espacio aéreo situado sobre territorio nacional es una vía general de comunicación. Por lo tanto, el transporte aéreo queda sujeto a los Poderes Federales, específicamente al Ejecutivo Federal que ejercerá sus facultades para el otorgamiento, interpretación y cumplimiento de concesiones¹²¹ y, para el otorgamiento y revocación de permisos¹²².

Por todo lo anterior y para el planteamiento final, vertido en el capítulo siete de este trabajo, resulta conveniente discernir los conceptos doctrinales de concesión, permiso y autorización.

Al respecto, el maestro Ernesto Gutiérrez y González expresa: “Concesión es un acto jurídico, discrecional, por el cual una persona que debe prestar un servicio público, o es propietaria de ciertos bienes, encomienda temporalmente, bajo su control y vigilancia, a una empresa designada concesionaria, para que ésta obtenga una ventaja pecuniaria, la prestación del servicio público en beneficio directo e inmediato de la colectividad, o la explotación de los bienes, en beneficio directo del concesionario, e indirecto de la misma colectividad.”¹²³

También enfatiza: “hay dos tipos o especies de concesiones que otorga el Estado: a) Concesión estatal de un servicio público y b) concesión estatal de un bien de dominio público”, rasgo que resulta trascendente para el planteamiento neurálgico de esta investigación: permite determinar que el transporte aéreo es un servicio público, dado que el Estado expide una concesión a una persona moral mexicana para estar facultada en la prestación de dicho servicio.

¹²⁰ Artículo 11 Ley de Aviación Civil.

¹²¹ Artículo 3º, fracción 3, Ley de Vías Generales de Comunicación.

¹²² Artículo 3º, fracción 4, Ley de Vías Generales de Comunicación.

¹²³ Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*, México, Porrúa, 1993, p. 720.

En el mismo sentido, Miguel Acosta Romero, señala que “es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señala la ley, y para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley.”¹²⁴

Ahora, respecto al permiso y la autorización, el ilustre maestro Rafael I. Martínez Morales hace una distinción teórica entre las dos figuras que permite allanar su utilización en el ámbito del transporte aéreo¹²⁵:

- Autorización es “un acto esencialmente unilateral de la administración pública, por medio del cual el particular podrá ejercer una actividad para la que está previamente legitimado, pues el interesado tiene un derecho preexistente que se supedita a que se cubran requisitos, condiciones o circunstancias que la autoridad valorará”.
- Permiso es “el acto administrativo por el cual la administración remueve obstáculos a efecto de que el particular realice una actividad, pues preexiste un derecho; por tanto no se trata de un privilegio”.

Por su parte Gutiérrez y González, propone un concepto unificado de los conceptos para permiso y autorización: “Autorización, licencia o permiso es el acto de esencia administrativo, por medio del cual el Estado, determina que una persona puede proceder válidamente al ejercicio de un derecho de cualquier índole, patrimonial, pecuniario o moral, político u otro, que tiene conforme a la ley, por haberle acreditado que satisfizo los requisitos exigidos en una ley o en un reglamento, para que del ejercicio de tal derecho no se afecten los derechos de uno o de todos los demás miembros de la colectividad.”¹²⁶

¹²⁴ Citado por Béjar Rivera, Luis José, *Curso de derecho administrativo*, México, Oxford, 2007, p. 260.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 268.

¹²⁶ Gutiérrez y González, Ernesto, *op. cit.*, nota 123, pp. 749-750.

2.1. Transporte aéreo nacional e internacional regular.

2.1.1. Transporte aéreo nacional regular

El artículo 3 del Reglamento de la Ley de Aviación Civil establece que el servicio público de transporte aéreo nacional regular es de pasajeros, carga, correo o una combinación de estos, está sujeto a concesión y a las rutas nacionales, itinerarios y las frecuencias fijos, así como a las tarifas registradas y a los horarios autorizados conforme al artículo 21 de dicho reglamento.

Este tipo de transportación aérea se realizará exclusivamente¹²⁷ por personas morales mexicanas¹²⁸y, las interesadas en la obtención de la concesión deberán presentar solicitud¹²⁹ ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y acreditar¹³⁰:

- I. La capacidad técnica, financiera, jurídica y administrativa para prestar el servicio en condiciones de calidad, seguridad, oportunidad, permanencia y precio;
- II. La disponibilidad de aeronaves y demás equipo aéreo que cumplan con los requisitos técnicos de seguridad, las condiciones de aeronavegabilidad requeridas y las disposiciones en materia ambiental, y
- III. La disponibilidad de hangares, talleres, de infraestructura necesaria para sus operaciones, así como el personal técnico aeronáutico y administrativo capacitado para el ejercicio de la concesión solicitada.

¹²⁷ Al respecto, el artículo 12 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, refuerza el criterio que privilegia exclusivamente a las personas morales mexicanas para la obtención de la concesión que permite la prestación del transporte aéreo nacional regular.

¹²⁸ Artículo 18 Ley de Aviación Civil.

¹²⁹ Artículo 14 Ley de Vías Generales de Comunicación y Artículo 18 Reglamento de la Ley de Aviación Civil.

¹³⁰ Artículo 9 Ley de Aviación Civil.

- IV. Contar, por si mismas o a través de sociedades mercantiles mexicanas asociadas, con la experiencia que haga viable su permanencia en el sector y maximicen la seguridad de sus operaciones.

Además deberá cumplir los requisitos establecidos en los artículos 18 a 21 del Reglamento de la Ley de Aviación Civil, para consumir el trámite.

Tras el cumplimiento de los lineamientos, el interesado podrá obtener el título de concesión que contendrá las rutas específicas con las que se iniciará la prestación del servicio y las condiciones del mismo¹³¹.

En la operación del servicio los transportistas pueden, además de los vuelos autorizados en el servicio nacional regular, incrementar sus operaciones en una ruta autorizada. Para ello podrán solicitar secciones extras, sin variación en el itinerario vigente, con el equipo autorizado que se tenga disponible y con la aplicación de la tarifa registrada para el tramo de ruta correspondiente.¹³²

Asimismo, el transportista podrá solicitar rutas adicionales a las contenidas en la concesión, las cuales deberán solicitarse ante la Secretaría siguiendo los requisitos establecidos en el artículo 22 del RLAC, para que emita la autorización correspondiente. Si las rutas son autorizadas, entonces formarán parte de la misma concesión.¹³³

La ruta adicional únicamente podrá comercializarse hasta que haya sido autorizada, y deberá iniciarse la operación de la ruta correspondiente en un plazo máximo de noventa días, contado a partir de la fecha en que se haya extendido la autorización. De no operarse la ruta en dicho plazo quedará cancelada sin necesidad de declaratoria al respecto por parte de la Secretaría.

¹³¹ Artículo 19, fracción 1, Ley de Aviación Civil.

¹³² Artículo 23, Reglamento de la Ley de Aviación Civil.

¹³³ Artículo 19, fracción 2, Ley de Aviación Civil.

2.1.2. Transporte aéreo internacional regular.

El artículo 4 del RLAC dicta que el servicio de transporte aéreo internacional regular es de pasajeros, carga, correo o una combinación de éstos, está sujeto a permiso¹³⁴ y a las rutas internacionales, los itinerarios y las frecuencias fijos aprobados, así como a las tarifas aprobadas y a los horarios autorizados por la Secretaría conforme a dicho reglamento. La entrada o salida de los puntos en territorio nacional deben ser efectuadas en aeródromos internacionales.

Esta variante del servicio aéreo regular puede ser prestada por transportistas mexicanos o por extranjeros. En el primer caso, se encuentra reservada, exclusivamente para concesionarios del transporte aéreo nacional regular. En el segundo caso, puede ser cualquier transportista extranjero que solicite el permiso ante la Dirección General de Aeronáutica Civil. En ambos casos se tomará en consideración los convenios bilaterales sobre transporte aéreo¹³⁵. Pese a que la regla general es la preexistencia de un convenio para la prestación de los servicios, también existen excepciones al mismo. Sobre este supuesto el último párrafo del artículo 25 del Reglamento de la Ley de Aviación dicta que en caso de no existir tratado, la Secretaría puede solicitar al Estado extranjero de que se trate el otorgamiento de un permiso a favor de una persona moral mexicana, con el fin de que opere servicios de transporte aéreo regular internacional. Si el solicitante fuera una sociedad extranjera, la Secretaría podrá otorgar un permiso unilateral.

Tomando en cuenta lo anterior, es conveniente recordar que el transporte aéreo internacional es regulado por los convenios bilaterales y por las legislaciones nacionales.

¹³⁴ Artículo 11, fracción 2, Ley de Aviación Civil.

¹³⁵ Véase tema 3.9 Convenios bilaterales sobre transporte aéreo.

En nuestro país, la legislación sobre la materia establece que la prestación del transporte aéreo internacional regular por empresas mexicanas se sujetará a lo siguiente¹³⁶:

- I. Para la operación de las rutas se requerirá de la autorización otorgada por la Secretaría
- II. Las autorizaciones únicamente se otorgarán a las personas que cuenten con concesión para prestar el servicio de transporte aéreo nacional regular.
- III. Las autorizaciones se ajustarán a lo convenido con el Estado hacia el cual opere la ruta.
- IV. Las autorizaciones se referirán a rutas específicas.

Además deberán seguirse los siguientes principios:

- a) En los casos en que más de un concesionario solicite la operación de una misma ruta asignable por la Secretaría, ésta otorgará la autorización correspondiente a la aerolínea que ofrezca las mejores condiciones del servicio
- b) En las negociaciones sobre tratados bilaterales se tomarán en cuenta condiciones de reciprocidad así como los criterios que fomenten la competencia efectiva, la permanencia, calidad y eficiencia del servicio así como el desarrollo de los servicios de transporte aéreo.

Siguiendo las necesidades del mercado, las empresas mexicanas prestadoras del servicio podrán solicitar rutas adicionales y secciones extras de vuelos en términos del artículo 29 del RLAC.

Por lo que respecta al transporte aéreo internacional regular, prestado por empresas extranjeras hacia y desde territorio mexicanos, requerirán de permiso de la Secretaría, el cual será otorgado siguiendo los tratados internacionales

¹³⁶ Artículo 20, Ley de Aviación Civil.

celebrados por el gobierno mexicano¹³⁷. Para obtener el permiso de las autoridades mexicanas deberán cumplir lo establecido por los artículos 25 a 28 del Reglamento de la Ley de Aviación Civil.

En función de las condiciones del mercado, los transportistas extranjeros solo podrán solicitar secciones extras de vuelos directamente ante la autoridad mexicana. El Reglamento no establece ninguna hipótesis para el trámite de rutas adicionales, pero se infiere que se debe seguir lo establecido por los convenios bilaterales celebrados con el Estado correspondiente.

2.2. Transporte aéreo nacional e internacional no regular.

2.2.1. Transporte aéreo nacional no regular.

El artículo 5 del Reglamento de la Ley de Aviación Civil dispone que el servicio de transporte aéreo nacional no regular es de pasajeros, carga, correo o una combinación de estos, está sujeto a permisos pero no a rutas, itinerarios y frecuencias fijos, opera desde y hacia cualquier punto del territorio nacional.

Se clasifica en las siguientes modalidades:

- I. Taxi Aéreo;
- II. De fletamento;
- III. Ambulancia aérea, y
- IV. Servicios aéreos no regulares, establecidos en atención al desarrollo tecnológico, de conformidad con la norma oficial correspondiente.

¹³⁷ Artículo 21, Ley de Aviación Civil.

2.2.1.1. Taxi aéreo nacional.

La modalidad taxi aéreo es aquella que faculta al permisionario para poner a disposición del usuario la capacidad útil total de una o más aeronaves con el personal técnico aeronáutico de vuelo.¹³⁸

Las aeronaves autorizadas para la prestación del servicio de taxi aéreo podrán ser de hasta 15 pasajeros o 3,500 kilogramos de carga, además se considerará las especificaciones de los equipos aéreos, las características de las operaciones y la forma de comercialización de los servicios.¹³⁹

2.2.1.2. Fletamento nacional.

Es aquél en el que un permisionario pone a disposición del fletador, la capacidad útil total o parcial de una o más aeronaves con el personal técnico aeronáutico de vuelo.¹⁴⁰

El artículo 8 del Reglamento establece que esta modalidad del servicio de transporte aéreo nacional no regular puede prestarse a través de tres variantes:

- I. Paquete turístico o de excursión, cuando se comercializa al público con tarifas grupales o individuales, se realiza en viaje redondo y con tiempo predeterminado de estancia, incluye además los servicios turísticos al pasajero de hospedaje y de transporte terrestre del aeropuerto al hotel y del hotel al aeropuerto;
- II. Traslado de un grupo para eventos especiales, en viaje redondo y con estancia predeterminada, y
- III. Traslado de un grupo en viaje sencillo de ida, y con retorno sin pasajeros, o bien, redondo el mismo día.

¹³⁸ Artículo 6, Reglamento de la Ley de Aviación Civil.

¹³⁹ Artículo 23, Ley de Aviación Civil.

¹⁴⁰ Artículo 7, Reglamento de la Ley de Aviación Civil.

Los servicios de transporte aéreo en grupo a que hacen referencia las fracciones II y III anteriores no pueden comercializarse a un solo pasajero y se pueden omitir los servicios turísticos a que se refiere la fracción I de este artículo, lo cual debe especificarse en el contrato respectivo.

Los permisionarios del servicio de fletamento deberán observar lo siguiente¹⁴¹:

- I. Los vuelos o paquetes de vuelos que deseen operar estarán sujetos a autorización previa de la Secretaría.
- II. Los servicios que presten en ningún caso podrán traducirse o de hecho ser equivalentes a los de transporte aéreo regular;
- III. Los servicios serán complementarios a los del transporte aéreo regular, y
- IV. En los contratos de fletamento de aeronaves que celebren con prestadores de servicios turísticos, deberá pactarse que los servicios de transporte aéreo se comercializarán, en todo caso, como parte de los servicios en paquete; y conforme con lo que establezca el reglamento respectivo.

2.2.1.3. Ambulancia aérea nacional.

La modalidad ambulancia aérea se refiere al traslado y atención de personas enfermas o lesionadas desde un punto en territorio nacional hacia uno o diversos puntos en territorio nacional, realizándose con aeronaves que cuenten con servicios médicos a bordo.¹⁴²

No obstante la existencia del servicio de ambulancia aérea, el taxi aéreo podrá realizar traslado con remuneración de personas enfermas o lesionadas solo en casos de emergencia y cuando no se encuentren disponibles aeronaves que operen en la modalidad especializada nacional, para lo cual deberá dar aviso y

¹⁴¹ Artículo 24, Ley de Aviación Civil.

¹⁴² Artículo 9 Reglamento de la Ley de Aviación Civil.

presentar al comandante del aeródromo de su base de operaciones, los documentos médicos o legales que así lo justifiquen en un plazo no mayor a diez días naturales contados a partir de la fecha en que se realice el vuelo de traslado.¹⁴³

2.2.1.4. Servicios aéreos regulares establecidos en atención al desarrollo tecnológico.

La cuarta modalidad del “transporte aéreo no regular”, servicios aéreos regulares establecidos en atención al desarrollo tecnológico, ha surgido para atender criterios de desarrollo regional principalmente para prestar servicio de transporte aéreo de pasajeros, carga o correo a comunidades o regiones específicas de baja densidad de tráfico de pasajeros. En el pasado hubo algunos operadores de esta modalidad. Para estos fines la Secretaría designará rutas específicas en las que el permisionario debe operar como mínimo una frecuencia quincenal, sin estar sujeto a itinerario ni horario fijo, pudiendo omitir uno o más puntos de la misma.

2.2.2. Transporte aéreo internacional no regular.

El artículo 10 del Reglamento de la Ley de Aviación Civil establece que el transporte aéreo internacional no regular es de pasajeros, carga, correo o una combinación de estos, está sujeto a permiso, opera desde cualquier punto del territorio nacional a cualquier punto en el extranjero y desde cualquier punto en el extranjero a cualquier punto en territorio nacional, no está sujeto a rutas, itinerarios, frecuencias ni horarios fijos y la entrada o salida de los puntos en territorio nacional deben ser efectuados en aeródromos internacionales. Este servicio se clasifica en las siguientes modalidades

- I. Taxi aéreo
- II. Fletamento

¹⁴³ Segundo párrafo del Artículo 6 Reglamento de la Ley de Aviación Civil.

- III. Ambulancia aérea y,
- IV. Servicios no regulares, establecidos en atención al desarrollo tecnológico de conformidad con la norma oficial mexicana correspondiente.

La prestación de los servicios de transporte aéreo no regular internacional por parte de permisionarios mexicanos o por sociedades extranjeras, se sujetará a lo establecido en los tratados; a falta de éstos, la Secretaría resolverá en lo particular cada solicitud.¹⁴⁴

2.2.2.1. Fletamento internacional.

Los permisionarios mexicanos deben prestar el servicio desde el territorio nacional hacia otro u otros países, y, viceversa, expresamente determinados en el permiso correspondiente.

En el caso de permisionarios extranjeros, podrán prestar el servicio desde un punto en el extranjero hacia un punto en el territorio nacional expresamente determinados en el permiso correspondiente y puede retornar al extranjero únicamente a los pasajeros que haya transportado a territorio nacional, sin realizar cabotaje.

El permisionario extranjero puede desembarcar carga que provenga de un punto en el extranjero a un punto en el territorio nacional, siempre que cumpla con las disposiciones aplicables al tipo de carga que transporten. Asimismo puede embarcar carga en un punto en territorio nacional con destino a un punto en el extranjero, sujeto a las condiciones que la Secretaría le establezca en su permiso y en la autorización de vuelo correspondiente.

La secretaría propondrá que en la celebración de tratados se pacten los requisitos y condiciones para la óptima operación de los servicios a que se refiere el presente artículo.

¹⁴⁴ Artículo 24, Ley de Aviación Civil.

Tanto para el fletamento nacional como el internacional los permisionarios deberán observar lo siguiente:

- I. Los vuelos o paquetes de vuelos que deseen operar están bajo autorización previa de la Secretaría.
- II. Los servicios que presten en ningún caso podrán traducirse o de hecho ser equivalentes a los de transporte aéreo regular, y
- III. Los servicios serán complementarios a los del transporte aéreo regular, y,
- IV. En los contratos de fletamento de aeronaves que celebren con prestadores de servicios turísticos, deberá pactarse que los servicios de transporte aéreo se comercializarán, en todo caso, como parte de otros servicios en paquete; y conforme con lo que establezca el reglamento respectivo.

2.2.2.2. Taxi aéreo internacional.¹⁴⁵

La modalidad de taxi aéreo faculta al permisionario mexicano prestar el servicio desde uno o diversos puntos en territorio nacional hacia un punto en el extranjero, y desde un punto en el extranjero hacia uno o diversos puntos en territorio nacional, expresamente determinados en el permiso correspondiente.

Por su parte, el permisionario extranjero, podrá prestar el servicio desde un punto en el extranjero hacia un punto en territorio nacional expresamente determinados en el permiso correspondiente y solo puede retornar al extranjero a cualquier pasajero que haya transportado anteriormente, sin realizar cabotaje.

A diferencia de la modalidad taxi aéreo nacional, la variante internacional no está facultada por el reglamento para prestar servicio de ambulancia aérea en los casos de inexistencia de aeronaves especializadas para traslado médico.

¹⁴⁵ Artículo 11, Reglamento de la Ley de Aviación Civil.

2.2.2.3. Ambulancia aérea internacional.

Es la modalidad del transporte aéreo internacional no regular que se destina al traslado y atención de personas enfermas o lesionadas desde un punto en el territorio nacional hacia un punto en el extranjero y desde un punto en el extranjero hacia un punto en territorio nacional, debiéndose realizar con aeronaves que cuenten con servicios médicos abordo.¹⁴⁶

2.3. Servicios aéreos especializados.

Los servicios aéreos especializados se refieren a una denominación particular establecida en la Ley de Aviación Civil, que engloba distintas actividades económicas que pueden realizarse utilizando la ayuda de una aeronave.

En dichos servicios se incluyen la aerofotografía, aerotopografía, publicidad comercial, fumigación aérea, provocación artificial de lluvias, capacitación y adiestramiento, entre otras.¹⁴⁷ En adición a las anteriores, el Reglamento de la Ley establece otras variantes: el transporte de troncos, la extinción y control de incendios, el arrastre de planeadores, el paracaidismo, la inspección y vigilancia aérea, la publicidad comercial aérea, la construcción aérea, el levantamiento orográfico, el servicio panorámico y las que sean realizadas por titulares de un permiso en términos del artículo 93 de dicho ordenamiento.¹⁴⁸

Los servicios aéreos especializados forman parte de la categoría “transporte aéreo privado comercial”, establecida en el artículo 27 de la ley y 14 del Reglamento donde se incluyen otras variantes: los que determine la Secretaría en atención al desarrollo tecnológico y la renta de aeronaves a terceros, un servicio que consiste en el préstamo temporal de una aeronave para fines recreativos.

¹⁴⁶ Artículo 13, Reglamento de la Ley de Aviación Civil.

¹⁴⁷ Véase tema 6.4 Crítica a la Ley de Aviación Civil.

¹⁴⁸ Artículo 17, Reglamento de la Ley de Aviación Civil.

El artículo 14 del reglamento, señala el principio que rige al “transporte aéreo privado comercial” y que lo distingue de otros servicios aéreos: la restricción para operar sólo en las áreas establecidas por la Secretaría, característica que cuestiona la pertinencia del apelativo “transporte” para esta subcategoría.¹⁴⁹

Los servicios aéreos especializados pueden ser prestados por una persona física o moral extranjera por plazo determinado solo en dos supuestos¹⁵⁰:

- I. Cuando no exista permisionario mexicano para prestarlos o,
- II. En caso de desastre natural, de guerra, de grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la seguridad nacional, la paz interior del país o para la economía nacional.

En resumen, las dos hipótesis se refieren a la posibilidad de acudir a prestadores extranjeros de servicios aéreos especializados, en circunstancias de alta prioridad para el país en las que sea necesaria la precisión técnica que caracteriza a esos servicios.

Dado el caso de que sea permitida la internación de aeronaves extranjeras para dichos fines, la manera para hacerlo es a través de una persona física o moral que contrate el servicio aéreo especializado quien será responsable de recabar de las autoridades competentes, las autorizaciones establecidas en el artículo 27 fracción III, incisos c y d del Reglamento.

2.4. Transporte aéreo privado no comercial.

Se define como “transporte privado no comercial” el destinado para uso particular sin fines de lucro y tiene por objeto atender necesidades e intereses particulares del propietario o poseedor incluyendo, entre otros fines, los recreativos¹⁵¹. No es necesario solicitar permiso para su operación pero es

¹⁴⁹ Véase el tema 6.4 Crítica a la Ley de Aviación Civil.

¹⁵⁰ Artículo 31, Reglamento de la Ley de Aviación Civil.

¹⁵¹ Artículo 58, Reglamento de la Ley de Aviación Civil.

necesario contar con certificado de matrícula y de aeronavegabilidad, además de la respectiva póliza de seguro.¹⁵²

El sobrevuelo, aterrizaje y despegue de territorio mexicano de aeronaves de matrícula extranjera empleadas para transporte privado no comercial, se realizará siempre y cuando cuenten con la autorización de la Secretaría. No obstante, se podrá realizar el trámite de la autorización correspondiente en el primer aeropuerto donde aterricen.

Dicha autorización se podrá obtener mediante dos mecanismos¹⁵³:

- I. Autorización por internación única.- con vigencia de seis meses. La autorización vence de manera anticipada si durante la vigencia, la aeronave abandona el territorio nacional
- II. Autorización por entradas múltiples.- con vigencia hasta el último día del año en que fue solicitada, sin importar el número de entradas.

¹⁵² Artículo 28, Ley de Aviación Civil.

¹⁵³ Artículo 29, Ley de Aviación Civil.

CAPÍTULO 3.

Régimen jurídico internacional del transporte aéreo internacional de pasajeros y carga.

La fundamentación del régimen internacional se relaciona directamente con el acontecer histórico de la actividad aérea en la esfera internacional. Es decir, cada avance tecnológico ha sido secundado por un ordenamiento que ha pretendido regular la actividad aeronáutica en un área geográfica determinada. Por ejemplo, la ordenanza del 23 de abril de 1784 (establecida en París para regular los vuelos de globos de aire caliente sobre esa ciudad) fue una respuesta a la innovación tecnológica emprendida por los hermanos Montgolfier un año antes.

Más de cien años después de la primera aparición de los globos, se inventó el aeroplano. Fue evidente su capacidad para franquear grandes distancias en un periodo corto de tiempo, lo que se traducía, a su vez, en la posibilidad de cruzar fronteras y someterse al control de diversos Estados.

El aprovechamiento pacífico del nuevo artilugio se interrumpió con la llegada de la Primera Guerra Mundial, que tuvo lugar entre 1914 y 1918, incentivando el desarrollo militar de la aviación hasta alcanzar un avance tecnológico notable, que evidenció la necesidad de regular su ejercicio en tiempos de paz al finalizar el conflicto. Fue así como se creó la Convención de París de 1919.

3.1. Convenio Internacional de Navegación Aérea (Convenio de París de 1919).

En el marco de la firma del Tratado de Versalles que selló la paz al finalizar la guerra, se concretó la celebración del Convenio Internacional de Navegación Aérea, el 13 de octubre de 1919. En su texto se reconocieron los siguientes principios y disposiciones que representan un paradigma en la historia de la regulación jurídica internacional de la aviación civil. Se previó:

- I. Total soberanía de cada Estado sobre el espacio aéreo encima de su territorio.
- II. La concesión del libre paso, inofensivo, a las aeronaves de otros Estados por encima de su territorio sin distinciones de nacionalidad.
- III. El derecho que tiene cada Estado de prohibir, por razones de orden militar o interés de seguridad pública, el vuelo de aeronaves de otros Estados por encima de determinadas zonas de su territorio.
- IV. Para las aeronaves, la atribución de la nacionalidad del Estado donde hayan sido matriculadas.
- V. Que las aeronaves no podrían ser registradas válidamente en más de un Estado.
- VI. Que toda aeronave debería estar provista de un certificado de navegabilidad expedido por el Estado donde estuviera matriculada.
- VII. Que toda tripulación debería poseer un certificado de competencia o licencia expedida por el Estado de matrícula de la aeronave.
- VIII. La distinción entre aeronaves de Estado y privadas. Entendiéndose como parte de las primeras: las militares y las destinadas exclusivamente a un servicio de Estado, tales como: correos, aduanas o policía. Las demás aeronaves serían consideradas como privadas.
- IX. Que solo las aeronaves privadas serían sometidas a las disposiciones del Convenio.
- X. La instauración de la Comisión Internacional de Navegación Aérea como órgano permanente puesto bajo la autoridad de la Liga de Naciones para la observancia del Convenio.

La precisión y pertinencia del texto legal del Convenio para regular la incipiente aviación privada (como se le llamaba a la aviación civil) y sus futuros retos

hicieron de dicho instrumento una referencia para la celebración de nuevos convenios sobre la materia en otras partes del mundo:

- a) Convención Iberoamericana de 1924.- Celebrado entre España, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela.
- b) Convención de la Habana de 1928.- Celebrado entre Perú, Uruguay, Panamá, Ecuador, México, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Bolivia, Venezuela, Colombia, Honduras, Costa Rica, Chile, Brasil, Argentina, Paraguay, Haití, República Dominicana, Estados Unidos y Cuba.

Por otra parte, a mediados de la década de 1920, el transporte aéreo de pasajeros y carga había surgido como la principal explotación del aeroplano, actividad que ya era conocida en América del Norte, Europa y, por supuesto, en México.¹⁵⁴

La nueva actividad comercial se caracterizó por desarrollar actos jurídicos altamente complejos, de naturaleza eminentemente internacional por la capacidad de la aviación para franquear fronteras. Fue así como se despertó la inquietud de diversos Estados por uniformar criterios respecto a la regulación de la misma. De esa manera inició el estudio jurídico de la responsabilidad civil en el transporte aéreo, la cual comprende el análisis de un conglomerado de tratados internacionales, los cuales conformaron el denominado “Sistema Varsovia” y que incidieron, finalmente, en la creación del Convenio de Montreal de 1999.

A continuación, se presentará la sustancia de los convenios en materia de responsabilidad civil (Varsovia 1929, Protocolo de la Haya de 1955, Convenio de Guadalajara de 1961, Convenio de Guatemala de 1971, Protocolos de Montreal 1975 y Convenio de Montreal 1999) con el objetivo de exaltar la

¹⁵⁴ Véase tema 1.2 Surgimiento de las primeras empresas de transporte aéreo de pasajeros y carga.

riqueza del contexto regulatorio de la aviación civil a nivel internacional. Posteriormente, se entrará en materia de análisis sobre el funcionamiento de la aviación civil a través del estudio del Convenio de Chicago y sus anexos.

3.2. Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas Relativas al Transporte Aéreo Internacional (Convenio de Varsovia de 1929).

Este instrumento es la base del “Sistema Varsovia”, existente a partir del estudio armónico de siete convenios sobre responsabilidad civil en el Transporte Aéreo.

Varsovia de 1929 es un tratado internacional también paradigmático, que fue perfeccionado por los otros siete convenios que se enunciarán más adelante y que culminó con la entrada en vigor del Convenio de Montreal de 1999.

Por esa trascendencia, la estructura del texto del Convenio de Varsovia es el punto de partida para la existencia de los demás instrumentos modificatorios que dan vida al “Sistema”.

Contenido:

El ámbito de aplicación de este convenio fue el transporte internacional de personas, equipajes o mercancías efectuado, contra remuneración en aeronave, incluyéndose el transporte gratuito efectuado en aeronave por una empresa de transporte aéreo.¹⁵⁵

Asimismo se definió el concepto de transporte aéreo internacional, el cual, de la lectura del párrafo dos del artículo 1 del Convenio, se deduce que es todo aquél cuyo punto de partida y punto de destino se sitúe en el territorio de dos altas partes contratantes, haya o no escala; o en el territorio de una sola parte contratante, siempre y cuando haya escala en el territorio de otra potencia aunque no sea parte contratante del convenio.

¹⁵⁵ Primer párrafo del artículo 1, Convenio de Varsovia.

Se prevé la obligatoriedad de la expedición del billete de pasaje¹⁵⁶, en el caso del transporte de pasajeros; del talón de equipajes¹⁵⁷, en el caso del equipaje y de la carta de porte aéreo, en el caso de mercancías¹⁵⁸, siguiendo las características especificadas.

En materia de responsabilidad, para el caso de pasajeros, se estatuyó que el porteador (transportista) es responsable del daño ocasionado, en caso de muerte, herida o cualquier otra lesión corporal sufrida por cualquier viajero, cuando el accidente que ha causado el daño se haya producido a bordo de la aeronave o en el curso de todas las operaciones de embarque y desembarque.¹⁵⁹ Para el caso de equipaje, en caso de destrucción, pérdida o avería de equipajes facturados o de mercancía, cuando el hecho que ha causado el daño se produzca durante el transporte aéreo.¹⁶⁰ Asimismo se planteó la responsabilidad del porteador por daños ocasionados por retrasos en el transporte aéreo de viajeros, mercancías o equipajes.

Para el caso de las excluyentes de responsabilidad del porteador, el Convenio dispuso las siguientes hipótesis¹⁶¹:

- a) Si prueba que él y sus comisionados han tomado todas las medidas necesarias para evitar el daño o que les fue imposible tomarlas.
- b) (En el transporte de mercancías y equipajes) si prueba que el daño proviene de falta de pilotaje, de conducción de la aeronave o de navegación, y que, en todos los demás aspectos, él y sus agentes han tomado todas las medidas necesarias para evitar el daño.

¹⁵⁶ Artículo 3, Convenio de Varsovia.

¹⁵⁷ Artículo 4, Convenio de Varsovia.

¹⁵⁸ Artículo 5, Convenio de Varsovia.

¹⁵⁹ Artículo 17, Convenio de Varsovia.

¹⁶⁰ Artículo 18, Convenio de Varsovia.

¹⁶¹ Artículo 20, Convenio de Varsovia.

Fijación de la responsabilidad del porteador¹⁶²:

- a) En el transporte de personas: veinticinco mil francos franceses por viajero que podían aumentarse por convenio especial con el porteador.
- b) En el transcurso de equipajes facturados y de mercancías: doscientos cincuenta francos franceses por kilogramo, salvo declaración especial de interés en el envío hecho por el expedidor
- c) Objetos en custodia del viajero: cinco mil francos franceses por cada viajero.

Fijación de la jurisdicción a elección del demandante:¹⁶³

- a) En el tribunal del domicilio del porteador
- b) En el tribunal del domicilio principal de explotación del porteador
- c) En el tribunal donde el porteador posea un establecimiento por cuyo conducto haya sido ultimado el contrato.
- d) Tribunal del lugar de destino.

3.3. Protocolo que modifica al Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas Relativas al Transporte Aéreo Internacional (Protocolo de La Haya 1955).

El Protocolo de la Haya fue la respuesta a la rápida evolución del transporte aéreo internacional que demandó una adecuación congruente de las disposiciones del Convenio de Varsovia.

En total, modificó quince disposiciones del Convenio y adicionó dos. A continuación se presentan las adiciones más sustanciosas:

¹⁶² Artículo 22, Convenio de Varsovia.

¹⁶³ Artículo 28, Convenio de Varsovia.

Se confirmó el ámbito de aplicación del Protocolo: el transporte aéreo internacional,¹⁶⁴ pero su redacción fue modificada respecto a la original, aunque básicamente se conservó la idea expresada en principio.¹⁶⁵

Modificación a la fijación de la responsabilidad:

- a) En el transporte de personas, la responsabilidad del transportista aumentó a doscientos cincuenta mil francos que podían aumentarse por convenio especial con aquél.
- b) En el transporte de equipaje facturado y de mercancías la responsabilidad del transportista se aumentó a doscientos cincuenta francos por kilogramo, salvo declaración especial de valor hecha por el expedidor.
- c) El monto de la responsabilidad respecto a los objetos en custodia del pasajero se conservó al establecido en el Convenio.

Un avance importante fue la consideración de la facultad que tendrían los tribunales locales para determinar una suma que correspondiera al monto total o parcial de las costas y otros gastos de litigio en que haya incurrido el demandante.

3.4. Convenio Complementario al Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas Relativas al Transporte Aéreo Internacional (Convenio de Guadalajara 1961).

Nuevamente, la celeridad de la evolución de las prácticas comerciales de la aviación comercial instaron la adecuación del Convenio de Varsovia a través de un nuevo documento, esta vez de naturaleza no modificatoria, pero si complementaria, cuya principal aportación fue el reconocimiento de la distinción del transportista contractual y el transportista de hecho.¹⁶⁶ Entendiéndose por el

¹⁶⁴ Artículo XVIII del Protocolo de la Haya.

¹⁶⁵ Artículo I del Protocolo de la Haya.

¹⁶⁶ Artículo I, Convenio de Guadalajara 1961.

primero: “la persona que, como parte, celebra un contrato de transporte regido por el Convenio de Varsovia, con el pasajero, el expedidor o la persona que actúe en nombre de uno u otro”. Mientras que, el transportista de hecho se definió como la “persona distinta del transportista contractual que, en virtud de autorización dada por el transportista contractual, realiza todo o parte del transporte previsto en la definición anterior, sin ser, con respecto a dicha parte, un transportista sucesivo en el sentido del Convenio de Varsovia. Dicha autorización se presumirá salvo prueba en contrario”

La fijación de los montos por la responsabilidad del transportista de hecho se conservó en función de lo establecido por el Convenio de Varsovia y su protocolo modificatorio.¹⁶⁷

Respecto al ejercicio de la acción contra el transportista de hecho, esta podría ejercitarse a elección del demandante, contra dicho transportista, contra el transportista contractual o contra ambos, conjunta o separadamente¹⁶⁸ ante los tribunales establecidos por el artículo 28 de la Convención de Varsovia.¹⁶⁹

3.5. Convenio de Guatemala de 1971.

Este convenio fue de carácter modificatorio para el contenido del “Sistema Varsovia”. Cambia a la doctrina de la responsabilidad objetiva (su principal aportación), estableciendo que el transportista sería responsable del daño causado en caso de muerte o de lesión corporal del pasajero por la sola razón de que el hecho que las haya causado se produjera a bordo de la aeronave o durante cualquiera de las operaciones de embarque o desembarque. Sin embargo, el transportista sería eximido de la responsabilidad si la muerte o lesión se debía exclusivamente a la salud del pasajero.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Artículo V, Convenio de Guadalajara 1961.

¹⁶⁸ Artículo VII, Convenio de Guadalajara 1961.

¹⁶⁹ Artículo VIII, Convenio de Guadalajara 1961.

¹⁷⁰ Artículo IV, Convenio de Guatemala 1971.

Para el caso de destrucción, pérdida o avería del equipaje¹⁷¹, el transportista sería responsable por la sola razón de que el hecho que la haya causado se produjera a bordo de una aeronave, durante cualquiera de las operaciones de embarque o desembarque, o durante cualquier periodo en que el equipaje se halle bajo custodia del transportista. Sin embargo, el transportista no sería responsable si el daño se debe exclusivamente a la naturaleza o al vicio del propio equipaje.

Para el caso de mercancías, también se consideró la aplicación de la responsabilidad objetiva¹⁷²

El Convenio también introdujo la excluyente de responsabilidad aplicable al transporte de pasajeros y equipaje en el supuesto del retraso, siempre y cuando el transportista y sus dependientes tomaran las medidas necesarias para evitar el daño. Este mismo criterio también fue aplicado al transporte de mercancías.¹⁷³

También se propusieron nuevos montos indemnizatorios:

- a) Transporte de personas (daño sufrido como consecuencia de la muerte o lesiones al pasajero): un millón quinientos mil francos por el conjunto de reclamaciones. Ya no se estipulaba la posibilidad de aumentar la suma por convenio especial con el transportista.¹⁷⁴ La nueva hipótesis para determinar ese aumento era demostrar que el transportista o sus dependientes tenían la intención de causar el daño.¹⁷⁵
- b) Transporte de personas (por retraso): sesenta y dos mil quinientos francos por pasajero.¹⁷⁶

¹⁷¹ Artículo IV, párrafo adicionado 2, Convenio de Guatemala 1971.

¹⁷² Artículo V, párrafo adicionado 1, Convenio de Guatemala 1971.

¹⁷³ Artículo VI, párrafo adicionado 2, Convenio de Guatemala 1971.

¹⁷⁴ Artículo VIII, párrafo adicionado 1, inciso a), Convenio de Guatemala 1971.

¹⁷⁵ Artículo X, Convenio de Guatemala 1971.

¹⁷⁶ Artículo VIII, párrafo adicionado 1, inciso b), Convenio de Guatemala 1971.

- c) Transporte de equipaje (daños por destrucción, pérdida o avería y retraso): quince mil francos por pasajero.¹⁷⁷
- d) Transporte de mercancías (salvo declaración especial hecha): doscientos cincuenta francos por kilogramo.¹⁷⁸
- e) Transporte de mercancías (pérdida, avería o retraso de una parte de las mercancías o de cualquier objeto en ellas contenido): solamente se tendrá en cuenta el peso total del bulto afectado para determinar el límite de responsabilidad del transportista.¹⁷⁹

Respecto a las jurisdicciones competentes se adicionó una más: “en el territorio de una Alta Parte Contratante, ante el tribunal en cuya demarcación jurisdiccional el transportista tenga un establecimiento, si el pasajero tiene su domicilio o residencia permanente en el territorio de la misma Alta Parte Contratante.”¹⁸⁰

3.6. Protocolos adicionales 1, 2, 3 y 4 de Montreal 1975.

El contenido del Convenio de Varsovia, el Protocolo de la Haya y de los Convenios de Guadalajara 1961 y Guatemala 1971, siguió pugnándose en la negociación de nuevos instrumentos jurídicos internacionales que terminaron con la propuesta de los cuatro protocolos adicionales de Montreal 1975:

- a) Protocolo número 1.- Se modifica la moneda y la cuantía de la responsabilidad del transportista por daño al pasajero, el cual se limitó a la suma de 8,300 Derechos Especiales de Giro (nueva divisa referencial, emitida por el Fondo Monetario Internacional). Se estipuló la posibilidad de aumentar el monto por convenio especial con el transportista.¹⁸¹ Para el caso de la responsabilidad del transportista por daño al equipaje

¹⁷⁷ Artículo VIII, párrafo adicionado 1, inciso c), Convenio de Guatemala 1971.

¹⁷⁸ Artículo VIII, párrafo adicionado 2, inciso a), Convenio de Guatemala 1971.

¹⁷⁹ Artículo VIII, párrafo adicionado 2, inciso b), Convenio de Guatemala 1971.

¹⁸⁰ Artículo XII, Convenio de Guatemala 1971.

¹⁸¹ Artículo II, párrafo adicionado 1, Protocolo Adicional Número 1, Montreal 1975.

facturado y mercancías, el límite indemnizatorio sería de 17 Derechos Especiales de Giro por kilogramo, salvo declaración especial.¹⁸² Mientras que el monto correspondiente para objetos en custodia del pasajero se limitaría a 332 DEG.¹⁸³

- b) Protocolo número 2.- Se propuso la cuantía de la responsabilidad del transportista por daño al pasajero: la suma de 16,600 Derechos Especiales de Giro. Se estipuló la posibilidad de aumentar el monto por convenio especial con el transportista.¹⁸⁴ Para el caso de la responsabilidad del transportista por daño al equipaje facturado y mercancías, el límite indemnizatorio sería de 17 Derechos Especiales de Giro por kilogramo, salvo declaración especial.¹⁸⁵ Mientras que el monto correspondiente para objetos en custodia del pasajero se limitaría a 332 DEG.¹⁸⁶
- c) Protocolo número 3.- Propuso el monto indemnizatorio del transportista, por daño al pasajero: la suma de 100,000 Derechos Especiales de Giro.¹⁸⁷ También se incluyó la cuantía por retraso en el transporte de personas fijado en 4,150 DEG.¹⁸⁸ Mientras que la responsabilidad por destrucción, pérdida, retraso o avería del equipaje se limitaría a 1,000 DEG por pasajero.¹⁸⁹

Respecto a la indemnización del transporte de mercancías, la responsabilidad se limitaría a la suma de 17 DEG por kilogramo, salvo declaración especial.¹⁹⁰ En el caso de pérdida, avería o retraso de una

¹⁸² Artículo II, párrafo adicionado 2, Protocolo Adicional Número 1, Montreal 1975.

¹⁸³ Artículo II, párrafo adicionado 3, Protocolo Adicional Número 1, Montreal 1975.

¹⁸⁴ Artículo II, párrafo adicionado 1, Protocolo Adicional Número 2, Montreal 1975.

¹⁸⁵ Artículo II, párrafo adicionado 2, inciso a, Protocolo Adicional Número 2, Montreal 1975.

¹⁸⁶ Artículo II, párrafo adicionado 3, Protocolo Adicional Número 2, Montreal 1975.

¹⁸⁷ Artículo II, párrafo adicionado 1, inciso a, Protocolo Adicional Número 3, Montreal 1975.

¹⁸⁸ Artículo II, párrafo adicionado 1, inciso b, Protocolo Adicional Número 3, Montreal 1975.

¹⁸⁹ Artículo II, párrafo adicionado 1, inciso c, Protocolo Adicional Número 3, Montreal 1975.

¹⁹⁰ Artículo II, párrafo adicionado 2, inciso a, Protocolo Adicional Número 3, Montreal 1975.

parte de las mercancías o de cualquier objeto en ellas contenido, solamente se tendría en cuenta el peso total del bulto afectado para determinar el límite de responsabilidad del transportista.¹⁹¹

- d) Protocolo número 4.- Propuso la modificación de veintiún artículos de la Convención de Varsovia y del Protocolo modificadorio de la Haya de 1955. También se previó la adición de un nuevo artículo el 30-A. Se conservaron los montos de responsabilidad del transportista instaurados por el Protocolo número 3 de Montreal 1975 para el caso de daños a los pasajeros, equipaje, mercancías y retrasos.

Sin embargo, una de las innovaciones del Protocolo número 4, radica en el reconocimiento de la responsabilidad del transportista aéreo respecto del traslado de correo, en la cual fungiría como acreedor la administración postal correspondiente. La determinación de la cuantía de la indemnización se sujetaría a las normas aplicables entre los transportistas y las administraciones postales.¹⁹²

3.7. Convenio de Montreal 1999.

Tras casi setenta años, después de la creación del Convenio Varsovia 1929, se concertó la evolución de todo el Sistema con la firma del Convenio de Montreal 1999. Su contenido retomó las virtudes de cada uno de los Convenios y Protocolos para estructurar una nueva regulación de la responsabilidad civil en el transporte aéreo. Su contenido es amplio y exhaustivamente técnico, que ameritaría ser objeto de un análisis específico. Sin embargo, no podemos realizarlo dado el objetivo de esta tesis. Por ello, siguiendo el breve esquema expositivo del Sistema Varsovia, abordaremos de igual forma el contenido básico del Montreal 1999.

Ámbito de aplicación: “todo transporte internacional de personas, equipaje o carga efectuado en aeronaves, a cambio de remuneración. Se aplica

¹⁹¹ Artículo II, párrafo adicionado 2, inciso b, Protocolo Adicional Número 3, Montreal 1975.

¹⁹² Artículo II, Protocolo Adicional Número 4, Montreal 1975.

igualmente al transporte gratuito efectuado en aeronaves por una empresa de transporte aéreo.¹⁹³

Montos indemnizatorios:

- a) Respecto al daño causado en caso de muerte o lesión corporal de un pasajero por la sola razón de que el accidente que causó la muerte o lesión se haya producido a bordo de la aeronave o durante cualquiera de las operaciones de embarque o desembarque¹⁹⁴, el transportista no podrá excluir ni limitar su responsabilidad, cuando los daños no excedan de 100,000 Derechos Especiales de Giro.¹⁹⁵ El transportista no será responsable si prueba que el daño no se debió a la negligencia o a otra acción u omisión indebida del transportista o sus dependientes o agentes; o que el daño se debió únicamente a la negligencia o a otra acción u omisión indebida de un tercero.¹⁹⁶
- b) En caso de daño causado por retraso en el transporte de personas, la responsabilidad se limita a 4150 Derechos Especiales de Giro.¹⁹⁷
- c) En el transporte de equipaje, la responsabilidad del transportista en caso de destrucción, pérdida, avería o retraso se limita a 1,000 Derechos Especiales de Giro.¹⁹⁸
- d) En el transporte de carga, la responsabilidad del transportista en caso de destrucción, pérdida, avería o retraso se limita a una suma de 17 Derechos Especiales de Giro por kilogramo, a menos que el expedidor haya hecho al transportista, al entregarle el bulto, una declaración

¹⁹³ Artículo 1, párrafo 1, Convenio de Montreal 1999.

¹⁹⁴ Artículo 17, párrafo 1, Convenio de Montreal 1999.

¹⁹⁵ Artículo 21, párrafo 1, Convenio de Montreal 1999.

¹⁹⁶ Artículo 21, párrafo 2, incisos a y b, Convenio de Montreal 1999.

¹⁹⁷ Artículo 22, párrafo 1, Convenio de Montreal 1999.

¹⁹⁸ Artículo 22, párrafo 2, Convenio de Montreal 1999.

especial del valor de la entrega y haya pagado una suma suplementaria.¹⁹⁹

- e) En caso de destrucción, pérdida, avería o retraso de una parte de la carga o de cualquier objeto que ella contenga, para determinar la suma que constituye el límite de responsabilidad del transportista solamente se tendrá en cuenta el peso total del bulto o de los bultos afectados.²⁰⁰

Jurisdicciones para el ejercicio de las acciones de reclamo:

- a) Una acción de indemnización de daños deberá iniciarse a elección del demandante en el territorio de uno de los Estados Parte (sea ante el tribunal del domicilio del transportista o de su oficina principal o del lugar en el que tiene una oficina por cuyo conducto se ha celebrado el contrato, sea ante el tribunal del lugar de destino)²⁰¹

Con respecto al daño resultante de la muerte o lesiones del pasajero, una acción podrá iniciarse ante uno de los tribunales mencionados en el párrafo anterior, o en el territorio de un Estado Parte en que el pasajero tiene su residencia principal y permanente en el momento del accidente y hacia y desde el cual el transportista explota sus servicios.²⁰²

3.8. Convenio sobre Aviación Civil Internacional.

Dos años antes de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos convocaron a gran parte de los países del orbe a reunirse en Chicago, a fines de 1944. La intención del encuentro fue discernir el futuro destino del empleo de la aviación para fines distintos de los militares. La alternativa fue la promoción de la transportación aérea internacional, aspecto que involucró

¹⁹⁹ Artículo 22, párrafo 3, Convenio de Montreal 1999.

²⁰⁰ Artículo 22, párrafo 4, Convenio de Montreal 1999.

²⁰¹ Artículo 33, párrafo 1, Convenio de Montreal 1999.

²⁰² Artículo 33, párrafo 2, Convenio de Montreal 1999.

forzosamente la participación de los gobiernos de los Estados para autorizar el uso de su espacio aéreo para el transporte aéreo.

Asistieron cincuenta y dos delegaciones diplomáticas, incluida la de México. Durante la estancia, se concretó la creación de tres documentos que sistemáticamente habrían fungido como el eje rector de la aviación civil mundial²⁰³:

- El Acuerdo Internacional sobre el Tránsito de Servicios Aéreos;
- El Acuerdo Internacional de Transporte Aéreo, y
- El Convenio sobre Aviación Civil Internacional, que después fue conocido como Convenio de Chicago.

El primero se centró en el establecimiento de principios regulatorios especializados en la autorización y ejercicio del derecho de libre sobrevuelo a través del espacio aéreo, situado sobre el territorio de los Estados parte, y sobre el aterrizaje sin fines comerciales.

El documento también fue conocido como el acuerdo de las dos libertades, porque hacía referencia a las dos primeras libertades del aire.

Por su parte, el contenido del Acuerdo Internacional de Transporte Aéreo habría permitido que por medio de sus disposiciones, de carácter multilateral, los Estados Contratantes hubieran adoptado los principios relativos al transporte de pasajeros, carga, correo o una combinación de estos entre los territorios de dos o más Estados parte. Para ello se preveía el ejercicio de tres privilegios adicionales a los establecidos en el Acuerdo Internacional sobre el Tránsito de Servicios Aéreos. De esa manera, en conjunto, comprenderían cinco prerrogativas o cinco libertades para el desarrollo del transporte aéreo.

²⁰³ Wells, Alexander T., *Air transportation: a management perspective*, 3a. ed., California, Thomson Publishing, 1993, pp. 513-515.

A pesar de no haberse concretado la adopción del acuerdo, su contenido (las cinco libertades del aire)²⁰⁴ fue considerado para la negociación de los futuros convenios bilaterales sobre transporte aéreo.

En tanto, el texto principal de la conferencia, el Convenio de Chicago, ha sido considerado el eje rector de la aviación civil mundial por los siguientes aspectos: 1) Establece los lineamientos básicos para su funcionamiento y desarrollo, 2) Dispone la creación y las bases para el funcionamiento de la Organización de Aviación Civil Internacional y 3) Señala la instauración de normas y métodos recomendados de carácter técnico, a través de anexos, para el cabal cumplimiento de los objetivos del convenio, plasmados en su preámbulo:

“Considerando que el desarrollo futuro de la aviación civil internacional puede contribuir poderosamente a crear y preservar la amistad y el entendimiento entre las naciones y los pueblos del mundo, mientras que el abuso de la misma puede llegar a constituir una amenaza a la seguridad general;

Considerando que es deseable evitar toda disensión entre las naciones y los pueblos y promover entre ellos la cooperación de que depende la paz del mundo;

Por consiguiente, los gobiernos que suscriben, habiendo convenido en ciertos principios y arreglos, a fin de que la aviación civil internacional pueda desarrollarse de manera segura y ordenada y de que los servicios internacionales de transporte aéreo puedan establecerse sobre una base de igualdad de oportunidades y realizarse de modo sano y económico,

Han concluido a estos fines el presente Convenio...”

²⁰⁴ **Primera Libertad:** Derecho de libre sobrevuelo sobre el territorio de un Estado parte.

Segunda libertad: Derecho de aterrizaje en el territorio de un Estado parte, sin fines de transporte de pasajeros, carga o correo.

Tercera libertad: Derecho que se otorga a un transportista aéreo de un Estado parte para que transporte pasajeros, carga o correo con destino al territorio de otro Estado parte

Cuarta libertad: Derecho que posee el transportista de tercera libertad para embargar pasajeros, carga o correo en el territorio del otro Estado parte con destino al territorio del Estado de origen.

Quinta libertad: Derecho que posee el transportista de un Estado parte para transportar pasajeros, carga o correo desde el territorio de otro Estado parte con destino al territorio de un tercer Estado.

De lo anterior, resalta el propósito por desarrollar de manera ordenada y segura los servicios internacionales de transporte aéreo, establecidos sobre una base de igualdad de oportunidades y en un contexto económicamente estable y dinámico, que se traduciría tiempo después en el precursor de los convenios bilaterales de transporte aéreo internacional.

3.8.1. Artículos primordiales del Convenio de Chicago en los que yace el funcionamiento de la aviación comercial mundial.

El convenio de Chicago se estructura en cuatro partes. La primera comprende la navegación aérea, la segunda se refiere a la estructura de la Organización de Aviación Civil Internacional, la tercera erige un breve matiz sobre el transporte aéreo internacional y la cuarta parte comprende las disposiciones finales consagradas a la coexistencia del Convenio con otros acuerdos, el procedimiento establecido en caso de controversias e incumplimiento, guerra, anexos, ratificaciones, adhesiones, enmiendas, denuncias y definiciones.

No obstante la compleja estructura del mismo, se han identificado quince artículos neurálgicos para el ejercicio del transporte aéreo internacional; abarcando el control y administración que le compete a cada Estado sobre su espacio aéreo, los requisitos y principios básicos para la autorización de los servicios aéreos y el compromiso internacional para ofrecer instalaciones aeroportuarias y servicios a la navegación que deben observar los Estados contratantes:

Artículo 1.- Soberanía.

Artículo 2.- Territorio.

Artículo 5.- Derecho de vuelo en servicios no regulares.

Artículo 6.- Servicios aéreos regulares.

Artículo 7.- Cabotaje.

Artículo 11.- Aplicación de las reglamentaciones aéreas.

Artículo 15.- Derechos aeroportuarios y similares.

Artículo 17.- Nacionalidad de las aeronaves.

Artículo 18.- Prohibición de doble matriculación.

Artículo 19.- Leyes nacionales sobre matriculación.

Artículo 31.- Certificados de aeronavegabilidad.

Artículo 32.- Licencias del personal.

Artículo 33.- Reconocimiento de certificados y licencias.

Artículo 68.- Designación de rutas y aeropuertos.

Artículo 69.- Mejora de las instalaciones y servicios a la navegación aérea.

Soberanía.- A través del convenio, se reconoce que los Estados parte tienen plena soberanía sobre el espacio aéreo situado sobre su territorio.

Territorio.- Se considera como parte del territorio de un Estado las áreas terrestres y las aguas territoriales adyacentes a ellas que se encuentran bajo la soberanía, dominio, protección o mandato de dicho Estado

Derecho de vuelo en servicios aéreos no regulares.- Las aeronaves que no se utilicen en servicios internacionales regulares tendrán derecho a penetrar y sobrevolar el espacio aéreo de los Estados parte sin hacer escalas, también se permitirá el aterrizaje de dichas aeronaves para fines no comerciales sin previo aviso. Sin embargo se reserva el ejercicio de la soberanía de cada Estado por cuestiones de seguridad de vuelo.

Servicios aéreos regulares.- Ningún servicio aéreo internacional regular podrá explotarse en el territorio o sobre el territorio de un Estado contratante, excepto

con el permiso especial u otra autorización de dicho Estado y de conformidad con las condiciones de dicho permiso o autorización.

Cabotaje.- Se entiende por cabotaje el privilegio que un Estado parte del convenio pueda otorgar a otro que tenga la intención de prestar servicios aéreos en el territorio del otro. El artículo siete del convenio establece expresamente el derecho de cada Estado para negar dicho privilegio y el compromiso de cada uno para no celebrar acuerdos sobre el otorgamiento exclusivo de esta prerrogativa.

Aplicación de las reglamentaciones aéreas.- Cada Estado podrá aplicar sus leyes y reglamentos relativos a la entrada y salida de su territorio de las aeronaves empleadas en la navegación aérea internacional sin distinción de nacionalidad. Asimismo las aeronaves de los Estados contratantes se comprometen a cumplirlas.

Derechos aeroportuarios y similares.- Se establecen tres principios fundamentales que relacionan la importancia de la infraestructura aeroportuaria para el funcionamiento de la transportación aérea internacional:

- a) Todo aeropuerto para fines de uso público de cada Estado contratante deberá estar abierto para las aeronaves internacionales.
- b) El uso de todas las instalaciones y servicios para la navegación aérea, incluso los servicios de radio y meteorología estarán disponibles para las aeronaves utilizadas en el transporte aéreo internacional
- c) Las tarifas que se paguen por el uso de los aeropuertos y servicios señalados no podrán ser más elevados respecto de las aeronaves que no se empleen en servicios aéreos internacionales regulares, ni respecto de los derechos que pagarían las aeronaves dedicadas a servicios similares.

Nacionalidad de aeronaves y matriculación.- Las aeronaves tienen la nacionalidad del Estado en el que estén matriculadas. Ninguna aeronave puede estar válidamente matriculada en más de un Estado, pero su matrícula podrá cambiarse de un Estado a otro. La matriculación o transferencia de matrícula de aeronaves en un Estado contratante se efectuara de acuerdo con sus leyes y reglamentos.

Certificados de aeronavegabilidad.- Toda aeronave que se emplee en la navegación internacional estará provista de un certificado de aeronavegabilidad expedido o convalidado por el Estado en el que esté matriculada.

Licencias del personal.- El piloto y los demás miembros de la tripulación operativa de toda aeronave que se emplee en la navegación internacional estarán provistos de certificados de aptitud y de licencias expedidos o convalidados por el Estado en el que la aeronave este matriculada.

Reconocimiento de certificados y licencias.- Los Estados contratantes reconocerán como válidos por los demás Estados contratantes.

Designación de rutas y aeropuertos.- Cada Estado contratante puede, con sujeción a las disposiciones del presente Convenio, designar la ruta que deberá seguir en su territorio cualquier servicio aéreo internacional así como los aeropuertos que podrá utilizar.

Mejora de las instalaciones y servicios a la navegación aérea.- El Consejo de la OACI por medio de consultas podrá emitir recomendaciones para el mejoramiento de los aeropuertos u otras instalaciones y servicios para la navegación aérea siempre que se base en el funcionamiento seguro, regular, eficaz y económico de los servicios aéreos internacionales, existentes o en proyecto.

3.8.2. Anexos al Convenio sobre Aviación Civil Internacional.

Los Anexos al Convenio de Aviación Civil Internacional son normas y métodos recomendados internacionales, que tienen como intención establecer el grado más alto de uniformidad posible, respecto a las reglamentaciones de sistemas de comunicaciones y ayudas para la navegación aérea; características de los aeropuertos y áreas de aterrizaje; reglas del aire y métodos de control del tránsito aéreo; otorgamiento de licencias del personal operativo y mecánico; aeronavegabilidad de las aeronaves; matrícula e identificación de las aeronaves; compilación e intercambio de información meteorológica; diarios de a bordo; mapas y cartas aeronáuticos; formalidades de aduana e inmigración; aeronaves en peligro e investigación de accidentes; y de otras cuestiones relacionadas con la seguridad, regularidad y eficiencia de la navegación aérea que en su oportunidad puedan considerarse apropiadas.²⁰⁵

Esas normas y métodos recomendados se estructuran, por razones de conveniencia a través de anexos, por medio del Consejo de la OACI²⁰⁶.

Las modificaciones y enmiendas a los Anexos solo pueden ser adoptadas por el voto de dos terceras partes del Consejo²⁰⁷, quien considerará las recomendaciones que haga la Comisión de Aeronavegación para tal fin.²⁰⁸

Todo Anexo o enmienda a uno de ellos, surtirá efecto a los tres meses de ser transmitido a los Estados contratantes o a la expiración de un periodo mayor que prescriba el Consejo, a menos que en el transcurso de ese lapso la mayoría de los Estados contratantes registren en el Consejo su desaprobación.²⁰⁹

Actualmente existen dieciocho anexos al Convenio de Chicago, los cuales se enuncian a continuación:

²⁰⁵ Artículo 37, Convenio de Chicago.

²⁰⁶ Artículo 54, Convenio de Chicago.

²⁰⁷ Artículo 90, Convenio de Chicago.

²⁰⁸ Artículo 54 y 57, Convenio de Chicago.

²⁰⁹ Artículo 90, Convenio de Chicago.

Anexo 1.- Licencias al personal

Anexo 2.- Reglamento del aire

Anexo 3.- Servicio meteorológico para la navegación aérea internacional

Anexo 4.- Cartas aeronáuticas

Anexo 5.- Unidades de medida que se emplearán en las operaciones aéreas y terrestres.

Anexo 6.- Operación de aeronaves

Anexo 7.- Marcas de nacionalidad y de matrícula de las aeronaves

Anexo 8.- Aeronavegabilidad

Anexo 9.- Facilitación

Anexo 10.- Telecomunicaciones aeronáuticas.

Anexo 11.- Servicios de tránsito aéreo

Anexo 12.- Búsqueda y Salvamento

Anexo 13.- Investigación de accidentes e incidentes de aviación.

Anexo 14.- Aeródromos

Anexo 15.- Servicios de información aeronáutica.

Anexo 16.- Protección al medio ambiente

Anexo 17.- Seguridad: Protección de la Aviación civil internacional contra los actos de interferencia ilícita

Anexo 18.- Transporte sin riesgos de mercancías peligrosas por vía aérea.

3.9. Convenios bilaterales sobre transporte aéreo.

Un convenio bilateral sobre transporte aéreo es, formalmente, un tratado internacional, celebrado entre los gobiernos de dos Estados. Según la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, “se entiende por ‘tratado’ un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

Cada convenio bilateral sobre transporte aéreo es único, responde a características e intereses muy particulares de cada uno de los Estados parte, respecto al desarrollo de su aviación comercial y las expectativas que se tienen de esta. Por ello, las disposiciones que sean establecidas en un convenio sobre transporte aéreo, muy difícilmente coincidirán con otro.

A pesar de esta diversidad, todos coinciden en el objetivo uniforme de organizar de manera segura y ordenada los servicios aéreos internacionales (transporte regular y no regular de pasajeros, carga o correo) al promover la cooperación internacional respecto de esos servicios.

En suma, un convenio bilateral sobre transporte aéreo se define como un tratado celebrado por escrito entre dos Estados y regido por el derecho internacional, incluyendo el texto central y sus anexos, que tienen como objetivo primordial la organización segura y ordenada del servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros, carga y/o correo entre dichos Estados.

Este tipo de convenios es el medio jurídico idóneo que da certidumbre a las condiciones técnicas, económicas y jurídicas acordadas para que las líneas aéreas designadas por los Estados contratantes, puedan prestar servicios de transporte aéreo desde sus respectivos territorios.

El proceso creador de los convenios bilaterales implica diversas etapas. Las principales son la negociación, la redacción del convenio, y la firma que formaliza el inicio de su vigencia. En el caso de México, la firma se hace *ad referéndum*, es decir, se espera la ratificación del Senado para que surta efectos como Ley Suprema de la Nación, en términos del artículo 133 constitucional.

El poder Ejecutivo es el facultado por la CPEUM para la celebración de los convenios internacionales sobre transporte aéreo, donde participan dos dependencias de la administración pública centralizada, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a través de la Dirección General de Aeronáutica Civil. Adicionalmente, también colaboran en el ámbito de su competencia la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México.

La SRE a través del personal diplomático acreditado contacta y reúne a su homóloga extranjera para el inicio de las negociaciones del tratado. La DGAC, institución especializada en materia de transporte aéreo, aporta conocimientos técnicos sobre el tema, siguiendo las directrices establecidas por la Ley de Aviación Civil y su Reglamento.

3.9.1. Principales temas regulados.

El contenido de cada convenio se estructura en artículos, que establecen individualmente las materias técnicas esenciales para el funcionamiento del transporte aéreo entre los Estados parte.

Las materias de especial relevancia para la materia de esta tesis son las siguientes:

- Derechos otorgados.
- Designaciones.
- Revocación y suspensión de derechos.
- Capacidad

- Tarifas
- Seguridad operacional y seguridad para evitar actos de interferencia ilícita.
- Cuadro de rutas
- Terminación del convenio.
- Entrada en vigor.

Derechos otorgados.- En este apartado se especifican los derechos que se otorgan los Estados parte para la operación de servicios aéreos internacionales especificados en el cuadro de rutas.

Los derechos otorgados consisten en lo siguiente:

- I. Volar a través del territorio de la otra parte sin escalas
- II. Volar a través del territorio de la otra parte para hacer escalas sin fines comerciales.
- III. El derecho de embarcar y desembarcar en el territorio de la otra parte contratante, en los puntos especificados en el cuadro de rutas, pasajeros, carga o correo destinados a esos puntos.

Adicionalmente, para el caso de los convenios celebrados por México y, siguiendo la recomendación contenida en el artículo 7 de la Convención de Chicago, se estipula expresamente la negación al otorgamiento del derecho de cabotaje.

Designaciones.- Cada parte contratante tiene el derecho de designar una o más aerolíneas para la operación de los servicios aéreos acordados. Para ello se estipula que las líneas aéreas designadas tengan el principal establecimiento de su administración en uno de los Estados parte. Por otra parte se prevé el total cumplimiento de los requisitos establecidos por las legislaciones nacionales para la operación de transporte aéreo internacional.

Revocación y suspensión de derechos.- Cada una de las partes contratantes podrá ejercer el derecho de revocar o suspender la autorización de operación de los derechos otorgados, o en su caso, condicionarlos cuando no haya evidencia de que el principal establecimiento de su administración se encuentre el territorio del otro Estado parte; cuando las aerolíneas de una parte violen las disposiciones del otro Estado parte; cuando las líneas aéreas designadas no presten los servicios aéreos de la manera en que fueron acordadas en el convenio.

Capacidad.-La regulación de la capacidad tiene como objetivo la satisfacción de la demanda de tráfico originado desde o hacia el territorio de la parte contratante que designa a la aerolínea.

La capacidad se acuerda entre las autoridades aeronáuticas de los Estados parte, incluyéndose las frecuencias y el tipo de aeronave utilizada.

Tarifas.- Las tarifas podrán ser fijadas libremente por las líneas aéreas designadas tomando en cuenta distintos factores comerciales, pero deberán ser autorizadas por las autoridades aeronáuticas de los Estados Parte.

Seguridad operacional y seguridad para evitar actos de interferencia ilícita.- La seguridad en la aviación civil es considerada uno de los temas más importantes de la agenda internacional en la materia. La seguridad operacional se refiere al conjunto de normas, prácticas y procedimientos adecuados establecidos por la OACI para evitar accidentes e incidentes en la transportación aérea.

Por su parte, la seguridad para evitar actos de interferencia ilícita se refiere al compromiso de los gobiernos de los Estados para el cumplimiento de las convenciones internacionales especializadas en el tema.

Cuadro de rutas.- Determina expresamente el ejercicio de las libertades del aire que hayan sido acordadas previamente entre las autoridades aeronáuticas.²¹⁰

Terminación del Convenio.- Es el apartado que comprende el procedimiento convenido para comunicar la decisión de una parte contratante para dar por terminada la vigencia del tratado.

Entrada en vigor.- Comprende la fórmula que establece el plazo a partir del cual iniciará la vigencia del convenio. Incluye el lugar y la fecha de redacción definitiva.

²¹⁰ Véase tema 3.8 Convenio Sobre Aviación Civil Internacional.

CAPÍTULO 4.

Régimen jurídico de los servicios prestados en los aeródromos y de los servicios a la navegación.

Los servicios prestados en los aeródromos y los servicios a la navegación constituyen un eslabón trascendental para el funcionamiento de la aviación civil (primordialmente en el caso del transporte aéreo) porque del suministro de aquellos se obtiene el combustible, asistencia técnica y otros implementos imprescindibles para las aeronaves (mientras se encuentren en tierra). Por su parte, de los servicios a la navegación se obtiene la asesoría necesaria para los aviones durante su vuelo.

Tanto la regulación de los servicios prestados en los aeródromos, como la relativa a los servicios de navegación aérea, se encuentran regulados en la Ley de Aeropuertos (1995) y su Reglamento (1998), los cuales establecen una terminología que clasifica jurídicamente a la infraestructura aeroportuaria, misma que es útil para comprender la manera por la cual se prestan los dos conjuntos de servicios ya referidos:

El artículo 2 de la Ley de Aeropuertos establece como concepto fundamental el aeródromo civil: “área definida de tierra o agua adecuada para el despegue, aterrizaje, acuatizaje o movimiento de aeronaves, con instalaciones o servicios mínimos para garantizar la seguridad de su operación”.

Los aeródromos civiles se clasifican en aeródromos de servicio al público y aeródromos de servicio particular. Los primeros son aquellos en los que existe la obligación de prestar servicios aeroportuarios y complementarios de manera general e indiscriminada a los usuarios. En este tipo de instalaciones se incluyen

los aeropuertos²¹¹ (los únicos habilitados para la recepción del transporte aéreo regular) y los aeródromos de servicio general²¹².

Por otra parte, el aeródromo de servicio particular es el aeródromo civil destinado a los propios fines del permisionario, o a los de terceros con quienes libremente contrate.

Adicionalmente, debe considerarse que la categoría internacional solo es atribuible a un aeródromo de servicio público, por medio de declaratoria del Ejecutivo Federal y, habilitado de conformidad con las disposiciones aplicables, con infraestructura, instalaciones y equipos adecuados para atender a las aeronaves, pasajeros carga y correo del servicio de transporte aéreo internacional, y que cuenta con autoridades competentes.

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

²¹¹ Aeródromos que cuentan con instalaciones y servicios adecuados para la recepción y despacho de aeronaves, pasajeros, carga y correo del servicio de transporte aéreo regular, del no regular, así como del transporte privado comercial y privado no comercial.

²¹² Aeródromos de servicio al público, que son distintos a los aeropuertos, destinados a la atención de aeronaves, pasajeros, carga y correo del servicio de transporte aéreo no regular, así como del transporte privado comercial y privado no comercial

subestaciones de bombeo, plantas de tratamiento de aguas negras, equipos de incineración y equipos para manejo de basura, entre otros.²¹³

4.1. Servicios prestados en los aeródromos.

El esquema operativo de la infraestructura aeroportuaria comprende la prestación de los servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales en los aeródromos para las aeronaves y personas que los utilicen.

Hasta 1995 el organismo descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares era el facultado para el suministro de aquellos, después de ese año, el esquema jurídico de los servicios prestados en los aeródromos se modificó para permitir que sociedades mercantiles privadas se encargaran de dichos servicios. Por ello, la Ley de Aeropuertos de 22 de diciembre de 1995 estableció los lineamientos para la emisión de concesiones y permisos que han facultado la operación de los aeródromos civiles a personas morales constituidas en nuestro país. De esta forma la intervención estatal solo se reservó cuando así lo requiriera el interés público.²¹⁴

Jurídicamente, la Ley de Aeropuertos define en la fracción IX del artículo 2, que el concepto “servicios” comprende los aeroportuarios, complementarios y comerciales, los cuales se definen de la siguiente manera:

- I. Servicios aeroportuarios²¹⁵: son aquellos que deben ser prestados originalmente por el concesionario o permisionario, de acuerdo con la clasificación del aeródromo civil, y que pueden proporcionarse directamente o a través de terceros que designe y contrate. Estos servicios incluyen los correspondientes al uso de pistas, calles de rodaje, plataformas, ayudas visuales, iluminación, edificios terminales de pasajeros y carga, abordadores mecánicos; así como los que se refieren a la seguridad y vigilancia del aeródromo civil; y a la extinción de incendios y rescate, entre otros.

²¹³ Artículo 30, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

²¹⁴ Artículo 6, fracción 2, Ley de Aeropuertos.

²¹⁵ Artículo 48, fracción 1, Ley de Aeropuertos.

- II. Servicios complementarios²¹⁶: Los que pueden ser prestados por los concesionarios o permisionarios del servicio de transporte aéreo, para sí mismos o para otros usuarios, o por terceros que ellos designen. Estos incluyen entre otros, los de rampa, tráfico, suministro de combustible a las aeronaves, avituallamiento, almacenamiento de carga y guarda, mantenimiento y reparación de aeronaves.

Los servicios complementarios no podrán dejar de prestarse. En el caso de aeropuertos donde los concesionarios y permisionarios del servicio de transporte aéreo no los proporcionen, el concesionario del aeropuerto deberá hacerlo, directamente o a través de los terceros que él designe y contrate, hasta en tanto prevalezca dicha situación. Para los demás aeródromos civiles, que no sean aeropuerto, corresponderá a los permisionarios prestar los servicios complementarios, directamente o a través de terceros.²¹⁷

- III. Servicios comerciales²¹⁸: Los que se refieren a la venta de diversos productos y servicios a los usuarios del aeródromo civil y que no son esenciales para la operación del mismo, ni de las aeronaves. Estos servicios pueden ser prestados directamente por el concesionario o permisionario, o por terceros que con él contraten el arrendamiento de áreas para comercios, restaurantes, arrendamiento de vehículos, publicidad, telégrafos, correo, casas de cambio, bancos y hoteles, entre otros.

La prestación de los servicios comerciales no debe constituir un obstáculo para la prestación de los servicios aeroportuarios y complementarios, ni la de éstos respecto a los aeroportuarios; ni poner en peligro la seguridad

²¹⁶ Artículo 48, fracción 2, Ley de Aeropuertos.

²¹⁷ Artículo 58, Ley de Aeropuertos.

²¹⁸ Artículo 48., fracción 3, Ley de Aeropuertos.

del aeródromo civil, o la operación de las aeronaves. En caso de que esto ocurra, la Secretaría ordenará las adecuaciones necesarias.

Las áreas que se destinen a la prestación de los servicios comerciales serán descritas en el programa maestro de desarrollo o en el programa indicativo de inversiones, según sea el caso, y para modificarlas se requerirá de autorización previa de la Secretaría.²¹⁹

La operación de los aeródromos civiles comprende a su vez la prestación de los “servicios” mediante el aprovechamiento de la infraestructura, instalaciones y equipos²²⁰. En este sentido, corresponde a los concesionarios²²¹ (en el caso de aeropuertos) y permisionarios²²² (en el caso de los aeródromos civiles distintos a los aeropuertos) la prestación de dichos servicios.

No obstante lo anterior, los servicios pueden ser prestados por sociedades ajenas a las ya mencionadas, tal y como lo establecen las tres fracciones del artículo 48 de la LAP. En ese supuesto, los prestadores de servicios aeroportuarios y complementarios deberán contar con capacidad técnica, según la naturaleza del servicio de que se trate, no encontrarse en los supuestos a que se refiere el artículo 22 de la Ley de Aeropuertos y cumplir con las demás disposiciones aplicables.²²³

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

Cuando los servicios aeroportuarios y complementarios se proporcionen en los aeropuertos por personas distintas a los concesionarios, los prestadores de

²¹⁹ Artículo 60, Ley de Aeropuertos.

²²⁰ Artículo 45, Ley de Aeropuertos.

²²¹ Artículo 10, Ley de Aeropuertos.

²²² Artículo 17, Ley de Aeropuertos.

²²³ Primer párrafo del Artículo 56, Ley de Aeropuertos.

dichos servicios deberán constituirse como sociedades mercantiles mexicanas.²²⁴

4.1.1. Servicios aeroportuarios

El Reglamento de la Ley de Aeropuertos es más exhaustivo al determinar qué servicios se consideran dentro de esta categoría. El artículo 55 establece que los servicios aeroportuarios comprenden los siguientes:

- I. Aterrizaje y despegue: uso de pistas, calles de rodaje y ayudas visuales;
- II. Plataforma: iluminación, asignación de posición, estacionamiento para embarque y desembarque de pasajeros, equipaje, carga y correo, estancia prolongada, y señalamientos de estacionamiento y de posición, áreas de estacionamiento permanente para equipo de apoyo terrestre, entre otras;
- III. Control en plataformas: para el movimiento de aeronaves y de vehículos en determinadas plataformas y la asignación de posiciones;
- IV. Hangares para la operación aeronáutica, guarda de aviones y mantenimiento;
- V. Abordadores mecánicos para pasajeros: pasillos telescópicos, salas móviles, aeropuentes y aerocares;
- VI. Edificio terminal: para pasajeros y para carga, áreas indispensables para oficinas de tráfico y operaciones de transportistas y autoridades, señalamientos e información al pasajero, mostradores y bandas para equipaje, servicios sanitarios; en las modalidades de acceso, uso o, en su caso, arrendamiento;
- VII. Estacionamientos: para automóviles y para los vehículos de los servicios de transporte terrestre al público;

²²⁴ Artículo 54, Ley de Aeropuertos.

- VIII. Seguridad y vigilancia: revisión de pasajeros y su equipaje de mano; control de accesos, patrullaje y vigilancia de edificios e instalaciones, bienes y otros que se establezcan de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- IX. Rescate y extinción de incendios;
- X. Sanitarios: atención médica de urgencias, ambulancia, incineración de productos orgánicos, tratamiento de aguas negras provenientes de aeronaves y recolección de basura, entre otros;
- XI. Derecho de acceso: para los servicios de transporte terrestre al público y para los prestadores de servicios, y
- XII. Los demás que determine y publique la Secretaría en el Diario Oficial de la Federación.

Adicionalmente, se considera dentro de los servicios aeroportuarios el arrendamiento y uso de la infraestructura, así como el derecho de esta para la prestación de servicios complementarios y los señalados en los puntos VII y XI anteriores.

4.1.2. Servicios complementarios

Lo servicios complementarios comprenden los siguientes:²²⁵

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

²²⁵ Artículo 55, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

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

4.1.3. Servicios comerciales

Los servicios comerciales únicamente se prestarán en las áreas autorizadas por la Secretaría en el programa maestro de desarrollo o el programa indicativo de inversiones y dentro de los locales o lugares fijos expresamente designados para tal efecto. En ningún caso podrán prestarse dichos servicios en las zonas restringidas,²²⁶ con excepción de la zona estéril (espacio que media entre un punto de inspección y las aeronaves, y cuyo acceso está estrictamente controlado.²²⁷

4.1.4. Prestación de los servicios aeroportuarios y complementarios a los transportistas aéreos.

Para el caso del transporte aéreo regular, la prestación de los servicios se realizará únicamente en los aeródromos civiles categorizados como aeropuertos²²⁸.

²²⁶ Artículo 65, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

²²⁷ Artículo 117, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

²²⁸ Artículo 2°, fracción 6, Ley de Aeropuertos.

Todo transportista y operador aéreo debe celebrar un contrato por escrito con el concesionario o permisionario de los aeródromos civiles que pretenda utilizar. Dicho contrato debe establecer los términos y condiciones conforme a los cuales se le prestarán los servicios aeroportuarios o complementarios.²²⁹

Existe una peculiaridad en la prestación de los servicios complementarios: pueden ser prestados por los propios transportistas. Recordemos que estos servicios se relacionan con la asistencia técnica y de avituallamiento a las aeronaves. El concesionario o permisionario en el contrato que celebre con los transportistas y operadores aéreos para la prestación de los servicios aeroportuarios, establecerá las condiciones conforme a las cuales éstos podrán prestar los servicios complementarios a sus propias aeronaves, estableciéndose la forma, los términos y las contraprestaciones proporcionalmente relacionadas con el acceso y uso de la infraestructura y servicios del aeródromo requeridos para el efecto.²³⁰

En los aeródromos civiles de servicio al público, las contraprestaciones por los servicios deberán pagarse de contado, salvo que en los contratos correspondientes se estipule lo contrario.

Si las contraprestaciones no son pagadas, los concesionarios o permisionarios, así como los prestadores de servicios podrán suspender la prestación de los mismos, únicamente por el servicio de que se trate y conforme a lo establecido en los contratos respectivos. En ningún caso se podrá negar el servicio de aterrizaje a los usuarios en los aeródromos civiles.

Los concesionarios, permisionarios o prestadores de servicios aeroportuarios o complementarios podrán suspender la prestación de los servicios cuando el usuario no cumpla con el pago de las tarifas, de conformidad con el procedimiento y condiciones establecidos en el contrato, observando lo previsto en el artículo 55 de la Ley. Los prestadores de servicios aeroportuarios o

²²⁹ Primer párrafo del Artículo 73, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

²³⁰ Artículo 71, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

complementarios que pretendan suspender la prestación de servicios a un usuario, deberán notificar al usuario y a los concesionarios o permisionarios del aeródromo por lo menos con veinte días de anticipación.²³¹

4.1.5. Fijación de tarifas

En el contexto de los servicios prestados en los aeródromos existen dos especies de tarifas establecidos por el Reglamento de la Ley de Aeropuertos:²³²

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

Cada prestador de servicios aeroportuarios y complementarios fija sus precios en función de la situación del mercado. Por lo tanto, los grupos aeroportuarios, en cada uno de sus aeropuertos, fijan sus precios en función de diversos criterios comerciales; lo mismo hace Aeropuertos y Servicios Auxiliares en su red de aeropuertos. Sin embargo, a pesar de la liberalidad, deben registrar las tarifas ante la Secretaría para poder ofrecer sus servicios²³³.

²³¹Primer párrafo del artículo 75, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

²³² Artículo 133, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

²³³ Artículo 22, fracción 5, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

Solo se determinarán tarifas autorizadas por la Secretaría para el caso de los servicios prestados en los aeródromos, cuando estos sean proporcionados en aeródromos civiles de servicio al público o de servicio particular con servicios a terceros.²³⁴

4.1.5.1. Aplicación de tarifas en aeródromos civiles de servicio al público.

En los aeródromos civiles de servicio al público únicamente podrán aplicarse las tarifas que se encuentren registradas en la Secretaría y, tratándose de las tarifas por servicios aeroportuarios hasta que hayan sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación.²³⁵

Los concesionarios y permisionarios estarán en libertad de determinar distintos niveles de tarifas por horarios, volumen de operaciones, paquetes de servicios u otra condición de carácter general, siempre que dichas tarifas no excedan de las registradas y se apliquen a todos los usuarios que cumplan las condiciones correspondientes. Ello en el entendido de que los paquetes de servicios no podrán combinar servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales.²³⁶

Los concesionarios y permisionarios son responsables de que la información relativa a las tarifas específicas por los servicios aeroportuarios y complementarios esté permanentemente a disposición de los usuarios; de que esté apegada a los términos derivados de la concesión o permiso y de que contenga explícitamente las reglas de aplicación o condiciones y restricciones que comprende la oferta, así como la vigencia de las mismas.²³⁷

Las tarifas específicas y sus reglas de aplicación deberán presentarse para su registro ante la Secretaría, acompañando la recomendación del comité de

²³⁴ Artículo 18, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

²³⁵ Primer párrafo artículo 134, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

²³⁶ Segundo párrafo del artículo 134, Ley de Aeropuertos.

²³⁷ Tercer párrafo del artículo 134, Ley de Aeropuertos.

operación y horarios o la opinión de los usuarios, según corresponda, con un mínimo de treinta días naturales de anticipación a su aplicación, en los formatos impresos o magnéticos que, en su caso, se establezcan y publiquen en el Diario Oficial de la Federación.²³⁸

Los concesionarios y permisionarios de aeródromos de servicio al público serán responsables de registrar ante la Secretaría las tarifas máximas y específicas de la totalidad de los servicios aeroportuarios y complementarios, debiéndose separar las tarifas por los servicios aeroportuarios de las tarifas por servicios complementarios y, cuando los servicios sean prestados por terceros, se habrá de identificar al prestador de los servicios.²³⁹

La solicitud de registro deberá indicar la fecha a partir de la cual estarán vigentes las tarifas; éstas quedarán registradas dentro de los quince días hábiles siguientes, siempre que no hubieran sido devueltas²⁴⁰ por no ajustarse a los formatos correspondientes o a las disposiciones aplicables.

4.1.6. Competencia efectiva.

Corresponde a la SCT en el ámbito de sus facultades, como autoridad aeroportuaria, fijar las bases para la prestación eficiente, competitiva y no discriminatoria de los servicios²⁴¹

4.1.6.1. En los servicios aeroportuarios y complementarios.

En los aeródromos civiles de servicio al público, los servicios aeroportuarios y complementarios, se prestarán a todos los usuarios solicitantes de manera permanente, uniforme y regular, en condiciones no discriminatorias en cuanto a calidad, oportunidad y precio, y conforme a las prioridades de turno

²³⁸ Primer párrafo del artículo 136, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

²³⁹ Primer párrafo del artículo 135, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

²⁴⁰ Tercer párrafo del artículo 135, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

²⁴¹ Artículo 6, fracción 5, Ley de Aeropuertos.

y horarios establecidas en las reglas de operación del aeródromo civil, de acuerdo con los criterios señalados por la Secretaría.²⁴²

El concesionario proveerá lo necesario para que el aeropuerto cuente con opciones competitivas de servicios complementarios que permitan a los usuarios seleccionar al prestador de servicios que convenga a sus intereses²⁴³

Solo por razones de disponibilidad de espacio, eficiencia operativa y seguridad, el concesionario podrá limitar el número de los prestadores de servicios complementarios, después de escuchar la opinión del comité de operación y horarios del aeropuerto a que se refiere el artículo 61 de esta Ley.²⁴⁴

4.1.6.2. En los servicios a la navegación.

Los servicios a la navegación aérea que se presten en un aeródromo civil deben estar disponibles para todos los transportistas aéreos y operadores en condiciones de igualdad y uniformidad. Las aeronaves de Estado militares y aquellas que realicen funciones de seguridad nacional, tendrán prioridad para recibir los servicios.²⁴⁵

4.1.6.3. Bases de regulación tarifaria

Cuando no existan condiciones razonables de competencia, la Secretaría podrá establecer las bases de regulación tarifaria y de precios para la prestación de los servicios aeroportuarios, y para los arrendamientos y contraprestaciones relacionadas con los contratos que los concesionarios o permisionarios celebren con los prestadores de servicios complementarios, de acuerdo con la Comisión Federal de Competencia.²⁴⁶

²⁴² Artículo 53, Ley de Aeropuertos.

²⁴³ Primer párrafo del artículo 57, Ley de Aeropuertos.

²⁴⁴ Segundo párrafo del artículo 57, Ley de Aeropuertos.

²⁴⁵ Segundo párrafo del artículo 52, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

²⁴⁶ Artículo 67, Ley de Aeropuerto.

La regulación de tarifas y precios se instaurará a criterio de la Secretaría o a petición de parte afectada, solicitando la opinión de la Comisión Federal de Competencia. Para su aplicación se seguirá el procedimiento establecido entre el artículo 137 y 145 del Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

La regulación que llegue a aplicarse, se mantendrá sólo mientras subsistan las condiciones que la motivaron. Los prestadores de servicios sujetos a aquella podrán solicitar a la Comisión Federal de Competencia que emita su opinión sobre la subsistencia de tales condiciones.²⁴⁷

Solo en el supuesto anterior la Secretaría podrá intervenir directamente en el establecimiento de tarifas y precios máximos por el uso de bienes o la prestación de servicios específicos o conjuntos de estos, así como los mecanismos de ajuste y periodos de vigencia. La regulación deberá permitir la prestación de los servicios y la explotación de los bienes en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad y permanencia.²⁴⁸

4.2. Designación de horarios.

Corresponde a la SCT en el ámbito de sus atribuciones como autoridad aeroportuaria, establecer las bases generales para la fijación de horarios de aterrizaje y despegue así como las prioridades de turno de las aeronaves.²⁴⁹

En cada aeropuerto se constituirá un comité de operación y horarios que estará integrado por el concesionario del aeropuerto a través del administrador aeroportuario; por el comandante de aeródromo y por las demás autoridades civiles y militares que intervienen en el mismo, así como por los representantes de los concesionarios y permisionarios del servicio de transporte aéreo y de los prestadores de servicios.²⁵⁰

²⁴⁷ Primer párrafo del artículo 70, Ley de Aeropuertos.

²⁴⁸ Segundo párrafo del artículo 70, Ley de Aeropuertos.

²⁴⁹ Artículo 6, fracción 5, Ley de Aeropuertos.

²⁵⁰ Primer párrafo del artículo 61, Ley de Aeropuertos.

Dicho comité será presidido por el administrador aeroportuario y su funcionamiento y operación se ajustará a un reglamento interno que se incluirá en las reglas de operación del aeropuerto.²⁵¹

El comité emitirá recomendaciones relacionadas con el funcionamiento, operación y horario del aeropuerto²⁵², la asignación de horarios de operación, áreas, posiciones de contacto y remotas, itinerarios y de espacios dentro del aeropuerto, de acuerdo a los criterios establecidos.²⁵³

En los aeropuertos el administrador aeroportuario determinará los horarios de aterrizaje y despegue y las prioridades de turno de las aeronaves, de conformidad con bases que fije el reglamento respectivo bajo criterios equitativos y no discriminatorios y, oyendo la recomendación del comité de operación y horarios a que se refiere el artículo 61 de esta Ley.²⁵⁴ Se entiende por horario de aterrizaje y despegue el asignado por el administrador aeroportuario a un transportista u operador aéreo para la organización y planeación de los vuelos en el aeródromo.²⁵⁵

Todo aeródromo civil de servicio al público deberá prestar servicio durante el horario mínimo de operación ordinario que le fije la Secretaría, para lo cual ésta debe tomar en cuenta la propuesta que presente el concesionario o permisionario, las necesidades de los transportistas aéreos, las recomendaciones del comité de operación y horarios, así como la interrelación del aeródromo con el sistema aeroportuario.²⁵⁶

²⁵¹ Segundo párrafo del artículo 61, Ley de Aeropuertos.

²⁵² Artículo 62 fracción 1, Ley de Aeropuertos.

²⁵³ Artículo 62, fracción 2, Ley de Aeropuertos.

²⁵⁴ Artículo 63, Ley de Aeropuertos.

²⁵⁵ Artículo 93, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

²⁵⁶ Primer párrafo del artículo 90, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

4.2.1. SLOTS

Slot es un término técnico utilizado internacionalmente para referirse a la asignación de espacio y tiempo para la realización de un ciclo operativo que incluye el aterrizaje y despegue en un aeropuerto.²⁵⁷

La legislación nacional prevé su definición y el proceso de asignación en circunstancias normales de operación de un aeropuerto y en condiciones de saturación.²⁵⁸

En cada aeródromo la Secretaría determinará, conforme a las normas básicas de seguridad que emita, el número de aterrizajes y despegues que pueden ser atendidos en cada hora, para lo cual considerará la capacidad de operación del aeródromo, criterios de seguridad y eficiencia de acuerdo con la capacidad de las aeronaves y su programación de vuelos, así como las recomendaciones del comité de operación y horarios. En todo momento se deberán respetar las limitaciones del espacio aéreo que determine el prestador de los servicios a la navegación aérea.²⁵⁹

La capacidad de operación de un aeródromo se medirá con base en el número máximo de operaciones por hora que puede atender en sus instalaciones en campo aéreo, esto es, pistas, calles de rodaje y plataformas, así como, con base en el número máximo de pasajeros por hora que pueden ser atendidos en el edificio terminal. Lo anterior de conformidad con los estándares de servicio que la Secretaría determine en la concesión o permiso respectivo.²⁶⁰

En los horarios de aterrizaje y despegue de las aeronaves y las prioridades de turno de las mismas se atenderán los siguientes criterios:

²⁵⁷ Aeropuertos y Servicios Auxiliares, *ASA 2001-2006*, México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes- Aeropuertos y Servicios Auxiliares, 2005, p.25.

²⁵⁸ Véase tema 5.1 La saturación aeroportuaria y problemas de infraestructura.

²⁵⁹ Primer párrafo del artículo 94, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

²⁶⁰ Tercer párrafo del artículo 94, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

- I. Criterios de eficiencia y seguridad, así como de acuerdo con las prioridades siguientes:
 - a. Tendrán prioridad los vuelos en el orden siguiente: i) regulares de pasajeros, ii) de transporte aéreo no regular bajo la modalidad de fletamento para pasajeros, iii) regulares de carga, y iv) de transporte aéreo no regular bajo la modalidad de fletamento de carga;
 - b. Tendrá prioridad sobre un horario el transportista aéreo que lo ocupó en el periodo anterior;
- II. El horario de operación del aeródromo;
- III. La definición de los tiempos en plataforma, de acuerdo a la clasificación de tamaño de fuselaje de las aeronaves;
- IV. La capacidad de operación de los prestadores de servicios aeroportuarios y complementarios;
- V. La disponibilidad de horarios sin utilizar, y
- VI. Cumplimiento de los requisitos para el trámite de la solicitud de horarios.

La asignación de horarios de aterrizaje y despegue adicionales o diferentes para los transportistas y operadores aéreos deberá promoverse por solicitud ante la Secretaría indicando la ruta y el tipo de aeronave por utilizarse. Esta prerrogativa debe asignarse si existe disponibilidad de horario y solo debe negarse en el caso de que existan adeudos vencidos en el pago de las contraprestaciones por los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea.²⁶¹

²⁶¹ Artículo 96, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

4.3. Servicios a la navegación.

Corresponderá al Estado, por conducto del órgano u organismo que al efecto designe, la prestación de los servicios de control de tránsito aéreo, radioayudas, telecomunicaciones e información aeronáuticas²⁶², el cual solo estará obligado a prestar los servicios de navegación aérea cuando sean obligatorios de conformidad con la reglas de tránsito, la Ley de Aviación y su Reglamento.²⁶³

La entidad administrativa designada por la Secretaría para dichos fines es Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM)²⁶⁴, el cual tiene la naturaleza jurídica de órgano desconcentrado que tiene como funciones proporcionar los servicios de ayudas a la navegación aérea, tales como meteorología, radioayudas, telecomunicaciones, aeronáuticas y control de tránsito aéreo, así como formular programas a corto, mediano y largo plazo, para el desarrollo de los servicios, construcción de instalaciones e inversiones diversas con base en las leyes, convenios internacionales, reglamentos y demás disposiciones aplicables.²⁶⁵

Los servicios a la navegación aérea serán determinados en las reglas de tránsito aéreo que emita la Secretaría siguiendo los lineamientos de la Ley de Aviación Civil y su Reglamento, atendiendo al volumen de operaciones y condiciones particulares de seguridad.²⁶⁶ Al respecto, la Ley de Aviación Civil lo confirma en la fracción IV del artículo 6, dictando como una de las atribuciones de la SCT, la prestación y control de los servicios a la navegación aérea, además de establecer las condiciones de operación a las que se sujetarán dichos servicios.

Se entiende por reglas de tránsito aéreo al conjunto de disposiciones emitidas por la Secretaría para establecer las condiciones de funcionamiento y

²⁶² Artículo 9, Ley de Aeropuertos.

²⁶³ Segundo párrafo del artículo 51, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

²⁶⁴ Artículo 2º, fracción XXXIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

²⁶⁵ Artículo 42 Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

²⁶⁶ Artículo 51, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

operación de la navegación aérea, así como las reglas del aire²⁶⁷, establecidas en el Reglamento de Tránsito Aéreo de 30 de julio de 1975, por lo que resultaría conveniente analizar su abrogación e instaurar una nueva norma reglamentaria acorde con los avances tecnológicos de la aviación en nuestros días.

La contratación de los servicios de navegación aérea es un requisito ineludible para que los transportistas aéreos puedan operar, mismos que debe mantener durante la vigencia de la concesión.²⁶⁸

El artículo 152 del Reglamento de la Ley de Aviación Civil establece que los servicios a la navegación aérea comprenden los de tránsito aéreo, telecomunicaciones y radioayudas, meteorología e información aeronáutica, así como despacho e información de vuelo y, tiene como objeto coadyuvar a la seguridad, regularidad y eficiencia en la operación de los vuelos.

El mismo artículo dispone que el establecimiento y el suministro de dichos servicios se realizará conforme a lo dispuesto en la Ley de Aviación Civil, su Reglamento y las disposiciones que dicte la Secretaría en materia de navegación aérea, las cuales deben estar contenidas en las reglas de tránsito aéreo y en los manuales que emita la Secretaría sobre dichos servicios. Las reglas de tránsito aéreo se expiden por la SCT para la organización, estructura, equipamiento, funcionamiento y prestación de los servicios a la navegación aérea.

Los servicios a la navegación aérea se establecen para los siguientes efectos:

- I. Los servicios de tránsito aéreo se proporcionan con el fin de evitar colisiones de aeronaves en vuelo en el área de maniobras de los aeródromos civiles, así como organizar y agilizar el movimiento del tránsito aéreo.

²⁶⁷ Artículo 2, fracción 7, Reglamento de la Ley de Aviación Civil.

²⁶⁸ Artículo 20, fracción 7, Reglamento de la Ley de Aviación Civil.

- II. El servicio de telecomunicaciones y radioayudas aeronáuticas consiste en toda facilidad proporcionada por la Secretaría para el control, seguridad, regularidad y eficiencia de la navegación aérea;
- III. El servicio de meteorología aeronáutica se proporciona para la planeación, realización y seguridad de la navegación aérea, para lo cual elabora informes y pronósticos aeronáuticos, avisos de condiciones meteorológicas peligrosas para los vuelos, el asesoramiento, documentación e información meteorológica previa al vuelo, información de la climatología aeronáutica así como la calibración de sistemas y equipos meteorológicos.
- IV. Los servicios de información aeronáutica están encargados de elaborar la publicación de información aeronáutica del país (PIA), las cartas aeronáuticas, las notificaciones al personal aeronáutico (NOTAM) y las que conforme al desarrollo tecnológico se establezcan, y
- V. El servicio de despacho e información de vuelo tiene como objeto proporcionar la información aeronáutica, reportes y pronósticos meteorológicos requeridos, así como el asesoramiento en la elaboración del plan de vuelo.

Del conjunto de servicios anterior, se reservan a la Secretaría, a través del SENEAM, los siguientes²⁶⁹:

- a) Control de tránsito aéreo
- b) Telecomunicaciones y radioayudas aeronáuticas
- c) Información aeronáutica
- d) Aquellos que dicte el desarrollo tecnológico.

²⁶⁹ Artículo 154, Reglamento de la Ley de Aviación Civil.

En tanto, podrán ser prestados por personas morales mexicanas, los siguientes servicios:

- a) Información de vuelo de aeródromo
- b) Meteorología aeronáutica en el aeródromo, y
- c) Despacho de información de vuelo.

Al materializarse la hipótesis anterior, los concesionarios o permisionarios de los servicios aéreos y los operadores aéreos deberán contratar dichos servicios, en cuyo caso SENEAM no tendrá obligación de prestarlos.²⁷⁰

Los prestadores de los servicios a la navegación aérea deben contar con la infraestructura necesaria y el personal requerido para suministrarlos, de conformidad con el reglamento de tránsito aéreo.²⁷¹

Por la prestación de los servicios a la navegación, los concesionarios, permisionarios u operadores aéreos están obligados pagar los que hayan sido utilizados por la aeronave que posea o sea de su propiedad y que circule en el espacio aéreo bajo la jurisdicción mexicana.²⁷²

SENEAM o la persona moral que en el futuro llegue a prestar cualquiera de los servicios a la navegación, puede suspender la prestación de los mismos por falta de pago, pero en ningún caso puede negar el aterrizaje en los aeródromos civiles.²⁷³

²⁷⁰ Tercer párrafo del artículo 51, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

²⁷¹ Artículo 156, Reglamento de la Ley de Aviación Civil.

²⁷² Primer párrafo del artículo 155, Ley de Aviación Civil.

²⁷³ Segundo párrafo del artículo 155, Ley de Aviación Civil.

CAPÍTULO 5.

Obstáculos técnicos para el desarrollo de la Aviación.

5.1. La saturación aeroportuaria y problemas de infraestructura.

El escenario de saturación aeroportuaria, es considerado como un fenómeno de congestión en el conjunto de las operaciones terrestres y aéreas de un aeropuerto.²⁷⁴ Los efectos de esa anomalía repercuten en la dinámica comercial de las compañías aéreas (los principales usuarios de la infraestructura aeroportuaria) al provocar demoras y sobrecostos en la operación. Además, como consecuencia lógica, se limita el aumento de la oferta de servicios de transporte aéreo por parte de las empresas ya establecidas y se impide que otras nuevas se establezcan.

Esta problemática se detecta a través de estudios estadísticos de predicción de la demanda del transporte aéreo, solucionándose con la ampliación de los aeropuertos afectados. Sin embargo, la previsión no siempre incide en la materialización de esos cambios, pues existen factores como el crecimiento urbano que puede impedir la expansión del perímetro del aeropuerto, por quedar inserto en la propia ciudad. Esta situación produce una crisis operativa que obliga a la construcción (en el menor tiempo posible) de otro aeropuerto con mayor capacidad, en un área cercana al antiguo, para conservar su zona de influencia económica.

La saturación aeroportuaria en nuestro país se concentra en un solo aeropuerto, el de la Ciudad de México. Es considerado el más importante de la república mexicana por el número de pasajeros y las toneladas de carga que transitan cada año en él. En el periodo enero-diciembre 2013²⁷⁵ la cifra de movimiento de pasajeros fue de 31, 534,638. Mientras que las toneladas de carga movilizadas

²⁷⁴ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Problemática del Sistema Aeroportuario del Valle de México* 1982. México, D.F., 1982, p.11.

²⁷⁵ <http://www.aicm.com.mx/acercadelaicm/archivos/files/Estadisticas/Estadisticas2013.pdf>

fueron 376,589.85. Por su parte, el total de operaciones de despegue y aterrizaje fue de 392, 566.

Históricamente, la influencia política, económica e industrial de la Ciudad de México y su área metropolitana, la han situado como el eje de desarrollo para el transporte aéreo mexicano, al haber concentrado las bases de operaciones de las dos principales aerolíneas del país: Compañía Mexicana de Aviación y Aeronaves de México (Aeroméxico, actualmente)²⁷⁶, aspecto que favoreció la adopción del esquema troncal o radial de rutas, a partir del cual las principales ciudades del territorio mexicano fueron servidas desde un punto común. Todo ello provocó que el aeropuerto capitalino experimentara distintas fases de ampliación y adecuación en sus instalaciones para aumentar su capacidad de gestión operativa pocos años después de su inauguración.

Las principales mejoras implementadas desde su construcción han sido las siguientes:²⁷⁷

- a. En 1959 se hicieron adecuaciones en las pistas y el edificio terminal para recibir al primer avión de retropropulsión que inició operaciones en 1960.
- b. El 15 de agosto de 1979 se inauguró la remodelación del edificio terminal.
- c. El 11 de abril de 1994 entró en servicio la Terminal Internacional (actualmente forma parte de la T1).
- d. El 31 de mayo de 1994 la aviación general dejó de operar en el aeropuerto de la Ciudad de México.

²⁷⁶ Véase Capítulo 1. Historia de la Aviación mexicana.

²⁷⁷ AICM, "Breve historia del AICM"

<http://www.aicm.com.mx/acercadelaicm/Archivos/BREVEHISTORIA2011.pdf>

- e. En 2001 se construyó el modulo XI en la antigua T1 para agregar ocho nuevas posiciones de contacto y la infraestructura auxiliar necesaria (pasillos telescópicos, salas de espera).
- f. El 30 de mayo de 2003 el Gobierno Federal anunció una importante ampliación y modernización de todo el AICM que culminaría con la reorganización del aeropuerto en dos edificios terminales independientes para recibir vuelos nacionales e internacionales.
 - 1. La terminal 1 (T1) se creó al agrupar las antiguas terminales internacional y nacional. Adicionalmente se construyeron 48000 metros cuadrados. Al finalizar las obras, la capacidad aumentó de 7 a 9 millones de pasajeros anuales en promedio.
 - 2. La terminal 2 (T2) se creó para maximizar las operaciones en el AICM, concentrando 23 posiciones de contacto y 7 remotas. Entró en servicio el 15 de noviembre de 2007.

En conjunto, la T1 y la T2 incrementaron la capacidad promedio del aeropuerto de 24 a 32 millones de pasajeros.

Sin embargo, pese a la realización de todas esas adecuaciones, no han sido construidas nuevas pistas operativas, que constituyen verdaderamente la infraestructura crítica para el funcionamiento de un aeropuerto: El AICM solo cuenta con dos pistas paralelas de dos configuraciones despegue y aterrizaje cada una (05 izquierda/23 derecha – 23 izquierda/05 derecha), las cuales no pueden funcionar simultáneamente debido a la proximidad lateral entre ellas, por lo que se ocupan alternadamente para cada operación de despegue o aterrizaje..

Ante esta situación en el año 2000 se retomó el antiguo proyecto que contemplaba la construcción de un nuevo aeropuerto en Texcoco que fue

cancelado, optándose por la creación del Sistema Metropolitano de Aeropuertos.²⁷⁸

El problema de la saturación del aeropuerto de la Ciudad de México radica en que ya no hay más terrenos colindantes en los cuales se pueda construir nuevas pistas y nuevos edificios terminales. Por ello, el sector del aerotransporte mexicano se ha pronunciado a favor de la solución a este problema que ha llegado a un punto crítico en el cual, pese al plan de contingencia previsto en la Ley de Aeropuertos y su Reglamento, ya no es posible soportar la entrada de nuevos operadores al único aeropuerto saturado del país.

Como ya se expuso en el tema 1.2 de esta tesis, el fallido proyecto del nuevo aeropuerto en Texcoco motivó la implementación del SMA como una estrategia para distribuir el crecimiento de las operaciones en el AICM en cuatro recintos alternativos: Cuernavaca (CVJ), Querétaro (QRO), Puebla (PBC) y Toluca (TLC). Desafortunadamente, el SMA, adoptado desde la administración presidencial 2000-2006, no cumplió con las expectativas, pues el AICM continúa saturado y el número de vuelos que salen y llegan a la terminal aumenta año con año, mientras que, los demás aeropuertos del sistema han tenido un crecimiento marginal respecto al principal. Por ejemplo, en 2006, se incentivó la operación en TLC para promover sus nuevas instalaciones, las cuales fueron correspondidas con la entrada de las entonces recién creadas Interjet y Volaris. Pocos años después esas aerolíneas se mudaron al AICM y las operaciones en TLC disminuyeron.

Cuernavaca ha tenido prácticamente nulo crecimiento pese a la inversión realizada para renovar su edificio terminal. Solo dos de los aeropuertos del sistema, dan indicios de futuro crecimiento: QRO por el desarrollo del *cluster* aeronáutico mexicano, la base de operaciones de la nueva aerolínea TAR (marzo de 2014) y la inauguración reciente del centro de mantenimiento de Aeroméxico. Por su parte, Puebla tiene expectativas en el rubro de carga aérea.

²⁷⁸ Véase tema 1.3 Surgimiento de los aeropuertos en México y consolidación del Sistema Aeroportuario Mexicano.

Otro problema del sistema es que los aeropuertos satélites se encuentran alejados aproximadamente a dos horas por vía terrestre de la Ciudad de México, circunstancia que demerita mucho su preferencia. Por lo tanto, si se tiene considerada la continuidad del SMA será necesario buscar opciones para agilizar el tránsito terrestre entre las ciudades periféricas.

5.1.1. Definición jurídica de la saturación aeroportuaria.

Jurídicamente, la saturación aeroportuaria se determina por medio de una resolución administrativa (acto que se infiere de la lectura del artículo 99 del Reglamento de la Ley de Aeropuertos) puede ocurrir en dos elementos de la infraestructura aeroportuaria: el campo aéreo o en el edificio terminal.

La Secretaría solo podrá considerar que existen condiciones de saturación:²⁷⁹

- I. En el campo aéreo, si en más de 52 ocasiones en el año en una hora determinada:
 - a. Se rebasa el número máximo de operaciones o solicitudes que pueden ser atendidas por hora en el campo aéreo, o
 - b. Se demora de conformidad con las reglas de tránsito aéreo el aterrizaje o despegue de aeronaves por causas atribuibles al concesionario, tales como falta de pista, posiciones o servicios.
- II. En el edificio terminal, si en más de 25 ocasiones en el año en una hora determinada, se rebasa el número máximo de pasajeros que pueden ser atendidos por hora en el edificio o se rechazan solicitudes de aterrizaje o despegue en virtud de que se rebasa el número de pasajeros que pueden ser atendidos.

²⁷⁹ Artículo 100, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

Finalizado el estudio, la Secretaría notificará al concesionario o permisionario la resolución en la que podría determinarse que el aeródromo se encuentra en condiciones de saturación, precisando la hora u horas respectivas en las que ocurra, así como, si se tratase de saturación en campo aéreo o en edificio terminal.²⁸⁰

5.1.2. Asignación de horarios de aterrizaje y despegue después de la declaratoria de saturación aeroportuaria.

El administrador aeroportuario, a partir de que surta efectos dicha resolución, asignará los horarios de aterrizaje y despegue aplicando, en lo conducente, las bases señaladas en los artículos 95 y 96 del Reglamento²⁸¹.

Una vez determinada la saturación aeroportuaria, la asignación de slots debe modificarse, siguiendo este procedimiento:

- I. Durante los primeros cuatro años (después de la determinación), la asignación de horarios de despegue y aterrizaje se realizará de acuerdo a lo siguiente:
 - a. El administrador aeroportuario deberá retirar a los transportistas aéreos los horarios de aterrizaje o despegue que durante el año anterior, por causas imputables a ellos, no hubieran utilizado en una proporción igual o mayor al 85% o hubieren tenido demoras en un 15% o más;
 - b. Los horarios nuevos, los retirados en los términos señalados en el inciso anterior, los que sean renunciados por los transportistas aéreos y los que, en su caso, les sean retirados cuando tengan adeudos vencidos en el pago de los servicios señalados en el artículo 96 del Reglamento, deberán subastarse dentro de los quince días hábiles siguientes por el administrador aeroportuario y asignarse

²⁸⁰ Artículo 101, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

²⁸¹ Véase tema 4.2 Designación de horarios.

exclusivamente con base en la propuesta económica, la que deberá cubrirse por lo menos con quince días de anticipación al inicio de vigencia del horario.

Los transportistas aéreos deberán otorgar garantías a favor del concesionario respecto de la seriedad de la solicitud, la participación en la licitación y, en caso de ser asignado, el pago de la oferta. Los transportistas aéreos que no utilicen los horarios asignados dentro del primer mes de su inicio de vigencia y por lo menos durante los tres meses subsecuentes, les será retirado el horario de que se trate y perderán, por concepto de pena convencional, el monto de su oferta;

- c. Sólo podrán participar en las subastas los transportistas aéreos que se encuentren al corriente en el pago de las contraprestaciones por los servicios señalados en el segundo párrafo del artículo 96 anterior.

Si después de tres años de haberse implementado el procedimiento anterior, las condiciones de saturación se mantienen, el administrador aeroportuario deberá:

- a. Retirar el primer mes de cada año, a partir del cuarto, un 10% de los horarios de aterrizaje y despegue que tenga asignado cada transportista aéreo en la hora u horas saturadas. Para efectuar el cálculo, los decimales igual o mayores a 0.50 se deberán redondear a la unidad superior, y los decimales menores a 0.50 a la unidad inferior;
- b. El administrador aeroportuario deberá informar a los transportistas aéreos que tengan horarios asignados en las horas saturadas, el número de horarios que deben retirárseles, a fin de que cada transportista aéreo indique por escrito, dentro de un plazo máximo de 30 días naturales, los horarios que prefiere se les retiren en términos de esta fracción dentro del horario saturado;

- c. En caso de que durante el plazo señalado en el inciso anterior los transportistas aéreos no señalen los horarios que prefieren se les retiren, el administrador los determinará y lo notificará al transportista aéreo;
- d. Los horarios de aterrizaje y despegue que se determine retirar conforme a esta fracción, serán retirados a los transportistas aéreos transcurridos 365 días a partir de que se les notifique el número de horarios que serán retirados conforme al inciso b);
- e. Los horarios retirados conforme a la fracción II del artículo 99 RLAP serán asignados mediante procedimiento de subasta señalado en dicho artículo, el cual deberá realizarse entre los 120 días y 180 días del plazo señalado en el inciso anterior y entrarán en vigor a partir del día siguiente de transcurrido el plazo establecido en el inciso d) anterior.

Los horarios que se asignen mediante subasta en términos de las fracciones I y II del artículo 99 del RLAP sólo podrán ser retirados durante los siguientes cuatro años por las causas previstas en la fracción I.

5.2. Los altos costos de la Tarifa de Uso de Aeropuerto (TUA).

A raíz de la recesión económica mundial de 2008, que provocó el aumento del precio del combustible para avión y que mermó el desarrollo de la mayoría de las aerolíneas del país, una de las pugnas del sector fue el gran impacto que representa la TUA en el precio final de un boleto de avión, aspecto que al mismo tiempo se consideró como factor que desincentiva el uso del transporte aéreo ante potenciales usuarios.

Existe evidencia de variaciones en el precio de la TUA en cada uno de los aeropuertos de los cuatro grupos aeroportuarios existentes. Por ejemplo en el grupo del sureste, puede compararse la TUA nacional aplicable al aeropuerto de Tapachula (oscila aproximadamente en \$500.00 quinientos pesos) y la

correspondiente al aeropuerto de Cancún de apenas cinco por ciento del precio del boleto.²⁸²

En 2012 Vivaaerobus hizo notar públicamente que la TUA en algunas rutas llega a representar el 45% del precio del boleto, como ocurrió en 2012 en el tramo México-Acapulco, mientras que en la ruta Mazatlán-La Paz significaba 37% y en Monterrey-Los Mochis 35%.²⁸³ La misma empresa en 2011, señaló que los altos costos de la TUA le obligaron a cancelar las rutas Acapulco-México, Chihuahua-Guadalajara, Culiacán-México, Mazatlán-La Paz, Monterrey-Ciudad Obregón, Monterrey-La Paz, Monterrey-Tijuana y Monterrey-Los Mochis.²⁸⁴

La Tarifa de Uso de Aeropuerto (TUA) se aplica a las personas que en calidad de pasajeros nacionales o internacionales aborden una aeronave de transporte aéreo al público y que para ello utilicen el edificio terminal o los edificios terminales de un aeropuerto determinado. El cobro de la tarifa no es directo, sino que se incluye en el precio final del boleto que compra el pasajero. Las aerolíneas, a su vez retienen y trasladan el dinero recaudado a las sociedades mercantiles concesionarias de cada aeropuerto.

Existen dos tipos de TUA, nacional e internacional, cuyo valor se expresa en dólares estadounidenses. Por regla general, la TUA internacional siempre es más cara que la nacional. Mensualmente, cada aeropuerto determina su equivalente en pesos mexicanos utilizando el promedio mensual del tipo de cambio que publica en el Diario Oficial de la Federación el Banco de México para solventar obligaciones denominadas en dólares americanos del mes inmediato anterior.

Es facultad de las sociedades mercantiles, concesionarias de los aeropuertos establecer las reglas de aplicación de la TUA, por lo tanto se esperaría una

²⁸² <http://www.oem.com.mx/diariodelsur/notas/n2841670.htm>

²⁸³ <http://www.cnnexpansion.com/negocios/2012/01/02/aerolineas-amenazadas-por-la-recesion>

²⁸⁴ <http://www.cnnexpansion.com/negocios/2011/08/19/oma-justifica-encarecimiento-de-tarifas>

diversidad de criterios para determinarlas. No obstante, los razonamientos son uniformes y se expresan a continuación:

1. Se aplicará TUA nacional a los pasajeros que aborden cualquier aeropuerto, si su destino final es nacional.
2. Se aplicará la TUA internacional a los pasajeros que aborden en cualquier aeropuerto, si su destino final es el extranjero.
3. Los siguientes pasajeros pagarán una tarifa de uso de aeropuerto de \$0.00:
 - a. Los menores de hasta dos años
 - b. Los representantes y agentes diplomáticos de países extranjeros, en caso de reciprocidad.
 - c. Los pasajeros en tránsito y en conexión en los términos que determine la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

El personal técnico aeronáutico en comisión de servicio que cuente con licencia vigente correspondiente expedida por autoridad aeronáutica. Para efectos de esta tarifa solo se incluye a las tripulaciones extra, de refuerzo, de retorno y concentración, las cuales se consideran como el piloto, copiloto, sobrecargo y mecánico de vuelo, únicamente.

Cada sociedad mercantil, concesionaria de un aeropuerto, determina anualmente una propuesta de la TUA. Posteriormente, solicita la autorización para su aplicación ante la Unidad de Política de Ingresos no Tributarios de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que está facultada para establecer y revisar los precios y las tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos²⁸⁵; considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal.²⁸⁶

²⁸⁵ Artículo 31, fracción X, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

²⁸⁶ Artículo 15, fracción V, Ley de Planeación.

Si es autorizada la tarifa, procederá su publicación en el Diario Oficial de la Federación, la cual correrá a cargo de la sociedad mercantil concesionaria del aeródromo.

5.3. El costo del combustible para aviones y su suministro en México.

El combustible para aeronaves, denominado JET-A1 o turbosina (en México), es el principal insumo para el funcionamiento de las empresas prestadoras de servicios aéreos, tanto por su trascendencia tecnológica como por el costo que representa para las operaciones de los transportistas.

Tras el aumento en el precio referencial del petróleo en 2008, resultaron afectadas las aerolíneas mexicanas (principalmente las surgidas entre 2005 y 2006) por el gran costo que representaba para su operación general.²⁸⁷ Por este motivo, las aerolíneas propusieron analizar el esquema de suministro de combustible en México.

Para validar la hipótesis planteada por las aerolíneas, se desarrolló éste subtema para conocer el mecanismo formador del precio referencial de la turbosina²⁸⁸ y compararlo con el esquema internacional.

5.3.1. Determinación internacional del precio del combustible.

5.3.1.1. Factores y teorías que fijan el precio del petróleo.

En el contexto de la transportación aérea comercial, el precio del combustible representa el insumo más importante para el funcionamiento de las aerolíneas. Según el estudio “Perspectiva actual del mercado 2013-2032”, publicado por la empresa constructora de aeronaves, Boeing²⁸⁹, los costos del carburante se han convertido en el principal gasto operativo. En el 2002 el precio de la turbosina representaba el trece por ciento de los costos totales de un transportista

²⁸⁷ Véase tema 1.5 La Aviación mexicana después del 11 de septiembre de 2001.

²⁸⁸ Véase tema 5.3 El costo del combustible para aviones y su suministro en México.

²⁸⁹ Boeing Commercial Airplanes, “Current Market Outlook 2013-2032”, http://www.boeing.com/assets/pdf/commercial/cmo/pdf/Boeing_Current_Market_Outlook_2013.pdf

promedio. A partir de 2013 el costo ocupa el treinta y cuatro por ciento de las erogaciones que hace una empresa de transporte aéreo. Lo cual significa que los egresos por dicho concepto se han convertido en el eje de los costos que debe enfrentar una línea aérea diariamente.

El aumento del precio de la turbosina se relaciona con el del petróleo, materia prima de la cual se deriva, fluctúa como consecuencia de diversos factores económicos y políticos. Por ello, es relevante identificarlos y conocer cómo influyen en las variaciones del crudo.

Sin intención de desarrollar un esquema exhaustivo, que valide la aseveración del párrafo anterior, se ofrecerá un panorama general que sigue al estudio de los datos plasmados en dos teorías de naturaleza económica sobre el tema.

Previo al análisis de las dos hipótesis, se tiene que considerar la existencia de distintas variables que determinan el precio del petróleo, como las expuestas en el estudio del doctor Arturo Bonilla Sánchez “Formación de precios del petróleo: guía didáctica”²⁹⁰, donde se incluyen los siguientes: grado de accesibilidad a los yacimientos, la calidad del aceite, la devaluación del dólar, los costos de exploración, la especulación internacional, la correlación de las fuerzas económicas del mercado, el aumento de la demanda y las variaciones por factores políticos.

Las dos teorías estudiadas interrelacionan entre sí los elementos señalados anteriormente y ofrecen panoramas históricos sobre el comportamiento histórico de las fluctuaciones en el precio del recurso fósil. Por ejemplo, en el estudio “Escasez o Agotamiento del Petróleo”²⁹¹ existe una postura liderada por la ASPO

²⁹⁰ Bonilla Sánchez, Arturo, “Formación de precios del petróleo: guía didáctica”, Dimensión económica, Instituto de Investigaciones Económicas, Vol. 1, núm. 1, septiembre-diciembre 2009
http://rde.iiec.unam.mx/revistas/1/ensayos/1/Formacion_de_precios_del_petroleo.pdf

²⁹¹ Ramírez Villegas, Jaime, “Escasez o agotamiento del petróleo: una visión desde los contratos de futuros”, núm. 359, julio-agosto 2009,
<http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/359/07jaime.pdf>

(Asociación para el Estudio del Pico del Petróleo y del Gas) que fundamenta la dinámica de precios a partir de la determinación del punto de agotamiento del petróleo; señala que el precio del mismo varía en función de los descubrimientos de yacimientos y la explotación lograda, pues ambos elementos se consideran como magnitudes independientes pero relacionadas (que aumentan hasta que se presentan factores que alteran la explotación) como el embargo petrolero de 1973 que desencadenó los altos precios del crudo. Según esta teoría, las alteraciones en la estabilidad del mercado del petróleo, se repiten cíclicamente cada vez que ocurre un acontecimiento de carácter bélico o político como el de 1973. Otro ejemplo de la misma naturaleza fueron los efectos de los ataques terroristas del 11 de septiembre que iniciaron una nueva crisis petrolera a partir de 2001, alcanzando un pico en 2003 con la invasión estadounidense a Irak y en 2008 con la crisis financiera mundial.

En resumen, la ASPO considera como directriz de su teoría, la relación existente entre la cantidad de petróleo disponible en yacimientos descubiertos y la explotación del mismo. Dicho vínculo permitiría fijar la fecha de agotamiento de petróleo y, en función de esto, se ajustaría el precio del crudo por un periodo más o menos definido hasta que una nueva crisis petrolera detenga el proceso creciente de exploración-explotación, repercutiendo así en la fijación del precio. Aplicando este planteamiento a la situación actual sobre la cotización del carburante, la aviación comercial todavía se encuentra dentro de las secuelas del aumento del precio desde 2001 y la crisis financiera de 2008, como se demostrará más adelante.

En contraposición a la teoría de la ASPO, existe una vertiente de estudios encabezada por la IEA (Agencia Internacional de Energía, organismo internacional independiente) que explica las variaciones en el precio del petróleo a través del análisis del binomio reservas/producción, señalando que el incremento en el precio del petróleo se basa principalmente en las decisiones de los explotadores del recurso fósil para sub-invertir en la exploración de nuevos

yacimientos, lo que conlleva a la eventual escasez del crudo, aseveración que difiere de la señalada por la ASPO, la cual se basa en el agotamiento del crudo.²⁹²

Siguiendo la perspectiva de la IEA, se considera a la subinversión en explotación petrolera como factor determinante, el cual puede ocurrir por cuestiones técnicas, por ejemplo, la inexistencia de maquinaria para perforar pozos más inaccesibles. Por otro lado, la subinversión económica ocurriría por la disminución de los precios del crudo que desalentaría los proyectos para efectuar nuevas exploraciones. Mientras que la subinversión por cuestiones geopolíticas sería ocasionada por conflictos armados o diplomáticos entre países productores y consumidores que desalentarían la explotación.

En el estudio de la IEA también se analiza el comportamiento de dos aspectos principales: el precio y la relación reservas/producción. En este sentido, cuando el precio del petróleo sube es una consecuencia de la disminución en la explotación que provoca una reducción en la oferta. En cambio cuando baja el precio (exceso de oferta), se desalienta la exploración y la producción, generando las condiciones para un eventual aumento de precio.

A diferencia de los valores constantes de los factores de análisis de la ASPO, las de la IEA son flexibles y se considera a la demanda como el factor más inestable y ajeno a cualquier comportamiento predecible²⁹³ pues se considera que responde a los estímulos del propio mercado.

Como corolario de las dos teorías, tanto la visión de la ASPO como la de la IEA guardan similitud en la explicación sobre la razón de la variación de los precios del petróleo, basada en la inestabilidad ocasionada por eventos geopolíticos y de mercado; no resultan exhaustivas pero complementan el panorama que

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ *Ibid.*

permite comprender de manera general el mecanismo que repercute en el alza o en la baja de los precios del petróleo, aspecto que sobrepasa cualquier regulación jurídica e incluso cualquier control político interno.

5.3.1.2. La influencia de la OPEP en los precios del petróleo.

La Organización de Países Exportadores de Petróleo es una organización intergubernamental permanente. Fue creada en la Conferencia de Bagdad el 14 de octubre de 1960 por cinco Estados: Irán, Kuwait, Arabia Saudita y Venezuela. Desde entonces, otros países se han sumado a la organización, conformándola en la actualidad (además de los fundadores) Argelia, Angola, Ecuador, Irak, Libia, Nigeria, Qatar y Emiratos Árabes Unidos.²⁹⁴

Según sus estatutos, la misión de la OPEP es coordinar y unificar las políticas petroleras de los países miembros, garantizando la estabilidad de los mercados para asegurar el suministro eficiente, económico y continuo a los consumidores de petróleo, además de procurar ingresos constantes a los productores y utilidades a los inversionistas de la industria petrolera.

La consolidación de la OPEP como actor en la determinación del precio del petróleo se ha gestado a través de distintas etapas desde su fundación en 1960 y ha dependido de la concurrencia de sucesos geopolíticos, crisis económicas, avances tecnológicos e incluso de políticas regionales sobre el cuidado del medio ambiente.

Valiéndonos del esquema de análisis vertido en un estudio realizado por la CEPAL en 2001 podemos examinar el papel que ha jugado la OPEP desde 1960 hasta 2001 (año que definió sustancialmente la situación actual de la aviación comercial) a través de dos mecanismos: a) aumento unilateral de precios y b) aumento/reducción de los límites de producción.

²⁹⁴ http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm

El primer aumento histórico unilateral en el precio del petróleo ocurrió en 1973, motivado por Argelia, país miembro de la OPEP. En octubre de ese mismo año los países miembros de la organización acordaron de manera conjunta elevar el precio de referencia del barril luego de no alcanzar acuerdos para regularlo a través de negociaciones con las compañías petroleras trasnacionales. A partir de ese momento la OPEP se consolidó como otro factor determinante más en el precio del petróleo mundial.

Por lo que respecta a los mecanismos de aumento/reducción de los límites de producción estos ocurren cuando existe una inclinación súbita hacia el incremento o baja del precio del crudo. En otras palabras, la OPEP aumenta los límites de producción cuando el precio del petróleo es elevado. En cambio, reduce los límites de producción cuando el recurso fósil tiende a ser más barato. Por ejemplo, en 1986 cuando la cotización del crudo aumentó como secuela de la guerra “Yom Kippur” se instauró por primera vez el límite de producción para encarecerlo. Mientras que, en 1991 como consecuencia del aumento del precio por la invasión iraquí a Kuwait, instó al aumento de los límites de producción de la OPEP para abaratar el crudo.

En la actualidad, de acuerdo con las cifras actuales, más del 81% de las reservas mundiales de petróleo se encuentran en los países miembros de la OPEP, de los cuales 66% se encuentra en Medio Oriente. Esas reservas se traducen en 1200.83 billones de barriles de petróleo que determinan el papel de la organización en la fijación del precio del petróleo al poder aumentar o reducir los límites de producción de acuerdo a las circunstancias del mercado.

5.3.1.3. El panorama del precio de la turbosina según IATA.

La IATA (*International Air Transport Association*) Asociación Internacional de Transporte Aéreo publica semanalmente en su página web²⁹⁵, la fluctuación de precios del combustible de aviación correspondiente a las cinco regiones en que se divide la asociación: Asia y Oceanía, Europa y la Comunidad de Estados

²⁹⁵ <http://www.iata.org/publications/economics/fuel-monitor/Pages/price-analysis.aspx>

Independientes, Medio Oriente y África, Norteamérica y Latinoamérica. Presenta el porcentaje mundial de consumo de combustible para aviones, donde la región Norteamérica (compuesta por Estados Unidos y Canadá) ocupa el primer lugar al consumir el 39% del total mundial. Por otra parte, analiza el precio del combustible en función de las siguientes relaciones: centavos de dólar estadounidense por galón (cts/gal), precio del barril en dólares estadounidenses (\$/bbl) y precio de la tonelada métrica de petróleo en dólares estadounidenses (\$/mt). Donde la región Latinoamérica (que incluye a México) tiene el mayor precio promedio de combustible para avión en el mundo.

TABLA 1.²⁹⁶

25 de abril 2014	Porcentaje mundial	Cts/gal	\$/bbl	\$/mt
Precio del combustible para avión	100%	294.5	123.7	974.9
Asia y Oceanía	22%	292.1	122.7	969.3
Europa y la Comunidad Estados Independientes	28%	295.4	124.1	977.6
Medio Oriente y África	7%	288.2	121.0	954.9
Norteamérica	39%	295.2	124.0	978.4
Latinoamérica	4%	305.1	128.2	986.8

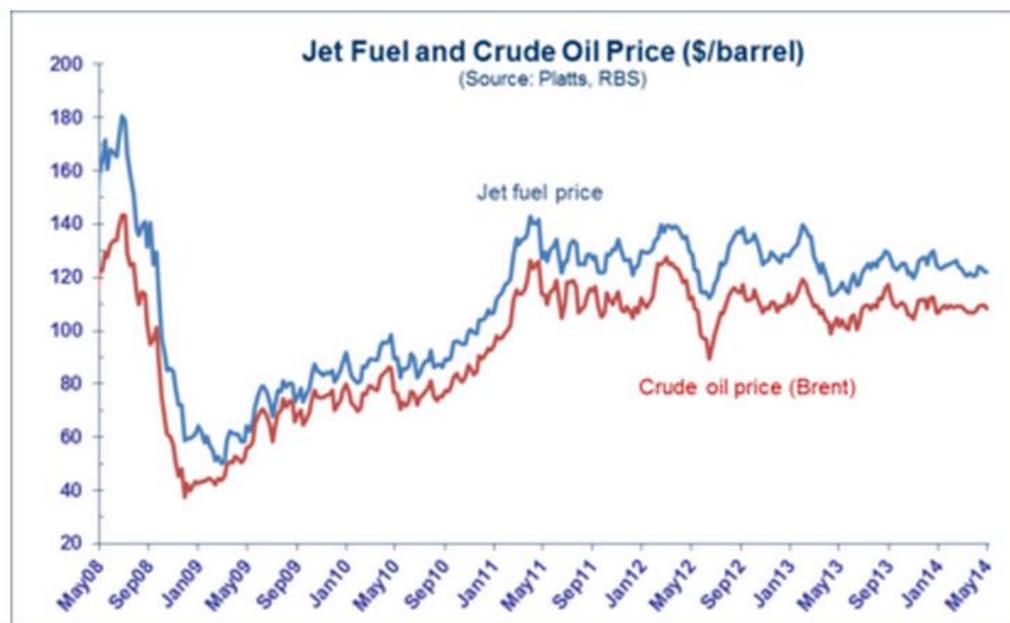
²⁹⁶ Tabla reproducida parcialmente para efectos de resaltar la variación del precio del combustible en las cinco regiones. El contenido completo se encuentra disponible en el reporte semanal publicado por la IATA en su página de internet.

En otro estudio, la IATA publica un seguimiento de las fluctuaciones históricas sobre el precio del JET-A1 desde mayo 2008, año de la recesión económica mundial, hasta mayo 2014, donde puede apreciarse que en 2008 los precios se elevaron drásticamente, constituyendo un máximo histórico de ciento ochenta dólares por barril de combustible, que posteriormente decreció paulatinamente hasta alcanzar en mayo de 2009 un precio promedio de cincuenta dólares por barril, para alcanzar un máximo estándar de ciento cuarenta dólares entre mayo de 2011 y junio de 2013.

En 2014 se espera que el precio del barril se cotice en un promedio máximo de ciento veinte dólares.

GRÁFICA 1. Perspectiva de las fluctuaciones del precio del petróleo entre mayo de 2008 y mayo de 2014.

Taking a longer term perspective of price movements:



En la misma gráfica puede apreciarse la relación proporcional que guardan las fluctuaciones del precio por barril de petróleo Brent y el precio del combustible para aviones

5.3.2. El suministro de combustible para aeronaves en México.

Como se mencionó anteriormente, la turbosina es un producto derivado de la refinación del petróleo, recurso natural cuya explotación se encuentra bajo dominio de la Nación²⁹⁷, ejercida materialmente a través de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y sus organismos subsidiarios²⁹⁸.

Además de la explotación, otras actividades como la exploración, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano forman parte de la industria petrolera, reconocida en el artículo 3° de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Por lo tanto, se incluye a la producción de turbosina (como una variante de la refinación) dentro de esa industria.

Respecto a la venta del Jet-A1, PEMEX no lo vende directamente a los consumidores finales (aerolíneas), sino que es vendido al organismo público descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, facultado para realizar la compraventa de primera mano²⁹⁹, definida como “la primera enajenación de hidrocarburos, distintos de los petroquímicos básicos, que Petróleos Mexicanos o sus Organismos Subsidiarios realicen a un tercero distinto de las personas morales controladoras de estos. También se asimilarán a éstas las que se lleven a cabo por las personas morales que aquellos controlen”.³⁰⁰

El suministro de combustible, dentro de la categoría servicios prestados en los aeródromos, es un servicio complementario³⁰¹ que comprende el

²⁹⁷ Párrafo cuarto del artículo 27, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁹⁸ Artículo 4, Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo.

²⁹⁹ Artículo 2, fracción 11, Decreto por el que se modifica el similar que creó al organismo público descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

³⁰⁰ Tercer párrafo del artículo 21 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

³⁰¹ Artículo 49., fracción 2, Ley de Aeropuertos.

almacenamiento, distribución por red de hidrantes o autotanque, abastecimiento o succión.³⁰²

Actualmente, la prestación de este servicio corresponde de manera exclusiva al organismo público descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, quien funge como intermediario entre PEMEX y las aerolíneas para la distribución y venta de turbosina, lo que impide a los concesionarios o permisionarios de aeródromos civiles o algún tercero, la prestación de los servicios de almacenamiento, distribución y suministro de combustible; hasta en tanto la Secretaría determine lo contrario. Ello en el entendido de que cuando se pretenda que dichos servicios sean prestados por los particulares, la Secretaría podrá licitar la prestación de los mismos, exceptuándose de lo anterior a las personas que actualmente prestan el servicio de suministro de combustible.³⁰³

ASA suministra el combustible a través de su red de sesenta y una estaciones localizadas en los aeropuertos de Tijuana (TIJ), Mexicali (MXL), Puerto Peñasco (PPE), Nogales (NOG), Ciudad Juárez (CJS), Hermosillo (HMO), Chihuahua (CUU), Nuevo Laredo (NLD), Reynosa (REX), Matamoros (MAM), Guaymas (GYM), Loreto (LTO), Ciudad Obregón (CEN), Los Mochis (LMM), Culiacán (CUL), La Paz (LAP), San José del Cabo (SJD), Mazatlán (MZT), Durango (DGO), Torreón (TRC), Monterrey (MTY), Ciudad Victoria (CVM), Zacatecas (ZCL), Tepic (TPQ), Aguascalientes (AGU), San Luis Potosí (SLP), Tamián (TSL), Tampico (TAM), Puerto Vallarta (PVR), Guadalajara (GDL), El Bajío (BJX), Querétaro (QRO), Pachuca (PCA), Poza Rica (PAZ), Morelia (MLM), Manzanillo (ZLO), Colima (CLQ), Uruapan (UPN), Toluca (TLC), México (MEX), Cuernavaca (CVJ), Puebla (PBC), Tehuacán (TCN), Veracruz (VER), Lázaro Cárdenas (LZC), Zihuatanejo (ZIH), Acapulco (ACA), Oaxaca (OAX), Puerto Escondido (PXM), Huatulco (HUX), Minatitlán (MTT), Villahermosa (VSA), Ángel Albino Corzo (TGZ), Palenque (PQM), Tapachula (TAP), Ciudad del Carmen

³⁰² Artículo 56, fracción 3, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

³⁰³ Artículo noveno transitorio del Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

(CME), Campeche (CPE), Mérida (MID), Chetumal (CTM), Cozumel (CZM), Cancún (CUN).³⁰⁴

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza los precios y tarifas de los bienes y servicios que comercialice ASA con la participación que corresponda a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo a lo establecido en el artículo 31, fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal³⁰⁵, que faculta a la SHCP para establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Economía y con la participación de las dependencias que correspondan.

5.4. Situación de las empresas “chárter” en México.

Las empresas prestadoras de vuelos chárter en México conforman un eslabón más entre los diversos tipos de servicios aéreos que pueden explotarse de acuerdo a la legislación vigente.

Históricamente, en nuestro país han existido pocas aerolíneas chárter que han cobrado importancia en función de la cantidad de operaciones que han realizado. De este pequeño grupo, solo muy pocas han logrado sobrevivir por largos periodos, en cambio, otras más, han estado en servicio por muy poco tiempo, cerrando sus actividades súbitamente.

Por ello, hemos propuesto analizar su situación, e identificar si comparten la misma problemática de las aerolíneas de vuelos regulares en nuestro país.

Para lograr el breve estudio señalado, nos apoyaremos en los antecedentes históricos de las aerolíneas chárter mexicanas, haciendo énfasis en los hechos que pudieron haber repercutido en su cierre y que se documentaron en algunos libros de historia de la aviación mexicana y en la prensa.

³⁰⁴ http://www.asa.gob.mx/es/ASA/Red_de_servicios

³⁰⁵ Artículo 12, Decreto por el que se modifica el similar que creó al organismo público descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

En México, la aerolínea pionera fue la empresa SAE, filial de Aeronaves de México, desaparecida en los años ochenta. Aquella operó entre 1971 y 1977 para complementar el marco de rutas del sistema de Aeronaves Alimentadoras. Sus vuelos fueron preponderantemente regulares y al mismo tiempo fue precursora del esquema de vuelos chárter con su producto denominado “aeroexcursiones”³⁰⁶. Desapareció cuando se cumplieron los fines comerciales por los cuales fue creada. Se procedió a fusionarla con Aeronaves de México. En este caso la desaparición de la primera aerolínea chárter mexicana se debió a una estrategia de su empresa controladora.³⁰⁷

La empresa LATUR (Líneas Aéreas Turísticas, S. A. de C. V.) prestó sus servicios entre 1988 y 1994. Es considerada la primera empresa especializada en vuelos chárter. Su participación societaria estaba compuesta por la Caja de Jubilaciones y Retiro de ASPA (65%) y la empresa hotelera Posadas de México (35%). LATUR, tuvo exitosa presencia en los Estados Unidos, Canadá y Europa, sin embargo los problemas económicos del principal accionista llevaron al súbito cierre de la empresa.³⁰⁸

ALLEGRO operó de 1992 a 2004. Monterrey y Cancún fueron sus bases de operaciones. Su principal mercado fue la operación de vuelos desde ciudades en Estados Unidos y Canadá hacia destinos mexicanos de playa, el caribe, Centroamérica y Sudamérica. Tras la muerte de su fundador, el empresario Fernando Padilla Villareal, principal accionista, la aerolínea presentó severos problemas económicos que se agudizaron y obligaron a suspender el pago de salarios a sus empleados y el de arrendamiento de sus aviones. Este escenario desencadenó en la huelga que estalló el 29 de enero de 2004³⁰⁹ y que obligó cierre súbito de las operaciones de la aerolínea.

³⁰⁶ Véase Capítulo 1. Historia de la Aviación mexicana.

³⁰⁷ Quauhtli, Revista de historia aeronáutica de México, Academia Mexicana de Historia Aeronáutica, México, 2001. p.113.

³⁰⁸ Ruiz Romero, Manuel, *op. cit.*, nota 23 pp.126-127.

³⁰⁹ <http://www.lajornadasanluis.com/2004/06/13/022n1eco.php?printver=1&fly=2>

Algunos analistas señalan que la estrategia comercial implementada por la empresa en los últimos meses de actividad, consistente en ofrecer atractivas promociones a bajos precios, con el objetivo de obtener efectivo, no fue compatible con la escalada de precios en el combustible y en los seguros ocurrida después de 2001, factores que hicieron incosteable el rendimiento de la empresa y su eventual cierre.³¹⁰

GLOBAL AIR (Aerolíneas Damojh, S. A. de C. V) fue fundada en 1990. En la actualidad tiene su base de operaciones en el aeropuerto de Celaya, Guanajuato. Es una empresa especializada completamente en vuelos chárter y en *wet lease* (arrendamiento de aeronaves con tripulación).³¹¹ Hasta 2014, la aerolínea tiene 24 años de servicio; es la más antigua del sector en México.

MAGNICHARTERS (Grupo Aéreo Monterrey S. A. de C. V.) surgió en 1992, especializándose en la venta de paquetes turísticos que incluyen trasportación aérea, hospedaje y alimentos en los principales destinos de playa mexicano. Posteriormente, la empresa ingresó al mercado del transporte aéreo nacional regular que opera en la actualidad, en conjunto con el servicio chárter. Es la segunda empresa más antigua del sector con 22 años de servicio.

QUASSAR (Compañía de Fletamentos Aéreos Quassar de México S. A. de C. V.) prestó servicios chárter de 1992 a 1995.³¹² Lamentablemente no existe documentación que permita analizar los indicios sobre su cierre.

NOVA AIR (Polar Airlines S. A. de C. V.) se constituyó en 2004 e inició a ofrecer vuelos chárter desde enero de 2005 hasta el 4 de agosto de 2008 cuando fueron suspendidas sus actividades por falta de pago en los derechos de navegación

³¹⁰ <http://www.cronica.com.mx/notas/2004/106458.html>

³¹¹ http://www.aerolineasemexico.com/global_air

³¹² Ruiz Romero, Manuel, *op. cit.*, nota 4, p.333.

aérea por el periodo en el que había estado operativa³¹³. La empresa solicitó ante el Juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa, con sede en la Ciudad de México, la suspensión de los efectos del acto administrativo por el que se le impidió volar. La suspensión solicitada fue otorgada y Nova Air continuó volando hasta el 9 de septiembre de 2008 cuando el mismo juzgado dejó sin efecto la suspensión otorgada, pues la empresa había incumplido con la condición impuesta, consistente en garantizar el interés fiscal más actualizaciones y recargos.

El 12 de septiembre de 2008 la aerolínea solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto reclamado ante el Juzgado Sexto de Distrito, resolviéndose que la compañía debía pagar el adeudo o garantizar el interés fiscal para que pudiera volver a volar.

Ante esas circunstancias, la empresa contrató vuelos chárter a la empresa Magnicharters, para evitar afectar a sus pasajeros en los servicios pendientes por cumplir. Después de esa etapa de compensación, la empresa cerró definitivamente sus operaciones.

ALADIA (Sistemas Aéreos Mexicanos S.A. de C. V.) inició operaciones el 1 de diciembre de 2006³¹⁴. Su base de operaciones fue el aeropuerto de Monterrey desde donde operaba a distintos destinos nacionales. El 21 de octubre de 2008 anunció la suspensión de sus vuelos en un comunicado en el que señala como factores de la medida “al difícil entorno económico enfrentado por la industria aérea a consecuencia de los altos costos de los energéticos, sumada a la crisis económica y financiera internacional iniciada a principios de 2008 (...)”³¹⁵

³¹³ <http://www.cnnexpansion.com/negocios/2008/08/11/nova-air-seguira-en-tierra>

³¹⁴ <http://www.cnnexpansion.com/negocios/2008/10/21/la-aerolinea-aladia-truena-por-la-crisis?q=1559352105>

³¹⁵ <http://aladia.com/>

AEROMÉXICO TRAVEL (Servicio de Vuelos de Fletamento S. A. de C. V.) El 4 de junio de 2008 Grupo Aeroméxico anunció la creación de su división especializada en vuelos chárter, denominada Aeroméxico Travel. La empresa inició operaciones con aviones MD-80 cedidos por Aeroméxico, los cuales estuvieron operativos hasta 2011. A partir de ese año, los vuelos chárter han sido operados con aviones de Aeroméxico pero contractualmente por la subsidiaria especializada.

Algunas de las concesionarias del transporte aéreo nacional regular, también operan vuelos chárter como las aerolíneas especializadas en ese rubro, generalmente para aprovechar sus recursos empresariales al máximo.

Del conglomerado de aerolíneas de vuelos nacionales regulares que operan actualmente, solo algunas ofrecen vuelos chárter, otras prestan un servicio similar, denominado *part chárter* consistente en la venta parcial de la capacidad de un vuelo regular a un grupo de personas calificado para un vuelo chárter³¹⁶. Esa figura (*part chárter*) es común encontrarla entre los productos ofertados por las aerolíneas regulares, bajo el nombre “venta a grupos”.

En el siguiente diagrama se señala qué tipo de servicio adicional (chárter o *part chárter*) ofrecen las aerolíneas nacionales regulares:

Aeromar (Transportes Aeromar, S.A. de C. V.)	Chárter ³¹⁷
Interjet (ABC Aerolíneas, S. A. de C. V.)	<i>Part charter</i> ³¹⁸
Magnicharters (Grupo Aéreo Monterrey S.A de C. V.)	Chárter

³¹⁶ Maldonado, Jorge Eduardo, *El chárter aéreo*, Santa Fe, Rubinzal y Culzoni, 1982., p.17

³¹⁷ <http://www.aeromar.com.mx/servicios/charters/>

³¹⁸ <https://www.interjet.com.mx/Actualizargrupo.aspx>

Volaris (Concesionaria Vuela Compañía de Aviación, S. A. P. I. de C. V.)	Chárter y <i>part charter</i> ³¹⁹
Vivaaerobus (Aeroenlaces Nacionales S. A de C. V.)	Chárter y <i>part charter</i> ³²⁰

5.4.1. ¿Existe una crisis en el desarrollo de las aerolíneas chárter mexicanas?

La respuesta que proponemos es no, desde el punto de vista jurídico.

Durante el inicio de la fase de investigación de esta obra se contemplaba en la industria de aviación mexicana la posible desatención del sector chárter en México, dado el escenario de quiebra que se ha repetido en distintas ocasiones en muchas empresas ya desaparecidas. Por ese motivo, indagamos la información pública disponible para identificar las causas de salida del mercado de las empresas que citamos en los párrafos precedentes, de la cual hemos identificado una constante: problemas económicos internos de las aerolíneas que terminaron en:

- a) Falta de pago a los trabajadores y subsecuente huelga (Caso Allegro)
- b) Falta de pago de los servicios a la navegación en el espacio aéreo mexicano (caso Allegro y Nova Air)
- c) Problemas económicos para enfrentar los futuros gastos por combustible y pago de servicios a la navegación y aeroportuarios (Caso Aladia)

Las situaciones descritas en los incisos b) y c) tienen su fundamento en el artículo 155 del Reglamento de la Ley de Aviación Civil que establece la obligatoriedad de los concesionarios, permisionarios (en el caso de las aerolíneas chárter) u operadores aéreos para pagar los servicios de navegación aérea que utilice

³¹⁹ <http://volaris.com/es/productos-y-servicios/grupos-convenciones-y-charters/charters/>

³²⁰ <https://www.vivaaerobus.com/mx/volar-con-viva/nuestros-servicios#vivacharters>

respecto de la aeronave que posea o sea de su propiedad y que circule en el espacio aéreo bajo la jurisdicción mexicana. En el caso de la suspensión de operaciones planteada en el inciso b, resulta una consecuencia de la falta de cumplimiento a la obligación prescrita por el artículo referido, mientras que, el inciso c, refleja la incapacidad de la empresa involucrada para enfrentar el constante aumento del precio del combustible.

Mención aparte merece otro factor: las estrategias empresariales, las cuales, también han influido en la desaparición de empresas como SAE, LATUR y Aeroméxico Travel. En este último caso, la marca comercial ha dejado de utilizarse, al ser sustituidos sus aviones por los de su controladora Aeroméxico.

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico ¿puede atribuirse directamente a la regulación jurídica nacional la existencia de pocas aerolíneas chárter en México? Para proponer una respuesta a esta interrogante es necesario revisar los artículos de la Ley de Aviación Civil y su Reglamento respecto a los requisitos que son necesarios para la prestación de vuelos chárter³²¹; al analizarlos, es evidente que las exigencias para construirse como permisionario de transporte aéreo nacional no regular, en la mal denominada modalidad de “fletamento”³²², no son igualmente rígidas como las establecidas en el artículo 9 de la Ley de Aviación Civil respecto a los requisitos técnicos, financieros y de infraestructura necesarios para la prestación del servicio aéreo nacional regular. Por lo tanto, no puede considerarse en la actualidad que el marco normativo de la aviación civil mexicana repercuta en el desarrollo de los vuelos chárter. Inclusive, esta aseveración, es apoyada históricamente desde la creación del Convenio de Aviación Civil Internacional de 1944, que distinguió al transporte regular del no regular, dándole mayor liberalidad a este último, tomando en consideración que los vuelos regulares internacionales por regla general estarían sometidos a la autorización expresa y a las condiciones establecidas por los Estados³²³, aspecto

³²¹ Véase tema 2.2 Transporte aéreo nacional e internacional no regular.

³²² Véase tema 6.4 Crítica a la Ley de Aviación Civil.

³²³ Artículo 6, Convenio sobre Aviación Civil Internacional.

que, además, fortalece el principio de rigidez para el otorgamiento de la concesión del transporte aéreo nacional regular en el sistema jurídico mexicano.

5.5. Tratados sobre “cielos abiertos”.

El 27 de septiembre de 2011, el expresidente de la república, Felipe Calderón Hinojosa, en su discurso con motivo del día mundial del turismo³²⁴, presentó públicamente la intención de mejorar la conectividad aérea internacional a través del abandono del principio de reciprocidad real y efectiva (establecido en el artículo 2 del Reglamento de la Ley de Aviación Civil)³²⁵, al considerar la insuficiencia de oferta necesaria para aumentar el flujo turístico hacia México, por parte de las aerolíneas mexicanas con servicios internacionales.

A partir de ese momento, en el sector empresarial de transporte aéreo nacional, se planteó el escenario de modificación de los convenios bilaterales que México tiene celebrado con los principales mercados aerocomerciales, entre ellos, Estados Unidos.

La preocupación de las aerolíneas mexicanas por la posible adopción de la corriente desregulatoria de “cielos abiertos” era evidente, dada la reducción de la oferta de servicios hacia la unión americana desde México, motivada principalmente por el cierre de Mexicana de Aviación en 2010 y por la reducida flota de las aerolíneas restantes en el país para hacer frente a los grandes transportistas estadounidenses.³²⁶ Por este motivo se consideró necesario abordar este tema como parte de los posibles obstáculos técnicos que enfrenta la aviación civil mexicana.

³²⁴http://www.sectur.gob.mx/es/sectur/El_Presidente_Felipe_Calderon_Hinojosa_en_los_avances_del_Acuerdo_Nacional_por_el_Turismo

³²⁵ Empleado en las negociaciones internacionales para establecer y asegurar un intercambio igualitario y equivalente en cuanto a las condiciones de operación de los servicios de transporte aéreo.

³²⁶ Véase tema 1.5 La Aviación mexicana después del 11 de septiembre de 2001.

5.5.1. Naturaleza jurídica y antecedentes históricos

Los tratados sobre cielos abiertos son una variante doctrinal de los convenios bilaterales sobre transporte aéreo. Por lo tanto, asumen la misma naturaleza jurídica de estos últimos.³²⁷ La diferencia entre estas dos vertientes radica en la eliminación de las restricciones en los apartados de capacidad, tarifas y cuadros de rutas.³²⁸

El fallido Acuerdo Internacional de Transporte Aéreo³²⁹ preparado en la Conferencia de Chicago de 1944 que también creó al exitoso Convenio sobre Aviación Civil Internacional, es el antecedente jurídico de los convenios bilaterales sobre transporte aéreo que fueron adoptados por todos los Estados parte para poder llevar a cabo la prestación de servicios aéreos a través de la aviación comercial.

El Acuerdo Internacional de Transporte Aéreo se basó fundamentalmente en el principio de total soberanía de los Estados para controlar el acceso de las aeronaves que penetraran el espacio aéreo situado sobre su territorio y en los textos de los artículos 5 y 6 del Convenio de Chicago relativos a los servicios no regulares y regulares.

En conjunto, todos esos lineamientos se tradujeron en la ineludible autorización de los Estados para el establecimiento de servicios aéreos. Aspecto que solo podría fijarse por medio de convenios bilaterales rígidos.

Sin embargo, la realidad del transporte aéreo internacional durante la posguerra en las rutas atlánticas determinó la necesidad de que dichos convenios fueran más dinámicos y liberales respecto a las disposiciones de capacidad, tarifas y rutas. Se buscaba mayor competitividad.

³²⁷ Véase tema 3.9 Convenios bilaterales sobre transporte aéreo.

³²⁸ Véase tema 3.9 Convenios bilaterales sobre transporte aéreo.

³²⁹ Véase tema 3. 8 Convenio sobre Aviación Civil Internacional.

El primer antecedente de esta nueva doctrina fue fijado por los Estados Unidos a través del Convenio de Bermuda de 1946 entre ese país y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el cual se mantuvo vigente hasta 1977, año en que se dio por terminado el convenio y se negoció uno nuevo que se denominó Bermuda II.³³⁰

Posteriormente, la doctrina que se denominó “*Open skies*” (cielos abiertos), fue adoptada por Estados Unidos como el criterio rector para la celebración de convenios sobre transporte aéreo internacional

Los convenios de cielos abiertos prevén la liberalidad más amplia posible en las cláusulas de tarifas, capacidad y cuadro de rutas, las cuales, son densamente importantes para el desenvolvimiento exitoso de las aerolíneas en el mercado, para lo cual, es necesario que las designadas se encuentren en igualdad de circunstancias en relación a los siguientes puntos:

- a) Tamaño operativo de su flota de aeronaves.
- b) Consolidación y reconocimiento de su marca comercial.
- c) Amplia red de destinos y conectividad.
- d) Demanda de servicios aéreos potencialmente alta.

En el caso de México, la flota de las tres principales aerolíneas se compone de la siguiente manera:

- a) Aeroméxico: 55 aeronaves³³¹
- b) Interjet: 48 aeronaves³³²
- c) Volaris: 43 aeronaves³³³

³³⁰ Wells, Alexander T., *Air transportation: a management perspective*, 3a. ed., California, Thomson Publishing, 1993, pp. 519-524.

³³¹ <http://www.aeromexico.com/mx/conocenos/acerca-de-aeromexico/flota-aeromexico/index.html>

³³² <https://www.interjet.com.mx/flota.aspx>

³³³ <http://volaris.com/es/conocenos/acerca-de-nosotros/nuestros-aviones/>

Mientras que, la flota de las tres principales aerolíneas estadounidenses (que representan el principal mercado competitivo para México), se compone de la siguiente manera:

- a) American Airlines: 626³³⁴
- b) United Airlines: 700³³⁵
- c) Delta Airlines: 582³³⁶

En lo referente al ámbito de consolidación y reconocimiento de la marca a nivel mundial, entre las aerolíneas mexicanas la única que cumple ese requisito es Aeroméxico, incluso forma parte de la alianza SKYTEAM. En tanto, las estadounidenses cuentan con amplio reconocimiento mundial y son miembros de otras alianzas: *American* es miembro de ONEWORLD, *United* de STAR ALLIANCE y Delta es copartícipe de SKYTEAM. La membresía de esas empresas les dota de una amplia red de destinos y conectividad.

Respecto al último rubro en estudio: la demanda de servicios aéreos, se identifica un claro nexo entre el tamaño de la flota y la demanda existente. Tan solo considérese que del total de la flota por cada una de las aerolíneas mexicanas, una parte es destinada para los servicios internacionales y otra para los nacionales, resultando muy reducida para los primeros (relevantes para efecto de los convenios del tipo cielos abiertos).

³³⁴ http://es.wikipedia.org/wiki/American_Airlines#Flota

³³⁵ http://es.wikipedia.org/wiki/United_Airlines#Flota

³³⁶ http://es.delta.com/content/www/en_US/about-delta/corporate-information/aircraft-fleet.html

5.6. El papel regulatorio de la *Federal Aviation Administration* de Estados Unidos.

Entre enero y julio de 2010, personal de la FAA realizó una visita de verificación en el contexto del programa IASA a la Dirección General de Aeronáutica Civil de nuestro país. La evaluación concluyó en la degradación de categoría 1 a número 2, hecho que fue confirmado por la embajada de los Estados Unidos en México el 30 de julio.³³⁷

De acuerdo con las características de las categorías de evaluación, México fue clasificado en el primer grupo de la segunda categoría, aspecto que perjudicó los planes de crecimiento de las operaciones de las aerolíneas de pasajeros y carga mexicanas con destino hacia los Estados Unidos.

Como consecuencia de la degradación, la aerolínea mexicana de carga, Regional Cargo, tuvo que aplazar más de un año su proyecto de expansión a la unión americana.³³⁸ Misma suerte corrió la empresa “Vivaaerobus”³³⁹.

Por otra parte, casi un mes después de conocerse la decisión de la FAA, la Mexicana de Aviación, dejó de operar³⁴⁰, circunstancia que redujo considerablemente la conectividad aérea de México hacia Estados Unidos dados los efectos de los resultados de la evaluación en seguridad operacional que impedían el crecimiento de las operaciones mientras la autoridad de aviación civil del país examinado se encontrara en categoría dos. Lo anterior no permitía que otras líneas aéreas pudieran hacerse cargo de las rutas dejadas de operar por Mexicana. Ante este escenario, las aerolíneas estadounidenses con presencia en nuestro país, incrementaron sus vuelos principalmente en las que Mexicana ya no volaba. En este sentido las empresas norteamericanas aumentaron en 15.6% su participación en el tráfico entre Estados Unidos y México, al pasar de 63.5% en septiembre de

³³⁷ <http://www.cnnexpansion.com/economia/2010/07/30/eu-baja-categoria-aerolinea-cnnexpansion>

³³⁸ <http://www.cnnexpansion.com/manufactura/2010/09/01/afecta-a-aerolineas-baja-de-categoria>

³³⁹ <http://www.cnnexpansion.com/economia/2010/10/05/interjet-baja-nivel-aerolinea-expansion>

³⁴⁰ Véase tema 1.5 La aviación mexicana después del 11 de septiembre de 2001.

2009 a 79.1% en el mismo mes pero del año 2010. En cambio, las compañías nacionales redujeron su cuota de 36.5% a 20.9% en el mismo periodo³⁴¹

Tras cuatro meses de permanecer en categoría dos, la FAA anunció públicamente el 1 de diciembre que la Dirección General de Aeronáutica Civil corrigió las deficiencias detectadas en la evaluación realizada en el primer semestre de 2010.³⁴² Durante esa oportunidad se detectaron diversas deficiencias. Las que fueron hechas públicas son las siguientes:

- Escasez de recursos humanos (inspectores de vuelo)³⁴³
- Ausencia de leyes necesarias para supervisar las compañías aéreas.³⁴⁴
- Falta de elementos administrativos y organizacionales.³⁴⁵

El primer punto fue solucionado con la contratación y capacitación de nuevos inspectores de vuelo. Mientras que, el segundo fue atendido con la reorganización de manuales de técnicos y se está en la espera de un cambio radical de la Ley de Aviación Civil y Ley de Aeropuertos en el futuro cercano. En tanto, el tercer punto fue corregido con la compra de software y equipo tecnológico (simuladores de vuelo) para respaldar la supervisión de los inspectores; asimismo se reorganizó el archivo de licencias de tripulaciones de vuelo y de certificados de aeronavegabilidad.

5.7.1. Funciones de la FAA.

La Administración Federal de la Aviación, FAA (*Federal Aviation Administration*), es una de las nueve administraciones que conforman al Departamento de Transporte (*Department of Transportation*) de los Estados Unidos³⁴⁶, instituido en 1966 para coordinar el sistema de transporte

³⁴¹ <http://www.cnnexpansion.com/negocios/2010/11/30/aviacion-vuela-de-regreso-a-categoria-1>

³⁴² <http://eleconomista.com.mx/industrias/2010/12/01/mexico-recobra-nivel-1-seguridad-aerea>

³⁴³ <http://www.excelsior.com.mx/node/693095>

³⁴⁴ <http://www.jornada.unam.mx/2010/11/08/economia/024n2eco>

³⁴⁵ <http://www.excelsior.com.mx/node/693095>

³⁴⁶ Wells, Alexander T, *op. cit.*, nota 203, p.95.

estadounidense a través de una sola estructura administrativa que desarrollara y llevara a cabo las políticas y programas sobre la materia.³⁴⁷

La *Federal Aviation Administration* fue creada en 1967 cuando se reestructuró la Agencia Federal de Aviación (*Federal Aviation Agency*) tras haberse constituido el *Department of Transportation*, aunque su antecedente histórico más antiguo se remonta hasta 1934 con la Oficina de Comercio Aéreo (*Bureau of Air Commerce*) que perteneció al *Department of Commerce*.

En la actualidad, la misión de la FAA es promover la seguridad operacional y el uso eficiente del espacio aéreo de los Estados Unidos,³⁴⁸ por ello concentra sus recursos en la realización de las siguientes responsabilidades: Publicar y hacer cumplir las normas y regulaciones de seguridad operacional; certificar a los aviadores, aeronaves y sus componentes, aerolíneas y aeropuertos; dirigir y desarrollar la investigación que se relacione con la seguridad operacional de la aviación, así como administrar y operar el sistema nacional del espacio aéreo.³⁴⁹

La seguridad operacional es uno de los objetivos estratégicos de la OACI y comprende la supervisión periódica de las condiciones de operatividad de distintos sectores tecnológicos relacionados con el funcionamiento de la aviación civil, tales como el material de vuelo, condiciones mínimas operativas en pistas, certificaciones de aeronavegabilidad, licencia y entrenamiento de personal, transporte de mercancías peligrosas por aire y más recientemente el programa para el manejo del agotamiento de las tripulaciones de vuelo; todo ello para garantizar la protección de la vida humana y la integridad de la carga transportada por vía aérea a través de normas, procedimientos y prácticas recomendadas, que se establecen en el marco del convenio de Chicago.

³⁴⁷ http://www.faa.gov/about/history/brief_history/#origins

³⁴⁸ <http://www.faa.gov/about/mission/>

³⁴⁹ Wells, Alexander T, *op. cit.*, nota 203, pp. 104-109.

Las normas, procedimientos y prácticas recomendadas, están previstas en el texto del convenio sobre aviación civil internacional para lograr el más alto grado de uniformidad posible con el objetivo de facilitar y mejorar la navegación aérea³⁵⁰. En este sentido la OACI ha propuesto un esquema integral para la observancia de la seguridad operacional entre los países parte del convenio de Chicago que consta de cuatro pilares fundamentales para su cumplimiento: Política rectora, normalización, análisis y publicación de reportes.³⁵¹

La FAA, en el ámbito de su competencia territorial, los Estados Unidos, es la institución encargada de vigilar el cumplimiento estricto de todas las normas, procedimientos y prácticas recomendadas por la OACI para la conservación de la seguridad operacional no solo de las aerolíneas y operadores aéreos matriculados en la unión americana sino de toda aeronave que opere en el espacio aéreo de su territorio. Por ello el 24 de agosto de 1992 se publicó en el Registro Federal, Vol. 57, No. 164 la instauración del Programa IASA (*International Aviation Safety Assesments*)³⁵² con el propósito de garantizar que todos los transportistas aéreos que operen desde o hacia los Estados Unidos estén debidamente autorizados y cuenten con la supervisión de seguridad operacional de una Autoridad de Aviación Civil competente de conformidad con las normas establecidas por la OACI.

5.6.2. Programa IASA de la FAA.

El programa IASA consta de una serie de visitas de evaluación que realiza el personal de la FAA a las autoridades de aviación civil de otros países, para conocer las condiciones en que son aplicadas las normas establecidas

³⁵⁰ Artículo 37, Convenio Sobre Aviación Civil Internacional.

³⁵¹ Para obtener información más detallada sobre el tema se recomienda la lectura de la información publicada en el siguiente vínculo <http://www.icao.int/safety/SafetyManagement/Pages/default.aspx>

³⁵² Programa Internacional de Evaluaciones sobre Seguridad Operacional de la Aviación.

por la OACI en la materia. Estas evaluaciones se realizan en tres supuestos:³⁵³

- a) Cuando una aerolínea de un Estado, sin antecedentes de conectividad aérea hacia los Estados Unidos, solicita permiso ante el Departamento de Transporte de ese país para operar como transportista de servicios aéreos.
- b) Al realizar visitas periódicas de verificación a las autoridades de aviación civil de otros Estados, con antecedentes de conectividad aérea hacia los Estados Unidos y que han sido evaluados satisfactoriamente en el pasado sobre el cumplimiento de las normas de seguridad operacional establecidas por la OACI.
- c) Evaluaciones a las autoridades de aviación civil de otros Estados sin solicitudes de aerolíneas de dichos Estados para establecer servicios aéreos en el momento de la evaluación y sin conectividad aérea hacia los Estados Unidos.

En cada una de estas hipótesis, los principales aspectos evaluados son los siguientes:³⁵⁴

- Leyes regulatorias
- Manuales de ejecución y cumplimiento de las normas mínimas internacionales.
- Personal técnico calificado, recursos y organización de la autoridad de aviación civil para supervisar las operaciones de las aerolíneas.
- Áreas administrativas relacionadas con la aeronavegabilidad
- Documentación y archivos sobre certificaciones y supervisiones de vigilancia de las operaciones de las aerolíneas.

³⁵³ <http://www.faa.gov/about/initiatives/iasa/more/>

³⁵⁴ <http://www.faa.gov/about/initiatives/iasa/definitions/>

La evaluación de la FAA concluye solo en dos tipos de resultados que a su vez sirven para categorizar a las autoridades de aviación civil de los Estados:

- a) **Categoría 1**, aquellos que cumplen con las normas de la OACI: La autoridad de aviación civil de un país ha sido evaluada por los inspectores de la FAA y se ha hallado que autoriza y supervisa a los transportistas aéreos de conformidad con las normas de seguridad operacional de la OACI.³⁵⁵
- b) **Categoría 2**, aquellos que no cumplen con las normas de la OACI: La Administración Federal de la Aviación ha evaluado a la autoridad de aviación civil de un país y ha determinado que no provee supervisiones de seguridad operacional a las aerolíneas de conformidad con las normas mínimas de seguridad operacional establecidas por la Organización de Aviación Civil Internacional.³⁵⁶

A su vez, esta categoría se subdivide en dos grupos:

Primer grupo.- Grupo de países que tienen aerolíneas con operaciones vigentes a los Estados Unidos en el momento de la evaluación. Mientras se encuentren en categoría 2, las aerolíneas de esos países se les permitirán continuar con sus operaciones actuales bajo supervisión intensiva de la FAA. La expansión o cambios en los servicios a los Estados Unidos por dichas compañías no se les permitirá mientras se encuentren en categoría 2, no obstante se permitirá que nuevos servicios sean autorizados si se utilizan aeronaves en arrendamiento húmedo de una compañía estadounidense o de una aerolínea extranjera debidamente supervisadas por un país de categoría 1 que haya sido autorizado para operar en los Estados Unidos utilizando sus propias aeronaves.

³⁵⁵ <http://www.faa.gov/about/initiatives/iasa/definitions/>

³⁵⁶ <http://www.faa.gov/about/initiatives/iasa/definitions/>

Segundo grupo.- Grupo de países que no tienen aerolíneas con operaciones hacia los Estados Unidos en el momento de la evaluación. A las compañías de esos países no se le permitirá comercializar servicios hacia los Estados Unidos mientras se encuentren en categoría 2. No obstante podrán realizar servicios si operan aeronaves en arrendamiento húmedo de un operador autorizado y debidamente supervisado por un país categoría 1 que vuele a los Estados Unidos con sus aeronaves propias.

No existe ninguna otra diferencia entre esos dos grupos de países mientras se encuentren en categoría 2.

CAPÍTULO 6.

Incongruencia del sistema normativo mexicano sobre la regulación del transporte aéreo de pasajeros y carga.

6.1. Política aeronáutica de México.

Los problemas planteados a través de los subtemas del capítulo cinco son considerados, por el sector empresarial del aerotransporte, como las consecuencias de la omisión del poder ejecutivo federal para dirigir el curso del transporte aéreo, el desarrollo de la infraestructura aeroportuaria y la adecuación del marco legal especializado a través de una política aeronáutica congruente y efectiva.

Las manifestaciones de descontento y protesta por parte de dicho sector representan su postura y no corresponden al punto de vista de los demás que conforman la incipiente industria aeronáutica; recordemos que el vocablo aeronáutica/aeronáutico evoca una categoría que incluye a la aviación comercial y general (como fue explicado en las primeras páginas de ésta investigación)³⁵⁷ y que contempla un amplio conjunto de actividades económicas relacionadas con el hecho técnico aeronave.

La política aeronáutica vigente fue publicada el 21 de octubre de 2001 en el Diario Oficial de la Federación. Su estructura se compone de:

- a) Introducción
- b) Objetivos y,
- c) Siete lineamientos (seguridad y eficiencia, regulación, precios y tarifas, aviación comercial, aviación general, personal técnico aeronáutico, convenios internacionales y desarrollo tecnológico).

³⁵⁷ Véase Nociones Previas.

Políticas específicas o subpolíticas por cada lineamiento	
LINEAMIENTO	Política específica
Seguridad y eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aeronavegabilidad ▪ Control de tránsito aéreo ▪ Fortalecimiento de la autoridad ▪ Red Aeroportuaria
Regulación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Marco legal ▪ Facilitación y simplificación ▪ Modernización de flota y protección al medio ambiente ▪ Sistema de transporte multimodal
Precios y tarifas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transporte aéreo ▪ Aeropuertos
Aviación comercial	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transporte de pasajeros ▪ Transporte de carga ▪ Aviación agrícola y servicios especializados ▪ Infraestructura aeroportuaria
Aviación general	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplificación de trámites ▪ Caravanas de aeronaves
Personal técnico aeronáutico	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Supervisar la calidad en los programas de formación capacitación y adiestramiento
Convenios internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Las negociaciones futuras de convenios internacionales deberán responder a las necesidades del país. • No se contempla la liberalización del transporte aéreo mexicano o “apertura de los cielos”

	<ul style="list-style-type: none"> • Se aprovecharán las oportunidades contenidas en los convenios bilaterales. • Se promoverán los mecanismos que favorezcan la seguridad operacional en los convenios internacionales. • Se mantendrá la participación activa de México en la OACI
Desarrollo tecnológico	Fomentar el desarrollo de una industria aeronáutica competitiva en sus diferentes escalas.

El fundamento jurídico de la política aeronáutica vigente yace en la facultad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para fomentar y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país,³⁵⁸ con base en las políticas que establezca el Presidente de la República y con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, para el logro de las metas de los programas a su cargo, así como las de los programas de las entidades del sector paraestatal coordinado por aquella.³⁵⁹

Corresponde al secretario de comunicaciones y transportes fijar, conducir y controlar la política de la Secretaría y de las entidades del Sector, así como planear, coordinar, evaluar y aprobar sus programas en los términos de la legislación aplicable.³⁶⁰

En materia de aviación civil y aeroportuaria, sin perjuicio de las otorgadas a otras dependencias de la administración pública federal, la Secretaría estará facultada

³⁵⁸ Artículo 36, fracción 1, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

³⁵⁹ Artículo 3º Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

³⁶⁰ Artículo 5, fracción 1, Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

para planear, formular y conducir las políticas y programas para la regulación y el desarrollo de los servicios de transporte aéreo.³⁶¹ La Dirección General de Aeronáutica Civil será la facultada para proponer las políticas y programas de transporte aéreo ante el secretario.³⁶²

Como autoridad aeroportuaria, la Secretaría podrá planear, formular y establecer las políticas y programas para el desarrollo del sistema aeroportuario nacional, de acuerdo a las necesidades del país, así como propiciar la adecuada operación de la aviación civil;³⁶³

Las políticas y programas para el desarrollo del Sistema Aeroportuario Nacional deberán asegurar que la instalación de nuevos aeródromos civiles permita satisfacer con seguridad y eficiencia los servicios aeroportuarios y complementarios.³⁶⁴

6.1.1. Crítica

La política aeronáutica mexicana es un documento clave para la innovación de la aviación civil, como lo demuestra la teoría conceptual de las políticas públicas, la cual señala que una política pública es aquella que designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática³⁶⁵.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante advertir que el aspecto más importante es el análisis de su efectividad, el cual comprende un conjunto de dispositivos conformado por:³⁶⁶

³⁶¹ Artículo 6, fracción 1, Ley de Aviación Civil.

³⁶² Artículo 21, fracción 1, Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

³⁶³ Artículo 6, fracción 1, Ley de Aeropuertos.

³⁶⁴ Primer párrafo del artículo 20, Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

³⁶⁵ Roth Deubel, André-Noël, *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, ediciones Aurora, 2012, p. 26.

³⁶⁶ *Ibid.*

- a) Los objetivos colectivos que el Estado considere como deseables o necesarios, incluyendo el proceso de definición y formación de estos,
- b) Los medios y acciones procesados, total o parcialmente, por una institución u organización gubernamental, y
- c) Los resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias deseadas como las imprevistas.

Las políticas públicas, examinan una serie de objetivos, de medios y acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad así como sus resultados y efectos. Además, son el medio idóneo para establecer los procedimientos fácticos que concreten los objetivos de las leyes especializadas en la materia y se pueda enfrentar ordenadamente y en coordinación, los retos de orden internacional que inexorablemente influyen en el desarrollo de la aviación civil mexicana.

Por ello, para cumplir la metodología establecida por una política específica, la institución que la dirija debe gozar de autonomía técnica, personalidad jurídica y fortalecer su categoría de autoridad administrativa.

El simple estudio del marco normativo de la aviación civil mexicana resultaría un esquema parcial para lograr un cambio sustancial en aquella. Es necesario contar con directrices metodológicas que guíen las acciones de las instituciones públicas y de los particulares respecto a una serie de objetivos particularizados en temas específicos de la problemática identificada, al tiempo que se aprovecha al máximo los escenarios brindados por el marco normativo vigente y se prevé el comportamiento futuro de diversas variables que envuelven la dinámica de la problemática. Por ejemplo, puede realizarse un esquema de solución siguiendo la justificación recién vertida:

POLÍTICA AERONÁUTICA
<i>Lineamiento: Precios y tarifas</i>
A) Problemática/política específica: costo de la turbosina
Instituciones involucradas: SCT, SHCP, ASA, PEMEX
Objetivo: Disminuir el precio nacional de la turbosina
Variables: -Modificación del régimen jurídico de los hidrocarburos. -Fluctuación constante del precio referencial del petróleo.
B) Problemática/política específica: El precio de la TUA
Instituciones involucradas: SCT, SHCP, ASA
Sector privado involucrado: Grupos aeroportuarios, sociedades concesionarias de aeropuertos.
Objetivo: Uniformidad del precio de la TUA
Variables: -Fluctuación en la demanda de transporte aéreo.
C) Problemática/política específica: SLOTS
Instituciones involucradas: SCT, SHCP, ASA
Sector privado involucrado: Grupos aeroportuarios, sociedades concesionarias de aeropuertos.
Objetivo: establecer lineamientos transparentes por el uso de tiempos-espacios y servicios aeroportuarios y complementarios que den certeza tanto a los concesionarios aeroportuarios como a los operadores aéreos, tomando como referentes los criterios internacionales, desarrollados por la IATA

6.2. Categorización de la aviación como actividad prioritaria.

Como hemos advertido, en diversos pasajes de esta tesis, la aviación civil mexicana es una actividad económica de relevancia para el desarrollo nacional y, al mismo tiempo guarda un enorme potencial de crecimiento en el mediano plazo si son atendidos los obstáculos técnicos que enfrenta y se subsanan las inconsistencias legales y reglamentarias que padece.

Esa revolución teórica que hemos planteado tendrá aún más posibilidades de éxito si es reconocida explícitamente por la Constitución de nuestro país.

Es cierto que la carta magna establece el fundamento normativo rector para la prestación del servicio de transporte aéreo y la explotación del espacio aéreo mexicano (párrafo cuarto y sexto del artículo 27; artículo 42, fracción VI), pero no se incluye expresamente la dirección que el Estado debería asumir en la aviación civil. Se está ignorando que influye notablemente en el desarrollo de la economía nacional y que su desarrollo se está truncando, al existir un marco jurídico inacabado y carente de implementación conforme a la política pública vigente.

El tema de fondo propuesto es la necesidad de incluir a la aviación civil en el reducido grupo de las actividades prioritarias establecidas en el cuarto párrafo del artículo 28 del máximo ordenamiento (comunicación vía satélite y ferrocarriles) para que con ese reconocimiento se impulse el mecanismo planteado en el párrafo anterior.

Si el artículo 28 constitucional reconociera a la aviación civil como actividad prioritaria, ésta se incluiría en la hipótesis normativa del artículo 25 del mismo ordenamiento, donde la premisa principal es la titularidad del Estado en la rectoría del desarrollo nacional y, de la cual se derivaría la concurrencia con los sectores social y privado para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo; encabezando de esa manera un esquema conjunto que incluiría la observancia de las leyes y reglamentos especializados a través de los lineamientos previstos en la política aeronáutica.

6.3. Asignación de rutas a concesionarios.

Las rutas representan materialmente los puntos o destinos que podrán ser servidos por uno o más transportistas aéreos en el territorio de un Estado o entre los territorios de dos o más Estados para trasladar pasajeros, carga o correo, lo

que significa, naturalmente, que las rutas pueden ser nacionales o internacionales.

Por lo tanto, la fijación de rutas, a través de un plan organizado, responde esencialmente a la necesidad de proveer al transporte aéreo de un escenario en el cual pueda llevarse a cabo dicha actividad con los implementos tecnológicos apropiados que garanticen su seguridad y eficiencia.

En adición al concepto anterior, el maestro Videla Escalada³⁶⁷ señala que el plan de rutas “conforma un elemento fundamental para la estructuración de las comunicaciones entre las distintas regiones y ciudades (de un país) y entre éste y el extranjero. Lógicamente en el orden interno, el problema reposa sobre la decisión exclusiva del Estado Nacional y, en lo internacional, requiere la adopción de las naciones interesadas.”

Por lo tanto, haciendo una paráfrasis del planteamiento anterior, resalta la doctrina soberana de un Estado para adoptar por sí mismo el régimen que le sea más conveniente en el ejercicio de sus rutas y, en el plano internacional, el criterio tendrá que acordarse a través de un tratado entre los Estados interesados. Entonces, hecha esta aclaración, analizaremos la asignación de rutas nacionales e internacionales:

6.3.1. Asignación de rutas nacionales.

Por medio del estudio del texto de la Ley de Aviación Civil puede identificarse distintas connotaciones jurídicas para las rutas aéreas:

La primera es de carácter técnico y contempla dos conceptos: a) el espacio aéreo establecido por la Secretaría para canalizar el tráfico aéreo³⁶⁸ y b) ruta aérea dotada de radioayudas a la comunicación.³⁶⁹ En conjunto ambos conceptos, se

³⁶⁷ Videla Escalada, Federico N., *Manual de derecho aeronáutico*, 2 a. ed., Zavalia, Buenos Aires, 1996, p. 401.

³⁶⁸ Artículo 2, fracción 8, Ley de Aviación Civil.

³⁶⁹ Artículo 2, fracción 4, Ley de Aviación Civil.

refieren a ideas complementarias donde la ruta aérea es un área delimitada que se destina para el tráfico aéreo, equipada con sistemas de comunicación radial.

La segunda connotación es eminentemente jurídica al considerar a la ruta aérea como un derecho facultativo inmerso en el contenido del título de concesión³⁷⁰ expedido por el Estado mexicano en favor de las personas morales prestadoras del servicio de transporte aéreo nacional regular para comunicar puntos (ciudades) determinados, que se mantendrá vigente siempre y cuando los titulares conserven el cumplimiento de los requisitos esenciales para el otorgamiento de la concesión.

En suma, las dos interpretaciones del concepto jurídico 'ruta aérea' coinciden en el aspecto teórico que determina la rectoría del Estado para su asignación. La primera hace referencia al deber que tiene el ente supremo de ofrecer las condiciones para el aprovechamiento económico del espacio aéreo a través de la determinación de los espacios ya mencionados. Mientras que, en la segunda connotación, decreta un derecho de explotación específico del espacio aéreo para unir dos puntos, conocido como ruta aérea.

En este último sentido, la asignación de rutas nacionales solo es posible a través de la obtención de una concesión, cuyos requisitos ya fueron expuestos en el capítulo dos.

6.3.2. Asignación de rutas internacionales.

La asignación de este tipo de rutas, por regla general, solo es posible en el marco de la celebración de un convenio bilateral sobre transporte aéreo, pues son éstos los que contienen los lineamientos para el ejercicio de los derechos aerocomerciales que se concederán recíprocamente los Estados parte, para la prestación del transporte aéreo. Por lo tanto, los esquemas de ruta que sean acordados, serán importantes porque determinarán las condiciones para la prestación de dicho servicio. Verbigracia, en el cuadro de rutas aplicable a un

³⁷⁰ Artículo 13, Ley de Aviación Civil.

convenio específico puede acordarse un tope de aerolíneas designadas y un límite a la capacidad que pueda ser ofrecida en una ruta determinada o, aplicando otro esquema. Puede acordarse un criterio liberal en cuanto a las designaciones y límite de capacidad ofrecida.³⁷¹

La importancia de la asignación de rutas resulta importante porque el 28 de agosto de 2010, Compañía Mexicana de Aviación (CMA) cesó sus operaciones y solicitó la declaratoria de concurso mercantil. En ese momento, CMA prestaba servicio a través de tres divisiones: “Mexicana”, que operaba principalmente destinos internacionales y algunos nacionales; “MexicanaClick”, se concentraba en las rutas nacionales, siguiendo el esquema de bajo costo, y “MexicanaLink” se dirigía a las rutas de menor densidad de pasajeros en el mercado nacional y solo operaba un destino internacional (Guatemala).

La súbita interrupción de actividades de CMA tuvo consecuencias en distintos escenarios:

- a) Afectación a pasajeros con servicios ya contratados.
- b) Afectación inmediata del mercado aerocomercial, al disminuir la oferta de asientos disponibles.
- c) Interrupción de la conectividad aérea en destinos que eran operados principalmente por alguna de las empresas subsidiarias.
- d) En el caso particular de la relación aerocomercial entre México y los Estados Unidos, en lo referente a las rutas -pares de ciudades entre el territorio de los dos Estados- comenzaron a ser atendidas principalmente por aerolíneas de aquél país, debido a que las mexicanas se encontraban imposibilitadas por el tamaño de su flota, amén de las tardías “decisiones” de las autoridades mexicanas por la falta de un posicionamiento argumentativo por parte de la autoridad aeronáutica mexicana para

³⁷¹ Véase tema 3.9 Convenios bilaterales sobre transporte aéreo.

asignar o autorizar inmediatamente las rutas internacionales desatendidas en beneficio de otros concesionarios mexicanos.³⁷²

Tiempo después, durante los primeros meses que siguieron al cierre de Mexicana de Aviación, en el marco del concurso mercantil declarado, se protegieron las rutas que formaron parte de su título de concesión, bajo el argumento de que formaban parte de sus activos intangibles o derechos, motivo por el cual debían reservarse hasta en tanto se resolviera el concurso de acreedores.

Ante esa situación, fue necesaria la intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para afrontar dos grandes problemas: el primero era la falta de conectividad aérea que había ocurrido tras el cierre de Mexicana y que habría continuado mientras la empresa estuviera en concurso; el segundo, era que al inicio de la situación, las aerolíneas competidoras no podían obtener las designaciones en las rutas dejadas de operar, continuando con el problema de falta de oferta, en detrimento de los usuarios del servicio, incrementándose las tarifas y deteriorándose la calidad del servicio.

Los derechos de tráfico aerocomercial y las rutas aéreas internacionales son de origen internacional, esto es, devienen de lo establecido en los tratados bilaterales celebrados por el Estado mexicano, donde el sujeto obligado en tales instrumentos es éste último. Por lo tanto, en todo momento es titular de los derechos que en ellos se establecen; armónico con ello es lo establecido en el artículo 27, 28 y 42 constitucional en donde el aprovechamiento del espacio aéreo corresponde a la Nación y es parte integrante del territorio mexicano, por lo tanto las rutas internacionales no pueden ser entendidas lisa y llanamente como derechos autoaplicativos que toman y hacen a su favor los transportistas concesionados para prestar el servicio de transporte aéreo nacional regular y explotar las rutas internacionales, sino que devienen de las autorizaciones que otorga el Estado, siendo actos genuinamente administrativos, que son sujetos de revocación ante la imposibilidad de que el concesionario pueda prestar el

³⁷² Véase tema 1.5 La Aviación mexicana después del 11 de septiembre de 2001.

servicio público, por tanto el titular indiscutible es el Estado. Esto es así porque en ningún momento puede renunciar el ente soberano a sus derechos y obligaciones internacionales, ni mucho menos salvaguardar la soberanía y preservar el servicio público y el bien común.

6.4. Crítica a la Ley de Aviación Civil.

Durante el proceso de análisis de la Ley de Aviación Civil que se llevó a cabo para el desarrollo de la hipótesis general de esta tesis, hemos considerado la necesidad de advertir un conjunto de desajustes teóricos en su texto, los cuales han sido agrupados en dos esquemas diferenciados de la siguiente manera:

- a) Inconsistencia del sistema Ley de Aviación Civil-Convenio de Chicago (inspirado en el artículo 133 constitucional que establece la jerarquía de normas en la que el Convenio se considera por encima de la Ley).
- b) Incongruencia del texto de la Ley de Aviación Civil (inspirado en la coherencia técnico-jurídica que debe observar toda norma general).

Hemos meditado sobre la utilización de los vocablos [inconsistencia] e [incongruencia]. El primero fue elegido por su significado gramatical que indica falta de coherencia entre las partículas de los elementos de un conjunto. Por lo tanto, como hemos advertido la existencia del sistema Ley de Aviación Civil-Convenio de Chicago, resulta conveniente su utilización.

Al segundo esquema le fue asignado el término [incongruencia] porque hace referencia a la falta de sentido o relación lógica que se ha identificado de la lectura armónica de distintos artículos de la misma Ley y en relación a su Reglamento.

6.4.1. Inconsistencia del sistema Ley de Aviación Civil-Convenio de Chicago.

6.4.1.1. Definición jurídica de aeronave.

Una de las imprecisiones técnicas presentes en el sistema planteado es la referente a la definición jurídica de aeronave, el hecho técnico en que se fundamenta la autonomía del derecho aeronáutico, de ahí la importancia de su definición.

El anexo siete del Convenio de Chicago define que una aeronave es “toda máquina que pueda sustentarse en la atmósfera por reacciones del aire que no sean las reacciones del mismo contra la superficie de la tierra”

En cambio, la Ley de Aviación Civil establece en el artículo 2 una definición distinta a la del Convenio, al definirla como “cualquier vehículo capaz de transitar con autonomía en el espacio aéreo con personas, carga o correo”.

La diferencia conceptual que existe entre los ordenamientos citados es trascendental para el derecho aeronáutico porque existe una imprecisión teórica en la ley nacional al dictar una definición que condiciona el reconocimiento jurídico de una aeronave al vehículo que transite en el espacio aéreo (solamente) con personas, carga o correo, aspecto que es completamente inconsistente con otras actividades que pueden realizarse con aeronaves, tales como los servicios aéreos especializados. Aceptar la definición de la Ley de Aviación Civil es afirmar que jurídicamente solo puede considerarse como aeronave a los aparatos empleados exclusivamente en el transporte aéreo, razonamiento que no tiene sustento dada la existencia de diversas actividades económicas con aeronaves.

6.4.1.2. Corrección a la categorización de las aeronaves de Estado.

La Convención sobre Aviación Civil Internacional de 1944 tuvo como objetivo explícito la regulación de la aviación civil, actividad que fue determinada a partir del uso destinado a las aeronaves. De esta manera, el artículo 3 de la Convención estableció expresamente su aplicación exclusiva a las aeronaves

civiles. Se determinó que el criterio diferenciador entre uno y otro tipo de aeronave sería el siguiente: “Se considerarán aeronaves de Estado las utilizadas en servicios militares, de aduanas o policía” y por exclusión las que no estuvieran en ese grupo, serían civiles.

Lamentablemente, la Ley de Aviación Civil, pese a su denominación, insta en su primer artículo que el objeto de dicho ordenamiento es “regular la explotación, el uso o aprovechamiento del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, respecto de la prestación de los servicios de transporte aéreo civil y de Estado, criterio que no es armónico con la doctrina establecida por el Convenio de Chicago, incluso, la misma Ley reitera el mismo criterio en el artículo 5 cuando clasifica en dos categorías principales a las aeronaves mexicanas: Civiles y de Estado, donde este último grupo excede la postura del Convenio de Chicago al dictar que, además de las aeronaves militares, podrán ser aeronaves de Estado las de propiedad o uso de la Federación distintas de las militares, las de los gobiernos estatales y municipales, y las de las entidades paraestatales.

6.4.2. Incongruencia del Texto de la Ley de Aviación Civil

6.4.2.1. ¿Servicio público o servicio al público de transporte aéreo nacional regular?

Al abordar el régimen jurídico nacional del transporte aéreo, advertimos la necesidad de la emisión de la concesión por parte del Estado para que personas morales mexicanas pudieran prestar aquél servicio. Es ahora el momento de definir jurídicamente cuál es su naturaleza jurídica.

En la doctrina, se establece la existencia de dos clases elementales de concesiones:

- a) Concesión de bienes de dominio público y,
- b) Concesión de un servicio público.

Evidentemente, en el caso del transporte aéreo, es necesaria la concesión de servicio público para su prestación y sobraría exponer una justificación al respecto. Sin embargo, la Ley de Aviación Civil establece desafortunadamente una categoría que no tiene fundamento doctrinal: El [servicio al público de transporte aéreo]. El cual se define como aquél que se ofrece de manera general y, que en términos de la Ley, incluye el servicio público sujeto a concesión, así como otros servicios sujetos a permiso.³⁷³

Al utilizar un razonamiento por oposición, se tiene que: la interpretación del concepto “servicio al público”, se trataría de un servicio, originalmente privado, pero que es prestado al público. En consecuencia, esas características entrarían en contradicción con la justificación jurídica de la emisión de la concesión para la prestación del transporte aéreo nacional regular. Por lo tanto, consideramos conveniente reafirmar el concepto servicio público:

Gutiérrez y González señala que un servicio Público, en sentido estricto, “es la actividad especializada, que desarrolla una persona particular o pública, ya por si directamente, ya indirecta por medio de una persona empresa, para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas, a una necesidad ya general, ya colectiva, mientras subsista.”³⁷⁴

Adicionalmente, la doctrina jurídica ha clasificado al servicio público en tres clases: a) servicios públicos nacionales, es decir destinados a satisfacer necesidades de toda la Nación sin que los particulares obtengan individualmente una prestación de ellos, como el servicio de la defensa nacional; b) Servicios públicos que solo de manera indirecta procuran a los particulares ventajas personales, tales como los servicios de vías generales de comunicación, o puertos y, c) Los servicios que tienen por fin satisfacer directamente a los particulares por medio de prestaciones individualizadas. Dentro de esta

³⁷³ Artículo 2, fracción 10, Ley de Aviación Civil.

³⁷⁴ Gutiérrez y González, *op. cit.*, nota 123, p.739.

categoría se encuentran los servicios de enseñanza, de correos, de telégrafos, radiocomunicación, transportes, etc.³⁷⁵

Por lo tanto, se justifica tanto legal como doctrinalmente que el transporte aéreo regular es un servicio público.

La distinción establecida, artificialmente por la ley, en comparación al concepto [servicio público], podría ser irrelevante pero es un argumento más para considerar la reforma de la ley o su abrogación.

6.4.2.2. Problema de jerarquía de normas, entre la Ley de Aviación Civil y su Reglamento.

Durante el estudio y análisis constante de la Ley de Aviación Civil y su Reglamento que se llevó a cabo para el desarrollo de esta tesis, pudimos percatarnos de la existencia de un patrón reiterado: El Reglamento establece definiciones jurídicas que por su trascendencia teórica y práctica deberían estar previstas por la Ley y no en aquél. Por ejemplo, las conceptualizaciones del servicio público de transporte aéreo nacional regular, servicio de transporte aéreo internacional regular, servicio de transporte aéreo nacional no regular y sus modalidades (taxi aéreo, fletamento, ambulancia aérea y servicios no regulares, establecidos en atención al desarrollo tecnológico) incluyendo las relativas al transporte aéreo internacional no regular y sus modalidades (taxi aéreo, fletamento, ambulancia aérea y servicios no regulares, establecidos en atención al desarrollo tecnológico), no están contemplados en el texto de la Ley.

Por otra parte, el artículo 2 del Reglamento, dedicado al establecimiento de conceptos para sus efectos, establece que esas definiciones habrán de ser consideradas en adición a lo establecido por el artículo 2 de la Ley de Aviación Civil, el cual también dicta una serie de conceptualizaciones para interpretación

³⁷⁵ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2007, p. 244.

de su texto. En otras palabras, el artículo 2 del reglamento pretende que los efectos jurídicos de su conceptualización sean similares a los de la Ley.

De esta manera, queremos hacer notar la siguiente premisa: el Reglamento, al formular nuevo contenido conceptual, no concebido originariamente en el texto de la Ley está sobrepasando el orden jerárquico establecido entre ésta y aquél.

Para fundamentar lo anterior, acudiremos en primera instancia a la doctrina, la cual desde el punto de vista de la naturaleza originaria de su emisión, señala que las leyes son actos del poder legislativo y sus efectos son materialmente legislativos. En cambio, los reglamentos, son actos que formalmente emanan del poder ejecutivo pero con efectos materialmente legislativos. A esto último, se le denomina facultad reglamentaria del ejecutivo federal establecida en el artículo 89, fracción primera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, y no deben ni pueden contrariar, exceder o desvirtuar el espíritu y contenido de las leyes reglamentadas³⁷⁶

Pese a esa facultad constitucional, el reglamento no puede ser identificado con la ley, aunque tenga de común con ésta, la de crear normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal, pues el primero emana del titular del Poder Ejecutivo y la segunda del Congreso de la Unión.³⁷⁷

En ayuda de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta al principio de legalidad, del cual se derivan dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica de la misma.³⁷⁸

³⁷⁶ Ríos Vázquez, Rodolfo, *La facultad reglamentaria del presidente de la República y su impugnación constitucional*, México, Editorial Jus, 1991, pp. 13-14.

³⁷⁷ *Ibidem* p.15.

³⁷⁸ Tesis 1a./J. 122/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, septiembre de 2007, p.122.

El principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en la que se encuentre su justificación y medida. Además debe adecuarse a las diferentes leyes que conforman el derecho positivo mexicano en lo general.³⁷⁹

Por su parte, el principio de reserva de ley consiste en que, conforme a la Constitución hay materias que pueden ser reguladas por una ley en sentido formal y material, en estos casos, la Carta Magna emplea términos claros y precisos para establecer que determinada materia deba ser regulada por una Ley,³⁸⁰ prohibiéndose la delegación legislativa en el Ejecutivo.

6.4.2.3. Preferencia del vocablo chárter sobre el de fletamento.

La trascendencia de esta propuesta radica en el principio de certeza jurídica para la comprensión adecuada de los efectos de la denominación [fletamento] en la regulación jurídica del transporte aéreo, a partir de la legislación nacional.

A continuación, se presentará el razonamiento jurídico que sugiere la adopción del término chárter en el lugar que ocupa el vocablo [fletamento] en los ordenamientos especializados:

I. Planteamiento.- La relativa reciente utilización de la aeronave, comparada con la larga historia de la teoría contractual, ha requerido la necesidad de adecuar antiguas instituciones de los contratos marítimos a los relacionados con la utilización de aeronaves. Entre ellos se encuentra el contrato de fletamento.

Históricamente, el Código Italiano de 1942, incorporó la regulación de la navegación aérea, en la cual incluyó el contrato de locación, fletamento y transporte que serían reglados por las disposiciones aplicables a la navegación

³⁷⁹ López Olvera, Miguel Alejandro, *Tratado de la facultad reglamentaria*, México, Porrúa, 2007, p. 100.

³⁸⁰ Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús (coord.), *La facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal*, México, Secretaría de Gobernación, 2011, p.25.

aérea, las cuales coincidían con el de locación y transporte, pero no con el de fletamento.³⁸¹ A partir de esos momentos, surgió una imprecisión técnica que hasta la fecha puede encontrarse en muchos ordenamientos especializados en la regulación de la aviación civil, por ejemplo la ley mexicana sobre la materia.

II. Identificación de la imprecisión técnica del contrato de fletamento con las características de otros contratos similares.- El fletamento aéreo es un contrato que adopta las características de los contratos de locación (arrendamiento) y de transporte. Al respecto el jurista español Martín Bravo Navarro señala que la distinción entre el fletamento y la locación, radicaría en el desplazamiento de la tenencia de la aeronave del locador al locatario (en la locación), mientras que en el fletamento quedaría en manos del fletante.³⁸² Sin embargo, la intención del contrato de fletamento es que el fletador de la aeronave ponga a disposición del fletante el uso de la aeronave con tripulación, a cargo del primero, para la prestación alguna de las siguientes modalidades, señaladas por el teórico Luis Tapia:³⁸³

- a) Emplear la aeronave para el exclusivo servicio del fletador.
- b) Emplearla para el transporte de sus clientes, determinadas personas y sus mercancías con remuneración.
- c) El explotador fleta la aeronave para un agente de viajes, quien vende el espacio disponible.
- d) El explotador fleta la aeronave a un agente quien vende el espacio disponible para el transporte de carga entre dos puntos diferentes a varios comerciantes.

Por lo tanto el fletamento aéreo podría considerarse como un contrato *sui generis* que engloba rasgos del contrato de locación de obra y locación de cosa,

³⁸¹ Apuntado por Maldonado, Jorge Eduardo, *op. cit.*, nota 316, pp. 31-32.

³⁸² *Idem.*

³⁸³ Tapia Salinas, Luis, *Derecho Aeronáutico*, 2ª edición, Barcelona, Bosch, 1993, p. 198.

criterio que se resume en la opinión de Jorge Eduardo Maldonado: “El fletamento es un término poco preciso que trae aparejadas confusiones interpretativas, configurando un contrato mixto que pertenece al género locación de cosa (dominante) con una locación de cosa (subordinado) y que se calificaría como un arrendamiento de una aeronave armada y equipada, con la tripulación necesaria para el vuelo, que el fletante se obliga a pagar por uno o varios viajes o por un tiempo determinado.

III. Características de la modalidad fletamento en el transporte aéreo nacional no regular:

- a) Es aquél en que el permisionario pone a disposición del fletador, la capacidad útil total o parcial de una o más aeronaves con el personal técnico de vuelo.

La operación de este servicio está sujeto a la autorización de horarios.³⁸⁴

- b) El servicio de transporte aéreo nacional no regular bajo la modalidad de fletamento para pasajeros es:³⁸⁵
 - a. De paquete turístico o de excursión, cuando se comercializa al público con tarifas grupales o individuales, se realiza en viaje redondo y con tiempo predeterminado de estancia, incluye además los servicios turísticos al pasajero de hospedaje y de transporte terrestre del aeropuerto al hotel y del hotel al aeropuerto;
 - b. De traslado de un grupo para eventos especiales, en viaje redondo y con estancia predeterminada, y
 - c. De traslado de un grupo en viaje sencillo de ida, y con retorno sin pasajeros, o bien, redondo el mismo día.

³⁸⁴ Artículo 7, Reglamento de la Ley de Aviación Civil.

³⁸⁵ Artículo 8, Reglamento de la Ley de Aviación Civil.

- c) Los prestadores del servicio de fletamento deben observar lo siguiente:
- a. Los vuelos o paquetes de vuelos que deseen operar estarán sujetos a autorización previa de la Secretaría;
 - b. Los servicios que presten en ningún caso podrán traducirse o de hecho ser equivalentes a los del transporte aéreo regular;
 - c. Los servicios serán complementarios a los del transporte aéreo regular, y
 - d. En los contratos de fletamento de aeronaves que celebren con prestadores de servicios turísticos, deberá pactarse que los servicios de transporte aéreo se comercializarán, en todo caso, como parte de otros servicios en paquete; y conforme con lo que establezca el reglamento respectivo.
- d) Materialización de la prestación del servicio: Celebración del contrato de Fletamento.
- a. Definición: El fletamento de aeronaves es el contrato mediante el cual el permisionario de la prestación del servicio al público de transporte aéreo no regular, en su carácter de fletante, pone a disposición del fletador, a cambio del pago de un precio determinado llamado flete, la capacidad útil total o parcial de una o más aeronaves para transportar personas, carga o correo, una o más veces o durante un período determinado, reservándose el fletante la dirección de la tripulación y la conducción técnica de la aeronave.

IV. Preferencia del vocablo *chárter*: Históricamente, surge el vocablo *chárter* en el derecho marítimo (*chárter party o partie*), carta partida que instrumentaba el

contrato de transporte marítimo o través de un documento (carta) que se dividía en dos partes, cada una de las cuales quedaba en poder de los contratantes (transportador y cargador) asegurando el fiel cumplimiento del contrato celebrado.³⁸⁶

En la actualidad, el chárter aéreo es reconocido en la práctica y en la “costumbre aeronáutica” (en palabras del maestro Videla Escalada) para denominar un servicio aéreo que internacionalmente ha planteado sus propias necesidades teóricas contractuales y que deben ser reconocidas por los ordenamientos especializados en la materia.

³⁸⁶ Maldonado, Jorge Eduardo, *op. cit.*, nota 316, p 11.

CAPÍTULO 7.

Proposición de esquemas de solución a la problemática planteada.

A través de los siete capítulos que conforman este trabajo, se ha expuesto, de manera general y desde la perspectiva jurídica, distintos temas que han sido planteados en el sector empresarial del transporte aéreo como obstáculos técnicos para su desarrollo.

Se ha tomado en consideración el vocablo innovación en el título de esta tesis para iniciar la propuesta de futuros estudios jurídicos que aborden con más profundidad cada uno de los temas presentados y con ello se pueda incidir en la renovación de todos los eslabones que conforman a la aviación civil (aviación comercial y aviación privada o general), pero especialmente en la primera, porque es a través de esta por medio de la cual se mueve una parte importante del turismo y de las mercancías que repercuten en el desarrollo de la economía del país.

Es necesaria la innovación de la aviación en México por el gran potencial que tiene su infraestructura aeroportuaria que está parcialmente explotada y, también por las grandes oportunidades que tiene el crecimiento de la demanda de servicios aéreos cuando éstos se vuelven económicamente más accesibles a mayor parte de la población.

A lo largo de esta exposición nos hemos centrado en el tema de los costos (combustible, Tarifa de Uso de Aeropuerto, servicios a la navegación). Hemos demostrado que la determinación de los precios de algunos de esos rubros rebasa la soberanía de nuestro Estado, e incluso el de cualquier modelo económico, tal es el caso del tema del costo del combustible. Sin embargo, está en manos del poder ejecutivo, a través de la administración pública centralizada, reconsiderar el modelo de explotación de la infraestructura aeroportuaria. Tan solo considérese que los principales aeropuertos del país han sido concesionados a empresas privadas que los administran y que obtienen

ganancias de su explotación ¿por qué el gobierno federal no reconsidera los lineamientos bajo los cuales fueron concesionados los aeródromos y plantea la posibilidad de regular y disminuir la Tarifa de Uso de Aeropuerto para que las aerolíneas ofrezcan vuelos más económicos?

Entonces, si existe la posibilidad teórica de modificar el régimen jurídico para la determinación de la TUA, también podría existir la factibilidad de regular en beneficio de la nación y de los transportistas, el pago por el uso del espacio aéreo mexicano y de los servicios para la navegación, pues como se trató en los temas 1.5 “La aviación mexicana después del 11 de septiembre de 2001” y 5.4 “Situación de las empresas “chárter” en México”, muchas aerolíneas de transporte regular y otras especializadas en vuelos chárter, han desaparecido como consecuencia de la imposibilidad de pagar dichos costos ante el escenario de recesión económica como la de 2008.

México ocupa una posición geográfica privilegiada para el aprovechamiento de los servicios aéreos. Colinda con el mercado aerocomercial más importante del mundo: los Estados Unidos. Lamentablemente si la aviación comercial mexicana no soluciona la problemática planteada, no podrá dar el siguiente paso, que es la competencia en igualdad de condiciones con las grandes aerolíneas estadounidenses y de otros países.

Por otra parte, la degradación de la seguridad operacional de la aviación mexicana en 2010 que resolvió la *Federal Aviation Administration* de los Estados Unidos, refleja la situación crítica que enfrenta la Dirección General de Aeronáutica Civil a través de sus actuaciones y atribuciones. Es necesario que se renueve esa institución y adquiera autonomía técnica y personalidad jurídica propia como autoridad aeronáutica para fortalecer su presencia y rectoría en el desarrollo de todos los sectores de la aviación civil mexicana.

Desde la perspectiva jurídica: en la medida que se atienda la problemática desde el poder legislativo, con verdadero interés, las instituciones correspondientes y los particulares estarán en condiciones de certeza jurídica que permita

desarrollar aún más la industria aeronáutica y en consecuencia el derecho aeronáutico en México.

Al mismo tiempo, hemos planteado una serie de inconsistencias e incongruencias normativas de la legislación nacional especializada respecto a la comprensión de temas torales que repercuten en el funcionamiento de la aviación civil y se ha sugerido la posibilidad de instaurar los siguientes esquemas:

7.1. Primer esquema de solución: Derogación de la Ley de Aviación Civil y la Ley de Aeropuertos (incluyendo sus respectivos reglamentos)

Se sugiere que en materia de aviación civil, la nueva ley y su reglamento:

- a) Se reconozca a los servicio aéreo de transporte regular como público
- b) Se instaure la clasificación de aeronaves prevista en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional.
- c) Se reconozca expresamente el servicio de vuelo chárter.
- d) Se abandone el criterio que considera al servicio privado comercial y no comercial bajo la categoría de transporte.
- e) Se considere a la actual Dirección General de Aeronáutica Civil como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Se sugiere que en materia aeroportuaria, la nueva ley y su reglamento:

- a) El establecimiento de un nuevo mecanismo, transparente, para la determinación de tarifas por servicios aeroportuarios, complementarios y a la navegación.

7.2. Segundo esquema de solución: Reconocimiento de la aviación civil como actividad prioritaria e instauración de una nueva política aeronáutica.

Categorización de la aviación civil como actividad prioritaria para fundamentar la dirección del Estado en materia de aviación civil, en conjunto con los sectores social y privado. Con el objeto de mejorar la política aeronáutica vigente respecto a las necesidades que se derivan de las consecuencias por los obstáculos técnicos estudiados.

7.3. Desarrollo del derecho aeronáutico en México.

El análisis de las relaciones jurídicas con motivo del uso de artefactos con la capacidad de sostenerse por sus medios y de navegar a través del aire, ha sido objeto, de un sinnúmero de estudios jurídicos desde el origen de los mismos. A su vez, su evolución tecnológica ha repercutido en la constante evolución doctrinal del actual derecho aeronáutico.

Históricamente, desde la penúltima década del siglo XVIII, inició la creación legislativa especializada en la regulación de los globos de aire que surcaban los aires de las ciudades europeas. Hasta ese momento, los alcances de las normas eran exclusivamente vigentes en los lugares donde esos artefactos tenían presencia, pero su observancia nunca logró tener repercusiones de índole internacional, dada la limitación técnica de dichos artefactos para moverse controladamente y por largos periodos a través del aire. Hasta ese momento y durante todo el siglo XIX, las incipientes regulaciones aéreas no evolucionarían, debido el estancamiento tecnológico que no cambiaría sino a partir del siglo XX.

Con la invención del aeroplano y su presentación pública en diciembre de 1903, inició una revolución tecnológica sin precedentes que rápidamente hizo posible su utilización para el transporte de personas y mercancías, pero que cambiaría abruptamente con su utilización para fines bélicos en la Primera y Segunda Guerra Mundiales.

Pero fue gracias a estos penosos acontecimientos que hicieron posible el resurgimiento de las inquietudes legislativas, doctrinales e institucionales sobre el derecho aeronáutico que ahora regulaba las relaciones con motivo de la utilización de un artefacto más sofisticado que los primitivos aeroplanos y que poseía nuevas características técnicas:

- a) La capacidad de franquear fronteras,
- b) La posibilidad de ser utilizado con fines bélicos.

Eso motivó a que tras finalizar la Primera Guerra Mundial, el grupo de países vencedores organizara la Convención de París que tuvo entre uno de sus objetos el tratamiento jurídico internacional de la aviación para fines no bélicos, es decir: la aviación civil.

En el periodo entre guerras el inicio del auge del transporte aéreo motivó la creación del Convenio de Varsovia para regular la responsabilidad del transportista aéreo internacional y cuya evolución no terminaría sino hasta la adopción del Convenio de Montreal de 1999.

Por otra parte, las repercusiones de la Segunda Guerra en nuestra materia, culminaron con la Convención de Chicago y la adopción del paradigmático Convenio de Chicago de 1944 que es la directriz jurídica de la aviación civil mundial. Sus efectos, de ninguna manera pueden ser abstraídos en pocas líneas pero su repercusión más notable fue respecto a la instauración de criterios internacionalmente uniformes en el transporte aéreo, identificables actualmente en los convenios bilaterales sobre transporte aéreo, los cuales regulan directamente a la aviación comercial mundial.

Este breve recorrido histórico que intenta demostrar el dinamismo de la evolución de la materia, no se completaría si se ignorara los grandes obstáculos técnicos de la transportación aérea internacional: la seguridad y el continuo

incremento del precio del petróleo, temas que coinciden con al menos dos de los retos que enfrenta la aviación comercial de nuestro país y que han sido abordados en la investigación.

En México, la atención al fenómeno tecnológico aéreo inició después de enero 1910, cuando voló por primera vez un aeroplano en nuestro país. Si bien, el acontecimiento no fue determinante para iniciar a partir de él la legislación de normas generales sobre el uso de artefactos de ese tipo, si motivó la adopción de esa tecnología para fines militares, durante las guerrillas en el curso de la Revolución Mexicana y después en la formación de los Talleres Nacionales de Construcciones Aéreas para crear la división aérea del ejército mexicano.

En el ámbito comercial fueron constituidas las primeras compañías de transporte y en consecuencia tuvo que erigirse la primera institución administrativa que dirigiera al incipiente transporte aéreo: La Mesa Técnica de Navegación Aérea, dependiente de la Dirección de Ferrocarriles de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, que publicó las “Bases para el establecimiento de las líneas aéreas de navegación de servicio público”.

Todas estas implementaciones abrieron el camino a una regulación jurídica más exhaustiva como la Ley de Vías Generales de Comunicación que regulaba en su libro cuarto las comunicaciones aeronáuticas. También se abrió paso a la instauración de nuevas unidades administrativas especializadas en la aviación civil como la Dirección General de Aeronáutica Civil.

En el ámbito privado, en 1958 surgió la Asociación Sindical de Pilotos Aviadores, En 1964, se constituyó la Cámara Nacional de Aerotransportes agrupaciones que con su conocimiento técnico del tema ha contribuido a ampliar el panorama de la comprensión de los nuevos retos de la aviación.

El 12 de mayo de 1995 se publicó la Ley de Aviación Civil y tres años más tarde su reglamento. En materia aeroportuaria, en diciembre de 1995 se dio a conocer la Ley de Aeropuertos, mientras que su reglamento fue expedido hasta febrero de 2000.

Todas estas normas, pese a constituir un paso significativo en la evolución de la normatividad especializada, hoy son cuestionables dado que han sido rebasadas por la realidad que enfrenta la aviación civil y por la lamentable estructuración teórica-jurídica que las caracteriza.

En la actualidad, México se encuentra ante una gran oportunidad: el desarrollo de la tecnología aeronáutica y espacial con el conjunto de empresas extranjeras que se están estableciendo en Querétaro para la producción de algunos componentes de sus productos. Algunas, ya se establecieron, como la canadiense *Bombardier* o la europea *Eurocopter*, lo que se traduce en una nueva responsabilidad que debe asumir el Estado mexicano: la renovación de los instrumentos jurídicos y políticos para dirigir los retos venideros y que seguramente impactarán en el derecho aeronáutico mexicano.

Por otro lado, en el ámbito de la enseñanza universitaria, pocas instituciones mexicanas incluyen a la materia en su plan de estudios de licenciatura y ninguna en los estudios de posgrado. No es una situación determinante para su destino futuro, pero en conjunto con las condiciones que enfrenta el sector del transporte aéreo, es un indicador de la poca atención que se le da en nuestro país a esta rama del derecho. Ya en 1980, el ilustre maestro Luis Tapia Salinas daba cuenta en su obra “Derecho Aeronáutico” sobre la existencia de una posible crisis en la doctrina al cuestionarse la autonomía de la materia respecto a otras ramas del derecho. Pareciera que en el ámbito nacional, una crisis análoga se presenta en 2014, con el anuncio de la reducción de la oferta educativa de la materia en nuestra Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional Autónoma de México, cátedra que fue reconocida en el magnífico libro de Mario O. Folchi y Eduardo

T. Cosentino, al señalarla como referente regional en el continente americano. Es una pena este escenario.

Sin duda, para quien tenga la oportunidad de leer este modesto trabajo, el autor y el asesor de la misma, esperan haber cumplido a través de este panorama general, el señalamiento de algunos de los problemas existentes en la regulación de la aviación civil y sus repercusiones con el derecho aeronáutico y motivar así su estudio y análisis a través de la investigación jurídica.

CONCLUSIONES.

1. Desde los inicios de la aviación, México es destacado en la promoción de distintos sectores de la aviación civil, como el relativo al diseño y construcción de aeronaves y sus componentes. Asimismo, gracias a la participación del gobierno federal en las primeras décadas del siglo XX, nuestro país fue pionero en la creación de instituciones especializadas para administrar el aprovechamiento de la actividad aérea, lo que facilitó la instauración de las primeras empresas de transportación aérea.

2. En el contexto histórico del desarrollo de la infraestructura aérea, la constante cooperación de las aerolíneas mexicanas con el gobierno federal, motivó la rápida adecuación de aquella a los cambios tecnológicos de la aviación y al crecimiento de la demanda de transportación de pasajeros y carga después de la década de 1960.

3. En el marco del régimen jurídico nacional del transporte aéreo de pasajeros y carga se estatuye constitucionalmente que el aprovechamiento del espacio aéreo, elemento integrante del territorio nacional, debe materializarse a través de los actos administrativos que emita el gobierno federal: concesión, permiso o autorización, los cuales fundamentan la existencia jurídica de los servicios aéreos (transporte aéreo nacional e internacional regular, transporte aéreo nacional e internacional no regular, servicios aéreos especializados y transporte aéreo privado no comercial).

4. Respecto al régimen jurídico internacional del transporte aéreo de pasajeros y carga, el Convenio de Chicago a través de sus artículos trascendentales para el transporte aéreo internacional, reconoce el control y administración que le compete a cada Estado sobre su espacio aéreo y establece los requisitos y principios básicos para la autorización de los servicios aéreos y el compromiso internacional para ofrecer instalaciones aeroportuarias y servicios a la navegación que deben observar los Estados contratantes.

5. Por otro lado, la necesidad de establecer servicios aéreos entre distintos países ha generado la necesidad de celebrar convenios bilaterales que respondan a las características o intereses muy particulares de cada uno de los Estados parte,

tomando en cuenta el desarrollo de su aviación comercial y las expectativas de crecimiento que se tengan de la misma.

6. A partir del estudio del régimen jurídico de los servicios prestados en los aeródromos (servicios aeroportuarios y complementarios, específicamente) es posible demostrar que la prestación de los mismos no solamente es facultad de los concesionarios y permisionarios de los aeródromos civiles, sino que es posible que otras personas morales puedan prestarlos, como es el caso del suministro de combustible para aeronaves, donde los transportistas y operadores aéreos podrían prestarlo a sus propias aeronaves. En este sentido, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes debería favorecer la existencia de nuevos competidores en el suministro de los servicios prestados en los aeródromos para disminuir el precio de los mismos.

7. En lo conducente a la fijación de tarifas para la oferta de servicios aeroportuarios y complementarios, los proveedores las fijan libremente en función de las situaciones del mercado, con la única condición de registrarlas en la Secretaría, situación que explica las grandes variaciones entre las tarifas aplicables para distintos aeropuertos, principalmente en los concesionados a los grupos aeroportuarios.

8. Los servicios a la navegación brindados por el Estado a través de SENEAM se han constituido como un costo importante para las pequeñas aerolíneas de transporte regular y empresas chárter de pasajeros.

9. Durante el estudio de los obstáculos técnicos para el desarrollo de la aviación civil se encontró evidencia periodística que documenta la existencia de saturación aeroportuaria en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, derivándose la necesidad de construir un nuevo aeropuerto que permita el crecimiento de las operaciones desde el principal aeródromo del país.

10. Asimismo, se halló evidencia legal que demuestra que las grandes variaciones en el precio de la Tarifa de Uso de Aeropuerto aplicable en distintos aeropuertos del país sigue el criterio de libre determinación de tarifas que autoriza la Unidad Política

de Ingresos no Tributarios de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

11. Si continua aplicándose el mismo criterio para la determinación de la TUA, el precio de los boletos de avión difícilmente disminuirá.

12. El costo del combustible para avión es el principal gasto que debe enfrentar un transportista aéreo, y el precio referencial por barril a nivel mundial seguirá aumentando independientemente de cualquier medida política o legal que llegara a asumir cualquier gobierno.

13. En suma, México es uno de los países donde el precio del combustible para aviones es más elevado que en otras regiones del mundo. Circunstancia que se atribuye, en parte, a la intermediación de Aeropuertos y Servicios Auxiliares entre PEMEX y a las aerolíneas para el suministro de turbosina.

14. La poca presencia de aerolíneas chárter, complementarias al transporte aéreo regular, no es atribuible a razones legales que obstaculicen su constitución sino a los diversos elementos de la problemática general ya estudiada, que impiden la innovación de la aviación civil en nuestro país.

15. La adopción de los convenios de “cielos abiertos” no es factible para el desarrollo de la aviación comercial mexicana, pues en caso de celebrarse, las aerolíneas mexicanas serían desplazadas por las extranjeras. Es necesario fortalecer el transporte aéreo nacional antes de abrirlo a la libre competencia.

16. Es recomendable que se regule expresamente en la Ley de Aviación Civil, las acciones que deben asumirse ante el cese de operaciones de una línea aérea con el objetivo de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de transporte aéreo en las rutas nacionales e internacionales

17. La política aeronáutica debe ser un mecanismo que permita ofrecer una solución a los retos y problemas de la aviación civil, a través de la realización de un esquema conjunto entre dicho instrumento y la legislación vigente. Debe considerarse el potencial de crecimiento que tiene el transporte aéreo en nuestro país y las ventajas

económicas y los beneficios sociales que pueden alcanzarse si se aprovecha adecuadamente. Al mismo tiempo debe garantizarse la continuidad de la política aeronáutica a través de las futuras administraciones del gobierno federal, para que ningún esfuerzo por mejorarla sea en vano.

BIBLIOGRAFÍA

- AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES, ASA: *Aeropuertos para la competitividad y el desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica- Aeropuertos y Servicios Auxiliares, 2006, Colección Editorial del Gobierno del Cambio.
- AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES, ASA. *Cuarenta años operando aeropuertos*, México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes- Aeropuertos y Servicios Auxiliares, 2005.
- AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES, ASA 2001-2006, México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes- Aeropuertos y Servicios Auxiliares, 2005.
- BÉJAR RIVERA, Luis José, *Curso de derecho administrativo*, México, Oxford, 2007.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús (coord.), *La facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal*, México, Secretaría de Gobernación, 2011.
- DÁVILA CORNEJO, Héctor, *Alas mexicanas, historia de las construcciones aeronáuticas nacionales*, México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2007.
- FOLCHI, Mario O. y Consentino, Eduardo T., *Derecho aeronáutico y transporte aéreo*, Buenos Aires, Astrea, 1977.
- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*, México, Porrúa, 1993.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *Tratado de la facultad reglamentaria*, México, Porrúa, 2007.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, 3a. ed., México, FCE, 2007.
- NICCOLE, Riccardo, *Historia del vuelo, desde la máquina voladora de Leonardo Da Vinci hasta la conquista del espacio*, Italia, White Star, 2002.
- DE PAZ MARTÍN, Jesús, *La responsabilidad en el transporte aéreo internacional*, Madrid, Marcial Pons, 2006.
- MALDONADO, Jorge Eduardo, *El chárter aéreo*, Santa Fe, Rubinzal y Culzoni, 1982.
- RIOS VÁZQUEZ, Rodolfo, *La facultad reglamentaria del presidente de la República y su impugnación constitucional*, México, Editorial Jus, 1991.

- ROTH DEUBEL, André-Noël, *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, ediciones Aurora, 2012.
- RUIZ ROMERO, Manuel, *Biblioteca de la historia aeronáutica de México*, México, 1996, Volumen I.
- Caballero águila historia de Aeroméxico*, Consejo Editorial Aeroméxico 50, México, 1984.
- Historia de la construcción, operación y administración aeroportuaria en México*.
- La aviación civil en México*, Universidad Nacional Autónoma de México-Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, 1999.
- Mexicana 75 años de historia*, Medios Publicitarios Impresos, México, 1996.
- 100 años de la aviación en México*, México, 2010, Tomo I.
- SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, *Problemática del Sistema Aeroportuario del Valle de México 1982*. México, D.F., 1982.
- SWEET, Kathleen M., *Aviation and Airport Security, Terrorism and Safety Concerns*, 2a. ed., Estados Unidos, CRS Press.
- TANEJA, Nawal K., *The international airline industry*, Lexington Books, Estados Unidos, 1988.
- TAPIA SALINAS, Luis, *Derecho Aeronáutico*, 2ª edición, Barcelona, Bosch, 1993.
- VALLARTA MARRÓN, José Luis, *Derecho Internacional Público*, Porrúa, México, 2009.
- VILLELA GÓMEZ, José, *Breve historia de la aviación en México*, México, 1971.
- VIDELA ESCALADA, Federico N., *Manual de derecho aeronáutico*, 2 a. ed., Zavalia, Buenos Aires, 1996.
- WELLS, Alexander T., *Air transportation: a management perspective*, 3a. ed., California, Thomson Publishing, 1993.

DOCUMENTOS PUBLICADOS EN INTERNET

Aeropuertos y Servicios Auxiliares, “Programa de atención a la demanda de servicios aeroportuarios en el centro del país, versión pública”,
<http://www2.asa.gob.mx/ServletRepositorio?id=95>

AICM, “Breve historia del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México”
<http://www.aicm.com.mx/acercadelaicm/Archivos/BREVEHISTORIA2011.pdf>

AICM, “Lineamientos para la asignación de posiciones de embarque y desembarque”
<http://www.aicm.com.mx/acercadelaicm/archivos/files/MarcoNormativo/REGASIGprotEMPen03.pdf>

AICM, “Marco histórico”, <http://www.aicm.com.mx/wp-content/uploads/2013/08/Marco-Historico.pdf>

AICM, “Reglas de Tarifa de Uso de Aeropuerto (TUA) aplicable durante 2013”,
<http://www.aicm.com.mx/wp-content/uploads/2013/10/Reglas-Tarifa-de-Uso-de-Aeropuerto-TUA-Aplicable-Durante-2013.pdf>

Boeing Commercial Airplanes, “Current Market Outlook 2013-2032”,
http://www.boeing.com/assets/pdf/commercial/cmo/pdf/Boeing_Current_Market_Outlook_2013.pdf

Bonilla Sánchez, Arturo, “Formación de precios del petróleo: guía didáctica”, Dimensión económica, Instituto de Investigaciones Económicas, Vol. 1, núm. 1, septiembre-diciembre 2009
http://rde.iiec.unam.mx/revistas/1/ensayos/1/Formacion_de_precios_del_petroleo.pdf

Cuevas, Mario, “Las condiciones de competencia en las principales rutas de aerolíneas nacionales e internacionales, y los mercados domésticos en cada país del Istmo Centroamericano”, Serie estudios y perspectivas, Sede Subregional de la CEPAL en México, México, 2009,
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/38443/2009-S120EyP-MEX-L.948.pdf>

Eduardo Navarrete, Jorge, “El mercado petrolero internacional, notas de lectura”, núm. 357, marzo-abril 2009,
<http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/357/05Navarrete.pdf>

Federal Aviation Administration, “Airport Capacity and Delay”, Advisory Circular 150/5060-5,
http://www.faa.gov/documentLibrary/media/Advisory_Circular/150_5060_5_part1.pdf

Grupo Aeroportuario del Sureste, informe anual 2012,

<http://www.asur.com.mx/assets/files/es/inversionistas/informacion-financiera/anual/2012/ASUR-Aeropuerto-Cancun-Mexico-reporte-anual-BMV-IA-2012.pdf>

Hembold, Gretel, “Crisis de las aerolíneas mundiales”, Universidad Nacional de Mar del Plata, 2004, http://nulan.mdp.edu.ar/1416/1/helmbold_g.pdf

Herrera García, Alfonso, “Alternativas de solución para problemas de capacidad aeroportuaria”, Instituto Mexicano del Transporte, Querétaro, 2006, <http://www.imt.mx/archivos/Publicaciones/PublicacionTecnica/pt284.pdf>

IATA, “Worldwide Slot Guidelines”, versión en español, 5ª edición, agosto 2013, <http://www.iata.org/policy/slots/Documents/wsg-5-spanish.pdf>

Loeza, Soledad y Prud’homme, Jean-François, “Los grandes problemas de México”, 2010, <http://2010.colmex.mx/16tomos/XIV.pdf>

Loeza Tovar, Enrique, “La legislación mexicana y los vuelos chárter (vuelos regulares y no regulares, importancia de la distinción)”, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/634/4.pdf>

Marenco Alemán, Gonzalo Nicolás, “Funcionamiento y evolución de aeropuertos ante una demanda turística reciente”, Universidad Nacional de Mar del Plata, 2010, http://nulan.mdp.edu.ar/1540/1/marenco_gn.pdf

OACI, “Annual Report of the Council”, 2009, http://www.icao.int/publications/Documents/9921_en.pdf

OACI, “El futuro de la seguridad operacional”, vol. 7, núm. 1, http://www.icao.int/publications/journalsreports/2012/6701_es.pdf

OACI, “Situación de la seguridad de la aviación mundial”, seguridad operacional, 2013, http://www.icao.int/safety/State%20of%20Global%20Aviation%20Safety/ICAO_SG_AS_book_SP_SEPT2013_final_web.pdf

OACI, “Situación de la seguridad operacional de la aviación mundial 2011”, edición especial, 2011, http://www.icao.int/safety/Documents/ICAO_State-of-Global-Safety_web_SP.pdf

Ramírez Villegas, Jaime, “Escasez o agotamiento del petróleo: una visión desde los contratos de futuros”, núm. 359, julio-agosto 2009,
<http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/359/07jaime.pdf>

Rico Galeana, Oscar Armando, “Situación actual de los servicios de transporte aéreo de carga en México”, Instituto Mexicano del Transporte, 2010,
<http://imt.mx/archivos/Publicaciones/PublicacionTecnica/pt334.pdf>

Ruiz-Caro, Ariela, “El papel de la OPEP en el comportamiento del mercado petrolero internacional”, serie recursos naturales e infraestructura, Proyecto CEPAL/Comisión Europea ‘Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina’, Santiago de Chile, núm. 21, abril 2001,
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/6572/LCL1514-P-E.pdf>

Sacristán Roy, Emilio, “Las privatizaciones en México”,
<http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam9/ecunam0904.pdf>

Salvatierra Arreguín, Hugo, “Modernización de Aeropuertos”, 2005,
<http://dictyg.fi-c.unam.mx/~disyp/lecturas/modernizacionaeropuertos.pdf>

Secretaría de Economía, “Industria aeronáutica de México”, marzo 2012,
http://www.economia.gob.mx/files/Monografia_Industria_Aeronautica.pdf

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, “Aviación comercial: acceso a infraestructura (slots)”, Consultas de Política Aeronáutica, octubre 2010,
http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGAC/00%20Aeronautica/Aviacion%20Comercial%20Acceso%20a%20Infraestructura%20%28Slots%29/1.PRESENTACION%20SLOTS_Politica%20Aeronautica.pdf

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, “Política aeronáutica, diagnóstico económico y competencia”,
<http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGAC/00%20Aeronautica/1%20Politica%20Aeronautica.pdf>

LEGISLACIÓN NACIONAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Vías Generales de Comunicación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Aviación Civil.

Reglamento de la Ley de Aviación Civil.

Ley de Aeropuertos.

Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo.

Ley de Planeación.

Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Decreto por el que se modifica el similar que creó al organismo público descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

TRATADOS INTERNACIONALES

Convenio Internacional de Navegación Aérea, París 1919

Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas Relativas al Transporte Aéreo Internacional de 1929.

Protocolo de la Haya de 1955.

Convenio Complementario al Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas Relativas al Transporte Aéreo Internacional (Protocolo de Guadalajara 1961)

Protocolo que Modifica al Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas Relativas al Transporte Aéreo Internacional firmado en Varsovia el 12 de octubre de 1929, modificado por el Protocolo hecho en la Haya el 28 de septiembre de 1955 (Protocolo de Guatemala 1971).

Protocolos adicionales de Montreal, número 1, 2, 3, y 4 al Convenio de Varsovia de 1929.

Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas Para el Transporte Aéreo Internacional (Montreal 1999).

Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Chicago 1944).

REVISTAS ESPECIALIZADAS

Quauhtli, Revista de historia aeronáutica de México, Academia Mexicana de Historia Aeronáutica, México, 2001.

Avion Revue Internacional, núm., 132, Key Publishing, Valencia, 2011.