



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**CIUDAD UNIVERSITARIA  
FACULTAD DE DERECHO**

**“ESTUDIO JURÍDICO SOBRE LOS SLOTS,  
COMPETITIVIDAD Y COMPETENCIA”**

**TESIS**

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

**GERMÁN MORALES DAMIÁN**

ASESOR DE TESIS:

Dr. Rogelio Zacarías Rodríguez Garduño



Ciudad Universitaria

Octubre 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  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
TURNO MATUTINO

**DR. ISIDRO AVILA MARTÍNEZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN**  
**ESCOLAR DE LA UNAM**  
**P R E S E N T E**

Distinguido Señor Director:

Me permito informar que la tesis para optar por el título de Licenciado en **Derecho**, elaborada en este Seminario por el pasante en Derecho, **Germán Morales Damián** con número de cuenta **303254562** bajo la dirección del, **Dr. Rogelio Zacarías Rodríguez Garduño**, denominada **“ESTUDIO JURÍDICO SOBRE LOS SLOTS, COMPETITIVIDAD Y COMPETENCIA”**, satisface los requisitos establecidos por el Reglamento General de Exámenes Profesionales y de Grado de la UNAM, por lo que otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los 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.

Sin otro particular, le envío un cordial y respetuoso saludo.

**“Por mi Raza Hablará el Espíritu”**

Ciudad Universitaria, D. F., a 28 de octubre de 2014

  
**Dra. María Guadalupe Fernández Ruiz**  
**Directora del Seminario**



C.c.p.-Germán Morales Damián.-Presente.



Dedico la presente:

A la vida, por darme la oportunidad de ser parte de ella y por tratarme como hasta ahora lo ha hecho.

Al pueblo de México y a una de las grandes instituciones que sostiene: La Universidad Nacional Autónoma de México, por brindarme la formación que ahora poseo y por todo lo que me ha dado desde el Bachillerato, por los excelentes profesores y personas que he encontrado en mi paso por ella. Por representar e impulsar los valores más elevados de la sociedad.

A mi Familia Nuclear.  
Por lo que representan: fortaleza, equilibrio, unidad, solidaridad y amor.  
Por nuestra historia compartida. Por lo que fuimos, somos y seremos.

A mis padres:  
Lic. J. Jesús Morales Valladares y T.S. Ma. de los Ángeles Damián Manuel. Por todo lo que representan en mi vida, porque me han brindado su apoyo permanente y siempre razonado. Por todo lo que he aprendido de Ustedes quienes me han educado para ser una persona de honor, responsable y de bien. ¡Gracias! por el amor, comprensión y educación que me han dado. Porque los admiro y son ejemplo a seguir como personas, ciudadanos y profesionistas.

A mis hermanos:  
Jorge Jesús, Arnulfo Everardo y Liset. Por lo que hemos vivido y aprendido juntos, por esos momentos entrañables a su lado. Por contar siempre con su apoyo ¡Gracias!

Y a mis otros hermanos:  
Misael y Lizbeth, ambos de apellidos Morales Pineda. Precisamente porque son eso, mis otros hermanos. ¡Gracias!

A mi tía abuela:  
Eusebia Morales S. por ser una gran mujer, por el amor que me ha brindado y porque me ha enseñado a ser siempre feliz; en reconocimiento a su esfuerzo constante por ayudar a los suyos aunque no siempre ha sido debidamente recompensada.

A la Familia García Morales:  
Por lo que hemos compartido.  
¡Gracias! tío León, Tía Teresa, Luis, Diana y Chucho

A la Familia Morales Pineda:  
Por todos los buenos momentos que hemos vivido juntos y por los que están por venir.  
¡Gracias! Tío Roque, Tía Mary, Lizbeth y Misael

A la memoria de mis abuelitos, quienes desafortunadamente ya no están entre nosotros: Emigdio Morales S., Nicéforo Damián V. y Hermelinda Manuel A. por ser ejemplo de esfuerzo y lucha constantes para ser siempre alguien mejor en la vida, por luchar por y para sus respectivas familias.

A mis tíos Roque y Teresa, ambos de apellidos Morales Valladares.  
Por lo que han sido y representado en mi vida; por ser ejemplo a seguir como tíos, padres, hermanos e hijos ¡Gracias!

A mi tío Adolfo Morales Valladares, porque cuando niño me empujaba a estudiar un poco más y jugar un poco menos.

A mi abuelita Oliva Valladares H. por todo el cariño que me ha dado desde niño; y a mis demás tíos de apellidos Morales Valladares, ¡Gracias!, porque a través de ustedes he aprendido a ser mejor persona, hijo y hermano.

A mis tíos J. Jesús (†), Cecilio (†), Reyes y Francisco, todos de apellidos Damián Manuel, por apoyar siempre a mi madre.

Muy especial y entrañablemente a mis amigas que me acompañaron durante la elaboración de este trabajo, por ser las personas y mujeres que son: Alma Delia, por mantenerme atento al mundo fuera de la tesis, por darme ánimos y alegrías; Miriam Chaverría, por las 'guapas, sexies y sustanciales charlas', por ese pasado común de la primera formación, por lo que está por venir como futuros nuevos colegas, por la guía y discusión sobre algunos temas de este trabajo así como otros temas de común interés; Montse De la Cruz, por compartir datos, por esas conversaciones interesantes y divertidas que tal vez sacarían de quicio a cualquier otro; y, Valeria López Salazar por las porras, invitarme a perseverar y no rendirme, por no cambiar como amiga pese al paso de los años. ¡Gracias!

A mis amigos Ceceacheros y Universitarios, por nuestra amistad: Jorge Coyoctzin (¡Gracias! Por las palabras de aliento durante el desarrollo de la tesis); Tannya S. Nolasco M., Genaro Nava, Erick Hernández, Alejandro Calvo, Cinthya Yelitza, Georgina Espinosa, Liliana Hernández, Rocío Martínez, Zulema Garcés, Lulú Carreón, Diana Yael Escamilla, Martha Isela Nava, José Luis Caropreso, Daniel Mejía, Irael Rosario, León Felipe Escobar, Nadia Zamora, Maribel Cubas, Shannon, Iris, Mauricio B., Xavier Santiago, Miriam López, Don Pedro López, Gisela Arias Ramírez, Iván Vilchis, Fátima-Fernanda González, Claudia Hernández, Marlene Velasco, Ulises Flores, Carlos Rodrigo Monsalve, Karen, Lú y Paola Alejandra González. Emilio Cruz por traer risas y alegría a mi vida.

*Tener un amigo no es cosa de la que pueda ufanarse todo el mundo. [...] Fue el tiempo que pasaste con tu rosa lo que la hizo tan importante.*

**Antoine de Saint-Exupéry**

Al personal del Octavo piso de la Biblioteca Central de la UNAM, por crear las condiciones necesarias para concentrarse en ese espacio y que invitan a la reflexión.

Al Dr. Rogelio Z. Rodríguez Garduño, por su calidad como profesor y dirigir adecuadamente mis primeros atisbos hacia la materia de Derecho Aeronáutico.

Gracias a algunas ausencias constantes y regulares pues me dieron el tiempo requerido para tomar las mejores decisiones. *No todas las ocasiones una derrota significa perder, y vencer no es ganar; a veces, la derrota tiene su atractivo pues se termina ganando.*

*Existe en África el concepto del Ubuntu. Es el sentimiento profundo de que sólo somos humanos si reconocemos y respetamos la humanidad en el prójimo. Es también el sentimiento de que si nos toca realizar algo en este mundo tendremos que compartir el mérito a partes iguales con los demás por su trabajo y eficacia.*

**Nelson Mandela**

# ESTUDIO JURÍDICO SOBRE LOS SLOTS, COMPETITIVIDAD Y COMPETENCIA

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	v
<b>CAPÍTULO I. AVIACIÓN Y DERECHO AERONÁUTICO .....</b>	<b>1</b>
I.1 CONCEPTOS .....	2
I.1.1 AVIACIÓN.....	3
I.1.2 DERECHO AERONÁUTICO.....	4
I.2 DESARROLLO .....	6
I.2.1 DE LA AVIACIÓN .....	7
I.2.2 DEL DERECHO AERONÁUTICO.....	18
a) LA IATA (ASOCIACIÓN DE TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL, <i>INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION</i> .....	40
b) LA OACI (ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL, <i>INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION</i> .....	42
I.3 PRINCIPIOS .....	45
I.3.1 DE LA AVIACIÓN .....	46
I.3.1.1 VELOCIDAD .....	46
I.3.1.2 SEGURIDAD.....	46
I.3.1.3 CONFORT .....	47
I.3.1.4 ECONOMÍA .....	47
I.3.2 DEL DERECHO AERONÁUTICO.....	48
I.3.2.1 INTERNACIONALIDAD .....	48
I.3.2.2 COMERCIAL.....	49
I.3.2.3 POLÍTICO .....	50
I.3.2.4 DINAMISMO .....	50
I.3.2.5 REGLAMENTARISMO.....	50
I.3.2.6 INTEGRALIDAD.....	51
I.3.2.7 AUTONOMÍA .....	52
<b>CAPÍTULO II. AEROLÍNEAS Y AEROPUERTOS .....</b>	<b>53</b>
II.1 SERVICIO PÚBLICO .....	72
II.1.1 EVOLUCIÓN .....	74
II.1.2 DEFINICIÓN .....	77
II.1.3 PRINCIPIOS .....	82
Técnica .....	83
Continuidad.....	83
Adaptación.....	83
Igualdad o uniformidad .....	83
Generalidad .....	83
Regularidad.....	84
II.1.4 ELEMENTOS .....	84
El fin, la persona y el régimen jurídico del servicio público .....	85
II.2 AEROPUERTOS .....	86
II.3 AEROLÍNEAS.....	95
<b>CAPÍTULO III. COMPETITIVIDAD Y COMPETENCIA .....</b>	<b>101</b>
III.1 COMPETITIVIDAD .....	103
III.1.1 CONCEPTO.....	107
III.1.2 ELEMENTOS .....	116
THE GLOBAL COMPETITIVENESS REPORT.....	120
EL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL .....	125
DOING BUSINESS .....	127
WORLD COMPETITIVENESS YEARBOOK 2014.....	130
III.1.3 COMPETITIVIDAD DE LA AVIACIÓN CIVIL MEXICANA.....	132

ANEXO I .....	138
III.2 COMPETENCIA.....	146
III.2.1 CONCEPTO.....	147
III.2.2 TIPOS O CLASES .....	150
III.2.2.1 MERCADO PERFECTAMENTE COMPETIDO.....	152
III.2.2.2 MONOPOLIO.....	156
III.2.2.3 MERCADO CON COMPETENCIA MONOPOLÍSTICA.....	160
III.2.2.4 OLIGOPOLIO.....	164
III.2.3 PODER DE MERCADO .....	167
III.2.4 LA COMPETENCIA ECONÓMICA EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO .....	174
III.3 EL CASO MEXICANO EN LA AVIACIÓN CIVIL .....	200
III.3.1 EL TRANSPORTE AÉREO NACIONAL REGULAR (AEROLÍNEAS).....	201
III.3.2 LOS AEROPUERTOS .....	206
III.3.3 DEL MERCADO DE SLOTS, TURNOS U HORARIOS DE ATERRIZAJE Y DESPEGUE ....	208
ANEXO II .....	220
<b>CAPÍTULO IV. DE LOS SLOTS O TURNOS AEROPORTUARIOS .....</b>	<b>223</b>
IV.1 CONCEPTO .....	227
IV.2 ASIGNACIÓN DE SLOTS .....	238
IV.2.1 FORMAS DE ASIGNACIÓN.....	239
IV.2.2 REGULACIÓN NACIONAL. LEY DE AEROPUERTOS Y SU REGLAMENTO .....	242
IV.2.3 REGULACIÓN EN ALGUNAS NACIONES .....	251
IV.2.3.1 UNIÓN EUROPEA.....	252
IV.2.3.2 BRASIL.....	262
IV.2.3.3 ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA .....	268
IV.2.3.4 MECANISMO DE ASIGNACIÓN IATA .....	286
IV.2.3.5 OACI Y SUS RECOMENDACIONES .....	305
<b>CAPÍTULO V. PROPUESTA DE REFORMA PARA ASIGNACIÓN DE SLOTS .....</b>	<b>313</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>337</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>344</b>

## INTRODUCCIÓN

Con el constante aumento en la demanda y uso de la infraestructura aeroportuaria, no sólo a nivel nacional sino también a nivel internacional, se ha puesto de relieve que ante el reto que significa la construcción de nueva infraestructura o su remodelación, es indispensable la administración adecuada de la infraestructura disponible; ello se lleva a cabo a través de la manera en que se asignen los slots o espacios para tener acceso a la infraestructura aeroportuaria para poder aterrizar o despegar.

Tener normas claras y adecuadas en la asignación de slots no sólo es necesario en los casos de congestión aeroportuaria, sino que es indispensable para generar condiciones de certidumbre para los participantes y quienes desean participar en el sector de transporte aéreo, para promover mayor competencia entre ellos de manera que no existan concentraciones de poder de mercado o incluso se llegue a la existencia de monopolios.

Asimismo, tener normas claras al respecto, permite que se esté preparado para los casos (que seguramente se presentarán) de congestión en diversos aeropuertos. También, al legislar adecuadamente al respecto, se puede lograr que el sector aeronáutico nacional y el país mejoren en cuanto a competencia y competitividad.

Como complemento de ello es necesario que de manera general, y de manera específica el sector aeronáutico nacional avance en la preferencia del público, que aumente sus ventas para que los beneficios se vean reflejados en mejores condiciones de vida de la sociedad.

En el presente trabajo, se aborda la asignación de slots u horarios de aterrizaje y despegue (designados así por la legislación nacional) considerados como el tema toral; se analizan desde diversos aspectos que es posible abordarlos.

Asimismo, esta investigación busca conocer cuáles son las condiciones en que se encuentran los aeropuertos y las aerolíneas en cuanto a competitividad y competencia; conocer que sistema de asignación de slots aplica y si es adecuado para lograr mejores resultados en competitividad y competencia para que los usuarios de dichos servicios obtengan mejores condiciones al percibirlos.

Asumimos que existe una interrelación entre Derecho y Economía. A lo largo del capitulo, los temas se analizan desde una perspectiva jurídica pero ello no es óbice para que los mismos temas se estudien desde la óptica económica; ello nos permite comprender los temas de una forma más completa porque las decisiones económicas que se toman se encuentran indisolublemente unidas a las decisiones jurídicas que se emprenden, muchas veces dan origen a la legislación respectiva.

En el primer capítulo se habla de la aviación y del Derecho Aeronáutico, su evolución y los principios que rigen a cada uno de ellos. Esto es necesario para dilucidar si la actual legislación respeta y se fundamenta en dichos principios o no, ya que toda legislación se debe basar en la realidad social, en las necesidades que existen en la sociedad pues los hechos sociales son una fuente permanente del derecho.

Por su parte, en el capítulo segundo, se revisará la temática relacionada con el servicio público, la prestación de servicios aeroportuarios y de transporte aéreo, su evolución, y los principios que deben regir el servicio público. Bajo estas consideraciones analizamos a los aeropuertos y las aerolíneas, razonados como prestadores de servicios públicos, por lo que su actividad se debe ceñir a los principios que la teoría les fija a todos los servicios públicos pero también esos principios fijados en las legislaciones respectivas.

De la competitividad y la competencia económica hablaremos en el capítulo tercero. Aunque algunas veces se han considerado como sinónimos estos vocablos, veremos que son diametralmente distintos. Veremos los elementos generales que se analizan para evaluar la competitividad y algunos estudios (los

más relevantes) que califican la competitividad de las naciones en diversos rubros. Lo interesante de este capítulo es que nos brinda un punto de referencia para revisar el nivel de competitividad de nuestro país.

Bajo este mismo capítulo, aparece el tema de la competitividad, ella se analiza a partir de sus elementos y consideraciones económicas para después estar en condiciones de aterrizar y compartir la teoría con lo que la legislación nacional establece al respecto. Esta información nos permitirá caracterizar y analizar tres mercados nacionales: el de servicios de transporte aéreo nacional, el de aeropuertos y el de asignación de slots o turnos u horarios de aterrizaje y despegue; se verá qué tipo de mercado les corresponde a cada uno de ellos y las razones en que nos fundamos para afirmar ello.

Finalmente, en el capítulo cuarto, nos abocamos al tema de la asignación de slots. Analizamos qué se debe entender por tal término, veremos si coincide con el contenido que la legislación nacional le da al vocablo de horarios de aterrizaje y despegue. Analizaremos diferentes sistemas de asignación de slots y como se asignan en diversas jurisdicciones (naciones y organismos internacionales). Ello nos permitirá comparar nuestro sistema de asignación de slots para determinar si es adecuado para seguir los objetivos-tema del presente trabajo, es decir, competencia y competitividad en el sector aeronáutico.



*A lawyer who has not studied economics[...] is very apt to become a public enemy.*

**J. Brandeis**

*Es posible volar sin motores, pero no sin conocimiento y habilidad. Considero que es esto algo afortunado, para el hombre, por causa de su mayor intelecto, ya que es más razonable la esperanza de igualar a los pájaros en conocimiento, que igualar a la naturaleza en la perfección de su maquinaria.*

**Wilbur Wright**

*Volar no es un camino de rosas, pero por la diversión vale la pena el precio.*

**Amelia Earhart**

*El Derecho aéreo no es ni puede ser un derecho completamente nuevo, sino sólo una rama nueva de la ciencia jurídica. Los viejos principios de la ciencia jurídica pueden y deben ayudarnos en el desarrollo de esta nueva aplicación. El propio argumento analógico si se aplica con cuidado y con juicio crítico, no debiera faltar entre los materiales constructivos de esa nueva rama. Así entendido, podemos usar las venerables normas del Derecho civil y común, y más en concreto las del Derecho internacional público y privado, lo mismo que las del Derecho marítimo público y privado y las del Derecho penal, sin perder de vista que debemos ajustarlos a una situación compleja que tiene una especialidad clara y una autonomía evidente.*

**Julian G. Verplaetse**

*[...] a falta de bona fide, resulta conveniente considerar una política económica tal que establezca unas bases más justas para la competencia [...] Una de las primeras medidas para tal regulación es la correcta clasificación de los servicios en concurrencia o competición. [...] Partiendo de esta base, el número y la naturaleza de las medidas reguladoras es variado y debe ser motivo de medidas hábiles y sensatas.*

**Antonio Francoz Rigalt**

***Cuanto más se eleva un hombre, más pequeño les parece a los que no saben volar.***

**Friedrich Nietzsche**

*La vida es un instinto de desarrollo, de supervivencia, de acumulación de fuerzas, de poder. [...] Lo que hacemos no es nunca comprendido, y siempre es acogido sólo por los elogios o la crítica. [...] ¿No es la vida cien veces demasiado breve para aburrinos?*

**Friederich Nietzsche**

*El hombre nace libre, responsable y sin excusas. [...] Mi libertad se termina dónde comienza la de los demás. [...] Felicidad no es hacer lo que uno quiere sino querer lo que uno hace.*

**Jean Paul Sartre**



# CAPÍTULO I

## AVIACIÓN Y DERECHO AERONÁUTICO

*El avión es solamente una máquina, pero qué invento tan maravilloso, qué magnífico instrumento de análisis: nos descubre la verdadera faz de la Tierra.*  
Antoine de Saint-Exupéry

*El progreso técnico y los nuevos descubrimientos científicos han producido una verdadera revolución que influye en todas las esferas de la actividad humana, incluyendo el derecho en general, respecto del cual han ampliado su esfera de aplicación y han modificado el contenido de sus principios básicos [...]*  
Antonio Francoz Rigalt

*La segunda característica del Derecho aéreo es el instrumento de la actividad aérea. A pesar de los sueños de Ícaro, la realidad del vehículo aéreo es de fecha reciente. [...] El tiempo y la experiencia tienen que modelar muchas normas relativas a un objeto que se halla en continua evolución.*  
Julian G. Verplaetse

# **CAPÍTULO I**

## **AVIACIÓN Y DERECHO AERONÁUTICO**

### **Introducción**

La aviación y las demás labores que la rodean tienen un lugar imprescindible en la sociedad de nuestros días ya que en su conjunto permiten el desplazamiento de personas y objetos a grandes distancias en menores períodos de tiempo. El constante desarrollo de dichas actividades dio paso y permitió el surgimiento del Derecho Aeronáutico como una rama jurídica especializada que se centra en el estudio así como la regulación de la actividad aeronáutica como hecho jurídico, es decir, como hecho que tiene o puede tener efectos jurídicos.

La relación entre el mundo de la aviación con el Derecho Aeronáutico es innegable: el desarrollo de uno acompaña el desarrollo del otro. En el presente capítulo se hablará acerca de lo que, para efectos de este trabajo, entenderemos por Aviación así como por Derecho Aeronáutico; de igual forma, podremos conocer el desarrollo histórico de estos dos entes y la fase en la que actualmente nos encontramos en la existencia de ambos.

Hablaremos también de los principios jurídicos sobre los que descansa el Derecho Aeronáutico para comprender el camino que sigue o debe seguir su desarrollo, de tal manera que éste corresponda y armonice con la realidad que se vive porque precisamente el Derecho rige la vida en sociedad y esta vida en sociedad es realidad, por lo que el derecho debe seguir su desarrollo, es decir, actualizarse permanentemente para evitar que se quede rezagado como acontece de manera general con el Derecho o algunas ramas específicas del mismo.

### **I.1 CONCEPTOS**

Para saber de qué estamos hablando primero debemos comprender a qué nos referimos cuando usamos una palabra que designa algún objeto. En el presente caso debemos entender a cabalidad a qué nos referiremos cuando

hagamos uso de las palabras *aviación* y *Derecho Aeronáutico*, es decir, cuál es el objeto propio que designa la palabra señalada, saber a cabalidad qué cosa o cosas sí caen dentro del terreno de la *aviación* y el *Derecho Aeronáutico* y cuáles no, ello para evitar equívocos o malos entendidos conforme se avance en el tratamiento de los temas que conforman este escrito.

### **I.1.1 AVIACIÓN<sup>1</sup>**

El diccionario de la Lengua Española define la *aviación* como la “locomoción aérea por medio de aparatos más pesados que el aire”<sup>2</sup>. En la Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana encontramos que cuando se define a la *aviación* se hace en los siguientes términos: “Arte de sostenerse y trasladarse en el aire por medio de aparatos más pesados que él”<sup>3</sup>. Por su parte, el diccionario Porrúa señala que la *aviación* es la “locomoción aérea con aparatos más pesados que el aire”<sup>4</sup>. Finalmente tenemos una definición más centrada en el tema, la cual nos dice que por *Aviación* debemos entender la “Ciencia que se ocupa de los sistemas de locomoción y transporte por medio de aeronaves y, en general, de la navegación aérea.”<sup>5</sup>

Como es posible observar cuando se habla de *aviación* se trata como una actividad y también se ve como una ciencia; este no es lugar para discutir sobre este punto, así que cuando en el presente trabajo hablemos de la *aviación* estaremos haciendo referencia a *toda aquella actividad que permite la navegación, movimiento o traslación aérea de un lugar a otro a través de diversos aparatos*. Esto lo consideramos de tal forma porque no podemos concebir la *aviación* únicamente como el simple movimiento de un punto a otro a través de

---

<sup>1</sup> Preferimos hablar de la *aviación* sobre *aeronáutica* debido a que por *aeronáutica* se comprende la ciencia encargada del estudio, diseño y construcción de aeronaves. *Aviación* como se verá hace referencia al producto de la *aeronáutica*, el vuelo de aeronaves.

<sup>2</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª ed., España, 2002. p. 174

<sup>3</sup> *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*, España, Espasa Calpe, 1996. Tomo VI. p. 1251. Aunque en el respectivo diccionario Nuevo Espasa Ilustrado cambia un poco la definición, ya que lo hace en las siguientes palabras: *Navegación aérea en aparatos más pesados que el aire*. *Nuevo Espasa Ilustrado*, España, Espasa Calpe, 2007. p. 168

<sup>4</sup> *Diccionario Porrúa de la Lengua Española*, Preparado por Antonio Raluy Poudevida, 40ª ed., México, Porrúa, 1988. p 77

<sup>5</sup> *Diccionario LID. Logística y Transporte*, España, LID Editorial Empresarial, 2009. p. 61

aparatos especiales (que hacen posible dicho desplazamiento) sino que igualmente importantes son las actividades desarrolladas previamente así como las demás que están encaminadas (y giran en torno a la aviación) para lograr el resultado final que es la navegación aérea.

### I.1.2 DERECHO AERONÁUTICO

Creemos conveniente iniciar este apartado manifestando que la rama jurídica de la cual tratamos ha recibido, por lo menos, tres denominaciones distintas con el discurrir de los tiempos<sup>6</sup>; cronológicamente ha sido denominado como derecho aéreo, derecho aeronáutico y derecho de la aviación, entre otras formas. Sin embargo, es de destacar que el objeto de estudio de las distintas denominaciones es el mismo: el fenómeno jurídico relativo a la navegación aérea en su más amplio sentido.

Además de la idea anterior, es conveniente resaltar lo señalado por Luis Tapia Salinas cuando dice: “la cuestión terminológica es asunto hoy día superado y que para el jurista especializado carece de importancia. Lo verdaderamente fundamental es el contenido, es decir: cuáles son los problemas que abarca esta rama del Derecho...”<sup>7</sup>. En el presente trabajo decidimos hacer uso de la denominación de **Derecho Aeronáutico** por parecernos la más adecuada, ya que se ciñe al objeto de estudio de dicha rama jurídica: el fenómeno jurídico-aeronáutico en su acepción más general.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Si se quiere conocer sobre esta controversia teórica-terminológica ver: Foglia, Ricardo A. y Ángel R. Mercado, *Derecho Aeronáutico*, Argentina, Abeledo-Perrot, 1976. pp. 8-11. Tapia Salinas, Luis, *Derecho Aeronáutico*, 2ª ed., España, Bosch, 1993. pp. 8-10. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, IJ-UNAM, Porrúa, México. 2004, Tomo III. p. 213. Voz: Derecho aéreo

<sup>7</sup> Tapia Salinas, Luis, *op. cit.* p. 10

<sup>8</sup> En el punto anterior hablamos de aviación y no de aeronáutica; como quedó establecido en su momento, consideramos que es la aviación (como actividad resultado de la aeronáutica) la que origina y está en más estrecha relación con el derecho aeronáutico. No obstante, la denominación de Derecho Aeronáutico nos parece más adecuada porque si bien el derecho parte de la aviación como hecho a regir, también no escapa de su regulación ciertos aspectos como: el mantenimiento de las aeronaves, los requisitos que debe cumplir la fabricación de piezas y refacciones, el personal (aptitudes y licencias), requisitos de aeronavegabilidad y cuestiones aeroportuarias; además de otros aspectos que se asentarán a continuación.

Ahora bien, como quedó indicado, no existe una denominación tan precisa y fija de la materia; sin embargo, lo que importa es rescatar el contenido de la rama jurídica que se trata, entonces a pesar que alrededor del Derecho Aeronáutico (en sus distintas denominaciones) se han generado diversas definiciones, es pertinente señalar con Videla Escalada que no obstante esta variedad de definiciones, en el fondo “son coincidentes en puntos primordiales, pero divergentes en ciertos aspectos, por cuanto unas asignan mayor trascendencia a ciertos tópicos, otras a otros, mientras que algunas son más amplias y engloban problemas que otras excluyen, al aplicar criterios más restrictivos”<sup>9</sup>; lo anterior se pone de manifiesto cuando se analizan diversas definiciones concebidas por autores diversos. A continuación señalamos algunas definiciones que se han dado del Derecho Aeronáutico:

Pedro Delich indica que esta rama jurídica “es el conjunto de normas y principios jurídicos de derecho público y privado, nacionales e internacionales que regulan la actividad aeronáutica y las relaciones jurídicas que nacen de la misma”<sup>10</sup>.

En la Enciclopedia Jurídica Mexicana se señala que es el “conjunto de principios y preceptos, nacionales e internacionales, que regulan el vuelo humano, las instituciones y las relaciones surgidas de dicha actividad o transformadas por ella”<sup>11</sup>.

Ricardo Foglia dice que es “la regulación jurídica del hecho técnico del transporte que se produce en el espacio aéreo”<sup>12</sup>

Por su parte, Luis Tapia indica que es “aquel conjunto de normas que se refieren a la navegación aérea y problemas con ella relacionados”<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Videla Escalada, Federico N., *Derecho Aeronáutico*, Argentina, Víctor P. de Zavalia-Editor, 1969, Tomo I. p. 13

<sup>10</sup> Delich, Pedro, *Derecho de la Navegación. Marítima, Aeronáutica y Espacial*, 2ª ed. Argentina. s.e., 1994. p. 39

<sup>11</sup> *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, op. cit. p. 212

<sup>12</sup> Foglia, Ricardo A. y Ángel R. Mercado, op. cit. p. 11

El autor argentino Federico Videla, luego de exponer ampliamente diversas definiciones que se han dado del Derecho Aeronáutico, formula su propia definición, y apunta que es “el conjunto de principios y normas, de Derecho Público y Privado, de orden interno e internacional, que rigen las instituciones y relaciones jurídicas nacidas de la actividad aeronáutica o modificadas por ella”<sup>14</sup>.

Como se puede ver, las definiciones que presenta cada autor varían el punto en el cual ponen énfasis; lo anterior se debe a la diversidad y caracteres propios que presenta cada uno de los sistemas jurídicos del país o jurisdicción del cual procede y origina la definición respectiva de que se trate.

Precisamente es la última definición que presentamos la que consideramos más completa y más acertada, porque contempla los puntos relevantes de la materia; por lo que en el presente trabajo, cuando se hable del Derecho Aeronáutico se entenderá en los términos inmediatamente arriba ya señalados.

## **I.2 DESARROLLO**

Conocer la evolución histórica que ha tenido una institución, un área del conocimiento o cualquier objeto de estudio es relevante porque nos permite enterarnos del entorno que ha ido rodeando dicho objeto estudiado y la manera en que aquél ha influido para moldear o llevar el objeto analizado al estado o situación determinada que tuvo en cierto período de tiempo; es decir, nos permite acercarnos y comprender el porqué de la situación específica de un objeto.

Asimismo, a través de dicho conocimiento se puede adelantar o prever cierta problemática y permite brindar soluciones tendientes a solucionar dicho problema; ello con el auxilio de la experiencia previa ya adquirida.

Por ello es que recurrimos a la historia, como se dice en lugares comunes, para no cometer los mismos errores que se han venido cometiendo.

---

<sup>13</sup> Tapia Salinas, Luis, *op. cit.* p. 11

<sup>14</sup> Videla Escalada, Federico N, *op. cit.* p. 18

### I.2.1 DE LA AVIACIÓN<sup>15</sup>

De manera general se ha aceptado que la evolución de la aviación ha pasado por tres fases bien diferenciadas. La primera, de los aparatos capaces de volar más ligeros que el aire; la segunda, de los aparatos capaces de volar más pesados que el aire; y finalmente, la era del turboreactor. Esencialmente, dichas etapas marcan hitos en el desarrollo y perfeccionamiento de la aviación desde los montgolfieros, los globos aerostáticos, los dirigibles y la hazaña del primer vuelo en aeroplano de los hermanos Wright hasta los últimos avances en la aviación en vuelos transcontinentales y espaciales.

Lugares comunes han destacado el hecho de que si la naturaleza hubiera querido que el ser humano volara lo habría dotado de alas. Lo que es indudable es el hecho de que el humano siempre ha tenido en mente el deseo de volar; basta recordar diversos mitos: el griego de Dédalo e Ícaro y sus alas de cera y plumas de aves que se derritieron cuando el último se acercó mucho al sol; en las culturas mesoamericanas el de Quetzalcóatl, dios de su panteón que se decía, poseía la habilidad de volar. Igualmente se deben recordar diversos intentos iniciales fallidos por volar. Para alcanzar este anhelo el ser humano se ha abocado desde el siglo XVIII, en que por primera vez se logró elevar por los aires, si no por medios propios sí a través de otros aparatos. Desde entonces, la humanidad se ha empeñado en mejorar las técnicas de vuelo a través de múltiples objetos.

Leonardo Da Vinci fue el primer ser humano a quien se reconoce el mérito de realizar estudios sobre el vuelo de las aves y de plasmar ideas en planos acerca de objetos que pretendían lograr el vuelo humano, por el año 1490, se consideran esos bocetos como las ideas que sentaron las bases de los helicópteros que se desarrollarían más adelante.

---

<sup>15</sup> En esta parte del trabajo seguimos a Creus Solé, Antonio, *Iniciación a la aeronáutica*, Madrid, Fundación Universitaria Americana, 2010. pp. 301-315; Galíndez López, Demetrio, *Aeropuertos: Infraestructura básica del transporte aéreo*, México, Instituto Politécnico Nacional (IPN), 2010. pp. 30-68

La primera vez que el hombre se logró elevar en el aire fue el 21 de noviembre del año 1783, fecha en que exitosamente los hermanos Joseph-Michael y Jacques-Etienne Montgolfier lograron trasladar personas en una *montgolfiera* o aeróstato (un saco esférico o globo, especie de lienzo forrado con papel encerado lleno de aire caliente que tenía adaptado un cesto de mimbre en el que iban dos personas, quienes llevaban leña y un hornillo para producir el aire caliente para mantener elevada la *montgolfiera*, pero desde el mes de junio habían iniciado pruebas con sus *montgolfieras*). Más adelante, el 15 de junio de 1785 ocurrió el accidente más notable con estos artefactos pues el globo en que se transportaban Pilatre de Rozier y Romain se quemó y ellos murieron.

El siguiente hito relacionado con la aviación es el primer lanzamiento en paracaídas efectuado el 22 de octubre de 1797.

En el año de 1804, el ingeniero George Cayley diseñó el primer aparato volador que era capaz de trasladar a una persona, su cuerpo consistía de un par de alas fijas en forma de delta, con timonel y una hélice que era movida por un motor. Se debe a este diseñador el modelo de todos los aparatos voladores con alas. También el mismo personaje diseñó un helicóptero y un dirigible que no se construyeron.

Se siguieron realizando investigaciones y desarrollando inventos. Entre 1809 y 1810 George Cayley publica unas memorias en las que trataba la teoría completa del avión; para el año de 1842 se patenta un modelo de avión llamado Henson que fue diseñado por Samuel Henson; para 1848 siguiendo las directrices de su amigo Samuel Henson, John Stringfellow construyó un avión en miniatura, obteniendo éxito relativo pues lo hizo volar una distancia de 40 metros en un local cerrado.

En las cuestiones relacionadas con los helicópteros, en el año de 1874 el alemán Achenbach desarrolló un primer modelo de helicóptero que incluía un rotor de cola que compensaba el par de torsión.

En 1891 en Alemania, otro ingeniero, Otto Liliental, quien había analizado el vuelo de las aves, logró elevarse con una especie de ala delta, considerándose el primer vuelo controlado por un piloto. En 1897 Clement Ader elevó un aeroplano fabricado de madera, recubierto de seda, que contaba con un motor de vapor, al cual llamo “murciélago”; esta persona dio origen a la palabra avión.

Aunque oficialmente no se considera como el primer vuelo en avión, en la historia se asienta el hecho de que el 9 de octubre de 1890 en Francia, el también ingeniero Clement Ader voló 50 metros con su avión *Éole* que contaba con un motor de vapor y una hélice pero se estrelló; realizó otros vuelos y en 1892 voló 200 metros, en 1897 realizó un vuelo de 300 metros.

El Conde Ferdinand Von Zeppelin inventó el dirigible rígido con estructura metálica en el año de 1900, fue él quien impulsó el desarrollo de los dirigibles.

El primer vuelo de avión tripulado, propulsado por motor, que se ha reconocido es el de los hermanos Orville y Wilbur Wright en fecha 17 de diciembre de 1903 en Carolina del Norte, en Estados Unidos de América. Ese avión era un biplano con estructura de metal, madera y tela; el hecho de que destaque es que era un avión autopropulsado, sustentado y totalmente controlado. Ese día realizaron varios vuelos pero la mayor distancia que lograron cubrir fue de 260 metros. Más adelante en 1905 volaron 40 kilómetros; en 1908, 67 kilómetros; fueron a Europa y en 1909 Francia lograron volar 62 y 124 kilómetros.

Por otra parte, en el año de 1905 el francés Louis Charles Bréguet inició pruebas con un aparato con alas flexibles (también antecedente de los actuales helicópteros) y en 1907 logró que se elevara con un piloto.

Asimismo, en Europa también se realizaron esfuerzos para lograr volar. En París, Francia el 23 de octubre de 1906, Alberto Santos Dumont (piloto brasileño de origen francés) logró volar un biplano durante 22.5 segundos, logrando una distancia de 220 metros y una altura apenas de 6 metros. El aparato que utilizó tenía alas celulares, el motor y la hélice estaban ubicados en la parte posterior del

aparato; Santos Dumont lo había diseñado y se construyó en la que se considera la primera fábrica de aviones del mundo, la de los hermanos Voissin en París, Francia.

Los Hermanos Wright fundaron la primera escuela de vuelo en Mans, Francia en el año de 1907.

El siguiente logro en la aviación se dio el 25 de julio de 1909 y se debe a Louis Bleriot quien realizó un vuelo de un país a otro pues logró cruzar el Canal de la Mancha, de Calais, Francia a Dover, Inglaterra en un tiempo de 35 minutos, a una velocidad de 41 kilómetros por hora, que más tarde aumentó a 75 kilómetros por hora; se considera que la repercusión de esta hazaña es que se logró internacionalizar el vuelo por lo que se comienza a pensar en iniciar a proveer la infraestructura necesaria para la actividad aérea.

Para 1910, en Londres se publicó el primer manual aéreo que especificaba las características que se recomendaban para el terreno en el cual se efectuarían vuelos experimentales y de aprendizaje. En este mismo año apareció el primer hidroavión con plataforma. En el siguiente año surgen los primeros portaviones que realizaban sus operaciones de una manera rudimentaria.

Inicialmente los aeródromos fueron áreas cubiertas de césped para aterrizar. Luego en ellas, se trazaron círculos en su centro (que dio origen al señalamiento de pistas), se colocaron conos de viento para señalar la dirección del aire, se construyeron los primeros hangares (hechos de madera), más adelante se agregaron locales para oficinas.

En el año de 1912 se construyó uno de los primeros helicópteros, por el danés Jacob Christian Hellehammer.

En el año de 1913 se comenzaron a realizar vuelos nocturnos con ayuda de faros y balizas aeronáuticas. En este mismo año el francés Roland Garros atravesó el Mar Mediterráneo, recorriendo una distancia de 800 kilómetros. En

este mismo año, Maurice Prévost alcanzó la velocidad de 203.850 kilómetros por hora.

El período entre 1903 y 1914, es decir, entre el primer vuelo oficialmente reconocido y el inicio de la Primera Guerra Mundial, se reconoce como la etapa de aprendizaje de vuelo, desarrollo y perfeccionamiento en el diseño y construcción de las aeronaves.

En Argentina, en el año de 1916 se logró el primer vuelo de un helicóptero pero sin tener control completo sobre el artefacto. Ese artefacto fue pilotado por Raúl Pateras de Pescara en Buenos Aires. Siguió probando y en 1924 logró volar 736 metros en España.

Durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918) la aviación tuvo un impulso, adelantos y desarrollo significativos debido a la guerra misma: el deseo de poder y de resultar triunfador durante la conflagración. Se señala que durante dicho período la aviación tuvo adelantos que en circunstancias normales hubieran llevado cincuenta años.

Entre los principales países que impulsaron su utilización en este período destacan Alemania y Francia (con pilotos como Manfred Von Richtofen conocido como el Barón Rojo, Anthony Folker, Roland Garros y Henri Farman). Destacaron Estados Unidos de América, Alemania, Francia, Inglaterra, Italia y España como los primeros países que contaron con fuerzas aéreas con fines netamente militares.

En el año de 1919 (del 8 al 31 de mayo) se realizó el primer vuelo transatlántico con escalas, de Nueva York, Estados Unidos a Plymouth, Inglaterra por el estadounidense Albert Cushing Read en un hidroavión. El primer vuelo transatlántico sin escalas lo realizaron los británicos John Alcock y Arthur Whitten Brown quienes partieron de Saint John en Terranova, Canadá a Clifden, condado de Galway, Irlanda entre el 14 y 15 de junio de 1919, cubrieron una distancia de más de 3000 kilómetros en más de 16 horas.

También, ese mismo año de 1919 iniciaron servicios las primeras líneas postales; de la misma manera se crean las primera rutas comerciales en Europa (de Toulouse a Casablanca) y en el Pacífico. El 28 de agosto se crea la IATA (*International Air Traffic Association*) como organismo para reglamentar las operaciones de las nuevas líneas aéreas.

En los primeros años de la década de 1920, el español Juan de la Cierva desarrolla el llamado *autogiro*, una aeronave que contaba con hélice y con turbina (se dice que es un aparato intermedio entre un avión y un helicóptero). Este aparato logró volar a una velocidad de hasta 176 kilómetros por hora. La hélice que incorporó en la parte superior es el antecedente y lo que permitió el desarrollo ulterior de los helicópteros modernos. En el año de 1923 logró volar 200 metros; en 1924 este aparato pudo volar entre aeródromos españoles de Getafe y Cuatro vientos. En los primeros años de la década de 1920 pudo realizar un vuelo controlado de 90 metros a una altitud de 5 metros.

Para el año de 1920, en fecha 7 de febrero se rompió un récord de velocidad alcanzada por una aeronave; el piloto Sadi Lecoinge alcanzó los 271.862 kilómetros por hora.

También se señala como un viaje importante que cruzó directamente el Océano Atlántico el realizado por el estadounidense Charles Augusto Lindbergh desde Nueva York a París el 20 y 21 de mayo del año de 1927; el vuelo duró más de 33 horas a una velocidad media de 173 kilómetros por hora, recorrió una distancia mayor a 6300 kilómetros.

En el año de 1927 se creó la primera empresa aérea dedicada a aviación comercial, la Pan American Airways que inició vuelos de Florida a La Habana, Cuba; con posterioridad amplió sus viajes a toda América Latina.

El piloto e ingeniero inglés, Sir Frank Whittle en 1928 planteó cambiar los motores que hasta esos momentos utilizaban los aviones, sugirió remplazarlos por

motores de reacción o motores de propulsión a chorro; patentó su invento en 1930.

A la par del desarrollo de los aviones, se continuaba trabajando en los dirigibles; para el año de 1928 se utilizó el 'Graf Zeppelin' como transporte en masa, contaba con 236 metros de largo, 30 metros de diámetro pudiendo transportar 8 toneladas; la distancia entre Berlín y Nueva York la podía recorrer en un período de 70 a 100 horas. Para el año de 1929 realizó la vuelta al mundo; entre 1928 y 1935 transportó más de 12 000 pasajeros.

Derivado de los éxitos del Graf Zeppelin se construyó el 'Hindenburg' que podía viajar 14 000 kilómetros a una velocidad media de 125 kilómetros por hora y podía transportar 20 toneladas de carga. Desafortunadamente éste dirigible se incendió el 6 de mayo de 1937 cuando aterrizaba en Estados Unidos; éste hecho marcó la culminación de los dirigibles con propósitos de transporte pues terminaron siendo usados sólo para fines propagandísticos o aeronaves de vigilancia militar.

En la década de 1930 inició el diseño y fabricación de aeronaves en serie; estas aeronaves eran cada vez más rápidas, potentes y pesadas por lo que requerían superficies mayores y adecuadas donde pudieran aterrizar para beneficiar y facilitar la comercialización del transporte aéreo.

Volviendo a los helicópteros, para el año de 1931, los ingenieros aeronáuticos rusos Boris Yuriev y Alexei Cheremukhin iniciaron sus experimentos, al siguiente año pudieron elevarse a una altitud de 605 metros.

Amelia Earhart, de nacionalidad estadounidense, fue la primer mujer en realizar un vuelo en solitario para cruzar el Océano Atlántico, de Estados Unidos a Irlanda, esto ocurrió entre el 20 y 21 de mayo de 1932; estableció un récord de tiempo de 13 horas con 50 minutos. En el año de 1937 (en julio) desapareció cuando viajaba sobre el Océano Pacífico.

En 1934 aumentó y se formalizó la prestación de servicios de transporte aéreo; en este año se formaron las siguientes aerolíneas internacionales: KLM, Air France y Luftansa que realizaban vuelos transatlánticos. Las compañías aéreas operaban aeronaves tipo DC2 y DC3; se reconocen los años que corren de 1930 a 1958 como la era de los aviones de la Douglas Company y sus aviones famosos DC2 y DC3.

A finales de la década de 1930 los desarrolladores y científicos estaban preocupados por lograr mayores velocidades a 800 kilómetros por hora que hasta esos momentos se alcanzaban los aviones de hélice. Por eso experimentaron con los cohetes y por lo mismo con motores a reacción o propulsión a chorro. En 1937 se creó el motor de turbina enfriado por aire.

En los años de 1936-1937 el ingeniero Heinrich Focke logró volar en primer helicóptero práctico; dicho helicóptero contaba con dos rotores, logró volar 226 kilómetros, a una altura de 2 500 metros a una velocidad de 122 kilómetros por hora.

En el año de 1939 el ingeniero Igor Sikorski voló un helicóptero que contaba con los principales elementos con los que cuentan los helicópteros en la actualidad (rotor principal y rotor de cola). Posteriormente, del 13 al 17 de mayo de 1942 voló uno de sus aparatos desde Connecticut a Ohio en Estados Unidos, cubrió una distancia de 1225 kilómetros.

Como lo señalamos anteriormente, con las Guerras Mundiales se adelantó mucho en el campo de la aviación, el caso de la Segunda Guerra Mundial no fue diferente. Inglaterra, Italia y Alemania estaban interesadas en lograr operar aviones con motores a reacción.

Alemania fue la primera nación que logró un vuelo con este tipo de aviones, en junio de 1939 consiguió que un avión cohete *Hinkel He176* volara cincuenta segundos; oficialmente se suele reconocer que el primer vuelo de un avión con motores a reacción también sucedió en Alemania con un avión *Hinkel He178* el 24

de agosto de 1939. Precisamente los alemanes fueron los primeros en construir un avión caza a reacción, el modelo *Misserschmitt* 109 que inicialmente les dio ventaja en la Segunda Guerra Mundial.

Por su parte, Italia probó y logró volar con un avión a reacción en agosto de 1941. En mayo de 1941 se experimentó y realizó el primer vuelo con un avión de reacción fabricado en el Reino Unido. Estados Unidos también construyó su primer avión a reacción durante estos años, un Bell XP594.

Durante la Segunda Guerra Mundial se mejoraron las capacidades de los aviones desarrollados hasta ese entonces; se aumentó la velocidad, la capacidad de carga y la altitud a la que volaban. Luego de terminada la guerra, la investigación y desarrollo de aeronaves militares continuó por la llamada 'Guerra Fría', de ello se obtuvieron mejoras en aviones de caza supersónicos, aviones de transporte a reacción, helicópteros y los cohetes así como naves espaciales.

Durante la década de 1940 los aviones utilizados en transporte aéreo estuvo dominado por los aviones Bristol, Convair, DC (3, 4, 6 y 7), Fairchild, Packet, DH Canadá y Lockheed.

Un éxito más en la evolución de la aviación se dio el 14 de octubre de 1947 con el piloto estadounidense Chuck Yeager, quien superó la velocidad del sonido con su avión cohete X-P.

Hacia el final de la década de 1940 y durante la década de 1950 la industria de transporte aéreo se vio orillada a cambiar los aviones con los que contaba para realizar sus servicios por aviones con motores a reacción (como lo recordaremos, estos motores se habían desarrollado y utilizado con fines militares) que pudieran realizar viajes transatlánticos, principalmente de Europa a América y viceversa.

A partir de 1946, y como resultado del uso del helicóptero en la Guerra de Corea en 1950 a 1953, los helicópteros tuvieron un desarrollo muy importante.

Precisamente, durante la década de 1950 se desarrolló y comenzó a utilizar el jet en operaciones comerciales de transporte aéreo, alcanzaba velocidades entre 756 y 871 kilómetros por hora. Los modelos más destacados fueron Havilland Comet I, Havilland Comet IV, Boeing 707, Douglas DC8. El primer jet para operaciones transatlánticas fue un Boeing 707-120 que la compañía Pan American utilizó por primera vez el 28 de octubre de 1958 para volar de Nueva York a París.

El aumento en el número de pasajeros, en la década de los años 60, que utilizaban las aeronaves como medio de transporte y el consiguiente aumento en la demanda de vuelos llevó a la aviación a desarrollar aviones cada vez más grandes que llevaran aparejado el ahorro y disminución de costos de operación. En vista de lo anterior se llega a lo que se denomina la era de los aviones jumbo, capaces de trasladar a mayor cantidad de pasajeros, entre 374 y 490; alcanzaba velocidades de hasta 980 kilómetros por hora y tenía una autonomía de hasta 10,000 kilómetros. La primera aerolínea que los incorporó a su servicio fue Pan Am, el 9 de febrero de 1969. Con posterioridad la misma línea aérea utilizó este avión en vuelos del aeropuerto John F. Kennedy en Nueva York al aeropuerto Heathrow en Londres, en fecha 21 de enero de 1970.

Los helicópteros lograron una meta en el año de 1967 pues dos de ellos (modelos Sikorski HH-3) lograron el primer vuelo transatlántico de Nueva York a París. Y por esos años los modelos de helicóptero Lockheed y Piasecki Pathfinder-3 fueron los primeros que lograron alcanzar velocidades superiores a 400 kilómetros por hora.

En el año de 1972, Europa entra de lleno a la carrera de fabricación de aviones a través de la empresa Airbus. Pasando desde el modelo A318 hasta los A-310 y A-340.

La siguiente etapa fueron los aviones supersónicos de pasajeros, aunque sólo se desarrollaron 2 modelos. El primero fue el Concorde, que fue el primer avión supersónico para transporte de pasajeros; inició operaciones con las líneas

aéreas British Airways y Air France el 21 de enero de 1976 en la ruta Londres-Bahein y París-Dakar-Río de Janeiro; para conectar Europa con América en un tiempo de 3 horas y media en la ruta de París-Londres a Washington inició operaciones el 24 de mayo de 1976; posteriormente, el 22 de noviembre de 1977 inició la ruta París a Nueva York; los últimos modelos dejaron de funcionar el 28 de agosto del año 2000. El otro avión supersónico fue desarrollado por Rusia, el Tupolev Tu144LL que operó por primera vez en 1978 pero únicamente prestó servicios durante seis meses por cuestiones de costo y de operación.

La investigación y desarrollo continuaron por parte de Airbus, Boeing y Rusia, sobre aviones que fueran capaces de aumentar su capacidad para transportar a mayor número de personas, unas 600, y de dos pisos con autonomía de 13 000 kilómetros. De ello surgió el Airbus A380, de dos pisos, tres hileras de asientos, capacidad entre 555 a 850 pasajeros, que viaja a una velocidad de 850 kilómetros por hora. Su primer vuelo fue el 27 de abril de 2005 con origen y destino al aeropuerto de Toulouse y duró 3 horas con 53 minutos. El 29 de octubre del mismo año aterrizó por primera vez en un aeropuerto internacional, el de Rin-Meno (Fráncfort del Meno). El 10 de enero de 2006 llevó a cabo su primer vuelo transatlántico, arribando al aeropuerto de Rionegro, Colombia.

Tanto en Rusia, Estados Unidos, Francia, Japón están investigando y desarrollando aviones supersónicos, pues buscan reducir peso, costos de mantenimiento, aumentar la capacidad de pasajeros así como carga, que cuenten con motores-turbinas más eficientes con la finalidad de disminuir el consumo de combustible. Igualmente se investiga y desarrolla para lograr 'autos aéreos' en un futuro no muy lejano. A nivel de uso militar destaca el desarrollo y uso de los llamados drones que son aviones no tripulados y dirigidos remotamente para realizar ciertas funciones militares como reconocimiento de terreno (o para espiar).

Finalmente cabe destacar que permanentemente se está investigando con nuevos materiales y novedades tecnológicas que permitan construir aviones que reduzcan el ruido y la contaminación que generan así como el combustible que

consumen y con mayor autonomía de desplazamiento, que aumenten capacidad de carga y sus niveles de seguridad.

### 1.2.2 DEL DERECHO AERONÁUTICO<sup>16</sup>

En el presente apartado hablaremos de la evolución del Derecho Aeronáutico, tanto en su faceta normativa (como objeto de estudio) y teórica-dogmática o científica.

Como primer punto de referencia en la evolución del derecho aeronáutico tenemos un trabajo inicial, que se remonta al siglo XVII y que denota el arranque del tratamiento de temas específicos e identificados con la materia en su aspecto jurídico (así sea incipientemente); se trata de la tesis doctoral de Samuel Stryck (o Samuel Stryk) di Lentzen intitulada *De iure principis aereo o Exercitatio de iure principis aereo*, tesis que fue defendida en la Universidad de Fráncfort del Oder en 1666, en la que se sostuvo que el Derecho Aeronáutico era el referido al espacio aéreo<sup>17</sup>.

Por otro lado, la primera legislación en materia aeronáutica y de aviación de la que se tiene noticia es una ordenanza que fue emitida por la Policía de París con anterioridad a la Revolución Francesa pues data del año de 1784, la cual prohibía el uso y elevación de globos aerostáticos (fueran tripulados o no) salvo que primero se obtuviera la autorización correspondiente por parte de las autoridades, situación generada por los daños que se causaban a terceros en sus

---

<sup>16</sup> Por fines prácticos en la presente nota se señala aquí agrupada la bibliografía utilizada para el desarrollo general de este punto para evitar un uso recurrente e innecesario de notas a pie de página; en las notas que se lleguen a usar será para ciertas precisiones, opiniones de autores o para señalar una fuente específica diversa. Enciclopedia Jurídica Mexicana, *op. cit.* pp. 213-217. Foglia, Ricardo A. y Ángel R. Mercado, *op. cit.* pp. 7-9, 19-27. Delich, Pedro, *op. cit.* pp. 49-54. Arroyo Martínez, Ignacio, *Curso de Derecho Aéreo*, España, Thomson-Civitas, 2006. pp. 15-29.

<sup>17</sup> No todos los autores consignan este hecho. Enciclopedia Jurídica Mexicana. *op. cit.* p. 213; Zambrana Moral, Patricia y Peláez, Manuel J., 'Seminarios de 2008 de Historia del Derecho y de las Instituciones, de Derecho Romano y de Derecho Histórico Comparado en la Universitat Pompeu Fabra (Seminario permanente "Josep Maria Font Rius)', Revista de Estudios Histórico-Jurídicos XXX, 2008, pp. 719 – 727

[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S071654552008000100056&lng=e&nrm=io&lng=e](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071654552008000100056&lng=e&nrm=io&lng=e)

bienes con las actividades señaladas, ya que en el campo se asustaba al ganado o se iniciaban incendios; esta primera regulación es conocida como La Ordenanza de (Monsieur) Lenoir, quién era el Prefecto General de Policía de París.<sup>18</sup> Señala Agustín Rodríguez que con esta Ordenanza “Nace así la primera norma jurídica que regula la actividad del hombre en el espacio aéreo [...]”; y certeramente agrega que asimismo “[...] se establece el principio del poder de policía extendiéndose hacia las alturas, como tácita demostración de que la soberanía de los Estados se prolonga en sentido vertical”<sup>19</sup>. De igual manera se consigna que en el mismo año hubo legislación similar en Milán.

La Enciclopedia Jurídica Mexicana es la única referencia que encontramos respecto a un tal Vate, que en el siglo XIX realizó estudios jurídicos relativos al paso inofensivo sobre el espacio aéreo de los aerostatos.

Con la experiencia del uso de los aerostatos (aunque fuera ésta de manera elemental) que ya se tenía en Francia, fue en la capital Francesa, París, que surgió en el año de 1819 otra Ordenanza de Policía que prohibió la ascensión de globos inflados con aire caliente e hizo obligatorio el uso de paracaídas para los tripulantes.

Posteriormente, y ante la importancia de los desarrollos que cada vez lograba la incipiente aviación, en el año de 1889, nuevamente en la capital de Francia, París, se dio un hecho notable para el Derecho Aeronáutico, pues fue la primera vez que a nivel Internacional se discutió doctrinalmente acerca de temas jurídicos relativos a la materia; esto fue en la Conferencia Internacional de Aeronáutica, en la que México participó. Esta Conferencia fue valiosa ya que fue en ella en la que por primera vez y de manera inicial se le otorgó un nombre específico a la materia que nos ocupa, y éste fue: Derecho Aéreo Internacional. Los temas sobre los que versó fueron las licencias de pilotos, operaciones de

---

<sup>18</sup> Foglia, Ricardo A. y Ángel R. Mercado, *op. cit.* p. 7. Existe una versión completa de dicha ordenanza reproducida por Rodríguez Jurado, Agustín, *Teoría y práctica del Derecho Aeronáutico*, 2ª ed., Argentina, Ediciones Depalma, 1986, Tomo I. p. 3 en nota numerada con el número 5

<sup>19</sup> Rodríguez Jurado, Agustín, *op. cit.* p. 3

salvamento, la creación de un organismo Internacional que tendría como encomienda especial el estudiar y analizar una legislación internacional relativa a responsabilidades derivadas de la actividad aeronáutica por daños a pasajeros y a terceros; éste organismo al que hicimos referencia efectivamente fue creado y se denominó Comisión Permanente de Aeronáutica Civil, en los años siguientes realizó otras reuniones pero desafortunadamente no alcanzó el éxito que se deseaba, los resultados que arrojó fueron escasos.

En el año de 1899, en La Haya, Países Bajos, se dio la Conferencia de La Haya, la cual estuvo en vigor hasta el día 4 de septiembre de 1905. El hecho que más se destaca de esta Conferencia es que a través de ella las naciones participantes acordaron prohibir el lanzamiento de explosivos o proyectiles desde globos u otros medios o artefactos que se les parecieran.

El acontecimiento que sigue es de capital importancia para la ciencia jurídica, ya que se trata nada más ni nada menos que del primer estudio jurídico, en forma, sobre Derecho Aéreo Internacional (así llamado en ese entonces), redactado por Fauchille y publicado en París en la Revista General de Derecho Internacional Público. Dicho trabajo se encontraba redactado en idioma francés, y originariamente fue titulado como *La domaine aérien et le régime juridique des aérostats* (El dominio aéreo y el régimen jurídico de los aerostatos). Posterior a la aparición de ésta obra, su autor tuvo participaciones destacadas en diversas reuniones realizadas por el Instituto del Derecho Internacional; en la reunión que se llevó a cabo en Madrid, en el año de 1911, propuso una reglamentación que abordaba aspectos sobre el régimen jurídico de las aeronaves en tiempo de guerra y de paz; principios sobre la nacionalidad y matrícula de las aeronaves; la clasificación de las aeronaves en públicas y privadas; y admitió la libre circulación de las aeronaves pero sujetas a medidas de seguridad que las naciones creyeran convenientes.

Fue en el año de 1908 que formalmente apareció el Derecho Aeronáutico como disciplina perfectamente organizada y con una estructura fundamental, y

desde este año las publicaciones en literatura jurídica aeronáutica se fueron multiplicando en cuanto a temas, profundidad y relevancia.

En el año siguiente, 1909, se fundó el Comité Jurídico Internacional de la Aviación que buscaba redactar un Código del aire que tuviera aplicación internacional. Realizó reuniones posteriores con cierta periodicidad pero fueron interrumpidas debido al conflicto internacional que se presentó por esos años, la Primera Guerra Mundial. Con posterioridad, en el año de 1921 retomó su labor y proyectó un Código que dividía la materia en tres áreas: Derecho Público Aéreo, Derecho Fiscal Aéreo y Derecho Penal Aéreo.

Para la anualidad siguiente, 1910, una vez más hubo una reunión Internacional en París entre el 18 de mayo y el 19 de junio, fue la Conferencia Internacional de Navegación Aérea que formuló un proyecto de Convención en el que se recogieron temas como la división de los aerostatos, inscripción de los mismos, documentación de los aviones, permisos para volar, aptitudes del personal aeronáutico, aduanas, aterrizajes y asistencia a las máquinas aéreas. Se señala que es muy probable que a raíz de esta Convención se celebraran los primeros acuerdos internacionales sobre aviación entre Canadá y los Estados Unidos de América.

En ese mismo año de 1910, en Verona, Italia tuvo lugar un Congreso en el que se trató el problema relativo a la polémica sobre la libre circulación de las aeronaves en el espacio aéreo en general o si los Estados tenían soberanía absoluta e irrestricta para determinar lo que sucedía en sus respectivos espacios aéreos, aunque inicialmente se vio una clara inclinación hacia la idea de la libertad de circulación, al final no se llegó a una solución.

En el año de 1911 en Madrid el Instituto de Derecho Internacional aprobó y adoptó la primera reglamentación orgánica sobre aviación para el tiempo de paz y guerra.

En este mismo año, inmediatamente arriba señalado, del 31 de mayo al 2 de junio se celebró en París el Primer Congreso Internacional sobre Aviación, organizado por el Comité Jurídico Internacional de Aviación. La creación de este Comité se había dado poco tiempo atrás y fue un importante impulso para dar solución a la problemática que afectaba a la navegación aérea, esto se haría mediante un Código Internacional del Aire, que fue un conjunto de normas creadas para formar una legislación aérea. Los temas que trató fueron: principios generales de la circulación aérea, propiedad del espacio aéreo, legislación aplicable y jurisdicción en materia de locomoción aérea, nacionalidad de las aeronaves, aterrizaje y amarraje, echazón aérea, naufragio aéreo y despojo de accidentes aéreos, finalmente reparación de daños causados por las aeronaves.

Entre los años de 1911 y 1913 se realizaron en Madrid Conferencias del Instituto de Derecho Internacional en las que se llegó a un punto intermedio entre la tesis que pugnaba la idea de la libertad y la que postulaba soberanía de los Estados. Al final se estableció que inicialmente se reconocía y se partía de la idea de la libertad para transitar libremente en el espacio aéreo pero que a cada Estado se le reconocía el derecho que le asistía para legislar respecto a prohibir o restringir los vuelos sobre su espacio aéreo.

Entre los años de 1912 y 1913 la Comisión Internacional de Derecho Aeronáutico (creada al amparo de la Federación Internacional de Aeronáutica) realizó reuniones en las que trató problemas relacionados con la aeronavegación. Asimismo, otra organización, la Asociación de Derecho Internacional, llevó a cabo reuniones (en París y Madrid), en ellas llegó a una solución similar a las alcanzadas por el Instituto de Derecho Internacional en lo que respecta a la libertad de circulación en el espacio aéreo pero reconociendo que cada uno de los Estados tenían el poder de sujetarla a las limitaciones y restricciones que consideraran prudentes. Por otra parte, en reuniones posteriores se trataron temas referentes a la responsabilidad, nacionalidad, derecho penal aéreo así como lo relativo a la extensión en el espacio aéreo de la soberanía de los Estados en vista de los adelantos alcanzados por la ciencia y la tecnología en aquellos días.

En el año de 1916 se celebró la Primera Conferencia Panamericana de Aviación Civil en la cual se aprobó la recomendación de un Código Uniforme de Leyes Aeronáuticas pero no pasó más allá.

El 28 de agosto del año de 1919 en La Haya se creó la Asociación de Tráfico Aéreo Internacional, que fue el antecedente institucional de la actual IATA, y que fue el primer organismo privado de transportes aéreos.

Luego de finalizada la Primera Guerra Mundial, a raíz de los antecedentes ya señalados, la información que se había ido recabando a través de los años, reuniones y otros eventos, se hizo posible que en el mismo año de 1919 en París, el 13 de octubre, se firmara la Convención sobre la Reglamentación de la Navegación Aérea o simplemente conocida como Convención de París, que se reconoce internacionalmente como la cuna y primera fuente legislativa mundial del Derecho Aeronáutico Internacional.

Las potencias que durante la conflagración mundial habían desarrollado su aviación aprovecharon este escenario para reglamentar internacionalmente la navegación de sus aeronaves y buscar unificar criterios en una legislación internacional en materia de Derecho Aeronáutico. Esta Convención estuvo compuesta por 43 artículos. Los temas que a lo largo de su cuerpo se trataban fueron: La soberanía (exclusiva y absoluta) de los Estados para reglamentar lo que sucedía en sus respectivos espacios aéreos, supeditado al paso inofensivo y la escala por motivos técnicos de artefactos aéreos en el espacio aéreo de los Estados contratantes; se reservó el cabotaje para cada país; se daba un trato igual a las aeronaves de cada uno de los países contratantes; de la 'unidad de nacionalidad' de las aeronaves y su inscripción en el Registro que cada país debía llevar; la documentación que las aeronaves debían llevar a bordo durante el vuelo, así como sus respectivos certificados de aeronavegabilidad; y otorgó a los Estados la facultad de registrar estos documentos a la llegada o partida de cada aeronave. El hecho que más se le reprochó fue el que a través de ella a las naciones que salieron vencedoras de la Guerra Mundial se les concedió voto

mayoritario sobre el de las demás naciones neutras y/o perdedoras. Con esta Convención se creó la Comisión Internacional de Navegación Aérea (C.I.N.A.) que dependía de la, en ese entonces, Sociedad de Naciones; tuvo como principal encomienda vigilar las legislaciones que sobre navegación aérea emitieran las naciones y dirimir conflictos derivados de la aplicabilidad de lo establecido por los anexos de la Convención.

Entró en vigor hasta el 11 de julio de 1922, sufrió modificaciones sucesivas y se le agregaron 8 anexos para lograr el texto definitivo que entró en vigor al 17 de mayo de 1933. Esta Convención estuvo vigente hasta el año de 1947, en que entró en vigor la Convención de Chicago de 1944.

En el año de 1919, en una conferencia dictada en la Escuela Superior de Aeronáutica de París, André Henry Couannier perfiló finalmente el contenido de esta rama del derecho (y que él denominó como Derecho Aéreo).

El gobierno francés convocó a una Conferencia Internacional de Derecho Privado Aéreo que se efectuó del 27 de octubre al 6 de noviembre de 1925 en París; el principal tema en que se enfocó fue la responsabilidad del transportista aéreo. A pesar de no arribar en la firma de algún documento ni una solución específica a los temas planteados, esta Conferencia es relevante ya que fue el punto de partida sobre el tratamiento de temas relativos al derecho aeronáutico de carácter privado a los que intentó dar soluciones unificadas.

Por su parte el gobierno de España también convocó a una Conferencia debido a que muchos países sudamericanos junto con España y Portugal no habían ratificado la Convención de París de 1919 debido al hecho que ya señalamos: el trato diferenciado que se les daba a unas naciones y otras, es decir, el voto mayoritario asignado a las naciones que salieron vencedoras de la Primera Guerra Mundial. La Conferencia que comentamos en esta parte fue denominada como Convención Iberoamericana de Navegación Aérea. Los puntos relevantes tratados en ella son: dejó a los Estados firmantes en libertad para legislar como lo consideraran pertinente respecto a permitir o prohibir el paso en su espacio aéreo

a aeronaves que no pertenecieran a alguna de las naciones firmantes; creó la Comisión Ibero-Americana de Navegación Aérea. Esta Convención no tuvo el eco que se esperaba tuviera; aunado a ello sólo fue ratificada por España, Costa Rica, México, Paraguay y Santo Domingo; pero lo que destaca de ella es que fue un hecho que impulsó la modificación de la Convención de París de 1919 en lo relativo al trato desigual que se daba a las naciones.

Nuevamente el gobierno francés lanzó otra propuesta, esta vez para crear una comisión que trabajara para el desarrollo del Derecho Aéreo Internacional. El 17 de mayo de 1926 entró en funcionamiento la Comisión Internacional Técnica de Expertos Jurídicos Aéreos (C.I.T.E.J.A.), la cual quedó subordinada a la Sociedad de Naciones (antecedente de la Organización de las Naciones Unidas). Los temas relevantes de que se ocupó fueron: unificación de la legislación internacional sobre Derecho Privado Aéreo; normas relativas a los daños causados en el transporte aéreo de personas y cosas y la responsabilidad que se desprendía por estos hechos; naturaleza jurídica de las aeronaves; régimen de los transportes y arrendamiento de aeronaves; responsabilidad por daños causados a terceros en la superficie y seguros; del personal aeronavegante.

Es precisamente la C.I.T.E.J.A. quien más adelante elaboró lo que se conocería como la Convención de Varsovia de 1929, la cual presentó previamente en Madrid (24 a 29 de mayo de 1928) un 'Anteproyecto de Convención relativa a los documentos de transporte y a la responsabilidad del transportador en los transportes internacionales por aeronaves'. Estos son los mayores logros que se le reconocen junto con la Convención de Roma de 1933 y la de Bruselas de 1938.

Siguió la Convención Panamericana relativa a la Aviación Comercial, celebrada en La Habana, entre el 16 de enero y el 20 de febrero de 1928; esta Convención fue iniciada a instancias de los Estados Unidos de América que no había ratificado la Convención de París. Esta Convención estableció la soberanía (en un muy amplio sentido) de los países sobre sus territorios, y buscó la

uniformidad de la legislación aérea en los países reunidos. Esta Convención fue signada por México.

Llegamos a un punto culminante en la historia de la evolución del Derecho Aeronáutico. Y es que el punto que trataremos fue de vital importancia ya que sentó las bases del sistema de responsabilidad del transportista aéreo por daños causados a personas y cosas transportadas por vía aérea.

En Varsovia, Polonia, y a instancias de este país, se convocó a la Segunda Conferencia Internacional de Derecho Privado Aéreo, que se llevó a cabo del 4 al 12 de octubre de 1929. Luego de jornadas y debates intensos se decidió elegir a un comité que redactó el texto definitivo de la Convención que oficialmente se denominó “Convención para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte Aéreo Internacional”. Luego de terminada la Segunda Guerra Mundial, se vio que era pertinente y necesario hacer modificaciones a la Convención dados los adelantos y cambios sufridos por la aviación en el período de la Segunda Guerra Mundial. El Comité Jurídico de la OACI (que para esas fechas ya había sustituido la C.I.T.E.J.A. y absorbido sus labores) se reunió en París del 7 al 22 de enero de 1952 y comenzó a realizar un borrador de Convenio que sometió a la consideración del pleno del Comité Jurídico de la OACI que se reunió en Río de Janeiro, Brasil en agosto y septiembre de 1953, que consideró pertinente realizar un Protocolo Adicional al Acuerdo Originario, que se aprobó como ANEXO I, y cuyo nombre oficial es Protocolo Modificatorio del Convenio. Fue remitido al Consejo de la OACI para que lo turnara a los países firmantes, lo estudiaran y se pronunciaran al respecto en la Sexta Conferencia Internacional de Derecho Privado Aéreo, llevado a cabo en La Haya el 6 de septiembre de 1955. Los principales temas sobre los que versa son: responsabilidad contractual del Transportista Aéreo por los daños a los pasajeros y mercancías “a bordo” de las aeronaves en el transporte aéreo internacional; limitación (y aumento de los límites) de dicha responsabilidad para caso de muerte o lesiones corporales en 125, 000 francos Poincaré; en cuanto al equipaje registrado y mercancías limita dicha responsabilidad a 250 francos por kilogramo; establece la nulidad de las

cláusulas que se insertaran y establecieran la exención de responsabilidad del transportador aéreo o fijaran un límite por debajo del establecido por la Convención; simplificó los requisitos que debería contener la carta de porte; así como los casos en los cuales el transportista sería ilimitadamente responsable.

Los Estados Unidos de América aceptaron esta Convención con reservas, pero a pesar de ello podemos decir que estas adiciones tuvieron una amplia aceptación y consenso puesto que en ellas participaron organismos y organizaciones con presencia internacional y que tenían relación con la materia Aeronáutica, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Federación Aeronáutica Internacional, la Federación Internacional de Transportes Aéreos Privados, la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (I.A.T.A.), la Cámara de Comercio Internacional y la Unión Internacional de Aseguradores de Aviación, por mencionar algunos.

Del 15 al 29 de mayo de 1933, se realizó la Convención de Roma. Aunque esta convención se discutió y estudió por la Tercera Conferencia Internacional de Derecho Privado Aéreo reunida en la capital Italiana en las fechas ya señaladas, desde el año de 1930 se comenzó a trabajar en ella en Budapest. La Convención en comento se centra en el régimen de responsabilidad por daños causados a terceros en la superficie (basado en la responsabilidad objetiva y haciendo obligatorio la contratación de un seguro como garantía de pago, permitía intercambiarlo por depósitos en especie o por una garantía bancaria; también trató sobre los embargos preventivos para evitar inmovilizar una aeronave salvo casos muy extremos. Aunque se discutió y estudió en 1933, varios países no la firmaron ya que no contemplaba autorizar a los aseguradores la inclusión de cláusulas que les permitieran exonerarse del pago del seguro corriente en pólizas comunes (dado que entraba en conflicto con el sistema de responsabilidad objetiva adoptado por la Convención). Luego de concluida la Segunda Guerra Mundial se volvieron a reunir en Roma (el 7 de octubre de 1952), se definieron varios conceptos de la Convención y se incluyó una fórmula mixta para la cuestión del seguro.

Para el año de 1937, a instancias de los Estados Unidos de América se realizó en Lima, Perú del 15 al 25 de septiembre una Conferencia Técnica Interamericana de Aviación y en ella se creó la Comisión Americana Permanente de Aeronáutica. Con ello se buscó realizar reuniones periódicas para buscar la unificación y codificación de la legislación internacional de la materia tanto en sus áreas de derecho público como privado. También buscó la implantación de líneas aéreas de carácter interamericano así como la coordinación de servicios aéreos locales con líneas internacionales.

En la Convención de Bruselas que se efectuó entre el 19 y el 29 de septiembre de 1938, la C.I.T.E.J.A. presentó un proyecto en el cuál había venido trabajando desde 1931, y cuyo primer borrador presentó en Berna en 1936, para presentar el proyecto final en la Cuarta Conferencia Internacional de Derecho Internacional Aéreo en Bruselas en las fechas señaladas, en las que se ultimaron los detalles. En esta Convención se unificaron reglas relativas al salvamento y asistencia de aeronaves y por aeronaves en el mar; era obligatorio realizar el salvamento y asistencia siempre y cuando no representara un riesgo para la máquina, los pasajeros o la tripulación, se estableció una obligación correlativa a los capitanes de las naves marítimas. Quien realizaba estas actividades de asistencia y salvamento podía percibir una indemnización y, en su caso, una remuneración por las actividades desempeñadas.

En el año de 1942, en Italia se promulgó el Código de Navegación de Italia, el cual reunía normas de Derecho Marítimo y Derecho Aeronáutico.

Para 1944, en Francia se fundó el Instituto Francés del Transporte Aéreo (que era un centro de investigación y estudios sobre la materia) y que posteriormente, en el año de 1954 se convirtió en el Instituto del Transporte Aéreo.

En el mismo año de 1944 se presentó, el que tal vez podríamos llamar, uno de los hechos más importantes del Derecho Aeronáutico, ya que con él se configuró una gran parte del actual sistema aeronáutico que rige en nuestros días.

Es por esta singular relevancia que tiene por lo que nos permitiremos extendernos en el tratamiento de este acontecimiento.

En Chicago, Estados Unidos de América se realizó la Conferencia de Aviación Civil Internacional o también simplemente conocida como Convención de Chicago, celebrada entre el 1º de noviembre y el 7 de diciembre del año en comento. Se llevó a cabo por iniciativa del Presidente de los Estados Unidos de América y se hizo así por el lento avance y parálisis en que se encontraban los intentos por unificar la legislación aeronáutica a nivel internacional. A través de ella se obligó a denunciar las Convenciones de París (1919) y La Habana (1928) a sus países signatarios. En los debates que se realizaron se enfrentaron tres tesis relativas al tráfico aéreo: la de internacionalización, la de libertad general o competencia libre (*free Enterprise*) y la inglesa que ganó, pues se reconoció y otorgó a cada uno de los Estados el derecho de sujetar a su previa autorización el funcionamiento de líneas internacionales regulares sobre sus propios territorios, y de la misma manera se fijó el principio de la libertad de actividad de la aviación comercial libre; por lo que bien podemos decir que se ratificó el principio de soberanía exclusiva y absoluta de los Estados para decidir sobre el espacio aéreo que los circunda. De la misma manera se pugnaba por la creación de una corporación que tuviera poderes de control sobre esas líneas y que promoviese la cooperación en dicha actividad.

Hubo otro enfrentamiento respecto a las tesis de los Estados Unidos de América y la inglesa en lo que respecta a la explotación de tráfico aéreo por parte de las aerolíneas de dos países que son terminales en una ruta determinada. La tesis inglesa afirmaba que el tráfico aéreo generado en una ruta específica pertenecía exclusivamente a los dueños de los puntos terminales de dicha ruta; por su parte la tesis estadounidense giraba en torno a la idea de que no se podía prohibir tomar pasajeros y carga en los puntos intermedios de las rutas. La solución final fue un punto intermedio, ya que se acordó que había un tráfico principal (realizada desde y hacia un país) y otro complementario (el de recoger

pasaje y carga en los puntos intermedios de las terminales de una ruta), pero éstos últimos debían acordarse bilateralmente y bajo condiciones de reciprocidad.

En el acta final de la Conferencia se aprobó, y surgió a la existencia el Convenio principal (de Chicago o Convenio de Aviación Civil Internacional) que consta de 96 artículos, cinco apéndices (dos convenciones, dos acuerdos y diversos documentos y anexos técnicos) y doce anexos teóricos. Los dos acuerdos que se aprobaron son complementarios al Convenio principal, éstos son: el *Transit Agreement*, y el *Transport Agreement*, pero éste último nunca entró en vigor.

En el cuerpo del Convenio se reconoce la soberanía de los Estados (artículo 1º); se concede el paso inofensivo o de escala técnica sólo para servicios no regulares, para los regulares se exige permiso especial (artículos 5 y 6); de inicio se reserva el cabotaje a las compañías aéreas de cada país pero en caso de que se otorgue a un tercer Estado la explotación del mismo jamás deberá hacerse de manera exclusiva, esto es que si se otorga a un tercer país, en ese caso los demás países firmantes también tendrán derecho a explotar dicho cabotaje. Se acuerda la igualdad jurídica entre todas las naciones firmantes del Convenio; todos los Estados se comprometen a dotar de infraestructura a sus aeropuertos: con servicios radio-meteorológicos, ayudas para la navegación aérea y a uniformar sus procedimientos, aduanas, sanidad, migraciones y servicios de asistencia y salvamento.

Finalmente es preciso destacar que se recomendó que la C.I.T.E.J.A. reanudara sus reuniones y actividades, pero que sería sustituido por el Comité Jurídico de la Organización Provisional de Aviación Civil Internacional (OPACI), que fue un antecedente directo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

En el año de 1945, en el mes de abril en La Habana, Cuba se reformó y surgió la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA); se decidió que tuviera su sede en Montreal, Canadá. Es el organismo que se originó y substituyó

a la Asociación de Tráfico Aéreo Internacional (IATA) fundada en La Haya el 28 de agosto de 1919.

Entre sus finalidades se encuentran el desarrollo y formación de transportes aéreos regulares que sean seguros y económicos en el ámbito internacional. Coadyuva para que sus miembros adopten normas de Derecho Internacional Privado para en un futuro proceder a la unificación de las normas que a nivel nacional rigen los transportes aéreos.

Para el mes de mayo del año de 1947 las actividades que había venido desempeñando la C.I.T.E.J.A. las tomó a su cargo la Comisión Jurídica Especializada de la ONU que posteriormente se transformó y fue absorbida por la Organización de Aviación Civil Internacional (cuyas siglas en español son OACI y en inglés son ICAO, organismo que tiene su sede en Montreal, surgió a la vida institucional internacional a través del Convenio de Chicago) y que en este mismo año se integró a la ONU, tiene como encomienda principal la de unificar las reglas de navegación aérea y fomentar su desarrollo en todos los aspectos.

El 19 de julio del año de 1948 se celebró la Convención de Ginebra sobre el Reconocimiento Internacional de Derechos sobre la Aeronave. Luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial, las naciones se preocuparon por diversidad de temas, entre ellos el de la comunicación por aeronaves; al mismo tiempo, muchos países querían atravesar el espacio aéreo de otras naciones con aeronaves de paz (de transporte y pasajeros) que habían sido construidas en otras naciones. Así que se comenzó a trabajar sobre estos temas y entre los años de 1947 y 1948 se realizaron reuniones para estudiar el proyecto que finalmente sería aprobado en Ginebra en junio de 1948. A través de este Convenio se garantizan las operaciones de compraventa de aeronaves, se erigió como una barrera contra el incumplimiento de los contratos respectivos para evitar que se burlaran los derechos del comprador. Se estableció que los Estados firmantes se comprometían a reconocer: a) el derecho de propiedad sobre aeronaves; b) el derecho acordado por el tenedor de una aeronave para adquirir su propiedad por

compra; c) el derecho de tenencia de una aeronave originado por un contrato de arrendamiento de seis meses como mínimo; d) la hipoteca “*mortgage*” y derechos similares sobre una aeronave, así como otras garantías reales y privilegios del aire creados convencionalmente en garantía del pago de una deuda.

En el año de 1948 se creó la Federación Internacional de Asociaciones de Pilotos de Aerolíneas Internacionales.

En la capital italiana se realizó la Segunda Convención de Roma. Como ya se mencionó en párrafos que preceden, su antecedente es la Convención de Roma de 1933, referente al régimen de responsabilidad por daños causados a terceros en la superficie. Después de concluida la Segunda Guerra Mundial las naciones se volvieron a reunir en Roma el 7 de octubre de 1952 y definieron varios conceptos de la Convención (como el de explotador de aeronave, se precisó el significado de “aeronaves en vuelo”), se incluyó una fórmula mixta para el pago de seguro, derivado de que inicialmente no se contemplaba autorizar a los aseguradores para que agregaran cláusulas que les permitieran exonerarse del pago del seguro corriente en pólizas comunes; se acordó la responsabilidad objetiva y limitada por el peso de las aeronaves respecto a los daños a terceros en la superficie.

El Convenio de Varsovia, celebrado en 1929, se modificó a través del Protocolo de la Haya que data de fecha 28 de septiembre del 1955 y se elevó el límite de responsabilidad a 250, 000 francos Poincaré. Este Protocolo no fue ratificado por los Estados Unidos de América.

En Guadalajara, México, entre los meses de agosto a septiembre se analizó el llamado Protocolo de Guadalajara. Esto se tuvo que llevar a cabo para contemplar aspectos que no eran tratados por la Convención de Varsovia. Versó sobre chárter aéreo; se distinguió entre transportista de hecho y transportista contractual, es decir, se definió claramente quién era considerado como “transportador”, y quién era considerado como tal cuando el transporte era

realizado por una persona distinta de aquella que había celebrado el contrato respectivo, la solución que se dio fue hacer a ambos responsables solidarios.

El Comité Jurídico de la OACI convocó a la Cuarta Conferencia Internacional de Derecho Internacional de Derecho Aéreo que tuvo verificativo en Tokio, Japón entre los meses de agosto y septiembre de 1963, de ella surgió la Convención Internacional para las infracciones y otros actos cometidos a bordo de las aeronaves. A decir de Pedro Delich, esta Convención fracasó debido a que en sí misma no contempló sanciones penales, pues sencillamente se conformó con hacer todos los esfuerzos para restituir al comandante de la aeronave en el control de la misma.

Los Estados Unidos de América no estaban conformes con el sistema establecido por la Convención de Varsovia de 1929 y el Protocolo de La Haya de 1955 respecto a la responsabilidad del transportista aéreo por daños a los pasajeros o mercancías a bordo de las aeronaves, por lo que los Estados Unidos de América firmaron, a través de su Secretaría de Transportes (CAB) y el organismo privado IATA el Acuerdo de Montreal o Interempresario IATA-CAB. Este acuerdo fue aprobado y permitido por la OACI, en él se estableció el límite de la responsabilidad en \$75,000 dólares estadounidenses o \$58,000 dólares más las costas.

Derivado de la poca efectividad de la Convención de Tokio, se celebró en La Haya el 16 de diciembre de 1970 la Convención Internacional para la represión de la captura ilícita de las aeronaves. En ella, los Estados parte se obligaron a considerar como delito común y no político el apoderamiento ilícito de una aeronave, lo cual fue un gran avance respecto a Tokio, ya que a través de esta Convención se logró tipificar penalmente el apoderamiento ilícito, se aplicaron penas más severas a esta conducta y se concedía la extradición. Además dispuso medidas jurídicas eficaces para prevenir la captura ilícita de aeronaves.

Para el año de 1971 en Montreal, Canadá se celebró la Convención Internacional para la Represión de los actos ilícitos dirigidos contra la seguridad de

la Aviación Civil, en fecha 23 de septiembre. Mediante ella se prohibieron los ilícitos contra las aeronaves en vuelo, también reprimió los ilícitos cometidos contra las aeronaves en tierra ya que consideró que una aeronave se encontraba en vuelo desde que iniciaba operaciones previas al vuelo y hasta las 24 horas siguientes a que se daba el aterrizaje. Se ve a todas luces que fortaleció lo iniciado y dispuesto por las Convenciones de Tokio y de La Haya porque buscó sancionar toda forma de violencia dirigida contra la seguridad de la Aviación Civil, tanto en sus instalaciones, infraestructura y servicio de vuelo.

Nuevamente se realizaron modificaciones a la Convención de Varsovia de 1929, esto se dio en Guatemala en marzo de 1971 a través del Protocolo de Guatemala. Estas modificaciones introdujeron la responsabilidad objetiva para el caso de muerte o lesiones corporales sufridas por los pasajeros a bordo de la aeronave o en el curso de las operaciones de embarque o desembarque; los daños a las mercancías siguieron regulados bajo responsabilidad subjetiva; los montos de indemnización fueron menores para el caso de demora en el transporte de personas, así como en la pérdida, avería o retraso en el transporte de equipaje. Aumentó el límite de responsabilidad a 1, 500,000 francos Poincaré por el conjunto de las reclamaciones.

Posteriormente, para el año de 1975 se firmaron los 4 Protocolos de Montreal que introdujeron los Derechos Especiales de Giro (DEG)<sup>20</sup> como unidad de contabilidad en los Convenios de Derecho Aéreo. De la misma manera, se estableció la responsabilidad objetiva fundada en la teoría del riesgo, por muerte y lesiones de pasajeros (excepto en caso de retraso) y por destrucción, pérdida y avería a mercancías (excepto en vicios propios de las cosas, defectos en los embalajes, actos de guerra o autoridad pública). El límite de responsabilidad fue fijado para el caso de personas en 100,000 DEG, y para el caso de mercancías en 17 DEG por kilogramo de peso de las mercancías. De esta manera nacieron los

---

<sup>20</sup> El DEG es un activo de reserva internacional creado en 1969 por el FMI para complementar las reservas oficiales de los países miembros. Su valor está basado en una cesta de cuatro monedas internacionales fundamentales (que actualmente está integrada por el dólar de EE.UU., el euro, la libra esterlina y el yen japonés). Los DEG se pueden intercambiar por monedas de libre uso.

cuatro protocolos adicionales que modificaron los Convenios de Varsovia-La Haya, y el Protocolo de Guatemala de 1971 anteriormente señalados.

Para el año de 1979 en Ginebra se celebró el Acuerdo de Ginebra sobre el Comercio de Aeronaves Civiles. Fue sustituido más adelante por el Protocolo de 2 de diciembre de 1986.

La Organización Mundial de Comercio (OMC)<sup>21</sup>, que anteriormente solamente había funcionado como el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, *General Agreement on Tariffs and Trade*), vigente a partir del 1º de enero de 1995, dio origen al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), que en su artículo XXIX: Anexos, dio cabida al **Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo**<sup>22</sup>, a través de él se excluyó de la aplicación de las normas del Acuerdo General a los servicios de transporte aéreo considerados como más importantes: los derechos de tráfico (libertades del aire) y los servicios directamente relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico.

De igual manera dentro del marco de la OMC se contempla un **Acuerdo plurilateral Sobre el Comercio de Aeronaves Civiles**<sup>23</sup> a través del cual se eliminaron los derechos de importación sobre aeronaves, excepto las militares, se incluyen los motores de las aeronaves civiles, sus partes y componentes, componentes y subconjuntos de las aeronaves civiles, los simuladores de vuelo, sus partes y subconjuntos. Este Acuerdo plurilateral ha sido firmado únicamente por 32 países miembros de la OMC, México no lo ha firmado.

---

<sup>21</sup> Si se quiere tener mayor información acerca de la OMC, cometido, gestación y normas que aplica se recomienda revisar: Witker, Jorge, *Régimen Jurídico del Comercio Exterior*, México, UNAM-IIJ, 2010; asimismo, se recomienda visitar el portal electrónico de la Organización Mundial de Comercio: <http://www.wto.org/indexsp.htm>

<sup>22</sup> Se puede consultar íntegramente en [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/26-gats\\_02\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/26-gats_02_s.htm) revisado en fecha 08 de agosto del año 2014. Una versión resumida se encuentra disponible en Organización de Aviación Civil Internacional, *Manual sobre Reglamentación del transporte aéreo internacional*. Doc. 9626, 2ª ed., s.l.i., 2004. pp. 3.3-4 a 3.3-6, también disponible en [http://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/Doc%209626\\_es.pdf](http://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/Doc%209626_es.pdf). Revisado en fecha 08 de agosto del año 2014

<sup>23</sup> La versión completa de dicho Acuerdo se puede revisar en [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/air-79.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/air-79.pdf). Revisado en fecha 08 de agosto del año 2014

En Montreal el 28 de mayo de 1999 se celebró el Convenio de Montreal para la unificación de ciertas reglas sobre el transporte aéreo internacional. Aunque formalmente no deroga en su totalidad los Convenios de Roma sobre el régimen de responsabilidad por daños causados a terceros en la superficie, sí los vino a sustituir mayoritariamente.

Finalmente, el último punto en esta parte es el *Protocolo sobre cuestiones específicas de los elementos de equipo aeronáutico, del Convenio relativo a garantías internacionales sobre elementos de equipo móvil*<sup>24</sup> de fecha 16 de noviembre del año de 2001, cuya firma fue promovida por la UNCITRAL; lo que se busca con este Protocolo es aplicar el *Convenio de Ciudad del Cabo relativo a garantías internacionales sobre elementos de equipo móvil*<sup>25</sup> (de fecha 16 de noviembre del año 2001) a la esfera de la aviación y del Derecho Aeronáutico. El Convenio busca establecer un marco jurídico que permita asegurar que las garantías internacionales para la adquisición de equipo móvil (con altos costos de adquisición) a través de financiamiento sean reconocidas y protegidas internacionalmente por lo que creó un sistema internacional de inscripción que las proteja.

Como quedó señalado, el Protocolo se deriva del Convenio y busca dar aplicación específica al mismo, derivado del artículo 51 del Convenio de mérito, en el campo de la aviación civil y del Derecho Aeronáutico en la financiación aeronáutica para la adquisición de elementos de equipo aeronáutico o elementos de éste.

---

<sup>24</sup> Visible en <http://www.unidroit.org/spanish/conventions/mobile-equipment/aircraftprotocol.pdf> . Revisado en fecha 08 de agosto del año 2014

<sup>25</sup> Disponible en <http://www.unidroit.org/spanish/conventions/mobile-equipment/mobile-equipment.pdf>. Revisado en fecha 08 de agosto del año 2014

Hasta el anterior párrafo se ha señalado la evolución de la legislación específica de la materia desde la perspectiva internacional; ahora señalaremos cuál ha sido el devenir de la legislación aeronáutica en nuestro país.<sup>26</sup>

Se considera que el primer cuerpo jurídico con especial aplicación para la aviación civil en nuestro país fueron las *Bases para el establecimiento de las líneas aéreas de navegación de servicio público*, que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre del año de 1920. A través de ella la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP) se comprometía a realizar las expropiaciones pertinentes y a poner a disposición de las líneas aéreas los terrenos y campos necesarios para sus instalaciones.

Durante el período presidencial de Pascual Ortiz Rubio, el 31 de agosto de 1931 se publicó la *Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte*. En ella se regulaba específicamente lo relacionado con la transportación aérea en su Libro Cuarto denominado *Comunicaciones Aéreas*, dicho libro estaba integrado por los siguientes capítulos: I. De la soberanía del espacio aéreo y definiciones; II. Circulación; III. Registro de Aeronaves; IV. Tripulaciones; V. Puertos Aéreos; VI. Franquicias para fábricas de aviones; VII. Explotación de líneas aéreas; VIII. Inspección; y IX. Responsabilidad.

Posteriormente, en el sexenio de Lázaro Cárdenas se publicó otra *Ley de Vías Generales de Comunicación*, en fecha 19 de febrero de 1940 y dejaba sin efecto la anterior de 1932. Esta ley trataba el tema del transporte aéreo en el Libro Cuarto titulado *Comunicaciones Aeronáuticas* y estaba conformado por diecisiete capítulos: I. Disposiciones generales; II. Del Régimen de las aeronaves; III. De las marcas de nacionalidad y matrícula; IV. De la aeronavegabilidad; V. Del personal técnico aeronáutico; VI. Del comandante de la aeronave; VII. De las operaciones; VIII. Del tránsito aéreo; IX. De los aeródromos civiles; X. Del transporte aéreo nacional; XI. Del transporte aéreo internacional; XII. De los servicios aéreos

---

<sup>26</sup> Ruiz Romero, Manuel, *Aeropuertos. Historia de la construcción, operación y administración aeroportuaria en México*, México, Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), 2003. pp. 30, 49, 62, 73-74, 145, 194-195

privados; XIII. De las responsabilidades por daños, que a su vez contenía cuatro secciones, SECCIÓN PRIMERA, de los daños a pasajeros, SECCIÓN SEGUNDA, de los daños a carga y equipaje facturado, SECCIÓN TERCERA, de los daños a terceros, SECCIÓN CUARTA, disposiciones varias; XIV. De los accidentes y de la búsqueda y salvamento; XV. De los gravámenes; XVI. De las industrias y escuelas aeronáuticas y de los clubes aéreos; XVII. Del Registro Aeronáutico Mexicano. Todo este capitulo constaba en los artículos 306 a 373.

A continuación, el 21 de julio de 1942 se aprobaron el *Reglamento Interior para Puertos Aéreos* y el *Instructivo para Inspectores Regionales del Departamento de Aeronáutica Civil*. En las normas del primer ordenamiento se fijaban las responsabilidades y obligaciones de las autoridades aeronáuticas, pilotos, aerolíneas, pasajeros y empleados aeroportuarios así como normas de operación y procedimientos en aterrizaje, despegue, carga y descarga de pasajeros, abastecimiento de combustible, normas de seguridad, etc. En la segunda legislación referida se establecían las facultades para la actuación y las responsabilidades de los inspectores.

Después, en fecha 10 de octubre de 1951, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el *Reglamento de Aeropuertos Civiles* en el que se fijaban normas relativas a la actividad aeroportuaria, desde la localización y construcción de aeropuertos hasta la operación de los mismos.

Más tarde, el 14 de julio de 1975, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el *Reglamento de Administración Aeroportuaria*, a través de él se coordinaban todas las autoridades que intervenían en la operación de aeropuertos nacionales e internacionales; de la misma manera se establecían las normas básicas para la correcta operación y funcionamiento del Sistema Aeroportuario Nacional, se crearon el Comité Coordinador de Administración Aeroportuaria y los Comités Locales de Seguridad.

Dado que la legislación que en ese entonces se encontraba vigente y regía las actividades aeronáuticas ya no se ajustaba a la realidad ni necesidades de la

actividad que reglamentaban, la autoridad encaminó sus esfuerzos y pasos para actualizar la legislación de la materia. De ello fueron resultado la **Ley de Aviación Civil** del 12 de mayo de 1995, y su complemento, la **Ley de Aeropuertos** del 22 de diciembre del mismo año. A través de ellas se fortalecía y corroboraba la rectoría del Estado en estas áreas, promovía y permitía mayor inversión extranjera en los sectores. Los reglamentos de dichas leyes son: El **Reglamento de la Ley de Aviación Civil** publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 7 de diciembre de 1998; el **Reglamento de la Ley de Aeropuertos** que fue publicado en el Diario Oficial el 17 de febrero del año 2000.<sup>27</sup> Son estas leyes y sus respectivos reglamentos los que en la actualidad norman las actividades de aviación civil y aeronáutica.

Señalamos que de igual importancia resultan las instituciones (órganos u organismos de carácter internacional, públicos o privados) pues son éstos quienes también, a través de sus normas, van configurando la evolución del Derecho Aeronáutico; así, dentro de ellos especialmente destacan dos: la IATA y la OACI. La información general y más relevante que se refiere a estos dos entes es la que aparece a continuación.

---

<sup>27</sup> De acuerdo con el artículo Segundo Transitorio del Reglamento de la Ley de Aviación Civil, quedaron abrogados los siguientes cuerpos normativos: el Reglamento del artículo 320 de la Ley de Vías Generales de Comunicación publicado el 1 de septiembre de 1941; el Reglamento para la expedición de prioridades en los transportes aéreos de 22 de junio de 1943; el Reglamento de Operación de Aeronaves Civiles del 22 de noviembre de 1950; el Reglamento de Telecomunicaciones Aeronáuticas y Radioayudas para la Navegación Aérea, del 25 de noviembre de 1950; el Reglamento de búsqueda y salvamento e investigación de accidentes aéreos de fecha 28 de noviembre de 1950; el Reglamento del Servicio Meteorológico Aeronáutico del 1 de diciembre de 1950; el Reglamento de las Escuelas Técnicas de Aeronáutica de fecha 11 de octubre de 1951; el Reglamento de Tránsito Aéreo del 30 de julio de 1975 y todos sus apéndices; el Reglamento de Licencias al Personal Técnico Aeronáutico del 1º de febrero de 1988 y todos sus apéndices; y el Reglamento de Talleres Aeronáuticos de 20 de abril de 1988.

Por su parte, el Reglamento de la Ley de Aeropuertos, a través de su Segundo Transitorio abrogó la siguiente legislación: el Reglamento de Aeródromos y Aeropuertos Civiles de fecha 15 de noviembre de 1951; el Decreto que crea el Comité Nacional de Seguridad Aeroportuaria para prevenir el apoderamiento ilícito y sabotaje de aeronaves utilizadas en la red de rutas aéreas del país del 24 de junio de 1972; el Reglamento Interior del Comité Nacional de Seguridad Aeroportuaria del 26 de julio de 1973; el Reglamento de Administración Aeroportuaria de fecha 16 de junio de 1975; y el Reglamento sobre Inspección, Seguridad y Vigilancia de la Navegación Aérea Civil de 16 de noviembre de 1979.

**a) LA IATA (ASOCIACIÓN DE TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL, INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION)<sup>28</sup>**

El 28 de agosto de 1919, en La Haya, se creó la IATA (Asociación de Tráfico Aéreo Internacional, *International Air Traffic Association*) como organismo para reglamentar las operaciones de las nacientes líneas aéreas de aquellos años. Es esta institución la antecedente de la actual IATA; aunque las siglas son iguales, tienen diferentes significados. Posteriormente, en La Habana, Cuba en abril de 1945 se refundó como IATA (*International Air Transport Association*, Asociación de Transporte Aéreo Internacional).

Actualmente, esta Asociación cuenta con 240 miembros (líneas aéreas) que representan el 84% del tráfico aéreo total. Los miembros de este organismo se encuentran divididos en dos grupos: miembros activos y miembros asociados; a los primeros pertenecen las aerolíneas que explotan servicios internacionales, en el segundo conjunto se encuentran agrupadas las aerolíneas que prestan servicios internos en sus países de procedencia.

A grandes rasgos se puede decir que su objetivo es apoyar diversas áreas de la actividad aeronáutica y auxiliar en la formulación de las políticas de la industria sobre temas clave de la aviación. Se avoca a representar, liderar y servir a la industria aérea; lo anterior significa que busca un mejor entendimiento entre las aerolíneas y los políticos para que entiendan los beneficios económicos de la aviación y para lograr normas jurídicas razonables, formular los estándares comerciales globales sobre los que se erige la industria del transporte aéreo, asesorar a las aerolíneas para que simplifiquen sus procesos, aumentar el confort de los pasajeros mientras se reducen costos y se mejora la eficiencia, igualmente auxilia a las aerolíneas para que operen con seguridad, protección, eficiencia y económicamente bajo reglas bien definidas.

---

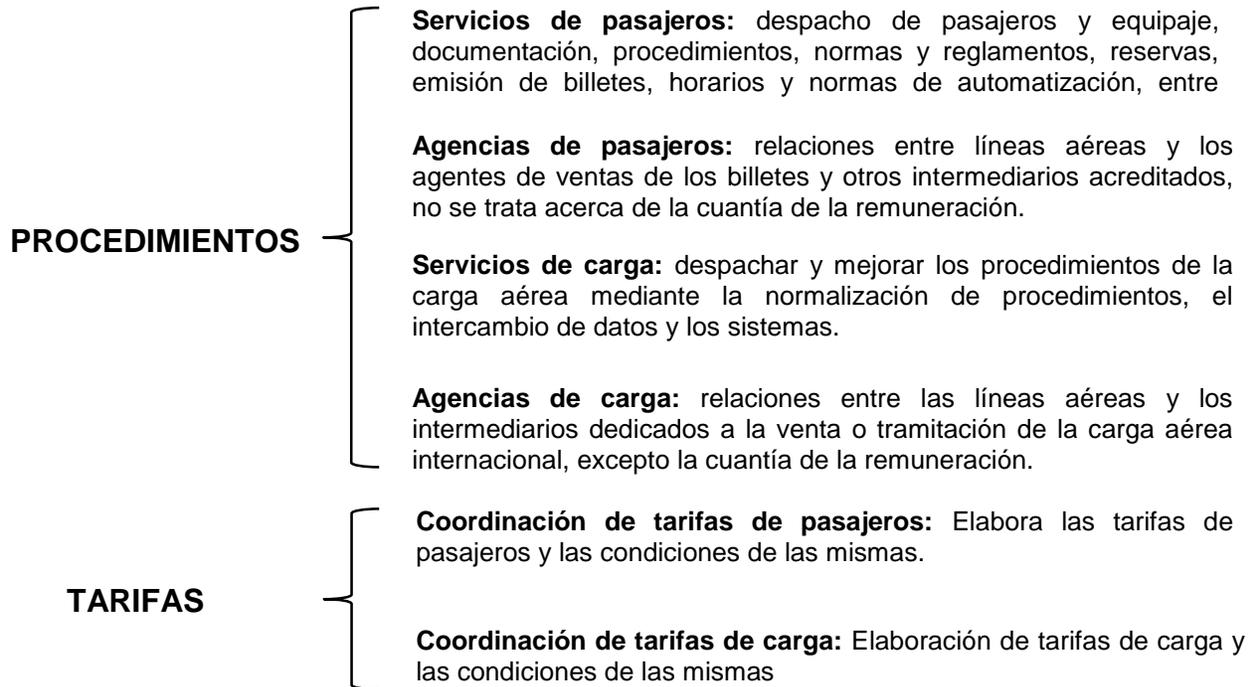
<sup>28</sup> Información obtenida del portal en internet de la IATA: <http://www.iata.org/Pages/default.aspx> revisado en fecha 08 de agosto del año 2014; asimismo en Organización de Aviación Civil Internacional, *op. cit.* pp. 3.8-1 a 3.8-4

Inicialmente sólo desarrolló temas relacionados con la seguridad, confianza, regularidad y economía en el transporte aéreo. Asimismo, buscó la colaboración entre empresas de transporte aéreo, y la cooperación con la OACI y otros organismos internacionales.

Más adelante fue ampliando sus funciones y tópicos que aborda. La IATA realiza actividades denominadas como “profesionales”, entre ellas encontramos: la representación en nombre del sector, relaciones con los gobiernos y los consumidores, actividades técnicas, apoyo jurídico, automatización del sector, actividades de coordinación del sector (prevención de fraudes y facilitación de procedimientos), publicaciones, servicios financieros, acreditación de agentes, instrucción aeronáutica, programas y simposios sobre gestión del rendimiento.

De la misma manera, la IATA es un foro privado adecuado para llevar a cabo la reglamentación del transporte aéreo que se ve reflejada en los siguientes tópicos: Conferencias de horarios de la IATA (celebrada bianualmente, en ella las aerolíneas coordinan sus horarios y turnos en los aeropuertos); plan de facturación y liquidación bancaria (a través del cual se procesan por computadora las cuentas entre aerolíneas y agentes de pasajeros); sistema de liquidación de cuentas de carga (procesamiento computacional de cuentas entre aerolíneas y agentes de carga); cámara de compensación (incluye servicios de prorrateo y liquidación de créditos y débitos entre líneas aéreas y proveedores); sistema de localización de equipaje (que permite recuperar equipaje facturado perdido o mal encaminado); acuerdo multilateral de tráfico entre compañías (relativo a la emisión de billetes de pasajeros, cartas de porte de carga y aceptación de los pasajeros, equipaje y carga de los demás).

Asimismo, dentro de su seno se tratan temas del tráfico aéreo a través de Conferencias que están divididas en dos grupos: procedimientos y tarifas.



Adoptar las prácticas, principios y mecanismos que se indican y acuerdan a través de las conferencias de la IATA es altamente recomendable con la finalidad de otorgar uniformidad en las mismas y en general en las actividades de prestación de servicios aéreos principales y conexos, todo ello encaminado a facilitar la actividad aeronáutica a nivel internacional.

#### **b) LA OACI (ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL, INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION)<sup>29</sup>**

Como lo asentamos en párrafos que preceden, a la actual Organización de Aviación Civil Internacional le antecedieron el C.I.T.E.J.A. (Comité Internacional

<sup>29</sup> Información obtenida de la página en internet de la OACI: <http://www.icao.int/Pages/default.aspx>. De igual manera de Organización de Aviación Civil Internacional, *op. cit.* pp. 3.4-1 a 3.4-5

Técnico de Expertos Jurídicos Aéreos) y la Organización Provisional de Aviación Civil Internacional (OPACI) que con el inminente final de la Segunda Guerra Mundial, en 1944, se unió a la estructura de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y quedó ubicada como una Agencia Especializada dentro de la misma.<sup>30</sup>

Actualmente la OACI cuenta con 191 países miembros, signatarios del Convenio sobre Aviación Civil Internacional o simplemente Convenio de Chicago que data de fecha 7 de diciembre de 1944, además de sus 19 anexos. Es una organización intergubernamental mundial (organismo especializado de las Naciones Unidas) que vela por el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil internacional; fija las normas y reglamentos internacionales necesarios para que la transportación aérea se preste con seguridad, economía, regularidad y eficacia.

La OACI está enfocada en trabajar con los Estados signatarios, las industrias internacionales y organizaciones de aviación para desarrollar estándares internacionales y prácticas recomendadas para que sean utilizadas por los países cuando formulen legislación local sobre aviación civil. Busca alcanzar el desarrollo sostenible del sistema global de aviación civil. De igual forma busca la seguridad (operacional), incrementar la capacidad, eficiencia, protección, facilitación y el desarrollo económico en el transporte aéreo, así como la protección ambiental.

Asimismo, funciona como foro de la materia, elabora políticas, normas estándar, emprende auditorías de cumplimiento, realiza análisis y estudios, provee asistencia y fortalece la capacidad de la aviación a través de diversas actividades y la cooperación de sus estados miembros y otras partes que tengan interés.

Para su funcionamiento la OACI se encuentra conformada por la Asamblea, el Consejo y la Secretaría.

---

<sup>30</sup> Se debe precisar que la Organización Provisional de Aviación Civil Internacional (OPACI) funcionó como tal desde agosto de 1945 hasta abril de 1947 en que cambió su denominación final como la conocemos, Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

La Asamblea se compone de los delegados representantes de todos los Estados parte, y es el órgano soberano de la OACI. Se reúne cada tres años a solicitud del Consejo, en esta reunión revisa el trabajo realizado por la OACI, formula las políticas a seguir y fija el presupuesto para los siguientes tres años; cada estado parte tiene un voto en la Asamblea.

El Consejo, que es el cuerpo de gobierno de la OACI, se elige cada tres años por la Asamblea y se compone por los representantes de 36 países; los miembros del Consejo son elegidos bajo tres rubros: países de mayor importancia en el transporte aéreo, países con mayor contribución en el proveimiento de facilidades para la navegación aérea y países cuya designación asegura la adecuada representación de las regiones del mundo. El Consejo dirige el trabajo de la OACI. Es el Consejo el que adopta e incorpora como anexos las normas estándar y las prácticas recomendadas. Cada tres años se elige a su Presidente y a tres vicepresidentes para un mandato de un año cada uno; el Secretario General de la OACI participa como Secretario del Consejo. Cada año presenta informes de trabajo a la Asamblea y ejecuta las resoluciones de la Asamblea.

La Secretaría, encabezada por el Secretario General, es una estructura institucional permanente de la OACI, es la que desempeña la mayoría de tareas que tiene encomendadas la organización; se encuentra dividida en cinco sectores que lo asesoran: Comité de Navegación Aérea, Comité de Transporte Aéreo, Comité de Cooperación Técnica, Comité Legal y Comité de Administración y Servicios. Las personas que conforman estos comités tienen un alto nivel profesional, proceden de los distintos países miembros.

La OACI trabaja estrechamente con otras entidades miembros de la ONU y con organizaciones no gubernamentales como: la IATA (Asociación de Transporte Aéreo Internacional, *International Air Transport Association*), el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI, *Airports Council International*), la Organización de Servicios para la Aeronáutica Civil (CANSO, *Civil Air Navigation Services Organisation*), la Federación Internacional de Asociaciones de Pilotos de Líneas

Aéreas (IFALPA, *International Federation of Air Line Pilots' Associations*) y el Consejo Internacional de Propietarios de Aeronaves y Asociaciones de Pilotos (IAOPA, *International Council of Aircraft Owner and Pilot Associations*).

Regularmente la OACI emite publicaciones a través de las cuales declara e informa sus criterios respecto a la reglamentación del transporte aéreo; dentro de dichas publicaciones se encuentran: manuales, criterios de la OACI, declaraciones del Consejo, definiciones, cláusulas modelo, compendios de información, estudios y comunicaciones a los Estados. También, mensualmente publica la *Revista de la OACI*. Igualmente, continuamente la OACI produce publicaciones de tres tipos: documentos, circulares y compendios a través de las cuales difunde criterios, orientación y textos de información a los Estados parte. Como se señalará, pondrá de relieve y se hará patente en la parte conducente (capítulo 4 cuando se habla de asignación de slots y la OACI), las diversas publicaciones y recomendaciones de la OACI, si bien no son de carácter obligatorio, las naciones parte de la OACI deben hacer todo lo necesario para darles cabida en su sistema jurídico ya que al firmar el Convenio sobre Aviación Civil Internacional se obligan a ello, a su unificación y aplicabilidad de dichas recomendaciones.

### **I.3 PRINCIPIOS**

En la base de toda actividad realizada por el ser humano, si se analiza a fondo, es posible encontrar que siempre están y estarán presentes ciertos principios que guían la manera en que se debe desarrollar la misma. La aviación no escapa de ello, y mucho menos el Derecho Aeronáutico. Dichos principios incluso podríamos decir que son una especie de substrato filosófico, que dirige y establece los mínimos que una actividad cualquier de que se hable debe cumplir para ser considerada como realizado de manera adecuada. Como lo señalamos ni la Aviación ni el Derecho Aeronáutico escapan a esta realidad: así que a continuación trataremos de los principios que rigen el desempeño de estos dos temas que venimos tratando.

### **I.3.1 DE LA AVIACIÓN<sup>31</sup>**

Cuando hablamos del desarrollo de la aviación pudimos observar que constantemente se investiga en miras de ofrecer el servicio de transporte aéreo en mejores condiciones, sean de seguridad, capacidad, velocidad, menor contaminación, etc. Existen principios bajo los cuales se prestan servicios de transporte aéreo que son comunes a todas las aerolíneas o al menos tienden a observarlos; existen asimismo, otros principios o características bajo las cuales las aerolíneas tratan de diferenciarse de sus competidores.

La aviación a lo largo de su corta pero fructífera historia y por la importancia que tiene se ha guiado en la prestación de sus servicios por los siguientes principios:

**I.3.1.1 VELOCIDAD.-** Dada la naturaleza de las aeronaves, éstas permiten recorrer grandes distancias geográficas en períodos pequeños de tiempo ya que en promedio las aeronaves viajan a una velocidad de 900 kilómetros por hora. Es una de las características principales de la aviación, pues cuando se quiere ahorrar tiempo en el recorrido de distancias grandes, inmediatamente se piensa en el avión porque en comparación a otros medios de transporte es más veloz (piénsese en el transporte terrestre, marítimo y ferroviario).

**I.3.1.2 SEGURIDAD.-** Este principio presente en la aviación se deriva de la inversión de grandes sumas de dinero en la permanente investigación y desarrollo tecnológicos aplicables a la aviación con la finalidad de otorgarle, brindar y aumentar las capacidades de las aeronaves en todos sus aspectos pero sobre todo, para mantener seguras las mismas y a los pasajeros dadas la importancia que representan las vidas de las personas que son transportadas en una aeronave y el costo mismo de una aeronave. Las aeronaves son el medio más seguro de viajar pues respecto a otros medios de transporte es el que posee las menores

---

<sup>31</sup> En este apartado nos apoyamos en: Galíndez López, Demetrio, *op. cit.* pp. 30-311; Hamm, Wilhelm, *Introducción al marketing en aviación comercial*, Argentina, Ediciones Macchi, 1994. pp. 23-60

probabilidades de muerte por accidente, dicha probabilidad es de una en un millón.

**I.3.1.3 CONFORT.-** La aviación sigue y también se distingue por este principio porque busca que desde que el pasajero adquiere su boleto se sienta en una atmósfera de comodidad y bienestar que abonen a la preferencia de este medio de transporte y que refuercen el principio e idea de seguridad. Si lo analizamos, la aviación se ha preocupado por brindar esta atmósfera de confort en todas sus instalaciones y en los aviones mismos porque busca que los pasajeros viajen lo más cómodos posibles, que se sientan bien y a gusto, como lo dijimos como un medio para conseguir la continuidad en la preferencia de sus servicios.

Es precisamente dentro de este principio que las aerolíneas intentan diferenciarse unos de otros, pues el confort que generan en sus usuarios está determinado por la calidad con la que prestan sus servicios, relacionada a su vez con los horarios (de salida y llegada, puntualidad, frecuencia, escalas y conexiones); itinerarios (red de vuelos, frecuencia y capacidad), equipo de vuelo o aeronave con que prestan sus servicios (velocidad, capacidad, alcance, tiempos de vuelo, itinerarios y comodidad), y servicios adicionales que brinden las aerolíneas (emisión de pasajes, reservas de asientos, despacho en el aeropuerto, servicios especiales para pasajeros enfermos, alimentación, lectura, videos, alojamiento en hoteles, alquiler de automóviles, programas turísticos, etcétera).

**I.3.1.4 ECONOMÍA.-** Asentamos en líneas que preceden que el costo de una aeronave así como su mantenimiento es alto, sin embargo al final, en comparación con otros medios de transporte, los pasajeros que transporta y los efectos que produce no hay duda que finalmente en términos generales es más económico porque dada su velocidad y su propia infraestructura permite ahorrar tiempo y dinero porque no se utilizará el tiempo ni recursos económicos (por transbordar o utilizar diversos medios de transporte para llegar al destino final ni se deberá gastar en hospedaje en largos viajes). Asimismo, si recordamos, el

ahorro en gasto de combustible y en sus componentes es un objetivo permanente de la aviación.

### **I.3.2 DEL DERECHO AERONÁUTICO<sup>32</sup>**

Como lo hemos venido sosteniendo, toda actividad tiene principios que lo rigen o sustentan. El Derecho Aeronáutico no es la excepción. Desde sus orígenes estos principios han estado presentes, se le han reconocido en la teoría y se han seguido en la vida práctica nacional e internacional. Se debe precisar que a nivel doctrinal existen autores que desconocen algunos de ellos pero de manera general se ha llegado a un consenso de cuáles son los principios de la materia en cuestión y son los que a continuación reseñaremos.

#### **I.3.2.1 INTERNACIONALIDAD**

Este principio indica que derivado del hecho que la aviación y la aeronave, así como los servicios que prestan, tienen un carácter internacional, es decir, que en líneas generales son iguales, o al menos tienden a serlo, en cualquier punto del planeta que se presten, de ello deriva la existencia de normas y principios jurídicos que internacionalmente deben ser observados en la prestación de dichos servicios, tendiendo a la uniformidad y unificación de los mismos<sup>33</sup>; así como el hecho de que es a través de la aviación como más rápida y eficientemente se rebasan las fronteras artificiales que separan una nación de otra. Ello con la finalidad de evitar problemas de jurisdicción, de la misma manera para no obstaculizar innecesariamente los servicios de tráfico aéreo que deben ser rápidos.

---

<sup>32</sup> En esta parte del trabajo nos apoyamos en: Delich, Pedro, *op. cit.* pp.39-40 ; Foglia, Ricardo A. y Ángel R. Mercado, *op. cit.* pp. 13-17; Tapia Salinas, Luis, *op. cit.* pp. 13-19; Videla Escalada, Federico N., *Manual de Derecho Aeronáutico*, 2ª ed., Buenos Aires, Argentina, Zavalía Editor, 1996. pp. 13-23

<sup>33</sup> Acertadamente Federico Videla Escalada aclara que la uniformidad se da a través de instrumentos internacionales, los cuales con posterioridad se ven reflejados y adoptados en las diversas legislaciones de cada uno de los países que acordaron soluciones análogas a ciertos problemas; por otra parte asevera que la unificación está referida a la solución jurídica de problemas que se estructura a través de la adopción de un acuerdo internacional único. Videla Escalada, Federico N., *op. cit.* p. 16

Basta recordar que históricamente las primeras reglamentaciones en materia aeronáutica más trascendentes fueron de carácter internacional y ellas se vieron reflejadas y aceptadas en diversas legislaciones nacionales. De la misma manera, este principio entraña la idea de normas, leyes y reglamentaciones uniformes que es conveniente observar a nivel internacional, como ya lo señalamos, dada la naturaleza misma de la aviación y de las aeronaves para que puedan encaminar adecuada y eficientemente sus servicios y actividades.

El carácter de internacionalidad surge dado que el origen de éstas normas está regido por procedimientos aceptados y convenidos internacionalmente, por lo que el legislador es también internacional.

### **I.3.2.2 COMERCIAL**

Este principio surge del elemento principal al cual se aplica: la aviación. Esto no es otra cosa que el derecho aeronáutico se basa también en principios comerciales, es decir, aquéllos que permiten realizar entre sujetos el intercambio y compraventa de bienes, productos y/o servicios, bien sea que se realice a nivel nacional o internacional, es la explotación aeronáutica para comercializar servicios de transporte de pasajeros, carga o correo u otros servicios.

La legislación aeronáutica debe observar, respetar y seguir la naturaleza de la navegación aérea pues si no lo hiciera la utilidad y desarrollo mismo de la actividad aeronáutica civil se vería afectada y muy probablemente resultaría dañada debido a lo específico, técnico y a los elevados recursos económicos necesarios para dedicarse a esta actividad. El carácter comercial del derecho aeronáutico significa pues que es una rama jurídica ocupada de la actividad específica de la compra, venta y prestación de diversos servicios aéreos entre oferentes y adquirentes de los mismos.

### **I.3.2.3 POLÍTICO**

Este principio entraña la idea de que las naciones-estado al negociar acuerdos o reglamentaciones internacionales lo hacen pensando en las decisiones de diversa naturaleza que en esta materia se tomen posteriormente a nivel interno por un ente netamente político que expresa, hace sentir su presencia, injerencia y poder de decisión en cuestiones públicas, es decir, por los representantes de los estados-nación para legislar en lo relacionado con cuestiones de política aérea relativas a cada país como su soberanía aérea y territorial, al firmar acuerdos internacionales o decidir qué rumbo, principios y leyes se obliga a aceptar (en su beneficio), así como las rutas, concesiones o permisos que otorga para atender necesidades de su población que se reflejan en el plano local, nacional e internacional. Si se analiza bien el derecho aeronáutico esta cuestión quedará claramente manifestada.

### **I.3.2.4 DINAMISMO**

El principio del que tratamos tiene su origen en una característica propia de la aviación que es su constante cambio y transformación técnicos para intentar mejorar de manera continua sus servicios y sus aeronaves. Con el constante cambio y derivado de los sucesos que ocurren en la práctica de las actividades aeronáuticas es que el derecho aeronáutico necesita irse acoplando a los cambios y fenómenos que se presentan en la vida para intentar darles una solución adecuada y que sea conforme a los cambios ocurridos, al sistema jurídico nacional, a los principios, normas internacionales y que se desprende de la realidad que sufre la aviación. Por lo tanto, el Derecho Aeronáutico debe estar en constante transformación para dar solución adecuada a la problemática que se llegue a presentar en materia aeronáutica.

### **I.3.2.5 REGLAMENTARISMO**

El Estado, a través de su función y órganos legislativos crea constantemente leyes, normas, que tratan los temas de aviación civil de forma

general; corresponde al órgano ejecutivo proveer y complementar a la ley (sin sustituirla) de los reglamentos necesarios a través de los cuales regula diversas cuestiones interrelacionadas con la aeronáutica como: licencias de la tripulación; concesiones para construcción, operación y administración de aeropuertos; permisos o concesiones para prestar servicios de transporte aeronáutico; escuelas de vuelo; mantenimiento de aeronaves, refacciones y talleres de refacción; señalización en aeropuertos, etcétera. Todas estas materias se encuentran tratadas por diversos reglamentos y otras normas que especifican las características que se deben cumplir y reunir para prestar servicios relativos a la aeronavegación. De esta forma se asegura que exista una constante adecuación de la legislación en su conjunto con los constantes cambios técnicos de la industria aeronáutica.

#### **I.3.2.6 INTEGRALIDAD**

En el Derecho Aeronáutico convergen y se encuentra conformado en su totalidad por normas de derecho internacional como de derecho nacional. Esto es, que si bien originariamente el derecho aeronáutico parte de normas, principios y mínimos a cumplir que tienen su origen en una fuente internacional, que se encuentran contenidos en acuerdos internacionales, de la misma manera existen diversos tópicos que se encuentran contemplados en normas nacionales ya que se faculta y permite a las naciones para que legislen de la manera que consideren conveniente en respeto a su soberanía y atendiendo a las condiciones propias de cada país.

De igual forma, teóricamente hablando, las normas que se desprenden del derecho aeronáutico son tanto de carácter público como privado. Por eso se dice que el derecho aeronáutico es integral pues da cabida a diversas (y los principales tipos que teóricamente se reconocen de) normas, tanto de tipo público, privado, nacional como internacional y las relaciones jurídicas que de cada una de ellas se desprenden y se pueden generar.

### **I.3.2.7 AUTONOMÍA**

Este principio, preferimos concebirlo además de un principio como tal, también como una característica del derecho aeronáutico; éste se hace presente cuando se puede observar que existen normas jurídicas específicas y plenamente separadas e identificadas del resto de otras normas; que existe bibliografía específica que trata los temas propios de la materia; y finalmente, que existen cursos universitarios y/o cátedras específicas sobre el área de estudio. El derecho aeronáutico cumple a cabalidad con estos requisitos, por eso se dice que tiene autonomía del resto de disciplinas, ramas o áreas jurídicas de las que podría depender.

Por nuestra parte no consideramos que éste sea como tal un principio sino sólo un hecho, una condición fundamental a partir del cual se origina la especialización misma del Derecho Aeronáutico pues sin ella no se podría establecer todo el entramado jurídico doctrinal que se ha logrado ni los mismos principios que se han señalado.

## CAPÍTULO II AEROLÍNEAS Y AEROPUERTOS

*[...] hay que recordar que en el origen de todo servicio público ineludiblemente se presentó la satisfacción de una necesidad colectiva y la intención de organizar su prestación.*

**Juan Ramírez Marín**

*“Cada país es dueño de su propio tráfico”; en tal carácter, el Estado puede explotarlo por sí mismo o concederlo [...] cuando ese Estado, en uso legítimo de sus facultades, por razones de conveniencia –evitar subsidios y mejorar la calidad de sus servicios—, decidiera ceder el rol de “explotador” o “productor” al sector privado, puede hacerlo; pero, lo que no puede hacer nunca es abandonar el “control” que le compete (administrativo, técnico, laboral, fiscal y social), además del que normalmente ejerce en materia de policía de sanidad, migraciones y aduana. Esta intervención, constituye una inalienable necesidad.*

**Pedro Delich**

## **CAPÍTULO II AEROLÍNEAS Y AEROPUERTOS**

### **Introducción**

En este apartado se tratarán los temas relativos a las aerolíneas y aeropuertos, considerados como servicios públicos desde la perspectiva del Derecho Administrativo, y por supuesto, del Derecho Aeronáutico. Para entender a cabalidad lo que representan y deben ser los aeropuertos y las aerolíneas, en la prestación del servicio que dan, es imprescindible entrar al estudio de lo que es el “servicio público”, ya que indiscutiblemente es ésta la figura jurídica general aplicable a ellos. Independientemente que en las leyes respectivas, el legislador haya cambiado la denominación al servicio que dan, es decir, se pretende que no es un servicio público al denominarlo “servicio al público”<sup>34</sup> pero como lo manifestamos, incuestionablemente son servicios públicos sin importar el apelativo que se les dé, por las características que les son propias y que veremos, por lo que deben cumplir con los requisitos teóricos y legales que les son aplicables.

Aquí es preciso que reconozcamos que la economía también ha tenido gran impacto en la evolución de la actividad del Estado (incluida la actividad legislativa). Ahora más que nunca se ha tomado conciencia de su profunda interrelación, de tal manera que no se puede concebir la actividad del Estado sin comprender aunque sea de manera mínima la economía; de esta manera es posible entender que la perspectiva económica es otro punto desde donde se debe analizar la actuación del Estado si se quiere que éste sea eficiente y/o promueva la eficiencia en sus quehaceres inherentes.

Por lo que de una manera muy breve en esta parte introductoria veremos cómo desde la perspectiva del pensamiento económico ha ido evolucionando la actividad Estatal de manera paralela a la evolución de las teorías económicas,

---

<sup>34</sup> Ver la Ley de Aviación Civil en su Artículo 2 fracción X, 18, 45, 67 y 87; y en la Ley de Aeropuertos en sus artículos 2 fracciones I, II, III y V; 19, 39, 53, 54, 55, 69, 76 y 80 principalmente.

representadas principalmente por dos corrientes: el liberalismo y el socialismo o tendencia socialista, reconociendo que entre ellos se encuentran puntos intermedios o escuelas eclécticas que pretenden mezclar lo mejor que ofrece cada escuela.

Inicialmente, con la creación y conceptualización del Estado en su idea moderna, es decir, desde que surgió el llamado Estado Burgués, denominado así porque los burgueses habían apoyado y gestado todo un movimiento filosófico y social (el enciclopedismo y el liberalismo) que les permitiera participar más en la toma de decisiones del Estado, iniciativa que alcanzó el éxito inicialmente en Inglaterra y después con la Revolución Francesa<sup>35</sup>; el Estado moderno nació con la idea, la encomienda de desempeñar únicamente actividades de vigilancia, por lo que se le conoció como Estado Policía, ¿quién no recuerda el famoso *'laissez-faire laissez-passer'* de la escuela de los fisiócratas? Esto significa que al individuo se le debe dejar en libertad para desempeñar sus actividades, que el Estado debe suprimir todas las barreras antinaturales, asegurar los derechos de propiedad y libertad, castigar a quienes infrinjan estos derechos, y sobre todo debe enseñar y respetar las leyes del orden natural; como se ve, bajo las ideas de estas teorías el Estado no debe participar en la vida económica; de esta manera resulta claro lo que señala Moisés Gómez Granillo cuando escribe que los fisiócratas "...quieren el menor número de leyes, pero también desean la mayor cantidad posible de autoridad, que es cosa bien distinta. Por esto piensan en un gobierno centralizado, único, absoluto, y la forma ideal de éste, que es la monarquía hereditaria."<sup>36</sup>

Más adelante, debido a que el sistema liberal no pudo alcanzar el cometido que tanto se vanagloriaba de poder lograr (el beneficio de todos a través de 'la

---

<sup>35</sup> Brom, Juan, *Esbozo de Historia Universal*, 20ª ed., México, Grijalbo, 2000. pp. 149-151, 160-162. Gómez Navarro, José L. *et al.*, *Historia Universal*, México, Prentice Hall-Pearson Educación, 1998. pp. 108-111

<sup>36</sup> Gómez Granillo, Moisés, *Breve Historia de las Doctrinas Económicas*, 22ª ed., México, Editorial Esfinge, 2004. pp. 50. Más adelante en esta obra, cuando habla de Adam Smith (de pensamiento muy relacionado con los fisiócratas), señala que para él, el Estado debe abstenerse de participar en la producción debido a que es un mal administrador, un despilfarrador debido a que administra dinero que no le es propio y que sólo debe realizar tres funciones: administración de justicia, defensa del país, así como la promoción y sostenimiento de las actividades que no son lucrativas o no representan mayor interés a los particulares. pp. 64 a 65

mano invisible' y la autorregulación del mercado) es que se decidió que el Estado desarrollara otras actividades y que participara en la economía, principalmente impulsado por ideas socialistas; en Alemania se llegó a hablar del Estado Asistencialista, fue precisamente en la época de Otto Von Bismark "El Canciller de Hierro".

Originalmente estas ideas se conocieron mayormente a través de la corriente conocida como Socialismo de Estado, que en los postulados que nos interesan, señalaba que el Estado debía tener una solidaridad moral y que no debía permanecer indiferente a la miseria en que vivían grandes sectores de la población; que su auténtica función tenía un carácter de civilización y bienestar.

Afirmaban que al Estado no se le debe negar el papel de verdadero agente económico, que de igual manera debía tener funciones asistencialistas y de protección para los sectores menos favorecidos. Esta corriente afirma que el Estado debe participar en la producción y distribución de bienes y servicios con la finalidad de no afectar y distorsionar el interés común, y así justifican la administración de servicios públicos por parte del Estado.

Bajo estas ideas se reconocía y se afirmaba que si los particulares no habían podido lograr el beneficio de toda la sociedad, si lo que se más notaba era la inequitativa repartición de los recursos y la concentración de la riqueza en unas pocas personas, entonces lo que correspondía hacer era una promover una mayor participación del Estado en la actividad económica que bien se podía dar a través de la "Nacionalización". Estas ideas y pasos se dieron por países como Francia e Inglaterra (también en México) después de la Segunda Guerra Mundial debido a los efectos mismos de la guerra.<sup>37</sup> Aunque como se ha afirmado, un Estado jamás ha sido completamente capitalista ni completamente socialista. Basta de ejemplo Los Estados Unidos de América que después de la gran depresión económica de 1928 pusieron en marcha el "*New Deal*", a través del cual se promovió la participación del Estado para intentar sacar del marasmo económico a su país;

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, pp. 142-153

algunos de esos programas asistenciales aún persisten en la actualidad o dieron paso a programas sociales y económicos que sustituyeron a los primeros.

A partir de la década de los años ochenta ante el panorama de constantes crisis, se comenzó a replantear la actividad del Estado en la economía. Como se sabe, en esas fechas, el Estado en sus actividades creció de una manera inconmensurable hasta caer en excesos de llegar a crear empresas paraestatales con la única finalidad de tener gente trabajando, dicho actuar se respaldaba en lo que se denomina “función social o bien común”, que es algo loable pero que llegó a representar gastos innecesarios y excesivos de los recursos recaudados por la administración; un lastre para la economía nacional.

Después de los años ochenta y a raíz de los graves problemas económicos por los que pasó el país, que también se dieron a nivel internacional, es que se decidió que era imperativo y debía haber una forma nueva y más responsable de administrar los recursos que se captaban; es así que se llegó a lo que se ha denominado, el modelo neoliberal, unas veces muy criticado y otras alabado. Este modelo redimensiona el papel que el Estado debe jugar en las sociedades contemporáneas; se estableció que el Estado debe retirarse de su papel como competidor en el mercado pues no es una tarea que le corresponde desempeñar originariamente, por lo que se establece que debe retroceder en la actuación que había venido realizando y debe centrarse en sus tareas de policía y regulador.

En la pasada y cercana crisis económica que se vivió, que inhibió y desaceleró el crecimiento económico de todo el mundo; se volvió a cuestionar el papel del Estado en cuanto tal, ya que si bien pueden existir mercados en los que la competencia económica está presente también es cierto que dentro del mercado se pueden presentar monopolios, desempleo e inflación.

Decíamos que nuevamente se redefinió el papel del Estado, y se dio lo que se llama un *capitalismo de Estado* en el que éste se encuentra facultado para tomar las medidas que se requieran para regular la vida en sociedad y la economía pero sin caer en excesos. Se reconoce entonces que no todo la

actividad se debe dejar al mercado ni toda la actuación al Estado, se necesita recordar que una de las actividades que se le han encomendado al Estado es el de facilitar la vida en sociedad, regularla y buscar el justo medio que tanto pregonara Aristóteles, todo por conseguir la meta de que los beneficios sean para la población de los Estados.

Ahora cuestionaríamos si estos fenómenos o anomalías no se deben atribuir más bien a los individuos que dirigen o toman decisiones dentro del mercado y no al mercado mismo, pues son elementos completamente diferenciables, ya que no podemos dejar de lado la idea del hombre económico según la cual el hombre actúa o se abstiene de hacerlo según que le reporte un beneficio o no, idea que de alguna manera tiene relación con lo que Thomas Hobbes señalara cuando dijo que ‘el hombre es el lobo del hombre’.

Con sus distintas connotaciones, el Estado surgido de la modernidad después de varios siglos de representar la organización política de las naciones se encuentra en crisis, que evidentemente se refleja en el mundo del Derecho, pues si bien el Estado Moderno, que sostuvo con las corrientes iuspositivistas, se fundamentaba en la norma jurídica e imponía a las autoridades el apego a la legalidad normativa, a partir de que la fuente real de esa norma positiva ha dejado de ser las necesidades de la colectividad para vivir en armonía, sino hoy los factores reales del poder (grandes capitales, los grandes monopolios—televisivos—, etcétera) son los que le imponen al gobierno formalmente constituido como elemento del Estado el sentido de la norma para sus propios intereses; es así que se apartan del bien común y desprecian al interés público, ello con la “justificante” para despreciar y apartarse de los conceptos y elementos que deben integrar al servicio público.<sup>38</sup>

Los servicios aeronáuticos y aeroportuarios no fueron la excepción en esta nueva forma de llevar a cabo la administración, ya que después que el gobierno era quien dirigía las aerolíneas y aeropuertos, decidió poner a la venta dichas empresas, que habían venido funcionando como empresas paraestatales.

Abriremos aquí un espacio para tratar la evolución de los servicios aeronáuticos en nuestro país<sup>39</sup>, (adelantamos desde ahora) considerados como

---

<sup>38</sup> Nota tomada de la cátedra del Dr. Rogelio Rodríguez Garduño, de su clase de Derecho Aeronáutico

<sup>39</sup> Para esta parte se consultaron Aeropuertos y Servicios Auxiliares, *ASA. Cuarenta años operando Aeropuertos*, México, Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), 2005. *passim*; y Ruiz Romero, Manuel, *op. cit. passim*

servicios públicos, y veremos cómo sigue la dinámica y desarrollo señalados respecto a la participación del Estado en la economía como ya quedó asentado.

El primer vuelo aéreo que fue realizado en el país con fecha 8 de enero de 1910 por un particular (Alberto Braniff) y en 'instalaciones' particulares, en los terrenos de la Hacienda de Balbuena; todo lo anterior para conmemorar el centenario de la Independencia de México. Hubo vuelos realizados en condiciones similares, impulsados por particulares. Como es posible observar, las actividades aeronáutica y aeroportuaria fueron impulsadas en un primer momento por particulares. Después, si se les prestó atención por parte del Estado fue por motivos militares (debido a la época Revolucionaria). Con posterioridad se realizaron diversas actividades entre ellas festivales aéreos; se rememora especialmente el vuelo de Francisco I. Madero (considerado como el primer vuelo de un jefe de Estado); los aviones se usaron durante la etapa Revolucionaria (batalla de Topolobampo). En esas épocas se usaba el Aeródromo Nacional de Balbuena para realizar diversas actividades y se debe resaltar que los campos de aterrizaje se ubicaban generalmente al lado de las líneas del ferrocarril, pues era la única manera que tenían los pilotos para guiarse. Como se ve, no había una preocupación muy seria por parte de la autoridad para desarrollar la actividad aérea y aeroportuaria más allá de lo estrictamente militar.

Con fecha 15 de noviembre de 1905 se estableció y comenzaron cursos en la Escuela Nacional de Aviación. También se establecieron los Talleres Nacionales de Construcciones Aeronáuticas. Ambas instituciones dependían de la, en ese entonces, Secretaría de Guerra y Marina. Otra vez, es de destacar que la aviación se tomaba en cuenta sólo en la medida en que ayudara en operaciones militares y respaldara al gobierno mexicano y al grupo en el poder, como casi siempre ocurre con el ejercicio del poder.

Fue el 20 de septiembre del año de 1920 que se creó la Sección Técnica del Departamento de Navegación Aérea que fue integrada a la Dirección de Ferrocarriles de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP,

antecedente de la actual Secretaría de Comunicaciones y Transportes, SCT), tuvo a su cargo elaborar las directrices jurídicas, técnicas y económicas a través de las cuales se crearon y ordenaron los servicios aéreos. Respecto a los aeródromos (llamados en ese entonces campos de aterrizaje), el gobierno se comprometió a expropiar y poner a disposición de las líneas aéreas los recursos necesarios para establecer dichos campos, lo cual al final no se hizo y fueron las líneas aéreas quienes terminaron sufragando los gastos para construir pistas donde pudieran aterrizar sus aeronaves.

Por fin, el 12 de julio de 1921 se otorgó la primera concesión a la Compañía Mexicana de Transportación Aérea para realizar vuelos comerciales con ruta Tampico-Tuxpan-México. Más tarde esta compañía se transformó en la Compañía Mexicana de Aviación, que estableció su base en Tampico.

Paulatinamente con el uso de aviones de mayor capacidad para transportar personas y cosas se vio la necesidad de construir 'terminales o estaciones aéreas' que realmente eran construcciones muy sencillas para proteger a las personas de las inclemencias del frío; otras instalaciones eran los hangares y cobertizos. En esos tiempos los pilotos utilizaban para sus maniobras aéreas los llamados campos de aterrizaje que generalmente eran llanos, potreros o brechas en los que simplemente se compactaba la tierra.

El servicio de correo México-Tuxpan-Tampico fue concesionado a la Compañía Mexicana de Aviación y el primer vuelo para estos fines lo realizó el 15 de abril de 1928.

A través de un acuerdo presidencial de fecha 1 de junio de 1928 la Sección Técnica del Departamento de Navegación Aérea se convirtió en el Departamento de Aeronáutica Civil dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP), en 1930 cambió su designación y se denominó Departamento de Comunicaciones Aéreas y hasta 1939 se le volvió a designar como Departamento de Aeronáutica Civil hasta que el 1 de enero de 1958 se le dio el nivel de Dirección General de Aeronáutica Civil, que hasta ahora conserva.

El 25 de marzo de 1929 comenzó a operar la aerolínea denominada Corporación Aeronáutica de Transportes pero desapareció en 1932; fue sustituida por la compañía Aerovías Centrales. Asimismo, en junio del año de 1929 comenzó a servir la Compañía Pick-wick Latinoamericana; fue sustituida por la compañía Líneas Aéreas Occidentales, que inició servicios el 10 de abril de 1934. El 27 de agosto de 1934 comenzó operaciones la compañía Líneas Aéreas Mineras (LAMSA) que para 1943 se transformó en Líneas Aéreas Mexicanas. Para el 16 de junio de 1936 se fundó la empresa Servicios Aéreos Panini, que junto con Aerovías Reforma y Aeronaves de México se fusionaron en 1945 bajo la denominación social de la última.

Con los adelantos derivados de la Primera Guerra Mundial la aviación tuvo un desarrollo importante. Se necesitaban más y mejores instalaciones que fueran adecuadas a las necesidades de los prestadores de servicios y a sus usuarios, por lo que se decidió construir el primer Puerto Aéreo Central en la Ciudad de México, su construcción iba muy lenta debido principalmente a la falta de recursos; a la Compañía Mexicana de Aviación le urgía que se terminaran las obras por lo que se ofreció a aportar los recursos necesarios (400 mil pesos oro) a cambio de que se le diera un trato preferencial durante los siguientes veinte años; las obras se terminaron y el Puerto Aéreo Central comenzó a operar en 1929. Se construyeron más terminales aéreas en el país, para lo cual las aerolíneas aportaron recursos dependiendo de la demanda de sus servicios y de la concesión que tuvieran, estas construcciones se hicieron bajo la supervisión de la SCOP y del Departamento de Aeronáutica Civil.

En 1939 se inauguraron instalaciones en el Puerto Aéreo Central de la Ciudad de México: el nuevo edificio y la torre de control. Surgieron problemas y la SCOP no estuvo en posibilidades de otorgar los terrenos ni los recursos para que se construyeran nuevos campos aéreos en los que las líneas aéreas realizarían sus operaciones; ante este panorama las propias aerolíneas construyeron con sus recursos los campos donde pudieran realizar sus actividades.

Como efecto de la Segunda Guerra Mundial, nuevamente la aviación tuvo otro impulso muy significativo y de igual manera hubo un importante desarrollo de los aeropuertos nacionales. Cada avance en la aviación requiere que los aeropuertos se modernicen y actualicen para responder a las necesidades y características de las nuevas aeronaves. Eso fue lo que aconteció en esos años en México, ya que los progresos constantes en la aviación significaban un reto a la infraestructura aeroportuaria.

En la década de los años cuarenta, México tenía más de 30 aeropuertos en el territorio nacional. El Gobierno mexicano había construido los aeropuertos de Pie de la Cuesta en Acapulco, el de Guadalajara, Hermosillo, Morelia, León, Matamoros, Saltillo y Tepic; La Compañía Mexicana de Aviación construyó los aeropuertos de Minatitlán, Villahermosa, Ciudad del Carmen, Campeche y Chetumal; Pan American hizo los de Tampico, Las Bajadas en Veracruz, Mérida, Cozumel, Tapachula e Ixtepec en Oaxaca; Líneas Aéreas Mexicanas hizo los de Torreón y San Luis Potosí y modernizó los de Durango, Nogales y Ciudad Juárez; American Airlines construyó el aeropuerto Del Norte en Monterrey, y las pistas de Tamuín, Ciudad Victoria y Actopan; Aerovías de México hizo y remodeló los aeropuertos de Manzanillo, Navojoa, Ciudad Obregón, Aguascalientes y Colima. Estos aeropuertos ya eran más que la sencilla pista con que habían iniciado operaciones y para sus tiempos ya podían ser considerados como modernos.

El primero de enero de 1959 lo que hasta ese entonces fue la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP) sufrió una escisión y de ella se derivaron la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Secretaría de Obras Públicas (SOB). A la primera seguían perteneciendo la Dirección General de Aeronáutica Civil, el Departamento de Aeródromos y Aeropuertos Civiles y el Departamento de Administración de Aeropuertos Federales. La segunda tenía bajo su dependencia la Dirección de Vías Terrestres y Edificios que tenía a su cargo la planeación, proyección y ejecución de todas las obras de servicio público y que incluía los aeropuertos en lo que referente a las pistas y áreas de operaciones (edificios de pasajeros y espacios complementarios). En agosto del

año de 1965 se creó la Dirección General de Aeropuertos dentro del esquema de la SOP.

Para el 28 de julio del año de 1959 a través de un Decreto Presidencial, la compañía Aeronaves de México fue adquirida totalmente por el Gobierno Federal, debido a que una huelga general de pilotos tenía paralizadas a todas las aerolíneas del país. Se creó y registró la Asociación Sindical de Pilotos Aviadores de México (ASPA) y se firmó contrato de trabajo con la nueva administración de la compañía Aeronaves de México.

A través de un acuerdo del Secretario de Comunicaciones y Transportes, de fecha 2 de diciembre de 1963, el Aeropuerto Central de la Ciudad de México pasó a ser oficialmente denominado como Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Anteriormente había ostentado los nombres de Puerto Aéreo, Puerto Aéreo Central y Aeropuerto Central.

En el año de 1964 por primera vez se abordó el tema de un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México, debido a que el que estaba (y sigue) en operación presentaba diversos problemas, desde el suelo en que estaba construido, su cercanía con la población y la dificultad para ampliarlo. Se mencionó al municipio de Zumpango en el Estado de México como la posibilidad perfecta para ubicar el nuevo aeropuerto pero este plan debió quedar en borrador debido a cuestiones económicas.

En este mismo año de 1964 la Compañía Mexicana de Aviación pasaba por una difícil situación económica y ofreció la venta de los aeropuertos que le pertenecían, el gobierno aceptó comprarlos y con posterioridad comenzó a administrar estos aeropuertos: Campeche, Ciudad del Carmen, Mérida, Tampico, Tapachula, Veracruz y Villahermosa. Más adelante la aerolínea devolvió al gobierno aquellos aeropuertos que administraba bajo concesión.

En los años sesenta los aeropuertos tenían graves problemas de carácter financiero, administrativo, técnico, operativo, jurídico e incluso de seguridad; otro

problema general importante que se originó fue debido al mayor peso y velocidades (en general a las características de los nuevos aviones que ya podían transportar entre noventa y cien pasajeros, utilizaban turborreactores –jets— alcanzaban velocidades de crucero superiores a 800 km/h), inicialmente fue necesario modernizar el aeropuerto de la Ciudad de México que era por excelencia el destino de los vuelos internacionales y en el que se prestaba servicio con las nuevas aeronaves, principalmente por Aeroméxico y Mexicana; más adelante fue claro, que estos tipos de ajustes también serían imprescindibles en las instalaciones de los restantes 34 aeropuertos, eso representaba que eran necesarios un gran número de especialistas y de recursos de toda índole. Se integró una comisión de expertos en la materia (la Comisión de Planeación de Aeropuertos) para analizar el tema y se tomaron dos soluciones: primero, crear planes y programas nacionales para la aviación civil y para la modernización de la infraestructura aeroportuaria; y segundo, el establecimiento de un Organismo Público Descentralizado que estaría encargado de operar, administrar y operar los aeropuertos, actividades que habían venido ejerciendo tres instancias gubernamentales de manera coordinada. Surgieron dos programas nacionales: El Programa Nacional de Aviación Civil a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y el Plan Nacional de Aeropuertos a cargo de la Secretaría de Obras Públicas. Estos planes señalaban específicamente las responsabilidades de cada una de las partes que confluían en la actividad aérea en aquellos años.

La Comisión creada para resolver el problema señalado, se convirtió en la Dirección de Aeropuertos de la SCT. En el año de 1965 (en fecha 12 de junio) a través de un decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación se creó Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) dependiente de la SCT y se le entregaron 34 aeropuertos; se concibió que ASA funcionara bajo un esquema totalizador como un Sistema Aeroportuario, ya que se sabía que había aeropuertos rentables y otros que no producían ganancias y se consideró que los aeropuertos superavitarios respaldarían a los deficitarios, en conjunto debían funcionar bajo los principios jurídicos internacionales de rentabilidad y autosuficiencia económica que fueron asumidos por México a través de

instrumentos internacionales con la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Entre 1965 y 1970 ASA y la Dirección General de Aeropuertos comenzaron a trabajar conjuntamente para modernizar la infraestructura. Como resultado se logró la construcción y modernización de 26 aeropuertos. Para 1970 ASA operaba y administraba 36 aeropuertos.<sup>40</sup>

En los años setenta se hicieron grandes esfuerzos por parte del Gobierno Federal para actualizar la red y las instalaciones aeronáuticas; de igual manera se construyeron 22 nuevos aeropuertos. Muchos aeropuertos que seguían administrados por particulares pasaron a ASA. En 1973 ASA organizó los aeropuertos que administraba y operaba en cinco gerencias regionales: Noroeste, Norte, Noreste, Occidente, Centro y Sureste.

Al finalizar el año de 1976 Aeropuertos y Servicios Auxiliares ya administraba y operaba otros doce aeropuertos, algunos eran nuevos y otros más sustituían a otros que ASA ya administraba.<sup>41</sup> Esta situación a primera vista podía parecer alentadora pero al finalizar el sexenio de 1970-1976 (de Luis Echeverría Álvarez) se supo que ASA había terminado su ejercicio en números rojos, con pérdidas superiores a trescientos millones de pesos. Lo único que se dijo fue que ASA volvería a ser autosuficiente en los años venideros.

El 4 de julio de 1978 a través de un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación se estableció que ASA prestaría exclusivamente, en treinta y cinco aeropuertos que administraba, los servicios de almacenamiento y suministro de combustible; anteriormente estos servicios eran prestados por una empresa estatal denominada NACOA que a partir del 1º de enero de 1979 se integró a ASA y se formó ASA Combustibles. En el año de 1980 también se canceló la concesión a la empresa Digas que proporcionaba el servicio de abastecimiento de

---

<sup>40</sup> Los aeropuertos administrados eran: Acapulco, Campeche, Ciudad del Carmen, Ciudad Juárez, Ciudad Obregón, Ciudad Victoria, Culiacán, Chihuahua, Durango, Guadalajara, Hermosillo, La Paz, León, Matamoros, Mazatlán, Mérida, Mexicali, Ciudad de México, Monterrey, Nogales, Nuevo Laredo, Oaxaca, Puerto Vallarta, San Luis Potosí, Tamuín, Tampico, Tapachula, Tehuacán, Tijuana, Torreón, Tuxtla Gutiérrez, Uruapan, Veracruz, Villahermosa, Zacatecas y Zihuatanejo.

<sup>41</sup> Estos aeropuertos fueron: Loreto, Chetumal, Aguascalientes, Morelia, Reynosa, Tepic, Guaymas, Manzanillo, San José del Cabo, Ixtapa-Zihuatanejo, Cancún y Cozumel.

combustible en los aeropuertos de Veracruz, Minatitlán, Ciudad del Carmen, Campeche, Mérida, Cozumel, Chetumal, Tapachula, Tuxtla Gutiérrez, Villahermosa y Oaxaca y esta responsabilidad también fue cedida a ASA.

En 8 de agosto de 1978 se canceló la concesión otorgada a la empresa denominada RAMSA (Radio Aeronáutica Mexicana S.A.) a través de la cual prestaba los servicios de control de tránsito aéreo, meteorología, telecomunicaciones aeronáuticas y ayudas a la navegación aérea. Para esa época dicha empresa tenía un déficit de doscientos millones de pesos. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes creó, a través de un acuerdo de fecha 12 de octubre de 1978, un organismo desconcentrado denominado Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM) que se encargaría de prestar los servicios que hasta ese entonces había brindado RAMSA en algunos aeropuertos.

El constante aumento en las operaciones llevó a la saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y originó que el 18 de agosto de 1978 a través de un acuerdo presidencial se designara la base militar de Santa Lucía como Aeropuerto Auxiliar del Internacional de la Ciudad de México como medida para descongestionar el Aeropuerto de la capital del país.

Bajo este panorama, el 20 de mayo de 1979, se anunció el Proyecto del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, que eventualmente se localizaría en Texcoco y cuya construcción comenzaría en dos años. Se seleccionó ese lugar debido a que estaba alejado de la población pero contaría con vías de acceso cercanas contempladas en el Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana. El aeropuerto proyectado constaría de cuatro pistas paralelas que permitirían realizar operaciones simultáneas; los requerimientos del aeropuerto propuesto hacían de Texcoco el lugar adecuado pues no se encontraba otro lugar en el Valle de México que cumpliera con los requisitos. Se planeó que el proyecto se realizaría por etapas, de tal manera que paulatinamente se dejaría de utilizar el original Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

Al final, debido a cuestiones técnicas y económicas que dejaron al gobierno sin recursos, el proyecto fue archivado y no se habló más de él. Entonces se decidió remodelar el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México de tal manera que se aumentara su capacidad de operaciones de todo tipo y se asegurara su funcionalidad por otros diez o doce años más.

Al finalizar el sexenio de 1976-1982 ASA también administraba los aeropuertos de Poza Rica, Puerto Escondido y Minatitlán. Con estos aeropuertos que habían pasado a su administración, el llamado Sistema Aeroportuario Nacional ya contaba con cincuenta aeropuertos.

Para los años ochenta, en el sexenio de 1982 a 1988, la crisis económica redimensionó la participación del Estado en todas sus actividades y esto se vio en la acción gubernamental. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal modificó todas las facultades en materia aeronáutica que pasaron a formar parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, así que de ella dependían: la Dirección General de Aeronáutica Civil, la Dirección General de Aeropuertos, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, SENEAM y las aerolíneas Mexicana y Aeroméxico.

En el año de 1984 la SCT volvió a hablar de un nuevo Aeropuerto para la Ciudad de México, se dijo que las obras se realizarían en la parte noreste del actual aeropuerto; se ejecutó la parte preliminar de infraestructura de la obra pero se canceló debido a que hubo un recorte presupuestal y se dijo que se retomaría tan pronto como mejorara el entorno económico. Por otra parte, el 22 de febrero de 1985 el Aeropuerto Internacional de Toluca se integró a los que ASA ya administraba; el mencionado aeropuerto pasó a formar parte del programa de descentralización del Aeropuerto capitalino para disminuir su congestionamiento. Más tarde, el 18 de noviembre de 1985 el Aeropuerto de Puebla fue integrado al programa así como el de Saltillo. En el año de 1986 el Aeropuerto de Querétaro se integró a la red de ASA. El 11 de marzo del año de 1988 se inauguró el nuevo Aeropuerto Nacional de Colima y también se incorporó a ASA. De la misma

manera en ese año el Aeropuerto Internacional de Huatulco entró a formar parte de la red de ASA.

Al final del sexenio que tratamos, entró en quiebra la sociedad Aeronaves de México y fue vendida a un grupo de inversionistas que se encargó de reestructurarla; la Compañía Mexicana de Aviación aún era una empresa estatal. Se cancelaron algunas rutas de ambas aerolíneas porque ya eran incosteables. En contrapartida se aumentó la flota de aerolíneas regionales y se aumentó la presencia de aerolíneas extranjeras. Al concluir este sexenio, ASA estaba conformado por cincuenta y siete aeropuertos.

En el sexenio que corrió de 1988 a 1994 se dieron cambios profundos en la economía y administración pública mexicana; se dijo que los recursos se racionalizarían para aprovechar de mejor manera los recursos existentes y responder adecuadamente a los retos de la modernidad. Así fue que lo que era la Dirección de Aeropuertos pasó a formar parte de la Subdirección de Obras y Proyectos de ASA. Se dijo que los recursos se centrarían en adaptar, conservar y dar mantenimiento al Sistema Aeroportuario Nacional; no se habló de construir más aeropuertos.

En el sexenio que atendemos (1988-1994) el Gobierno Federal, que aún continuaba como socio mayoritario en la compañía Mexicana de Aviación, vendió sus acciones a inversionistas privados. En este período tuvieron un crecimiento importante diversas aerolíneas regionales como: Aerocalifornia, Aeromar, Aerocaribe, Aerocozumel, Aerosierra, Servicios Aéreos de Chiapas, Latur, Aerocancún, Aviación del Noroeste, SARO, Aeroexo, Estrellas del Aire, Magnicharter, Aeromorelos, Aerolíneas Internacionales, Aeropostal y TAESA.

Durante este sexenio se promovió una política de apertura en el transporte aéreo: de un rígida postura reguladora que se daba a través de concesiones exclusivas y de tarifas que requerían previa aprobación de la autoridad se pasó a una libertad total y se asignaron nuevas rutas, frecuencias y destinos diversos con tarifas que se fijaban libremente. De la misma manera se permitió y se promovió el

aumento de rutas y frecuencias de aerolíneas extranjeras. Todo esto conllevó a un aumento en las operaciones de los aeropuertos del país. A finales del año de 1989 se inició un nuevo modelo de coinversión entre fondos públicos de ASA y capital privado, estos recursos unidos permitieron financiar proyectos para actualizar y modernizar el Sistema Aeroportuario Nacional; este sistema de coinversión se usó inicialmente en los aeropuertos de Cancún, Tijuana y Mazatlán. De esta manera se buscaba liberar recursos para destinarlos a rubros que los necesitaban con mayor urgencia y los recursos existentes y obtenidos se destinarían para conservar y mantener el Sistema. En 1990 el Sistema Aeroportuario Mexicano, administrado por ASA, estaba conformado por cincuenta y siete aeropuertos.

Ante las nuevas señas de saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México se propuso que se habilitaran los aeropuertos de Toluca y Puebla como auxiliares de primero, el de Toluca para operaciones internacionales y el de Puebla para operaciones generales de carga; este proyecto tampoco obtuvo el apoyo debido a los altos costos económicos, su poca funcionalidad y a la oposición de las aerolíneas. El 13 de enero de 1994 mediante un decreto presidencial se prohibió a la aviación general el seguir realizando sus actividades en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, y se trasladaron estas actividades al Aeropuerto Internacional de Toluca.

Al finalizar este sexenio el uso de transporte aéreo aumentó en 63% así como la presencia de líneas aéreas extranjeras. El Sistema Aeroportuario Nacional funcionaba bien pero aún habían quedado pendientes, ya que se decidió no reinvertir las ganancias porque cierta parte se destinó a otros programas sociales. Por esto se buscaron nuevas formas de financiamiento que abrieran la posibilidad de participación de la iniciativa privada. De igual forma se buscó una nueva forma de política que hasta ese momento se había llevado.

Para el sexenio que inició en el año de 1994, frente al panorama de crisis que se dio en el país, en Aeropuertos y Servicios Auxiliares se comenzó con la tarea de desincorporar los aeropuertos de la Administración Pública, tal como se

había hecho con los puertos marítimos. Asimismo, el plan de trabajo propuesto se enfocó en dos vertientes: la primera, era relacionada con el tema de la seguridad, por lo que se creó la Comisión Nacional de Calidad y Seguridad en el Transporte Aéreo; la segunda, relativa a la modernización de la legislación que regulaba Transporte aéreo, de esto surgieron dos leyes, la actual Ley de Aviación Civil (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1995) y la Ley de Aeropuertos (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1995), el Reglamento de la Ley de Aeropuertos se expidió hasta el 17 de febrero del año 2000. Con lo hecho se buscaba seguir ofreciendo servicios de calidad y que el Gobierno Federal fuera substituido por entes privados en las grandes inversiones que hacía periódicamente para modernizar el Sistema Aeroportuario Mexicano. Al mismo tiempo se decidió buscar una alternativa definitiva al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México debido a los constantes problemas de congestionamiento que presentaba.

Con la anterior modificación a la legislación nacional de la materia, el 9 de febrero de 1998 en el Diario Oficial de la Federación se publicaron los Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano, a través de dicho documento se establecieron los parámetros que guiarían el proceso de apertura y participación de la inversión privada a los aeropuertos del país.

Para ello algunos aeropuertos se aglutinaron en cuatro Grupos Aeroportuarios: el Grupo I o Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, únicamente formado por el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; el Grupo II, región Centro-Norte o Grupo Aeroportuario Centro-Norte, compuesto por los aeropuertos de Monterrey, Acapulco, Mazatlán, Ixtapa-Zihuatanejo, Zacatecas, Culiacán, Ciudad Juárez, Chihuahua, San Luis Potosí, Durango, Torreón, Tampico y Reynosa, éstos aeropuertos los ganó el consorcio de Ingenieros Civiles Asociados, Aéroports de Paris (ADP empresa paraestatal francesa) y la Societé Général d'Enterprises; el Grupo III, Región Pacífico o Grupo Aeroportuario del Pacífico, integrado por los aeropuertos de Guadalajara, Puerto Vallarta, San José

del Cabo, El Bajío (Guanajuato), Morelia, Hermosillo, La Paz, Aguascalientes, Los Mochis, Tijuana, Mexicali y Manzanillo, los cuáles fueron concesionados al consorcio integrado por Grupo Empresarial Ángeles, Inversora del Noroeste, Aeropuertos y Navegación Aérea (AENA) de España y Grupo Dragados; el Grupo IV, Región Sureste o Grupo Aeroportuario del Sureste, conformado por los aeropuertos de Cancún, Mérida, Villahermosa, Cozumel, Oaxaca, Huatulco, Minatitlán, Tapachula y Veracruz, que al final fueron adquiridos por el consorcio denominado ASUR integrado por Tribasa, Copenhagen Airports, Vinci y Ferrovial. Los restantes aeropuertos (que se consideraban deficitarios) quedarían en control de Aeropuertos y Servicios Auxiliares en dos áreas corporativas: Grupo Corporativo Norte y Grupo Corporativo Sur.

Este proceso concluyó en este año de 1998 con el paso de los 35 aeropuertos más rentables que administraba ASA a manos de particulares.

En la última etapa del año 2000 el Gobierno Federal consideró dentro de sus prioridades para el desarrollo económico el fortalecer la infraestructura en comunicaciones y transportes. Por lo que promovió la competencia entre los participantes del subsector aeroportuario. El Estado quedó como regulador de los concesionarios de transportes aéreos y prestadores de servicios aeroportuarios.

En el año 2000, de nueva cuenta ante el panorama de saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y ante la previsión de que aumentarían las operaciones en él, el Gobierno Federal decidió buscar opciones para que se construyera un nuevo aeropuerto que sustituyera al actual; luego de diversos estudios realizados quedaron dos opciones: Tizayuca y Texcoco. Al final se decidió que la mejor opción era Texcoco. El 16 de abril del año 2001 se publicó la convocatoria para licitar los trabajos, en julio ya habían evaluado las propuestas técnicas pero a principios del mes de julio se canceló el proceso de licitación debido a que se abrogaron los decretos de expropiación de los terrenos en donde se planeaba construir el nuevo aeropuerto.

A partir del año 2001 por un acuerdo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la Dirección General de ASA fungiría como Presidencia de los consejos de Administración de diversos grupos aeroportuarios para vigilar y asegurar que cumplieran con las metas y obligaciones establecidas en las concesiones que se les otorgaron.

ASA se reconfiguró para ofrecer servicios de calidad y de clase mundial; destaca que se organizó en tres líneas de negocio: Operaciones, Combustibles y Consultoría. Esto se realizó a través del Decreto por el que se Modifica el Similar que creó al Organismo de Público Descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, que rige a dicho organismo desde agosto del año de 2002.

Llegamos nuevamente al punto de considerar si el cambio fue bueno o no, sobre todo ahora que una de las aerolíneas que históricamente habían venido funcionando en el país finalmente fue declarada en quiebra, con todos los problemas de carácter jurídico y económico que se saben. Consideramos que estos cambios en la administración y la economía no pueden ser calificados como buenos o malos *per se*, en todo caso lo que se debe analizar es si los cambios fueron adecuados respecto a la situación que se vivía, y sobre todo se debe pensar seriamente si lo que sucede no es que a menudo lo que fracasa muchas veces no es un sistema, institución, modelo o figura jurídica sino que son los seres humanos encargados de administrarlos y/o de su funcionamiento quienes hacen que aquellos fracasen.

## **II.1 SERVICIO PÚBLICO**

Inicialmente revisamos cómo ha evolucionado de manera general la participación del Estado en la vida social; aunque es preciso reconocer que está cargado más desde una visión económica, esto es así, porque como se señaló, el acontecer en la sociedad en nuestros días (incluso toda la historia) no sería posible explicarlo ni comprenderlo debidamente sin el devenir económico. Además, hoy más que nunca se ve que las grandes decisiones que se han tomado en el discurrir de los tiempos, tienen una explicación económica; el

Derecho no escapa e esta situación, es más, nos parece justo y preciso (y no creemos exagerar) afirmar que en nuestros días la Economía y el Derecho influyen el uno en el otro más que nunca.

Como lo asentamos, aplicando la visión general de la participación del Estado en la vida social, al Derecho (administrativo y aéreo), entonces resulta válido ahora indicar cómo administrativamente (a nivel legal y teórico) se han presentado muchísimos cambios, que tienen como base la economía, ésta situación ha influido en la idea que se tiene en un momento dado de lo que es el servicio público, como lo indica Juan Ramírez Marín cuando sentencia que:

La evolución material del **servicio público** y su expansión durante el siglo pasado, dependieron de la historia económica de cada Estado, e incluso los motivos para la creación de muchos servicios públicos fueron circunstanciales, mientras en otros casos se convirtieron en actividades circunstanciales a la vida del Estado.<sup>42</sup>

Al respecto es preciso y conveniente aclarar que a nivel mundial no se puede señalar una definición o concepto de servicio público que satisfaga a todo mundo, o por lo menos que sea aplicable en todos los rincones del planeta, ya que como acertadamente lo señala Acosta Romero, el servicio público es "...una idea tan general y cambiante como es la necesidad básica o fundamental de la población, necesariamente variará con sus circunstancias históricas, de oportunidad política, espacio –temporales—, y aún diríamos de ambiente y climatológicas." <sup>43</sup> De tal suerte, también es aplicable lo manifestado por Luis Humberto Delgadillo cuando dice que lo que se pueda entender por servicio público "...obedece a la realidad social y jurídica de una determinada época y realidad"<sup>44</sup>

Sin embargo, en las definiciones que se han dado y que se den se observarán líneas o rasgos fundamentales que comparten de la idea de servicio

---

<sup>42</sup> Ramírez Marín, Juan, *Derecho Administrativo Mexicano. Primer Curso*, México, Porrúa-Tecnológico de Monterrey, México, 2009. p. 137

<sup>43</sup> Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 17ª ed., México, Porrúa, 2004. p. 994

<sup>44</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Compendio de Derecho Administrativo. Primer curso*, 6ª ed., México, Porrúa, 2003. p. 360

público, como el de satisfacción de necesidades colectivas de interés general; esto es posible observarlo partiendo del hecho fundamental que a pesar de que el Estado o los Estados se han ido retirando paulatinamente de las actividades de participación directa en la economía, cada uno dependiendo de la situación específica de sus realidades, han ido reteniendo para sí lo que consideran áreas estratégicas o restringidas.

### **II.1.1 EVOLUCIÓN**

Como lo señalamos, si en la realidad se han dado cambios, en la teoría éstos se deben ver reflejados, puesto que de no hacerse así, se corre el riesgo de hablar de una realidad distorsionada y no consonante con la realidad, la teoría se queda atrasada, por lo que se analizaría un objeto que ya no existe. Veremos a continuación brevemente cuáles han sido los cambios doctrinales que se han dado respecto a lo que se puede entender por servicio público.

Inicialmente a nivel doctrinal, puesto que legalmente jamás se ha dado una definición como tal, por servicio público se solía entender que era toda aquella actividad realizada por el Estado en su más amplio sentido, dentro de los exponentes más representativos de esta idea (y corriente francesa) se encuentran León Duguit, Jèze, y Bonnard. De manera Breve Gabino Fraga nos dice que:

Examinando las definiciones anteriores se puede comprobar que ni aun entre los brillantes sostenedores de la teoría existe un mismo concepto del servicio público, pues mientras para Duguit es la actividad ejercitada por el Estado, para Jèze la característica se encuentra en el régimen jurídico aplicable a esa actividad y para Bonnard, en el medio, o sea la organización que realiza esa actividad.<sup>45</sup>

Incluso, en este mismo sentido se partía de la idea manifestada por León Duguit cuando decía que el Estado son individuos gobernantes con el deber de servir la causa de la solidaridad social. Esta idea, como la señalamos en la parte introductoria, concuerda con la etapa histórica en que se desarrolló y con la existencia del 'Estado de Bienestar' o 'Estado Providencia', dónde el Estado participaba directamente en prácticamente *todas* las actividades que se realizaban

---

<sup>45</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 4ª ed., México, Porrúa, 2000. p. 22

en la sociedad, y en el que se permitió (y pocas veces se cuestionó) que el Estado abarcara, participara y ordenara en casi la totalidad de las esferas de acción de los individuos.

Seguidamente tenemos que los estudiosos se percataron o cayeron en cuenta de que el Estado no realizaba todos los servicios públicos, o no realizaba sólo servicios públicos. Por lo que se dijo que el servicio público era sólo una parte de la actuación del Estado, ya que éste, aparte de prestar servicios públicos llevaba a cabo las conocidas funciones de policía, es decir, dando órdenes, esto al lado de las funciones de administración de su patrimonio. Pero fundamentalmente las ideas seguían girando mayoritariamente en torno a la idea de que sólo el Estado podía prestar el servicio público y en general la teoría no se modificó.

La tercera etapa se dio con el llamado Estado-empresario o Estado Benefactor en las primeras décadas del siglo XX. Donde como vimos el Estado se expandió debido a los resultados de las Guerras Mundiales. Se manejaba que ante el escenario de crisis y pocos resultados en materia de justicia social que había generado el sistema capitalista el Estado debía tener un lugar prevaeciente, por lo que el Estado desarrolló paralelamente con los particulares actividades que éstos también desarrollaban. Se dijo que el servicio público se delineaba de la siguiente manera:

- a) Se puede prestar por el Estado o por los particulares.
- b) Puede prestarse con o sin propósito de lucro por el Estado o por los particulares.
- c) Es de naturaleza administrativa o económica (industrial o comercial).
- d) Su régimen jurídico es el derecho administrativo, aunque no exclusivamente; también se pueden aplicar normas de derecho privado.<sup>46</sup>

Gabino Fraga desde el inicio de su obra señala que la actividad del Estado no se reduce a los servicios públicos sino que además el Estado da órdenes y administra su patrimonio por lo que todas éstas actividades que realiza el Estado

---

<sup>46</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007. p. 611

se englobarían mejor bajo la denominación de atribuciones que el Legislativo le otorga al Estado mismo.<sup>47</sup> Llega a afirmar que el Estado se irroga más facultades debido a los pocos resultados que había dado el estado liberal, y que busca estructurar la sociedad en un ideal de justicia que no logró el capitalismo. Asimismo, afirma que el servicio fue creado con la finalidad de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otra manera quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha, y que el rasgo que distingue al servicio público es la satisfacción del interés general que constituye el fin exclusivo de su creación.<sup>48</sup>

Es a partir de la década de los años ochenta, como ya lo señalamos, que el Estado comienza a redefinir su papel en la prestación de servicios y comienza a contener y contraer su participación debido a los desajustes y crisis económicas sufridas por esos años a nivel mundial, atribuidas ésta vez a la actuación del Estado. A esta etapa corresponde la teoría en Derecho Administrativo que considera que como servicio público sólo deben entenderse aquéllas actividades que busquen beneficiar a la población, que no tienen propósito de lucro y que presta el Estado porque los particulares no tienen interés en participar en ellas puesto que no les produce ningún beneficio directo aunque comienzan a desarrollar actividades que no habían ejercido por un período de tiempo. Dice Nava Negrete que “Con las características de la tercera época, el servicio público sólo ha cambiado de manos, cuantitativamente, más en los particulares y mucho menos en el Estado.”<sup>49</sup>

Ahora se puede indicar una última etapa en la que estamos viviendo y como resultado nuevamente de la crisis que recientemente se vivió. Nuevamente se vio que no era conveniente el que el Estado se ausentara de las actividades económicas completamente, que si bien no debía ejercerlas por lo menos debía regularlas, dirigirlas o prestar ciertos servicios (guiados por criterios de eficiencia)

---

<sup>47</sup> Fraga, Gabino, *op. cit.* pp. 13-25. En esta primer y segundo capítulos el autor hace un estudio sobre evolución de las atribuciones del Estado hasta los días en que publicó su obra y lo lleva a las conclusiones señaladas.

<sup>48</sup> *Ibidem.* p. 239

<sup>49</sup> Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.* p. 612

que colmaran necesidades de primera necesidad de la población en las que los particulares no están interesados en invertir debido a los altos costos y pocos beneficios. Se proclama que debemos vivir en un Estado democrático y que con base en el irrestricto apego a la Constitución y en las leyes correspondientes, se debe regular la vida en sociedad. Que por servicio público sólo se debe entender aquello que la legislación designe como tal y debe estar claramente legislado, porque de no ser así se corren riesgos de que a capricho se conciban servicios públicos, que llevarían a erogar cantidades de recursos que se destinan a otros rubros y posiblemente se caería nuevamente en los excesos cometidos anteriormente.

La anterior apreciación nos parece adecuada, ya que creemos que más allá de todas las ideas ajenas al Derecho (valores y/o buenos deseos), se debe partir de lo que es estrictamente jurídico, de lo propio de nuestro ámbito de estudio, sin dejar de analizar las circunstancias que rodean la forma de ser del Derecho.<sup>50</sup>

### **II.1.2 DEFINICIÓN**

Se debe comenzar haciendo referencia al hecho de que para llegar a unificar un concepto o idea se debe pasar a través de un largo proceso. El Derecho no es ajeno a esta situación. Si bien es cierto que existen algunos conceptos jurídicos fundamentales que tienen aceptación general, no es menos cierto que hay conceptos que no han sido establecidos firmemente tal vez debido a lo 'joven' y al relativo corto período que lleva recorrido el Derecho. Esto lo decimos porque precisamente no existe un concepto unificado en torno al Servicio Público.

Con los antecedentes reseñados podemos y estamos en condiciones de señalar ahora cuáles han sido las definiciones que se han dado del servicio público. Al final señalaremos cuál es la que nos satisface y por qué es así.

---

<sup>50</sup> En este sentido se pronuncian Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.* pp. 362- 363. En la misma dirección Roldán Xopa, José, *Derecho Administrativo*, México, Oxford University Press, 2008, colección Textos Jurídicos Universitarios. pp. 374-376

Por su parte, Gabino Fraga no da una definición como tal de servicio público, ya que considera que es más pertinente hablar de atribuciones del Estado y no de servicios públicos en particular. Pero sí señala que el rasgo esencial que caracteriza al servicio público es que la creación del servicio público tiene como fin exclusivo la satisfacción del interés general.<sup>51</sup>

Para Alfonso Nava Negrete, quien retoma casi literalmente la definición dada por Maurice Hauriou, dice que el servicio público “es un servicio técnico prestado al público por una organización pública, en forma regular y continua, para satisfacer necesidades públicas.”<sup>52</sup>

Miguel Acosta Romero establece que por servicio público se debe entender

...una actividad encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión).<sup>53</sup>

Por su parte, Andrés Serra Rojas indica que es

...una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar —de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro— la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.<sup>54</sup>

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez nos dice que el servicio público, es “...una actividad técnica que de manera general, uniforme, regular y continua, realiza el Estado por sí o a través de los particulares concesionarios, conforme a las disposiciones legales que la regulan, para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general.”<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> Fraga, Gabino, *op. cit.* p. 243

<sup>52</sup> Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.* p. 612

<sup>53</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.* p. 994

<sup>54</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Primer Curso*, 24ª ed., México, Porrúa, 2003. p. 110

<sup>55</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.* p. 365

Como se ve, en rasgos generales las definiciones presentadas convergen en características básicas, si bien algunos autores aumentan o eliminan algunos elementos que se vuelven a integrar comprendidos en otras ideas. Cada uno de los autores citados explica en sus obras cada uno de los elementos que conforman sus definiciones, y por qué decidieron agregarlas.

A continuación señalaremos una definición más, que doctrinalmente se nos ofrece, y lo hacemos así porque es interesante el enfoque de esta idea, ya que resulta innovadora, consideramos que apegada a la realidad y a nuestro sistema jurídico. José Roldán Xopa afirma que las definiciones anteriores presentan el inconveniente de que toda actividad que caiga dentro o cubra los extremos será considerada como servicio público aunque propiamente no lo sea por lo que “...debe partirse de determinados presupuestos para establecer con mayor precisión qué es el servicio público.”

Además, agrega que las definiciones, como las enunciadas anteriormente, dejan en segundo plano lo que debería ser lo más importante: el régimen jurídico a que están sujetas. De esta manera, le da un enfoque netamente jurídico-legal y establece que

El servicio público, más que una actividad, es el régimen jurídico de una actividad, es una técnica de regulación [...] El régimen jurídico de servicio público se crea con una decisión que supone una valoración de que tal actividad satisface necesidades de interés general. La consideración de las necesidades básicas de una población como criterio para establecer tal régimen obedece a razones prudenciales y de oportunidad, o valoraciones de política pública que racionalizan la decisión estatal [...] No basta que la actividad esté sujeta a un “régimen de derecho público”, se requiere que el régimen de derecho público sea explícito. Solamente de esta manera es posible distinguir al servicio público de técnicas intervencionistas propias del orden o de interés público, que justifiquen restricciones a las actividades propias de los particulares<sup>56</sup>

Lo anterior lo apunta el autor ya que hace un análisis partiendo de la Constitución, lo cual suena lógico, ya que debemos partir esencialmente de un ámbito netamente constitucional, porque es aquí donde encontramos los límites

---

<sup>56</sup> Roldán Xopa, José, *op. cit.* p. 374-376

reales a la actividad jurídica que se desplegará o se quiere desplegar, así es como se aplica y funciona nuestro sistema jurídico.

Roldan Xopa hace un análisis estrictamente jurídico. Analiza los artículos constitucionales que hacen referencia a servicios públicos, y concluye que como tales la Constitución establece: la educación, energía eléctrica, y servicios públicos municipales. Así también se pueden considerar servicios públicos los referidos a las áreas estratégicas y las prioritarias; los primeros en ningún caso podrán ser concesionados, los segundos sí lo pueden ser. Esto lo hace porque se parte de lo prescrito en el artículo 28 constitucional que en sus párrafos cuarto, quinto, décimo primero y décimo segundo dicen:

**Artículo 28. [...]**

[...] No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado [...]

[...] El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley [...]

También resulta de importancia el artículos 25 en sus párrafos cuarto y quinto, que señalan

**Artículo 25. [...]**

[...] El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo [...]

Entonces, con base en lo anteriormente indicado es entendible, que como Servicio Público se deba entender sólo aquello a lo que se le da esa categoría partiendo de la Constitución, esto es que debe establecerse en ley y respetar en todo momento lo fijado en la Constitución Política General.

Por lo visto y señalado, podemos afirmar entonces que realmente el servicio público es un régimen jurídico especial al que se sujeta una actividad como lo sostiene Roldán Xopa, y como ya lo habíamos señalado anteriormente, debemos destacar que una característica del actual servicio público es que se puede prestar sólo mediante el otorgamiento o asignación de una concesión para prestar un servicio público o explotar, usar o aprovechar bienes de dominio de la federación, pues a partir de ella el Estado vigila que se cumplan con ciertas condiciones y obligaciones en la prestación del servicio ya que para prestar dicho servicio se necesitan requisitos mínimos para prestar el servicio público de que se trate de una manera adecuada pues se deben cumplir los principios que rigen al servicio público.

Para confirmar esta postura nos permitimos agregar las siguientes tesis aisladas en la que claramente se fija el alcance y límites de lo que se debe entender por servicio público:<sup>57</sup>

#### **SERVICIO PÚBLICO. SUS NOTAS CARACTERÍSTICAS.**

Aunque la doctrina no ha llegado a un consenso respecto del concepto de servicio público, de las definiciones más aceptadas es factible obtener las siguientes notas características: 1. El servicio público debe consistir en una actividad prestacional, es decir, una actividad que tiende a otorgar a otros una ventaja, un bien, un beneficio, etcétera, de cualquier naturaleza y, por lo tanto, varía el ingreso de quien la recibe o disminuye los gastos en que pudiera incurrir en el supuesto de no recibirlo. 2. Esta actividad es asumida por la administración pública de manera expresa y concreta, lo que significa que es reservada en exclusiva en cuanto a la dirección y organización a un órgano estatal y que el ejercicio de esa actividad requiere de autorización previa del Estado expresada con un acto de autoridad. En este sentido, las actividades en las que se permite la concurrencia de particulares sin esta previa autorización no son servicios públicos. 3. La administración pública realiza la actividad de servicio público en forma directa o indirecta, es decir, valiéndose de la concesión, aunque la legislación mexicana no es consistente en la denominación que otorga a esta figura jurídica, puesto que en algunas leyes administrativas se emplea el término autorización, cuando se refiere a la prestación de un servicio público. 4. El servicio público siempre debe tender a la satisfacción del interés general. 5. El servicio público se presta conforme a un régimen de derecho público, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas y cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública. Por lo tanto, no puede estar sujeto a un régimen de derecho privado en cuanto a su prestación.

**SERVICIO PUBLICO, NOCION DE.** Por servicio público debe entenderse el establecimiento de un régimen jurídico especial para dar satisfacción regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general. Organizar un servicio público es formular las reglas generales según las cuales se regirá la actividad de ciertas personas, o deberán ser administrados determinados bienes. El régimen jurídico del servicio público, puede tener variantes, ser más o menos completo, y constreñirse a la limitación de la actividad concurrente de los particulares, a la fijación de tarifas, y a la prestación del servicio a cualquier persona que lo solicite en cualquier momento. La determinación de cuando existe un servicio público corresponde fundamentalmente al Poder Legislativo.

### **II.1.3 PRINCIPIOS<sup>58</sup>**

Si bien no hay unanimidad (por parte de los teóricos) respecto a los principios que rigen y guían la prestación de servicios públicos, es decir, los mínimos que deben cumplir los servicios públicos prestados, sea que los ejecute directamente el Estado o sean prestados por particulares, a continuación

---

<sup>57</sup> Tesis: XV.4o.8 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXII, Julio de 2005, p. 1538; y Tesis: s/d, Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen LXIX, Quinta Parte, p. 34

<sup>58</sup> Al respecto ver: Fraga, Gabino, *op. cit.* pp. 243-244; Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.* pp. 365-366; Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.* p. 614; Serra Rojas, Andrés, *op. cit.* p. 112-113

señalamos aquellos principios en los que está de acuerdo la teoría que deben ser los mínimos que debe reunir un servicio público en su prestación; entre los más importantes encontramos: *técnica, continuidad, adaptación, igualdad o uniformidad, generalidad y regularidad.*

**Técnica**, entendida en el sentido de que debe ser adecuada a la necesidad que se pretende satisfacer, es decir, el servicio o satisfactor debe ser creado ex profeso para colmar una necesidad específica.

**Continuidad**, principio que hace referencia a que el servicio público se debe prestar sin interrupciones, o sea ininterrumpidamente, se encuentra en estrecha relación con el carácter permanente de la necesidad que se pretende cubrir y la solución que se ofrece que debe ser oportuna y eficiente.

**Adaptación**, este principio significa que puesto que el servicio público se crea para resolver una necesidad colectiva y general, entonces, entraña el deber de que el servicio prestado debe variar conforme cambie la necesidad que se pretende satisfacer para que sea acorde a ésta, es decir, que cumpla con el cometido de satisfacer la necesidad para el que fue creado.

**Igualdad o uniformidad**, esto es en la prestación del servicio no se debe discriminar o privilegiar en el goce del mismo a ningún particular que llene las condiciones legales; dicho en otras palabras, el servicio debe ser idéntico para sujetos que se encuentren en igualdad de condiciones al solicitar el servicio, no implica un trato igualitario bajo cualquier circunstancia, sólo debe ser así si se cumplen los requisitos específicos que se solicitan. Bajo este principio cabe y se permite crear categorías de usuarios en la prestación del servicio, en donde se dará un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales. Este principio es diferente al de Generalidad que exponemos a continuación.

**Generalidad**, referido al derecho que tienen los habitantes de hacer uso del servicio siempre que lo soliciten, se debe brindar sin hacer distinción alguna de los individuos pero siempre apegados a las normas que los rigen, esto es bajo la

forma, condiciones y limitaciones establecidas en las normas legales aplicables al caso concreto. Como se ve tiene relación con el principio de igualdad, pero pensamos que el principio aquí tratado va enfocado al acceso al servicio mientras que el de igualdad se enfoca ya en la prestación misma del servicio una vez que se pudo acceder al goce del mismo.

**Regularidad**, entendiéndolo como tal que el servicio se prestará en las condiciones señaladas y preestablecidas por las normas aplicables, esto es que la forma en que se debe prestar el servicio está regulada (o reglada) específicamente, por ejemplo en lo que respecta a horarios, comodidad, higiene, tarifas, etc. con el objetivo de que la prestación sea eficaz, rápida, eficiente y proporcione certidumbre al usuario respecto de la prestación que espera. Abriendo más este concepto podemos ver que se aplica a lo dicho respecto al servicio público, y que constitucionalmente y por ley es un régimen especial al que se encuentra sujeta una actividad, sólo se fija si así lo previene la Constitución o se establece legalmente llenando los extremos pedidos.

#### **II.1.4 ELEMENTOS**

Como sabemos, en todas las relaciones jurídicas que se instituyen, siempre están presentes elementos que hacen posible el establecimiento de estos vínculos jurídicos. La prestación de un servicio público, indudablemente también entraña la presencia de elementos que permitan crear 'lazos jurídicos'. Aquí veremos estos elementos referidos específicamente al servicio público desde la perspectiva administrativa, con lo cual no queremos significar que no se pueda ver desde otros planos –como el civil, fiscal, laboral, etcétera—, ya que es innegable que se dan.

Los elementos que se pueden identificar del servicio público y que se desprende de la prestación del mismo son:

## **El fin, la persona y el régimen jurídico del servicio público.**

De manera general se acepta que el **fin** es la satisfacción de necesidades colectivas de interés general, que se da cuando cada individuo puede reconocer una porción de su interés individual (que debe ser directo y personal) dentro del interés colectivo.

Cuando se habla de la **persona** se hace referencia a aquella a cargo de quien está la prestación del servicio; en nuestro sistema jurídico el Estado sería la persona obligada originariamente para prestar el servicio, pero recordemos que estas actividades las puede concesionar y entonces puede haber terceros que por propia voluntad se obligan a prestar el servicio público bajo las condiciones que se establezcan en la concesión respectiva. De manera que los particulares pueden prestar el servicio de manera coordinada con el Estado, ya que “El concesionario viene a ser un colaborador del Poder público en la realización del servicio autorizado por la concesión.”<sup>59</sup> De tal suerte que podemos concluir diciendo con Delgadillo Gutiérrez que “La titularidad del servicio público corresponde al Estado, el cual lo ejecuta directamente, a través de sus órganos administrativos o indirectamente, por medio de particulares concesionados.”<sup>60</sup>

El **régimen jurídico** hace referencia a qué tipo de leyes le serían aplicables, se reconoce que son las leyes de derecho público principalmente, aunque no es completamente, ya que esto va relacionado con la organización de las sociedades que explotarán un servicio público, y su funcionamiento al interior estará regulado principalmente por leyes de derecho privado, pero como lo expresamos, éstas serán aplicables en la organización de su empresa. Las leyes con carácter de derecho público son aplicables directamente en lo que hace a la prestación del servicio.

Como quedó establecido, las leyes que rigen la prestación del servicio público son de carácter público, partiendo desde la Constitución y la ley o leyes

---

<sup>59</sup> Fraga, Gabino, *op. cit.* p. 248

<sup>60</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.* p. 368

específicas que regulen la prestación del servicio (que establecen el servicio público así como el otorgamiento de la concesión correspondiente); es decir, como lo señala la propia Constitución Federal Mexicana: a través de ley se establecerán los servicios públicos, sus modalidades y las condiciones a que estará sujeto. Además, le serán aplicables las normas propias de la concesión, que visto como se desprende de todo el sistema jurídico es innegable que el servicio está sujeto a un régimen de derecho público, concebido en su sentido tradicional<sup>61</sup>. Con estas consideraciones bien podemos concluir que con base en este régimen especial de derecho público se pueden establecer "...todas aquellas medidas tendientes a la consecución de la finalidad de interés público que dio origen a la creación del servicio público de que se trate."<sup>62</sup>

## II.2 AEROPUERTOS

Toda actividad desempeñada debe llevar un orden lógico, y este es el caso. Hemos revisado qué se debe entender por servicio público en la actualidad, y bajo qué principios debe funcionar. Ahora específicamente se aplicarán estas ideas a los aeropuertos.

Como lo dijimos, el servicio público es un régimen específico a que se sujeta una actividad que debe satisfacer una necesidad colectiva y de interés general y que debe prestarse bajo ciertos principios.

Constitucional y legalmente la actividad aeronáutica (comprendiéndose en ella los servicios prestados por los aeropuertos y las aerolíneas) no está considerada como un área estratégica o por lo menos como prioritaria para el país, hecho que es muy lamentable, debido a que si fuera considerada como área estratégica o área prioritaria, ante los constantes problemas que han presentado las aerolíneas (sean de las llamadas tradicionales o de bajo costo) el Estado las

---

<sup>61</sup> Piccato Rodríguez, Antonio, *Introducción al estudio del Derecho*, México, IURE, 2004. pp. 170-172. Señala que la distinción entre lo que se ha denominado derecho público y privado es anacrónica debido a que si actualmente se reflexiona este punto, todo lo que se considera Derecho es público debido al hecho de que toda norma jurídica, cualquiera que sea su nivel, es producto del Estado, todo es Derecho Público dado que el Estado expresa su voluntad a través de ellas.

<sup>62</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.* p. 369

podría vigilar de una manera más cercana y en su caso decidir un rumbo más acertado para que logre el cometido que al Estado le asigna la Constitución al reconocer áreas estratégicas o a prioritarias en términos del artículo 28 Constitucional al señalar que al ejercer el Estado su rectoría en éstas áreas lo hace porque son prioritarias para el desarrollo nacional bajo los principios señalados por el artículo 25 de la misma Constitución como son : el desarrollo nacional que sea sustentable e integral, fortalecer la soberanía nacional, que promueva la competitividad para generar crecimiento económico a través de la inversión y generación de empleo, el fomento del crecimiento económico y el empleo. Reconoce además en el desarrollo económico concurren el sector privado, público y social, que las áreas prioritarias las organizará e impulsará además de que en ellas además del Estado también pueden participar los sectores social y privado.

Como se observa, el Estado no tendría únicamente a su cargo la actividad aeronáutica si fuera considerada como prioritaria, ya que en ellas seguirían participando los particulares y el sector social; el Estado podría así vigilar de una manera más estrecha el desenvolvimiento de esta actividad, además de realizar funciones de vigilancia podría muy bien fungir como asesor para que la actividad aérea terminara de una vez por todas de articularse con el desarrollo nacional y con las políticas sectoriales.

Por otra parte (y se hace la aclaración que no es esto lo que se pretende originariamente pero en última instancia y ante casos muy extremos se podría dar el caso) el que ésta actividad sea considerada como prioritaria ayudaría ante un panorama muy desalentador porque permitiría que el Estado otorgara subsidios generales y de carácter temporal en tanto las aerolíneas mejoren adecuadamente sus operaciones. Aquí hacemos el señalamiento que no obstante el que la actividad aeronáutica no sea considerada como prioritaria o estratégica, la Constitución permite que el Estado a través de la ley aliente y proteja la actividad económica que realizan los particulares sujeta a una política nacional para lograr el desarrollo industrial; por lo tanto el Estado puede a través de la ley –y no

forzosamente esperar a que se reforme o adicione la Constitución— ampliar su participación y sus medidas de acción en aras de alentar determinadas actividades económicas, argumento que podría parecer endeble pero que está contemplado en la Constitución, la cuestión es muchas veces más de voluntad política.

Luego de esta disquisición, volvamos a nuestro planteamiento original. Decíamos que a nivel Constitucional no se considera la actividad aeronáutica como área estratégica o prioritaria. Por otra parte la Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC) y la misma Ley de Aeropuertos (LA) nos dicen que los aeródromos civiles son parte integrante de las vías generales de comunicación, y acepta que una parte de los aeródromos presta servicios públicos, entre ellos se encuentran los aeropuertos. Por lo que de esta manera se ve que los servicios que prestan los aeropuertos son servicios públicos, y en ellos se comprenden los servicios aeroportuarios y auxiliares que se prestan en ellos, obras, construcciones y demás dependencias y accesorios de las mismas (LVGC artículo 2 fracción I; LA artículos 1 y 2 fracciones I y VI).

En esta tesitura de ideas es dable afirmar que **los slots, turnos u horarios de despegue y aterrizaje** (que son un servicio que ofrecen los aeropuertos a las aerolíneas para que éstas puedan desempeñar sus funciones) en torno a los cuales gira el tema principal de nuestro trabajo, también quedan incluidas dentro del servicio público que ofrecen los aeropuertos, ya que si recordamos un principio de derecho dice que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, y por eso, si los servicios principales que presta el aeropuerto son servicios públicos bajo el amparo de la legislación, entonces los servicios derivados y relacionados con la infraestructura aeroportuario también lo son.

Por eso claramente afirmamos que los slots también son y forman parte de los servicios que prestan los aeropuertos. En este mismo sentido, lo repetimos, la LVGC nos dan la pauta para entender que los slots u horarios de aterrizaje y despegue se encuentran considerados como accesorios a la vía general de comunicación específica, es decir, el espacio aéreo nacional; por lo tanto, de igual

manera deben ser entendidos como un servicio público, de lo que se deriva que deben cumplir con los principios que los caracterizan. La anterior aseveración se reafirma con lo establecido en la Ley de Aeropuertos en su artículo 45 que establece que la operación aeroportuaria comprende los servicios que se prestan a través de la infraestructura, instalaciones y demás equipo aeroportuario. Indudablemente los slots quedan incluidos en los servicios ofrecidos y prestados en la operación aeroportuaria.

**ARTICULO 45.** *La operación de los aeródromos civiles comprende la prestación de los servicios mediante el aprovechamiento de la infraestructura, instalaciones y equipos.*

Además de lo anterior, se establece que para poder realizar sus actividades deben contar con concesión otorgada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y como lo dijimos, esta también es una característica de que estamos en presencia de un servicio público, es decir, el que se permite prestarlo a un particular a través de una concesión. Sin la existencia de los aeropuertos, a través de una concesión, de ninguna manera existiría la infraestructura aeroportuaria ni tampoco existirían los slots; por lo tanto, indefectiblemente los slots están unidos y corren la misma suerte que los aeropuertos y la estructura aeroportuaria: todas las actividades directamente relacionadas con el funcionamiento del aeropuerto y que deriven de la infraestructura aeroportuaria son un servicio público.

Todo lo relativo a la obtención de una concesión para la construcción, administración, operación y explotación de los aeropuertos se encuentra en los artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 y 32 de la Ley de Aeropuertos.

Ahora, como se ve claramente los aeropuertos prestan un servicio público, ya que explotan un bien de la nación (los aeródromos civiles –que incluyen los aeropuertos— son partes integrantes de las vías generales de comunicación según lo establece el artículo 1 de la LA) como lo es una vía general de

comunicación y las obras que permiten realizar esta actividad, esto derivado del artículo 2 de la Ley de Vías Generales de Comunicación que a la letra dice:

**Artículo 2o.-** *Son partes integrantes de las vías generales de comunicación:*

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

No solamente es aplicable este artículo y fracción a los aeropuertos, sino también el artículo 8 de la LVGC, que señala:

**Artículo 8o.-** *Para construir, establecer y explotar vías generales de comunicación, o cualquiera clase de servicios conexos a éstas, será necesario el tener concesión o permiso del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y con sujeción a los preceptos de esta Ley y sus Reglamentos.*

Estos artículos tienen estrecha relación con el artículo 1 de la Ley de Aeropuertos que literalmente dicen:

**ARTICULO 1.** *La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular la construcción, administración, operación y explotación de los aeródromos civiles, los cuales son parte integrante de las vías generales de comunicación.*

Como se puede establecer, los aeropuertos, primeramente explotan un bien de la nación, una vía general de comunicación (en su más amplio sentido), y por otra parte debe contarse con concesión para que se permita llevar a cabo su explotación, por eso es claro que los aeropuertos brindan un servicio público. Además que la misma Ley de Aeropuertos reconoce que es un servicio público como ya quedó establecido.

Respecto a los principios bajo los cuales se deben prestar los servicios públicos, como lo asentamos en su oportunidad, son: técnica, continuidad, adaptación, igualdad o uniformidad, generalidad y regularidad.

Por lo que hace al principio de que el servicio público debe ser una **actividad técnica**, éste principio lo podemos encontrar en la Ley de Aeropuertos en su artículo 11 fracción V en el cuál se establece que aquella sociedad mercantil mexicana que pretenda que se le asigne una concesión para administrar, operar, explotar y/o, en su caso, construir aeropuertos debe insertar estas actividades dentro de su objeto social, y por supuesto cumplir con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles<sup>63</sup>; asimismo deberá acreditar su capacidad jurídica, técnica, administrativa y financiera. Adicionalmente, la misma ley señala en su artículo 25 fracciones IV, VI, VIII y X, que el contenido de la concesión<sup>64</sup> que se otorgue para realizar actividades relacionadas con los aeropuertos contendrá, dentro de otros requisitos: Las condiciones de construcción, administración, operación y explotación del aeródromo, así como de su seguridad operativa; las condiciones de seguridad del aeródromo; los servicios que se podrán prestar en el mismo, así como los derechos y obligaciones del concesionario o permisionario.

Lo anterior se pide así ya que si recordamos lo dicho arriba respecto del servicio público, en la parte respectiva señalamos que el servicio público debía ser una actividad técnica debido a que se debe prestar en la medida justa en que se deba resolver una necesidad, si es válido decirlo, detrás de la prestación de un servicio público debe existir todo un mecanismo y metodología que desarrolla el prestador del servicio para satisfacer en la medida adecuada y solicitada la

---

<sup>63</sup> Como este no es el tema a tratar en este trabajo se recomienda revisar la Ley General de Sociedades Mercantiles, inicialmente el artículo 6o. que señala el contenido que debe incluir el acta constitutiva de toda sociedad mercantil, aunque es importante todo el primer capítulo de la mencionada ley, es decir, del artículo 1o. al 24, ya que en ellos se establecen las normas aplicables a toda sociedad mercantil; asimismo, se recomienda revisar el libro de Barrera Graf, Jorge, *Instituciones de Derecho Mercantil*, México, Porrúa, 2011. pp. en donde dogmáticamente se trata lo referente a las sociedades mercantiles en nuestro país.

<sup>64</sup> No entraremos aquí en la polémica de considerar si la concesión entraña un acto de autoridad, o es un contrato o un acto mixto, ya que al respecto los estudiosos tampoco se han puesto totalmente de acuerdo; además que no es el tema que por el momento nos concierne.

necesidad que tiene la colectividad y que exige la existencia del propio servicio público, y que también exige el Estado para que el particular interesado pueda prestar un servicio público. Por lo tanto, dichos artículos también contemplan el principio de **adaptación**, ya que señalan los mínimos que debe cubrir el prestador del servicio público si pretende prestar un servicio público para cubrir las necesidades generales de la colectividad.

Ahora, en cuanto hace al principio de **continuidad**, debemos señalar que es más que obvio que el servicio o servicios aeroportuarios deben prestarse de manera constante y permanente ya que así lo exige la gran actividad y responsabilidad que representa el que las aeronaves lleven a buen término o inicien de manera adecuada sus actividades que realizan en los aeropuertos y respetando todas las condiciones que los concesionarios o permisionarios de su tipo se obligan a observar. Legalmente este principio lo podemos observar cuando la ley señala las causas por las cuales es posible que la autoridad revoque una concesión o permiso de esta naturaleza, lo anterior se refiere en el artículo 27 fracciones IX y XIV y son los casos en que se interrumpa de manera total o parcial la operación de los aeropuertos sin causa justificada y para el caso de que el concesionario o permisionario lleven a cabo actividades o se abstengan de realizar aquéllas que obstaculicen la actuación de algún otro prestador de servicio que legítimamente tenga derecho a ello; y en el artículo 81 fracciones XIV y XVII en las que se señalan las sanciones a que se harán acreedores los concesionarios o permisionarios por incurrir en los actos señalados.

Respecto a los principios de **igualdad o uniformidad y generalidad**, en la prestación de servicios aeroportuarios, como quedó asentado en la parte correspondiente, estos principios se interrelacionan y si se recuerda refieren que se debe prestar por igual o sin discriminar a todo aquél que pueda hacer uso de él, y que debe estar disponible para aquél que lo solicite si cumple con los requisitos respectivos. Estos principios se pueden localizar en la Ley correspondiente que regula de manera específica la prestación de servicios aeroportuarios en su artículo 2 fracción II que indica que existe la obligación de prestar los servicios

aeroportuarios y complementarios de manera indiscriminada y general a los usuarios; asimismo lo establece en su artículo 53 cuando señala que los aeródromos civiles de servicio al público deberán prestar servicios aeroportuarios y complementarios a todos los usuarios solicitantes (generalidad) en condiciones no discriminatorias (de igualdad).

En lo concerniente al principio de **regularidad**, consideramos que en los términos en que quedó establecido (que se considera regulado porque el servicio público está sujeto a reglas que señalan la manera en que se debe prestar dicho servicio como horarios, comodidad, higiene, tarifas, etc. a través de las normas legales aplicables. En el presente caso consideramos que esa regularidad se pone de manifiesto en toda la Ley de Aeropuertos pues de manera general regula y sienta las bases bajo las cuales se debe llevar toda la actividad que se realiza en los aeródromos del país. Esto lo consideramos así también puesto que el artículo 1º de la ley señalada así lo determina, pues textualmente dice: “**ARTICULO 1.** La presente *Ley es de orden público y tiene por objeto regular la construcción, administración, operación y explotación de los aeródromos civiles*, los cuales son parte integrante de las vías generales de comunicación.” Entonces, no cabe duda que toda labor relacionada con la actividad y servicios prestados por y en los aeródromos quedan sujetos a cumplir con el nivel y con los requisitos que expresamente fija la ley. De la misma manera se observa este principio en el respectivo título de concesión o permiso que detallan los derechos, obligaciones y responsabilidades de los concesionarios o permisionarios, según sea el caso.

En cuanto al **fin** del servicio público que se presta en los aeropuertos (prestar un servicio porque existe una necesidad colectiva y es de interés general) se percibe desde la constitución Federal, en el artículo 28 párrafo décimo primero, en donde señala que en casos de interés general podrá concesionar la prestación de servicios públicos. De esta manera, la finalidad es que se satisfaga la necesidad de que las aerolíneas cuenten con espacios (aeródromos) en los que puedan llevar a cabo de manera segura las tareas inherentes a su actividad e indirectamente necesidades de los usuarios de las instalaciones del aeropuerto y

de los servicios complementarios. Esto también es visible en la Ley de Aeropuertos en sus artículos 16 que indica que los aeropuertos sólo deben ser utilizados para el objeto que fueron construidos; 25 fracción II, que fija que la concesión o permiso respectivo debe contener al objeto de la concesión o permiso (referido a la finalidad y no a los bienes o cosa o cosas que se concesionan), el sentido de lo anteriormente señalado se clarifica cuando se lee el artículo 26 que establece que una de las causales por las que una concesión o permiso pueden terminar es que desaparezca el objeto o finalidad que originaron el mismo. Podemos ahora también indicar que el fin, finalidad u objeto por el que se otorga concesión para construcción, administración, operación y explotación de un aeropuerto quedará específicamente señalado y asentado en la concesión o permiso que se otorgue a la persona respectiva.

Respecto a la **persona** que presta el servicio es claro, con todo lo que hemos dejado asentado, que directamente lo es el Estado Mexicano, e indirectamente lo puede ser Aeropuertos y Servicios Auxiliares, alguno de los cuatro grupos aeroportuarios que existen y administran aeropuertos nacionales, o algún concesionario o permisionario que obtenga la concesión o permiso respectivo para construir, administrar un aeródromo.

La prestación del servicio público en los aeródromos está sujeta a un **régimen jurídico** de derecho público ya que regula la actuación del prestador del servicio en su 'esfera' pública, en relación con el Estado y los usuarios y no está regulada su actividad en su 'esfera' privada. Este régimen inicia desde la Constitución Política General, pasando por la Ley de Aeropuertos, el Reglamento de la Ley de Aeropuertos y el título de concesión o permiso correspondiente expedido a favor de determinada persona. Asimismo, podemos decir, con lo señalado en su oportunidad respecto al servicio público, que los servicios aeroportuarios están sujetos al régimen jurídico de servicio público por lo que ameritan la regulación especial que emana de las leyes correspondientes.

### **II.3 AEROLÍNEAS**

Toca ahora hablar de las aerolíneas y su situación con relación al servicio público. Al igual que lo señalamos en los aeropuertos, constitucionalmente los servicios que prestan las aerolíneas no se encuentran consideradas como servicio público ni como actividad prioritaria o estratégica por lo que a nivel constitucional no se señala que se requiera concesión para desempeñar esta actividad y ofrecer este servicio. Sin embargo, no debemos olvidar que la Carta Magna mandata que habrá servicios públicos que se fijen a través de las leyes.

En el presente caso sucede lo que señalamos en último término, pues los servicios de aviación civil no están señalados en la Constitución Pública pero a través de la ley se puede establecer su condición respecto a ser considerados como un servicio público.

Comenzaremos recordando que es necesario contar con una concesión otorgada para prestar un servicio público o explotar, usar o aprovechar un bien de dominio público de la nación. La Ley General de Bienes Nacionales (LGBN) señala que están sujetos al régimen de dominio público los bienes nacionales (artículo 4 de la mencionada Ley); a su vez, el artículo 3 de la misma ley señala que dentro de los bienes nacionales (y por tanto sujetos al régimen de dominio público) se encuentran los bienes de uso común y nos remite al artículo 6 en su segunda fracción, que señala que dentro de los bienes sujetos al régimen de dominio público se encuentran los bienes de uso común a que refiere el artículo 7 de la misma ley, en este artículo en su primera fracción nos dice que dentro de los bienes de uso común se encuentra el espacio aéreo ubicado sobre el territorio nacional, que como veremos en derecho mexicano también es una vía general de comunicación.

La Ley de Aviación Civil (LAC) en su artículo 1, especifica que el espacio aéreo es una vía general de comunicación sujeta al dominio de la nación.

Como ya habíamos afirmado, para usar, aprovechar o explotar el espacio aéreo (que es un bien nacional, de uso común y sujeto al régimen de dominio público y vía general de comunicación) se requiere de concesión. Las aerolíneas requieren de una concesión para usar, aprovechar y explotar el espacio aéreo a través de sus aeronaves. Lo anterior se hace más patente cuando revisamos la Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC) en su artículo 3o. fracciones I y III que respectivamente establecen que las vías generales de comunicación y los modos de transporte que operen en ellas son de jurisdicción federal y la Federación tiene facultades en lo relativo a la explotación de vías generales de comunicación y respecto al otorgamiento de concesiones.

Todo lo anterior es confirmado por el artículo 3 de la LAC, cuando señala que el uso, aprovechamiento y explotación del espacio aéreo situado sobre territorio nacional es de jurisdicción federal, adicionalmente la Ley de Aviación Civil dice en su artículo 9 que se requiere concesión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para prestar el servicio público de transporte aéreo nacional regular, y por tanto esta concesión para desempeñar esta actividad permite la explotación, uso y aprovechamiento del espacio aéreo. Todo lo relacionado con las concesiones para explotación del espacio aéreo y prestar el servicio público de transporte aéreo nacional regular se encuentra en la Ley de Aviación Civil en los artículos 9, 10, 12, 13, 14, 15 y 16.

Ahora, ya es un adelanto que la misma Ley de Aviación Civil reconozca en el mismo artículo 9 que el transporte aéreo nacional regular es un servicio público (sea que vuele hacia el extranjero o realice cabotaje). El transporte aéreo nacional regular es el llevado a cabo sólo por empresas nacionales.

Entonces, más allá del mismo reconocimiento que hace la ley de que el transporte aéreo nacional regular (realizado por las aerolíneas) es un servicio público, tenemos que como se desprende de las leyes citadas y sus artículos señalados y relacionando esto con lo que señalamos cuando hablamos del servicio público, se deriva y remarca que el transporte aéreo nacional regular

llevado a cabo por las aerolíneas es un servicio público pues se requiere de concesión otorgada por la autoridad para poder realizar una actividad específica, en el presente caso el explotar, usar y aprovechar el espacio aéreo nacional por parte de las aerolíneas, por lo tanto ellas realizan un servicio público.

En adición a ello veremos a continuación cómo a través de la legislación se reconocen los principios y elementos que en su oportunidad identificamos y que deben estar presentes en un servicio público.

Respecto a los principios bajo los cuales se deben prestar los servicios públicos, como lo señalamos son: técnica, continuidad, adaptación, igualdad o uniformidad, generalidad y regularidad.

En el caso de que el servicio público de transporte aéreo debe ser una **actividad técnica**, pues debe satisfacer de manera adecuada una necesidad, esto lo encontramos en la LAC en su artículo 9 fracción I, cuando señala que para obtener concesión se debe demostrar poseer capacidad técnica, jurídica, financiera y administrativa para prestar el servicio en condiciones de seguridad, calidad, precio, oportunidad y permanencia. Adicionalmente las fracciones II, III y IV también demuestran el principio de que el servicio público es una actividad técnica pues se exige que se demuestre la disponibilidad de aeronaves y demás equipo necesario para realizar las actividades que cumplan son los requisitos técnicos en materias de seguridad, aeronavegabilidad y ambiental; disponer de hangares, talleres y de la infraestructura y personal requeridos para poder realizar sus funciones; y contar por sí o por un asociado mexicano con la experiencia necesaria para permanecer en el mercado y maximizar el aspecto de la seguridad.

Asimismo, estos artículos también contienen el principio de **adaptación** pues el servicio que preste el concesionario deberá ser del mismo nivel o características y necesidades que requiera la autoridad en la concesión que le otorgue, el concesionario debe ajustar su actividad a la necesidad que se pretende satisfacer al otorgarle el título de concesión.

Pasando al principio de **continuidad** es preciso resaltar que no se refiere a que el servicio debe ser prestado permanentemente sino que atendiendo a la naturaleza del servicio éste debe ser prestado en los términos en que el concesionario se obligó a prestarlo según el título de concesión, esto es, respetando las frecuencias, rutas y vuelos que se obligó a cubrir; el artículo 15 de la LAC en su fracción VIII señala que se puede revocar la concesión a una aerolínea si de manera total suspende la prestación de sus servicios sin autorización de la Secretaría. Por otra parte este principio también está presente en el artículo 17 de la propia Ley de Aviación Civil cuando dice que el servicio se debe prestar de manera permanente es decir respetando las rutas y frecuencias pero debe prestarse de manera continuada pues si se obtuvo una concesión es para satisfacer una necesidad que también en continua, de no serlo el objeto por el que se otorgó la concesión desaparecería y muy probablemente lo mismo ocurriría con la concesión, todo dependería de los términos y alcances en que se otorgó.

Los principios de **igualdad o uniformidad y el de generalidad**, como lo asentamos con anterioridad, se encuentran interrelacionados pues el de generalidad plantea que se debe permitir al acceso a todo aquél que tenga necesidad de hacer uso de él y cumpla con los requisitos exigidos; y una vez habiendo accedido a dicho servicio el mismo se debe prestar en condiciones de igualdad a las personas que se encuentran en identidad o similitud de circunstancias, no se debe discriminar si se cumplen con los requisitos legales exigidos. Todo esto lo vemos reflejado en los artículos 15 fracción XII cuando dice que la concesión se puede revocar por realizar actos que de alguna manera impidan la prestación del servicio a aquellos quienes tienen derecho a ello. Asimismo, el artículo 17 que fija la obligación del concesionario de prestar el servicio de manera uniforme, en condiciones equitativas y no discriminatorias en lo que respecta a calidad, oportunidad y precio. Igualmente este principio se ve reflejado cuando el artículo 87 fracción VII de la ley en comento señala que se puede sancionar al concesionario por negarse a prestar el servicio sin causa justificada.

La **regularidad** viene dada en sí misma por toda la Ley de Aviación Civil porque a través de ella se reglamenta y se fijan los mínimos que deben respetar los prestadores de servicios aéreos si quieren obtener o conservar una concesión o permiso para realizar sus actividades y explotar el espacio aéreo nacional. Esto se ve más claramente en el artículo 1 de la LAC pues literalmente señala: “La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular la explotación, el uso o aprovechamiento del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, respecto de la prestación y desarrollo de los servicios de transporte aéreo civil y de Estado”. Como se puede apreciar a lo largo de la Ley de Aviación Civil se regula todo lo relativo a la prestación de servicios aéreos y se imponen de manera general las condiciones que deben cumplir los prestadores de servicios aeroportuarios, adicionalmente en cada título de concesión se detallarán en mayor precisión los derechos y obligaciones a que estará sujeto el concesionario para prestar sus servicios.

Ahora pasaremos a los elementos que se presentan en el servicio público de servicio aéreo nacional regular, estos son los que ya señalamos en su oportunidad: **fin, personas y régimen jurídico**.

En lo referente al **fin**, podemos señalar que específicamente en lo que hace a los servicios de transporte aéreo civil, lo es satisfacer a través de ellos la necesidad, que es colectiva y de interés general, que tienen los distintos usuarios por los diversos motivos que los impulsan, de desplazarse a diferentes puntos del país y del mundo a través de las aerolíneas nacionales. Todo esto tiene su origen jurídico desde el artículo 28 de la Constitución Política Federal en el párrafo décimo primero que igualmente ya señalamos lo relativo cuando anteriormente hablamos de los aeropuertos como prestadores de servicios públicos. Igualmente se desprende del artículo 13 de la Ley de Aviación Civil que establece que el título de concesión debe contener al objeto que dio origen al otorgamiento la concesión respectiva. Igualmente el artículo 14 fracción IV de la misma ley, que fija que una concesión puede llegar al final de su vigencia porque desaparezca el objeto que dio origen a la concesión.

Pasando a la **persona** que debe prestar el servicio, nuevamente señalamos que dado que el servicio se realiza a través de la explotación de una vía general de comunicación y ésta originariamente pertenece a la nación, la obligación primigenia le corresponde al Estado Mexicano pero la delega en un tercero concesionario o permisionario (entes y sociedades de carácter privado) que presta servicios de transporte aéreo.

El **régimen jurídico** a que está sujeto está determinado por un régimen de derecho público pues en relación a las operaciones inherentes para desempeñar sus actividades se le aplican normas de derecho público, especialmente de derecho administrativo y de derecho aéreo. Asimismo, como ya lo dijimos, al ser un servicio público, está sujeto al régimen jurídico que le es propio por ser un servicio de tal naturaleza y que se desprende de las leyes respectivas.

## CAPÍTULO III

# COMPETITIVIDAD Y COMPETENCIA

*[...] la prestación de servicios suscita fundamentalmente problemas de economía y eficiencia.*

**Juan Ramírez Marín**

*Promover la eficiencia y la equidad son las dos grandes razones por las cuales el gobierno debe intervenir en la economía [...] En presencia de las externalidades o del poder de mercado, una política bien diseñada puede mejorar la eficiencia económica. [...] Afirmar que el gobierno algunas veces puede mejorar los resultados del mercado no significa que siempre lo haga.*

**Gregory N. Mankiw**

*Un ingrediente esencial de la competitividad es la existencia de competencia. La competencia es el aliciente para que las empresas reduzcan sus costos, mejoren sus procesos productivos e introduzcan nuevos productos, servicios y tecnologías.*

**Luis Rubio y Verónica Baz**

*Una herramienta eficaz [...] es sin duda la política de competencia.*

*Un mercado en donde los empresarios compiten entre ellos y luchan por la preferencia de los consumidores, al ofrecer mejores productos, mejores servicios y mejores precios, es más eficiente.*

*Existe una relación clara entre poca competencia y poca competitividad, pero también es obvia la relación entre alta competencia y crecimiento. [...] Mayor competencia implica mayor crecimiento, mejor competitividad del país y mejor distribución del ingreso.*

**Eduardo Pérez Motta**

### **CAPÍTULO III COMPETITIVIDAD Y COMPETENCIA**

Los temas que aquí se tratarán son de suma importancia ya que tienen íntima relación con el desarrollo económico de un país, de nuestro país. En el caso del primer tópico, la competitividad, es posible ver que se habla mucho de ella pero cuando se intenta llegar al fondo de lo que es o entraña en sí misma no se encuentran los términos exactos para definirla. Esto tal vez se debe al hecho de que ni entre los mismos autores que tratan el tema se han puesto de acuerdo para lograr una definición unificada de la competitividad, no hay consenso entre ellos acerca de lo que se quiere decir con este término y lo que cae bajo su sombra; por eso se ha llegado a decir que de la competitividad es más sencillo observar los resultados que los factores que la propician.

En lo que se refiere a la competencia económica, este tema está suficientemente estudiado y esto se hace más palpable cuando vemos en el país la existencia de una ley que da cabida a este tema, si bien es cierto que es una rama jurídica que aún se encuentra en desarrollo en el país pero indudablemente sus resultados se harán presentes en nuestra vida y en el desarrollo jurídico del país.

A pesar de lo anterior, estos dos temas en su conjunto son de relevancia para nosotros ya que tienen impacto en la configuración o creación del derecho pues iniciarán como simples hechos (económicos y jurídicos) que acontecen, a veces inconscientemente, en nuestra vida diaria para luego de un análisis pasar a ser reglados en el ámbito jurídico. Como es posible observar con el transcurrir de la vida, prácticamente no hay relaciones que se den en la sociedad que no regule (o al menos, pretenda normar) el derecho; los tópicos de corte económico no son la excepción en cuanto a su influencia en el derecho en diferenciadas y diversas ramas jurídicas y su respectiva regulación.

Por otra parte, y centrándose en la temática del presente capítulo, es preciso resaltar aquí, que a veces no se puede establecer con precisión cuál aspecto influye en cuál, si la competitividad en la competencia o si la competencia es un presupuesto de la competitividad; algunas veces se señala que primero se debe buscar lograr la competitividad en diversas compañías ya que de esta manera se generarán capacidades en las empresas participantes para que no existan monopolios; otras veces se dice que precisamente se debe promover la competencia en un sector, o en el mercado en general, para que se genere competitividad en el mercado mismo.

Podemos adelantar que ambos aspectos influyen inversamente uno en el otro y que su estudio va muy relacionado con (y son trascendentes en) los temas de la aviación y de la asignación de slots (u horarios de aterrizaje y despegue, como los designa la legislación nacional) para evitar que en este mercado se creen monopolios que dañen la economía y al final los beneficios se vean en bajos costos para los usuarios de los servicios aéreos.

### **III.1 COMPETITIVIDAD**

*[...] la competitividad de una nación se fundamenta en su capacidad para producir bienes y servicios que resistan la competencia externa y puedan venderse en los mercados internacionales, a la vez que se mantiene, o incluso mejora, el nivel de vida de sus ciudadanos.*

**José Antonio Alonso Rodríguez**

A pesar que la idea de la competitividad siempre ha estado en la mente de los seres humanos, no siempre se le ha denominado de esta manera ni ha comprendido los fenómenos o caracteres que ahora se conocen forman parte de ella. Inicialmente se le identificó con la ventaja comparativa de David Ricardo. Ahora se ha dado paso a lo que se llaman ventajas competitivas que se aplican más en el ámbito empresarial.

Existen diversos ángulos desde los cuales es posible analizar la competitividad y ello mismo da una idea desde la cual se analiza la competitividad. Se habla de competitividad a diferentes niveles: competitividad microeconómica (referida a la empresa), competitividad mesoeconómica (una rama o sector industrial), competitividad macroeconómica (o nacional), incluso se habla de una competitividad institucional, de la competitividad regional y de la competitividad sistémica o global. Algunos autores son partidarios de la idea de que la competitividad sólo se aplica a las empresas y no a los países.<sup>65</sup> Claro que también está la otra opinión según la cual la competitividad se puede aplicar en diversos entornos como al sector público y privado.<sup>66</sup>

Respecto a la competitividad se han intentado esbozar muchas definiciones desde que se utilizó por primera vez para hablar de ella como un tópico en sí mismo. Como lo acabamos de señalar es una idea presente en infinidad de ámbitos que van desde el sector público al privado, así como a nivel de empresa y hasta el internacional, sin embargo no hay una definición precisa acerca de lo que es, ya que como lo señala Jesús Arroyo: “A pesar del uso generalizado que se hace del concepto y de la abundante literatura sobre el tema, existe ambigüedad en el significado que se le da.”<sup>67</sup>

Al menos en lo que parece que se está de acuerdo es en que se ven más los resultados de la competitividad que los factores que la generan. En la literatura económica respectiva a los indicadores de la competitividad se les denomina como indicadores *ex-ante* y *ex-post*. Es decir, estos indicadores se determinan como: aquellos que generan, crean, logran la competitividad y/o como aquellos que la competitividad produce.

---

<sup>65</sup> Tal es el caso de Rubio, Luis y Baz, Verónica, *El poder de la Competitividad*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE) y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), 2005, p. 27; en el mismo sentido Arroyo Alejandro, Jesús et al., *Competitividad. Implicaciones para empresas y regiones*, México, Universidad de Guadalajara-UCLA Program on Mexico-PROFMEX-Juan Pablo Editor, 2003. pp. 36-41 cuando habla de la competitividad nacional basada en la competitividad de las empresas y/o de los sectores industriales.

<sup>66</sup> Martín Arnaiz, José Lorenzo, *La conexión entre capital humano y la competitividad: Instrumentos de medición y análisis estructural*, España, Universidad de Burgos, 2008. p. 217

<sup>67</sup> Arroyo Alejandro, Jesús et al., *op. cit.* p. 21

Algunos autores se centran sólo en algunos elementos para definir la competitividad; tan es así que incluso se ha llegado a asimilar la competitividad con la productividad (tal es el caso de Luis Rubio y Verónica Baz), se ha dicho que la base de la competitividad y lo que termina definiéndola es la productividad. No lo creemos de tal manera porque, como se verá, la competitividad depende de diferentes variables; en el mismo sentido se ha expresado Jesús Arroyo cuando dice que

[...] difícilmente se es competitivo si no se es eficiente ni se tiene una alta productividad al menos a nivel microeconómico. Sin embargo, a nivel macroeconómico no necesariamente una mayor eficiencia y una mayor productividad significan que un país es más competitivo. Es necesario [...] que el nivel de vida de los habitantes del país mejore para que éste pueda ser considerado más competitivo. En suma, no es suficiente que los productos y servicios sean producidos eficientemente en sentido microeconómico del término, sino que, en el sentido macroeconómico del término, deben conducir a una mejora en el nivel de bienestar de los ciudadanos.<sup>68</sup>

De esta manera, la productividad es considerada como la posibilidad de generar o crear la mayor cantidad de productos o mercancías y servicios con la menor cantidad de materiales, pero esto de ninguna manera asegura la competitividad, ya que como quedó establecido, la productividad sólo es una variable de la competitividad y no pueden tratarse como sinónimos; un ente puede ser productivo pero no ser competitivo porque la competitividad incluye una gran cantidad de variables, incluso, puede incluir (y en la realidad la incluye) a la productividad.

Como ya lo señalamos, hay diversos niveles o ámbitos desde los que se aborda la competitividad. Al final del presente capítulo nos permitimos agregar un apartado marcado como **ANEXO I** para quien esté interesado en saber con mayor precisión estos niveles o ámbitos desde los que se estudia la competitividad. Aquí intentaremos decir sintéticamente algunas ideas acerca de las mismas para posteriormente pasar a indicar un intento de definición unificada de competitividad.

---

<sup>68</sup> *Ibídem.* pp. 33-34

**Competitividad microeconómica**<sup>69</sup>. Se señalan qué condiciones tangibles e intangibles, macro y microeconómicas determinan la competitividad de una empresa (sociedad mercantil) o sector industrial; que para lograr el éxito deben tener una producción eficaz y eficiente que se origine en lo que se conocen como ventajas competitivas que pueden ser: reducción de costos y precios, diferenciación de otros competidores (calidad, imagen, prestigio, diseño, etc.), y la segmentación (a qué sectores sociales y mercados va a enfocarse).

**Competitividad macroeconómica**<sup>70</sup>. Referida a la competitividad de una nación o país. Dice que una nación será más competitiva si aumenta su rendimiento y participación en el mercado internacional frente a otras naciones, si hace uso de sus ventajas competitivas. Igualmente se dice que se debe ver reflejado en el crecimiento económico y en el bienestar de los ciudadanos (aumento de ingresos, igualdad, calidad de vida y/o desarrollo humano). Por otra parte, también se dice que la competitividad de un país está determinada por la captación y mantenimiento de inversiones y recursos o capital humano.<sup>71</sup>

**Competitividad sistémica**<sup>72</sup>. Aquí se hace hincapié en la coparticipación de los sectores público, privado y social de un país y la suma de esfuerzos, políticas, habilidades y acciones. Lo anterior significa que se ve a la competitividad como el resultado de acciones armónicas que entrelazan diversos sectores que cooperan para lograr la competitividad de un país. Todo basado en la nueva era del conocimiento, de la *mentefactura* y del desarrollo tecnológico.

---

<sup>69</sup> Arroyo Alejandro, Jesús *et al.*, *op. cit.* pp. 24-26; Rubio, Luis y Baz, Verónica, *op. cit. passim*; Villareal, René, “El paradigma de la competitividad sistémica”, en Calva, José Luis (coord.), *Educación, ciencia, tecnología y competitividad*, México, UNAM-Porrúa, 2007. pp. 325-326; Martín Arnaiz, José Lorenzo, *op.cit.* pp. 217-219

<sup>70</sup> Arroyo Alejandro, Jesús *et al.*, *op. cit.* pp. 26-27; Polo García, José Manuel, *Comercio Internacional, teoría y técnicas*, España, Universidad de Granada, 2007. pp. 142-146; Martín Arnaiz, José Lorenzo, *op. cit.* pp. 219-227

<sup>71</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad, *Índice de competitividad 2013. Nos cambiaron el mapa: México ante la revolución energética del siglo XXI*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad, 2013. p. 149

<sup>72</sup> Villareal, René, *op. cit.* p. 325

**Competitividad estructural**<sup>73</sup>. Podría confundirse con la anterior. Al respecto se acepta que está determinada por las empresas pero que igualmente importa el medio institucional en el que se desarrollan así como el sistema económico nacional. Tienen capital importancia los adelantos tecnológicos, la disponibilidad de capital humano cualificado y el actuar del gobierno, sólo lo restringe al sector industrial, estatal y laboral.

**Competitividad estratégica**<sup>74</sup>. Podría entrar dentro de la competitividad microeconómica. Aquí lo que tiene mayor importancia es el aspecto interno, de administración de recursos y organizacional de la empresa y cómo toma en cuenta el aspecto externo para aprovecharlo en su beneficio interno, para reducir costos.

**Competitividad regional o territorial.**<sup>75</sup> Se refiere al crecimiento focalizado, regional, derivado de la globalización, la demanda y oferta de sus bienes explotables y que genera especialización en ciertas industrias producto de las condiciones propias de una región. Estrechamente relacionado con la infraestructura, su localización regional y gobernanza para el crecimiento.

**Competitividad institucional.**<sup>76</sup> Entraña la idea que hay una competencia y carrera constante en los cambios que sufren diversas instituciones sociales, sus estructuras, aparatos y procedimientos como origen y efecto de los cambios entre la coordinación entre las instituciones. Indica que se debe invertir en desarrollo de habilidades y conocimiento como vía para ser eficiente.

### III.1.1 CONCEPTO

Como vimos, existe gran dispersión respecto a los ámbitos desde los cuáles se analiza la competitividad. Lo anterior hace que por lo mismo se den diversas definiciones de la competitividad. Para intentar lograr una definición acabada debemos ir de lo general a lo particular y de tal manera procedemos con las

---

<sup>73</sup> Martín Arnaiz, José Lorenzo, *op. cit.* pp. 227-232

<sup>74</sup> Arroyo Alejandro, Jesús *et al.*, *op. cit.* pp. 42-45

<sup>75</sup> *Ibidem*, pp. 48-54

<sup>76</sup> *Ibidem*, pp. 46-48

definiciones que a continuación ofrecemos; iniciaremos desde el ámbito general y coloquial para ir a lo particular, pasando por el campo jurídico y asentarlo en el terreno económico que es de dónde sale el tema para al final intentar lograr una definición general y que pueda ser utilizable en todos los entes a los que es posible aplicar dicho término.

Sin embargo, desde ahora conviene dejar anotado que para efectos de este trabajo nos enfocaremos y guiaremos de una mayor manera en las perspectivas micro y macroeconómica de la competitividad debido a que la primera es aplicable a la industria aérea en nuestro país y la segunda es la que se analiza al conjunto de nuestro país (incluyendo la aeronáutica).

Generalmente se acepta que en el lenguaje utilizado diariamente, válidamente se puede señalar que la competitividad se debe entender en alguna de las siguientes formas: **1. f.** Capacidad de competir. **2. f.** Rivalidad para la consecución de un fin.<sup>77</sup>

De esta definición dada, resulta interesante la primera idea que habla de capacidad para competir pero resulta muy escueta, por lo que nos parece que como inicio para acercarse a una idea de competitividad es aceptable debido a su uso correcto y general mas no es deseable quedarse sólo con algo tan general (la idea de competir) por lo mismo que resulta impreciso y vago porque no dice a quién corresponde dicha capacidad ni respecto a qué o en dónde se compite, como ya lo dijimos, esta idea es demasiado general.

Como es posible observar, las definiciones anteriores son lacónicas, por lo cual nos parece que si bien de inicio son correctas, al mismo tiempo son imprecisas debido a su generalidad. De estas ideas generales pasaremos a una idea más enfocada en las materias que nos ocupan: primero, la jurídica, posteriormente veremos definiciones económicas más centradas y enfocadas específicamente en el tema que nos interesa.

---

<sup>77</sup> Voz: Competitividad. Real Academia de la Lengua. *op. cit.* p. 604

Ahora bien, jurídicamente hablando, este tema se trata desde nuestra Constitución; es en los artículos 25 y 26 donde específicamente (y por cierto, de manera muy breve) habla de ella. Estos artículos se refieren a la rectoría y planeación económica del Estado Mexicano. Nuestra Carta Magna únicamente establece que se promoverá el desarrollo nacional a través de la **competitividad** para que los individuos, grupos y clases sociales ejerzan su libertad y dignidad; que la ley protegerá y alentará la actividad de los particulares, del sector privado para que contribuyan al desarrollo económico nacional que promueva la competitividad.

Además, en el **artículo 25** establece una breve definición y la base de lo que se debe entender por competitividad, literalmente establece:

*La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.*

Además, actualmente existe una ley especial que trata sobre la competitividad, dicha ley a que hacemos referencia es la **Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa**, a través de su artículo 3, fracción IV define a la competitividad de la siguiente manera:

IV. Competitividad: La calidad del ambiente económico e institucional para el desarrollo sostenible y sustentable de las actividades privadas y el aumento de la productividad; y a nivel empresa, la capacidad para mantener y fortalecer su rentabilidad y participación de las MIPYMES en los mercados, con base en ventajas asociadas a sus productos o servicios, así como a las condiciones en que los ofrecen; [...]

De manera general podemos decir que la ley se aboca a establecer los diferentes mecanismos a través de los cuales la autoridad (la Secretaría de Economía) actuará para promover la competitividad. Crea el Sistema Nacional para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa que estará a cargo del Consejo Nacional para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa que estará conformado en su mayoría por

autoridades Federales y de las Entidades Federativas, y por representantes de las Cámaras y Confederaciones Industriales y Patronales.

Establece las directrices generales a través de las cuales las autoridades gubernamentales deberán lograr la creación, viabilidad, sustentabilidad y competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas como programas y acciones económicas, jurídicas, sociales, comerciales, de capacitación o tecnológicas. Lo anterior busca promover un entorno económico donde se desarrollen las empresas; la creación, establecimiento de procedimientos y prácticas para elevar la calidad en la producción, distribución de bienes y servicios; apoyos y financiamiento a las empresas de referencia; compra de los productos nacionales por diversos adquirentes; así como el desarrollo, modernización e innovación tecnológicas de dichas empresas.

Como se puede ver, esta Ley se enfoca en lograr lo que llamamos como competitividad microeconómica a pesar de que es la autoridad quien está a cargo de crear y evaluar los planes y programas para lograr la competitividad. Aparte de estas referencias en nuestro sistema jurídico no se trata más del tema de la competitividad a pesar de la importancia que reviste el tema<sup>78</sup>.

Una solitaria definición teórica que nos acerca al significado de la competitividad y que se ofrece dentro del ámbito jurídico es la que brinda Jorge Witker, quien al respecto señala

[...] A nivel microeconómico, la competitividad depende en parte de la organización eficiente y eficaz de los factores de una empresa.

La competitividad es un atributo de las personas (físicas o jurídicas-empresas, incluyendo los Estados nacionales), importante para la producción de bienes o servicios, derivado del eficiente manejo del desarrollo tecnológico; la innovación y capacidad de adaptarse a demandas variadas, derivadas de normas culturales o hábitos de consumo locales; de los factores de producción; tasas de interés financiero; tipos de cambio; costos de producción y servicios, que les permite obtener un mejor precio y calidad, con el propósito de adquirir una posición relevante en el mercado.

---

<sup>78</sup> El término de competitividad es utilizado en los artículos 1o., 18 y 24 de la Ley de Comercio Exterior, y lo hace referido a diversos entes: la economía nacional y las cadenas productivas pero no señala ni da indicio alguno del sentido de dicho término.

La competitividad consiste en las diversas maniobras realizadas por la empresa (o las economías nacionales), a efecto de reducir costos sin sacrificar ni la calidad ni el nivel de vida de los trabajadores, con el objetivo de mantener o aumentar su participación en los mercados nacionales e internacionales, obteniendo una renta o ganancia.

Consiste en producir bienes y servicios que cumplan con los requisitos de calidad establecidos a nivel internacional, a un precio óptimo que satisfagan los hábitos de consumo locales.<sup>79</sup>

Además de esta definición aterrizada en el campo jurídico –pero procedente de la literatura económica—, hasta el momento no se cuenta con otra que nos permita dilucidar lo que se debe comprender por competitividad en estricto sentido jurídico, por lo que para intentar dar o formarse una idea más cercana a la realidad y certera de lo que ésta es, siempre se voltea a ver la terminología económica o aquella relacionada con ésta para adaptarla e integrarla a los temas jurídicos puesto que precisamente tiene su origen en el ámbito económico.

Entraremos ahora al concepto económico de competitividad, haciendo la aclaración que primero señalaremos algunas definiciones económicas generales de ella y luego se hablará de otras más específicas (con más amplitud en lo que respecta a nivel micro y macroeconómico, como ya se señaló con antelación) que dependen del punto de referencia desde el que se hagan para al final retomarlas y tratar de formar una definición más completa y global propia, ya que coincidimos con la certera apreciación de Jesús Arroyo cuando manifiesta “...que éstas se encuentran interrelacionadas y que pueden ser mutuamente incluyentes...”<sup>80</sup>, esto es una anotación relevante ya que permitirá entender de una forma integral y completa la competitividad.

En el ámbito económico, en contraste con el campo general y el jurídico, se trata de la competitividad de una manera más amplia y se establecen niveles muy diferenciados, es decir, visto desde el punto de vista de la teoría económica,

---

<sup>79</sup> Witker, Velásquez, Jorge Alberto, *Derecho del Comercio Exterior*, México, UNAM-IIJ, 2011. p. 10. En Witker, Jorge y Pina, Joaquín, *Régimen Jurídico de Comercio Exterior. Volumen ajustado al Nuevo Programa Reformado en 2010*, México, Grupo Editorial Hess, 2012, deja de hablarse de competitividad para ocuparse únicamente de las ventajas comparativas.

<sup>80</sup> Arroyo Alejandro, Jesús *et al.*, *op. cit.* p. 22

estratégica (organizacional y de la administración), regional o territorial, y/o institucional; así como a nivel micro y macroeconómico.

Ahora bien, en el ámbito económico, de la Competitividad se ha dicho que es un término que exclusivamente se puede aplicar ya sea a las empresas y/o a los estados-nación, otras veces se dice que es un término global, totalizador que traspasa estructuras y por tanto aplica el término competitividad al conjunto de estructuras que participan en el mercado; que es un término complejo que depende de variables tanto microeconómicas como macroeconómicas.

Por su parte, el Diccionario de Economía y Negocios nos define la **competitividad** como la “Capacidad de competir, generalmente a nivel internacional”. Más adelante define el adjetivo **competitivo** como “Capaz de competir en su favor mediante precios más bajos, mayor calidad, imagen, etc. Aquel que puede hacer la competencia a otros”.<sup>81</sup> A su vez, el Diccionario de economía y empresa dice de la **competitividad**: “Conjunto de ventajas como calidad, atención al cliente, investigación, precio, etc., que permite a la empresa diferenciarse de su competencia.// Capacidad de una empresa de captar nuevos mercados”<sup>82</sup>.

Las anteriores definiciones se acercan más a los requerimientos del presente trabajo; sin embargo, aún continúan siendo imprecisas pero por lo menos del conjunto de ellas podemos entresacar que se está hablando de algo que tiene relación con personas (en sentido jurídico) oferentes de mercancías (muchas veces las sociedades mercantiles-empresas pero esto no excluye otros entes) y por tanto se habla también de mercado y de las cualidades en las cuales se enfocan dichos oferentes de servicios y productos. A pesar que estas definiciones ya representan un avance, no podemos quedarnos sólo con estas ideas ya que todavía son vagas, aproximadas a lo que se necesita y no señalan la verdadera

---

<sup>81</sup> *Diccionario de Economía y Negocios*, España, Arthur Andersen, S.A. Espasa-Calpe, 1999. p. 105. Voces: competitividad y competitivo

<sup>82</sup> Paulet, Jean Pierre y Santandreu Eliseo, *Diccionario de Economía y Empresa*, 2ª ed., Tr. Ana García Bertrán, España, Ediciones Gestión 2000, S.A., 1997. p. 31. Voz: competitividad

naturaleza del término competitividad, por tanto habremos de continuar en la búsqueda de una definición satisfactoria de lo que es la misma.

Para el Foro Económico Mundial (*World Economic Forum, WEF*) la competitividad es *el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país.*<sup>83</sup>

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE u *Organization for Economic Cooperation and Development, OECD*) la competitividad es *la medida de la ventaja o desventaja de un país en la venta de sus productos en el mercado internacional.*<sup>84</sup>

Una definición por demás interesante es la que da Michael Porter (citado por Jesús Arroyo) cuando dice que

...la competitividad es la fuente de la prosperidad de una nación, y el estándar de vida de esta se determina por la productividad de su economía, medida en bienes y servicios producidos por unidad, de los recursos humanos, de capital y naturales que posea el país. Así los determinantes de la productividad y del crecimiento de la misma, son por un lado: el contexto macroeconómico, político, legal y social para el desarrollo, así como los fundamentos microeconómicos; los cuales se dividen en dos y que interactúan: el nivel de sofisticación en las operaciones y en la estrategia de la firma y la calidad del ambiente microeconómico para los negocios, el cual tiene que ver con instituciones políticas, legales y sociables estables, política macroeconómica adecuada que propicie el potencial para mejorar la prosperidad del país...<sup>85</sup>

La anterior conceptualización de competitividad es importante debido al hecho de que Michael Porter es considerado una de las personas que han analizado y estudiado con mayor profundidad el tema que nos ocupa. Aunado a lo anterior, este concepto no es cerrado o enfocado a alguna entidad en específico sino que es general y se puede analizar desde diversas perspectivas como se verá con posterioridad. El punto negativo de esta definición que, a nuestro

---

<sup>83</sup> World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report. 2014-2015: Full data edition*, s.l.i., World Economic Forum, 2014. p. 4. Literalmente el texto dice: *...the set of institutions, policies, and factors that determine the level of productivity of a country.* Traducción nuestra.

<sup>84</sup> Organization for Economic Co-operation and Development, Glossary of statistical terms. Competitiveness (in international trade). <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=399>. Literalmente dice: *Competitiveness is a measure of a country's advantage or disadvantage in selling its products in international markets.*

<sup>85</sup> Arroyo Alejandro, Jesús et al., *op. cit.* p. 23

parecer, se puede señalar es que no define debidamente lo que en el fondo “es” la competitividad ya que no coincidimos en que la naturaleza de ésta sea ‘ser fuente de prosperidad de una nación’ como lo señala el autor referido. Aun así, es destacable el hecho que contemple y ya está muy centrada en el tema.

Existen definiciones que ponen énfasis en el hecho de que la competitividad es un proceso que se refiere y sólo es realizable por las empresas y las naciones para que desempeñen sus actividades económicas dentro del mercado internacional y que tal proceso depende de las condiciones que ofrece el entorno en el que se desenvuelven las empresas y las naciones. De esta manera se dice que la competitividad

Alude al proceso de generación y difusión de competencias, a las capacidades de determinadas empresas y naciones para actuar exitosamente en un mundo globalizado.

[...] la competitividad es un proceso de generación y difusión de competencias el cual depende no sólo de factores micro-económicos sino también de las capacidades que ofrece el territorio para facilitar las actividades económicas. Es decir, se trata de generar en el espacio un entorno físico, tecnológico, social, ambiental e institucional propicio para atraer y desarrollar actividades económicas generadoras de riqueza y empleo.<sup>86</sup>

También, respecto de la competitividad se ha innovado y se ha dicho que necesita conceptualizarse como un todo, esto es conceptualizarla como *competitividad sistémica*, es decir, en el que se concatenan diversos factores y sectores de diversos niveles para actuar en conjunto y desarrollarse; implica un impulso para desarrollar habilidades en diversos niveles con la finalidad que posteriormente converjan para que las partes o sectores trabajen como un todo, en conjunto y de esta manera puedan participar en y de la globalización y competir en este medio. Así, René Villareal nos dice que

[...] el concepto de competitividad del que se habla en nuestros días es el de competitividad sistémica en el que juegan un papel importante los trabajadores, empresarios, el gobierno (federal, estatal y municipal), así como instituciones sindicales y académicas entre otras.

---

<sup>86</sup> Ortega Venzor, Alberto *et al.*, *Desarrollo regional y competitividad: memorias*, México, IBEGOP, 2005. pp. 31 y 32

[...] es un fenómeno sistémico que implica ser competitivo desde el nivel de las empresas, de los sectores, de la economía nacional, del gobierno y de las instituciones. Elevar la capacidad competitiva de un sector, región y país, implica desarrollar acciones y políticas en cada uno de estos niveles; para ello se requiere un enfoque de competitividad sistémica a lo largo del eje empresa-rama productiva-sector-polo regional-país. Así el nuevo juego de hipercompetencia global en los mercados internacional y local obliga a las empresas, gobiernos e instituciones a unir esfuerzos para ser más competitivos.<sup>87</sup>

Una definición que es más global y referida a la economía en general nos indica que

[...] una economía con cotas elevadas de competitividad es aquella que demuestra capacidad de producción industrial, que disfruta de un nivel de renta per cápita alto y que muestra capacidad para exportar, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. Además, esa economía debe contar con mano de obra suficientemente calificada ya que la competitividad nacional se halla muy influida por la calidad de su capital humano y su capacidad de desarrollo tecnológico.<sup>88</sup>

En general, coincidimos y concluimos con la idea de que la competitividad se encuentra estrechamente vinculada a las empresas, es decir, a lo que ellas hacen o dejan de hacer respecto a sus métodos y modos de organización, procesos y métodos de producción y ventas pero también coincidimos en que es importante el entorno que, en su mayoría, crea el gobierno de un Estado a través de sus políticas para que las empresas realicen sus actividades. Coincidimos con la idea asentada en el *World Competitiveness Yearbook 2013* cuando sostiene que *Fundamentally, what differentiates competitiveness of nations and competitiveness of enterprises is where the creation of economic value takes place in society. Our assumption is that economic value is only created by enterprises. Nations can establish an environment that hinders or supports the activities of enterprises However, a nation does not directly generate economic added value.*<sup>89</sup>

Lo anterior no entra en conflicto con la idea que aceptamos respecto a que la competitividad se debe ver y definir desde el plano sistémico o global. Ya que si recordamos ésta exige la cooperación y coordinación de los actores para lograr la competitividad.

---

<sup>87</sup> Villareal, René, *op. cit.* p. 325

<sup>88</sup> Martín Arnaíz, José Lorenzo, *op. cit.* p. 232

<sup>89</sup> Garelli, Stéphane. *Apendix III. The fundamental and history of competitiveness.* En International Institute for Management Development (IMD). En *The World Competitiveness Yearbook 2013*

Ahora, luego de analizar y revisar las definiciones anteriormente señaladas podemos fijar lo que en este trabajo entenderemos por competitividad. Por competitividad entendemos *el estado, condición o situación de un ente respecto a otro u otros de la misma naturaleza, que indica su capacidad para encaminar, pese a su entorno, procesos que le permitan producir con eficacia y eficiencia para aumentar ventas y su presencia en el mercado y con el objetivo final de elevar el nivel de vida de la población.*

### III.1.2 ELEMENTOS

Con lo inmediatamente arriba señalado acerca de las definiciones de competitividad, e indicando a grandes rasgos los parámetros comúnmente aceptados y en que se enfocan autores y algunas instituciones para calificar la competitividad, ahora estamos en condiciones de establecer y señalar con mayor precisión cuáles son los elementos que se califican o que de manera generalmente aceptada se analizan para establecer el nivel o grado de competitividad de una entidad. Hacemos la aclaración que los elementos señalados de manera general sólo son eso, elementos generales, por lo que ciertos puntos tal vez no podrán ser aplicados a algún o algunos entes. Incluso algunos elementos podrán englobarse y caben dentro de otros. De la misma manera para conocer más de dónde salen estos elementos, recomendamos la lectura del ya mencionado **ANEXO I**.

A continuación enunciaremos los elementos que pudimos ubicar al analizar textos y algunos estudios<sup>90</sup> referidos a la competitividad. Aclaramos que este recuento no pretende ser completo o exhaustivo pero sí contiene los elementos que de manera general se aceptan dentro de las variables que determinan la competitividad, así las cosas, dichos **elementos** uniformemente aceptados son:

Producción con eficiencia y eficacia; presencia de economías de escala y de localización o redes, vinculación y cooperación empresarial (clusters o

---

<sup>90</sup> Estos elementos se han obtenido a partir de los textos citados y utilizados en este capítulo.

conglomerados productivos); curvas de aprendizaje o mejora continua y disminución de costos conforme se gana experiencia; innovación de procesos y métodos de gestión o también conocida como dirección o management; dotación y calidad de recursos (humanos, naturales y materiales), habilidades y capacidad productiva (cuantitativo y cualitativo) y la facilidad de acceso a dichos factores de producción; calidad y desarrollo de capital humano (motivación, cualificación y condiciones de vida); calidad, prestigio, imagen, diseño, versatilidad, servicio postventa, segmentación, exclusividad, costo bajo de marcas, productos, servicios y empresas, puesto que existen usuarios o adquirentes que se guían por estas características al adquirir un bien; evaluación del **entorno y contexto** en que produce y participa una entidad; (incremento de) productividad general de los factores productivos; aumento de ventas o mayores cuotas de mercado nacional e internacional; marketing adecuado; adecuado sistema de distribución; tamaño de mercado y características; eliminación de barreras de entrada; inversión inteligente en habilidades y conocimiento (aprendizaje, educación); desempeño y dinámica de las variables macroeconómicas como el gasto e inversión gubernamental, Producto Interno Bruto (PIB), tasas de intereses, ahorro interno (privado y público), capacidad de inversión pública, tipo de cambio; innovación; existencia de un marco institucional que permita y aliente la investigación e innovación; nivel y capacidad tecnológicos; competencia industrial; políticas gubernamentales; balanza de pagos, flujos comerciales y de inversión, incremento de exportaciones; influencia de multinacionales; manejo y aprovechamiento de la globalización como firma de tratados y existencia de acuerdos comerciales, inserción y promoción de empresas nacionales en el comercio mundial; contar con un adecuado sistema financiero, fiscal y cambiario; infraestructura física y social; servicios de salud; inversión en educación de calidad; vinculación universidades e institutos de investigación y empresas; gobernabilidad y gobernanza adecuada así como estabilidad política y social; desarrollo industrial y tecnológico; desarrollo y acceso a energía, transporte, comunicaciones y telecomunicaciones y servicios públicos; flexibilidad del mercado laboral; sistema jurídico y procedimientos judiciales ágiles y adecuados que den certeza y seguridad jurídica, es decir, un marco normativo y

regulatorio (mejora regulatoria y simplificación administrativa) estable y lógico que brinde certeza y permita a la empresa defender debidamente sus derechos; seguridad pública; mecanismos ágiles y eficaces para creación y extinción de empresas; y el cuidado y protección del medio ambiente para que sea sustentable.

Como se puede apreciar, estos elementos son demasiados, abarcan y traspasan diversos sectores e/o instituciones que conforman la sociedad. Como ha quedado asentado, en general, la competitividad no depende de lo que se haga solamente en y desde un sector o en algunas entidades sino que depende de la coparticipación, del trabajo estrecho entre muchos (por no decir todos los) sectores organizados del Estado, si bien algunos participan en mayor o menor medida esto de ninguna manera quiere decir que algunos sean más importantes que otros, en su conjunto todos son relevantes desde su propia actividad que realizan para obtener y lograr altos grados de competitividad a nivel nacional e internacional.

Para intentar facilitar la comprensión y aglomeración de los elementos previamente señalados que determinan la competitividad, teóricamente éstos se han agrupado en algo conocido como el “diamante dinámico”, creado por Michael Porter<sup>91</sup>. Dicho “diamante” comprende los siguientes seis puntos:

- 1.- Condiciones de factores productivos;
- 2.- Condiciones de demanda: mercado, potencial (pues determina la producción) y los métodos de fabricación;
- 3.- Integración vertical y horizontal;
- 4.- Competencia entre empresas (estrategias de estructuras);
- 5.- Política gubernamental; y

---

<sup>91</sup> Arroyo Alejandro, Jesús., *op. cit.* pp. 36-37. Polo García, José Manuel, *Comercio Internacional, teoría y técnicas*, España, Universidad de Granada, 2007. pp. 142-146.

6.- Determinados sucesos y las oportunidades que generan como innovaciones, cambios políticos, etcétera.

Se acepta que Porter logra interrelacionar la competitividad a nivel micro y macroeconómico; él nos señala que los puntos más importantes son los primeros cuatro ya que dependen directamente de lo que se hace o deja de hacer por las empresas, o sea, las actividades y el actuar mismo de la empresa; el autor no niega que también existen otras actividades que determinan la competitividad pero éstas no se encuentran supeditadas a las decisiones que toman las compañías sino que van enfocadas al entorno en que ellas realizan sus actividades pero igualmente son determinantes de la competitividad, y es aquí donde se entran el gobierno y otros sucesos diversos. Es válido decir, que aquí se entiende y habla de la competitividad global o sistémica.

Estos puntos señalados entran en diferentes interrelaciones; las diversas conjugaciones de todos estos elementos (cuando sean aplicables) terminarán configurando el grado de competitividad que tendrán los entes que se analicen y a los cuales se les aplique.

Dichos elementos señalados, y que son teóricos, o dicho de una manera más adecuada, son elementos prescriptivos de la competitividad, es decir, estos puntos son los que los autores han establecido como los que se deben o deberían tomar en cuenta para medir y hacer patente la realidad de una entidad respecto a su nivel competitivo.

Ahora pasaremos a señalar aquéllos elementos que en la realidad se toman en cuenta para medir la competitividad. Estos elementos son descriptivos, o sea, no se fija en lo que debería ser, sino en lo que es, en la realidad de los entes en los que se mide el nivel o grado de competitividad.

La información que a continuación se señalará se desprende de estudios de competitividad realizados por instituciones que regularmente se abocan a su estudio y análisis, por lo que sus índices de competitividad y las variables que

utilizan en ellos tienen cierto grado de fiabilidad, no obstante algunas críticas que se les han hecho a los modelos utilizados.

Las cuatro (4) fuentes-instituciones y sus estudios que se usan en esta parte del trabajo son:

- El Foro Económico Mundial (*World Economic Forum*, WEF) y su estudio denominado *The Global Competitiveness Report*, en su versión 2014-2015.

- El Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) y su estudio bienal llamado *Índice de Competitividad Internacional 2013*.

- El Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, y su respectivo estudio denominado *Doing Business 2014. Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*.

- International Institute for Management Development (IMD) y su reporte anual llamado *World Competitiveness Yearbook 2014*.

En el orden indicado, señalaremos a las instituciones y los elementos en que se basan para establecer el nivel de competitividad de ciertas entidades.

#### **- THE GLOBAL COMPETITIVENESS REPORT**

El **Foro Económico Mundial** y su *The Global Competitiveness Report*, en su versión 2014-2015, agrupa las diversas variables de competitividad en lo que llama 12 pilares de la competitividad. De manera extensa, estos pilares o indicadores de competitividad calificados por el FEM se integran de la siguiente manera:

<b>PILARES</b>	<b>INDICADORES</b>
<b>1. INSTITUCIONES</b>	<b>INSTITUCIONES PÚBLICAS</b>
	<b>Derechos de Propiedad</b>
	Derechos de Propiedad
	Protección a los Derechos de Propiedad Intelectual
	<b>Ética y Corrupción</b>
	Desviación de fondos públicos
	Confianza en funcionarios públicos
	Pagos irregulares y sobornos
	<b>Injerencia</b>
	Independencia del poder judicial
	Favoritismo en las decisiones de los funcionarios del gobierno
	<b>Eficiencia Gubernamental</b>
	Derroche o despilfarro del gasto gubernamental
	Carga regulatoria gubernamental
	Eficiencia del marco legal en la solución de controversias
	Eficiencia del marco legal en el reto regulatorio
	Transparencia en el diseño de políticas gubernamentales
	<b>Seguridad</b>
	Costos empresariales del terrorismo
	Costos empresariales del crimen y la violencia
	Crimen organizado
	Confiabilidad de los servicios policiales
	<b>INSTITUCIONES PRIVADAS</b>
	<b>Ética corporativa</b>
	Comportamiento ético de las empresas
	<b>Contabilidad</b>
	Fortaleza de auditorías y estándares de reporte
	Eficacia de los consejos empresariales
	Protección de los intereses de accionistas minoritarios
	Fortaleza en la protección de inversionistas
	<b>2. INFRAESTRUCTURA</b>
	Calidad de la infraestructura en general
	Calidad de las vialidades
	Calidad de la infraestructura ferroviaria

	Calidad de la infraestructura portuaria
	Calidad de la infraestructura de transporte aéreo
	Capacidad de las aerolíneas en asientos por kilómetro por semana
	<b>ELECTRICIDAD E INFRAESTRUCTURA TELEFÓNICA</b>
	Calidad del suministro eléctrico
	Suscripciones a telefonía móvil
	Líneas de telefonía fija
<b>3. ENTORNO MACROECONÓMICO</b>	Balance del presupuesto gubernamental
	Total de ahorros nacionales
	Inflación
	Deuda pública
	Calificación crediticia del país
<b>4. SALUD Y EDUCACIÓN PRIMARIA</b>	<b>SALUD</b>
	Impacto de la malaria en los negocios
	Incidencia de la malaria
	Impacto de la tuberculosis en los negocios
	Incidencia de la tuberculosis
	Impacto del VIH/SIDA
	Prevalencia del VIH/SIDA
	Mortalidad Infantil
	Expectativa de vida
	<b>EDUCACIÓN PRIMARIA</b>
	Calidad de la educación primaria
	Porcentaje de inscripciones en educación primaria
<b>5.- EDUCACIÓN SUPERIOR Y CAPACITACIÓN</b>	<b>CIFRAS EN EDUCACIÓN</b>
	Porcentaje de inscripción en educación secundaria
	Porcentaje de inscripción en educación superior
	<b>CALIDAD DE LA EDUCACIÓN</b>
	Calidad del sistema educativo
	Calidad de la educación en ciencias y matemáticas
	Calidad en la gestión de las escuelas
	Acceso a internet en las escuelas
	<b>CAPACITACIÓN EN EL TRABAJO</b>
	Capacidad nacional en investigación especializada y servicios de capacitación

	Grado de formación del personal
<b>6. EFICIENCIA DEL MERCADO DE BIENES</b>	<b>COMPETENCIA</b>
	<b>Competencia interna</b>
	Intensidad de la competencia interna
	Grado de dominancia en el mercado
	Efecto de los impuestos sobre los incentivos para invertir
	Alcance y efectos de los impuestos
	Tasa total de impuestos
	Número de trámites para iniciar un negocio
	Tiempo necesario para iniciar un negocio
	Costos de la política agrícola
	<b>Competencia internacional</b>
	Existencia de barreras comerciales
	Tarifas comerciales
	Existencia de propiedad extranjera
	Impacto comercial de la reglamentación de la Inversión Extranjera Directa
	Carga de trámites aduanales
	Importaciones como porcentaje del Producto Interno Bruto
	<b>CALIDAD DE LAS CONDICIONES DE DEMANDA</b>
	Grado de orientación al cliente
	Sofisticación de los compradores
<b>7. EFICIENCIA DEL MERCADO DE TRABAJO</b>	<b>FLEXIBILIDAD</b>
	Cooperación entre trabajador-empleador
	Flexibilidad en la determinación de salarios
	Prácticas de contratación y despido
	Costos de despido (por reducción de nómina)
	Efecto de los impuestos sobre los incentivos para trabajar
	<b>USO EFICIENTE DE TALENTO</b>
	Sueldos y productividad
	Confianza en la gestión profesional
	Capacidad nacional para retener talentos
	Capacidad nacional para atraer talentos
	Participación femenina en la fuerza de trabajo

<b>8. DESARROLLO DEL MERCADO FINANCIERO</b>	<b>EFICIENCIA</b>
	Disponibilidad de servicios financieros
	Capacidad para adquisición de servicios financieros
	Financiamiento a través de mercado de valores local
	Facilidad de acceder a préstamos
	Disponibilidad de capital de riesgo
	<b>CONFIANZA Y CONFIDENCIA</b>
	Fortaleza de los bancos
	Regulación de la bolsa de valores
	Índice de derechos legales
<b>9. BUENA DISPOSICIÓN TECNOLÓGICA</b>	<b>ADOPCIÓN DE TECNOLOGÍA</b>
	Disponibilidad de últimas tecnologías
	Nivel empresarial en adopción de tecnologías
	Inversión extranjera directa y transferencia de tecnología
	<b>USO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN</b>
	Usuarios de internet
	Suscripciones a internet de banda ancha
	Ancho de banda de internet
	Suscripciones a banda ancha móvil
	Suscripciones a telefonía móvil
	Líneas de telefonía fija
<b>10. TAMAÑO DEL MERCADO</b>	<b>TAMAÑO DEL MERCADO INTERNO</b>
	Índice del tamaño del mercado interno
	<b>TAMAÑO DEL MERCADO EXTERNO</b>
	Índice del tamaño del mercado externo
<b>11. SOFISTICACIÓN DE LOS NEGOCIOS (O DE LAS OPERACIONES ECONÓMICAS)</b>	Cantidad de proveedores locales
	Calidad de los proveedores locales
	Estado de desarrollo de cadenas productivas
	Naturaleza de ventajas competitivas
	Extensión de las cadenas de valor
	Control de la distribución internacional
	Sofisticación del proceso productivo

	Extensión y grado del comercio
	Disposición para delegar autoridad
	Confianza en la gestión profesional
<b>12. INNOVACIÓN. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO</b>	Capacidad para innovar
	Calidad de las instituciones de investigación científica
	Gasto empresarial en Investigación y Desarrollo
	Colaboración Universidades-Industrias en Investigación y Desarrollo
	Adquisiciones gubernamentales de productos de tecnología de punta
	Disponibilidad de científicos e ingenieros
	Número y solicitudes de Patentes
	Protección de Propiedad Intelectual

\* Si se quiere saber con mayor precisión por qué y cómo se evalúan cada uno de estos indicadores se puede revisar el *Global Competitiveness Report 2014-2015* del Foro Económico Mundial, especialmente pp. 3-9 y 537-545

## - EL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL

Ahora, el **Índice de Competitividad Internacional<sup>92</sup> del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) A.C.**, en su edición 2013, indica como elementos, ellos los denominan *subíndices*, de la competitividad diez sectores básicos que son y se integran por *indicadores* de la siguiente manera:

**1. Sistema de Derecho confiable y objetivo:** índice de imparcialidad de las cortes; índice de imparcialidad del poder judicial; índice de corrupción; índice de crimen organizado; índice de derechos de propiedad; índice de libertades civiles; índice de protección a acreedores; índice de piratería informática; tiempo para resolver quiebras; y tiempo medio para ejecutar contratos.

**2. Manejo sustentable del medio ambiente:** áreas naturales protegidas; cambio en área forestal; eficiencia en el consumo de agua; eficiencia energética; emisiones de CO<sub>2</sub>; empresas certificadas como limpias; uso de fertilizantes no

<sup>92</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad, *op. cit.* Para conocer más acerca de por qué y cómo se evalúan estos índices revisar las páginas: 149-150, 156-216

orgánicos en la agricultura; fuentes de energía no contaminantes; recarga de acuíferos; y tragedias ecológicas por intervención humana.

**3. Sociedad incluyente, preparada y sana:** acceso a agua potable; acceso a alcantarillado; analfabetismo; índice de calidad educativa; cobertura en educación preescolar; tasa de dependencia de la población económicamente activa; equidad de género en el poder legislativo; embarazos de adolescentes; escolaridad promedio; esperanza de vida; gasto en salud por cuenta propia; índice de GINI; índice de desarrollo humano; población en ciudades medias y grandes; mortalidad Infantil; y mujeres en la población económicamente activa.

**4. Economía estable:** activos financieros; deuda externa; inflación; inflación promedio a tres años; variabilidad de la inflación; crecimiento del PIB, crecimiento promedio del PIB; variabilidad de crecimiento del PIB; Pasivos del gobierno; Reservas; Activos de los depositantes; índice de libertad para competir; índice de economía informal; e índice de riesgo del sector bancario.

**5. Sistema Político estable y funcional:** índice de estabilidad política; índice de factibilidad de conflicto armado; índice de libertades políticas; índice de interferencia militar en el estado de Derecho y/o en el proceso político; índice de libertad de prensa; y participación electoral.

**6. Mercados de factores eficientes:** índice de flexibilidad de las leyes laborales; índice de transparencia y regulación de la propiedad privada; producción de electricidad; productividad agropecuaria; productividad laboral en el sector industrial; productividad media del trabajo; liberalización del sector energético; cambio en inventarios; y productividad del capital fijo.

**7. Sectores precursores de clase mundial:** capacidad de banda ancha; carreteras pavimentadas; distancia al principal socio comercial; índice de infraestructura portuaria; líneas telefónicas móviles; tránsito de pasajeros aéreos; red ferroviaria; competencia en la banca; transporte intraurbano de alta capacidad;

usuarios de internet; servidores seguros de internet; índice de competencia de Boone (sector financiero); y penetración del sistema financiero privado.

**8. Gobierno eficiente y eficaz:** facilidad para abrir una empresa; costo de la nómina; costos visibles de importación; índice de efectividad del gobierno; tiempo para calcular y pagar impuestos; impuesto sobre el ingreso; edad de retiro; índice de calidad de gobierno electrónico; miembro de *Open Government*; presupuesto balanceado; y tiempo de altos ejecutivos destinado a temas burocráticos.

**9. Aprovechamiento de las relaciones internacionales:** diversificación de las importaciones; diversificación de las exportaciones; barreras ocultas a la importación; índice de apertura económica; gasto militar; inversión extranjera directa; Inversión extranjera directa promedio a tres años; ingresos por turismo; llegada de turistas; acuerdos comerciales; y participación en organizaciones internacionales.

**10. Innovación y sofisticación en los sectores económicos:** coeficiente de invención; empresas con ISO 9000; empresas nacionales en el Fortune 500; exportaciones de alta tecnología; gasto en investigación y desarrollo; artículos científicos y técnicos; PIB del sector servicios; y valor agregado de la agricultura.

## **- DOING BUSINESS**

Ahora pasaremos a nuestras siguientes instituciones, el **Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional**, y su respectivo estudio denominado ***Doing Business 2014. Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises.***<sup>93</sup> Aquí, los elementos que analizan y toman en cuenta para determinar la competitividad de un país son 10 y son los que a continuación se señalan:

---

<sup>93</sup> World Bank. 2013. *Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*. Washington, DC: World Bank Group. DOI: 10.1596/978-0-8213-9984-2. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 Principalmente pp. 20-29, y 72-97; acerca de la metodología usada en su elaboración pp. 130 a 153

**1. Iniciar un negocio:** Este los datos acerca del número de procedimientos; tiempo requerido; costo; y, capital mínimo requerido para que una pequeña o mediana sociedad de responsabilidad limitada inicie y opere formalmente. Se toman en cuenta los procedimientos que se deben realizar para iniciar un negocio, esto es, antes, durante y después de registrar el mismo.

**2. Afrontando los permisos de construcción:** Se toman en cuenta los procedimientos, tiempo y costos requeridos para que una pequeña o mediana empresa obtenga todas las autorizaciones para que pueda construir un almacén comercial sencillo y poder conectarse a la red hidráulica, al drenaje y a una línea de telefonía fija. Se incluyen todas las verificaciones e inspecciones necesarias antes, durante y después de la construcción de dicho almacén.

**3. Obtención de electricidad:** Se analizan los procedimientos, tiempo y costo que representa para una pequeña o mediana empresa el obtener una nueva conexión eléctrica para un almacén. Se utiliza un caso standard en el cual se requiere una conexión de 150 metros de largo y un poder de 140 kilovatios-amperes.

**4. Registro de propiedades o bienes:** Se califica el conjunto de los procedimientos indispensables para que un negocio compre la propiedad de otra negociación y transfiera formalmente el título de propiedad al nuevo comprador. El procedimiento inicia con la obtención de los documentos necesarios, como la copia del título de propiedad del vendedor, y termina cuando el nuevo adquirente es registrado como el nuevo propietario del bien. Se incluye cada procedimiento requerido por la ley o necesario en la práctica sin importar si la responsabilidad recae en el propietario o el comprador o si depende de un tercero. Se incluye los procedimientos, tiempo y costos necesarios para finalizar todo el registro.

**5. Obtención de crédito:** Se califica la fortaleza de los Registros o Burós de Crédito, y los derechos de los prestadores y solicitantes de crédito en operaciones con garantía y la legislación en materia de concurso mercantil y quiebras. Se analiza el marco legal de las operaciones con garantía y se examina

en qué medida facilitan los préstamos las leyes sobre garantías y suspensión de pagos y quiebras. Asimismo se toman en cuenta la cobertura, alcance y calidad de la información crediticia disponible a través de los registros o burós de crédito. Se suman la fortaleza del indicador de derechos legales y la solidez o profundidad del indicador de información crediticia.

**6.- Protección de inversores:** Se evalúa la fortaleza de la protección que tienen los accionistas minoritarios contra el mal uso que pudiera hacer el director del capital de la sociedad para obtener beneficios personales; también la aprobación y transparencia de operaciones entre partes con alguna vinculación; responsabilidad del administrador o administradores por auto-contratar o contratar con ellos mismos; y facilidad de los accionistas para obtener documentación societaria antes y durante un juicio. Igualmente se toma en cuenta la regulación de las acciones, la legislación societaria y las normas procedimentales que rigen la materia civil y mercantil.

**7.- Pago de impuestos:** Bajo este elemento se agrupa la evaluación de los impuestos y demás obligaciones que está constreñida a realizar una empresa mediana en un año, así como la carga administrativa que le representa el realizar el pago de impuestos y contribuciones; se mide a través de los pagos, el tiempo y la tasa de impuestos que representan para una pequeña o mediana empresa.

**8. Comercio a través de las fronteras:** Este aspecto revisa las trabas burocráticas y los obstáculos que un comerciante debe enfrentar; se toma en consideración el tiempo y los costos (excluyendo aranceles) asociados con la importación y exportación de una carga transportada en contenedores por transporte marítimo y el número total de documentos necesarios para concluir la operación; se extiende a todos los documentos y procedimientos requeridos en las aduanas y otras agencias regulatorias, así como en los puertos. Igualmente se incluyen aspectos logísticos como el costo y el tiempo del interior de un país hacia el principal puerto utilizado por los comerciantes.

**9.- Cumplimiento y ejecución de contratos:** Se enfoca en el funcionamiento de las instituciones públicas en el caso de que existan disputas comerciales. Se mide el tiempo, costo y complejidad procedimental que implica el resolver un litigio entre dos compañías locales. Se miden desde la perspectiva de costos para el empresario demandante por no recibir los bienes que el vendedor se obligó a entregarle. Los costos, tiempo y procedimientos se miden a través de las tres principales fases de un proceso: presentación y admisión de demanda; etapa postulatoria, probatoria y sentencia; y ejecución de la sentencia.

**10.- Resolución de concursos mercantiles y quiebras:** Mide el tiempo (años calendario), costos (porcentaje de los bienes del deudor) y el resultado de procedimientos de concurso mercantil y quiebras relacionados con entidades locales; cómo afecta a los acreedores para que recuperen sus créditos. Se miden los centavos por dólar recuperados por los acreedores reconocidos y/o privilegiados a través de procedimientos de reorganización, liquidación y/o suspensión de pagos. Si no se resuelve el problema en un período de 5 años no se recibe calificación alguna.

#### **- WORLD COMPETITIVENESS YEARBOOK 2014**

Por último, en esta parte señalaremos cuáles son los indicadores o elementos que estudia y en los que se basa el **International Institute for Management Development (IMD)** y su reporte anual llamado ***World Competitiveness Yearbook 2014***.

Es preciso destacar que la manera en que estos elementos son agrupados es la siguiente: se tienen cuatro principales factores que se dividen en cinco subfactores que a su vez se subdividen en diversas categorías que definen la competitividad. Estos grupos, de manera general son los siguientes:

**1. Desempeño económico:** Como el rubro lo señala, se hace una evaluación macroeconómica de la economía nacional, agrupa un total de 79 criterios; se enfoca en rubros como la economía nacional (analizada a través de su

tamaño, crecimiento, riqueza e ingresos, y pronósticos de crecimiento económico); comercio internacional (se evalúan los elementos generalmente aceptados que lo conforman); inversión internacional (considerando, la inversión y financiamiento); empleo; y precios.

**2. Eficiencia gubernamental:** Enfocado en analizar la medida en la cual las políticas gubernamentales conducen hacia la competitividad, bajo este rubro se analizan 70 criterios que caben dentro de las finanzas públicas; la política fiscal; el marco institucional (se toma en consideración el banco central de cada nación y la eficiencia del Estado); la legislación comercial (se trata de su apertura, la competencia y su reglamentación, la reglamentación laboral); así como el marco social.

**3. Eficiencia en los negocios:** se considera el grado en que el entorno nacional anima a las empresas a conducirse de una forma que sea innovadora, redituable y responsable, aglomera un total de 71 criterios: estudia la productividad; el mercado de trabajo (sus costos, relaciones laborales y existencia de habilidades); el financiamiento (se analiza la eficiencia bancaria, eficiencia del mercado de valores); las prácticas gerenciales, administrativas, directivas; así como las actitudes y valores.

**4. Infraestructura:** Se examina si los recursos básicos, tecnológicos, científicos y humanos 'coinciden' con las necesidades de las empresas; bajo este punto caben 113 criterios, los principales son: Infraestructura básica; infraestructura tecnológica; infraestructura científica; salud y medioambiente; y educación.

Además de estos criterios que bien podemos denominar "datos duros" el Centro de Competitividad Internacional realiza a nivel internacional una Encuesta a Ejecutivos, a líderes directivos de las diversas ramas representativas de la economía (primaria, manufactura y servicios) para hacer más patentes datos que no son fácilmente cuantificables, se toma en cuenta su percepción respecto a ciertos tópicos como las prácticas gerenciales, las relaciones laborales, la

corrupción, temáticas ambientales y calidad de vida. Lo anterior para darse una idea acerca de lo que es y podría ser la competitividad.

Con base en lo señalado hasta aquí respecto a los elementos de la competitividad que se evalúan para determinar si es o no competitiva una entidad –pues ya establecimos que son diversos los entes que pueden ser calificados como poseedores de esta cualidad— podemos válidamente aseverar que, como también ya se había establecido, inicialmente resguarda mayor importancia la competitividad de las empresas ya que ellas son las que generan empleos y proveen de bienes y servicios a la sociedad pero no se debe menospreciar la actividad del gobierno de un Estado en sus diversos niveles y áreas porque igualmente relevante es su actuación para proveer las adecuadas condiciones en las que se desarrollarán las empresas o sociedades mercantiles, es decir, el Estado a través de su gobierno, es responsable del entorno que genera para lograr la competitividad de la nación.

Ahora nos centraremos en la competitividad del sector aeronáutico de nuestro país.

### **III.1.3 COMPETITIVIDAD DE LA AVIACIÓN CIVIL MEXICANA**

Como ya lo dejamos asentado, existen diversos estudios que establecen el nivel de competitividad de las naciones. Algunos sí analizan en específico lo referido a la infraestructura aérea. El común denominador y lo que es obvio, es que México no posee un alto perfil de competitividad en el sector, sea a nivel nacional e internacional.

Es preciso hacer el señalamiento que por Aviación Civil Mexicana, a pesar que existen prestadores extranjeros, sólo comprenderemos bajo éste rubro, a los prestadores mexicanos, es decir, aquéllos considerados como tales por la legislación mexicana (para este caso, la Ley de Nacionalidad en su artículo 8o.) que expresamente establece que “Son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyen conforme a las leyes mexicanas y tengan en el

territorio nacional su domicilio legal”. Conviene hacer esta precisión debido a que como lo señalamos, lo que nos interesa es que mejore el sector aeronáutico nacional y el país, si bien en él también participan empresas o sociedades mercantiles extranjeras.

En ***The Global Competitiveness Report 2014-2015*** del Foro Económico Mundial, en términos generales nuestro país ocupó la posición 61 respecto a competitividad, de un total de 144 naciones analizadas. Asimismo, México se ubica en el lugar 65 respecto a infraestructura; hemos de recordar que dentro de éste aspecto también se analiza lo referente a la calidad de la infraestructura de transporte aéreo (con el puesto número 63) y la capacidad de las aerolíneas para tener disponibles asientos por kilómetro por semana (quedando en el lugar 21)<sup>94</sup>. De la misma manera, en el mismo reporte se señala que dentro de los sectores problemáticos para hacer negocios en México se encuentra precisamente el de la infraestructura en su conjunto.

Por su parte, el ***Índice de Competitividad Internacional 2013*** del Instituto Mexicano para la Competitividad, de 46 naciones comparadas, México obtuvo el puesto 32 en competitividad en términos generales. En lo que respecta al subíndice denominado *Sectores precursores de clase mundial*, el país se ubicó en la posición 42; dentro de éste subíndice se localiza el indicador llamado *tránsito de pasajeros aéreos* (que mide el porcentaje de personas transportadas respecto al total de la población) en el cuál el país ocupa el lugar 41. Se resalta que precisamente es en el subíndice *sectores precursores de clase mundial* en el que el país presenta los peores resultados, ya que se ubica por debajo del promedio en 11 de los indicadores que lo componen. Específicamente es en el indicador *tránsito de pasajeros aéreos* en el cuál desciende más posiciones, señala que sólo hay 0.2 pasajeros por habitante, lo cual es igual a decir que sólo hay 20 pasajeros por cada 100 habitantes.<sup>95</sup> Aunado a ello, reseña que con la quiebra de la compañía “Mexicana de Aviación” la competencia en el sector disminuyó y

---

<sup>94</sup> World Economic Forum. *op. cit.* pp. 270-271

<sup>95</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad, *op. cit.* pp. 189-194

provocó un aumento de tarifas con la consecuente disminución de pasajeros transportados por esta vía.

En lo que respecta al estudio ***Doing Business 2014. Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*** del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, la situación general, en cuanto a competitividad, de nuestro país es la que sigue: De 189 naciones analizadas coloca a México en la posición número 53; en específico no señala o aporta un indicador de la competitividad de México en los puntos que nos interesan pero sirve para brindarnos un panorama general de la situación en que se encuentra el país en lo que hace a la competitividad respecto a otros países, aunque como el nombre lo indica, el estudio se enfoca más a una visión macroeconómica nacional de la competitividad pues trata del atractivo para hacer negocios en un país.

Finalmente el International Institute for Management Development (IMD) y su reporte anual llamado ***World Competitiveness Yearbook 2014***, de 60 naciones estudiadas en términos generales de competitividad colocan a la República Mexicana en la posición número 41. Lo que se puede notar en este estudio es un descenso en general en el índice; México había ido avanzando poco a poco en términos de competitividad ya que pasó de la posición 52 en 2008 a la posición 32 en 2013, en cinco años se había movido 20 posiciones hacia arriba, pero en este último año se nota rezago y retroceso, pues como ya quedó asentado, ahora se encuentra en la posición 41 lo que significa un descenso de 9 posiciones no obstante las reformas que se han emprendido en el país.

Conviene recordar en este punto que habíamos dicho que por competitividad entendemos *el estado, condición o situación de un ente respecto a otro u otros de la misma naturaleza, que indica su capacidad para encaminar, pese a su entorno, procesos que le permitan producir con eficacia y eficiencia para aumentar ventas y su presencia en el mercado y con el objetivo final de elevar el nivel de vida de la población.*

Entonces, lo que caracteriza a la competitividad y en donde se puede identificar si un ente es competitivo respecto a otros es en el aumento de ventas y de su presencia en el mercado, ello derivado de que su proceso productivo lo realiza con eficiencia. Así pues, la competitividad en el sector de la aviación civil mexicana en el presente trabajo se define por el aumento de ventas y la presencia en el mercado de las sociedades mercantiles dedicadas a ofrecer servicios de aviación.

Respecto a la situación general del servicio de transporte aéreo en el país para el año 2013, podemos comentar que la situación de la competitividad es la siguiente:<sup>96</sup>

Los **servicios de transportes aéreos nacional e internacional (que incluye operaciones regulares y fletamento)** ofrecidos por las diversas sociedades mercantiles que realizan operaciones en el país, en el año 2013 atendieron un total de 61,492,000 pasajeros. Las líneas aéreas nacionales atendieron a 37,602,000 pasajeros (quienes representan el 61.1% del total) y las líneas aéreas extranjeras atendieron a 23,890,000 pasajeros (que representa el 38.9% del total). Aclaremos que los pasajeros transportados los asimilamos y manejamos, para efectos del presente trabajo, como el equivalente a las operaciones o ventas realizadas por las aerolíneas, pues es claro que el transporte de un pasajero significa para cada una de las aerolíneas una venta u operación, tienen un aumento proporcional o similar.

Los 37,602,000 pasajeros transportados por las aerolíneas nacionales (en operaciones regulares y de fletamento) se repartieron de la siguiente manera entre las aerolíneas: Aerovías de México (Aeroméxico) 8,866,200 pasajeros; Vuela (Volaris) 8,480,900 pasajeros; ABC Aerolíneas (Interjet) 8,401,100; Aerolitoral (Aeroméxico Connect) 6,596,400; Aeroenlaces (Viva Aerobus) transportó 3,791,000; Grupo Aéreo Monterrey (Magnicharters) 904,600; Aeromar 543,500; y Aerolíneas Damojh (Global Air) a 16,900.

---

<sup>96</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Aviación Mexicana en Cifras. 1992-2013*, México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2013. pp. 9-11

Es de resaltar que en los últimos seis años que pasaron, se toma en cuenta este período de tiempo porque que las autoridades y los competidores han aceptado y reconocido que actualmente el mercado se está reacomodando a partir del año 2010 en que se dio la salida de Mexicana de Aviación y sus filiales de bajo costo: Mexicana Link y Click. Asimismo porque en el 2009 se presentó el problema de la gripe AH1N1; lo que nos interesa es saber cómo se desempeñaban antes que los mencionados hechos afectaran al sector. La participación de las empresas nacionales durante este período de tiempo y el mismo rubro fue el siguiente:

<b>EMPRESA</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Aerovías de México (Aeroméxico)</b>	7,266,000 (20.15%)	5,933,000 (18.74%)	6,429,000 (20.75%)	8,309,000 (27.19%)	8,472,400 (24.76%)	8,866,200 (23.57%)
<b>Vuela (Volaris)</b>	3,372,000 (9.35%)	3,333,000 (10.53%)	4,203,000 (13.56%)	5,644,000 (18.46%)	7,036,700 (20.56%)	8,480,900 (22.55%)
<b>ABC Aerolíneas (Interjet)</b>	3,022,000 (8.38%)	3,113,000 (9.83%)	4,012,000 (12.94%)	6,418,000 (21.00%)	7,250,100 (21.19%)	8,401,100 (22.34%)
<b>Aerolitoral (Aeroméxico Connect)</b>	3,232,000 (8.96%)	4,197,000 (13.26%)	4,891,000 (15.78%)	5,603,700 (18.33%)	6,210,300 (18.15%)	6,596,400 (17.54%)
<b>Aeroenlaces (Viva Aerobus)</b>	1,397,000 (3.87%)	1,453,000 (4.59%)	2,220,000 (7.16%)	3,017,000 (9.87%)	3,650,000 (10.67%)	3,791,000 (10.08%)
<b>Grupo Aéreo Monterrey (Magnicharters)</b>	656,000 (1.81%)	607,000 (1.91%)	742,100 (2.39%)	814,000 (2.66%)	988,000 (2.88%)	904,600 (2.40%)
<b>Aeromar</b>	461,000 (1.27%)	528,000 (1.66%)	580,000 (1.87%)	601,000 (1.96%)	567,500 (1.65%)	543,500 (1.44%)
<b>Aerolíneas Damojh (Global Air)</b>	6,000 (0.01%)	4,000 (0.01%)	25,900 (0.08%)	23,000 (0.07%)	31,500 (0.09%)	16,900 (0.04%)
<b>Mexicana de Aviación</b>	8,327,000 (23.09%)	6,861,000 (21.67%)	4,487,000 (14.48%)	-----	-----	-----
<b>Aerovías Caribe (Click)</b>	3,260,000 (9.04%)	3,846,000 (12.15%)	2,612,000 (8.43%)	-----	-----	-----
<b>Mexicana Link</b>	-----	406,000 (1.28%)	530,000 (1.71%)	-----	-----	-----
<b>Otras</b>	5,055,000 (14.02%)	1,371,000 (4.33%)	250,000 (0.80%)	128,000 (0.41%)	-----	1,400 (0.01%)
<b>SUBTOTAL NACIONAL</b>	<b>36,054,000 (64.2%)</b>	<b>31,651,000 (64.8%)</b>	<b>30,982,000 (61.5%)</b>	<b>30,558,000 (58.3%)</b>	<b>34,206,500 (60.2%)</b>	<b>37,602,000 (61.1%)</b>
<b>SUBTOTAL EXTRANJEROS</b>	<b>20,108,000 (35.8%)</b>	<b>17,183,000 (35.2%)</b>	<b>19,415,000 (38.5%)</b>	<b>21,847,000 (41.7%)</b>	<b>22,566,000 (39.8%)</b>	<b>23,890,000 (38.9%)</b>
<b>TOTAL</b>	<b>56,162,000 (100%)</b>	<b>48,834,000 (100%)</b>	<b>50,397,000 (100%)</b>	<b>52,405,000 (100%)</b>	<b>56,761,000 (100%)</b>	<b>61,492,000 (100%)</b>

\*Cuadro realizado con datos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes provenientes del estudio denominado *Aviación Mexicana en Cifras 1992-2013*.

Como se puede ver y concluir, las ocho aerolíneas nacionales que atienden el mercado doméstico en la actualidad quedan en el siguiente orden de competitividad, según sus porcentajes de participación en el mercado para el año 2013:

1º Aerovías de México (Aeroméxico) con el 23.57%;

2º Vuela (Volaris) con el 22.55%;

3º ABC Aerolíneas (Interjet) con el 22.34%;

4º Aerolitoral (Aeroméxico connect) con el 17.54%;

5º Aeroenlaces (Viva Aerobús) con el 10.08%;

6º Grupo Aéreo Monterrey (Magnicharters) con el 2.40%;

7º Aeromar con el 1.44%; y

8º Aerolíneas Damojh (Global Air) con el 0.04%.

## ANEXO I

Respecto a la competitividad se han intentado esbozar muchas definiciones desde que se utilizó por primera vez para hablar de ella como un tópico en sí mismo. Como lo acabamos de señalar es una idea presente en infinidad de ámbitos que van desde el sector público al privado, así como a nivel de empresa y hasta el internacional, sin embargo no hay una definición precisa acerca de lo que es, ya que como lo señala Jesús Arroyo: “A pesar del uso generalizado que se hace del concepto y de la abundante literatura sobre el tema, existe ambigüedad en el significado que se le da.”<sup>97</sup>

Puesto que se habla de niveles o panoramas perfectamente diferenciados, que si bien se puede establecer que unos pueden aglutinar a otros, esto hace más complejo el obtener una definición que abarque a todos pues se utilizarán parámetros distintos para desarrollarla dependiendo de la perspectiva o marco de referencia que se recurra para definirla. El estudio de la competitividad desde diversos enfoques, como lo señalamos con antelación, a pesar de tratarse de un mismo tema, a veces recibe adjetivos calificativos diversos, lo cual será señalado adelante.

A pesar que fue a partir de los años ochenta cuando se empezó a usar éste término, hasta estas fechas aún no existe total consenso acerca de los ámbitos en los que con exclusividad se pueda y/o deba aplicar la idea de competitividad<sup>98</sup>, esto dificulta el (intentar) lograr una definición unificada al respecto, ya que ésta variará según se haga concibiéndola desde alguna de las siguientes perspectivas: La Competitividad referida a una empresa o rama industrial se identifica con la perspectiva de la *competitividad microeconómica* que bien puede abarcar a la conocida competitividad estratégica; la de una región, geográfica principalmente, que se relaciona con la *competitividad regional o territorial*; otra que se enfoca en lo que hacen las instituciones de una sociedad y cómo interactúan ha sido denominada *competitividad institucional*; y por fin, la que se refiere a la nacional es la *competitividad macroeconómica*.

En últimas fechas se ha luchado por entender la competitividad de una manera integral, no segmentada como se había venido haciendo y con la finalidad de lograr un concepto unificado, ya que si es posible hablar de competitividad a muy diversos niveles, entonces esto quiere decir que hay rasgos que son comunes a todos los sectores en los que se habla de ella. La manera en que se refieren a la competitividad en este nuevo enfoque es competitividad global o sistémica.

Es destacable que la competitividad se ha llegado a confundir con la productividad pero estos dos términos no son similares; en la misma línea de ideas se dice que la productividad es la base que da sustento a la competitividad y la que termina definiéndola, pero consideramos que si bien es cierto que estos hechos guardan una estrecha relación no se puede admitir ni es válido afirmar que la productividad sería todo porque entonces ambos términos serían iguales y no lo son. En sí, la productividad es considerada como la posibilidad de generar o crear la

---

<sup>97</sup> Arroyo Alejandro, Jesús et al. *Competitividad. Implicaciones para empresas y regiones*. Universidad de Guadalajara, UCLA Program on Mexico. PROFMEX. Juan Pablo Editor. México. 2003. p. 21

<sup>98</sup> Algunos autores como Luis Rubio y Verónica Baz en el libro *El poder de la competitividad*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE) y Centro de Investigación para el desarrollo, A.C. (CIDAC), 2005. p. 27, señalan que este término debe ser exclusivamente aplicado a las empresas pues consideran que no se les debe aplicar a las naciones porque ellas no compiten, no se puede decir que un país sea poco competitivo o muy competitivo sino que de los Estados se puede indicar si establecen o no condiciones que creen un ambiente de competitividad.

mayor cantidad de productos o mercancías y servicios con la menor cantidad de materiales, pero esto de ninguna manera asegura la competitividad, ya que como quedó establecido, la productividad sólo es una variable de la competitividad y no pueden tratarse como sinónimos; un ente puede ser productivo pero no ser competitivo porque la competitividad incluye una gran cantidad de variables, incluso, puede incluir (y en la realidad la incluye) a la productividad. Se ha dicho por Jesús Arroyo que según algunas definiciones

[...] difícilmente se es competitivo si no se es eficiente ni se tiene una alta productividad al menos a nivel microeconómico. Sin embargo, a nivel macroeconómico no necesariamente una mayor eficiencia y una mayor productividad significan que un país es más competitivo. Es necesario... que el nivel de vida de los habitantes del país mejore para que éste pueda ser considerado más competitivo. En suma, no es suficiente que los productos y servicios sean producidos eficientemente en sentido microeconómico del término, sino que, en el sentido macroeconómico del término, deben conducir a una mejora en el nivel de bienestar de los ciudadanos.<sup>99</sup>

Abordando más específicamente la competitividad, ésta se clasifica en diversas especies o clases dependiendo de la entidad que se analiza. A continuación señalamos cuáles son estas especies, haciendo la aclaración que pondremos mayor énfasis a las tres primeras especies pues resultan importantes para nuestro trabajo, ya que se enfoca en las empresas (aéreas y aeroportuarias), en lo nacional y lo que hace el Estado, y una acepción global en la que se ve reflejado en resultados positivos la coactuación, coparticipación y cooperación de diversos sectores de la cadena productiva. Las especies teóricas de análisis de la competitividad son:

**a) COMPETITIVIDAD MICROECONÓMICA.** Este aspecto se enfoca en el análisis de las empresas (sociedades mercantiles) y de los sectores industriales. Este tipo de competitividad se basa en el supuesto de que si las empresas y los sectores industriales quieren lograr ser competitivos deben *producir con eficacia y eficiencia, y desarrollarse en y pese a su entorno (analizar las condiciones macroeconómicas) para participar en el mercado;* producción eficaz y eficiente que se origina en lo que se conocen como ventajas competitivas que pueden ser: reducción de costos y precios, diferenciación de otros competidores (calidad, imagen, prestigio, diseño, etc.), y la segmentación (a qué sectores sociales y mercados va a enfocarse). En este nivel se explica qué condiciones tangibles e intangibles, macro y microeconómicas determinan la competitividad de una empresa o sector industrial.

De esta manera, la competitividad aquí se puede ver y se define como una *capacidad* que pueden desarrollar las empresas para que al ofrecer bienes y servicios obtengan el éxito al medirse en el mercado nacional e internacional frente a sus competidores. Es en este sentido que Luis Rubio y Verónica Baz en una primera definición nos dicen que "...Para las empresas, competitividad significa la capacidad para competir exitosamente en los mercados internacionales y frente a las importaciones en su propio territorio." Más adelante estos mismos autores ofrecen otra definición y establecen que "La competitividad es la capacidad de una empresa para enfrentar exitosamente a sus contrapartes por medio de sus productos o servicios."<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> Arroyo Alejandro, Jesús et al. *op. cit.* pp. 33-34

<sup>100</sup> Rubio, Luis y Verónica Baz. *op. cit.* pp. 25 y 34

También de la competitividad a nivel microeconómico se ha dicho que se basa en el principio económico de escasez de recursos y su aplicación y utilización eficiente, de esta manera se dice que se refiere:

[...] al potencial desarrollado por las empresas para asignar recursos escasos con la finalidad de aumentar sus beneficios, es decir, la competitividad se podría ver como la capacidad para aumentar la rentabilidad de los factores productivos. Otra acepción identificaría este término con la capacidad que muestra una empresa para vender sus productos en el mercado libre.<sup>101</sup>

Si bien habíamos dicho que diversos autores señalan que la competitividad sólo es aplicable a las empresas, estos mismos autores indican concretamente que igualmente importante es el entorno en el que se desenvuelven las firmas. Es decir, también es importante el ambiente de competitividad creado por las autoridades de las naciones, lo que los gobernantes hacen o dejan de hacer también impacta la competitividad.

Entonces, de manera preliminar podemos establecer en esta parte que la *competitividad a nivel microeconómico es la capacidad que tienen las firmas comerciales para producir con eficacia y eficiencia en el entorno que las rodea para competir y lograr éxito en el mercado nacional e internacional.*

**b) COMPETITIVIDAD MACROECONÓMICA.** Se refiere o asimila a la competitividad de una nación, a su rendimiento y participación en el mercado internacional. Algunos autores refieren que este aspecto se debe ver reflejado en un mayor rendimiento y participación nacional respecto al Comercio Internacional pero el objetivo final que siempre debe buscar es el bienestar social de los ciudadanos, esto es, que tengan mejores ingresos, igualdad, calidad de vida y/o desarrollo humano.

La definición que se retoma es la que aparece en *US competitiveness and the world economy* que establece como “[...] la habilidad de una nación para producir y distribuir bienes y servicios en la economía internacional, compitiendo con otros bienes y servicios producidos en otros países, haciéndolo de tal forma que ello signifique un incremento de la calidad de vida.”<sup>102</sup>

Otras visiones, además de considerar la competitividad como una capacidad, se enfocan en que dicha capacidad únicamente es dable aplicarla a los países para captar inversiones y recursos o capital humano. En este sentido el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) nos ofrece una definición propia de lo que en dicha organización consideran y entienden por competitividad, indican que es la capacidad de los países (o las economías del

---

<sup>101</sup> *Ibidem.* p. 218

<sup>102</sup> Citado en Arroyo Alejandro, Jesús *et al. op. cit.* p. 33. También en esta obra se menciona que existen ciertas críticas en contra de que a los países se les aplique el término competitividad porque “...cuando la empresa no es competitiva pierde su posición en el mercado e incluso puede verse forzada a desaparecer, algo que difícilmente le sucederá a los países en el ámbito del comercio internacional.” (p. 38). En este mismo libro se indica que Paul Krugman se manifiesta señalando que: “...cuando decimos que una empresa o sector industrial no es competitivo queremos decir que su posición en el mercado es poco sostenible. Los países, por su parte, no entran y salen del mercado. Su desempeño económico puede ser bueno o malo para algunos, pero no tienen un balance final definido.” (p. 39). Como ya mencionamos arriba, hay autores como Luis Rubio y Verónica Baz, quienes también afirman que el término competitividad sólo es aplicable a las empresas (comerciantes), sin embargo terminan aceptando que la actuación de los Estados tiene una importancia relevante para lograr la competitividad en términos generales, en la obra citada, especialmente páginas 26-29 y 43-53.

mundo) para atraer y retener inversión y talento.<sup>103</sup> En un sentido parecido lo entiende Eduardo Pérez Motta cuando espeta “Esto significa que el país está perdiendo espacios a nivel internacional, los demás países son más competitivos que México; en otras palabras, son más atractivos para la inversión nacional y extranjera.”<sup>104</sup>

Una nota que nos parece importante señalar es que Rubalcaba afirma que para él “[...] la competitividad es la capacidad para competir antes que el resultado de competir”.<sup>105</sup> Esto significa que la competitividad nacional depende de la infraestructura creada para competir; el resultado sería o se podría ver en la mejoría de un ente “x”, aquí un país; es decir, mejoría en sus números o en sus variables económicas estudiadas o analizadas lo que le permitiría estar en mejores condiciones de competir frente a otras entidades similares.

Se mencionó que en este aspecto, la competitividad se relaciona con la participación de productos nacionales en el mercado internacional, y esto se ha relacionado específicamente con una mayor participación en el comercio internacional, es decir, con mayores exportaciones, sin embargo no se debe olvidar que el aumento de exportaciones no sólo se debe considerarse como tal sino que se debe comparar con las cuotas de mercado que logran otras naciones.

De igual manera la competitividad a este nivel se traduce en el aumento de las exportaciones pero siempre y cuando ayuden a cumplir con las metas de crecimiento económico y bienestar a través de la generación de empleos. Esto no es suficiente, de igual manera a mayores exportaciones debería corresponder un aumento en nivel de vida y renta de la población, es decir, que aumente el poder adquisitivo real de las personas.

Asimismo, se dice que la competitividad de una economía va ligada a niveles de eficiencia de la misma y por tanto al desarrollo y crecimiento de su productividad y que a mayor productividad habrá mayor crecimiento económico y por tanto mayor participación en el mercado (interno y externo) y mejores condiciones de vida para la población, relación que a veces no suele darse.

De esta manera concluiríamos este apartado con la afirmación de Argandoña, citado por José Lorenzo Martín Arnaiz, y quien dice que la competitividad es “la capacidad que tiene una economía de producir y distribuir recursos, bienes y servicios en el mercado libre, nacional o exterior, ofreciendo a los factores nacionales empleos e ingresos en condiciones favorables, con capacidad de continuar en el futuro”.<sup>106</sup>

---

<sup>103</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad. *Índice de competitividad 2013. Nos cambiaron el mapa: México ante la revolución energética del siglo XXI*. México. 2013. (224 pp.) p. 149. También: *Índice de competitividad Internacional 2011. Más allá de los BRICS*. México. 2011. (303 pp.) p. 11. Las definiciones contenidas en estas publicaciones no distan mucho de la que establecieron inicialmente ya que señalaba que la competitividad es “...la capacidad de atraer y retener inversiones.” En *Situación de la Competitividad de México 2006. Punto de inflexión*. México. 2006. (611 pp.) p. 42. Como vemos, su definición no se ha modificado sustancialmente pero resulta importante señalar que al agregar el talento a la definición esto significa que el capital humano y su respectivo capital cultural también son relevantes al calificar la competitividad de alguna entidad.

<sup>104</sup> Pérez Motta, Eduardo, *Competencia y competitividad en la sociedad mexicana*, en Witker, Jorge (coordinador). *Reformas a la Ley Federal de Competencia Económica a la luz del Derecho Comparado Actual*, México, UNAM-III, 2011. p. 2

<sup>105</sup> Citado por Martín Arnaiz, José Lorenzo. *op. cit.* p. 215.

<sup>106</sup> *Ibidem*. p. 224.

**c) COMPETITIVIDAD SISTÉMICA.** Esta forma de analizar la competitividad brega por estudiar la misma de una manera totalizadora, es decir, no en lo referente a sólo sumar cifras, resultados y variables de los sectores sino en lo que hace a sumar esfuerzos, políticas, habilidades y acciones por parte de todos los participantes en la productividad del país, que significa participación de los sectores público, privado y social. Lo anterior significa que se ve a la competitividad como el resultado de acciones armónicas que entrelazan diversos sectores que cooperan para lograr la competitividad de un país.

Si la competitividad se ve sólo como tarea de unos cuantos actores entonces nunca se saldrá adelante porque el actuar de unos se tiene que unir al de otros participantes hasta que se obtengan los resultados queridos si no sucede de esta manera los esfuerzos y éxitos individuales se diluirán y se perderán.

Esta forma de estudiar la competitividad centra su atención en la llamada nueva era del conocimiento, de la *mentefactura* y del desarrollo tecnológico.

René Villarreal<sup>107</sup> señala que dentro de los principales sectores que deben trabajar unidos para lograr la competitividad son los trabajadores, las empresas, el gobierno (federal, estatal y municipal), sindicatos, instituciones académicas, entre otros). Que por lo tanto se debe retomar la competitividad y acciones desarrolladas en diversos niveles como veremos a continuación:

- **Competitividad microeconómica o a nivel de empresas.** Debe desarrollar capitales empresariales y laborales. El empresarial se logra siendo una empresa inteligente en su organización, flexible en su producción y ágil en la comercialización de sus productos. El capital laboral lo desarrolla pasando de manufacturar a, lo que el autor en comento llama, *mentefacturar*, es decir, hacer uso de los conocimientos y avances tecnológicos ya que ahora la producción se realiza con avanzadas tecnologías de la información y de manufactura computarizada. Se debe ver que se necesita un crecimiento compartido: crecimiento de la empresa y de los trabajadores a través de un continuo aprendizaje y desarrollo de sus habilidades y conocimientos.

- **Competitividad mesoeconómica o a nivel sectorial.** Esta competitividad se basa en tres puntos: *Capital organizacional*, referido a la producción a través de la articulación de empresas llevada a cabo a través de conglomerados productivos o *clusters*; *Capital logístico*, esto es contar con infraestructura en transporte multimodal, telecomunicaciones, energética e hidráulico adecuada a sus necesidades que les permita disminuir costos; *Capital Intelectual*, fundamentado en infraestructura institucional científica y tecnológica que les permita adaptar y adoptar los adelantos tecnológicos a sus procesos productivos, utilización de Tecnologías de la Información y Comunicación para mejorar e innovar, y que sea una organización inteligente que aprenda, innove y pueda ajustarse a los cambios.

- **Competitividad macroeconómica.** Es decir, la generación de un entorno económico con condiciones óptimas en materia cambiaria, financiera y fiscal.

---

<sup>107</sup> Villarreal, René, *op. cit.* p. 324-328

- **Competitividad Internacional.** Implica la promoción e inserción de las empresas nacionales competitivas en el comercio mundial así como de captación y atracción de inversión extranjera directa al país.

- **Competitividad Institucional y gubernamental.** Se refiere a un gobierno que preste eficaz, eficiente e inteligentemente servicios públicos y fomento económico y social a través de procedimientos desburocratizados, transparentes y con simplificación administrativa. De igual forma se debe contar con un estado de derecho en el que las reglas sean claras, con organismos sin corrupción y funcionales y un sistema judicial que haga respetar las leyes, que garantice los derechos de propiedad y que además no sea costoso.

- **Competitividad a nivel político y social.** Enfocado a que los gobiernos deben realizar adecuadamente su trabajo, es decir, dar resultados en la economía y las áreas inherentes a su actividad. Al cumplir con su cometido los gobernados tendrán confianza en su gobierno y habrá estabilidad social y política que le permitan presumir de gobernabilidad y esto hará atractivo al país para que se invierta en él.

- **Capital social.** Referido a la comunicación entre los individuos de la sociedad que les permita comunicarse y cooperar entre ellos. Se basa en costumbres y formas no institucionalizadas de organización social.

**d) COMPETITIVIDAD ESTRUCTURAL.** En esta aproximación a la competitividad se dice que la misma está determinada por la competitividad de las empresas pero que eso no es suficiente sino que igualmente relevante son las interacciones de las empresas con el medio institucional que las rodea y las características propias del sistema económico nacional en el que se desempeñan. De esta manera se ha dicho que “El concepto de competitividad estructural hace referencia a la competitividad como un fenómeno amplio, en cuya determinación se tienen en cuenta un complejo conjunto de aspectos, no necesariamente vinculados a los costes, de acreditada trascendencia en la proyección de las empresas en los mercados.”<sup>108</sup>

Esta clase de competitividad se puede poner al mismo nivel que la *competitividad sistémica*, pues ambas propugnan por revisar el concepto general de competitividad desde una visión global que no sólo se centre en la actuación de la empresa sino que ambas ponen énfasis en lo que sucede en torno a las compañías, es decir, el medio que las circunda termina afectando. Esta visión (la estructural) se queda corta en comparación a la sistémica puesto que ésta va más lejos y profundo en su hipótesis al indicar que las actividades se deben encadenar desde todos los sectores y deben trabajar en conjunto, y la primera no establece este lazo sino que sólo estudia el agregado de las variables y toma en cuenta sólo los adelantos tecnológicos, la disponibilidad capital humano cualificado y el actuar del gobierno, sólo lo restringe al sector industrial, estatal y laboral. No obstante esto, podríamos decir que es un primer paso para llegar a la competitividad sistémica.

La competitividad a este nivel se centra en los siguientes supuestos básicos:

Mecanismos y estrategias de competencia de las empresas en el mercado para comercializar sus productos, como son: el nivel tecnológico, calidad y el diseño de los productos; los adelantos tecnológicos, es decir, los procesos de creación, difusión y adaptación

---

<sup>108</sup> Martín Arnaiz, José Lorenzo. *op. cit.* p.228

tecnológica que generan mejoras en la eficiencia y disminución de costes y que al final se encaminan a mejorar la calidad, adecuación y atributos de los productos; y fenómenos exógenos a la empresa, que son de tipo organizativo e institucional, que están relacionados al aparato productivo, las interrelaciones entre los sectores y las actividades económicas que desempeñan, los lazos entre los agentes, la infraestructura física y tecnológica y el ámbito institucional que alberga a las empresas. Asimismo, también son importantes la dotación de recursos productivos, la actuación del gobierno y de los directivos de las empresas, así como el grado de apertura al exterior.

Aunado a lo anterior José Lorenzo Martín Arnaíz nos dice que bajo el esquema de la competitividad estructural "...el planteamiento de atracción al exterior, la competitividad engloba elementos tales como la estabilidad sociopolítica, a apertura cultural, el espíritu empresarial, la actitud de los trabajadores o la calidad de vida, además de otros indicadores de un buen funcionamiento económico."<sup>109</sup>

Como se ve, el concepto de competitividad es muy difícil de fijar, pues depende del punto de referencia desde el cual se pretenda definir, pues: "...la competitividad es un concepto multidimensional, producto de una amplia gama de variables que influyen en el comercio internacional (exportaciones, importaciones, balanza corriente y balanza comercial entre otras) y de otras variables (tecnología, política gubernamental, tipo de cambio, etcétera)."<sup>110</sup>

**e) COMPETITIVIDAD ESTRATÉGICA.** Muy relacionada y hasta se podría subsumir en la competitividad microeconómica, ya que esta también se ve desde la actuación de la empresa pero se centra más en los aspectos internos de organización y administración de las empresas. Se centra en las acciones que realizan las empresas y en sus ventajas competitivas de carácter organizacional, esto es, en aspectos que afectan directamente al interior a la empresa o empresas como su organización y administración de recursos para disminuir costos y relacionándose con su entorno con el objeto de lograr una posición fuerte y una presencia sostenible y sólida en el mercado. En resumen, la competitividad estratégica "...se centra en uno o unos cuantos aspectos que afectan el desempeño de las empresas o los sectores industriales (la estructura organizacional, el valor agregado, recursos organizacionales, la planeación estratégica, etc.)."<sup>111</sup>

**f) COMPETITIVIDAD REGIONAL O TERRITORIAL.** Como el nombre lo indica, se refiere a la competitividad focalizada a una región geográfica dentro del contexto de la globalización y apertura económica que impulsarán la eficiencia y el desarrollo de las regiones geográficas debido a la competencia, de tal manera que se impulsa el desarrollo de capital humano, el aprendizaje focalizado, diferenciación, la innovación tecnológica (de bienes y servicios) y de gobernabilidad (referida a la descentralización de toma de decisiones pues esto acarrea costes adicionales en los procesos productivos). Se refiere al crecimiento regional derivado de la base económica que proporcionan los bienes y servicios explotables, así como de la especialización en ciertas industrias que aprovechen las condiciones de la región, de la oferta y demanda de factores (entrada y salida de los mismos). Tiene estrecha relación con la infraestructura, su localización regional, gobernanza para el crecimiento. Se dice que

---

<sup>109</sup> *Ibidem*. p. 229-230

<sup>110</sup> Arroyo Alejandro, Jesús et al. *op. cit.* p. 36

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 45

La competitividad a nivel regional o territorial, considera las ventajas absolutas de unas regiones sobre otras, es resultado de desarrollar fuentes de competitividad que le permitan a una región ser económicamente más «atractiva» que otras. De ahí la importancia de desarrollar ventajas competitivas en sentido microeconómico, de desarrollar procesos de aprendizaje localizado y de promover mecanismos de cooperación entre empresas y actores sociales...<sup>112</sup>

**g) COMPETITIVIDAD INSTITUCIONAL.** En este aspecto se habla que se debe buscar y lograr la competencia en las instituciones sociales como medio para mejorar la competitividad pero sobre todo basándose en la premisa de la escasez de recursos. Se dice que se debe dar una transformación constante de instituciones sociales, sus estructuras, aparatos y procedimientos como resultado y origen de los cambios en la coordinación entre las instituciones (sea de manera vertical, es decir, entre empresas; u horizontal, entre el Estado y las empresas). De igual manera se debe invertir en el desarrollo de habilidades y conocimiento para mejorar la eficiencia.

La competitividad, en términos de la economía institucional, se logra a través de la eficiencia de la organización en comparación con otras organizaciones, y ésta se consigue a través de la inversión de conocimientos y habilidades que permiten mejorar la organización.

El marco institucional proporciona los incentivos que dicta los tipos de habilidades y conocimientos que se considera son los que proveen los mejores rendimientos.<sup>113</sup>

Hasta aquí lo que respecta a los tipos de competitividad. Nos permitiremos hacer unas precisiones al respecto.

Es conveniente destacar y dejar asentado que lo señalado hasta aquí no quiere decir que existan recetas mágicas para lograr ser competitivos o aumentar la competitividad sino que se debe hacer un análisis de las condiciones del país y del exterior que tenga bases científicas, que sea profundo y alejado de cargas ideológicas para decidir qué acciones se emprenderán, y aunado al trabajo conjunto y coordinado de diversos sectores; es decir, también que no se intente imponer, más bien, se necesita diálogo y un espacio de retroalimentación de corrientes e ideologías para percibir a cabalidad el lugar que se ocupa para lograr mejores resultados y mejorar como país. Al respecto se dice que "...no hay un camino específico o uniforme a seguir sino que se debe analizar la situación de las naciones ya que las condiciones varían de lugar a lugar, de país a país. Las acciones a emprender son casuísticas."

---

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 54

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 47

## III.2 COMPETENCIA

*El Estado desempeña un importante papel tanto en la creación de poder de mercado como en la lucha contra el mismo y que puede ayudar a reducir la pobreza y las penurias provocadas por la distribución de renta basada en el mercado. Paul Samuelson y William D. Nordhaus*

Esencialmente, ¿qué se debe entender por competencia? Algunas veces se dice y hace referencia a la competencia como el caso en el que existe el mayor grado posible de competencia económica pero como veremos, esto es parcialmente cierto porque la competencia es el género y el mercado competido o perfectamente competido es la especie. Para intentar capturar la esencia de la competencia procederemos como lo hemos venido haciendo, introduciendo el término como se entiende en forma general, posteriormente reseñaremos su acepción económica. Finalmente, en el apartado y punto siguiente de este trabajo se verá la competencia en su sentido jurídico-económico<sup>114</sup>.

Es importante conocer qué estructura de mercado se presenta en la aviación civil y en los aeropuertos pues esto nos permitirá (junto con los temas ya tratados) proponer más adelante con mejores bases una forma más aceptable de asignar los slots (o como los conoce la legislación nacional: turnos de aterrizaje y despegue) para lograr resultados que en su conjunto contribuyan para beneficiar a la sociedad en que vivimos y al sector aeronáutico nacional.

Esto cobra mayor relevancia dado que en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en el apartado de transporte y comunicaciones se fija la problemática del sector: primero, la alta concentración de actividades en algunos aeropuertos, y segundo, la elevada demanda a que se encuentran sujetos los aeropuertos del centro del país, en especial el de la Ciudad de México.<sup>115</sup> Si bien, atender estos

---

<sup>114</sup> Se hace la aclaración que será en sentido jurídico económico porque el uso de la palabra competencia en el ámbito jurídico se presta a confusión, sobre todo en materia procesal, referido a la facultad que se le da a un juzgador para conocer y resolver sobre determinados asuntos o disputas jurídicas. Igualmente se presta a confusión si se habla de la competencia de las autoridades en materia administrativa.

<sup>115</sup> En el capítulo IV. México Próspero, en el apartado IV.1. Diagnóstico: existe la oportunidad para que seamos más productivos, en el rubro de 'Infraestructura de transporte y logística' se centra en el hecho de la gran concentración de actividades en pocos aeropuertos nacionales, y en el hecho de la poca capacidad aeroportuaria del centro del país. A esta problemática, el mismo Plan

problemas es adecuado, creemos que es insuficiente pues para que el Sistema Aeroportuario Nacional funcione de manera eficiente se requieren medidas que se apliquen a todos los aeropuertos; sobre todo ahora que los aeropuertos de Guadalajara, Vallarta, Bajío, Hermosillo y San José del Cabo, presentan condiciones de saturación, ya sea en instalaciones, pistas, terminales de carga y pasajeros; se tiene proyectado que para el año 2018 se encuentren en condiciones similares los aeropuertos de Toluca, Monterrey, Chihuahua y Culiacán<sup>116</sup>. Lo anterior quiere decir que el problema de saturación se agravará y no se contará con los mecanismos adecuados para promover y conducir la competencia en el sector. Como veremos más adelante, una mejor manera en la asignación de slots en los aeropuertos puede ayudar en este cometido, sobre todo si se considera que además del grado de saturación se requiere un uso eficiente de la infraestructura pero que vaya acompañado de mayor competencia en el sector para lograr una adecuada eficiencia en el uso de los recursos que son escasos, como es el caso de los slots; todo ello indudablemente llevará a mejorar el nivel de vida de la población pues permitirá que se encuentren mejor comunicados a precios razonablemente adecuados.

### **III.2.1 CONCEPTO**

El término competencia, en un sentido general, es entendido como “Cuestión, disputa, contienda suscitada entre dos o más personas que solicitan o

---

Nacional de Desarrollo intenta dar respuesta en apartado IV.2. Plan de acción: eliminar las trabas que limitan el potencial productivo del país, establece el hecho de que se debe contar con una infraestructura de transporte que se vea reflejada en costos menores para la realización de las actividades económicas, por lo que se buscará mejorar y conservar la infraestructura de los diversos medios de transporte con que se cuenta.

Finalmente, en el capítulo VI. Objetivos, estrategias y líneas de acción, en el apartado VI.4. México Próspero, dentro del Objetivo 4.9. Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica, en las líneas de acción se determina que para el sector aeroportuario se debe dar solución y atención a los altos niveles de demanda de infraestructura en el centro del país y en el Valle de México; desarrollo, modernización y mejora en la interconexión de la red aeroportuaria nacional para garantizar una eficiente conservación, operación y rentabilidad operativa; la supervisión de las aerolíneas nacionales y su desempeño para que se garantice que sus servicios los presten bajo altos grados de seguridad, eficiencia y calidad; continuar con la formalización de nuevos convenios bilaterales aéreos; y dar certidumbre a los inversores en sectores aeronáutico y aeroportuario. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República. pp. 80-81, 87 y 140-141. (183 pp.)

<sup>116</sup> Periódico Excelsior, Miriam Paredes, Miércoles 30 de abril de 2014, Sección Dinero, p. 7

pretenden la misma cosa. [...] En el orden económico la palabra *competencia* equivale a lucha o emulación en relación a un fin económico determinado.”<sup>117</sup> Por otra parte, de la competencia también se dice que es la “Disputa o contienda entre dos o más personas sobre algo. || 2. Oposición o rivalidad entre dos o más que aspiran a obtener la misma cosa. || 3. Situación de empresas que rivalizan en un mercado ofreciendo o demandando un mismo producto o servicio. || 4. Persona o grupo rival.”<sup>118</sup> Una última definición dice de la competencia que es una “Disputa o contienda. Rivalidad. Incumbencia. Aptitud. Idoneidad. Competición, lucha; capacidad, suficiencia; obligación; potestad.”<sup>119</sup>

Ahora bien, centrándonos y entrando en materia económica, pues es en este sentido en el que utilizamos tal término en el presente trabajo, por competencia se entiende la “Libre afluencia de ofertantes de bienes y servicios en un determinado mercado.”<sup>120</sup> De igual manera se dice que la competencia es la “Concurrencia de una multitud de vendedores en el mercado libre, que para conseguir la venta de sus productos pugnan entre sí proponiendo los precios que les permitan sus costes, y que se alinean con los del mercado. La competencia puede ser *perfecta*, o *imperfecta* u *oligopolística*.”<sup>121</sup> Asimismo, se señala que la competencia es la “disputa o contienda por la conquista de un mercado. ♦ Cuando en un mercado existe un gran número de oferentes y de demandantes, y en el que ninguna empresa puede alterar el precio de mercado. ♦... Concurso de precios y ofertas. ♦ Esfuerzo de una o más partes, que actúan independientemente, para obtener la preferencia de una tercera en los términos más favorables. La libertad de acción y el afán de beneficio personal son dos aspectos básicos en cuanto una persona o una empresa obtienen ganancias superiores a lo normal: otros individuos o empresas ingresan al mercado de tal manera que abaratan el producto y redistribuyen las ganancias. ♦ Forma de mercado, de una actividad o

---

<sup>117</sup> *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*, España, Espasa Calpe, 1996. Tomo XIV. p. 785

<sup>118</sup> *Diccionario de la Real Academia Española*. T. I. p. 604

<sup>119</sup> *Diccionario Porrúa de la Lengua Española*. *op. cit.* p. 190

<sup>120</sup> *Diccionario Espasa Economía y Negocios*, España, Arthur Andersen y Espasa, 1997. p. 104

<sup>121</sup> Tamames, Ramón y Santiago Gallego, *Diccionario de Economía y Finanzas*, 4ª ed., España, Alianza Editorial, 1996. p. 131

de un proceso social. ♦ No debe ser entendida en el sentido de que signifique simplemente la coexistencia de gran número de firmas en un mercado; sino que, más bien, habrá de referirse a la habilidad y voluntad de los productores para invadir con éxito los mercados ajenos.<sup>122</sup>

Como se ve, en términos generales, por competencia se entiende la disputa o lucha de dos o más partes para lograr un mismo objetivo, salvo la última acepción que considera que una sola parte puede competir. Por nuestra parte, consideramos que para que exista competencia es necesaria la existencia de por lo menos dos personas o entes que se confronten (pues de otra manera sería imposible hablar de competencia, disputa o rivalidad) para lograr una misma cosa, y tal cosa está referida, en materia económica, a la venta de algún producto en un mercado determinado y la preferencia por parte de los consumidores.

Entonces para efectos de este trabajo podemos establecer que la competencia se comprenderá como *el estado o situación en la disputa de un mercado libre y determinado que se puede dar entre dos o más entes oferentes de bienes y servicios para que sus productos sean preferidos frente a los de sus competidores.*

Hablaremos a continuación de las diferentes estructuras en que se puede configurar un mercado. Cuando se habla de competencia, se refiere, como se acaba de señalar, a la competencia económica que se puede dar entre diversos oferentes, generalmente empresas, y que es deseable exista en el mercado de un bien, ya que esto orilla a la mejor utilización y asignación de recursos que son escasos y sirven para satisfacer necesidades.

La legislación nacional, cuando habla de competencia lo hace en los términos que se señalarán en el apartado de “La competencia económica en el Sistema Jurídico Mexicano” que más adelante aparece.

---

<sup>122</sup> Greco, Orlando, *Diccionario de Economía*, 2ª ed., Argentina, Valleta Ediciones, 2003. p. 105

### III.2.2 TIPOS O CLASES

Señalamos que cuando se habla de competencia, se hace referido a competencia económica pero para hablar de la existencia de ella, es imprescindible hablar, en conjunto, de las distintas estructuras en las que se puede configurar un mercado respecto a la oferta de bienes y servicios. Afirmamos aquí que la competencia es nuestro tema general, es pues el género. Las diferentes estructuras a las que da lugar y que se pueden formar son las especies de competencia que se pueden establecer.

Es preciso dejar establecido desde ahora que cuando se habla de competencia en la literatura económica, estricta y específicamente, se hace referido a las estructuras en las que está presente cierto grado de competencia; dichas estructuras son: oligopolio, mercado monopolístico y finalmente el caso de la competencia perfecta o mercado perfectamente competido. Es de notar que cuando en un mercado sí existe competencia o se habla de mercados competidos (a veces, en economía se habla de mercados competitivos, pero preferimos evitar este uso ya que se presta a confusión porque como ya lo vimos y podremos ver, una cosa es la competitividad y otra la competencia, y hablar de mercados competitivos sería aplicar erróneamente el término usado con anterioridad al darle una significado multívoco) sean perfectamente competidos o imperfectamente competidos. Un caso aparte es el del monopolio como ausencia de competencia.

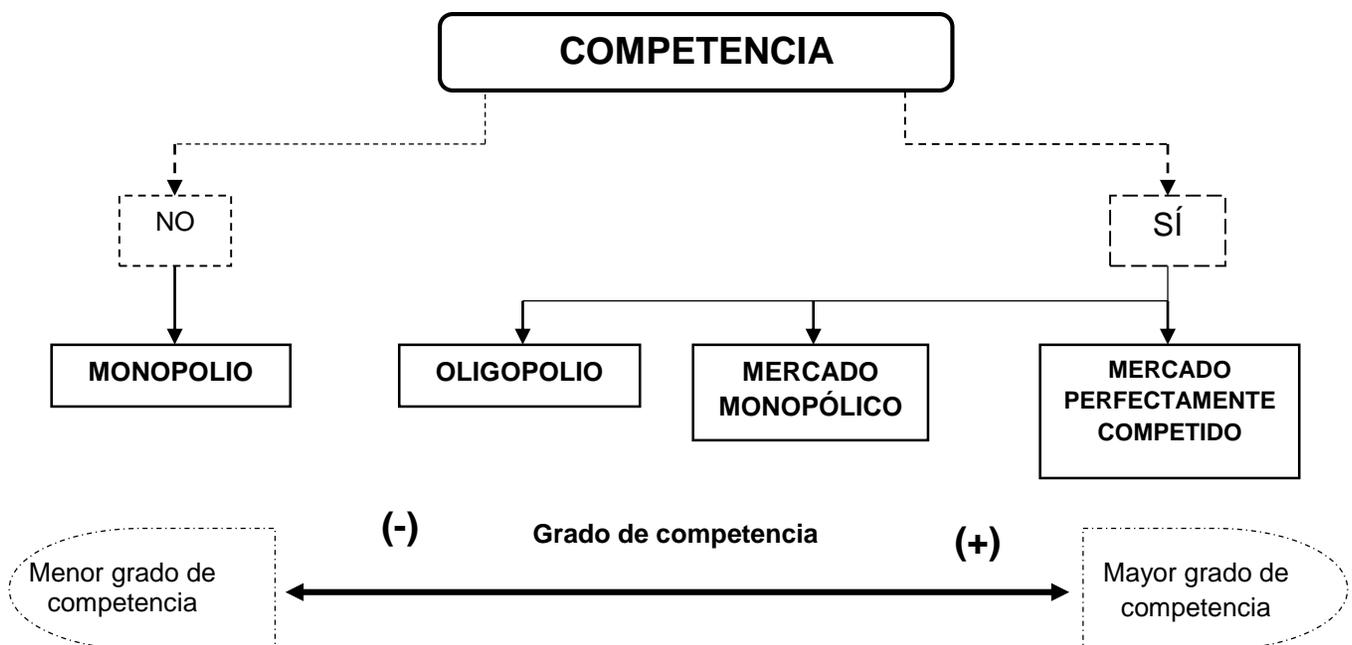
Como se puede establecer, de la competencia se puede decir si existe o no existe. Si la competencia es inexistente se dice que en una industria o mercado no existe competencia. Resulta acertado hacer una aclaración aquí y resaltar que la falta de competencia, es decir, la nula competencia es el monopolio que en sí mismo no es un mercado que presente competencia en grado alguno, es la negación misma de competencia en un mercado ya que presenta únicamente a un oferente (generalmente una empresa) quien actúa como empresa o ente monopolístico y por lo tanto no existe ni puede llegar a configurarse una disputa o rivalidad con otra entidad.

Con lo anteriormente dicho queremos dar a entender que, a pesar de que el monopolio no es ni cae estrictamente dentro de una especie de la competencia, técnicamente también describe la situación de un mercado aunque sea la negación misma de la competencia, y por lo tanto es adecuado y pertinente estudiarla y englobarla dentro de la competencia (al igual que los otros tipos). Cada una de ellos tiene características específicas que los diferencian y que en su oportunidad señalaremos.

Se reconoce que los extremos en la competencia económica son: la existencia de ella (**mercado perfectamente competido**); y la inexistencia de ella (**monopolio**). De la misma manera existen tipos intermedios de competencia que son: el **mercado imperfectamente competido o con competencia monopolística** y el **oligopolio**.

Así pues, en esta parte hablaremos de estas diversas estructuras de mercado aceptadas y reconocidas en la teoría económica y en la legislación nacional. A continuación pasaremos a tratar cada uno de ellos.

Para dejar claras estas consideraciones, las plasmaremos en el siguiente diagrama:



Como ya lo señalamos, en la competencia existen tipos de competencia económica. En el diagrama anterior aparecen según exista menor o mayor grado de competencia económica. A pesar de ello en esta parte del trabajo los estudiaremos bajo el siguiente orden y por las razones siguientes:

Iniciaremos por la competencia perfecta o mercado perfectamente competido; a continuación veremos la ausencia de competencia económica, el monopolio; luego analizaremos la competencia imperfecta que incluye la competencia en un mercado monopolístico y para el final dejaremos el oligopolio. Esto se hace así ya que primero debemos analizar los casos extremos de competencia, es decir, en el que se presenta nula competencia (el monopolio) y en el que existe el mayor grado posible de competencia (la competencia perfecta) porque esto nos permitirá identificar estructuras intermedias de mercado y establecer diferencias. Una vez vistos los casos extremos estaremos en condiciones para, a partir de ellos y por contrastación, identificar y definir los casos intermedios de competencia que son la competencia imperfecta y el oligopolio.

### **III.2.2.1 MERCADO PERFECTAMENTE COMPETIDO**

Algunas veces a este mercado se le denomina simplemente como competencia perfecta y otras ocasiones se le conoce como mercado competitivo pero con anterioridad ya asentamos las razones por las cuáles preferimos la denominación que aparece como encabezado de este punto sobre ésta última aquí señalada. Así que preferimos usar las siguientes denominaciones indistintamente: competencia perfecta o Mercado perfectamente competido. Este tipo de competencia es la competencia pura en sí misma, la competencia en su sentido positivo en extremo.

Preventivamente debemos hacer la aclaración de que este tipo de estructura de mercado no se presente comúnmente en el mercado, y que muchas veces se utiliza como herramienta teórica y comparativa para analizar la realidad, pero lo que se busca al explicarla es tener un marco de referencia e intentar lograr o equiparar este tipo de mercado con los beneficios económicos que logra:

bienestar social, precios adecuados y bajos a los compradores para satisfacer sus necesidades, y en general, la eficiencia económica que procura, tanto a los oferentes como demandantes de bienes y servicios.<sup>123</sup>

Del mercado perfectamente competido se dice que es aquella estructura del mercado en la cual existe varias empresas o diversidad de oferentes (su tamaño como oferentes es pequeño en relación al mercado) de bienes y servicios esencialmente idénticos de tal manera que no pueden influir en los precios fijados en, y por el mercado mismo, "...si una empresa puede influir el precio de mercado del bien que vende, se dice que tiene *poder de mercado*."<sup>124</sup>

Especialmente esclarecedora es la definición que Michael Parkin nos brinda de la competencia perfecta porque establece que éste tipo de competencia

...se presenta en un mercado cuando en él participan muchas empresas (cada una de las cuales vende productos idénticos a las demás), hay muchos competidores y no existe ninguna restricción a la entrada de nuevas empresas a la industria. Las numerosas empresas y sus compradores están bien informados sobre los precios de los productos de cada una de las compañías que participan en la industria.<sup>125</sup>

Existen ciertas características que se pueden realzar de lo dicho, los puntos que definen la competencia perfecta son:

- La existencia de diversidad de vendedores en el mercado;
- Los bienes o servicios ofrecidos por los ofertantes son idénticos, se dice que son perfectamente sustituibles unos por otros;
- Existe entrada y salida libre de oferentes del mercado y ningún ofertante establecido tiene ventaja sobre los nuevos;
- La información acerca de los precios y productos fluye libremente entre los compradores y vendedores.

El primer punto es importante porque cuando existe diversidad de oferentes de un bien en el mercado es imposible que éste pueda influir y asignar

---

<sup>123</sup> González de Cossío, Francisco, Competencia económica. Aspectos jurídicos y económicos, México, Porrúa, 2005. pp. 24-27

<sup>124</sup> Mankiw, Gregory N., *Principios de economía*, 5ª ed., México, Cenage Learning, 2009. p. 289

<sup>125</sup> Parkin, Michael, *Economía*, 8ª ed., Trad. Miguel Ángel Sánchez Carrión, México, Pearson Educación, 2008. p. 207

unilateralmente el precio de un bien o servicio ofrecido, mientras mayor sea el número de competidores menor será la concentración que exista y su poder de mercado será menor para fijar un precio a voluntad, el precio que los oferentes fijan es determinado por el mercado (se dice que los oferentes son tomadores de precio).

En segundo término, es importante que los bienes ofrecidos sean idénticos porque al ser idénticos permite que exista mayor competencia en el mismo sector o producto ofrecido, ya que la oferta de un oferente de este bien idéntico es pequeña respecto al tamaño total del mercado y por lo tanto del total de la oferta del mismo bien idéntico producido por los demás competidores y si se pretende aumentar individualmente el precio los compradores adquirirán los bienes de los demás oferentes, evitando de tal manera que se pueda generar un monopolio.

En tercer lugar es de suma importancia que haya libre entrada y salida de oferentes porque esta condición da paso a una mayor competencia entre ellos, porque la salida y entrada libre de competidores impacta en el precio, la cantidad producida y las utilidades que se generan en un mercado, a largo plazo esta salida y entrada de oferentes provoca que las empresas tengan utilidades normales aunque no tengan utilidades económicas porque cuando hay utilidades, más empresas quieren participar de ellas, si existen pérdidas habrá empresas que salgan y otras que permanezcan. La constante salida y entrada de oferentes genera un equilibrio a largo plazo en el que coinciden la oferta y la demanda y el precio que los consumidores están dispuestos a pagar por un bien o servicio y la producción alcanza su equilibrio porque la empresa producirá sólo aquello que le permita tener utilidades pues las empresas venderán un bien al precio que les costó producir el mismo, entonces, *“Al final de este proceso de entrada y salida, las empresas que permanecen en el mercado deberán tener cero ganancias.”*<sup>126</sup>

En el presente punto es relevante que no haya ventajas para una industria ya establecida respecto a otras nuevas que ingresan o pretenden ingresar, se

---

<sup>126</sup> Mankiw, Gregory N, *op. cit.* p. 302

refiere a que no existan las llamadas **barreras de entrada**, que muchas veces son creadas por los seres humanos para limitar ilegal e ilegítimamente la entrada de nuevos competidores a un mercado. Si se diera tal situación se desalentaría la participación de nuevos competidores lo que muy probablemente generaría el aumento de precios. En este mismo orden de ideas, recalamos que la inexistencia de barreras de entrada para nuevos competidores es un punto central porque precisamente la amenaza de ingreso de nuevos competidores que quieran adquirir beneficios de las ganancias que se están obteniendo de un mercado es bastante para que no se cometan abusos por parte de los oferentes; si no existe tal apertura o libertad de ingreso se corre el riesgo de generar monopolios.

Finalmente, el que haya libre circulación de información respecto a precios y productos beneficia tanto a adquirentes como oferentes dado que al poder acceder a este conocimiento, por una parte los productores pueden producir a menores costos y los adquirentes de bienes o servicios finalmente pueden obtenerlos al menor y mejor precio (para ellos) existente en el mercado. El que haya acceso libre a la información del mercado permite tomar las decisiones adecuadas para lograr eficiencia en la economía y producción de bienes y servicios.

Aquí se debe hacer la precisión de que los oferentes de algún bien o servicio lo que buscan al desempeñar su actividad económica es aumentar sus utilidades, a través de mecanismos de mercado, especialmente los perfectamente competidos, que “asignan de modo eficiente los recursos, a la vez que se produce con las técnicas más eficientes y utilizando una cantidad mínima de factores”<sup>127</sup>, situación ésta que bien se puede equiparar a la productividad, que en términos sencillos significa hacer más y mejor las cosas (bienes y servicios) con menos.

Finalmente es importante anotar que la importancia de fomentar e intentar lograr la competencia perfecta reside en que “...Sólo si prevalece la competencia perfecta los recursos de la sociedad serán asignados óptimamente; es decir, las

---

<sup>127</sup> Almazán Alaníz, José Antonio, “Unidad 4. Teoría Microeconómica”, en Mendoza Bremauntz, Emma (Coordinadora), *Teoría Económica*, México, IURE editores, 2006. p. 167

empresas cobrarían precios equivalentes a su costo mínimo de producción, incluida una tasa normal de utilidad y los consumidores pagarían lo correcto por tales bienes.”<sup>128</sup>

### III.2.2.2 MONOPOLIO

El monopolio, como lo hemos venido indicando en reiteradas ocasiones, es un caso extremo de competencia económica y es el caso en el que existe nula competencia económica<sup>129</sup> pues un punto que lo caracteriza es que en el mercado sólo existe un oferente de un bien o servicio y que generalmente es una empresa o sociedad mercantil que funciona como monopolio o empresa monopólica. No es el mercado el que funciona como monopolio sino una empresa que funciona como monopolio, la empresa es la que tiene el carácter de ser monopolio y por lo tanto el mercado se comporta bajo condiciones monopólicas.

Se ha dicho que “Una empresa es un **monopolio** si es la única que vende un producto y este producto no tiene sustitutos cercanos. La causa fundamental de la existencia de un monopolio son las *barreras de entrada*: un monopolio es el único vendedor en su mercado porque otras empresas no pueden entrar a éste y competir con él.”<sup>130</sup>

Con una definición muy similar Michael Parkin establece que un monopolio “es una empresa que produce un bien o servicio para el cual no existen sustitutos cercanos y está protegida por una barrera que evita que otras empresas vendan dicho bien o servicio. En un monopolio, la empresa es la industria.”<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup> Péreznieta Castro, Leonel y Guerrero Serreau, Renato Roberto, *Derecho de la competencia económica*, México, Oxford University Press, 2002. p. 65

<sup>129</sup> A pesar que José Antonio Almazán Alaníz considera que el monopolio es un caso que cae dentro de la competencia imperfecta, idea que no compartimos por los razonamientos ya expresados con anterioridad ya que el monopolio es la negación misma de la competencia económica. *op. cit.* pp. 168 y 169. En el mismo sentido se expresa González de Cossío, Francisco, *op. cit.* pp. 27-28

<sup>130</sup> Mankiw, Gregory N., *op. cit.* p. 312

<sup>131</sup> Parkin, Michael, *op. cit.* p. 264

De las definiciones presentadas se puede apreciar que las características que resaltan son las siguientes:

- Existe un único oferente o vendedor;
- No hay sustitutos cercanos del bien o servicio; y
- Existen barreras de entrada para otros competidores.

La existencia de un único oferente o vendedor de un bien o servicio es una de las características definitorias del monopolio, pues el oferente (empresa) es el monopolio mismo, funciona como tal porque él es quien establece los precios de los productos que sólo produce y vende él; al no tener competidores tendrá facilidad para fijar unilateralmente los precios y si a los adquirentes no les conviene el precio, eso poco importa ya que deberán adquirirlos forzosamente de la empresa monopólica; al contrario de lo que ocurre en el mercado perfectamente competido en donde los diversos oferentes ofrecen sus bienes al precio que el mercado fija y si uno trata de aumentar el precio los compradores bien pueden decidir adquirir el mismo bien con otro oferente que sí toma el precio de mercado.

De igual manera resalta el hecho de que en el monopolio los bienes y/o servicios ofertados sean únicos y no tengan sustitutos efectivos con los que deba competir pues esto también permite que el único oferente de dicho bien que no tiene sustitutos fije unilateralmente el precio del mismo pues los adquirentes deberán procurarse dicho bien bajo las condiciones que fije el oferente-vendedor ya que no existen otras opciones para los compradores.

Finalmente, también se da un entorno que evita la entrada y participación de otros competidores en el mercado y la existencia de un vendedor único que hacen posible la fijación unilateral del precio de los bienes y servicios, este entorno está dado por las llamadas **barreras de entrada**. Dichas barreras de entrada se

suelen diferenciar en: *barreras naturales a la entrada y barreras legales a la entrada*.<sup>132</sup>

Las **barreras de entrada** son precisamente eso, obstáculos o restricciones que protegen a una empresa contra la competencia e impiden que nuevas empresas entren a competir en el mercado. Dichas barreras de entrada pueden ser naturales o legales.

Las *barreras de entrada naturales*: Se presentan cuando otros posibles competidores u oferentes no entran al mercado porque el monopolio que existe produce un bien o servicio determinado al menor precio posible y a menor precio que si lo ofrecieran dos o más competidores, si otro competidor entrara el costo de producción y el precio de venta aumentaría por lo que el monopolio se mantiene ya que en tales condiciones el mercado no es atractivo. Esta clase de monopolio se denomina *monopolio natural*. Y se basa en economías de escala, es decir, cuando los costos de producción disminuyen a medida que se produce mayor cantidad de cierto producto.

De la misma manera se reconoce que un monopolio puede llegar a existir o configurarse porque es propietario de un recurso clave o monopolístico que los demás competidores no poseen y no podrán poseer. Por esta misma razón estos casos de existencia de monopolios muy rara vez se presentan ya que “Las economías reales son grandes y los recursos son propiedad de muchas personas.”<sup>133</sup>

Por otra parte tenemos las *barreras legales a la entrada*, que son las regulaciones gubernamentales o reglamentaciones públicas que restringen y limitan o prohíben la competencia ya que las autoridades permiten y otorgan a un solo oferente el derecho exclusivo para producir o vender un bien o servicio, se

---

<sup>132</sup> Francisco González de Cossío no las trata ni denomina propiamente como barreras de entrada y se refiere a ellas como maneras a través de las cuales una firma puede mantener o crear un monopolio. El autor señalado identifica seis maneras y son: conocimientos privilegiados, superior capacidad productiva, reglamentación, restricciones gubernamentales, monopolio natural, y activo esencial. op. cit. p. 35

<sup>133</sup> Mankiw, Gregory N., op. cit. p. 313

comprende entre ellas a las franquicias o concesiones públicas, licencias o permisos gubernamentales, patentes, derechos de autor, contratos de exclusividad o cualquier otra exclusividad de naturaleza jurídica.<sup>134</sup> De esta situación surge un *monopolio legal* que es “un mercado en donde la competencia y la entrada de nuevas empresas están restringidas por la concesión de una franquicia pública, una licencia gubernamental, una patente o por derechos de autor.”<sup>135</sup> Pero en general dicha exclusividad surge y se hace posible, como se acaba de establecer, porque la legislación la permite directa o indirectamente en casos determinados a pesar que la legislación nacional establecen la libre competencia o concurrencia como lo dicen las normas jurídicas de nuestro sistema y como veremos más adelante al final del presente capítulo.

La existencia de un monopolio genera que, en la empresa que funciona como tal, no exista preocupación por mejorar en vista de que no hay competidores directos, pero también hace que los recursos disponibles no se asignen de manera adecuada y por lo tanto los consumidores deben pagar precios más altos de lo que pagarían en un mercado competido por lo que reduce el número de consumidores potenciales que muy probablemente adquirirían el bien al precio del mercado perfectamente competido. Los beneficios sólo son para el productor que aumenta sus ganancias pero restringe o elimina los beneficios para el adquirente y disminuye el valor del dinero del consumidor pues puede adquirir menor cantidad de satisfactores para sus necesidades. En el mismo orden de ideas, el monopolio posee un recurso estratégico o está *protegido* por el gobierno, en el caso de barreras de entrada. Por eso, acertadamente se dice que “...parte de la riqueza transferida a favor del monopolista será utilizada para atrincherar su posición en el mercado. La utilización de recursos con esta finalidad constituirá un desperdicio social”.<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup> González de Cossío, Francisco, *op. cit.* p. 83

<sup>135</sup> Parkin, Michael, *op. cit.* p. 264

<sup>136</sup> González de Cossío, Francisco, *op. cit.* p. 34

En contraparte se ha establecido que “los gobiernos conceden monopolios porque consideran que el otorgarlos es en aras del interés público”<sup>137</sup>. Se actúa de ésta manera porque se estima que el lado positivo de la existencia de un monopolio es que se incentivan la investigación e innovación, además de que es un impulso a la creatividad, tal como acontece con las patentes y los derechos de autor, analizados y regulados por el Derecho de Propiedad Intelectual.

Se reconoce que cuando existen monopolios en el mercado la conducta de la autoridad puede ser la de promover y permitir la libre entrada de posibles nuevos competidores ya que precisamente es la limitación y restricción de nuevos competidores en el mercado lo que genera monopolios, por lo que

[...] el papel de las autoridades de la competencia suele limitarse a verificar que en la estructura de los costos no se establezcan barreras para la entrada de nuevos competidores, debido que al existir beneficios supracompetitivos, invariablemente se atraerá a otros productores que querrán entrar en el mercado a “comerse” una parte de estos beneficios. De subsistir una posibilidad, incluso virtual, de que otras empresas pudieran entrar en el mercado y competir con el monopolista, la amenaza de la competencia basta generalmente para disuadir al monopolista hacerse o constituir una renta monopólica [...] y esa amenaza de nuevos competidores garantiza, por tanto, el bienestar de los consumidores.<sup>138</sup>

### **III.2.2.3 MERCADO CON COMPETENCIA MONOPOLÍSTICA**

Esta configuración del mercado se encuentra dentro de lo que aquí denominamos casos intermedios de competencia o *competencia imperfecta*.

La presente especie de competencia es un caso intermedio entre la competencia perfecta o el mercado perfectamente competido y la ausencia de competencia, el monopolio. Como se puede observar en el diagrama que presentamos, éste se encuentra más cerca del mercado perfectamente competido que del monopolio.

Como ya lo hemos dicho, se reconoce que en muchas ocasiones, el mercado no se presenta como el mercado perfectamente competido, que es un ideal a conseguir pues es deseable que la población y el mercado obtengan los

---

<sup>137</sup> Mankiw, Gregory N., *op. cit.* p. 313

<sup>138</sup> Péreznieto Castro, Leonel y Guerrero Serreau, Renato Roberto, *op. cit.* pp. 73-74

bienes y servicios que adquieren a un precio justo y que represente realmente el costo de producirlo así como la asignación eficiente de los recursos. De igual manera, sólo en contadas ocasiones el mercado se comporta bajo la forma del monopolio.

Es por lo anterior que válidamente se afirma que “[...] muchas industrias se encuentran en algún punto entre los casos extremos de la competencia perfecta y del monopolio.” Además, se establece que “en la economía la mayoría de los mercados incluyen elementos de ambos y, por lo tanto, no pueden ser descritos en su totalidad por ninguno de los dos modelos.”<sup>139</sup> Como lo dijimos, esta clase de mercado se engloba dentro de la conocida competencia imperfecta. Es por todo lo que llevamos aquí dicho que la competencia monopolística presentará características de mercado perfecto y de monopolio pero tendrá más puntos en común con el primero que con el segundo.

Del mercado monopolístico se dice que

...es una estructura de mercado donde compiten un gran número de empresas que elaboran productos similares, pero con ligeras diferencias. A la fabricación de un producto ligeramente distinto del de una empresa competidora se le denomina **diferenciación del producto**. La diferenciación del producto le da a la empresa en competencia monopolística una fracción de poder sobre el mercado. La empresa es el único fabricante de la versión particular del bien en cuestión.<sup>140</sup>

De igual manera, otra definición que reafirma y complementa a la anterior nos dice que la competencia monopolística “describe una estructura de mercado en la cual existen varias empresas vendiendo productos similares pero no idénticos. En un mercado de competencia monopolística, cada empresa tienen un monopolio sobre el producto que fabrica, pero varias otras firmas ofrecen productos similares que compiten por los mismos consumidores.”<sup>141</sup>

Específicamente, los elementos a resaltar de esta configuración del mercado son los siguientes:

---

<sup>139</sup> *Ibíd*em, p. 348

<sup>140</sup> Parkin, Michael, *op. cit.* p. 207

<sup>141</sup> Mankiw, Gregory N., *op. cit.* p. 346

- Existe gran variedad de oferentes (empresas);
- Diferenciación de los productos ofrecidos;
- Hay libertad para entrar y salir del mercado; y
- Se da competencia en relación a las diferencias de los productos (calidad, precio y marketing).

Del primer punto se puede decir que es importante en la misma medida que lo es en el mercado perfectamente competido. Mientras mayor sea el número de empresas que compiten por el mismo grupo de clientes, se reduce su posible influencia en la fijación de precios dado que la producción de cada empresa es mínima respecto a la producción total de una industria y no afecta al mercado ni a otros competidores. Asimismo, la colusión (es decir, ponerse de acuerdo para aumentar precios), si se pensara en ella, sería muy difícil debido al número de empresas competidoras.

Respecto al segundo punto es significativo asentar que la diferenciación del producto se presenta cuando los bienes y servicios ofrecidos por un competidor pueden satisfacer una misma necesidad pero cuentan con características que los distinguen de cada uno de los productos de los otros competidores, por lo que este competidor tiene cierto poder de mercado para fijar el precio del bien específico que ofrece. Sin embargo, si el precio del producto de un oferente aumenta la demanda disminuirá pero jamás llegará a cero pues hay compradores dispuestos a pagar por ese producto en específico. Esta es una diferencia con el mercado perfectamente competido ya que si en él un productor aumenta unilateralmente el precio del bien, los posibles adquirentes preferirán comprar el mismo bien con otro oferente que tenga precio de mercado.

En lo que hace al tercer punto, se debe reconocer que tal como sucede en el mercado perfectamente competido, la libertad para salir y entrar del mercado es importante porque al no haber restricciones a la entrada y salida del mercado se aumenta la competencia por lo que a largo plazo se logra que el precio de un producto sea el costo de producirlo y por tanto las utilidades económicas

desaparezcan. Al efecto, cabe recordar lo que se mencionó en el caso del mercado perfectamente competido.

Ahora, en lo referente a la competencia entre los productos similares pero diferenciados, como lo dijimos, dichos productos satisfacen una misma necesidad a pesar de ser diferenciados por lo que *compiten en lo referente a su **calidad, precio y el marketing*** (o comercialización).

La **calidad** entraña la confiabilidad en su funcionamiento, diseño, facilidad de acceso y servicio proporcionado al comprador. La diferenciación del producto permite la fijación del **precio** y la producción pero siempre será dependiente de la calidad con que esté fabricado; a mayor calidad puede corresponder un mayor precio. El **marketing** o comercialización depende de la publicidad y la presentación del producto. Cuando un producto posee una calidad alta se anuncia o publicita y se presenta para convencer que el precio es alto pero adecuado por lo que vale la pena y corresponde dada la alta calidad del mismo producto. Como contrapartida, un oferente de un producto de baja calidad intentará convencer por la misma vía (publicidad y presentación) que la baja calidad es adecuada dado el precio bajo que se paga.

Respecto a lo que se acaba de señalar bien cabe aceptar la apreciación certera que se establece en el libro *Teoría Económica* cuando se dice que la diferenciación de los productos ofrecidos por los competidores existentes se da “[...] por la calidad de los bienes, de sus marcas, de sus estilos o incluso por la localización geográfica del competidor, por su reputación o por la percepción que tenga el consumidor de que existen verdaderas diferencias, aunque no las haya en realidad.”<sup>142</sup> Como se ve, el llamado marketing puede llegar a generar confusión en el comprador al presentar un producto con bondades, cualidades o prestaciones que tal vez no posea o que posee pero no desempeña o desarrolla adecuadamente<sup>143</sup> por lo que creemos que es beneficiosa la actividad que en

---

<sup>142</sup> Almazán Alaníz, José Antonio. *op. cit.* p. 172

<sup>143</sup> Se puede estar a favor o en contra de la comercialización o marketing de los productos diferenciados. Para tener mejores bases para fijar una postura se puede revisar Parkin, Michael,

nuestro país ha venido desarrollando la Procuraduría Federal del Consumidor respecto a publicidad engañosa.

Ahora bien, con lo revisado hasta aquí de la competencia monopolística podemos válidamente reafirmar lo que en un inicio señalamos: si bien es cierto que la mayoría de los mercados en el mundo real son competidos, no todos ellos presentan características de competencia perfecta porque las empresas en estos mercados cuentan con cierto poder para fijar sus propios precios, tal como acontece con los monopolios. A pesar de que a primera vista suena adverso para los adquirentes, con lo analizado hasta aquí podemos concluir que estos tipos de configuración de los mercados se encuentran más estrechamente vinculados con el mercado perfectamente competido que con el monopolio, a pesar de sus limitaciones; además, “[...] no tienen todas las características de bienestar deseables que existen en un mercado de competencia perfecta.”<sup>144</sup>

#### **III.2.2.4 OLIGOPOLIO**

Corresponde ahora hablar de la última configuración de mercado que se puede dar, el oligopolio. El oligopolio se encuentra más cerca del monopolio que del mercado perfectamente competido, es decir, comparte más características con el monopolio que con la competencia perfecta, y generalmente tiende más a comportarse como monopolio, como lo veremos a continuación.

El oligopolio se entiende como un tipo de mercado

[...] con pocos vendedores, cada uno de los cuales ofrece un producto idéntico o similar al producto ofrecido por los otros. [...] Ese número reducido de vendedores hace que sea menos probable una competencia rigurosa y le da una importancia vital a las interacciones estratégicas que existen entre las empresas. [...] Como resultado, las acciones de cualquiera de los vendedores, dentro del mercado pueden tener un gran impacto en las ganancias de los otros vendedores. Las empresas monopólicas son interdependientes en una forma en la que las empresas competitivas no lo son [...] una característica clave del oligopolio es la tensión entre la cooperación y el egoísmo. El grupo de oligopolistas estaría mejor si cooperaran y actuaran como monopolistas. [...] Pero como cada oligopolista se

---

*op. cit.* especialmente las páginas 292-295, de la misma manera Mankiw, Gregory N., *op. cit.* pp. 355-360.

<sup>144</sup> Mankiw, Gregory N., *op. cit.* p. 354

preocupa sólo por su propia ganancia, existen fuertes incentivos en el trabajo que dificultan que un conjunto de empresas mantengan el resultado de monopolio.<sup>145</sup>

Podemos establecer que los puntos que definen el oligopolio son los siguientes:

- El número de empresas que participan es pequeño;
- Ofrecen productos idénticos o diferenciados;
- Existencia de barreras naturales o legales de entrada al mercado;
- Disyuntiva entre cooperación y egoísmo.

La importancia del primer punto radica en que, como lo hemos venido afirmando, mientras menor sea el número de competidores existe mayor probabilidad de que éstos se pongan de acuerdo para fijar un precio; mientras mayor sea el número de oferentes éstos tendrán menores posibilidades de fijar unilateralmente el precio de sus productos. No obstante lo anterior, se reconoce que existe gran probabilidad y se puede llegar a dar el caso de que en el oligopolio los competidores se pongan de acuerdo para disminuir o fijar la producción y fijar un precio con la única finalidad de aumentar indebidamente sus utilidades, este acuerdo es la *colusión* y genera un *oligopolio colusorio o cártel* que es un grupo de empresas actuando como una sola, aunque a veces no se necesita comprobar la colusión sino el simple reconocimiento de interdependencia entre competidores<sup>146</sup>. Sin embargo, por los daños sociales y económicos que esto puede generar, en muchos lugares (países) y legislaciones se prohíbe, como sucede actualmente en México, la realización de tales prácticas porque restringen la competencia.

---

<sup>145</sup> *Ibidem*, pp. 346, 347, 365 y 366

<sup>146</sup> Al igual que en la competitividad se aprecian más los resultados de un oligopolio: influencia en el precio de los bienes y productos. Nos parecen relevantes las siguientes ideas de Francisco González de Cossío en torno al oligopolio: La determinación de un precio y las decisiones de abasto de las firmas serán interdependientes y los competidores se percatarán de dicha interrelación que las ganancias que obtiene cada uno será mayor con políticas cooperativas adoptadas, que cuando cada participante mire exclusivamente a sus intereses particulares. Por consiguiente, puede lograrse un resultado cuasi-monopólico o idéntico al monopolio mediante la utilización de dicha circunstancia a su favor, aún en ausencia de colusión expresa. *op. cit.* p. 39

Se reconoce asimismo, que los oligopolistas como son pocos son interdependientes y se enfrentan a una disyuntiva: tienden a pensar en la cooperación con otros oligopolistas, pero eso los orillaría a vender menos productos a un precio mayor fijado por ellos, o pueden pensar sólo en su beneficio y producir más pero a un precio menor. De cualquier manera no logran asignar los recursos de una manera eficiente como en el mercado perfectamente competido y tampoco llegan al extremo del monopolio de asignar ineficiente y totalmente los recursos.

El segundo punto referido a que ofrecen bienes idénticos o diferenciados significa que sin dar mucha importancia a los bienes que ofrezcan siempre tenderán a ponerse de acuerdo en la producción, precio y utilidades. Si ofrecen bienes idénticos podrían competir solamente en el precio; si ofrecen bienes diferenciados competirían en precio, calidad y marketing pero como sea tenderán a comportarse como monopolio pues darán por dada la producción necesaria para satisfacer el mercado y las acciones del otro u otros oligopolistas y en consecuencia actuarán, siempre como monopolio.

En el tercer punto, como ya lo habíamos señalado para el caso del monopolio, el reducido número de competidores está determinado por barreras naturales y/o legales de entrada al mercado, que fijan cierta protección a los pocos competidores existentes y al mismo tiempo restringe la competencia y genera el oligopolio.

La última característica: relacionada al dilema entre la cooperación y el actuar egoístamente por parte de los oligopolistas está determinada y existe porque los oligopolistas están tentados a cooperar entre ellos para fijar precio, producción y utilidades pues saben que si se comportan como monopolio pueden maximizar utilidades económicas dividiendo entre ellos la producción total necesaria para maximizar las ganancias económicas totales aunque no asignen adecuadamente los recursos.

A pesar de ello, igualmente siempre están tentados por el egoísmo, ya que de forma similar se dan cuenta de que si no acatan el acuerdo (que es ilegal) pueden producir más que el otro u otros oligopolistas y por tanto intentar aumentar sus propias ganancias económicas pero al mismo tiempo esto los orilla a ganar menos por su producción total pues para que el mercado absorba una mayor cantidad de producción ellos se ven obligados a bajar el precio por lo que venden más pero ganan menos por cada unidad vendida y no se logra la asignación adecuada de recursos. Es decir, se encuentran en el dilema de vender más pero a menor precio o vender menor cantidad de productos pero a mayor precio.

El desobedecer el acuerdo no reviste ninguna consecuencia, desde el punto de vista jurídico, en especial en materia civil, para los presuntos competidores coludidos, pues como sabemos, los acuerdos para restringir la competencia están prohibidos desde la Constitución y por la Ley de la materia, la Ley Federal de Competencia Económica, por lo que ningún participante del presunto acuerdo colusorio podría exigir el cumplimiento forzoso de un acuerdo o contrato de tal naturaleza porque posee objeto, motivo y fin ilícitos, y por lo tanto sería un contrato ilegal y sería invalidado,<sup>147</sup> no obstante el principio de libertad de contratación que rige en materia contractual.

### **III.2.3 PODER DE MERCADO**

Una vez que conocemos las distintas estructuras en las que se puede configurar un mercado es preciso establecer que, como ya quedó establecido

---

<sup>147</sup> El Código Civil Federal establece en artículos que nos interesan (ponemos con cursivas y negritas las partes que nos interesan):

Artículo 1795.- El contrato puede ser invalidado:

I. Por incapacidad legal de las partes o de una de ellas;

II. Por vicios del consentimiento;

III. Porque su objeto, o su motivo o fin sea ilícito;

IV. Porque el consentimiento no se haya manifestado en la forma que la ley establece.

De la misma manera los siguientes artículos del mismo ordenamiento:

Artículo 1830.- Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres.

Artículo 1831.- El fin o motivo determinante de la voluntad de los que contratan, tampoco debe ser contrario a las leyes de orden público ni a las buenas costumbres.

mientras menor número de competidores tenga un mercado, éstos tienen mayores posibilidades de establecer o fijar los precios de mercado, en general, pueden modificar las condiciones del mercado para fijar precios a sus productos y así pretender aumentar sus ganancias. A esta situación de tener la capacidad para fijar precio se le conoce como poder de mercado, de manera específica se dice que el poder de mercado de una empresa es “la capacidad de influir sobre el mercado, en particular sobre el precio de mercado, mediante la modificación de la cantidad total que se ofrece para la venta.”<sup>148</sup> También Francisco González de Cossío nos da la siguiente idea del poder de mercado y dice: “El poder de mercado, o el poder monopolístico, es la habilidad de un agente económico de lucrativamente fijar precios arriba del nivel competitivo...”<sup>149</sup>

Con lo dicho, podemos decir que los tipos de mercado en los que las empresas pueden llegar a tener poder de mercado son: el monopolio (por razones obvias); el oligopolio, y muy probablemente el mercado en competencia monopolística. En el mercado perfectamente competido, por su naturaleza misma, ninguna empresa u oferente tiene poder de mercado para fijar o establecer el precio de algún o alguno de sus productos.

Ahora bien, en ocasiones es difícil determinar ante qué tipo de mercado nos encontramos. Una manera fácil de hacer es siguiendo las definiciones que se han reseñado:

Si existe un solo oferente, productor o vendedor de un bien que no tiene sustitubles cercanos entonces nos encontramos ante un caso de monopolio; si existe una cantidad reducida de oferentes y sus productos ofertados son idénticos o similares, entonces nos encontramos ante un mercado oligopólico. Ahora bien, si hay diversidad de oferentes y los productos que ofrecen son similares, indudablemente nos encontramos ante un mercado perfectamente competido; si existen diversidad de oferentes pero el producto ofrecido es similar o idéntico,

---

<sup>148</sup> Parkin, Michael, *op. cit.* p. 264

<sup>149</sup> González de Cossío, Francisco, *op. cit.* p. 28

entonces nos encontraremos ante un caso de mercado monopolístico. Lo anterior se hace más claro en el siguiente esquema:

CARACTERÍSTICAS	MERCADO PERFECTAMENTE COMPETIDO	COMPETENCIA MONOPOLÍSTICA	OLIGOPOLIO	MONOPOLIO
Número de empresas en la industria	Muchas	Muchas	Pocas	Una
Producto	Idéntico	Diferenciado	Idéntico o Diferenciado	Sin sustitutos cercanos
Barreras a la entrada	Ninguna	Ninguna	Moderadas	Altas
Control de la empresa sobre el precio	Ninguno	Ninguno	Considerable	Considerable o regulado
Ejemplos	Trigo, Maíz, Leche	Alimentos, ropa	Automóviles, cereales procesados	Suministro local de agua

No obstante lo antes asentado, claramente qué se entiende por varios, muchos, pocos oferentes o ninguno o considerable control sobre el precio o poder de mercado. Indudablemente el uso y significado de los anteriores términos puede ser ambiguo. Para evitar algunos malentendidos y estar en posibilidad de identificar claramente ante qué tipo de mercado nos encontramos y si las empresas u oferentes participantes tienen, y en qué grado, poder de mercado, en la práctica se usan los dos métodos siguientes:

**El coeficiente de concentración de cuatro empresas**, a través de este método, como su nombre lo indica, se obtiene el coeficiente o grado de concentración que existe en una industria y es el porcentaje de ventas totales de las cuatro principales empresas (oferentes) de una industria o mercado determinado. El porcentaje va de prácticamente cero por ciento (0%) para el mercado perfectamente competido a cien por ciento (100%) en el caso del

monopolio. Como se ve, un porcentaje bajo indica un alto grado de competencia, mientras que un alto porcentaje es señal de baja competencia en una industria o sector. A decir de Parkin:

Un monopolio tiene un coeficiente de concentración de 100 por ciento: la empresa más grande (y la única) es responsable del 100 por ciento de las ventas. Un coeficiente de concentración de cuatro empresas que excede 60 por ciento se considera evidencia de un mercado altamente concentrado y dominado por pocas empresas en un oligopolio. Un coeficiente menor que 60 por ciento se considera señal de un mercado competitivo.<sup>150</sup>

Por lo tanto, atendiendo a lo anterior, los porcentajes de concentración de las cuatro empresas con mayores ventas nos indican el tipo de mercado frente al que nos encontramos. Tales porcentajes con sus respectivos tipos de mercado quedan como sigue:

Mercado competitivo < 60%

Mercado oligopólico > 60%

Mercado monopolístico = 100%

**El Índice Herfindahl-Hirschman (IHH).** Este método también se conoce simplemente como IHH. Se mide con base en la suma de los cuadrados de las participaciones en porcentaje de los cincuenta oferentes más grandes de un sector (o de los correspondientes participantes), se basa, como ya quedó dicho, en la participación de las ventas de los competidores pero a diferencia del anterior método, el IHH delimita de una manera más precisa qué puntuación le corresponde a cada tipo de mercado. Los respectivos resultados establecidos señalan que un mercado en donde el IHH es menor que 1000 se considera competitivo; si el IHH está entre 1000 y 1800, el mercado se considera moderadamente competitivo; pero un mercado en donde el IHH es superior a 1800 se considera no competitivo. Por último, un mercado funcionando en monopolio daría la cifra de 10 000.

---

<sup>150</sup> Parkin, Michael, *op. cit.* p. 208

Esquemáticamente los números para determinar el tipo de mercado según el Índice Herfindahl-Hirschman quedarían de la siguiente manera:

Mercado competitivo < 1000

Mercado moderadamente competitivo >1000 pero < 1800

Mercado no competitivo > 1800

Mercado monopolístico = 10 000

¿Sirve de algo saber qué estructura de mercado corresponde a un sector o industria? La respuesta es sí, para el caso de que existan monopolios u oligopolios, el Estado debe emprender acciones ante éstos fallos del mercado, y se denominan políticas frente a los monopolios y/o poder de mercado. La actuación del Estado para intentar corregir las mencionadas fallas puede consistir en lo siguiente:

**Promulgación de Leyes antimonopolio.-** Esto se hace ya que a través de ella se busca aumentar la competencia económica de los sectores o industrias que se realizan en un país. Al respecto, conviene recordar que el Estado Moderno se formó para conciliar intereses de la población en un territorio, así, cada individuo le transfiere un poco de su poder al Estado para que éste en su poder soberano dicte las normas jurídicas que regirán la convivencia social, velando ante todo por el interés público y el bienestar social.

Por lo tanto, el Estado tiene poder legítimo y legal sobre los oferentes de un mercado para obligarlos a que se abstengan de realizar comportamientos que dañen a la sociedad como lo es o sería el caso de un monopolio o un oligopolio o restricciones al proceso de competencia económica. A través de la legislación se pretende lograr que un mercado y sus competidores se comporten de una manera adecuada, de tal manera que ninguno abuse de su poder de mercado o lleve a cabo prácticas que atenten contra la competencia; esto es, la ley da viabilidad al principio económico y Constitucional de libre competencia o concurrencia, y esto lo

hace de diversa formas, por ejemplo: fijando las conductas que los competidores deben abstenerse de realizar o para el caso de fusiones, prohibirlas o permitir las parcialmente, de manera similar, a través de la fijación de precios de productos o servicios, y para el caso de no respetar lo establecido en ley, sancionarlos. En sí, las leyes antimonopolio fijan una manera para que el Estado influya en el mercado, para que encause las prácticas económicas que dañan la economía de una nación.

Para el caso de México, esto tiene su origen en el artículo 28 Constitucional y de él se desprende y plasma en la Ley Federal de Competencia Económica, que veremos más adelante.

**La regulación.-** Esto es, fijar los precios de un bien o servicio ofrecido por un oferente u oferentes en un mercado monopolístico u oligopolístico, es decir, no permitiéndole cobrar el precio que quiera sino un precio que le permita obtener utilidades racionales respecto a su inversión, sus costos y orillando a que el mercado monopólico u oligopólico se comporte más como un mercado en condiciones de competencia perfecta. La mencionada regulación y consecuente fijación de precios es establecida, generalmente, por una institución especial, conocida comúnmente como Agencia Reguladora, en México estas facultades, de manera general se le dan a la Comisión Federal de Competencia Económica (órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio), de manera específica podemos mencionar al Instituto Federal de Telecomunicaciones. Sólo cabe hacer mención aquí que existen diversos métodos para fijar dicha regulación de precios que se utilizan por los economistas.<sup>151</sup> Para comprender un poco más la función y origen de la regulación nos permitimos agregar el siguiente extracto, escrito por Michael Parkin:

---

<sup>151</sup> Una explicación adecuada aparece en el libro que hemos venido consultando en el presente apartado, Parkin, Michael, *op. cit.* pp. 326-334

### **El alcance de la regulación**

El primer organismo federal de regulación de Estados Unidos, la Comisión de Comercio Interestatal (ICC, por sus siglas en inglés), se instituyó en 1887 para controlar los precios, las rutas y la calidad de los servicios de la red ferroviaria interestatal. Más tarde, su alcance se amplió hacia las líneas de transporte de carga, las líneas de transporte de personas, el transporte fluvial y, más recientemente los oleoductos. Luego, del establecimiento de la ICC, la regulación federal permaneció estática hasta los años de la Gran Depresión. Después, en la década de 1930, se crearon más organismos de regulación: La Comisión Federal de Energía, la Comisión Federal de Comunicaciones, la Comisión de Valores, la Comisión Federal Marítima, la Corporación Federal de Seguros de Depósito y, en 1938, la Agencia Civil de Aeronáutica, que fue remplazada en 1940 por el Consejo Aeronáutico Civil. Hubo un período adicional de calma hasta que, durante la década de 1970, se establecieron el Tribunal de Regalías por Derechos de Autor y la Comisión Federal Reguladora de Energía. Además de éstas, existen muchas otras comisiones de regulación tanto estatales como municipales.

A mediados de la década de 1970, casi un cuarto de la economía estadounidense estaba sujeta a algún tipo de regulación. Las industrias más reguladas (en donde había regulaciones tanto de precios como en contra de la entrada de nuevas empresas) eran la eléctrica, la de gas natural, la de telefonía, las aerolíneas, los servicios de transportación de carga y los ferrocarriles.

Durante las décadas de 1980 y 1990, se dio un proceso de desregulación que estimuló la competencia en la radiodifusión, las telecomunicaciones, la banca y las finanzas y en todo tipo de transporte (tanto de pasajeros como de carga vía aérea, ferroviaria y por carretera).

Otras formas de actuar por parte de la autoridad pueden consistir en: que el monopolio u oligopolio pasen a **propiedad pública (estatal)** o también se puede decidir **no hacer nada** dado que se piensa que las fallas de mercado muchas veces son resultado de las decisiones políticas (muchas veces arbitrarias y sin apearse a razones económicas) pero esto nos orilla a decir junto con Gregory Mankiw que "...para averiguar cuál es el papel que debe desempeñar el Estado en la economía, es necesario hacer juicios de valor sobre la política y sobre la economía."<sup>152</sup>

---

<sup>152</sup> No obstante, se ha señalado que el legislador Mexicano plasmó específicamente sus inquietudes e ideas en materia de monopolios en el artículo 28 de la Constitución de 1857 antecediendo a la famosa Sherman Act de Estados Unidos de 1890; aunque se han encontrado antecedentes en Francia (Loi Chapelier de 1791) e inclusive en el derecho romano con la lex Julia de annona. González de Cossío, Francisco, *op. cit.* p. 10

### III.2.4 LA COMPETENCIA ECONÓMICA EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

En el sistema jurídico mexicano existe un área específica que estudia y analiza el tema económico de la competencia; dicha rama jurídica es denominada *Derecho de la competencia económica*, y como ya quedó asentado, estudia todos los temas relacionados con la competencia económica en cuanto a sus efectos y alcances jurídicos y económicos, por ejemplo: la autoridad en materia de competencia económica y sus funciones; lo que se considera como prácticas monopólicas absolutas y relativas; concentraciones de agentes económicos; procedimientos de investigación; y, las sanciones por incurrir en prácticas monopólicas.

Se reconoce que los sistemas jurídicos de Estados Unidos de América y de Europa son los que mayor tradición y desarrollo tienen respecto a la competencia económica. Lo anterior es así, contrastándolo con el caso de México, debido al desarrollo económico que dichas naciones han tenido y a que la economía mexicana permaneció cerrada al exterior por mucho tiempo dado el acontecer histórico propio de nuestro país.

Asimismo, dicho rezago jurídico es entendible a partir de la época independiente debido a la inestabilidad de nuestro propio sistema legal, sólo basta recordar la profusión constitucional durante dicho período<sup>153</sup>. Se dice que nuestra actual Constitución se acerca ya a la centuria de su vigencia (aunque existen autores, con quienes coincidimos, quienes afirman y sostienen que no se trata de la misma Constitución de 1917 dada la gran transformación derivada de las constantes reformas de que ha sido objeto, igualmente si la comparamos con la Carta Magna Estadounidense) y promulgación pero realmente la materia de la

---

<sup>153</sup> Al respecto, para tener una visión sucinta sobre la profusión y evolución constitucional de nuestro país se puede revisar: Cruz Barney, Óscar, *Historia del Derecho en México*, México, 2ª ed., Oxford University Press, 2004, especialmente las páginas 625 a 883; Pérez de los Reyes, Marco Antonio, *Historia del Derecho Mexicano*, México, Oxford University Press, 2008 en las páginas 428 a 515. Información más extensa se puede ver en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-2002*, 23ª ed., México, Porrúa, 2002.

competencia económica es de reciente creación, aunque en líneas generales ya estuviera contemplada constitucionalmente, pues nuestro antecedente más remoto es la anterior Ley Federal de Competencia Económica que fue promulgada el 24 de diciembre de 1992, si bien es cierto que existieron leyes específicas que en su momento trataron lo relativo a la prohibición de los monopolios<sup>154</sup>.

Luego de dichos intentos realizados en las mencionadas leyes el momento histórico se prestó para que México y varios países siguieran el modelo conocido como *sustitución de importaciones*, cerrando sus fronteras, dificultando la entrada de productos de otros países y regiones y favoreciendo el proteccionismo a los productos nacionales, lo que generó la falta de competencia de los productos y entre productores nacionales frente a otros productos (internacionales) y su consecuente rezago en niveles de competitividad.

La anterior Ley Federal de Competencia Económica, como ya quedó señalado, era del año de 1992 y era reflejo del momento histórico que se vivía en el país, en el que se cambió el modelo de desarrollo estabilizador por un modelo de apertura y libertad comercial.

Finalmente, ahora tenemos una nueva Ley Federal de Competencia Económica aprobada el 29 de abril del año 2014, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo del mismo año y vigente a partir del 07 de julio del año 2014. Que si bien establece y afina la organización, atribuciones y funcionamiento de Comisión Federal de Competencia Económica, retoma conceptos, figuras y principios contenidos en la anterior Ley Federal de Competencia Económica (1992).

---

<sup>154</sup> Al respecto se mencionan tres leyes que fueron reglamentarias del artículo 28 Constitucional y que datan de los años de 1926, 1931 y 1934. Otras leyes relacionadas con la materia fueron la Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos de 1937, la Ley de Fomento de Industrias de Transformación de 1941, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica de 1950 y la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias que data del año de 1954. González de Cossío, Francisco, *op.cit.* p. 13; y Péreznieto Castro, Leonel y Renato Roberto Guerrero Serreau, *op. cit.* pp. 79-80

Constitucionalmente la competencia económica se funda en los siguientes artículos constitucionales: el 5o. y el 28 que como sabemos se encuentran en la llamada parte dogmática de la Constitución, lo que hace defendible estos derechos y sus respectivas garantías a través del juicio de amparo<sup>155</sup> y por lo mismo lo hace oponible frente a actos de autoridad que no lo respeten.

El artículo 5o. Constitucional literalmente establece, en la parte que nos interesa, su primer párrafo lo siguiente:

A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

El presente artículo se ha identificado como un derecho y garantía de libertad, en el presente caso, libertad de trabajo, comercio e industria, para dedicarse a cualquier actividad que se desee; pero el ejercicio de esta libertad no es irrestricta y tiene un límite: que la actividad que se desea desempeñar no sea contraria a lo que establece la ley. Las únicas maneras a través de las cuales la autoridad puede vedar o limitar este derecho es porque así lo determine sentencia judicial porque se afectan derechos de terceros; y por resolución gubernativa (o administrativa) porque se ataquen derechos de la sociedad.

Para el caso específico de la competencia económica se hablaría de límites a la libertad de comercio o industria a algún agente económico si su actuar y su actividad son contrarios a la ley, en específico a la Ley Federal de Competencia Económica en estrecha relación con el artículo 28 constitucional; lo anterior significa que constitucional y legalmente (por su ley reglamentaria) es ilícito el afectar el proceso de competencia económica y libre concurrencia ya que se

---

<sup>155</sup> Para un estudio más acucioso de dicho temas y en específico de los artículos señalados desde la perspectiva de garantías constitucionales (y actualmente denominadas como derechos humanos y sus garantías) se puede revisar Arteaga Nava, Elisur, *Garantías Individuales*, México, Oxford University Press, 2009. pp. 516-554 y 667-688; Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías Individuales*, 41ª ed., México, Porrúa, 2009. pp. 311-322 y 411-416; así como Contreras Castellanos, Julio César, *Las garantías Individuales en México*, México, Porrúa-UNAM-Facultad de Estudios Superiores Aragón, 2006. pp. 147-152 y 235-252

perjudica la eficiencia económica y hacerlo así genera efectos negativos en la economía y en la sociedad misma. Como lo señala el mismo artículo constitucional, no se deben ofender (en el sentido de afectar) derechos de la sociedad, en el sentido que la sociedad tiene derecho a pagar precios justos y beneficiarse del correcto funcionamiento de la economía, lo cual no sucede cuando existen agentes económicos que cuando ejercen su libertad de comercio e industria realizan actividades que dañan la debida competencia económica.

Por otra parte, el artículo 28 constitucional establece la prohibición a los monopolios y actividades anticompetitivas así como la libertad de competencia y libre concurrencia en el mercado nacional. De dicho artículo especialmente nos interesan sus dos primeros párrafos que a la letra dicen:

En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la **(sic DOF 03-02-1983)** prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls **(sic DOF 03-02-1983)** prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Esta disposición Constitucional también contiene una garantía de libertad y entraña el derecho de las personas (gobernados) para que participen libremente en el mercado, en la actividad económica en general (en relación con el artículo 5o. Constitucional, de libertad de industria y comercio que más les acomode siendo lícita), la propia Carta Magna lo señala como "...la libre concurrencia o la competencia..." pero sujeta esta libertad de concurrencia y competencia a la limitante de que las actividades desempeñadas no sean o generen monopolios, prácticas monopólicas, estancos o exenciones de impuestos (e impone otra restricción, que éstos quedan sujetos a los términos y condiciones que fijan las leyes respectivas) que afecten el proceso económico ya sea restringiendo la

producción o circulación de productos para provocar el aumento de precios en los mismos productos; igualmente prohíbe los cárteles oligopólicos (fundados como ya sabemos en acuerdos colusorios) o cualquier exclusividad a favor de alguna persona (física o moral, ésta última entendida en términos del artículo 25 del Código Civil Federal<sup>156</sup> en sus fracciones I, II, III y VII y que la Ley Federal de Competencia Económica da cabida y traduce como *agente económico*) y que afecte al público en general o a una clase social específica.

En nuestra misma Ley Fundamental se establece la obligación de las autoridades mexicanas para sancionar (entendido en su sentido negativo) y ‘perseguir’ o investigar toda conducta o actividad que implique conductas y prácticas monopólicas que perjudiquen el adecuado proceso de competencia y competencia económica. No está de más señalar que la actuación de la autoridad debe sujetarse también a todos los requisitos y formalidades exigidos por la legislación nacional para los actos que emanen de alguna autoridad, específicamente partiendo de los artículos 14 y 16 Constitucionales en relación con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, inicialmente con el artículo 3 que señala los elementos y requisitos que debe reunir el acto administrativo para ser considerado como plenamente válido, entre diversos artículos de la misma ley que facultan a la autoridad para sancionar a los infractores de leyes administrativas, y que en general establecen los principios que debe acatar la autoridad en cada una de sus actuaciones.

Siguiendo en este sentido de la actuación de las autoridades, se debe destacar que es la propia Constitución la que establece a la Comisión Federal de Competencia Económica como la autoridad encargada de investigar, combatir,

---

<sup>156</sup> Dicho numeral literalmente establece lo siguiente: Artículo 25.- Son personas morales:

I. La Nación, los Estados y los Municipios;

II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;

III. Las sociedades civiles o mercantiles;

IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;

V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;

VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.

VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.

conocer y sancionar los monopolios, actividades monopólicas, concentraciones y demás actividades que perjudiquen el proceso de competencia y eficiencia económica.

A dicha Comisión Federal de Competencia Económica se le otorga autonomía constitucional. Su conformación y las atribuciones que se le otorgan a cada uno de los órganos de la Comisión Federal de Competencia Económica para desempeñar su actuación se detallan en la Ley Federal de Competencia Económica en los artículos 10 a 12, 18 a 20, 28 y 29; en los artículos 66 a 93 se especifica cómo conducirá la investigación, el procedimiento seguido en forma de juicio y la sanción de prácticas monopólicas absolutas o relativas, y del procedimiento en caso de concentraciones. En los artículos 127 a 131 se señalan las diversas sanciones que la Comisión puede imponer a las actividades de aquellos agentes económicos que dañen el proceso de competencia económica.

La misma Constitución, también señala qué actividades no son consideradas como monopolios para efectos jurídicos, aunque económicamente y de hecho sí lo sean, dichas actividades son las siguientes:

a) Las desempeñadas por el Estado en correos, telégrafos, radiotelegrafía, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, planeación y control del sistema eléctrico nacional, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, exploración y extracción petróleo e hidrocarburos, acuñación de moneda, emisión de billetes;

b) Los sindicatos de trabajadores;

c) las asociaciones o sociedades cooperativas de productores que vendan directamente en el extranjero sus productos (sujeto a algunas condiciones);

d) los derechos exclusivos de explotación de propiedad intelectual; y,

e) otras actividades que específicamente señalen las leyes emitidas por el Congreso de la Unión.

El que los dos anteriores artículos (5o. y 28) se encuentren dentro del llamado capítulo dogmático de nuestra Constitución Política, como ya lo mencionamos, hace posible que dichos derechos sean defendidos, si la autoridad se desvía de su cabal observancia y aplicación, en última instancia a través del juicio de amparo como certeramente lo indica Francisco González de Cossío cuando escribe que

[...] el texto del primer párrafo del artículo 28, que está incluido en la sección de las garantías individuales, parece dar la apariencia de la intención del legislador que el derecho de competir o de la libre concurrencia ("*droit de la concurrence*") estaba siendo elevado a Garantía Individual. Darle el carácter de garantía individual hace aplicable el mecanismo *sui generis* de protección y ejecución de dicho derecho bajo la teoría de la garantía individual.<sup>157</sup>

El objetivo de la mencionada ley, es decir, lo que busca, es brindar y generar *eficiencia económica* en el mercado nacional a través de un adecuado proceso de competencia económica<sup>158</sup>, entendiendo en dos sentidos la *eficiencia económica*: primero, eficiencia productiva, es decir, producir más bienes a menor costo lo que implica menor utilización de insumos y bienes en el proceso de producción; y segundo, eficiencia asignativa, es decir, utilizar bienes e insumos de manera eficiente de tal manera que no se mejore la situación de alguien sin empeorar la de otro, lo que lleva al mejoramiento de la sociedad. En otras palabras y como lo dice la misma ley en la parte final del artículo 2, busca el funcionamiento eficiente de los mercados (los distintos mercados que existen en el país).

Adicionalmente al objetivo principal que busca lograr la Ley Federal de Competencia Económica, es decir, la eficiencia económica, igualmente y derivado de ella se busca: reducir precios para el consumidor así como limitar cierto grado

---

<sup>157</sup> González de Cossío, Francisco, *op. cit.* p. 21

<sup>158</sup> Aunque Leonel Péreznieta discrepa de esta opinión, pues para él la Ley Federal de Competencia Económica buscará proteger al proceso mismo de competencia económica y la libre concurrencia, pero al respecto se debe hacer patente la diferencia entre objetivo y objeto de la ley. Para nosotros el objetivo que busca la ley es la eficiencia económica y el objeto de la ley, es decir, a través del cual logrará el objetivo que se propone, es protegiendo, promoviendo y garantizando la libre concurrencia y la competencia económica, así como previniendo, investigando, combatiendo, persiguiendo con eficacia, castigando severamente y eliminando los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica, y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. *op. cit.* p. 83

de control sobre los recursos económicos, distintas opciones de insumos y bienes para los consumidores y productores, igualdad de oportunidades para los competidores en el mercado, y justicia en las operaciones económicas<sup>159</sup> pero insistimos, preponderantemente se busca lograr la eficiencia económica (entendida como una característica de la sociedad que busca extraer el máximo beneficio de sus recursos escasos, sea en su vertiente de eficiencia productiva o eficiencia asignativa, a decir de González de Cossío<sup>160</sup>) y a partir de ella lograr otras metas.

Antes de pasar a hablar de las prácticas monopólicas prohibidas y reguladas en la Ley Federal de Competencia Económica es importante hablar de un concepto que maneja la ley, este concepto es el de **agente económico**. Dicho concepto es equiparable a los que hemos venido utilizando para referirnos a los oferentes, vendedores, productores, etc. de productos, bienes y servicios. Por agente económico debemos entender a *cualquier entidad (persona física o moral) que participe en la actividad económica del país. Sea que ésta actividad económica forme parte del mercado de bienes o de servicios*. Al respecto la Ley Federal de Competencia Económica señala:

**Artículo 3.** *Para los efectos de esta Ley, se entiende por:*

*I. Agente Económico: Toda persona física o moral, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica;...*

Adicionalmente, como ya lo señalamos, los agentes económicos deben desempeñar sus actividades en los mercados (de bienes o de servicios) del país, ello derivado y complementado del artículo 2 en su parte final de la misma ley.

---

<sup>159</sup> González de Cossío, Francisco, *op. cit.* pp. 5-6

<sup>160</sup> Mankiw, Gregory N., *op. cit.* p. 5. González de Cossío indica que la eficiencia productiva consiste en que los bienes serán producidos al menor costo posible, lo cual implica que la menor cantidad de bienes de una sociedad son utilizados en el proceso productivo. Por eficiencia asignativa se entiende la utilización más eficiente de los recursos; es decir, aquél que hará más próspera a una sociedad. Un recurso será asignado en forma eficiente si la utilización del mismo en otra actividad no puede hacer mejorar la situación de alguien sin empeorar la de otro. *op. cit.* p. 6

Entonces como se ve, válidamente podemos establecer que por **agente económico** se puede entender **cualquier persona física o moral que participe en la actividad económica del país sea en el mercado de bienes o ya sea en el mercado de servicios**. De forma enunciativa mas no taxativamente la ley en el referido artículo 3 señala a las personas físicas o morales, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica.

El término de **agente económico** es importante porque son ellos quienes están sujetos a las reglas que se desprenden de la Ley Federal de Competencia Económica, como lo indica el artículo 4:

**Artículo 4.** *Están sujetos a lo dispuesto por esta Ley todos los Agentes Económicos...*

En dicha ley los temas económicos que tratamos arriba (estructuras de mercado) no se plasmaron de esta manera sino que en ella, de manera general se describen las actividades que pueden limitar la libre competencia y concurrencia y se dividieron en monopolios, prácticas monopólicas (absolutas y relativas), concentraciones ilícitas, barreras a la libre concurrencia y la competencia económica. El artículo 52 de la Ley Federal de Competencia Económica específicamente prohíbe los monopolios y prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas y las barreras que por cualquier medio disminuyan, dañen o impidan la libre competencia en la producción, procesamiento, distribución o comercialización de bienes y servicios, como lo hace nuestra misma Constitución en el ya mencionado artículo 28.

Las actividades prohibidas y desarrolladas por la Ley Federal de Competencia Económica (y que aquí nos interesan) son las llamadas actividades monopólicas, en cualquiera de sus vertientes: absolutas o relativas (artículos 53 y 54 de la LFCE). Es de resaltar el hecho de que las mencionadas actividades monopólicas no estén indicadas por la denominación que se les conoce en

economía pues ello orillaría a interpretaciones muy amplias que podrían variar de caso a caso y dependiendo de los intereses en juego, es por ello que se acepta la razón de que es adecuado el sistema utilizado en la Ley Federal de Competencia Económica de caracterizar, es decir, describir dichas actividades brindando los elementos que conforman las actividades, acciones o prácticas monopólicas que se prohíben en aras de proveer certeza jurídica a los agentes económicos.

Son los artículos 53 y 54 de la Ley Federal de Competencia Económica los que establecen la existencia y diferenciación de **prácticas monopólicas absolutas y relativas**. Al respecto, es válido afirmar con Leonel Péreznieto que “La *LFCE* distingue las *prácticas monopólicas absolutas*, “cuya gravedad para la competencia y la libre concurrencia es intangible, la mayoría buscan limitar la competencia sin obtener alguna ganancia en eficiencia”, por lo que no requieren un mayor análisis económico en el sentido de determinar si existe algún poder de mercado, de las *prácticas monopólicas relativas* cuyo “efecto neto sobre la competencia y el proceso competitivo no siempre es claro, por lo que para considerarse nocivas deben ser previamente evaluadas”.<sup>161</sup>

Las *prácticas monopólicas absolutas* son las cinco contenidas en el artículo 53<sup>162</sup> de la Ley de Competencia Económica. Como es posible establecer, dichas

---

<sup>161</sup> Péreznieto Castro, Leonel y Guerrero Serreau, Renato Roberto, *op. cit.* p. 85. En el mismo sentido se expresa Francisco González de Cossío, *op. cit.* p. 67

<sup>162</sup> Artículo 53. Se consideran ilícitas las prácticas monopólicas absolutas, consistentes en los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre Agentes Económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea cualquiera de las siguientes:

I. Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados;

II. Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir, comercializar o adquirir sino solamente una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación o transacción de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios;

III. Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables;

IV. Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas, y

V. Intercambiar información con alguno de los objetos o efectos a que se refieren las anteriores fracciones.

Las prácticas monopólicas absolutas serán nulas de pleno derecho, y en consecuencia, no producirán efecto jurídico alguno y los Agentes Económicos que incurran en ellas se harán

actividades están estrictamente prohibidas derivado de lo establecido por los propios artículos 1 y 2 de la misma ley; en el primer artículo se señala que la mencionada ley desarrolla y es reglamentaria de lo preceptuado por la Constitución Política Nacional en su artículo 28 por lo que nos remitimos a lo señalado con anterioridad al respecto; el segundo numeral ratifica lo ordenado por la Constitución respecto a los monopolios y actividades monopólicas y la eficiencia económica; asimismo, el anteriormente señalado artículo 52 de la Ley Federal de Competencia Económica ratifica que las actividades señaladas quedan prohibidas dado que dañan el proceso de competencia y concurrencia económica que inicialmente se establecen, como lo dijimos al inicio de este párrafo, se denomina como *actividades monopólicas absolutas* en el artículo 53 de la LFCE; es conveniente destacar que se refieren a actividades realizadas entre agentes que en el mercado se ubican en el mismo nivel o eslabón de la cadena productiva, es decir, como la ley misma lo dice en dicho artículo 53, se trata de agentes competidores entre sí, las actividades indicadas por dicho artículo se refieren a los siguientes términos económicos:

- I.- Convenios colusorios de fijación de precios;
- II.- Convenios colusorios para fijación o restricción de producción;
- III.- Convenios o acuerdos de distribución de mercados;
- IV.- Manipulación y daños a procesos de subastas públicas; y
- V.- Cualquier intercambio de información que genere los anteriores.

La última fracción es importante porque prevé el origen y práctica de las cámaras empresariales o asociaciones que solían intercambiar información y dictar a sus agremiados instrucciones o recomendaciones relativas a la ejecución de estas prácticas. Esta idea tiene su origen en que las asociaciones o cámaras

---

acreedores a las sanciones establecidas en esta Ley, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que, en su caso, pudiere resultar.

empresariales actuales son una variante de las reuniones en las que se originaban acuerdos colusivos.

Estas *prácticas monopólicas absolutas* son sancionadas con la nulidad en el artículo en comento. Es decir, que a pesar de haberse celebrado y de revestir, en su caso, todas las formalidades legales que en su momento debió llenar, por ser indebidas e ilegales no producen afecto jurídico alguno. Recuérdese lo señalado cuando hablamos del oligopolio en su sentido puramente económico (véase la nota a pie de página número 108 del presente trabajo y el párrafo correspondiente de que procede).

Hasta aquí dejaremos lo que se refiere a estas actividades monopólicas absolutas y que son prohibidas; de momento las dejamos en este punto ya que no revisten de mayor importancia ni impacto más que advertir su existencia por lo que se dejarán de lado por así sernos conveniente para el desarrollo de este trabajo.

A diferencia de las *prácticas monopólicas relativas* (a las cuales la ley en automático sanciona como inválidas o nulas porque sólo restringen la libre competencia, restan eficiencia al proceso productivo y a la competencia, y al final lo que busca el agente económico que incurre en ellas es obtener ganancias indebidas que solamente lo benefician a él) en el caso de las **actividades monopólicas relativas** que son las que especialmente nos interesan, y son las que se desprenden del artículo 54 fracción I, en relación con las trece diversas fracciones del artículo 56 de la Ley Federal de Competencia Económica, el legislador les da otro tratamiento para que proceda aplicar una sanción.

Estas actividades pueden ser realizadas por agentes económicos que en el mercado se encuentran en diferentes niveles de la cadena productiva; como quedó asentado con anterioridad, el legislador consideró que el efecto de las actividades monopólicas relativas sobre el proceso de competencia no era claro, de ahí que para ser sancionadas deban ser analizadas y se exige que la respectiva conducta en análisis llene requisitos muy específicos como que la misma sea realizada por un agente que tenga poder sustancial y sea relativa a un

servicio o bien correspondiente a un mercado relevante pero de la misma manera queda sujeto a que no genere ganancias en eficiencia al proceso de competencia y libre concurrencia (cuestiones que veremos más adelante de manera detallada) para que proceda aplicar una sanción de las indicadas en el artículo 127 de la LFCE. Las conductas consideradas probablemente constituyentes de actividades monopólicas se establecen en el artículo 54 de la Ley Federal de Competencia Económica, y tal como ocurre en el artículo 53 no se denominan por el nombre que se conocen en economía sino que se las caracteriza.

Como acabamos de señalar, para que se pueda sancionar y tildar una actividad como práctica monopólica relativa es necesario que se verifiquen ciertos puntos esenciales, si no se cumple con ellos entonces la práctica no estará sujeta a sanción alguna, derivado de lo establecido por los artículos 54, 55 y 56 de la ley que se trata. A continuación señalamos todos los puntos que se deben colmar para que se pueda establecer la existencia de una actividad monopólica relativa:

**1.-DETERMINACIÓN DE LA EXISTENCIA DE UNA PRÁCTICA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 56 DE LA LEY EN COMENTO.** Este punto se establece desde la fracción I del artículo 54 de la Ley Federal de Competencia Económica. Establece el artículo 55 que son ilícitas y se sancionarán si se demuestra su existencia. Este primer punto, el verificar su existencia, suena y es lógico ya que si no existiera alguna actividad o práctica qué investigar, simple y sencillamente los demás puntos a analizar perderían su razón de ser, no habría por lo tanto materia sobre la que se tuviera que iniciar estudio.

Específicamente, dichas actividades contenidas en las trece fracciones del indicado **artículo 56 de la LFCE** hacen referencia a cualquiera de los actos, contratos, convenios o procedimientos siguientes:<sup>163</sup>

---

<sup>163</sup> Aquí señalamos los sustantivos con que se les reconoce en materia económica; por su parte, la Comisión Federal de Competencia Económica ha publicado un documento relacionado en el que señala lo anterior en La Nueva Ley Federal de Competencia Económica. Notas temáticas. Prácticas Monopólicas Relativas. [http://www.cfc.gob.mx/cofece/images/banners/NLFCE/Practicas\\_monopolicas\\_relativas.pdf](http://www.cfc.gob.mx/cofece/images/banners/NLFCE/Practicas_monopolicas_relativas.pdf), en

**I.- División vertical de mercados o comercio exclusivo:** *Entre agentes económicos que no sean competidores entre sí, la fijación, imposición o establecimiento de la comercialización o distribución exclusiva de bienes o servicios, por razón de sujeto, situación geográfica o por períodos determinados, incluidas la división, distribución o asignación de clientes o proveedores; así como la imposición de la obligación de no fabricar o distribuir bienes o prestar servicios por un tiempo determinado o determinable (aparece aquí ya que se considera que a través de ella es posible cerrar el acceso a canales de distribución o de producción a otros competidores sin que haya criterios de eficiencia económica);*

**II.- Fijación de precio de reventa:** *La imposición del precio o demás condiciones que un distribuidor o proveedor deba observar al prestar, comercializar o distribuir bienes o servicios;*

**III.- Ventas atadas:** *La venta o transacción condicionada a comprar, adquirir, vender o proporcionar otro bien o servicio, normalmente distinto o distinguible, o sobre bases de reciprocidad (se considera que las ventas atadas obligan a adquirir un producto accesorio a la transacción deseada, que se verifica cuando se impone la adquisición de un segundo producto aunque no sea indispensable y que es diverso al producto principal que se requiere comprar por lo que se excluye del mercado a competidores del producto que atado o accesorio);*

**IV.- Exclusividad:** *La venta, compra o transacción sujeta a la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero (en este caso al imponer una relación exclusiva entre diversos agentes participantes en el mercado también se excluyen del mercado a otros competidores sin razón suficiente o legítima que haga necesario que suceda así);*

---

algunos casos coincide con lo que aquí indicamos, en otros no, es por eso que apoyamos la idea de que es mejor y más adecuado el sistema seguido en la Ley Federal de Competencia Económica de describir una conducta y no designarla por un vocablo.

V.- **Denegación de trato:** *La acción unilateral consistente en rehusarse a vender, comercializar o proporcionar a personas determinadas bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros (a través de ésta práctica también se desplaza indebidamente del mercado a otros competidores porque se les niega el acceso a insumos que normalmente están disponibles para otros agentes económicos y los pone en desventaja por una actividad que en alguna medida podría configurar un trato discriminatorio);*

VI.- **Boicot.** *La concertación entre varios Agentes Económicos o la invitación a éstos para ejercer presión contra algún Agente Económico o para rehusarse a vender, comercializar o adquirir bienes o servicios a dicho Agente Económico, con el propósito de disuadirlo de una determinada conducta, aplicar represalias u obligarlo a actuar en un sentido determinado (esta fracción se incluye pues a través de ella se obliga a un tercer agente económico a que actúe de una manera que no lo haría en condiciones normales de un mercado competido, esto denota el poder de mercado que se tiene por parte del agente que lo obliga y orilla indebidamente a salir del mercado o a no entrar a competir);*

VII.- **Depredación de precios:** *La venta por debajo de su costo medio variable o la venta por debajo de su costo medio total, pero por arriba de su costo medio variable, si existen elementos para presumir que le permitirá al Agente Económico recuperar sus pérdidas mediante incrementos futuros de precios, en los términos de las Disposiciones Regulatorias;*

En el presente caso nos encontramos con la situación en la cual un agente económico baja los precios de los bienes y servicios que ofrece con la única finalidad de hacerse de la clientela o consumidores de su o sus competidores, quien o quienes por las pérdidas que se les ocasionan no pueden sostenerse en el mercado pues el agente que realiza esta práctica actúa de tal manera porque tiene poder de mercado y recursos económicos en los que respaldar su actuación hasta que no tenga competidores a quienes enfrentarse y entonces aumenta y fija unilateralmente el precio en que ofrece sus bienes o servicios obligando a los

consumidores a pagar precios excesivos que no se darían en un mercado competido. Como se aprecia se desplaza indebidamente a otros competidores.

**VIII.- Descuentos condicionados a exclusividad:** *El otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de productores o proveedores a los compradores con el requisito de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero, o la compra o transacción sujeta al requisito de no vender, comercializar o proporcionar a un tercero los bienes o servicios objeto de la venta o transacción (como se ve, en la presente fracción se describe la conducta en la que un oferente u oferentes ofrecen beneficios indebidos y derivados de rehusar comprar o vender productos de terceros por lo que se limita la permanencia y el acceso de otros agentes al mercado);*

**IX.- Subsidios cruzados:** *El uso de las ganancias que un Agente Económico obtenga de la venta, comercialización o prestación de un bien o servicio para financiar las pérdidas con motivo de la venta, comercialización o prestación de otro bien o servicio; como se puede comprender, con esta práctica, el agente económico usa las ganancias que obtiene de comercializar otro producto para afianzar indebidamente la posición en el mercado de un producto, bien o servicio que no podría competir en condiciones normales frente a otros productos destinados a satisfacer necesidades similares;*

**X.- Discriminación de precios:** *El establecimiento de distintos precios o condiciones de venta o compra para diferentes compradores o vendedores situados en condiciones equivalentes; económicamente se reconoce que es a través de la discriminación de precios como un agente económico actúa para mantener su posición en el mercado y ofrece a adquirentes situados en igualdad de condiciones productos iguales a precios divergentes por lo que al alguna forma actúa indebidamente y discrimina por el sólo hecho de condición económica y social pues dependiendo de ella puede vender a mayor o menor precio sus productos;*

**XI.- Incremento de los costos de rivales:** *La acción de uno o varios agentes económicos cuyo objeto o efecto, directo o indirecto, sea incrementar los costos u obstaculizar el proceso productivo o reducir la demanda que enfrentan sus competidores;* se entiende que se encuentre en las fracciones pues cualquier maquinación llevada a cabo para aumentar los costos de un competidor o presunto competidor se entienden hechas e impulsadas con el único ánimo de restringir y frenar la entrada de nuevos competidores en el mercado.

**XII.- Negación, restricción o discriminación en acceso a insumos esenciales:** *La denegación, restricción de acceso o acceso en términos y condiciones discriminatorias a un insumo esencial por parte de uno o varios Agentes Económicos;* este se considera porque al igual que en la denegación de trato o discriminación de precios se restringe indebidamente el acceso libre y en igualdad de circunstancias a un insumo esencial al que debería tener acceso cualquier agente económico para la producción de un bien, al final lo que se genera es una barrera artificial en el mercado;

**XIII.- Estrechamiento de márgenes:** *consistente en reducir el margen existente entre el precio de acceso a un insumo esencial provisto por uno o varios agentes económicos y el precio del bien o servicio ofrecido al consumidor final por esos mismos agentes económicos, utilizando para su producción el mismo insumo;* esta fracción es considerada como probable práctica monopólica relativa porque genera una indebida reducción de ganancias y ofrece en condiciones diferentes un mismo bien.

Como lo hemos mencionado, existen ocasiones que el efecto de las anteriores prácticas sobre la competencia económica no es claro, es decir, si al realizarse o si en caso de permitirse generan beneficios o perjuicios a la eficiencia y competencia económicas, por lo que deben ser analizadas puntualmente. Para que jurídicamente alguna de las anteriores actividades pueda ameritar una sanción es necesario que se demuestre que dicha actividad llena las restantes condiciones.

**2.- LA EXISTENCIA DE UN MERCADO RELEVANTE EN EL CUAL UN AGENTE ECONÓMICO O MÁS AGENTES ECONÓMICOS REALICEN LA ACTIVIDAD SEÑALADA EN EL PUNTO ANTERIOR.** Referida y reflejada en bienes, servicios o productos específicos de un nicho de mercado al que se suscribirá y en el cual se está llevando a cabo la práctica monopólica relativa. Esto es, verificar que se lleva a cabo una *práctica monopólica relativa* en un determinado nicho de mercado: servicio, bien o producto al cual afecta y sobre el cuál versará el análisis de dicha práctica.

El presente punto se establece y procede de la fracción II del artículo 54 de la Ley Federal de Competencia Económica en su parte final, que establece que para considerar violatorias de la ley las prácticas señaladas en el punto 1, se debe comprobar que dichas prácticas se circunscriben a bienes o servicios que se encuadren dentro de un ***mercado relevante***.

El *mercado relevante* se va a determinar de acuerdo a los criterios establecidos en el artículo 58 de la LFCE. Dicha determinación debe hacerse de una manera muy puntual porque de ello dependerá que se establezca mayor o menor poder de mercado a algún agente económico.

Cabe señalar desde ahora, para que se tenga en mente, que los criterios señalados para determinar el mercado relevante van enfocados a la posibilidad de que en un área geográfica determinada se dé la sustitución de los bienes o servicios que se analizan por otros bienes o servicios; mientras exista mayor posibilidad de sustitución será mayor la sustituibilidad. Si existe una posibilidad de sustitución de unos bienes por otros entonces existirán alternativas reales de consumo lo que reducirá el poder sustancial de mercado que permite fijar precios a un agente económico; si por el contrario, no existen alternativas de consumo esta aumenta el poder sustancial de mercado de un agente y facilita que fije unilateralmente los precios.

Los criterios para establecer un *mercado relevante* son los siguientes<sup>164</sup>:

I.- En la fracción I del artículo 58 se establece que se deben fijar qué posibilidades existen para llevar a cabo la sustitución del bien del que se trata por bienes o servicios de otras regiones, sea que se encuentren en el territorio nacional o en el extranjero<sup>165</sup>. Para realizar la anterior determinación se exige que se tomen en cuenta los siguientes puntos: i) las posibilidades tecnológicas que existan; b) posibilidades de sustitución con que cuenten los consumidores; y, c) el tiempo requerido para llevar a cabo dicha sustitución.

II.- En la fracción II del mismo artículo se pide que se establezcan los costos de distribución y tiempo que serían necesarios para realizar la sustitución del bien o servicio específico por bienes o servicios de otras regiones. En lo que se refiere a los costos se deben tomar en cuenta los costos de distribución de sus insumos necesarios, complementarios y sustitutos, así como costos de seguros, transporte,

---

<sup>164</sup> La Ley Federal de Competencia Económica a la letra dice:

Artículo 58. Para la determinación del mercado relevante, deberán considerarse los siguientes criterios:

I. Las posibilidades de sustituir el bien o servicio de que se trate por otros, tanto de origen nacional como extranjero, considerando las posibilidades tecnológicas, en qué medida los consumidores cuentan con sustitutos y el tiempo requerido para tal sustitución;

II. Los costos de distribución del bien mismo; de sus insumos relevantes; de sus complementos y de sustitutos desde otras regiones y del extranjero, teniendo en cuenta fletes, seguros, aranceles y restricciones no arancelarias, las restricciones impuestas por los agentes económicos o por sus asociaciones y el tiempo requerido para abastecer el mercado desde esas regiones;

III. Los costos y las probabilidades que tienen los usuarios o consumidores para acudir a otros mercados;

IV. Las restricciones normativas de carácter federal, local o internacional que limiten el acceso de usuarios o consumidores a fuentes de abasto alternativas, o el acceso de los proveedores a clientes alternativos;

V. Los demás que se establezcan en las Disposiciones Regulatorias, así como los criterios técnicos que para tal efecto emita la Comisión.

<sup>165</sup> Se deben señalar las características objetivas del producto; en lo que respecta a sus propias características o atributos, oferentes, demandantes y grado de sustituibilidad con otros productos o servicios; por lo tanto es válido establecer que se debe determinar si otro bien o servicio puede satisfacer la misma necesidad que satisface el primer bien o servicio que se pretende sustituir. Al respecto afirman Leonel Péreznieto y Roberto Guerrero que “La identificación de sustitutos entre productos que pertenecen a una misma categoría... se analiza también el tiempo requerido para tal sustitución, los costos y las probabilidades que tiene el consumidor para acudir a otros mercados, así como del punto de vista de la oferta, el tiempo y las posibilidades reales que tiene otro productor, fabricante o proveedor competidor, actual o potencial, en abastecer el área geográfica del consumidor, sin incurrir en costos adicionales significativos.” *op. cit.* pp. 95-96

arancelarios, y restricciones arancelarias y no arancelarias para abastecer el mercado desde otras regiones ubicadas en el territorio nacional o el extranjero.

**III.-** En la fracción III del citado numeral de la LFCE se establece que se deben establecer las probabilidades existentes de que los consumidores acudan a otros mercados para obtener el bien o servicio de que se trate; de la misma manera se pide que se establezca el costo que significaría para dichos consumidores el realizar dicho cambio o desplazamiento hacia otro mercado en el que puedan adquirir el bien o servicio con que puedan satisfacer su necesidad.

**IV.-** Finalmente, en la fracción IV del mismo artículo 58 se pide que se consideren las barreras de entrada de tipo legal (sean de carácter internacional, nacional o estatal) que obstaculicen el acceso de los usuarios a fuentes alternativas de abasto para satisfacer sus necesidades, o en su caso, que limiten a los proveedores el tener acceso a otros demandantes alternativos de sus bienes.

Como se ve, el mercado relevante está conformado por todos los bienes que pueden satisfacer una misma necesidad o aquellos productos que participan en un mismo nicho de mercado, incluyendo las posibilidades de sustitución, costos y tiempo de distribución para sustituir un bien por otro u otros procedentes de otras regiones; posibilidades y costos de que el consumidor cambie de mercado y las restricciones legales que presenten y limiten que el consumidor pueda acceder a otros mercados. De forma breve es dable afirmar que

De no existir una alternativa suficiente de consumo en el área geográfica en la que se ofrecen o demandan los bienes o servicios de que se trate, se deduce la existencia de un poder sustancial de mercado que compruebe la capacidad del presunto responsable de fijar los precios de manera unilateral o de restringir el abasto en el mercado relevante, sin que los agentes competidores puedan actual o potencialmente contrarrestar dicho poder.<sup>166</sup>

**3.- QUE EN DICHO MERCADO RELATIVO EL AGENTE O AGENTES ECONÓMICOS TENGAN PODER SUSTANCIAL.** Como lo mencionamos con antelación, la idea del poder de mercado (para fijar precios de mercado en un

---

<sup>166</sup> Péreznieto Castro, Leonel y Guerrero Serreau, Renato Roberto, *op. cit.* p. 94

determinado sector) que se maneja en materia económica, pasó a nuestra legislación con la denominación de *poder sustancial*; para verificar que un agente económico posee o puede ejercer poder sustancial la Ley Federal de Competencia Económica también instituyó los puntos que se deben verificar para determinar si existe o no tal poder de mercado.

Dichos puntos o requisitos a verificar para establecer si existe o no poder sustancial para fijar precios o restringir la oferta (abasto) en el mercado son los que se establecen en el artículo 59 de la Ley Federal de Competencia Económica. Dichos puntos que se manejan en el referido artículo 59 de la señalada ley son:

I.- En la fracción I se dice que se debe tomar en cuenta la participación en el mercado del agente o los agentes involucrados y la posibilidad de que pueda o puedan unilateralmente fijar precios o restringir el abasto en el mercado relevante sin que se pueda restringir dicho poder. Esta participación se ha venido fijando a través de los índices de concentración señalados y del Índice de Concentración adecuado para el caso de México establecido por la Comisión Federal de Competencia Económica. Asimismo, para tales efectos se deben considerar los indicadores de ventas, el número de clientes y la capacidad productiva.<sup>167</sup>

Cuando mencionamos que dicho poder sustancial no se puede contrarrestar, precisamente nos referimos al hecho de que no existan competidores que puedan (actual o potencialmente) contrarrestar dicho poder, sea por su tamaño en el mercado, su número de ventas o clientes respecto del agente económico que presuntamente está llevando a cabo prácticas monopólicas relativas.

II.- En su fracción II el artículo en comento pide que se verifique si existen barreras de entrada y elementos que puedan alterar dichas barreras así como a la oferta de otros competidores. Como lo vimos, las barreras de entrada permiten que los monopolios u oligopolios sigan existiendo y que por lo tanto los agentes

---

<sup>167</sup> Entendida como la capacidad que una empresa tiene de aumentar sus niveles de producción rápido y sin mayores inversiones, y de esta manera estar más presente sobre el mercado.

económicos sigan beneficiándose y asignando ineficientemente los recursos escasos. Al estudiarlas con anterioridad, hicimos una división de las barreras de entrada al mercado en (naturales y legales) pero al respecto indicamos que en la fracción IV del artículo 3 de la Ley se fija que por Barreras a la Competencia y la Libre Concurrencia se debe entender *cualquier característica estructural del mercado, hecho o acto de los Agentes Económicos que tenga por objeto o efecto impedir el acceso de competidores o limitar su capacidad para competir en los mercados; que impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia, así como las disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno que indebidamente impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia.*

Adicionalmente señalamos que en el artículo 12, fracción XXII, relacionado con el artículo sexto transitorio se deja a salvo la atribución de la Comisión Federal de Competencia Económica para que en un plazo de seis meses fije en Reglamento (o disposiciones regulatorias) lo referente a Barreras (de entrada) a la competencia y libre concurrencia, entre otros temas (como prácticas monopólicas, mercado relevante y poder sustancial).

Con fecha 8 de julio de 2014 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación por la Comisión Federal de Competencia Económica las “Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica”. En su artículo 5, se consideran como barreras de entrada: Los costos financieros o de desarrollar canales alternativos, el acceso limitado al financiamiento, a la tecnología o a canales de distribución eficientes; el monto, indivisibilidad y plazo de recuperación de la inversión requerida, así como la ausencia o escasa rentabilidad de usos alternativos de infraestructura y equipo; **la necesidad de contar con concesiones, licencias, permisos o cualquier clase de autorización gubernamental**, así como con derechos de uso o explotación protegidos por la legislación en materia de propiedad intelectual e industrial; *la inversión en publicidad requerida para que una marca o nombre comercial adquiera una presencia de mercado que le permita competir con marcas o*

*nombres ya establecidos*; las limitaciones a la competencia en los mercados internacionales; las restricciones constituidas por prácticas comunes de los agentes económicos ya establecidos en el mercado relevante; y los actos de Autoridad Pública o disposiciones jurídicas que discriminen en el otorgamiento de estímulos, subsidios o apoyos a ciertos productores, comercializadores, distribuidores o prestadores de servicios.

III.- En su fracción III el artículo 59 de la Ley Federal de Competencia Económica pide que se analice si existen otros competidores, y en el caso de ser así, su respectivo poder de mercado; este elemento (al igual que en la fracción I) se determina conforme a lo indicado en esa fracción.

IV.- Por su parte, la fracción IV del mismo artículo de la LFCE indica que también se debe verificar la posibilidad que tienen el agente y sus competidores de acceder a fuentes de insumos, ya que si no existe esta posibilidad lo que da a entender es que el mercado se encuentra muy cerrado para poder ingresar y tener acceso a insumos (probablemente exista un monopsonio) conlleva la idea de consolidación de poder sustancial de mercado por parte del agente o agentes sobre quienes recaiga el estudio.

V.- El artículo 59 de la LFCE en su fracción V nos dice que también se debe estudiar el comportamiento reciente del agente o agentes que participan en el mercado relevante. Lo anterior se exige de esta manera en virtud de que se supone que el posicionamiento y poder de mercado que tenga un agente económico no debe derivarse de que lleve a cabo prácticas monopólicas por lo que se establece que sus posicionamiento debe derivarse de prácticas legales y legítimas, de manera que no deberá tender a desplazar indebidamente del mercado a otros agentes económicos o a limitar u obstaculizar su derecho de libre competencia y concurrencia en el mercado.

VI.- Finalmente, la última fracción del mismo artículo establece que igualmente se deben analizar otros requisitos exigidos por las disposiciones regulatorias derivadas de la misma Ley; esto es, según el artículo 6 de las

Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica: el grado de posicionamiento de los bienes o servicios en el mercado relevante; la falta de acceso a importaciones o la existencia de costos elevados de internación; y, la existencia de diferenciales elevados en costos que pudieran enfrentar los consumidores al acudir a otros proveedores.

Lo expuesto hasta aquí, respecto a los criterios que considera el artículo 59 de la Ley Federal de Competencia Económica para fijar el poder de mercado que un agente económico tiene en un mercado relevante al final de cuentas se funda en el hecho de la facilidad que existe en el mercado para que los consumidores puedan cambiar de abastecedor de sus productos o servicios que requieren cuando no les resulta satisfactoria o conveniente una primera opción; todo esto conlleva la idea de que un agente económico no puede fijar unilateralmente precios ni restringir el abasto para aumentar precios dado que hay libertad de acceso y salida al mercado tanto para consumidores como para oferentes. “Se trata, en suma, de la mayor o menor elasticidad que pueda haber en el mercado que permita o no y cuán rápidamente los consumidores pueden cambiar de un producto a otro sin que esto les ocasione grandes costos, lo que evidentemente tendrá una relación directa con el poder sustancial que ejerzan los agentes económicos que estén en el mercado.”<sup>168</sup>

Si los puntos señalados hasta aquí no se cubren es difícil seguir con los siguientes aspectos pues se considera que “...en ausencia de poder sustancial de mercado, cualquier manipulación en los precios o en la producción ocasiona una reacción correctiva por parte de los demás agentes económicos que tienden a neutralizar la conducta anticompetitiva.”<sup>169</sup>

**4.- CARÁCTER INDEBIDO DEL DAÑO A LA COMPETENCIA.** Lo anterior es, que a través de actos, procedimientos, convenios o contratos los cuáles se busque que algún participante sea desplazado indebidamente o se le impida sustancialmente su acceso al mercado, o se establezcan ventajas exclusivas a

---

<sup>168</sup> Péreznieto Castro, Leonel y Guerrero Serreau, Renato Roberto, *op. cit.* pp. 99-100

<sup>169</sup> *Ibidem*, p. 83

favor de otro u otros agentes económicos<sup>170</sup>; es pues este, el resultado final que debe generar la práctica por algún agente económico con poder sustancial en el mercado relevante de una actividad de las señaladas en el artículo 56. Esta situación de dilucidará luego de realizar el análisis o estudio respectivo, es decir, está sujeto a que previamente se cumplan los extremos previstos en los artículos 54 fracciones I y II en relación con los artículos 58 y 59 de la multicitada Ley Federal de Competencia Económica (LFCE).

#### **5.- QUE LA ACTIVIDAD REALIZADA Y CONSIDERADA COMO ACTIVIDAD MONOPÓLICA RELATIVA NO GENERE GANANCIAS EN EFICIENCIA EN EL PROCESO DE COMPETENCIA ECONÓMICA.**

Como lo hemos venido afirmando a lo largo del presente apartado, hay ocasiones que no es claro el efecto de las prácticas monopólicas relativas sobre el proceso de competencia y libre concurrencia; incluso, aún después de que se verifique la existencia de lo exigido por los artículos 54, 56, 58 y 59 de la misma Ley Federal de Competencia Económica se exige como último filtro que se analice si con dichas prácticas se generan ganancias en eficiencia, esto se exige en el artículo 55; es decir, si con dichas prácticas los bienes e insumos se asignan de la manera más eficiente y adecuada posibles, o manejado en términos de ley, verificar que dichas prácticas aporten más al bienestar del consumidor, que sean mayores que sus efectos anticompetitivos.

Si con la práctica anticompetitiva se generan ganancias en eficiencia, entonces dicha práctica monopólica relativa puede dejarse sin sanción y se permite que se siga realizando, en tanto no se presenten condiciones que cambien el entorno. Dichas ganancias en eficiencia corresponde probarlas al agente económico investigado por presuntamente incurrir en prácticas monopólicas

---

<sup>170</sup> *Ibidem*. p. 91-94. Los autores hablan del carácter indebido del daño a la competencia como requisito que se debe dar para sancionar una práctica monopólica relativa; reconocen que “En ausencia de poder sustancial de mercado, se considera que dichos acuerdos son inocuos para la competencia porque tienden a desaparecer en un entorno competitivo y porque permiten a las pequeñas empresas consolidar sus posiciones, haciéndolas más competitivas frente a las empresas de mayor tamaño en beneficio de los consumidores.”

relativas; las mencionadas ganancias en eficiencia que se deben probar son específicas y se señalan taxativamente en el artículo 55 de la Ley Federal de Competencia Económica que considera que se generan dichas ganancias en eficiencia si se logra:

- i) La introducción de bienes o servicios nuevos;
- ii) El aprovechamiento de saldos, productos defectuosos o perecederos;
- iii) Las reducciones de costos derivadas de la creación de nuevas técnicas y métodos de producción, de la integración de activos, de los incrementos en la escala de la producción y de la producción de bienes o servicios diferentes con los mismos factores de producción;
- iv) La introducción de avances tecnológicos que produzcan bienes o servicios nuevos o mejorados;
- v) La combinación de activos productivos o inversiones y su recuperación que mejoren la calidad o amplíen los atributos de los bienes o servicios;
- vi) Las mejoras en calidad, inversiones y su recuperación, oportunidad y servicio que impacten favorablemente en la cadena de distribución, y
- vii) Las demás que demuestren que las aportaciones netas al bienestar del consumidor derivadas de dichas prácticas superan sus efectos anticompetitivos.

Como puede observarse, al respecto la legislación nacional se ajustó a lo sostenido por la economía, en el sentido de que los monopolios y oligopolios tienden a asignar ineficientemente los recursos o insumos para producir y ofrecer bienes o servicios y por lo tanto es necesario desincentivar su existencia pues causa daños al proceso de competencia y a la libre concurrencia y derivado de ello causa daños a la economía de las naciones en las que existen.

De la misma forma la legislación recogió los postulados económicos que afirman que es cierto que existen monopolios pero su existencia está determinada y permitida en la medida de que satisfacen necesidades de los consumidores a el menor precio posible pues de no existir un monopolio (en determinada área y dependiendo del país) los costos económicos totales de producción se elevarían si el bien fuera producido bajo condiciones de competencia. Este es el caso, que señalamos en su oportunidad, conocido como *monopolio natural*.

Por lo tanto, si se llega a demostrar por parte del agente o agentes económicos que sí se generan ganancias en eficiencia, es decir, que con las prácticas monopólicas se logran beneficios mayores para el consumidor pese a los efectos anticompetitivos que también conllevan dichas prácticas, entonces las mismas se dejarán sin sanción pues responde a un imperativo de orden Constitucional y con razones económicas válidas: se logra mayor eficiencia económica (asignación eficiente de recursos) y no se orilla a los consumidores a pagar precios excesivos, por lo tanto, al final el consumidor es el beneficiario directo de la existencia de prácticas monopólicas relativas.

### **III.3 EL CASO MEXICANO EN LA AVIACIÓN CIVIL**

Con los antecedentes antes tratados ahora estamos en condiciones de aplicarlos a la realidad que se vive en nuestro país en el área de la aviación civil que, como lo señalamos desde el inicio del presente trabajo, incluye a las aerolíneas nacionales y a los aeropuertos; enfocándonos en nuestro tema, ahora podemos analizar el mercado de la aviación civil y el de los aeropuertos, de manera general, y de manera más específica lo aplicaremos al caso del mercado de slots, turno u horarios de aterrizaje y despegue.

Para realizar dicho análisis procederemos de la siguiente manera: primero, de una manera muy general y guiándonos más por términos económicos analizaremos el mercado de las aerolíneas según los índices de concentración que analizamos, y agregaremos el Índice de Dominancia que había venido utilizando la Comisión Federal de Competencia Económica para determinar el

grado de concentración que existe en un determinado mercado relevante<sup>171</sup>. De igual manera, podría realizarse un análisis similar con los aeropuertos pero no vale la pena llevarlo a cabo dadas las razones que señalaremos en la parte correspondiente. Luego, ya de una manera jurídica analizaremos a profundidad el mercado de asignación de slots, horarios o turnos de aterrizaje y despegue.

Lo anterior lo haremos para conocer cómo están económicamente estructurados los dos mercados que convergen en el mercado que nos interesa analizar y tema principal del presente trabajo: los slots. A través de éste análisis nos percataremos si existe coincidencia entre lo establecido en la teoría económica y lo que establece nuestra legislación, que idealmente debe estar respaldada por lo que dice la economía, pues como sabemos, los fenómenos económicos también son y sirven como fuente del derecho.

### **III.3.1 EL TRANSPORTE AÉREO NACIONAL REGULAR (AEROLÍNEAS)**

Veamos primero el caso de las aerolíneas en nuestro país. Cuando hablamos de las estructuras de mercado también hablamos del poder de mercado (que permite fijar precios o y señalamos que principalmente se determina por dos métodos El **Índice de Concentración de Cuatro Empresas y el Índice Herfindahl-Hirschman (IHH)**. Aunado a lo anterior y con los datos obtenidos y asentados con anterioridad en el apartado de Competitividad es que estudiaremos la aviación civil.

Con dichos datos y según el **Índice de Concentración de Cuatro Empresas** el mercado Mexicano del transporte aéreo, en lo que respecta a las empresas nacionales, y tomando en cuenta a las cuatro aerolíneas con mayores operaciones y ventas que operan en el país tienen las siguientes participaciones en términos porcentuales:

---

<sup>171</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha viernes 24 de julio de 1998. Comisión Federal de Competencia Económica. Resolución por la que se da a conocer el método para el cálculo de los índices para determinar el grado de concentración que exista en el mercado relevante y los criterios para su aplicación. pp. 20-23. La utilización de dicho método se refrendó a través del transitorio Tercero de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica. Lo agregamos el presente trabajo, al final del presente capítulo como ANEXO II.

1º Aerovías de México (Aeroméxico) con el 23.57%;

2º Vuela (Volaris) con el 22.55%;

3º ABC Aerolíneas (Interjet) con el 22.34%;

4º Aerolitoral (Aeroméxico connect) con el 17.54%; y

5º Aeroenlaces (Viva Aerobús) con el 10.08%

Es conveniente hacer la aclaración, que si bien señalamos que los datos son de las 4 empresas con mayor participación de mercado, aquí indicamos 5 y es por el hecho de que Aerovías de México (Aeroméxico) y Aerolitoral (Aeroméxico connect) están integradas y funcionan como una sola empresa, así que para los análisis unificaremos, sumaremos y consideraremos los porcentajes de ambas como uno solo; por lo tanto:

$$23.57\% + 17.54\% = 41.11\%$$

**El porcentaje final de Aeroméxico es de 41.11%.**

Sumando los respectivos porcentajes de éstas cuatro aerolíneas con mayores ventas tenemos el siguiente resultado:

$$41.11\% + 22.55\% + 22.34\% + 10.08\% = \underline{96.08\%}$$

Ahora, recordemos que la escala a considerar, en el presente Índice de concentración, para determinar el tipo de mercado ante el que nos encontramos es la siguiente:

Mercado competido < 60%

Mercado oligopólico > 60%

Mercado monopolístico = 100%

Como lo vemos, al tener las cuatro aerolíneas con mayor número de ventas y de pasajeros transportados un porcentaje de **96.08%** respecto a participación del total del mercado, la estructura a la cual corresponde el mercado mexicano de la aviación civil, según el presente *Índice de Concentración de Cuatro Empresas*, es el de un **Mercado oligopólico** que en términos porcentuales se encuentra muy cercano al mercado monopólico, es decir, esto nos indica que existe un alto grado de concentración en esta industria nacional.

Ahora, pasando a analizar el mismo mercado mexicano según el **Índice Herfindahl-Hirschman**, recordemos que se debe partir tomando en cuenta la participación en porcentaje de los cincuenta oferentes más grandes de un sector (o de los correspondientes participantes). Utilizaremos para ello los datos ya señalados en el caso anterior y que son los siguientes:

1º Aerovías de México (Aeroméxico) con el 23.57% y Aerolitoral (Aeroméxico connect) con el 17.54% que (por las razones ya señaladas se deben considerar como un único competidor) al final reporta un total de 41.11%;

2º Vuela (Volaris) con el 22.55%;

3º ABC Aerolíneas (Interjet) con el 22.34%;

4º Aeroenlaces (Viva Aerobús) con el 10.08%;

5º Grupo Aéreo Monterrey (Magnicharters) con el 2.40%;

6º Aeromar con el 1.44%; y

7º Aerolíneas Damojh (Global Air) con el 0.04%.

*Sumamos el cuadrado de los porcentajes de participación de los cincuenta competidores (o de los participantes que conformen el sector):*

$$41.11^2 + 22.55^2 + 22.34^2 + 10.08^2 + 2.40^2 + 1.44^2 + 0.04^2 = \text{¿?}$$

$$1690.0321+508.5025+499.0756+101.6064+5.76+2.0736+0.0016= \underline{2807.0518}$$

La escala que utilizaremos para determinar ante qué tipo de mercado nos encontramos, según el IHH, es la siguiente:

Mercado competitivo < 1000

Mercado moderadamente competitivo >1000 pero < 1800

Mercado no competitivo > 1800

Mercado monopolístico = 10 000

Como se puede observar, según el IHH este mercado mexicano se puede considerar como un ejemplo de **mercado no competitivo** al obtenerse un resultado mayor de 1800. Hablaríamos de un mercado que muy probablemente correspondería a la estructura de un *oligopolio*.

Ahora bien, corresponde analizar el mismo mercado con el **Índice de Dominancia (ID)** que toma en cuenta el tamaño relativo de unas empresas respecto a otras y que es el utilizado por la Comisión Federal de Competencia para determinar el grado de concentración que existe en los diversos mercados mexicanos y así resolver si es necesario analizar a mayor detalle un determinado mercado. Para hacerlo, utilizaremos los datos que obtuvimos en el IHH (que es un promedio de los tamaños de los agentes económicos en proporción del mercado), ya que el método usa éste mismo Índice y lo adapta para el caso del mercado mexicano.

A partir de los datos usados en el IHH se realizan las siguientes operaciones para obtener la contribución porcentual de cada empresa al índice IHH.

$$100 \times 41.11^2 / 2807.0518 = 60.20665882$$

$$100 \times 22.55^2 / 2807.0518 = 18.11518049$$

$$100 \times 22.34^2 / 2807.0518 = 17.77935128$$

$$100 \times 10.08^2 / 2807.0518 = 3.619683826$$

$$100 \times 2.40^2 / 2807.0518 = 0.205197495$$

$$100 \times 1.44^2 / 2807.0518 = 0.073871098$$

$$100 \times 0.04^2 / 2807.0518 = 0.00005699930439$$

Con estos resultados parciales ahora obtendremos el Índice de Dominancia con las siguientes operaciones:

$$60.20665882^2 + 18.11518049^2 + 17.77935128^2 + 3.619683826^2 + 0.205197495^2 + 0.073871098^2 + 0.00005699930439^2 = \underline{4282.256536}$$

Estas operaciones son las que realiza la Comisión Federal de Competencia Económica para obtener los índices de concentración que existen en un específico mercado mexicano, en este caso el de transporte aéreo nacional. El presente Índice, como ya lo señalamos, lo estableció la Comisión a través de la *Resolución por la que se da a conocer el método para el cálculo de los índices para determinar el grado de Concentración que existe en el mercado relevante y los criterios para su aplicación.*

En dicha resolución también se señala: que si en el IHH se obtiene un resultado que sea menor a 2000 puntos, y en el caso del Índice de Dominancia el resultado es menor a 2500 puntos, entonces se considera que en determinado mercado no se está afectando la libre competencia.

Entonces recordemos los resultados obtenidos: En el **IHH** se obtuvo un resultado de **2807.0518**; por su parte, en el **ID** se obtuvo un resultado de **4282.256536**. Resulta evidente que ambos índices rebasan los límites fijados por la Comisión para considerar que no se afecta la libre competencia.

Con lo anteriormente analizado podemos ver que, bajo los análisis económicos, **EL MERCADO DE LA AVIACIÓN CIVIL ES A TODAS LUCES UN MERCADO CON BAJA COMPETENCIA ECONÓMICA**. Según los resultados obtenidos bajo las consideraciones de ambos Índices, el mercado a que nos referimos tiene visos de comportarse conforme a la estructura de mercado denominada como ***oligopolio***.

Por lo tanto, esto nos dice, que el mercado de transporte aéreo nacional es un mercado no competido y por lo mismo, es un mercado muy concentrado, por lo que afecta el proceso de libre concurrencia y competencia. Por lo mismo, requeriría hacerse un análisis más exhaustivo que no se hará aquí debido a que no es el tema prioritario que nos atañe como lo señalamos con anterioridad al principio de este apartado.

### **III.3.2 LOS AEROPUERTOS<sup>172</sup>**

Para el presente caso, comenzamos señalando que en comparación al análisis que realizamos con las aerolíneas y el servicio de transporte aéreo regular que prestan, para el presente caso no procederemos de la misma manera debido a que los aeropuertos y sus servicios que prestan son a todas luces un monopolio, por lo que nos permitimos hacer las siguientes reflexiones y precisiones en torno a esta idea.

Iniciaremos señalando que de manera general **los aeropuertos** ubicados en las diferentes áreas geográficas del país son por sí mismos **monopolios** pues al ofrecer servicios aeroportuarios, principalmente a las aerolíneas, y al encontrarse localizados en diversas áreas geográficas determinadas y específicas rara vez tienen como competidor algún otro aeropuerto que se localice en la misma región geográfica; por lo que las posibilidades de competencia directa entre aeropuertos son limitadas, hecho que dificulta que existan competidores potenciales para cada uno de los aeropuertos y que sean escasas las

---

<sup>172</sup> Hacemos la aclaración de que el presente análisis se hace tomando en cuenta lo desarrollado hasta el momento en cuanto a competencia.

posibilidades para la existencia de competencia entre los aeropuertos. A decir de la Comisión Federal de Competencia Económica: “Los aeropuertos tienen características técnico-económicas que los hacen propensos a tener poder de mercado y fijar precios por encima de los que prevalecerían en un mercado competido”

Aunado a lo anterior, es importante resaltar y agregar que las actividades aeroportuarias se encuentran muy concentradas en determinados aeropuertos del país (Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; Aeropuerto Internacional de Cancún; Aeropuerto Internacional de Guadalajara, Don Miguel Hidalgo y Costilla; Aeropuerto Internacional de Monterrey, Mariano Escobedo; Aeropuerto Internacional de Tijuana, Gral. Abelardo Rodríguez), estos aeropuertos transportan en conjunto más del 50% de pasajeros y realizan en la misma proporción el número de operaciones, situación que agrava la prestación de servicios aeroportuarios directos.

La falta de competencia en los aeropuertos y los servicios que prestan se torna más precisa cuando se nota que la construcción de un nuevo aeropuerto es muy poco frecuente debido a que se requiere de montos elevados de recursos económicos y grandes períodos de tiempo, todo ello dificulta la construcción de nuevos aeropuertos en regiones donde ya se cuenta con alguno de ellos aunque no es imposible que suceda. El caso de los aeropuertos bien podría ser definido como un monopolio natural porque el construir otro u otros aeropuertos en aras de promover mayor competencia en la misma región no se haría un eficiente uso de recursos y al final terminaría generando aumentos en costos y precios ofrecidos a los consumidores. Además, por cuestiones técnicas el tráfico aéreo en una región determinada, si existieran varios aeropuertos, se volvería caótico sino fuera adecuadamente conducido.

Lo señalado también resalta para el caso en que no existen servicios realmente sustitutos de los servicios que ofrecen los aeropuertos, éstos deben ser adquiridos forzosamente de ellos por las aerolíneas para que puedan desarrollar

sus actividades directa e indirectamente relacionadas con el transporte de pasajeros.

Las anteriores consideraciones ponen de manifiesto que los aeropuertos son y funcionan bajo la estructura de un **monopolio**, de lo anterior se deriva que tengan poder de mercado para fijar los precios del mismo o para ofrecer a discrecionalidad sus servicios, lo cual al no suceder bajo condiciones de mercado competido provoca una asignación ineficiente de recursos y el consecuente efecto de reducir o eliminar los beneficios económicos que deberían obtener los consumidores-pasajeros.

### **III.3.3 DEL MERCADO DE SLOTS, TURNOS U HORARIOS DE ATERRIZAJE Y DESPEGUE**

Partiendo de los anteriores análisis y resultados, ahora toca analizar el *mercado de slots, turnos u horarios de aterrizaje y despegue* bajo las consideraciones del **Sistema Jurídico Mexicano**, específicamente bajo la consideración de la Ley Federal de Competencia Económica.

*En el presente análisis convergen los agentes económicos que anteriormente analizamos: primero, el de las aerolíneas como proveedoras de los servicios de transporte aéreo para el consumidor de los mismos, el público; y segundo, los aeropuertos como proveedores del mercado de slots para las aerolíneas como consumidoras y generadores de la demanda de los mismos.* Como ahora sabemos, ambas industrias presentan estructuras de mercado distintas al mercado perfectamente competido: monopolio en el caso de los aeropuertos y sus servicios, y mercado no competido (mencionamos que puede ser considerado un oligopolio) en el caso del transporte aéreo nacional que prestan las aerolíneas.

Para el presente caso, debemos resaltar los siguientes hechos que se derivan de lo plasmado hasta este punto:

Es importante que ante el panorama de alta concentración de poder de mercado, prácticamente inexistente (por no decir nula) entrada y salida libre del mercado de nuevos competidores y poca competencia en el mercado de transporte aéreo nacional se promueva que dicho mercado se encamine y perfile cada vez más hacia un mercado perfectamente competido o en el que ningún agente participante en él tenga el poder de mercado que le permita influir y desviar de su cauce normal al mercado mismo.

Por otra parte, en el caso de los aeropuertos como proveedores de servicios aeroportuarios y de slots, y su papel como monopolios es necesario (aunado a la actual regulación a que están sujetos algunas servicios que prestan) que la asignación de slots se legisle de una manera más adecuada acorde a las mejores prácticas internacionales, de tal manera que a través de ella se facilite y promueva la entrada de nuevos competidores al mercado de transporte aéreo nacional en beneficio de sus consumidores-pasajeros.

Ante el panorama cerrado y de pocos competidores existentes en el mercado del transporte aéreo nacional regular y la forma en que se ha comportado en los últimos años (desde los años 2005 y 2006 que fue el período de tiempo en el cuál entraron los únicos nuevos competidores, las llamadas aerolíneas de bajo costo) cabe hacer ciertas reflexiones:

Las mencionadas aerolíneas de bajo costo tienen su origen –y se les permitió operar— en un intento por descongestionar el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) pues se estableció el Sistema Metropolitano de Aeropuertos (conformado por los aeropuertos de Toluca, Puebla, Querétaro y Cuernavaca), aeropuertos hacia los que se desviarían algunas operaciones que originalmente se atendían en el AICM para liberar espacios en el mismo y para que las aerolíneas de bajo costo compitieran e intentaran quitarles porciones de mercado a las aerolíneas que originalmente sólo realizaban operaciones desde y hacia el AICM si se negaban a operar en los aeropuertos alternativos del Sistema Metropolitano de Aeropuertos. Ahora, desde los años señalados hasta la

actualidad vemos que no han surgido o entrado nuevos competidores, a excepción de las indicadas líneas de bajo costo, que ofrezcan similares servicios aéreos.

Lo anterior nos hace recordar que una de las premisas que sustentan a un mercado perfectamente competido o a un mercado con competencia monopolística es la libertad de entrada y salida de competidores, premisa que como vemos no se cumple. Además, indirectamente existen barreras de entrada como son los altos costos que implica entrar a un mercado como el de la trasportación aérea, y en el caso de que ya estuviera constituida una sociedad mercantil con el objeto de explotar el espacio aéreo para prestar el servicio de transportación aérea se le impone la obligación (artículo 9 fracción III de la Ley de Aviación Civil) de contar con toda la infraestructura que le permita realizar sus operaciones, pero adicionalmente existe un freno para cumplir con ello y es el contar con los slots, turnos u horarios de aterrizaje y despegue que ofrecen los aeropuertos, esto lo afirmamos porque se deriva de la actual forma de asignar los slots, y que veremos en el siguiente capítulo.

Después de estas precisiones, debemos comenzar recalcando que en esta parte analizaremos el *mercado de slots* (o como los denomina la legislación nacional: turnos de aterrizaje y despegue). No haremos en esta parte un análisis profundo de lo que son y cómo se asignan los slots en el mercado mexicano, como ya lo señalamos, porque este tema será tratado a profundidad en el siguiente capítulo. Aquí nos limitaremos a analizar el mercado de slots bajo las consideraciones de la Ley Federal de Competencia Económica para ver si es un mercado en el que se cometen prácticas monopólicas relativas.

Como agentes económicos señalamos a las aerolíneas y los aeropuertos. Las aerolíneas señaladas son las siguientes: Aerovías de México (Aeroméxico) junto con Aerolitoral (Aeroméxico connect), ABC Aerolíneas (Interjet), Vuela (Volaris), Aeroenlaces (Viva Aerobús), Grupo Aéreo Monterrey (Magnicharters), Aeromar y Aerolíneas Damojh (Global Air). Y en general los aeropuertos, ya que todos están sujetos a la misma legislación y todos actúan de acuerdo a lo que la

ley les establece respecto a la asignación de slots. Asimismo, se debería notificar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), a la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) y al Poder Legislativo para que tomen las medidas que correspondan dentro de sus atribuciones.

El análisis lo realizaremos siguiendo y buscando integrar los elementos señalados anteriormente cuando hablamos de la competencia en el sistema jurídico mexicano. Por lo tanto iniciaremos verificando si existe o puede existir un escenario o práctica de las que se plantean en la Ley Federal de Competencia Económica en alguna de las trece fracciones de su artículo 56.

Por lo tanto, planteamos que se actualiza la conducta inicial plasmada en el artículo 56 de la Ley Federal de Competencia Económica, que considera como **una práctica monopólica relativa los actos**, contratos, convenios, **procedimientos o combinaciones cuyo objeto sea o pueda ser** desplazar indebidamente a otros agentes del mercado; **impedirles sustancialmente su acceso** o establecer ventajas exclusivas a favor de una o varias personas. De una manera específica consideramos que se actualizan los casos contemplados en las fracciones V, X y XI del mismo artículo 56 por las consideraciones que señalamos en cada caso.

*...V. La acción unilateral consistente en rehusarse a vender, comercializar o proporcionar a personas determinadas bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros;...*

Respecto a esta fracción V, consideramos que se actualiza esta situación porque actualmente como se desprende de la legislación y la forma en que se asignan los slots, se permite que los aeropuertos y sus administradores aeroportuarios incurran en esta práctica ya que en la asignación de horarios de aterrizaje y despegue se privilegia para su asignación a quienes históricamente los han venido utilizando (aerolíneas a las cuales se les han asignado con anterioridad), esto quiere decir, no se permite un trato igualitario ni en igualdad de condiciones a todos los que pretenden acceder a los servicios de slots, con ello se

actualiza esta fracción ya que no se permite que nuevos oferentes (y se toma como pretexto la capacidad aeroportuaria) aspiren siquiera a participar en igualdad de condiciones en el mercado de slots frente a los oferentes que ya están dentro del mercado y que por lo tanto tienen asegurada su permanencia; a quienes pretenden acceder a los slots no se les proporcionan y se les limita su entrada a través de éstos actos y manera de proceder porque se argumenta y se pretexto que la ley así lo permite y que no se puede hacer más debido a las limitaciones de la capacidad aeroportuaria.

A través de ello se actúa ilegalmente ya que se artificialmente se restringe la entrada de nuevos competidores (o en términos de ley se impide sustancialmente el acceso de nuevos competidores), cosa que no debería suceder porque como lo señalamos en su momento, en un mercado debe existir libertad de entrada y salida de competidores con la finalidad de beneficiar a los usuarios con precios adecuados a los costos en que se incurre al crear un servicio o producto.

Es decir, sin que medie otra consideración directamente se le asignará a quien se le han venido asignando aunque no los utilice adecuadamente o sin que se analice si realmente merece continuar haciendo uso de ellos, si se utilizan de manera eficiente y ante todo (tomando en cuenta todo lo que llevamos analizado hasta aquí) si se asignan a quien lo merece derivado de sus mejor desempeño y ayude en el aumento de competitividad en el sector aeronáutico.

Por su parte, la fracción X del mismo artículo 56 establece:

*X. El establecimiento de distintos precios o condiciones de venta o compra para diferentes compradores o vendedores situados en igualdad de condiciones, y*

Al igual que como lo señalamos, en el mercado de slots se debe tratar en igualdad de condiciones a todos los que soliciten o pretenden adquirir o acceder a un bien o servicio. Aquí no ocurre así, ya que nuevamente, derivado de la ley se permite que un aeropuerto y su administrador aeroportuario den un trato

preferencial a los participantes que ya están en el mercado en comparación a quienes pretenden acceder al mismo bien o servicio.

Por lo tanto, en la realidad se presenta esta práctica, pues claramente (a través de la ley) se establecen condiciones de venta para compradores que se encuentran o deberían encontrarse en igualdad de condiciones. De igual manera hay una contraposición puntual entre lo establecido por la Ley Federal de Competencia Económica, que es una ley reglamentaria, y lo que dicen la Ley de Aeropuertos (que es una ley ordinaria) y su Reglamento. En la segunda se limita e impide el acceso y libre entrada a un mercado, bien o servicio.

Respecto al caso indicado en la fracción XI del mismo artículo 56 de la LFCE:

***XI.** La acción de uno o varios agentes económicos cuyo objeto o efecto, directo o indirecto, sea incrementar los costos u obstaculizar el proceso productivo o reducir la demanda que enfrentan sus competidores.*

Afirmamos que se obstaculiza el proceso productivo porque (a través de la limitación ilegal y artificial que se establece en la Ley de Aeropuertos y su Reglamento) actualmente no se puede aumentar la oferta y por tanto producción de un servicio como lo es el transporte aéreo nacional, por parte de otro u otros nuevos competidores que pretendan entrar al mercado derivado de la manera en que se encuentra legislado el proceso de asignación de slots. Resulta claro que la acción de los aeropuertos y sus administradores aeroportuarios, en conjunción con las aerolíneas existentes, tiene como efecto, sea directo o indirecto, obstaculizar el proceso productivo porque se niega el acceso a un insumo relevante (los slots) para los presumibles nuevos competidores que deseen acceder a ellos para prestar servicios de transporte aéreo nacional.

Por otra parte, si la asignación de slots se realiza a través de mecanismos que no se encuentran en ley, se crea incertidumbre e inseguridad jurídica y no hay transparencia en cuanto a la forma de asignarlos. De igual manera no se cumple

con el principio de que las leyes deben ser generales y deben conocerse (redondear este punto y justificar).

Ahora, como lo señala el artículo 54, fracción II de la Ley Federal de Competencia Económica tenemos que comprobar que: i) el agente o agentes económicos tengan poder sustancial, y ii) que este poder se ejerza o se tenga en un mercado relevante.

El **mercado relevante**, como ya lo señalamos, se determina de acuerdo al artículo 58 de la LFCE, para el presente caso diremos lo siguiente:

I.- Es inexistente la posibilidad de sustituir los servicios o bienes denominados slots por otros bienes nacionales dado que los aeropuertos que se encuentran localizados en cada una de las regiones o zonas geográficas son los únicos que ofrecen estos bienes o servicios a las sociedades mercantiles dedicadas a ofrecer los servicios de transporte aéreo nacional que son las que demandan los slots. Por razones obvias de localización y de espacio, tampoco existen sustitutos provenientes del extranjero para satisfacer las necesidades que satisfacen los horarios de aterrizaje y despegue. Lo anterior nos lleva a afirmar que en ninguna medida las aerolíneas cuentan con sustitutos a los slots pues para cubrir determinadas rutas necesariamente deben contar con acceso a los slots ofrecidos por los aeropuertos y sustitutos aeroportuarios. Respecto al tiempo para llevar a cabo la sustitución es inexistente, no aplica para el caso.

Lo anteriormente señalado nos lleva a afirmar que todo ocurre así dadas las características técnicas y económicas de los aeropuertos, y que señalamos en el punto anterior, y a que son un monopolio en las actividades y servicios que prestan.

Todo ello conlleva a que las posibilidades de sustitución sean mínimas sino es que inexistentes al respecto en esta actividad.

**II.-** No existe opción de abastecer el mercado desde otras regiones sea desde el territorio nacional o desde el extranjero. No puede darse este supuesto dado los altos costos y el tiempo que representa el poder construir un nuevo aeropuerto, entrar en esta industria y reunir los “insumos”, el personal especializado que necesita, y en general el alto grado de especialización que requiere la prestación de este servicio que es altamente técnico. Por lo tanto, el tiempo para abastecer el mercado desde otras regiones es inexistente o deben transcurrir años en lo que (improbablemente) se construye un nuevo aeropuerto y se logra conjuntar todos los insumos y servicios para que inicie a prestar servicios.

**III.-** Los costos se elevarían pues las aerolíneas deberían incurrir en otros gastos para lograr conectar y llevar a los pasajeros a su punto final de destino, en comparación a que lo hicieran directamente como lo tenían previsto; asimismo, son inexistentes las probabilidades de que los consumidores (las aerolíneas) puedan ir a otros mercados para satisfacer su necesidad de contar con slots, por las razones señaladas en cuanto al tipo de servicio, dado que si deben cubrir una ruta no pueden acudir a otra región o mercado. Todo lo anterior eleva y modifica en gran medida los costos y acentúa las diferencias en tiempo, calidad y precio que representaría el acudir a otro mercado.

**IV.-** En lo que respecta a las restricciones de carácter legal (sea internacional, nacional o estatal) que enfrentan los agentes económicos (aerolíneas) para acceder a fuentes de abasto alternativas o, en su caso, a clientes diferentes referimos lo siguiente:

De manera similar a las barreras de entrada, las restricciones en este caso se presentan en dos momentos:

A través del estado actual de la legislación se establecen restricciones para que se acceda a otro mercado para satisfacer la necesidad que las aerolíneas tienen de slots pues indirectamente se sujeta (tal vez por razones obvias del carácter técnico y económico de los aeropuertos) a las aerolíneas a que a fuerza adquieran sus “insumos” de los aeropuertos, situación que se agrava dado que al

mercado de slots lo rodean otros servicios que se derivan de él. Este procedimiento de asignación será tratado en el siguiente capítulo con mayor amplitud.

Ahora bien, respecto a lo que establece el artículo 59 de la Ley Federal de Competencia Económica, para demostrar que los agentes económicos tienen **poder sustancial** en el mercado relevante, la situación es la siguiente:

I.- La participación de los agentes económicos “aeropuertos” en el mercado de slots es del 100%, son monopolios, como ya lo señalamos en las consideraciones que hicimos en su momento; por las mismas razones algunos aeropuertos se encuentran sujetos a regulación de precios en algunos de los servicios que ofrecen. De lo anterior se deriva que la autoridad reconoce que los aeropuertos, al estar sujetos a regulación, cuentan con poder de mercado para fijar precios y, si así lo desearan, restringir el abasto o disponibilidad de slots y otros servicios relacionados.

II.- En el mercado que se analiza sí existen barreras de entrada dado que son muy elevados los costos derivados de la construcción de un aeropuerto, así como el corto plazo en que se desea recuperar la inversión realizada, y la inexistencia de usos alternativos que se le puede dar a la infraestructura y equipos dado lo técnico de la actividad aeroportuaria.

También se presenta el caso de que se considera que la exigencia de contar con concesiones, permisos o autorizaciones gubernamentales para poder desempeñar y desarrollar una actividad es una barrera de entrada y en el presente caso sucede tal situación porque por una parte se pide concesión para poder construir, administrar, operar y explotar un aeropuerto; adicionalmente, también se pide concesión a los transportistas aéreos para que desempeñen sus actividades, aunado a la forma en que la legislación dispone que se asignen los turnos de despegue y aterrizaje que limita la entrada de nuevos competidores.

Por su parte, también está presente el hecho de la manera en que actualmente se distribuyen los slots, además de estar señalada en la ley, es una práctica ya arraigada entre los aeropuertos que los ofertan y las aerolíneas que son las que necesitan de los slots; la mencionada práctica constituye una restricción y barrera de entrada porque a través de ella artificialmente no se permite que entren nuevos competidores a prestar servicios de transporte aéreo nacional.

**III.-** Se pide que se señalen si existen competidores y, en caso de que sea así, que se establezca el poder de sus competidores. Como lo hemos venido señalando, los aeropuertos a través de los servicios aeroportuarios que prestan funcionan bajo el modelo de un monopolio por lo que prácticamente no tienen competidores que oferten el mismo tipo de productos en la misma región geográfica. Por otra parte, como señalamos al inicio del presente apartado, en el mercado de slots convergen los aeropuertos y las aerolíneas por lo que también nos debe preocupar el hecho de que el transporte aéreo nacional se encuentra muy concentrado porque afecta la competencia económica y la manera en que se asignan los slots.

**IV.-** De la misma manera en que lo hemos venido sosteniendo, no existen fuentes alternativas ni otra manera de poder acceder a los slots para los agentes participantes del mercado y sus competidores (las aerolíneas), pues ello conlleva a que para lograrse esta situación se tuviera que construir otro aeropuerto que ofreciera slots, situación que acarrearía los problemas e ineficiencias ya indicados en su oportunidad.

**V.-** Respecto al comportamiento reciente de los agentes, hasta el momento no se ha establecido que alguno de ellos incurra en prácticas monopólicas

relativas aunque las prácticas de algunos agentes económicos sí han sido analizadas y estudiadas por la Comisión Federal de Competencia Económica.<sup>173</sup>

**VI.-** En lo que respecta a otros criterios fijados por el artículo 59 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica, se debe considerar que los slots se encuentran muy bien posicionados dado que son insumos únicos y que tienen una alta demanda por parte de las aerolíneas y no cuentan con sustitutos; como lo señalamos al tratar del mercado relevante, no existen posibilidades para traer este servicio o producto desde el exterior; y respecto a los diferenciales en costos que deben afrontar los consumidores (aerolíneas) al acudir a otros proveedores, esta fracción no aplica pues no existen otros proveedores que suministren los slots.

Por último, no se presenta el caso de que con la forma en que se comporta el mercado de slots se generen ganancias en eficiencia, al contrario, lo que se observa son precios altos y se reconoce que eso también tiende a generar baja calidad en los servicios para los usuarios de transportes aéreos nacionales. Caso similar al de los siguientes mercados: telefonía fija, cementera, televisión abierta, telefonía móvil, tiendas comerciales, minería, televisión por cable, el sistema bancario, transporte terrestre de pasajeros, distribuidores farmacéuticos y gasolineras.

Con lo desarrollado, se constata que el mercado de slots es un mercado muy cerrado y que está monopolizado por los aeropuertos y por otra parte, por las aerolíneas que ya tienen asignados slots pues se permite la perpetuación de la protección y preferencia que se les da cuando se les asignan slots. Los aeropuertos gozan de poder sustancial en el mercado relevante de asignación de slots y esto conlleva a que se mantenga la estructura de alta concentración y poca competencia en el sector de transporte aéreo nacional al presentar barreras de entrada para nuevos competidores. En resumen cabe aceptar, ya que no es

---

<sup>173</sup> Al respecto se pueden ver en la página electrónica de la Comisión Federal de Competencia Económica los estudios, investigaciones y opiniones que ha hecho relacionados con el sector de la aviación civil y de los aeropuertos.

posible hacerlo de otra manera, que desde el mundo económico se ha destacado que con el actual proceso de asignación nos encontramos con “...la más formidable barrera a la competencia en el transporte aéreo...”<sup>174</sup>

Por todo lo anteriormente dicho, los efectos adversos que se causan al proceso de competencia económica y de libre concurrencia al mercado con la actual manera de asignar los slots u horarios de aterrizaje y despegue, se hace necesario el legislar de una manera más efectiva dicha actividad para intentar eliminar las barreras de acceso que crea y los efectos adversos que genera al proceso de competencia económica y a la economía misma.

---

<sup>174</sup> Morera Guajardo, Enrique, *La asignación de franjas horarias (slots) y el proceso de nueva ordenación territorial*, España, Balaguer-Morera & Asociados, 2005. p. 2. Disponible en el link: <http://www.bmabogados.com/articulos/SLOTS.pdf>. Revisado en fecha 18 de marzo del 2014. Así lo reconoce cuando cita *European Air Transport Law and Competition*; GOH Jeffrey; Jhon Wiley & Sons Ltd, England, 1997. pág. 176

## ANEXO II

Viernes 24 de julio de 1998 DIARIO OFICIAL

### COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA

**RESOLUCION** por la que se da a conocer el método para el cálculo de los índices para determinar el grado de concentración que exista en el mercado relevante y los criterios para su aplicación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Comisión Federal de Competencia.

Con fundamento en los artículos 1o., 2o., 3o., 13 fracciones I, III y VI, 18 fracciones II y III, 23, 24 fracciones II, III y IX, 25 y 29 de la Ley Federal de Competencia Económica, 13 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica y 3o., 8o. fracción I, 14, 15, 16 y 20 fracciones I, III y XII del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia, el Pleno de la Comisión Federal de Competencia emite el método para el cálculo de los índices para determinar el grado de concentración que exista en el mercado relevante y los criterios de su aplicación:

### CONSIDERANDO

- I. Que el artículo 13 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica establece la obligación a cargo de la Comisión Federal de Competencia de publicar en el Diario Oficial de la Federación el método de cálculo de los índices para determinar el grado de concentración en el mercado relevante y los criterios de su aplicación.
- II. Que a efecto de dar cumplimiento a dicha disposición, que implica dar seguridad y certeza jurídica a todos los agentes económicos, el Pleno de la Comisión Federal de Competencia

### RESUELVE

**PRIMERO.** Los índices de concentración se calcularán a partir de las participaciones de los agentes económicos en el mercado relevante, sin considerar otra información para determinar el grado de competencia.

De ahí que sólo sean auxiliares en el análisis de la existencia de poder sustancial en el mercado relevante. Ello implica que deberán analizarse en forma separada las demás cuestiones señaladas en los artículos 13 y 18 fracciones II y III de la Ley Federal de Competencia Económica y 12 de su Reglamento, tales como barreras a la entrada, el poder de los competidores, el acceso a fuentes de insumos, el comportamiento reciente de los agentes, el acceso a importaciones, la capacidad de fijar precios distintos de los de competencia y la existencia de diferenciales elevados en costos que pudieran enfrentar los consumidores al acudir a otros proveedores.

Las participaciones de mercado se determinarán tomando en consideración indicadores de ventas, número de clientes, capacidad productiva o cualquier otro factor que la Comisión estime pertinente. La Comisión considerará preferentemente el valor monetario

de las ventas totales del mercado relevante, toda vez que son más confiables y su interpretación más directa, sin perjuicio de utilizar otros indicadores en términos de volumen, peso o cualquier otro tipo de unidades que pudieran ser más relevantes en un determinado asunto.

En lo sucesivo, se denominará  $q_i$  a la participación del agente económico “i” en su mercado respectivo. El cálculo de la participación de mercado se calculará en términos porcentuales. Es decir si  $Q_i$  es el valor de sus ventas, y  $Q$  es el valor de ventas de todos los agentes económicos en el mercado ( $Q = \sum J Q_j$ ), entonces  $q_i = (Q_i/Q) \times 100$ .

**SEGUNDO.** El poder sustancial en el mercado relevante de un agente económico depende tanto de su tamaño reflejado en su participación  $q_i$ , como de su tamaño relativo respecto de los demás agentes económicos en el mercado relevante. A efecto de considerar tanto el tamaño de los agentes en términos de su participación de mercado, como el tamaño relativo de unos agentes con otros, la Comisión procederá al cálculo de dos índices, de la siguiente forma:

**2.1.** Se calculará el índice de Herfindahl (H), que es la suma de los cuadrados de las participaciones de cada agente económico ( $H = \sum_i q_i^2$ ). Este índice puede tomar valores entre cero y diez mil. El valor mínimo corresponde a una situación de mercado altamente atomizada, en la cual el mercado se divide entre un gran número de agentes económicos, cada uno de tamaño poco significativo. En el otro extremo, el valor máximo corresponde a una situación de monopolio puro, en que un solo agente económico detenta el cien por ciento del mercado.

Al calcularse directamente a partir de las participaciones, el índice H es un promedio de los tamaños de los agentes económicos expresados en proporción del mercado ( $q_i$ ). Este índice de concentración está referido al tamaño de los agentes económicos.

**2.2.** Se calculará también el índice de Dominancia (ID). Para ello se determinará primero la contribución porcentual  $h_i$  de cada empresa al índice H definido en el párrafo anterior ( $h_i = 100 \times q_i^2 / H$ ). Después se calculará el valor de ID aplicando la fórmula del Herfindahl, pero utilizando ahora las contribuciones  $h_i$  en vez de las participaciones  $q_i$  (es decir,  $ID = \sum_i h_i^2$ ).

Es de resaltarse que ID es un índice de concentración referido a las contribuciones  $h_i$ , las que dependen del tamaño de cada empresa en relación con el tamaño de las demás. Es por ello un índice que para su cálculo toma directamente en cuenta el tamaño relativo de unas empresas con otras. Este índice también varía entre cero y diez mil, según corresponda a un mercado atomizado o monopolizado.

**TERCERO.** Para el cálculo de los índices que resultarían de una concentración, se supone que en caso de realizarse esa operación, los agentes no incluidos en ella mantendrían sus participaciones de mercado. Bajo ese supuesto, cualquier concentración en un mismo mercado siempre aumenta H. Por su parte, ID puede aumentar o disminuir, dependiendo del tamaño de los agentes que se concentran en comparación con el de los demás agentes del mercado. El índice disminuye cuando los agentes que se concentran son de tamaño relativamente pequeño en comparación con el de los agentes más grandes. Esto refleja el que cuando se concentran agentes económicos de tamaño pequeño, pueden competir en circunstancias menos desiguales con el o los agentes dominantes en el mercado.

**CUARTO.** La Comisión considerará que una concentración tiene pocas probabilidades de afectar el proceso de competencia y libre concurrencia cuando el resultado estimado de la concentración, arroja alguno de los siguientes resultados:

- 4.1. El aumento de H sea menor de 75 puntos;
- 4.2. El valor de H sea menor de 2,000 puntos;
- 4.3. Disminuya el valor de ID;
- 4.4. El valor de ID sea menor de 2,500 puntos.

**QUINTO.** La Comisión considerará que una concentración puede disminuir, dañar o impedir la competencia y libre concurrencia, aun cuando las estimaciones de los índices actualicen alguno de los resultados referidos en el punto inmediato anterior, cuando los agentes económicos involucrados en la concentración, se ubiquen en cualquiera de los siguientes casos:

- 5.1. Hayan participado en concentraciones previas en el mismo mercado relevante.
- 5.2. Por su relación patrimonial con otros agentes, puedan adquirir acceso privilegiado a algún insumo importante, u obtener ventajas en la distribución, comercialización o publicidad del bien o servicio del mercado relevante.
- 5.3. Tengan o puedan llegar a adquirir poder sustancial en mercados relevantes relacionados.
- 5.4. Actualicen algún otro supuesto que a juicio de la Comisión pudiera significar una concentración de poder de mercado que no se refleja en las participaciones actuales en el mercado relevante y, por tanto, su efecto no es captado por los índices de concentración.

La Comisión Federal de Competencia resolverá en términos del artículo 49 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica, las dudas o aclaraciones que los agentes económicos tengan en relación con la presente Resolución.

**SEXTO.** Publíquese en el **Diario Oficial dela Federación.**

Así lo acordó el Pleno de la Comisión Federal de Competencia, en sesión celebrada el día cuatro de junio de mil novecientos noventa y ocho, ante el Director General de Investigaciones, quien da fe en términos del artículo 29 de la Ley Federal de Competencia Económica, en ausencia del Secretario Ejecutivo, de conformidad con el acuerdo de suplencia contenido en el oficio número 01-101-(777)-98-036, de fecha tres de junio del año en curso.- El Presidente de la Comisión Federal de Competencia, **Fernando Sánchez Ugarte**. Rúbrica.- Los Comisionados: **Javier Aguilar Alvarez de Alba, Pascual García Alba Iduñate, Fernando Heftye Etienney Adalberto García Rocha**.- Rúbricas.- El Director General de Investigaciones, **Francisco Maass Peña**.- Rúbrica.

## CAPÍTULO IV

# DE LOS SLOTS O TURNOS AEROPORTUARIOS

*Por supuesto, aumentar la capacidad aeroportuaria mediante aeropuertos, pistas y terminales nuevos o ampliados es lo que más influye para solucionar la escasez de turnos. Sin embargo, este tipo de mejoras suelen llevar años para estar habilitadas, y en algunos casos, el incremento del tráfico agota rápidamente la capacidad adicional.*

**OACI. Dirección de Transporte Aéreo**

*Existen dos dimensiones relevantes en el control de los slots, una es cuantitativa, y la otra cualitativa. La dimensión cuantitativa se refiere al número de slots que la aerolínea controle en un determinado aeropuerto. La frecuencia de vuelo es un atributo valorado por los pasajeros, pues les amplía las alternativas horarias, lo que es especialmente relevante en casos de vuelos de conexión. [...] De este modo, el disponer de slots permite a las aerolíneas ampliar su oferta de vuelos y así tener dominio de las rutas. A nivel cualitativo, no todos los slots son equivalentes. Las aerolíneas valoran más aquellos espacios horarios ubicados en las horas de mayor demanda u horas peak. [...] el acceso a slots en horarios atractivos es la principal dificultad percibida al momento de ingresar a una nueva ruta.*

**Aldo González**

*Resulta obvio establecer que cada sistema de gestión aeroportuarias, y en su caso el cambio de modelo, ha de acomodarse a las peculiaridades de cada aeropuerto y ha de salvaguardar todos los intereses convergentes; los de las compañías actantes—las de reciente creación y las ‘grandfathering’—, los intereses públicos generales y los de carácter territorial del nivel que sea [...]*

**Enrique Morera Guajardo**

## **CAPÍTULO IV DE LOS SLOTS O TURNOS AEROPORTUARIOS**

Ahora nos toca revisar un tema que hemos venido tratando y enunciando en repetidas ocasiones, es el referente a los slots, horarios o turnos aeroportuarios; desafortunadamente, no exageramos al sostener que prácticamente la información disponible en nuestro país al respecto es inexistente. Como ya lo dijimos es un punto en el cual se entrelazan los aeropuertos y las aerolíneas porque son los primeros los que disponen de la infraestructura y ofrecen servicios para que las aerolíneas realicen sus actividades. Dentro de los servicios que presta el aeropuerto y que le son inherentes encontramos el de slots, turnos u horarios de aterrizaje y despegue de aeronaves; como resulta lógico, éstos y otros servicios están disponibles para que tengan acceso a ellos los prestadores de servicios aéreos, las aerolíneas.

Como se puede ver, a pesar de la poca información e interés existente en nuestro país sobre el particular, el tema es un tópico capital en la industria de la aviación porque, con lo que llevamos expuesto y dicho, "...resulta ser de extraordinaria importancia en el desarrollo económico del entorno geográfico de un aeropuerto, en el acceso al mercado de nuevas compañías aéreas, y en el respeto al principio de libre competencia."<sup>175</sup>

Para que las aerolíneas estén en aptitud de desarrollar sus actividades y ofrecer sus servicios al público deben adquirir ciertos bienes que únicamente se encuentran disponibles en el aeropuerto, para el presente caso el de slots, que es considerado como uno de los insumos esenciales para que las aerolíneas realicen sus actividades, se encuentren en posibilidad de cubrir y atender las rutas que tienen asignadas. Por eso, con sobrada razón se afirma que

El acceso a las facilidades aeroportuarias es esencial para que las aerolíneas puedan desempeñar su función de transportar pasajeros y carga entre ciudades. Los insumos requeridos por las líneas aéreas para su operación comercial son: los espacios horarios de aterrizajes y despegues (slots)...

---

<sup>175</sup> Morera Guajardo, Enrique, *op. cit.* p. 2

...El insumo usualmente considerado como más crítico son los slots. El número de vuelos que una compañía pueda realizar dependerá directamente de cuantos espacios horarios de despegue y aterrizaje tenga en los aeropuertos que las rutas conectan.<sup>176</sup>

Si las aerolíneas no cuentan con slots o si no tienen acceso a ellos aunque cumplan con todos y cada uno de los requisitos y obligaciones que establece la ley, las líneas aéreas corren el riesgo de perder los recursos que emplearon, sus aeronaves no podrán ser movilizadas ni explotadas para el fin que fueron adquiridas, en fin será una mala inversión.

A pesar de ser un sector del que se pueden obtener ganancias y por lo mismo es una industria atractiva para invertir, si no existe mucha seguridad acerca de la obtención y acceso a los slots entonces se reduce la probabilidad de que inversionistas consideren el sector para participar o que considerándolo no decidan invertir debido a la inseguridad ya señalada de no poder adquirir suficientes slots para llevar a buen puerto sus proyectos y políticas. Asimismo, este problema acentúa resultados negativos ya que provoca precios altos y deficiencia en la calidad de los servicios que al final reciben los usuarios, genera poca o nula competencia en el sector e indirectamente se limita el ingreso de nuevos competidores (aerolíneas) al sector.

Por todo lo anteriormente dicho, se requiere de una manera de asignar slots que promueva y vaya de la mano con el principal objetivo que busca la competencia económica: asegurar la eficiencia económica en los mercados. Es por eso que concordamos con María Cruz Mayorga cuando afirma

No obstante, el sistema de reparto de las franjas horarias o slots por las compañías aéreas ha sido origen de perjuicios para la competencia en el mercado del transporte aéreo. La circunstancia de que fuera finalmente merecedora de un régimen jurídico específico es un indicador de que los procedimientos para repartir un recurso escaso entre una demanda varias veces mayor, necesita de un régimen de racionamiento de la oferta que conceda oportunidades a las nuevas compañías. Si la capacidad existente se utiliza ineficazmente o si las posibilidades de aumentar

---

<sup>176</sup> González, Aldo, *Estudio Sobre el Mercado Aéreo de Transporte de Pasajeros en Latinoamérica. (Versión inicial)*, Centro Regional de Competencia para América Latina (CRC América Latina). p.10. Disponible en el siguiente link: <http://www.crcal.org/guias-y-estudios/estudios/estudios-de-sector> Revisado el jueves 13 de marzo del año 2014

la capacidad no se aprovechan, las compañías aéreas competidoras no podrán acceder a los servicios esenciales, tales como los slots.<sup>177</sup>

Aunque generalmente se asume que las reglas específicas sobre asignación de slots o turnos sólo se deben dar en aeropuertos saturados o con limitación de capacidad de turnos<sup>178</sup>, la importancia que reviste el que los tratemos en general para toda la red aeroportuaria nacional (no obstante la condición de saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y el proyecto de construcción de un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México, situación ésta que tomará varios años en concluirse) reside en el hecho que hemos venido refiriendo desde la introducción del presente trabajo que a través de la asignación de slots o turnos aeroportuarios se pueden corregir deficiencias que presenta este mercado, como el bajo número de competidores y por ello de competencia, precios altos y barreras de entrada a nuevos competidores.

Por lo anterior, una mejor manera de asignación de slots, aunado a todo lo que hasta este punto hemos afirmado, seguramente impactaría en los servicios que prestan las aerolíneas existentes, promovería la entrada de nuevos participantes en el sector aeronáutico y lograría mejores condiciones en el servicio para el consumidor final. Es por ello que analizaremos en el presente apartado lo relativo a los slots y su asignación en nuestro país y otras jurisdicciones para contrastarlas y concluir qué es lo que podría considerarse para que mejore la actual reglamentación en nuestro país al respecto.

---

<sup>177</sup> Cruz Mayorga Toledano, María, *Los slots como objeto de negocio jurídico*, España, Universidad de Málaga-Campus de Excelencia Internacional Andalucía Tech-Facultad de Ciencias Económicas y empresariales, 2013. p. 1. Disponible en:

<http://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/6296/LOS%20SLOTS%20ROma.pdf?sequence=1> Revisado el 14 de marzo del 2014

<sup>178</sup> Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), *Apéndice. Estudio sobre la asignación de turnos de salida y de llegada de vuelos en los aeropuertos internacionales*, Documento AT-WP/1874. s.p.i. pp. ii

## IV.1 CONCEPTO

Desde los capítulos anteriores se ha señalado la importancia que reviste el conceptualizar y definir los alcances y límites que una palabra, figura o institución jurídica tienen cuando se les utiliza. Los slots en la legislación nacional fueron traducidos bajo el término: *horarios de aterrizaje y despegue*; en otros sistemas jurídicos se les conoce como *turnos de aterrizaje y despegue* o también *franjas horarias*. Desde ahora hacemos la aclaración de que al utilizar cualquiera de los términos anteriormente señalados estaremos haciendo referencia al mismo objeto aunque preferimos el término *slots* ya que así es conocido y reconocido en la literatura internacional disponible y existente (mayoritariamente en documentos electrónicos) y por los organismos y organizaciones internacionales que abordan el tema. Adicionalmente, la autoridad mexicana también los reconoce de esta manera y suele utilizar la denominación de slots indistintamente que comprende a cabalidad el objeto a que se refiere cuando hace uso de ella.

Es preciso decir que derivado del principio de internacionalidad del Derecho Aéreo<sup>179</sup> y si se pretende no negarle este carácter al Derecho como área de estudio, entonces es lógica la tendencia a unificar, en la medida de lo posible, el derecho y la legislación existente a nivel internacional.

Pero, específicamente ¿a qué nos referimos cuando hacemos uso de la palabra slot (o en plural slots)? La palabra slot, definida en su idioma original, el inglés, señala que es:

**Slot:** *La cantidad de tiempo asignado para un evento en un orden planificado de actividades o eventos.*<sup>180</sup>

---

<sup>179</sup> El Derecho Aéreo parte de la rama del derecho denominada derecho Internacional Público; existe la especialidad en Derecho Internacional Público impartida en la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, en la cual se imparte la materia denominada Derecho Aéreo y Ultraterrestre.

<sup>180</sup> Traducción nuestra; originalmente dice: *an amount of time that is allowed for a single event in a planned order of activities or events*. Definición obtenida del Cambridge Business English Dictionary © Cambridge University Press, disponible en el link <http://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles-de-negocios/slot?q=slot>

**Slot:** *Un lugar asignado en un acuerdo o programa como un horario de difusión: un horario nocturno de televisión, espacios de aterrizaje en el aeropuerto de Heathrow.*<sup>181</sup>

Las anteriores definiciones, como se ve, hacen referencia a un espacio de tiempo que se asigna para que se efectúe un evento, que depende y deriva de un programa ordenado y planificado; no incluye solamente el tiempo para que acontezca un evento sino que se extiende a otras actividades interrelacionadas con éste. Estas definiciones son las entendidas y usadas en términos generales pero centrándonos en nuestra materia ¿qué debemos entender por slot o en plural, slots en aviación y en derecho aéreo?

La palabra slot o slots, en plural, como lo acabamos de señalar, originariamente se encuentra en inglés y en ambos casos las traducciones hechas y utilizadas al español son desafortunadas o mal utilizadas, ya que principalmente en nuestro sistema jurídico (y también en otros se comete este error) los horarios o turnos de aterrizaje y despegue o franjas horarias se ha reconocido y aceptado en la práctica que sólo incluye el tiempo y día para poder aterrizar y despegar. Al respecto María Cruz Mayorga nos informa y clarifica el hecho cuando dice:

En primer lugar, respecto del término slot y su traducción como franja horaria, para algunos autores no encierra el completo significado de la expresión anglosajona, pues con el término franja horaria, se hace referencia a los períodos de tiempo de aterrizaje o despegue, pero no parece que incluya la necesaria la utilización de las infraestructuras aeroportuarias y otros servicios necesarios para realizar dichas operaciones de aterrizaje y despegue, incluyendo las relacionadas con la gestión del pasaje.<sup>182</sup> (*sic*)

La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) señala que por slot o turno se entiende el “día y hora determinados (generalmente, dentro de un lapso de 15 o 30 minutos) para que una aeronave llegue a un aeropuerto o salga del

---

<sup>181</sup> Traducción nuestra; originalmente dice: *An allotted place in an arrangement or scheme such as a broadcasting schedule: a late-night television slot, landing slots at Heathrow airport.* Definición obtenida de los diversos Diccionarios Oxford existentes, disponible en el link <http://www.oxforddictionaries.com/es/definicion/ingles/slot?q=slot#Slot>

<sup>182</sup> Cruz Mayorga Toledano, María, *op. cit.* p. 2

mismo.”<sup>183</sup> Recientemente ha dicho que los slots o turnos aeroportuarios “son períodos de tiempo específicos asignados a una aeronave para despegar o aterrizar en un aeropuerto.”<sup>184</sup>

Asimismo, hablando de organismos internacionales, la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (*International Air Transport Association*, IATA por sus siglas en inglés), señala que un slot aeroportuario es "un permiso otorgado por un coordinador para una operación programada, que permite utilizar toda la infraestructura aeroportuaria necesaria para realizar salidas o llegadas en un aeropuerto [...] en una fecha y horario específicos.”<sup>185</sup>

Por otra parte, en Estados Unidos de América los *slots* son mencionados y definidos en el **Código de Regulaciones Federales (C.F.R. Code of Federal Regulations) en el numeral 93.213 (a) (2)** y tienen el siguiente significado: “la facultad operativa para conducir cada día una operación de aterrizaje o despegue de vuelo por instrumentos durante un período específico de una hora o 30 minutos en un aeropuerto de tráfico de alta densidad.”<sup>186</sup>

A nivel teórico, en Europa, de una manera similar a como lo hace la OACI, se entiende por slots o franjas horarias “el tiempo que una aeronave ocupa una zona del aeropuerto y su área terminal para efectuar las operaciones de aproximación y aterrizaje o despegue y subida inicial”<sup>187</sup> Pero, en términos

---

<sup>183</sup> Organización de Aviación Civil Internacional. *op.cit.* p. 1. En términos similares la misma OACI en otro documento dice que “Un turno aeroportuario es la fecha y la hora específicas designadas (generalmente dentro de un plazo de 15 ó 30 minutos) para que una aeronave llegue a un aeropuerto o salga del mismo, véase Organización de Aviación Civil Internacional, *Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional. Doc. 9626*, 2a. ed., Publicado por la Organización de Aviación Civil Internacional. 2004. p. 4.10-2

<sup>184</sup> Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), *Nota de estudio. Conferencia Mundial de Transporte Aéreo (ATCONF). Sexta Reunión. Montreal, 18-22 de marzo de 2013. ATConf/6-WP/11.* p. 1

<sup>185</sup> International Air Transport Association (IATA), *Worldwide Slot Guidelines. Versión en español*, 5ª ed., Canadá-Ginebra, IATA, 2013. p. 9

<sup>186</sup> Code of Federal Regulations. 93.213. (2) Slot means the operational authority to conduct one IFR landing or takeoff operation each day during a specific hour or 30 minute period at one of the High Density Traffic Airports, as specified in subpart K of this part.

<sup>187</sup> Díaz Olariaga, Óscar y Ruíz de Villa, Arturo Benito, “Alternativas de mercado en la asignación de slots aeroportuarios”, *Ingeniería Aeronáutica y Astronáutica*, España, Universidad Politécnica de

netamente jurídicos, en los países que conforman la Unión Europea<sup>188</sup>, y que tienen legislación unificada en muchos aspectos de su organización, en materia de aeropuertos y asignación de *franja horaria* (*slots*) en común, como se desprende del Reglamento 95/93 del Consejo de las Comunidades Europeas en su artículo 2 inciso a), en dichas naciones por slots o franjas horarias se debe entender:

*a) «franja horaria»: el permiso dado por un coordinador de conformidad con el presente Reglamento para utilizar toda la infraestructura aeroportuaria necesaria con fines de aterrizaje y despegue en una fecha y hora determinadas asignadas por un coordinador de conformidad con el presente Reglamento, para la prestación de un servicio aéreo en un aeropuerto coordinado;...*

Llama la atención de esta definición el que a nivel legal ya se comprenda y entienda de una manera más acabada, como la de la IATA, a lo que refiere la palabra slot (traducida como franja horaria) pues ambas consideran la utilización de la infraestructura aeroportuaria con fines de aterrizaje y despegue, es decir, un cambio con las ideas teóricas que ya señalamos y que restringen a los slots a ser comprendidos como el tiempo y hora asignados para aterrizar y despegar. Lo anterior significa que ya se comprende a los slots con todo el significado que tienen en el idioma del cual proceden originariamente; para nosotros indudablemente significa un adelanto y un gran paso en la internacionalidad y universalidad del derecho aéreo y es el camino que seguirán muchas otras naciones en orden de unificar la terminología utilizada internacionalmente en la asignación de slots. Son las definiciones más refinadas a nivel global.

---

Madrid, No. 396 (dic.2009-en.2010), 2010. p. 2. Disponible en <http://oa.upm.es/9537/> Revisado el 14 de marzo del 2014

<sup>188</sup> Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, y Suecia.

Asimismo, en términos muy similares a los anteriores se dice que *slots* entraña la idea de un "...derecho para aterrizar o despegar (una sola vez) durante una hora específica"<sup>189</sup>

En el caso de México, en nuestra legislación a los *slots* se les denomina *horarios de aterrizaje y despegue*, según se desprende, inicialmente, de los artículos 63 de la Ley de Aeropuertos y 93 del Reglamento de la Ley de Aeropuertos. Esto es en lo que respecta a su denominación pero insistimos, en nuestro país, extralegalmente y por costumbre se conoce y utiliza más el término de *slots*.<sup>190</sup>

En lo que se refiere a su definición o conceptualización por parte de la legislación nacional ocurre que en la Ley respectiva no se señala qué se entiende por *horario de aterrizaje y despegue* y es sólo en el Reglamento de dicha ley que

---

<sup>189</sup> Herrera García, Alfonso, *Alternativas de solución para problemas de capacidad aeroportuaria. Publicación Técnica No 284*, México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) e Instituto Mexicano del Transporte (IMT), 2006. p. 29. Disponible en la siguiente dirección: <http://www.imt.mx/archivos/Publicaciones/PublicacionTecnica/pt284.pdf> Revisado el 14 de marzo del 2014

<sup>190</sup> Aunque en el estudio denominado *Aviación Comercial: Acceso a Infraestructura (slots). Consultas de Política Aeronáutica*, de la Dirección de Aeronáutica Civil dependiente de la Subsecretaría de Transporte y de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) del mes de octubre del año 2010 la autoridad de la materia utiliza preferentemente el término *slots* sobre el de *horarios de aterrizaje y despegue* y dice que: Es el asignado por el Administrador Aeroportuario a un Transportista u Operador Aéreo para la organización y planeación de los vuelos en el Aeródromo, considerando las recomendaciones del Comité de Operación y Horarios. (También se entiende como el horario de aterrizaje y/o despegue asignado a una línea aérea para la operación de sus vuelos en un aeropuerto). Como se verá, esta definición es muy parecida y se desprende de la que se da en el Reglamento de la Ley de Aeropuertos. De igual manera la Comisión Federal de Competencia Económica en ponencias y documentos los trata bajo el rubro de *slots*. Véase Benedetti, Paolo, *El problema de la asignación de slots en el AICM*, Comisión Federal de Competencia, Ponencia realizada en Bogotá, Colombia en septiembre de 2011. Presentación disponible en [http://www.sic.gov.co/recursos\\_user/documentos/promocion\\_competencia/Foro/web/Presentaciones/Aviacion\\_Paolo\\_Benedetti.pdf](http://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/promocion_competencia/Foro/web/Presentaciones/Aviacion_Paolo_Benedetti.pdf). Revisado en fecha 18 de marzo del año 2014. Asimismo, véase PÉREZ Motta, Eduardo, *Acceso Competitivo a Infraestructura Aeroportuaria*, México, Comisión Federal de Competencia, Octubre de 2010. Visible en <http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGAC/00%20Aeronautica/Aviaci%F3n%20Comercial%20Acceso%20a%20Infraestructura%20%28Slots%29/5.Sector%20a%E9reo-acceso%20infraestructura-slots%20oct%202010%20%28A%29.pdf>. Revisado el 18 de marzo del 2014. De igual manera el documento emitido por la Comisión Federal de Competencia Económica denominado *Opinión con el fin de promover la aplicación de los principios de competencia y libre concurrencia en la proveeduría de servicios aeroportuarios*, en el que analiza los aeropuertos y servicios que en ellos se prestan. Documento visible en <http://www.cfc.gob.mx:8080/cfcresoluciones/Docs/Mercados%20Regulados/V2/7/1382537.pdf> Revisado el 18 de marzo del año 2014

se indica lo que debe entenderse al respecto; es en el artículo 93 del Reglamento de la Ley de Aeropuertos que se establece:

**Artículo 93.** *Para efectos del artículo 63 de la Ley, se entiende por horario de aterrizaje y despegue el asignado por el administrador aeroportuario a un transportista u operador aéreo para la organización y planeación de los vuelos en el aeródromo.*

Como puede percatarse, precisamente no se indica en sí qué es un horario de aterrizaje y despegue sino que es una definición tautología pues dice que es el (horario) asignado por el administrador aeroportuario. No se establece en sí, qué naturaleza jurídica tienen los slots. Como lo mencionamos en el capítulo segundo, cuando hablamos del servicio público, para nosotros no cabe duda que los slots u horarios de aterrizaje y despegue también son un servicio público por las razones ahí expuestas a pesar de que no se requiere una contraprestación específica para que sean asignados sino que la asignación de slots y el contar con ellos permite acceder a otros servicios aeroportuarios y accesorios, por los cuales sí deberá darse una contraprestación.

Específicamente, como acabamos de verlo, en Europa se considera que los slots son en sí un permiso o una autorización pero eso no es correcto ya que el permiso o autorización son otorgados para poder hacer uso de ellos, de los slots. Como es lógico concluir de ello, el permiso o autorización no son lo mismo que el objeto o actividad a ejecutar para el que se otorga el permiso o autorización. Por lo tanto, no se puede decir que los slots son el permiso o autorización; sería tanto como decir que en el caso de México, la concesión es lo mismo que el servicio público que se presta a través de ella.

Por lo tanto, del estudio derivado del servicio público hecho con anterioridad y aplicado al caso de los aeropuertos y en especial al caso de los slots y dado el estado de nuestra legislación, nos autorizan a pronunciarnos en el sentido de que indudablemente, y para efectos de este trabajo, ***el slot (o slots en plural) es un servicio público prestado por los aeropuertos sujeto a la autorización que se***

***da a los prestadores de servicio de transporte aéreo para tener acceso a y hacer uso de la infraestructura y servicios aeroportuarios que les permita realizar las funciones que les son inherentes para que, dentro de un período de 15 a 30 minutos, sus aeronaves puedan aterrizar y despegar según la asignación de día y hora específicos y determinados que hayan obtenido.***<sup>191</sup>

Los elementos de la anterior conceptualización se explican de la siguiente manera:

El carácter de servicio público ya quedó debidamente explicado en el capítulo 2, que trata el tema del servicio público y específicamente cuando se habla de los aeropuertos, por lo que remitimos a él.

El que se preste y ofrezca este servicio por los aeropuertos a los prestadores de servicios de transporte aéreo es entendible en el contexto de este trabajo, viendo también la asignación de slots como un mercado, y a los slots como un servicio y un bien que solamente es producido, prestado y ofertado mediante la construcción, operación y administración del aeropuerto y toda su infraestructura aeroportuaria que realiza el aeropuerto como persona jurídica y agente económico; esto es por el lado de la oferta. Por el lado de la demanda, los slots son un servicio requerido y adquirido por los prestadores de transporte aéreo para que puedan realizar sus actividades que les son propias de su condición.

El resto de la definición no hace más que clarificar cuál es el contenido del servicio y de él se desprende la necesidad que se satisface con los slots.

Conviene aclarar que cuando se habla de que el contenido del servicio de los slots consiste en un período de tiempo dentro del cual se contempla que una aeronave realice maniobras de aterrizaje y despegue no existe un horario ni turno

---

<sup>191</sup> Los conceptualizamos como servicio público, derivado de que la legislación la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley General de Bienes Nacionales en sus artículos relativos, ya citados en el capítulo que habla del servicio público, consideran el espacio aéreo como vía general de comunicación y como bien de la nación así como las instalaciones, infraestructura y demás accesorios que permiten su explotación. Adicionalmente, como ya lo señalamos, remitimos a las demás consideraciones expuestas en su oportunidad en el capítulo 2 del presente trabajo.

específicamente señalados (en horas, minutos y segundos) para que la aeronave realice dichas maniobras sino un horario aproximado dentro del cual el transportador aéreo puede realizar dichas actividades. Lo anterior ocurre de esta manera porque dada la naturaleza misma de la actividad es imposible y difícil llegar en una hora específica determinada, por eso se asigna un período de tiempo (generalmente de 15 a 30 minutos) para que la aeronave realice todas las operaciones relativas al aterrizaje y despegue. Por lo tanto, es erróneo hablar de horarios de aterrizaje y despegue o de turnos ya que eso implicaría que existen un orden, lugar y horarios específicos y fijados con antelación para el arribo y despegue de las aeronaves y si no ocurre en ese orden entonces se pierde la oportunidad de hacer uso de ese espacio. Lo que en realidad ocurre es que las aerolíneas deben y pueden realizar sus operaciones de aterrizaje y despegue dentro de un período de tiempo sin otro límite más que el tiempo aproximado de llegada que les fue asignado y, por cuestiones prácticas, el orden de llegada o entrada al espacio aéreo y de aproximación que circunda al aeropuerto.

Esta definición que ofrecemos, nos lleva a otro punto e interrogante importante para el caso de la realidad mexicana en la que los transportadores aéreos han llegado a afirmar que los slots son de su propiedad. ¿Realmente los slots pertenecen a los transportadores aéreos? Como veremos, nada hay más alejado de la realidad que dicha afirmación.

Conviene remitirnos al Derecho Civil en el que existe clara diferencia entre los términos y figuras de la propiedad y patrimonio. Como se sabe, el patrimonio es una figura o institución jurídica amplia que puede estar conformada por diferentes figuras y tipos de derechos reales: propiedad, posesión, copropiedad, servidumbres, etcétera.

Como se sabe en el ámbito jurídico, la propiedad es el derecho más amplio y que mayores derechos de disposición otorga respecto a un bien, a saber: uso, disfrute y enajenación. Pero el derecho de propiedad no es aplicable a los slots respecto a las aerolíneas porque ellos, los slots, no entran exactamente al

patrimonio de las aerolíneas o de los aeropuertos con el carácter de propiedad; ellos disponen de los slots a través de una concesión que les permite explotar las vías generales de comunicación y como es claro, la concesión de ninguna manera les da el carácter de propietarios de los slots o la infraestructura aeroportuaria sino que a través de la concesión, quien la haya ganado se compromete a, y se le permite, construir (para la nación), operar, administrar y explotar un aeropuerto hasta por un plazo determinado de 50 años, según se desprende del artículo 15 de la Ley de Aeropuertos, tiempo en que cesan los efectos de la concesión otorgada.

En el caso de las aerolíneas, la concesión les permite prestar el servicio de transporte aéreo, a través de la explotación del espacio aéreo. Cuando a las aerolíneas se les asignan slots éstos se les asignan en carácter de derecho de uso de la infraestructura aérea pero jamás se les asigna con carácter de propiedad, además de que es imposible que se les transfiera a título de propiedad pues los aeropuertos no están legitimados para otorgar en propiedad un bien de la nación que es inalienable, inembargable e imprescriptible y que por tanto no les pertenece.

Aunado a lo anterior, los slots, jamás podrán ser propiedad de un particular; lo anterior se desprende de lo establecido en nuestra legislación cuando dispone que el espacio aéreo, las instalaciones que permiten su explotación y sus demás accesorios son una vía general de comunicación y de la misma manera son bienes de la nación y por lo tanto son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Esta afirmación que hacemos se refuerza con el hecho de que la Ley General de Bienes Nacionales ordena que los bienes respecto de los cuales se otorgue concesión jamás dejarán de ser propiedad de la nación, situación que se reafirma en la Ley de Aeropuertos cuando ordena que al término de vigencia de la concesión los bienes del dominio público de la nación, obras e instalaciones revertirán a la nación. Específicamente todo lo anteriormente afirmado se desprende de los siguientes artículos:

## **De la Ley General de Bienes Nacionales:**

**ARTÍCULO 3.-** Son bienes nacionales:

...II.- Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;...

**ARTÍCULO 6.-** Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación:

...II.- Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;...

**ARTÍCULO 7.-** Son bienes de uso común:

I.- El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;...

**ARTÍCULO 13.-** *Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros.*

**ARTÍCULO 16.-** *Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.*

## **De la Ley de Vías Generales de Comunicación:**

**Artículo 2o.-** Son partes integrantes de las vías generales de comunicación:

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

**Artículo 8o.-** Para construir, establecer y explotar vías generales de comunicación, o cualquiera clase de servicios conexos a éstas, será necesario el tener concesión o permiso del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y con sujeción a los preceptos de esta Ley y sus Reglamentos.

**De la Ley de Aeropuertos:**

**ARTICULO 1.** La presente Ley es de orden público y tiene por objeto *regular la construcción, administración, operación y explotación de los aeródromos civiles, los cuales son parte integrante de las vías generales de comunicación.*

**ARTICULO 2.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

...II. Aeródromo de servicio al público: aeródromo civil en el que existe la obligación de prestar servicios aeroportuarios y complementarios de manera general e indiscriminada a los usuarios.

*Los aeródromos de servicio al público incluyen, en los términos de la presente Ley, a los aeropuertos, que son de servicio público y están sujetos a concesión, y a los aeródromos de servicio general, sujetos a permiso;...*

**ARTICULO 20.** ...Al término del plazo de la concesión de bienes del dominio público de la Federación, las obras e instalaciones adheridas de manera permanente al inmueble concesionado revertirán en favor de la Nación.

Por lo tanto, se confirma que los slots dependen y son parte integrante de la infraestructura de los aeropuertos que forman parte de las vías generales de comunicación, que son un bien de uso común y sujeto al régimen de dominio público no son propiedad de los aeropuertos ni de las aerolíneas. Podemos aceptar que al explotarlos y obtener recursos de ellos pueden ser considerados como parte de su patrimonio (en calidad de derecho de uso) cuando cumplen ciertos requisitos legales pero sólo momentáneamente y en tanto la concesión que así lo permite siga vigente pero eso es a lo máximo a que se puede llegar, a que

en la práctica se consideren (repetimos) en determinadas circunstancias dentro del patrimonio de los aeropuertos o aerolíneas pero jamás serán ni se establecerá derecho de propiedad respecto de los slots porque la única propietaria de los bienes de la nación, sus accesorios y, para el presente caso, de los slots es la nación mexicana. Aunque reafirmamos que la misma Ley General de Bienes Nacionales establece que respecto a los bienes sujetos a dominio público no crean derechos reales de ningún tipo, ni propiedad ni posesión.

Podemos afirmar que Internacionalmente se reconoce lo que hemos expuesto en lo referente a la propiedad de los slots, pues la OACI reconoce que los slots no son propiedad de las aerolíneas sino más bien un recurso de los aeropuertos cuando dice

Los turnos en los aeropuertos son la hora de llegada o salida prevista asignada o disponible para un movimiento de aeronave en una fecha determinada. Dado que los explotadores aeroportuarios han creado la infraestructura del aeropuerto, los turnos de aeropuertos no son propiedad de las líneas aéreas. Son un recurso de un aeropuerto por el cual se otorga a las líneas aéreas derechos de uso y agregan valor mediante su desarrollo de las rutas.<sup>192</sup>

En el mismo sentido se han manifestado los Estados Unidos pues en el Código Federal de Reglamentos dice en la parte 93, subparte S, 93.223 (a) dice que *“Los slots no representan un derecho de propiedad sino un privilegio para operar..”*. De igual manera, de la definición que se da en el Reglamento 95/93 CEE de la Unión Europea, se desprende que los slots entrañan un derecho de uso, no un derecho de propiedad.

## **IV.2 ASIGNACIÓN DE SLOTS**

Cuando vimos la definición de los slots, nos percatamos que existe diversidad al respecto, es claro que para el caso de la manera en que se asignan los mismos ocurra algo parecido y esto es derivado de que es preciso aceptar y reconocer que cada aeropuerto y sistema aeroportuario de cada país tienen sus

---

<sup>192</sup> Organización de Aviación Civil Internacional, *Conferencia sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea* (realizada en Montreal, Canadá del 19 al 28 de junio de 2000). p. 2

propias particularidades. Es precisamente al estudio de este tópico al que nos avocaremos en el presente apartado: los diferentes mecanismos que se han establecido y a través de los cuáles se asignan los slots en diversas jurisdicciones del mundo.

Comenzaremos señalando una clasificación (si se quiere denominar teórica) o formando diferentes grupos diferenciados de los sistemas a través de los cuáles se asignan los slots. Lo anterior nos permitirá identificar de manera general los diferentes mecanismos a través de los cuáles se realiza esta actividad y también podremos señalar los inconvenientes de los mismos.

A continuación señalaremos la forma de asignación específica en el caso de la legislación mexicana. Y de idéntica forma lo haremos con otras naciones: La Unión Europea, Brasil, Estados Unidos; y retomaremos el caso de la OACI y la IATA como organismo y organización internacionales que agrupa a los participantes del sector aeronáutico y que velan por el mejoramiento de las actividades al respecto.

#### **IV.2.1 FORMAS DE ASIGNACIÓN**

Dentro de las formas generales de asignación que podemos señalar se encuentran las que en seguida se reseñarán:<sup>193</sup>

**a) Precedencia histórica o derechos adquiridos.** También conocida a nivel internacional simplemente con el término inglés de *grandfathering*. Consiste en que los slots que una aerolínea utilizó en una temporada anterior similar se le deben asignar dado que se considera que ha adquirido derechos de utilización y preferencia sobre dichos slots por el sólo hecho de habersele asignado y haberlos utilizado. Se considera que esta forma de asignar los slots representa un impedimento para la entrada de nuevas aerolíneas y otros servicios en los aeropuertos que puedan ser más eficientes.

---

<sup>193</sup> Organización de Aviación Civil Internacional, *Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional*, p. 4.10-2 a 4.10-4; González, Aldo, *op. cit.* pp. 13-18; Herrera García, Alfonso, *op. cit.* pp. XVII-XVIII, 19-32

**b) Subastas**<sup>194</sup>. En ella participan en igualdad de condiciones las diferentes aerolíneas interesadas en adquirir *slots*; aquella que considere de especial importancia algún slot y esté interesada en el mismo ofrecerá más dinero por él respecto a lo que ofrecen sus competidores, de ésta manera le será adjudicado. Todo lo anterior no es otra cosa que la venta de slots al mejor postor. El lado negativo de esta forma de asignación<sup>195</sup> es que puede generar monopolios o un mercado altamente concentrado pues puede ser aprovechado por las aerolíneas competidoras económicamente más fuertes para hacerse de los slots y desplazar a sus competidores como aerolíneas nuevas o más pequeñas. Por ello, en los casos en que se aplica este sistema se recomienda señalar límites en la adquisición de slots a través de esta forma.

**c) Loterías.** A través de ellas los slots se asignan de manera aleatoria a las aerolíneas interesadas en adquirir slots de un aeropuerto. El único requisito que se pide es que las líneas aéreas cumplan con los requisitos que se piden normalmente para operar en el espacio aéreo de un país como capacidad técnica, económica y jurídica. Este sistema es bondadoso pues trata a todas las aerolíneas bajo igualdad de condiciones, de igual manera favorece la entrada de nuevos competidores; la parte mala es que no reconoce el adecuado desempeño de las aerolíneas que así lo han tenido y no les ofrece la posibilidad de seguir proporcionando servicios en los mismos horarios o con los mismos slots si han sido eficientes en las prestación de servicios de transporte aéreo.

**d) Otros sistemas mixtos o semi-administrados.** Se refiere a diferentes mecanismos fijados en normas jurídicas, a través de los cuales la autoridad busca favorecer cierto tipo de servicios, vuelos y/o favorecer a nuevas aerolíneas para promover la competencia en el mercado de transporte aéreo. Estos mecanismos se establecen de acuerdo y según las necesidades y realidad de cada país. En ellos se presta atención a la correcta utilización de horarios a través de la

---

<sup>194</sup> Este método considera a los slots como un recurso escaso, pero sólo tiene aplicabilidad en vuelos domésticos y no en los internacionales.

<sup>195</sup> En este sentido, González Aldo, *op. cit.* pp. 14-15; Herrera García, Alfonso, *op. cit.* pp. XVIII, 27-28

supervisión, porcentajes de utilización de slots, la transacción de slots entre aerolíneas en mercado secundario, reserva de slots para nuevos competidores o con presencia mínima o que no posean “series de slots”; tarificación de períodos pico (se cobra un tarifa o derecho extra por utilización en períodos de mayor demanda)<sup>196</sup>; sobretasas directas a los pasajeros en períodos pico<sup>197</sup>; limitación del volumen de tránsito y distribución de slots<sup>198</sup>; control del flujo de tránsito<sup>199</sup>; restricciones de las operaciones de aviación general<sup>200</sup>.

---

<sup>196</sup> Específicamente esta propuesta es atractiva por la simplicidad que representa el aplicarla; sin embargo, al aplicarla se desconoce cuál es el monto de la tarifa extra que se cobraría ya que no existe uniformidad acerca de los conceptos a tomar en cuenta para satisfacer y proveer los servicios durante los períodos de alta demanda; otra cuestión es que las aerolíneas terminarían promediando y trasladando a todos sus usuarios el costo de la tarifa que se cobra durante dichos períodos, lo que encarecería de manera general los pasajes debido al aumento de tarifas; además, se perjudicaría a las aerolíneas nuevas o pequeñas pues no podrían competir durante dichos períodos con las líneas aéreas ya establecidas por los altos costos que representa el cobro de dicha tarifa.

<sup>197</sup> Este aspecto considera a los pasajeros como la fuente originaria de la congestión pues ellos son quienes demandan los servicios pero al final las aerolíneas son quienes deben transferir y reflejar en los precios dichas sobretasas; se considera conveniente porque permite una combinación con otros similares, además, su aplicación es sencilla dada su adaptabilidad pues se puede ajustar rápidamente dependiendo de las necesidades, no afecta la seguridad; sin embargo, lo difícil es que a los pasajeros se les informe adecuadamente la existencia de las sobretasas y su monto y lo vean reflejado directamente cuando paguen sus boletos; para lograr lo anterior se requiere que la sobretasa se muestre en las terminales computarizadas de las aerolíneas y los agentes de viaje pero ello requiere altos costos para desarrollo de nuevos programas y constante actualización de datos sobre las condiciones de los sistemas aeroportuarios.

<sup>198</sup> Se refiere a la fijación de límites en el número de aeronaves y pasajeros permisibles dentro de la capacidad disponible para su atención, se puede aplicar en determinados horarios o en casos graves durante todo el día; es rápidamente adaptable y no costosa. Una vez fijados los límites, a través de un Comité, las aerolíneas que prestan servicios se reúnen y distribuyen los slots disponibles para atender los volúmenes prefijados de tránsito.

<sup>199</sup> Es un medio para maximizar la utilización del espacio aéreo y los escasos recursos aeroportuarios; está más enfocado al control de volúmenes de tránsito desde y hacia un aeropuerto logrado a través de ajustes computarizados de los tiempos de llegada y salidas de las aeronaves en todo el sistema aeroportuario. A través de él se logra que una aeronave sólo pueda despegar si tiene asignado un slot de aterrizaje en el aeropuerto de destino.

<sup>200</sup> Esto es que, en los aeropuertos exclusivamente se permiten operaciones comerciales durante todo el horario de operación del aeropuerto o durante determinado período; quedan fuera operaciones generales. Como se señaló en la respectiva parte en que se trata de la evolución de la aviación, en el caso del Aeropuerto Internacional de Ciudad de México, las operaciones generales se desviaron principalmente a la base militar de Santa Lucía y después al aeropuerto de Toluca.

#### **IV.2.2 REGULACIÓN NACIONAL. LEY DE AEROPUERTOS Y SU REGLAMENTO**

A continuación nos referiremos al sistema de asignación de slots que se utiliza en nuestro país y que tienen sustento y se origina por lo establecido en la legislación nacional aplicable: la Ley de Aeropuertos y el Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

Como lo señalamos, la asignación de slots se realiza atendiendo a lo establecido en la Ley de Aeropuertos que sólo tangencialmente hace referencia a la asignación de slots u horarios de aterrizaje y despegue en su artículo 63 pero no dice algo más al respecto. Por lo anterior, primordialmente nos debemos guiar por lo establecido en el Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

Inicialmente debemos señalar que dentro del aeropuerto se debe **constituir un Comité de Operación y Horarios** el cual estará integrado por el concesionario aeroportuario representado por un **administrador aeroportuario, por el comandante del aeropuerto** (que es un representante de la autoridad de la materia: la Secretaría de Comunicaciones y Transportes), y por las **demás autoridades civiles y militares** que intervienen en la operación del aeropuerto; asimismo, dicho Comité deberá estar integrado por **representantes de los concesionarios y permisionarios de las aerolíneas** que presten servicios en el aeropuerto y por **representantes de las demás personas que presten servicios** en los aeropuertos (artículo 61 de la Ley de Aeropuertos).

Asimismo, el artículo 63 de la misma Ley establece:

**ARTICULO 63.** 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.

Como lo hemos venido señalando a lo largo del presente trabajo, existe una inadecuada asignación de slots u horarios de aterrizaje y despegue de aeronaves, esto se hace más patente cuando nos percatamos que el administrador aeroportuario (representante del Concesionario aeroportuario) asignará los slots escuchando la recomendación del Comité de Operación y Horarios en el que participan las aerolíneas que ya operan en el aeropuerto.

Como se puede notar, si es directamente el concesionario quien asignará los slots, ello se puede prestar a conductas imparciales en dicha asignación; si se toma en cuenta la recomendación de los competidores (aerolíneas) ya existentes en un mismo nicho de mercado esto genera una amenaza y pone en peligro la equidad, la libre competencia y competencia que deben privar en un mercado pues resulta lógico que los competidores se sientan atraídos y prefieran un mercado en el que no existan nuevos competidores que les puedan hacer competencia y les puedan privar de ganancias que obtienen; es la premisa fundamental que en general sostiene a los oligopolios y en especial a los carteles oligopólicos u oligopolios colusivos que vimos cuando hablamos de las estructuras de mercado. En todo caso, para no negarles su derecho de audiencia, se debe tomar en cuenta su opinión pero no deberá ser vinculante, tampoco los prestadores de servicios aéreos deberán participar en el Comité de Operación y Horarios.

Por lo tanto, con este punto igualmente se confirma el inadecuado mecanismo de asignación de slots que actualmente rige en el país. Además de que no se respetan los principios de equidad y no discriminación que ordena (en su artículo 63) la ley que se deben de observar en todo momento en la asignación de slots.

Como ya lo manifestamos, la Ley de Aeropuertos no establece nada más al respecto del mecanismo de asignación de slots. Las reglas que se deben observar en el mecanismo utilizado para asignar slots se encuentra contenido en el Reglamento de la Ley de Aeropuertos, en sus artículos 93 a 103.

Es necesario dejar asentado aquí, que nuestra legislación contempla dos escenarios en la asignación de slots aeroportuarios: el primero, que se realiza en los aeropuertos en condiciones “normales” de operación (aunque la legislación no le da denominación alguna), es decir, que tiene capacidad suficiente para satisfacer la demanda de servicios a que está sujeto; y el segundo, en el que se aplican reglas especiales en aeropuertos en condiciones de saturación, es decir, en aeropuertos que en determinadas horas rebasen el límite de operaciones que pueden realizar y que fue fijado por la SCT.

Inicialmente y para un **aeropuerto en condiciones “normales” de operación**, en el **artículo 94 del Reglamento de la Ley de Aeropuertos** se ordena que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) establecerá la cantidad de aterrizajes y despegues que por hora se pueden realizar en un aeropuerto, atendiendo a principios de seguridad y eficiencia así como a la capacidad aeroportuaria medida en el número de operaciones que puedan ser atendidas por hora en las pistas, calles de rodaje y plataformas, y el número de personas que se pueden atender en el edificio terminal del aeropuerto. Para esto, también deberá atender a las recomendaciones del Comité de Operación y Horarios.

Consideramos que nuevamente, al escuchar las recomendaciones del Comité de Operación y Horarios debe verificar sus dichos ya que se puede dar el caso de que indebidamente las aerolíneas, los aeropuertos y demás prestadores de servicios, en contubernio, se conduzcan con falsedad con el objeto de limitar artificialmente el número de aterrizajes y despegues que efectivamente se puedan hacer, es decir, con el único fin de limitar la oferta de servicios con el consecuente resultado de obstaculizar la entrada de nuevos competidores.

Del **artículo 95 del Reglamento** se desprende que para asignar los horarios de aterrizaje y despegue o slots que estén disponibles según la determinación de la SCT, el administrador aeroportuario deberá tomar en cuenta:

A) Criterios de eficiencia y seguridad; asimismo deberá considerar que los prestadores de transporte aéreo tienen prioridad según el servicio que presten y en el siguiente orden: 1.- regulares de pasajeros; 2.- no regulares en la modalidad de fletamento para pasajeros; 3.- regulares de carga; 4.- no regular en la modalidad de fletamento de carga.

B) Asimismo, es imperativo indicar que a través de la manera en que se asignan los slots en México, y por Reglamento, se le dará prioridad para asignación al transportista que lo utilizó el período anterior; esto, es la cláusula del abuelo o de derechos adquiridos (denominados en inglés como *grandfathering*), la cual ya ha sido reconocida como inadecuada pues limita la libre competencia y concurrencia así como la equidad que debe imperar en los mercados y en la economía, genera distorsiones en el mercado.

B) El horario de operación del aeropuerto;<sup>201</sup>

C) El tiempo en plataforma que requiera la aeronave según el tamaño de su fuselaje para embarcar y desembarcar a los pasajeros y su carga; asimismo se debe tomar en cuenta la capacidad de respuesta de los prestadores de servicios aeroportuarios y complementarios;<sup>202</sup>

D) La disponibilidad de horarios sin utilizar en el aeropuerto, derivado del número de aterrizajes y despegues (slots) que se pueden realizar en un aeropuerto y que es fijado por la SCT.

---

<sup>201</sup> Esta disposición se clarifica cuando se sabe que existen algunos aeropuertos que por cuestiones de limitación de ruido no pueden prestar servicio dado que se encuentran localizados cerca de zonas pobladas, generalmente por cuestiones de emisión de ruido se prohíben aterrizajes en los aeropuertos en horarios que van de las 11:59 a 6:00 horas. En México es difícil que se presente esta situación pues la legislación exige que se cumplan ciertos niveles mínimos de ruido o que los motores cuenten con certificados de homologación de ruido.

<sup>202</sup> Según nuestra manera de ver las cosas, ésta fracción ya está contemplada en el artículo 94 del Reglamento de Aeropuertos, pues para determinar la cantidad de horarios de aterrizaje y despegue, la SCT con anterioridad ya debió haber tomado en cuenta tales circunstancias; de ocurrir de otra manera llevaría al resultado de establecer variaciones en el número de slots prefijados por la SCT. Asimismo, bajo el amparo de esta fracción se puede alegar que se tiene permitido limitar la existencia y oferta de slots fijada por la Secretaría de Comunicaciones y transportes.

E) El cumplimiento de los requisitos necesarios para realizar el trámite de solicitud de horarios u slots, esto es, que para que a las aerolíneas se les puedan asignar slots deben realizar y cumplir con los trámites y requisitos fijados ante el administrador aeroportuario.

Por su parte, el **artículo 96 del Reglamento de la Ley de Aeropuertos** indica que si algún transportista aéreo desea obtener slots adicionales a los que ya tiene asignados, deberá presentar su solicitud al administrador aeroportuario, señalando la ruta que cubrirá y el tipo de aeronave que piensa utilizar; debe presentar copia al Comité de Operación y Horarios, quienes emitirán respuesta en un período máximo de tres días y si existe disponibilidad de horarios deberán otorgarlos. Si el transportador aéreo tiene adeudos vencidos con el aeropuerto por concepto de servicios aeroportuarios y a la navegación aérea su solicitud será desechada. Si el transportista aéreo no tiene contratados ni dispone de servicios a la navegación aérea que requiera el aeropuerto no podrá aterrizar ni despegar del mismo.

Por su parte, los transportistas y operadores aéreos deben respetar los horarios de aterrizaje y despegue que les fueron asignados por el administrador aeroportuario. Para calificar como demora una salida o llegada a un aeropuerto fuera del horario asignado, el Reglamento remite a las reglas de tránsito aéreo considerando los estándares internacionales, según el **artículo 97**. Adicionalmente, el mismo numeral obliga a que el Comité de Operación y Horarios cuente con un subcomité de demoras que deberá identificar las causas y al responsable de las demoras o cancelación de aterrizajes y despegues.<sup>203</sup>

---

<sup>203</sup> Con esta situación no se persigue una eficiente asignación ni utilización de los recursos aéreos, en específico de los slots, puesto que como se puede observar la actividad del subcomité de demoras sólo se restringe a identificar al responsable y las causas de la demora o cancelación de aterrizajes y despegues y directamente no se establece que se puede sancionar por las demoras y cancelaciones de aterrizajes o despegues, si bien ésta información se debería remitir al comandante del aeropuerto para que por su conducto lo haga llegar a la autoridad correspondiente (SCT a través de la Dirección General de Aeronáutica Civil, DGAC) que se encuentra facultada para sancionar a los concesionarios o permisionarios que no cumplen con sus obligaciones. La información señalada, como veremos, sólo es de provecho en el supuesto de asignación de slots en un aeropuerto que sea declarado en condiciones de saturación.

Los prestadores de servicios de transporte aéreo tienen permitido intercambiar y ceder sus slots entre sí, siempre que: notifiquen (identificando el slot de que se trate) al administrador aeroportuario; que se encuentren al corriente en el pago de los servicios a la navegación aérea y servicios aeroportuarios; y que quien lo ceda haya utilizado el slot por lo menos durante el año anterior, según se desprende del **artículo 98** del mismo Reglamento.

A través del mismo artículo, se faculta al Administrador aeroportuario para que retire los slots a las aerolíneas cuando no cumplan con los anteriores requisitos así como cuando algún prestador de servicios aéreos no se encuentre al corriente en el pago de los servicios aeroportuarios o a la navegación aérea.

Como ya lo habíamos señalado, las anteriores normas son las que se deben observar en la asignación de slots en un aeropuerto en condiciones “normales” de operación. Sin embargo, existen y existirán casos en los que la **asignación de slots** se deba realizar **en aeropuertos** que se encuentren en **condiciones de saturación**.

El que un **aeropuerto** se encuentre **en condiciones de saturación** significa que se rebasa la capacidad que tiene un aeropuerto para atender la demanda en servicios que presta, ya sea en el campo aéreo o en el edificio terminal. En estos casos, adicionalmente a las reglas de asignación de slots ya señaladas, se deben aplicar y observar las reglas que a continuación mencionaremos.

Únicamente la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) puede declarar que un aeropuerto se encuentra en condiciones de saturación en el campo aéreo o en el edificio terminal, ya sea de oficio o a petición de parte, debiendo escuchar al concesionario o permisionario, según se desprende del **artículo 100** del Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

Del mismo modo, según el **artículo 100** del Reglamento de la Ley de Aeropuertos, **existen condiciones de saturación en el campo aéreo si:**

En más de 52 ocasiones en el año, en una hora determinada se rebasa el número de operaciones o solicitudes que pueden ser atendidas en el campo aéreo; o

En más de 52 ocasiones en el año se producen demoras en aterrizajes o despegues y que puedan ser atribuibles al concesionario: como falta de pistas, de servicios o posiciones.

Para efectos de poder contabilizar estos hechos, los concesionarios deberán llevar un registro pormenorizado del total de operaciones de aterrizaje y despegue que se hayan realizado y atendido por hora; así como de las solicitudes recibidas, indicando cuáles fueron atendidas y cuáles no, y las causas; igualmente deben señalar el número de demoras que sean atribuibles al concesionario.

De la misma manera, el mismo **artículo 100** dispone que se considera que existen **condiciones de saturación en el edificio terminal si:**

Se rebasa el número total de pasajeros que pueden ser atendidos en el edificio terminal en más de 25 veces en el año en una hora determinada, o si en igual número de ocasiones se rechazan solicitudes de aterrizaje o despegue dado que de permitirse se rebasaría el número de pasajeros que pueden ser atendidos.

Para tales fines, el concesionario deberá llevar un registro del número total de pasajeros atendidos por hora, tomando en consideración a los pasajeros de salida, llegada, en tránsito y de transferencia.

Si la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determina que un aeropuerto se encuentra en condiciones de saturación, deberá notificar dicha resolución al concesionario, ordena el **artículo 101 del Reglamento de la Ley de Aeropuertos**, en dicha notificación deberá precisar la hora u horas respectivas, y si se trata de saturación en el campo aéreo o en el edificio terminal. Dentro de los 15 días siguientes a la notificación que le haga la SCT, el concesionario deberá publicar dicha declaratoria en el Diario Oficial de la Federación, si no lo hace, la

Secretaría puede realizar dicha publicación a cargo del concesionario. La determinación y declaratoria de saturación surtirán efectos al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Si las condiciones de saturación se atribuyen al incumplimiento, por parte del concesionario, del programa maestro de desarrollo o a deficiencias en la operación o infraestructura, el concesionario deberá emprender acciones tendientes a eliminar y corregir dichas situaciones. Adicionalmente, a petición de parte o de oficio, la Secretaría ordenará al concesionario que realice determinadas acciones encaminadas a erradicar la situación de saturación del aeropuerto.

En este caso, si la SCT resuelve que un aeropuerto se encuentra en condiciones de saturación, el **artículo 99 del Reglamento de la Ley de Aeropuertos** especifica que, una vez que surta efectos dicha resolución, para asignar los slots, el administrador aeroportuario deberá respetar las reglas que se desprenden de lo preceptuado en los artículos 95 y 96, y además deberá observar lo siguiente:

**Primero**, durante los cuatro años siguientes a la emisión de la resolución a través de la cual se declara saturado un aeropuerto, el administrador aeroportuario deberá:

Retirar el slot o los slots a algún prestador de servicios aéreos cuando teniéndolos asignados no los haya utilizado en el año anterior en un porcentaje de 85% por causas imputables a él, también se le podrán retirar cuando haya tenido demoras en un porcentaje de 15% o mayor.

Los nuevos slots, los retirados según el párrafo anterior, los que renuncien los prestadores de servicios aéreos, así como los que se retiren por no cubrir el pago de servicios aeroportuarios o servicios a la navegación aérea, se deberán asignar a través de subasta por el administrador aeroportuario en los siguientes 15 días en que se encuentren disponibles.

En dicha subasta sólo podrán participar los prestadores de servicios de transporte aéreo que se encuentren al corriente en sus pagos por servicios aeroportuarios y servicios a la navegación aérea, quienes deberán otorgar garantías al concesionario aeroportuario respecto de la seriedad de su solicitud, para participar en la subasta y, en su caso, en el pago de la oferta que lance y sea aceptada.

Para asignar los slots libres a través de subasta, únicamente se tomará en cuenta la propuesta económica, es decir, que se asignará a quien lance la oferta más alta, quien deberá pagar el precio por lo menos con 15 días de anticipación a que entre en vigencia el slot u horario.

Una vez que un slot sea asignado, el prestador de servicios de transporte aeroportuario se obliga a utilizar el horario por lo menos dentro del mes siguiente a que entre en vigencia dicho horario y por lo menos durante los tres meses siguientes; de no hacerlo así, el slot o slots asignados les serán retirados y perderán el pago que hicieron por su oferta.

**Segundo**, si las condiciones de saturación persisten durante los siguientes tres años a la resolución que declara un aeropuerto como saturado, concurrentemente y adicionalmente a las acciones emprendidas y señaladas anteriormente para el caso de saturación de un aeropuerto, se deberá observar lo siguiente:

A partir del cuarto año en que persistan las condiciones de saturación, el administrador aeroportuario deberá retirar cada primer mes de cada año a los transportistas aéreos un 10% de los slots que tengan asignados en hora u horas saturadas.<sup>204</sup>

---

<sup>204</sup> Para efectos de cálculo, el 10% resultante que se deba retirar del total de slots asignados se redondearán de la siguiente manera: los resultados que sean iguales o mayores a 0.50 se deberán redondear a la siguiente unidad; los resultados que sean menores a 0.50% se redondearán a la unidad inmediata inferior.

El administrador aeroportuario informará a los prestadores de servicios aeroportuarios el número de slots que se les deban retirar para que en un período de 30 días naturales ellos señalen por escrito los slots que prefieran que les sean retirados y tengan en horas saturadas.

En caso de que los transportistas aéreos no lo señalen en el plazo dado, lo hará el administrador aeroportuario y les notificará. El retiro de slots a los prestadores de servicios aeroportuarios se realizará una vez transcurridos 365 días, contados a partir de la notificación anteriormente señalada.

Los horarios retirados de la manera anteriormente señalada, serán asignados dentro de los 120 a 180 días subsecuentes a la notificación hecha a los transportistas aéreos del número de slots que se les serán retirados, y serán asignados a través del procedimiento de subasta ya indicado, y entrarán en vigor una vez que expire el plazo de 365 días que siga a la notificación, ya señalada de retiro de slots.

Los slots asignados a través de subasta sólo pueden ser retirados en los siguientes cuatro años y sólo por las razones señaladas arriba, es decir, por no utilizarlos, por demora o por adeudos en pago de servicios.

#### **IV.2.3 REGULACIÓN EN ALGUNAS NACIONES**

Una vez revisada la manera en que se asignan los slots en nuestro país, a continuación trataremos lo relacionado con la manera en que se lleva a cabo la asignación de slots en otros países.

Esta parte recubre importancia porque nos permitirá analizar y comparar qué aspectos de la asignación de slots en otros países resultan relevantes y convendría aplicar en nuestro país para mejorar nuestra legislación al respecto, y sobre todo, incluir medidas que favorezcan la competitividad y la libre competencia y concurrencia en dicho mercado y que tiendan a eliminar las barreras de entrada existentes en nuestra legislación con la única finalidad de promover e incentivar

que el mercado mexicano del transporte aéreo se comporte en condiciones que favorezcan la asignación y utilización eficiente de slots, como un bien escaso, y que esto se vea reflejado en servicios de transporte aéreo de mayor calidad y precios más bajos para los usuarios del mismo.

#### **IV.2.3.1 UNIÓN EUROPEA**

Hacemos la aclaración de que cuando hablamos de la Unión Europea, en conjunto se están analizando las normas aplicables al tema de la asignación de slots respecto a vuelos intercomunitarios en las 28 naciones que actualmente conforman dicha asociación económica y política.<sup>205</sup> La regulación específica es aplicable a los transportes internacionales que se efectúan desde o con destino al territorio de un Estado miembro o a través del territorio de uno o más Estados miembros de la Unión Europea como de manera general se desprende del artículo 91 apartado 1 inciso a), y de manera especial para el transporte aéreo intercomunitario según lo dispuesto por el artículo 100 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>206</sup> y que es sustento y base del **REGLAMENTO(CEE) N° 95/93 DEL CONSEJO de 18 de enero de 1993 relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios.**

---

<sup>205</sup> Según se ve en la página electrónica de la Unión Europea, los países que la conforman y su año de integración son los siguientes: Alemania (1952), Austria (1995), Bélgica (1952), Bulgaria (2007), Chipre (2004), Croacia (2013), Dinamarca (1973), Eslovaquia (2004), Eslovenia (2004), España (1986), Estonia (2004), Finlandia (1995), Francia (1952), Grecia (1981), Hungría (2004), Irlanda (1973), Italia (1952), Letonia (2004), Lituania (2004), Luxemburgo (1952), Malta (2004), Países Bajos (1952), Polonia (2004), Portugal (1986), Reino Unido (1973), República Checa (2004), Rumanía (2007) y Suecia (1995). [http://europa.eu/about-eu/countries/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/countries/index_es.htm). Revisado en fecha 27 de marzo del año 2014

<sup>206</sup> Hacemos la aclaración que el Reglamento señala que surge en atención a lo dispuesto por el artículo 84 apartado 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, pero éste se reformó e incluso cambió su denominación por lo que se convirtió en Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y el numeral origen del Reglamento pasó a ser el artículo 80 apartado 2; adicionalmente, el antes citado Tratado también fue reformado y cambió su denominación a Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y actualmente el dispositivo que origina el Reglamento de que hablamos es el artículo 100 apartado 2 que establece: “2. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea. Se pronunciarán previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.”

Adicionalmente existen ideas y principios que rigen el **REGLAMENTO(CEE) N° 95/93 DEL CONSEJO de 18 de enero de 1993 relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios**, que se encuentran contenidos en el proemio del mencionado Reglamento, que nos interesan y son aplicables a la temática del presente trabajo, en resumen son: asignación de slots transparente, no discriminatoria e imparcial; facilitar la competencia, fomentar el acceso al mercado a través del apoyo a líneas aéreas que pretendan iniciar operaciones en rutas intracomunitarias; fijar reglas que impulsen la entrada de nuevos participantes en el mercado comunitario europeo; evitar que los beneficios económicos se distribuyan de una manera inadecuada y se distorsione la competencia.

Debemos iniciar señalando particularidades del sistema aéreo de la Unión europea. Primero, los aeropuertos pueden ser de dos tipos: con facilitación de horarios o coordinados; según esto, en él existirá un coordinador o un facilitador de horarios. Segundo, los slots o, como los llama el Reglamento N° 95/93 en su versión en español, franjas horarias en los aeropuertos comunitarios sólo son asignados por un coordinador aeroportuario (artículo 4, apartado 5). Tercero, se reconocen dos períodos de asignación de slots: de verano y de invierno, derivado de lo establecido por el artículo 2, inciso d). Cuarto, no se limita a observar las reglas contenidas en el mismo reglamento sino que indica que en la asignación de slots se respetarán las reglas y directrices establecidas por el sector del transporte aéreo mundial o comunitario, así como por directrices y reglas establecidas por órganos competentes; siempre y cuando no se afecte la independencia del coordinador aeroportuario, no se atente contra las reglas de la Unión Europea y se busque un uso más eficaz de la capacidad aeroportuaria (artículo 8 en su apartado 5).

Las líneas aéreas que ya operan o que pretendan operar en un aeropuerto deben solicitarlo al Coordinador aeroportuario o al Facilitador de Horarios, presentando toda la información que le sea solicitada a través del formato y en el plazo que se les fije, según lo dispone el **artículo 7, apartado 1** del Reglamento

en comento. Asimismo, deberán manifestar si les es aplicable la figura de 'nuevo entrante', es decir, si de aceptarse su solicitud dispondría de menos de 5 (cinco) franjas horarios o slots en un mismo aeropuerto; esto lo dispone el **artículo 2, inciso b).**

Si la aerolínea solicitante no ofrece la información que le fue solicitada o haciéndolo proporciona información falsa o engañosa, su solicitud no se tendrá en cuenta; a las aerolíneas se les deberá brindar la oportunidad de presentar observaciones (**artículo 7, apartado 2**). Asimismo, todos los participantes en el funcionamiento del aeropuerto, y para ejercer sus funciones, deberán intercambiar la información que posean respecto a los datos de vuelo y slots; esto se desprende del **apartado 3, del artículo 7.**

Para asignar los slots se deberá hacer uso del fondo de reserva de franjas horarias y se asignarán como permisos de utilización de la infraestructura aeroportuaria para aterrizar o despegar durante un período de asignación de horarios (verano o invierno); terminado dicho período los slots se devolverán al fondo de reserva de franjas horarias como lo establece el **artículo 8, apartado 1.**

El Coordinador aeroportuario deberá hacer todo lo posible por atender solicitudes para asignación de slots para cualquier tipo de servicio hechas con poca antelación al período de programación de franjas horarias. Para tal efecto, utilizará las franjas horarias del fondo de reserva que aún estén libres después de la asignación a las compañías solicitantes, y de la misma manera asignará las franjas que se liberen con poca anticipación. Esta norma se desprende del **artículo 8, apartado 7.**

Los slots no se podrán asignar a otro solicitante si un operador aéreo ha hecho uso de una serie de slots (por lo menos 5 slots o franjas horarias) con el objeto de explotar servicios aéreos regulares y servicios no regulares programados, además, si demuestra que dicha utilización es superior al 80% del total del tiempo en el período en que fue asignada. Esta situación establece el derecho para la compañía aérea de volver a utilizar las mismas franjas horarias

pero sólo si así lo solicita en el momento pertinente para la asignación de slots del siguiente período de asignación de horarios. Todo lo anteriormente asentado tiene su fundamento en el **apartado 2 del artículo 8** del Reglamento Europeo en comento. En ninguno de los casos anteriores se puede reclamar indemnización o indemnización económica derivado de limitación, supresión o restricción de éstos derechos por parte de la legislación aplicable en la Unión Europea (**artículo 8 ter**).

En el caso de que no sea posible atender todas las solicitudes de las compañías aéreas, se dará preferencia a las compañías que presten servicios aéreos comerciales regulares y no regulares programados. Para el caso que haya similitud en servicios, se dará preferencia a las operaciones programadas para todo el año. Esta situación se plasma en el **apartado 3 del artículo 8**.

La reprogramación de series de franjas horarias antes de la asignación de las franjas horarias restantes del fondo de reserva sólo se puede llevar a cabo si hacerlo de tal manera es conveniente por razones operativas o si la programación inicialmente solicitada por las compañías aéreas resulta beneficiada por dicha reprogramación (**artículo 8, apartado 4**).

Si no es posible cumplir la solicitud de una compañía aérea, se le informará tal situación y los motivos en que se sustente; de igual manera se le informará la franja horaria alternativa más cercana. Tal situación se desprende de lo fijado por el **artículo 8 en su apartado 6**.

El artículo **8 bis, apartado 1** establece que una vez que las franjas horarias han sido asignadas, las aerolíneas pueden intercambiarlas y transferirlas. La transferencia de slots la pueden realizar las líneas aéreas de una ruta hacia otra, o de un servicio a otro que exploten y siempre que sean ellas mismas quienes continúen con dicha explotación. De la misma manera se pueden transferir las franjas horarias entre compañías matrices y sus filiales, y entre filiales de la misma empresa matriz; cuando se adquiriera el control del capital de una compañía aérea; y, cuando se adquiriera el control parcial o total de la compañía que tiene asignados

las franjas horarias. Finalmente, se permite el intercambio de una a una franja horaria entre diversas líneas aéreas.

Por otra parte, **el apartado 2 del mismo artículo 8 bis** señala que las transferencias e intercambios se le deberán notificar al coordinador aeroportuario y para ser efectivos éste deberá confirmarlos expresamente. Tales intercambios y transferencias de ninguna manera podrán ser confirmados si no se ajustan a las disposiciones del reglamento y si no existe la certeza de que: no se afectarán las operaciones aeroportuarias derivado de condicionantes técnicas, operativas y medioambientales; no se respetan las limitaciones respecto a fijación de una ruta con obligación de servicio público<sup>207</sup>; no entra en el ámbito de aplicación del apartado 3 del mismo artículo 8 bis, referido a restricciones a la transferencia e intercambio de las franjas horarias asignadas a un nuevo entrante.

Las restricciones a las transferencias e intercambio de las franjas horarias asignadas a un nuevo entrante que referimos en la parte final del párrafo que antecede, se encuentran normadas por el **artículo 8 bis en su apartado 3** y se refiere a que una aerolínea que sea considerada como '**nuevo entrante**' no puede transferir ni intercambiar los slots o franjas horarias que se le hayan asignado:

a) Entre matrices y filiales o en el caso de adquisición de control, cuando inicie operaciones, durante los dos primeros períodos de programación de asignación de slots, salvo en el caso en que se encuentre en quiebra y hubiere sido autorizada su adquisición por otra aerolínea;

---

<sup>207</sup> El apartado 2 del artículo en comento, remite literalmente al artículo 9 del mismo Reglamento que habla de rutas a las que se les haya impuesto la obligación de servicio público, es decir, los intercambios y transferencias no se confirmarán si no se respetan las franjas horarias previstas para la operación de una ruta sujeta a obligación de servicio público. Además, en el mismo artículo 9 se asienta que si los slots con obligación de servicio público no son utilizados por la aerolínea a la cual se le hubieren reservado se pondrán a disposición de otra aerolínea que sí esté interesada en prestar dicho servicio; si no existe interesado se puede asignar a otra ruta igualmente sujeta a obligación de servicio público o pasarán a formar parte del fondo de reserva de franjas horarias. Se entiende por obligación de servicio público lo dispuesto por el artículo 2 inciso o) del Reglamento CEE 2408/92, esto es, cualquier obligación impuesta a una compañía aérea para que adopte, con respecto a cualquier ruta para la que un Estado miembro le haya expedido una licencia, todas las medidas necesarias para garantizar la prestación de un servicio que cumpla determinadas normas relativas a continuidad, regularidad, capacidad y precio que la compañía aérea no asumiría si únicamente tuviera en cuenta su interés comercial.

b) Entre servicios y rutas de una misma línea aérea, luego de que inicie operaciones, durante los siguientes dos períodos de programación, salvo que en la nueva ruta haya sido tratado con la misma prioridad que en la ruta inicial [art. 2, b), ii) y iii)];

c) Entre distintas compañías aéreas, hasta que hayan transcurrido dos períodos de programación, salvo que con la nueva programación se mejore la programación de slots de los servicios respecto a los horarios solicitados inicialmente.

Una vez que los slots han sido asignados según los apartados 2 y 4 del artículo 8, con los slots restantes no asignados se formará un fondo de reserva. De igual manera pasarán al fondo de reserva los slots que se hayan logrado crear como resultado de cambios en el aeropuerto que aumenten su capacidad y utilización. Lo anterior de acuerdo con el **artículo 10, apartado 1** del Reglamento europeo que se trata.

Bajo ningún concepto se puede volver a asignar para el siguiente período de programación una serie de franjas horarias a una aerolínea para prestar servicio regular o no regular programado sino demuestra que la ha utilizado por lo menos durante un 80% del tiempo del período para el cuál se le asignó. Según se desprende del **apartado 2 del artículo 10**.

El **apartado 3 del artículo 10** del reglamento establece que para calcular el porcentaje de utilización de una serie de franjas horarias no se tendrán en cuenta los slots que se hubieran asignado y sean devueltos por las aerolíneas al coordinador para su reasignación a más tardar el 31 de enero o el 31 de agosto de los respectivos períodos de asignación (verano o invierno).

El reglamento establece en el **artículo 10, apartado 4** que las series de slots de las cuales no se demuestre utilización superior al 80% pasen a formar parte del fondo de reserva salvo que se deba a las siguientes causas:

a) circunstancias imprevisibles e inevitables ajenas al control de las aerolíneas y que generen: inmovilización del tipo de aeronave utilizada para prestar ese servicio aéreo; cierre del espacio aéreo o de un aeropuerto; y la alteración de las operaciones de los aeropuertos relacionados con los hechos.

b) interrupción de los servicios aéreos derivado de acciones previstas a afectar dichos servicios lo cual hace imposible para la aerolínea prestar sus servicios como lo tenía planeado;

c) si la línea aérea tuvo dificultades financieras y la autoridad competente le otorgó una licencia temporal para reestructurarse;

d) acciones judiciales derivadas de la obligación de servicio público a que se sujete alguna ruta aérea y que causen suspensión del servicio en dichas rutas.

Aunado y en estrecha relación con lo anterior, el **artículo 14, apartado 6, inciso a)** establece la obligación del coordinador para escuchar previamente a la aerolínea cuando en una temporada no vaya a lograr el 80% de utilización de una serie de slots; la misma disposición faculta al coordinador aeroportuario para retirarle los mismos slots infrutilizados a la aerolínea durante el resto de la temporada para que pasen al fondo de reserva. También el inciso b) de la mencionada disposición legal señala que si transcurrido el equivalente al 20% del total del período de programación sin haberse utilizado ninguno de las franjas horarias de una serie de franjas horarias el coordinador regresará esos slots al fondo de reserva pero previamente deberá escuchar a la aerolínea.

Las franjas horarias del fondo de reserva se asignarán entre las aerolíneas que así lo hayan solicitado. Del total del franjas horarias del fondo de reserva, inicialmente se asignará un 50% sólo para nuevos entrantes, salvo si sus solicitudes o alcanzaran dicho porcentaje. El coordinador deberá tramitar las solicitudes de nuevos entrantes y los ya establecidos con equidad atendiendo a los períodos de coordinación de cada día de programación. Norma derivada del **artículo 10, apartado 6.**

Si a un nuevo entrante se le ofrece una serie de slots localizados una hora antes o después de su solicitud y la rechaza, perderá su condición de nuevo entrante durante el respectivo período de programación (**artículo 10, apartado 7**).

Las aerolíneas pueden explotar servicios aéreos de manera conjunta pero previamente deben informar claramente tal situación al coordinador; aunque exista explotación conjunta, la línea aérea que haya solicitado las franjas horarias específicas y necesarias para explotación de servicio permanecerá como la responsable de cumplir con los requisitos aplicables al caso de procedencia histórica; las franjas asignadas a una línea aérea pueden ser utilizadas por otras líneas con las que preste servicio conjunto pero los vuelos siempre deberán mantener el código de identificación de la aerolínea a la que se hayan asignado; una vez que termine la explotación conjunta, los slots continuarán en posesión de la aerolínea a la que se le hayan asignado inicialmente. Esto lo dice el **artículo 10, apartado 8**.

En el caso de que a una aerolínea en proceso de establecimiento se le hubieren asignado provisionalmente franjas horarias pero al llegarse la temporada de verano o invierno (31 de enero o 31 de agosto) no cuente con licencia de explotación se le retirarán las franjas horarias asignadas y pasarán a formar parte del fondo de reserva (**apartado 2 del artículo 14**).

Si una aerolínea recibe por intercambio una serie de slots y no los utiliza en los términos en que las adquirió, el coordinador aeroportuario se los retirará y los colocará en el fondo de reserva de franjas horarias (**artículo 14, apartado 3**).

Para el caso de que una aerolínea utilice de forma repetida e intencionada la serie de franjas horarias asignadas en un horario distinto al asignado o la utilice de una manera completamente distinta a la indicada en el momento de su asignación y con ello cause perjuicios en la operación del aeropuerto o al tráfico aéreo, por ese hecho pierde su derecho (si lo tuviera) a utilizar los mismos slots en el siguiente período de servicio. Además, una vez que la aerolínea haya sido escuchada y se le haya dado un aviso, el coordinador aeroportuario le puede

retirar la serie de franjas horarias durante el resto del período de programación y éstas pasarán al fondo de reserva (**artículo 14, apartado 4**). Asimismo, los estados deberán velar porque conductas similares y que afecten las operaciones en el aeropuerto o el tráfico aéreo sean sancionadas de una manera efectiva, proporcionada y que disuada su comisión (**artículo 14, apartado 5**).

Si no obstante estas previsiones continúan problemas para los nuevos entrantes, se reunirán el Estado y el Coordinador aeroportuario para buscar soluciones a tal situación, hecho derivado del **artículo 10, apartado 9**.

Es preciso destacar el hecho de que a través del **artículo 12** se establece que si los aeropuertos de algún tercer país no otorgan a las líneas aéreas de la Unión Europea un trato recíproco al brindado por el reglamento en estudio en lo referente a asignación de slots, si no les dan un trato de nacional, o brindan un mejor trato a terceros países, se puede decidir suspender la aplicación total o parcial del reglamento a una o varias aerolíneas de dicho tercer país para intentar poner remedio al mencionado trato discriminatorio.

Como puede quedar de manifiesto, este reglamento de la Unión Europea es benéfico por lo siguiente:

Puntualmente establece condiciones específicas bajo las cuáles las aerolíneas pueden generar un derecho a su favor, el derecho a utilizar franjas horarias en el siguiente período de programación. Como se ve, esto es bueno ya que no les otorga un derecho irrestricto a utilizar los mismos slots que les fueron asignados durante el período pasado sino que los obliga a prestar un servicio con ciertos niveles mínimos de permanencia; es decir, que si les fueron asignados slots, las aerolíneas deben hacer uso efectivo de la infraestructura aeroportuaria que tienen asignada ya que si no lo hacen la infraestructura se está mal utilizando o infrautilizando evitando de esta manera hacer un uso y asignación eficiente de los recursos e infraestructura aérea, y en determinado punto se podría entender que lo que la aerolínea busca es bloquear la entrada de nuevos competidores. El punto malo que consideramos al respecto es que tiende a manejar los slots como

series de franjas horarias, situación que da mayor margen de maniobra a las aerolíneas para hacer un mal uso de ellos; consideramos que los porcentajes de utilización se deberían referir a los slots individualmente señalados y no considerados en su conjunto, además adicionalmente se debería requerir un porcentaje verificable de ocupación en los vuelos realizados al utilizar los slots porque se puede dar el caso de que las aerolíneas hagan uso de las franjas aeroportuarias solamente para no perder sus derechos de usar las mismas franjas horarias en el siguiente período.

Por otra parte, igualmente es adecuado que se les establezca un porcentaje de slots que deben ser asignados a nuevos entrantes, pues esto propicia mayor competencia y precios más adecuados y reducidos para los consumidores.

Asimismo, es admirable que exista sanción expresa para las aerolíneas que hagan mal uso de la infraestructura aeroportuaria y que no cumplan con sus horarios asignados para hacer uso de la infraestructura aeroportuaria.

Finalmente dejamos aquí asentado que inicialmente se analizarían por separado las legislaciones de diferentes países europeos (entre ellos España, el Reino Unido o Inglaterra) a través de las cuales se asignan los slots pero posteriormente fue posible ver que estos países reglamentan la asignación de slots a través del Reglamento CEE 95/93 que acabamos de tratar. No obstante, a cada uno de los países integrantes de la Unión Europea a través del mismo reglamento se les deja en libertad de regular lo relativo a la designación de coordinadores aeroportuarios, su actuación y declaración de aeropuertos como coordinados o con horarios facilitados, así como la materia referida al mal uso del espacio y capacidad aérea, al igual que mal uso de slots.

En el caso de España, las referidas materias se encuentran reglamentadas en los siguientes cuerpos normativos: el Real Decreto 20/2014 de fecha 17 de enero de 2014 por lo que hace al Coordinador aeroportuario y a la declaratoria de aeropuertos como coordinados; a través de la Ley 21/2003 de fecha 7 de julio de 2003 (dedicada a temas de seguridad en la aviación y que sanciona el mal uso de

frangas horarias) y del Real Decreto-ley 1/2014 de 24 de enero de 2014 que establece otras conductas consideradas como mal uso del espacio e infraestructura aeroportuaria así como de las frangas horarias.

En lo que respecta a el Reino Unido de la Gran Bretaña, en dicha nación los referidos temas se encuentran plasmados y regulados en los siguientes ordenamientos: el *Airport Slot Regulations 2006*, cuya última reforma data del 30 de junio de 2011 a través de el *Airports Slot Allocation (Amendment) Regulations 2011* dedicada al coordinador aeroportuario, su actuación y la designación de aeropuertos como coordinados o con horarios facilitados. Por otra parte, las sanciones por el mal uso del espacio, infraestructura aérea y de slots se reglamenta por medio del *Misuse of Slots Enforcement Code* de fecha 20 de agosto de 2013.

Solo indicamos que para cada una de las naciones restantes que conforman la Unión Europea el caso es similar a los arriba enunciados.<sup>208</sup>

#### **IV.2.3.2 BRASIL**

La asignación de slots u horarios de llegadas y salidas de aeronaves en Brasil se encuentra regulada por la Resolución N° 2 de la Agencia Nacional de Aviación Civil (ANAC) Brasileña de fecha 3 de julio de 2006. El sistema que establece para asignar los slots nos parece interesante e innovador pues fija normas relativas a la competencia económica, lo cual es importante para no tener un mercado con altos niveles de concentración económica.

En consonancia con lo dicho, señala desde su artículo 1° que se deberá observar el principio de igualdad de oportunidad a todas las empresas concesionarias de servicios de transporte de aéreo regular y doméstico.

---

<sup>208</sup> Por ejemplo, para el caso de Alemania se puede consultar la siguiente dirección electrónica para revisar la legislación aplicable al caso: <http://www.fhkd.org/index.php/regulations-guidelines>. Para el caso de Los Países Bajos se puede acceder al siguiente link: <http://www.slotcoordination.nl/use-of-slots.asp>.

El proceso de asignación de slots en Brasil se realiza a través de la denominado **red de rotación** que es el instrumento utilizado para registrar la posición inicial de una aerolínea concesionaria en relación con las demás concesionarias inscritas en la red, para efectos de asignar un par de slots. Además de esto, debemos aclarar que por **rotación** se entiende el cambio automático de la red siempre que sea realizada la elección de un par de slots por la concesionaria en turno, teniendo como resultado que la concesionaria que eligió pasa a ocupar el último lugar de la fila de asignación y así sucesivamente, con la finalidad de garantizar la igualdad de oportunidades de acceso a los slots disponibles entre las concesionarias interesadas (artículo 2º fracciones XV y XVI). Si alguna concesionaria no participa desde el inicio de la implementación del sistema de red de rotación, queda a salvo su derecho para ingresar en cualquier tiempo en la última posición de la red de rotación (artículo 7º).

El sistema de asignación de slots está compuesto por dos redes de rotación. En una participan los concesionarios que ya prestan servicios de transporte de pasajeros en un aeropuerto y a los cuáles se les deberá asignar el equivalente a 4/5 partes de los pares de slots disponibles; en otra red participan los nuevos entrantes a quienes se les asignará la restante 1/5 parte de los pares de los slots disponibles. Por cada cuatro pares de slots asignados a la red de aerolíneas que ya actúan en el aeropuerto se asignará uno a las aerolíneas consideradas como nuevos entrantes. Los pares de slots restantes que no hayan sido asignados por falta de interés de las aerolíneas serán transferidos para asignación en otra red de asignación.

Los pares de slots se asignarán en cada red por un período mínimo de una semana, por lo que cada período semanal incluye siete pares de slots.

Los pares de slots quedarán libres para nueva asignación cuando la aerolínea: no inicie servicios en un período de 30 días, plazo que es prorrogable a otros 30 días previa justificación aceptada por la Agencia Nacional de Aviación Civil (ANAC); no alcance un índice de regularidad mensual igual o superior del

80% de las operaciones previstas durante un período de 90 días consecutivos; deja de utilizar un par de slots durante un período de 30 días consecutivos; o manifestar su desinterés en continuar con la explotación de los slots.

Para realizar los cálculos referidos al índice de regularidad mensual (80%) no se tendrán en cuenta si se informan a la ANAC de la cancelación de vuelos derivados de: la estacionalidad de las operaciones y feriados; caso fortuito, fuerza mayor, los llamados hechos del príncipe y hechos de la administración.<sup>209</sup>

Dispone el artículo 6º de la Resolución de referencia, que el sistema de rotación para asignación de slots será llevado a cabo por una Comisión que especialmente señale la Junta Directiva de la Agencia Nacional de Aviación Civil (ANAC) y se compondrá de cinco fases:

1.- En la que se convoca a las concesionarias para que participen en el proceso de asignación de pares de slots, y que celebrará en sesión pública la entrega de peticiones de inscripción<sup>210</sup> en el sorteo de las posiciones en las redes de rotación, elección y asignación de pares de slots disponibles;

2.- El Presidente de la Comisión sorteará las posiciones iniciales que ocupará cada concesionaria en su respectiva red de rotación, según obliga el artículos 19 y 20 de la resolución de mérito;

---

<sup>209</sup> Entendiendo: por caso fortuito, un evento de la naturaleza que por ser imprevisible e inevitable genera para la compañía aérea un obstáculo insuperable para la realización de un vuelo; por fuerza mayor, un evento o hecho humano que por ser imprevisible e inevitable causa que la aerolínea un obstáculo insalvable para la realización de un vuelo, es decir, un acto superveniente que impide el cumplimiento de las obligaciones asumidas; por hecho del príncipe, toda determinación estatal, general, imprevista o imprevisible, positiva o negativa, que impida la realización de un vuelo; por hecho de la administración, todo acto u omisión del acto de la administración pública que, incidiendo directa y específicamente sobre la realización del servicio, impide la ejecución del vuelo.

<sup>210</sup> La solicitud de inscripción deberá ir acompañada de los documentos que comprueben que el solicitante tiene el carácter de empresa concesionaria de servicios de transporte aéreo doméstico regular de pasajeros, según se desprende del artículo 9º. Adicionalmente, el artículo 8º señala reglas que debe cumplir la convocatoria, como el que se publique en el Periódico Oficial de la Unión y que se haga por lo menos una vez con 15 días de anticipación al procedimiento de asignación.

3.- En la que las concesionarias eligen cada par de slots disponibles para asignación, observando el orden de precedencia derivado de la posición inicial ocupada en la respectiva red de rotación.

Debe señalarse que la asignación de pares de slots iniciará con la red de rotación de las aerolíneas concesionarias que ya prestan servicios de transporte de pasajeros en un aeropuerto, a ellos se les asignarán 4 pares de slots por 1 par de slots asignable a los nuevos entrantes.

Inicialmente se dará la palabra a la aerolínea que ocupa el primer lugar de la red de rotación de las empresas concesionarias que ya prestan servicios de transporte de pasajeros en un aeropuerto para que escoja el par de slots que desee, una vez hecho lo anterior, la que escogió y ocupaba el primer lugar de esta red de rotación pasará al último lugar y la que ocupaba el segundo lugar pasará al primer lugar de la red, se le dará la palabra para que escoja su par de slots, y pasará al último lugar de esta red de rotación, y así sucesivamente hasta que a esta red de rotación se le asignen los 4 pares de slots señalados.

A continuación se le da la palabra a la aerolínea que inicialmente ocupa el primer lugar en la red de rotación de nuevos entrantes para que escoja el par de slots que desee y pasará a ocupar el último lugar en la red de rotación de nuevos entrantes si aún es considerado como tal.<sup>211</sup> Luego, se le da la palabra a la aerolínea que ahora aparece en primer lugar en la red de rotación de aerolíneas concesionarias que ya prestan servicios de transporte de pasajeros en un aeropuerto y sucesivamente se sigue este procedimiento hasta que se agoten los pares de slots disponibles.

Por cada par de slots escogidos la aerolínea deberá indicar al Presidente de la Comisión cuál será la frecuencia, referida a los días de la semana en que

---

<sup>211</sup> Se dispone que una aerolínea considerada como nuevo entrante luego de escoger su tercer par de slots pasará a ocupar el primer lugar en la red de rotación de las aerolíneas concesionarias que ya operan en el aeropuerto.

utilizará el par de slots escogidos, y las frecuencias no escogidas permanecerán disponibles y pendientes de asignación.

De todo lo anterior se elaborará acta circunstanciada. Todo este procedimiento se encuentra regido por los artículos 21 y 22 de la regulación que se cita.

4.- La Comisión realiza examen y análisis de la documentación de habilitación, y si considera que se cumple con los requisitos se asignarán los slots escogidos, si la Comisión considera que no se cumple con los requisitos de habilitación se inhabilitará a la aerolínea concesionaria<sup>212</sup>;

5.- En la que la Junta Directiva de la Agencia Nacional de Aviación Civil delibera respecto de la adjudicación y homologación que se desprenderá del resultado del examen y análisis de habilitación hecho por la Comisión. La decisión de adjudicación y habilitación deberá ser publicada en el Periódico Oficial de la Unión. Los slots escogidos por concesionarias inhabilitadas inmediatamente se pondrán como disponibles y se asignarán con posterioridad a la homologación (artículo 41).

Es de suma importancia indicar que una vez asignados los slots a través del sistema referido, la Agencia Nacional de Aviación Civil de Brasil deberá mantener en su portal de internet la información referida a las tablas en las que señale los slots disponibles, los asignados y efectivamente utilizados y de los slots asignados y no utilizados por las respectivas concesionarias.

Una vez que la Agencia compruebe que existe uno o más pares de slots deberá convocar a Sesión Pública para asignación de slots. Si una compañía

---

<sup>212</sup> Como documentos de habilitación se exigen aquellos que demuestren: la regularidad fiscal, regularidad en el pago de tarifas aeroportuarias y en el pago de tarifas por uso de comunicaciones y auxilio a la navegación aérea; capacidad técnica, económica-financiera. Hacemos la aclaración de que el reglamento, en sus artículos 10 a 18, específicamente señala cuáles son esos documentos y la forma en que se deben presentar. Nos parece importante señalar que indirectamente se exige, cuando se pide capacidad técnica, que las aerolíneas tengan, por lo menos, porcentajes del 80% en lo relativo a regularidad trimestral y en puntualidad trimestral en la prestación del servicio.

aérea no comparece, esto implicará que no está interesada en participar en el procedimiento de asignación de slots y perderá su lugar en la red de rotación a la que pertenezca. Para habilitarse, las concesionarias interesadas en participar deberán presentar su certificado de Registro Catastral emitido por la ANAC (que es un registro de las empresas concesionarias que prestan servicios de transporte aéreo regular doméstico y tiene una vigencia de seis meses). Posteriormente la asignación se desarrollará conforme al procedimiento señalado líneas arriba. Éstos dos párrafos se desprenden de lo mandatado por los artículos 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 y 35 de la Resolución en cita.

Finalmente debemos indicar que, previa autorización de la ANAC, las aerolíneas tienen permitido intercambiar sus slots con la finalidad de optimizar sus operaciones y obtener un mejor rendimiento económico o técnico del servicio. Sólo pueden ser intercambiados individualmente, esto es, uno a uno. Y se prohíbe su comercialización bajo cualquier forma; en caso de hacerlo se revocará la asignación de slots en cuestión.

Una vez expuesto lo anterior, nos permitimos indicar que consideramos benéfico en esta legislación la adecuada preocupación, procuración y oportunidad de acceso a nuevos participantes en el sector de transporte aéreo. De la misma manera el que exija niveles mínimos de ocupación (80% tanto en utilización y regularidad como en el aspecto de puntualidad) para considerar como habilitada a una aerolínea para participar en el procedimiento de asignación de slots. Igualmente resulta interesante que intente asignar rápidamente aquellos slots que se liberen pues de esta manera también se beneficia y promueve mayor competencia.

El aspecto que nos llamó la atención en esta legislación es que este sistema no contempla, permite ni considera el establecimiento o surgimiento de derechos de antigüedad para volver a utilizar los slots que se ocuparon la temporada pasada. Consideramos que hasta cierto punto esto no es una medida adecuada pues a las aerolíneas participantes y a las nuevas que tengan interés en

participar en el mercado no se les ofrece incentivo alguno (más allá del derecho para poder participar en el proceso de asignación de slots) para que mejoren en el servicio que prestan. Podría argumentarse que es la obligación del empresario el que preste servicios de calidad, lo cual es cierto pero no se debe soslayar el hecho de que en la vida en sociedad las personas actúan por los beneficios o recompensas que esperan obtener de su actuar (teoría del hombre económico).

Por lo anterior, afirmamos que no se debe descuidar del todo al empresario y mandar un mensaje inadecuado (creemos que esta legislación lo hace) en el sentido de que me gusta que inviertas y prestes servicios que originalmente me correspondería prestar a mí pero no te premio por tu adecuado actuar. Por una parte se les debe exigir y una vez que cumplen se les debe reconocer su mérito y otorgar facilidades para que presten sus servicios con igual o mayor calidad.

#### **IV.2.3.3 ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

La asignación de slots en los Estados Unidos de América tiene sustento jurídico en el Código de Reglamentos Federales (*Code of Federal Regulations* o C.F.R.), específicamente en su Título 14- Aeronáutica y Espacio; Capítulo I. Administración Federal de Aviación, Departamento de Transporte; Subcapítulo F- Tráfico Aéreo y Reglas Generales de Aviación; parte 93- Reglas especiales de Tráfico Aéreo.

Se debe recordar que por slot en los Estados Unidos de América se entiende: *la facultad operativa para conducir cada día una operación de aterrizaje o despegue de vuelo por instrumentos durante un período específico de una hora o 30 minutos en un aeropuerto de tráfico de alta densidad.* Además, es preciso dejar asentado que la asignación de slots se divide según se trate de **operaciones internacionales, operaciones esenciales de servicio aéreo y lotería.**

En esta parte del Código, en diversas subpartes (D, E, F, G, J, M, O, U, V y W) se establecen reglas específicas a observar cuando se realicen operaciones de transporte aéreo en ciertos aeropuertos como en Anchorage, Alaska; Valparaíso,

Florida; Los Angeles, California; ello debido a sus propias características y los riesgos derivados de su localización geográfica.

En la **subparte K—Aeropuertos de Tráfico de Alta Densidad (secciones 93.121 a 93.133)**— inicialmente se establecen cuáles son los aeropuertos considerados como *aeropuertos con tráfico de alta densidad (High Density Traffic Airports)*, los cuáles son: LaGuardia, Newark, O'Hare, Ronald Reagan National y el John F. Kennedy; de igual forma se fija la capacidad operacional de los mismos y las clases de usuarios<sup>213</sup>. Estas reglas son aplicables a aeronaves, distintas de helicópteros, que aterricen o despeguen de cualquiera de los aeropuertos indicados. Estas normas no se aplican de 12:00 a.m. a 06:00 a.m. sólo en lo que respecta a clases de usuarios pero se deben respetar los límites de capacidad aeroportuaria fijada para cada aeropuerto.

Ningún tipo de aterrizaje o despegue de aeronave está permitido en los aeropuertos considerados como de tráfico de alta densidad, si no se cuenta con una reservación de llegada o arribo asignada por el Controlador de Tráfico Aéreo. Los límites de capacidad en aeropuertos de tráfico de alta densidad sólo pueden dejar de observarse si se satisfacen dos puntos: primero, si se obtiene una reserva de llegada o partida por el Controlador de Tráfico Aéreo; y segundo, si la operación es hacia o desde un aeropuerto no considerado como de tráfico de alta densidad.

---

<sup>213</sup> De manera general podemos decir que por hora, el Aeropuerto de LaGuardia tiene una capacidad para atender 68 operaciones, tiene reservados de manera permanente 14 slots para aerolíneas canadienses; el Newark tiene capacidad de 60 operaciones; el O'Hare de 155, tiene 24 slots asignados para aerolíneas canadienses; en el Ronald Reagan National es de 60; y en el John F. Kennedy la capacidad es de 86, 88, 93, 87, 77 dependiendo de la hora desde las 15:00 hasta las 19:59 en intervalos de 60 minutos. En todos estos aeropuertos las operaciones se encuentran divididas entre tres tipos diferentes de usuarios: compañías aéreas, operadores de vuelos de cercanías (originalmente dice *commuter* entendidos como *a small airline that carries passengers relatively short distances on a regular schedule*: línea aérea pequeña que transporta pasajeros en horarios regulares en distancias relativamente cortas según el Dictionary and Thesaurus Merriam-Webster Online <http://www.merriam-webster.com/> ), y otros; cada uno de ellos tiene reservado un número determinado de operaciones permitidas por hora.

Las reglas de capacidad aeroportuaria y reservas de clases de usuarios pueden ser suspendidas por la autoridad si considera que con ello se logra un uso eficiente del espacio aéreo.

Adicionalmente a lo señalado en la subparte K, en la **subparte S—Asignación de operaciones para operadores de vuelos de cercanías y compañías aéreas en Aeropuertos de Tráfico de Alta Densidad (secciones 93.215 a 93.227)**— nos encontramos con las siguientes reglas de asignación, retiro y transferencia de slots que se deben observar en los aeropuertos de tráfico de alta densidad, excepto en el aeropuerto de Newark:

Primero, se realiza lo que se denomina **asignación inicial de slots**, que toma en cuenta el uso y asignación históricos de slots de los operadores aéreos para asignarlos.

El Director Jurídico de la Administración Federal de Aviación (FAA, *Federal Aviation Administration*) es quien toma la decisión final sobre la asignación inicial de slots. A cada compañía aérea y operador de vuelos de cercanías que han poseído un slot permanente al 16 de diciembre de 1985, y que se ha comprobado según los registros del Comité de horarios, le serán asignados los mismos slots y quedarán sujetos a su retiro de acuerdo a las reglas de retiro que se especificarán. De la misma manera, cualquier slot permanente cuyo uso se hubiere dividido entre diversos operadores, sea por día, semana o alguna otra forma, al 16 de diciembre de 1985, será asignado de la misma manera según se compruebe con los registros del Comité de horarios.

Cualquier transportista aéreo puede designar permanentemente un slot que ocupe en el Aeropuerto Internacional Kennedy como un slot de temporada<sup>214</sup> para que lo siga ocupando sólo durante la respectiva temporada en años que vengan si

---

<sup>214</sup> Al respecto, el mismo Código acepta dos temporadas en que se dividen los slots: **de verano** (que corre del primer domingo de abril al último domingo de octubre) y **de invierno** (que va del último domingo de octubre al primer domingo de abril). C.F.R. 93.213 (a) (3) y (4).

así lo notifica a la Administración Federal de Aviación en la temporada de invierno previa o el 15 de octubre del año anterior para la temporada de verano.

Dentro de los 30 días siguientes al 16 de diciembre de 1985, cada compañía aérea u operador de vuelos de cercanías debió notificar a la autoridad los slots que utilizaba para vuelos internacionales al 16 de diciembre de 1985.

Cualquier slot no ocupado por algún operador al 16 de diciembre de 1985 deberá asignarse de acuerdo a lo señalado para la *asignación de slots para operaciones internacionales, asignación de slots para operaciones de servicio aéreo esencial y asignación de slots a través de lotería.*

Estos slots quedarán sujetos a las siguientes reglas de operaciones internacionales si son utilizadas para ese fin.

La ***asignación de slots para operaciones internacionales*** se reglamenta de la siguiente manera:

Los slots asignados bajo este rubro, únicamente deberán ser utilizados para un vuelo en el cual un segmento del mismo, el aterrizaje o despegue se encuentre en un punto en el extranjero, si es operado por extranjeros, o el segmento de vuelo es continuación de un vuelo que se originó o terminó en el extranjero.

Sólo aplica para los aeropuertos Kennedy y O'Hare, a menos que se disponga de otra manera por un acuerdo bilateral, y sólo para servicios regulares a menos que el transportista solicitante cumpla con lo requerido para obtener slots con base en operaciones históricas de temporada.

Los slots internacionales, identificados como tales por los operadores estadounidenses, para operaciones internacionales en diciembre de 1985 y el número equivalente de slots internacionales ocupados de tal manera al 24 de febrero de 1998 serán reclasificados como slots domésticos, a menos que se señale otra cosa por estas reglas.

En toda solicitud para asignación de slots se debe consignar: el aeropuerto, los días de la semana, hora del día de los slots solicitados y el período de tiempo en que los mismos van a ser utilizados. Se debe indicar si los slots se solicitan como slots para operaciones internacionales de temporada, slots adicionales, o nuevas operaciones regulares internacionales; asimismo se debe señalar cualquier cambio respecto al año previo. La solicitud también debe ir acompañada por una declaración certificada, la cual debe ir firmada por algún directivo del operador indicando que el operador cuenta o ha contratado las aeronaves adecuadas para hacer uso de los slots solicitados y que el operador tiene planes de buena fe para usar los slots solicitados en operaciones internacionales.

Para determinar el horario en el cual una solicitud de slot se garantizará, se tomará en cuenta lo siguiente: la disponibilidad de horarios vacantes de slots; las obligaciones internacionales; la capacidad de la terminal aeroportuaria, incluyendo facilidades y personal en los servicios de aduanas, inmigración y naturalización; el grado y regularidad de uso previsto para un slot; y las restricciones de horario de las compañías que solicitan slots.

En los aeropuertos Kennedy, O'Hare y LaGuardia, un slot para operaciones internacionales de temporada debe ser asignado si es solicitado, si el jefe de la Dirección Jurídica de la Administración Federal de Aviación determina que ese slot ha sido asignado permanentemente a, y utilizado por el solicitante en el mismo horario y en el mismo período de tiempo durante la correspondiente temporada del año previo. Estas solicitudes deben ser hechas antes de la fecha que la autoridad señale en el Periódico Oficial (*Federal Register*). Los solicitantes deben enviar al aeropuerto que seleccionen sus horarios completos de vuelos internacionales para la temporada específica, indicando cuáles de sus solicitudes son adicionales o cambios respecto al año previo.

En el aeropuerto O'Hare no se podrá asignar un slot a un operador que ocupe u opere 100 o más slots permanentes, previo al 15 de mayo en la temporada de invierno, o el 15 de octubre en la temporada de verano, a menos

que: de la asignación de slots no resulte una asignación total para esa compañía, de tal manera que exceda el número de slots asignados y programados para ese operador al 23 de febrero de 1990, y como reducidos por el número de slots reclasificados como slots domésticos, y que no excedan más de 2 el número de slots asignados a y programados por aquel operador en cualquier media hora de aquél día; o, no obstante el número de slots asignados según lo antes dicho, un slot se encuentra disponible para asignar sin retirar de un slot permanente de cualquier compañía.

Los slots adicionales en el aeropuerto O'Hare deben ser asignados para operaciones regulares internacionales de compañías aéreas y operadores de vuelos de cercanías. Estos slots deben ser asignados en el horario en que fueron solicitados a menos que haya un slot libre dentro del período de una hora al horario en que se solicitó, en cuyo caso el slot no asignado será utilizado para satisfacer la solicitud.

A todos las compañías aéreas u operadores de vuelos de cercanías que estén autorizados para realizar vuelos internacionales se les deberán asignar los slots necesarios para dichas operaciones, con excepción de aquellos que sean únicamente de transbordo entre Aeropuertos de Tráfico de alta densidad y Canadá.

En el aeropuerto Kennedy, en la medida en que existan slots disponibles, los slots adicionales deberán ser asignados durante las horas de alta densidad de tráfico para nuevas operaciones regulares internacionales de compañías aéreas y operaciones de vuelos de cercanías, sólo si la solicitud es presentada ante la autoridad correspondiente y en fecha establecida específicamente para cada temporada. Además, los slots pueden ser retirados de operaciones domésticas en este aeropuerto si es necesario satisfacer obligaciones internacionales.

Ninguno de estos slots puede ser comprado, vendido, arrendado o transferido de cualquier manera, excepto si el mismo slot es intercambiado a otro poseedor de slots, sobre una base de uno por uno, por otro slot en el mismo

aeropuerto en diferente hora o media hora si el intercambio es hecho para la realización de esa operación en una hora o media hora diferente.

Cada compañía aérea u operador de vuelos de cercanías de operaciones internacionales que no utilicen los slots todos los días deberá notificar tal hecho a la autoridad señalando los días que no serán utilizados.

Estos mismos slots para operaciones internacionales deben ser devueltos a la Administración Federal de Aviación si no van a ser ocupados por un período mayor a dos semanas.

Si un acuerdo bilateral lo establece, se asignarán slots adicionales en el Aeropuerto LaGuardia para operaciones regulares internacionales de pasajeros dentro de la hora solicitada.

Si un slot es ofrecido a un operador en una hora diversa a la que solicitó, el operador aéreo tiene 14 días para aceptar y responder, por escrito, a la autoridad; para tal fin se deben cubrir los mismos requisitos que se piden para hacer cualquier solicitud de asignación de slots.

Los operadores canadienses tendrán garantizado un nivel base de slots de acuerdo a lo siguiente: 42 en el aeropuerto LaGuardia, 36 en el aeropuerto O'Hare para la temporada de verano, y 32 en el O'Hare para la temporada de invierno.

La Secretaría de Transporte se reserva el derecho de no aplicar estas reglas a cualquier compañía aérea u operador de vuelos de cercanías de cualquier país que provea slots a líneas aéreas y operadores de vuelos de cercanías estadounidenses bajo condiciones más restrictivas que las señaladas aquí.

En lo que respecta a la **asignación de slots para operaciones de servicio aéreo esencial**<sup>215</sup>, se debe observar lo siguiente:

---

<sup>215</sup> Por servicio aéreo esencial se entienden aquéllos servicios aéreos que aseguren la prestación de servicios aéreos para comunidades pequeñas que bajo otras condiciones no recibirían servicios

En cualquier tiempo, la Secretaría de Transporte puede determinar que son necesarios slots para operaciones desde y hacia un aeropuerto de tráfico de alta densidad bajo su *Programa de Servicio Aéreo Esencial*. Esos slots deben ser asignados a la compañía aérea u operador de vuelos de cercanías que se designen, sujetos a las siguientes limitaciones:

Estos slots no pueden ser comprados, vendidos, rentados o transferidos de cualquier otra forma; excepto, que tales slots sean intercambiados uno por uno en el mismo aeropuerto.

Dichos slots deben ser devueltos a la Administración Federal de Aviación si no van a ser utilizados para servicios aéreos esenciales por más de dos semanas. Un slot de este tipo que haya sido devuelto, puede ser reasignado al operador que lo devolvió si ese slot aún no ha sido reasignado a otro operador para prestar el servicio aéreo esencial sustituto.

Los slots deben ser asignados para propósitos de servicios aéreos esenciales dentro de los 90 minutos que sigan a la solicitud.

La Secretaría de Transporte no aceptará las solicitudes de slots para fines de servicios aéreos esenciales, si el solicitante previamente ha vendido o intercambiado de alguna manera los slots que había usado u obtenido para proveer servicios aéreos esenciales.

La **asignación de slots disponibles mediante lotería** se llevará a cabo según lo que diremos a continuación.

Cuando la Administración Federal de Aviación determine que una cantidad suficiente de slots ha quedado disponible para ser distribuida con propósitos diversos de operaciones internacionales o servicio aéreo esencial, serán

---

aéreos esenciales, las aeronaves se consideran con capacidad para 19 pasajeros, y que realicen entre 2 y 4 viajes por día, estos vuelos deben ser subsidiados por el Estado según reglas precisas. Información disponible en el link <http://www.dot.gov/policy/aviation-policy/small-community-rural-air-service/essential-air-service>

asignados de acuerdo con lo que aquí se señalará, siempre que no sea más de dos veces por año.

Se deberá celebrar una lotería (o rifa, se entiende que es aleatoriamente) para determinar el orden en la selección de slots.

Estas loterías se deben celebrar bajo una base de aeropuerto por aeropuerto con loterías separadas para slots de compañías aéreas y operadores de vuelos de cercanías. Los slots que vayan a ser asignados en cada lotería no deberán estar asignados y no deben ser necesariamente para operaciones internacionales o para el Programa de Servicio Aéreo esencial, incluyendo cualquier slot creado por el incremento de los límites de operación establecidos anteriormente.

La Administración Federal de Aviación deberá publicar un aviso en el Periódico Oficial (*Federal Register*), dando a conocer cualquier fecha para celebrar las loterías. El aviso puede incluir procedimientos especiales que se aplicarán a las loterías.

La participación en las loterías está abierta a cada compañía aérea u operador de vuelos de cercanías que operen en el aeropuerto y provean servicios regulares de transporte de pasajeros en ese mismo aeropuerto, así como según lo señalado por los acuerdos bilaterales. Cualquier operador estadounidense, o compañía aérea extranjera, según lo establecido por un acuerdo bilateral, que no esté operando servicios regulares en el aeropuerto y no ha dejado de operar los slots obtenidos en la lotería previa, o slots transferidos por aquellos obtenidos en una lotería previa, pero que desea iniciar servicios regulares de transporte de pasajeros en el aeropuerto, debe ser incluido en la lotería si notifica por escrito a la Dirección de Administración de Slots. La notificación debe ser recibida con 15 días de anticipación a la celebración de la lotería y debe indicar si existe alguna propiedad en común o control de, por, o con cualquier otra compañía aérea u operador de vuelos de cercanías. A las nuevas compañías entrantes y las

compañías con titularidad limitada<sup>216</sup> se les debe permitir completar sus selecciones antes de que inicie la participación de otros operadores titulares.

En la lotería, cada operador debe hacer su selección dentro de los 5 minutos siguientes a que ha sido llamado o perderá su turno. Si después de que cada operador ha tenido una oportunidad para seleccionar slots, aún queda capacidad, la serie de asignaciones se repetirá en el mismo orden. Durante cada serie de asignación, un operador puede seleccionar dos slots cualesquiera disponibles en el aeropuerto, excepto que en la primera serie de asignación las nuevas compañías entrantes pueden seleccionar cuatro slots, si están disponibles.

Para seleccionar slots durante una sesión de lotería de slots, cualquier operador debe poseer autorización económica adecuada para servicio regular de pasajeros y debe contar con autorización operativa pertinente de la Administración Federal de Aviación y debe ser apropiada al tipo de slot que el operador busca obtener.

Durante la primera serie de selección de slots, el 25 por ciento de los slots disponibles y no menos de 2 slots se deben reservar para selección por parte de nuevos entrantes. Si los nuevos entrantes no seleccionan los slots reservados para ellos, las compañías titulares limitadas pueden seleccionar los slots restantes. Si cada nuevo entrante o compañía titular limitada participantes han dejado de seleccionar slots disponibles o han obtenido 12 slots en ese aeropuerto, otras compañías titulares pueden participar en la selección de slots restantes; sin

---

<sup>216</sup> Entendiendo por *Nueva compañía entrante*, un operador de vuelos de cercanías o una compañía aérea, la cual no posee un slot en un aeropuerto en particular y nunca vendió o cedió un slot en aquél aeropuerto después del 16 de diciembre de 1985; y por *Compañía titular limitada*, una compañía aérea u operador de vuelos de cercanías que posea u opere menos de 12 slots de compañías aéreas o de operadores de vuelos de cercanías, en cualquier combinación, en un aeropuerto en particular, sin incluir los slots internacionales, slots del Programa de servicio aéreo internacional, o slots entre las 22:00 y las 06:59 en el Aeropuerto Nacional Washington o el aeropuerto LaGuardia. Se considera que en ese aeropuerto el poseedor tiene el número de slots que desde el 16 de diciembre de 1985 ha: devuelto a la Administración Federal de Aviación; que le han sido retirados por la Administración Federal de Aviación; y transferido a un tercero por intercambio por uno o más slots en el mismo aeropuerto. Todo ello se desprende de la **Subparte S, 93.213 (a) (1) y (5)**.

embargo, los slots seleccionados por compañías titulares no limitadas serán asignadas sólo hasta la celebración de la siguiente lotería.

Los slots obtenidos conforme a estas reglas, deberán conservar su prioridad de retiro como quedó establecida. Si el slot es de reciente creación, le será asignada una preferencia de retiro. Ese número de preferencia de retiro debe ser más alto que la de cualquier slot al que previamente se le haya asignado un número de retiro.

Adicionalmente a lo señalado hasta aquí, los slots se pueden **asignar en períodos de baja demanda**. Si existen slots disponibles en las siguientes temporadas y no existen solicitudes pendientes para operaciones internacionales o de servicio aéreo esencial en esa época, la Administración Federal de Aviación asignará los slots previa solicitud sobre una base de la primera en llegar es la primera en ser atendida según lo siguiente:

Cualquier período por el cual un slot está disponible menos de 5 días a la semana; cualquier período de tiempo por el cual un slot está disponible menos de una temporada completa; para los aeropuertos nacionales LaGuardia y Washington, de 06:00 a 06:59 horas y de 22:00 a 24:00 horas; los slots deben ser asignados únicamente a operadores que cuenten con autorización económica y operativa, así como con la aeronave requerida para el uso del slot; las solicitudes deben ser enviadas a la Dirección de Administración de Slots y deberá identificar la clase de su solicitud; la Administración Federal de Aviación puede rechazar las solicitudes de este tipo después de que determine que todos los slots restantes en una categoría particular deben ser distribuidos mediante lotería; los slots asignados de la manera indicada pueden ser asignados sobre una base de temporalidad o de época.

Todos los slots quedan sujetos a las siguientes **reglas para la transferencia de slots**:

Los slots pueden ser comprados, vendidos o arrendados por cualquier causa en cualquier tiempo; pueden ser negociados bajo cualquier combinación de slots en el mismo aeropuerto o cualquier otro aeropuerto de tráfico de alta densidad.

La transferencia de slots, incluyendo el arrendamiento debe cumplir con las siguientes condiciones:

Para que las solicitudes sean confirmadas, deben ser enviadas por escrito al Departamento de Administración de Slots de la Administración Federal de Aviación. La solicitud debe señalar los nombres de quien transfiere y quien recibe; domicilios y números telefónicos de los representantes del cedente y el receptor o beneficiario; si el slot será utilizado para llegada o salida; la fecha en que el slot fue adquirido por el cedente; el fundamento legal bajo el que fue asignado el slot al cedente; si el slot ha sido utilizado por el cedente para operaciones internacionales o de servicio aéreo esencial; y si el slot será usado por el receptor para operaciones internacionales o para servicio aéreo esencial.

El slot objeto de la transferencia debe provenir de la base aprobada de slots por la Administración Federal de Aviación al actual cedente; se debe proporcionar evidencia escrita a la Administración Federal de Aviación de cada aceptación por parte del cedente de la transferencia; el receptor de un slot transferido no puede utilizarlo hasta que reciba confirmación por escrito de la Administración Federal de Aviación; la Secretaría de Transporte debe determinar que la transferencia no será perjudicial para el Programa de servicio aéreo esencial.

Hasta que un slot obtenido por un nuevo entrante o una compañía con titularidad limitada mediante lotería, después del 1º de junio de 1991, haya sido utilizado por un período de tiempo de 24 meses continuos, ese slot puede ser transferido sólo mediante intercambio, de acuerdo a las reglas de uso y pérdida de slots, por uno o más slots en el mismo aeropuerto, o a otro nuevo entrante o compañía con titularidad limitada. Estas restricciones a la transferencia deben aplicarse en la misma medida a cualquier slot u slots adquiridos mediante

intercambio del slot obtenido en una lotería. Para eliminar la restricción a la transferencia de este tipo de slots se debe presentar la documentación en la que se sustente el uso continuo de 24 meses señalado a la oficina del Director Jurídico de la Administración Federal de Aviación.

El incumplimiento en el uso de un slot adquirido mediante transferencia de un slot obtenido en lotería, por un período continuo de 24 meses siguientes a la lotería, nulificará todas las transferencias relacionadas con el slot obtenido en lotería, el cual debe ser devuelto a la Administración Federal de Aviación. Todo uso de un slot obtenido en lotería será contado para cumplir con los requisitos de uso de slot, según las reglas de uso y pérdida de slots, y será aplicable al slot o slots por los cuales el slot de lotería fue transferido, incluyendo las subsecuentes transferencias.

Los slots obtenidos por un nuevo entrante o compañías con titularidad limitada en una lotería pueden ser vendidos, rentados, o transferidos de cualquier otra forma a otro nuevo entrante o compañía con titularidad limitada después de un uso mínimo de 60 días por parte del operador que lo obtuvo. Las restricciones a la transferencia de slots obtenidos por nuevos entrantes o compañías con titularidad limitada, se deben continuar aplicando al slot hasta que sea remitida la documentación relativa al uso continuo de 24 meses y sea removida la restricción de transferencia del slot.

Se llevará un registro de cada slot transferido que deberá ser guardado en un expediente por el Departamento de Administración de slots, y estará disponible para el público previa solicitud.

Cualquier persona puede comprar o vender slots y cualquier compañía aérea u operador de vuelos de cercanías puede usarlos. Sin embargo, los slots deben ser utilizados con las aeronaves adecuadas.

Las compañías aéreas y/o los operadores de vuelos de cercanías que sean considerados como un solo operador pero operen bajo un solo nombre deben reportar las transferencias de slots entre ellos.

**Devolución de slots.** Cuando se requiera que los slots sean regresados, el ocupante debe notificar a la autoridad competente por escrito, la fecha después de la cual el slot no será utilizado. Asimismo, los slots pueden ser voluntariamente devueltos para ser usados por otros operadores por notificación por escrito a la autoridad respectiva. Así como los slots son asignados también pueden ser retirados. El **retiro de slots** se basa en las siguientes reglas:

Los slots no representan un derecho de propiedad sino que representan un privilegio para operar, sujeto al control absoluto de la Administración Federal de Aviación. Pueden ser retirados en cualquier momento para satisfacer las necesidades operativas de la Secretaría de Transporte, así como para proveer slots para operaciones internacionales o de servicio aéreo esencial o para eliminar slots. Aquéllos slots devueltos por los operadores y aquéllos retirados por no cumplir con el 80% de utilización deberán ser asignados previamente a que sea retirado un slot con la finalidad de proveer operaciones internacionales, servicios aéreos esenciales u otras necesidades operativas.

En cada aeropuerto se deben establecer fondos de reserva para compañías aéreas y para operadores de vuelos de cercanías. Los números de precedencia de retiro serán fijados por la Administración Federal de Aviación, a través de sorteo aleatorio, para la precedencia en el retiro de slots en cada aeropuerto. A cada slot permanente adicional, si hubiera alguno, le será asignado el siguiente número más alto para los slots de compañías aéreas u operadores de vuelos de cercanías, según corresponda, en cada aeropuerto. A cada slot se le deberá atribuir una designación consistente del correspondiente número de prioridad de retiro, el código del aeropuerto, un código indicativo de si el slot es de compañía aérea o de operador de vuelos de cercanías, y el período de tiempo del slot. Esta designación también deberá indicar si el slot es para uso diario o sólo para

algunos días de la semana, si está limitado para llegadas o salidas, si está asignado para operaciones internacionales o para fines de servicios aéreos esenciales; y para el caso del Aeropuerto Internacional Kennedy, si es un slot de verano o invierno.

Cuando los slots deban ser retirados se estará a lo indicado anteriormente, excepto que: los slots obtenidos mediante lotería quedan sujetos a sus propias reglas de retiro; los slots necesarios para operaciones internacionales o de servicio aéreo esencial quedan exentos de retiro para otras operaciones internacionales o de servicio aéreo esencial; excepto lo que se refiere a los porcentajes de utilización de slots, en un aeropuerto la Administración Federal de Aviación no deberá retirar los slots ocupados por una compañía aérea o un operador de vuelos de cercanías que tenga y ocupe 12 o menos slots en ese aeropuerto si el retiro reducirá el número de slots que tenga por debajo del número de slots operados; y, ningún slot comprendido en la base de slots garantizada en **93.318 (b)**, debe ser retirado para ser usada en operaciones internacionales o para nuevos entrantes.

La siguiente regla de prioridad de retiro deberá ser utilizada para permitir la aplicación de las disposiciones sobre negociación de uno por uno para slots internacionales y de servicio aéreo esencial y las normas de retiro de slots en donde sean necesarios operaciones diversas a las internacionales o de servicios aéreos internacionales. Si un operador tiene más de un slot en un período específico de tiempo, en el cual también tiene un slot siendo utilizado para operaciones internacionales o de servicio aéreo esencial, los slots internacionales y de servicio aéreo esencial serán considerados con la prioridad más baja para retiro.

El operador que use un slot que será retirado deberá ser notificado por la Administración Federal de Aviación del retiro y debe cesar operaciones de uso de aquél slot en la fecha indicada en el aviso. De manera general, la Administración Federal de Aviación deberá proporcionar al menos 30 días después de la

notificación al operador para que cese operaciones, a menos que las exigencias requieran un período más corto de tiempo.

Dentro de los 24 meses siguientes a la lotería realizada después del 1º de junio de 1991, un slot adquirido en aquella lotería deberá ser retirado por la Administración Federal de Aviación cuando la venta, fusión o adquisición de más de 50% de la propiedad o control de la compañía que opere ese slot o si lo adquirió mediante intercambio de ese slot, si el resultado total de slots ocupados u operados en el aeropuerto por la entidad superviviente excederá de 12 slots.

El **uso y pérdida de slots**, inicialmente se basa en que cualquier slot no utilizado el 80% de tiempo en un período de 2 meses debe ser retirado por la Administración Federal de Aviación.

Las personas que tengan slots sujetos a retiro según lo anterior, deben cesar todo uso de esos slots cuando reciban el aviso por parte de la Administración Federal de Aviación.

Lo anterior no se aplicará a los slots obtenidos a través del mecanismo de lotería durante:

Los primeros 90 días siguientes a que sean asignados a un operador considerado como nuevo entrante; los primeros 60 días siguientes a que sean asignados a una compañía titular limitada u otra compañía titular.

Tampoco se aplica a los slots de un operador obligado a suspender operaciones debido a una huelga; y, en el caso de que una compañía que demanda y solicita protección bajo las leyes federales de quiebra y no ha recibido un aviso de retiro de slots por parte de la Administración Federal de Aviación relacionado con el slot o slots.<sup>217</sup>

---

<sup>217</sup> En este caso no se aplicará durante un período posterior a la petición inicial de quiebra, a cualquier slot que tenga u opere ese operador, o en el caso de cesación de operaciones por parte

En los casos de los dos últimos párrafos se permite que los slots sean rentados para que sean utilizados por otros operadores. Asimismo, un slot obtenido en lotería no puede ser rentado después que expire el período de tiempo aplicable y especificado para el caso de los nuevos entrantes, las compañías titulares limitadas u otras compañías titulares, a menos que el slot hubiera sido operado por un período de dos meses al menos en un 65% del tiempo por el cual el operador lo obtuvo en lotería.

Dos excepciones más a la aplicación de la regla de uso y pérdida de slots es que no aplica a los slots usados para las operaciones internacionales, excepto que una compañía aérea u operador de vuelos de cercanías estadounidense se encuentre obligado a presentar un reporte de ocupación de slots, incluyendo los slots para operaciones internacionales; y, que el Día de Acción de Gracias, el viernes siguiente al Día de Acción de Gracias, y el período del 24 de diciembre hasta el primer sábado de enero serán contados como slots utilizados.

Para el caso de los operadores que solicitan la protección de las leyes federales de quiebra, la Administración Federal de Aviación deberá retirar cualquier slot de ese operador si los slots anteriormente fueron utilizados para servicio aéreo esencial y si la Secretaría de Transporte determina que esos slots son necesarios para prestar un servicio aéreo esencial sustituto hacia o desde los mismos puntos.

Cada compañía aérea y operador de vuelos de cercanías u otra persona poseedora de un slot en un aeropuerto con tráfico de alta densidad debe, dentro de los 14 días subsiguientes al último día del período de dos meses que comienza el 1 de enero de 1986 y cada dos meses de ahí en adelante, enviar por escrito una lista a la Dirección de Administración de Slots en la que indicará todos los slots que posea, debe ir acompañada de un listado de la compañía aérea u operador de vuelos de cercanías quienes en realidad operaron los slots cada uno de los días del período de dos meses. Este reporte debe especificar el número de vuelo para el

---

de una compañía en diversos casos que van desde los 10 a los 60 días posteriores a que sucedan los casos señalados.

cual fue utilizado el slot y el equipo utilizado, de igual manera debe identificar si el vuelo fue una llegada o salida. El reporte debe identificar cualquier propiedad o control en común de, por o con cualquier otra compañía. El mismo debe ir firmado por un responsable de la compañía u operador, y si el slot está en posesión de otra persona debe ir firmado por un representante de la misma.

El Director Jurídico de la Administración Federal de Aviación puede decidir no aplicar la regla de uso y pérdida de slots en el caso de una condición extremadamente inusual e impredecible que esté más allá del control de un poseedor de slots y que permanezca por un período de 9 o más días. Ejemplos de este tipo son condiciones climáticas que provoquen la restricción de operaciones en un aeropuerto por un amplio período de tiempo o porque alguna aeronave quede varada.

El Director Jurídico de la Administración Federal de Aviación puede, previa solicitud, conceder la no aplicabilidad de la regla de uso y pérdida de slots, para un slot utilizado para un segmento doméstico de un vuelo de carga intercontinental. Para acceder a la no aplicabilidad una compañía debe operar el slot durante un período sustancial del tiempo y debe devolver el slot a la Administración Federal de Aviación por adelantado por los períodos de tiempo en los cuales no será utilizado.

Las partes benéficas que identificamos en la forma de asignar los slots en los Estados Unidos de América, son: Que reserva slots para lo que llama Servicios Aéreos Esenciales, es decir, ello nos parece adecuado pues asegura la conectividad de regiones geográficas alejadas que por sus propias condiciones de otra manera no tendrán comunicación ni facilidad para conectarse con otros puntos de mayor afluencia en el territorio de los Estados Unidos; como se ve, incluso el país que es considerado como el más liberal tiene programas sociales con cargo al Estado.

También, es adecuado que se reserve un porcentaje determinado para los nuevos entrantes y los operadores de vuelos de cercanías, ello con el ánimo de

introducir mayor competencia en el sector y que algunas rutas no dependan sólo de un operador aéreo.

Asimismo, es bueno que considere el libre intercambio de slots que no incluye la comercialización, pues ello permite a los operadores a ajustar sus operaciones de tal manera que puedan lograr mejores beneficios con la prestación de sus servicios.

De igual forma resulta interesante el que los slots se retiren a aquellos operadores que subutilicen los slots por debajo del 80% en un período inicial de 2 meses, pues una clara advertencia para que los operadores utilicen eficientemente sus slots.

Por otra parte, no nos parece adecuado el que se permita la compra y venta libre de slots pues ello puede conducir a que un solo competidor pueda acaparar una ruta o pueda aumentar sus porcentajes de participación en el mercado para desplazar a otros competidores. En esta misma línea de ideas considero que lo bueno de reservar espacios para nuevos entrantes y operadores de vuelos de cercanías queda eclipsado por esta comercialización libre de slots.

Asimismo, a veces resulta confuso entender algunas de sus reglas, sea para asignación en algunos aeropuertos, para intercambio de slots, y otros casos contemplados pues resulta ser muy casuístico.

#### **IV.2.3.4 MECANISMO DE ASIGNACIÓN IATA**

El presente apartado es conveniente iniciarlo recordando que en el capítulo en que tratamos de la evolución del Derecho Aeronáutico también hablamos de Organizaciones que se crearon para intentar unificar internacionalmente ciertas reglas que tienen cabida dentro del Derecho Aeronáutico; una de las que precisamente tratamos fue la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (*International Air Transport Association*, IATA, por sus siglas en inglés). Que como

indicamos está orientada a crear las reglas que rigen el transporte aéreo internacional como...

Es precisamente derivado de sus funciones y de que las compañías de transporte aéreo nacionales forman parte de ella que el hecho de tratar aquí de ella es indispensables.

Especialmente hablaremos de la regulación sobre asignación de slots que emana de su mandato. Nos referimos a las *Worldwide Slot Guidelines* (Directrices Mundiales de Slots), en su versión actualizada de agosto de 2013. En ellas se señalan estándares globales para la gestión de slots aeroportuarios. La fijación de éstos estándares se ha venido dando desde el año de 1974. En su creación participan y se consulta a las líneas aéreas (sus representantes) y los coordinadores aeroportuarios que forman parte de la IATA (aunque como veremos más adelante, en el mecanismo de asignación de slots, denominada Conferencia de Slots, que se celebra dos veces al año a través de la IATA pueden participar incluso aerolíneas que no formen parte de ella).

Se indica que en los países donde existe regulación específica sobre el tema prevalece la legislación nacional en lugar de éstas directrices pero las mencionadas directrices son una práctica altamente recomendada por parte de la IATA por tratarse de una guía de mejores prácticas de aplicación mundial para la asignación de slots. Si se aplican las presentes reglas también se deben respetar las propias del país en que se actúa.

El Derecho Aeronáutico, el transporte aéreo (y la aviación) comparten la característica de ser internacional (o global), por lo que se entiende y recomienda la existencia de normas armonizadas, más aún en el caso específico de asignación de slots tanto en aeropuertos desde los que se despegan como a los que se arriba. Este es un cometido de la IATA.

A continuación como manera introductoria hablaremos de temas que se abordan en las *Worldwide Slot Guidelines*, lo anterior para estar, más adelante, en

condiciones de poder hablar propiamente y comprender el mecanismo de asignación de slots que contempla.

Estas directrices buscan lograr el uso más eficiente de la capacidad aeroportuaria cuando la misma no es suficiente para satisfacer la demanda total a que un aeropuerto está sujeto; por lo que no se deben considerar una solución definitiva sino provisional en tanto se amplía la capacidad aeroportuaria. Aunado a lo anterior, estas Directrices buscan asignar los slots de una manera imparcial, transparente y no discriminatoria.

Aclaremos que el presente mecanismo de Conferencias de la IATA sólo permite la asignación así como gestión de los slots en aeropuertos de Nivel 3 y el debate para realizar ajustes en aeropuertos de nivel 2; no se trata ningún tema relacionado con los aeropuertos considerados como pertenecientes al Nivel 1. De igual forma, a través de él no se tratan temas relativos a fondos de reserva de slots, fijación de precios ni cuestiones de competencia en el mercado.

En vista de lo anterior se señalan tres niveles de coordinación aeroportuaria a que un aeropuerto puede estar sujeto:

1.- **Nivel 1.** Es aquel aeropuerto cuya capacidad de infraestructura aeroportuaria es suficiente para satisfacer la demanda, en cualquier slot, a que se encuentra sujeto.

2.- **Nivel 2.** Es un aeropuerto en el que se presentan problemas de congestión en determinados períodos del día, semana o temporada. En éstos se nombra a un facilitador que se encargará de simplificar las operaciones que programen las aerolíneas o usuarios que utilicen o planeen hacer uso de la infraestructura aeroportuaria (dicho coordinador participará en las Conferencias de la IATA). Los problemas de capacidad que se llegan a presentar pueden ser resueltos a través de la cooperación entre las líneas aéreas y el facilitador aeroportuario.

**3.- Nivel 3.** Este nivel corresponde a los aeropuertos que no tienen la infraestructura suficiente, por lo tanto, presentan problemas de capacidad para atender y satisfacer la demanda en el uso de la infraestructura aeroportuaria. De la misma manera se ha intentado resolver el problema a través de ajustes voluntarios en la programación pero no ha dado resultado; el problema es mayúsculo pues no es posible ampliar la infraestructura a corto plazo. En esta clase de aeropuertos se nombra a un coordinador aeroportuario que será el encargado de asignar, previamente, slots a las aerolíneas y demás operadores de aeronaves que utilicen o deseen hacer uso del aeropuerto. También, este coordinador participará en las Conferencias de la IATA.

Temporalmente un aeropuerto puede ser declarado como perteneciente al Nivel 3, sin que pueda exceder una temporada de programación. Esto es aplicable en casos que se presenten circunstancias excepcionales que aumenten la demanda por eventos especiales como unos Juegos Olímpicos o Campeonatos Mundiales.<sup>218</sup> En estos casos no se establecerán derechos históricos de utilización de slots a favor de las aerolíneas.

Para designar a un aeropuerto como perteneciente al Nivel 3 es indispensable realizar un estudio y análisis exhaustivo previo de capacidad y demanda y una consulta con las partes interesadas. Es altamente recomendable que en los aeropuertos de nivel 3 se tomen las medidas adecuadas así como que se introduzcan mejoras encaminadas a aumentar la capacidad de infraestructura para que pasen a ser considerados como aeropuertos de nivel 2 o nivel 1.

Para asignar slots a nivel internacional (que derivan de convenios internacionales bilaterales y distintos al cabotaje), se realiza dentro del seno de la IATA lo que se conoce como Conferencia de Slots (SC, de *Slots Conference*) que

---

<sup>218</sup> Como casos representativos podemos señalar los pasados Juegos Olímpicos de Londres del año 2012 por los que el Secretario de Transporte a través de la Airports Slot Allocation (Amendment) Regulations 2011 designó como aeropuertos coordinados los aeropuertos de la Ciudad de Londres, Gatwick, Heatrow, Stansted. También se deben señalar el Mundial de Fútbol de Brasil de este año, 2014 por el que se establecen diversos aeropuertos brasileños como coordinados en el caso específico de taxis aéreos y servicios generales; lo anterior se hace a través de la Circular de Informaciones Aeronáuticas N 08/14 de fecha 01 de mayo de 2014

se realiza dos veces al año: en junio la Conferencia de Slots de verano (que es aplicable para el próximo período de invierno) y en noviembre la Conferencia de invierno (que será aplicable al siguiente período de verano).

Inicialmente se debe determinar claramente la capacidad y la demanda aeroportuaria de acuerdo a procedimientos, métodos comúnmente aceptados y reconocidos para establecer el nivel del aeropuerto; esto es, identificar si un aeropuerto presenta o no problemas de capacidad en asignación de slots; si necesita facilidades en asignación de slots o si debe ser un aeropuerto plenamente coordinado por lo que debe tener reglas claras de asignación de slots. Ante todo, los objetivos que se buscan son: mejorar la gestión de la capacidad aeroportuaria para satisfacer la demanda así como identificar formas y alternativas para evitar que un aeropuerto deba tener algún tipo de coordinación.

Es recomendable que un aeropuerto no disminuya su capacidad respecto a la temporada previa equivalente. Se debe respetar en todo tiempo los derechos históricos de las compañías aéreas. Para el caso en que un aeropuerto disminuya su capacidad y no pueda respetar los derechos históricos, estos casos deben limitarse o evitarse y ser la excepción, no la regla.

La capacidad aeroportuaria se debe revisar dos veces al año, generalmente durante las reuniones del Comité de Coordinación.

Ahora bien, existen principios que norman la asignación de slots y son los siguientes:

a) La asignación de slots sólo se debe dar en aeropuertos considerados como de Nivel 3.

b) Los slots sólo se asignarán a compañías aéreas y operadores de aeronaves.

c) Para poder operar en un aeropuerto de Nivel 3, es requisito que una compañía aérea u operador de aeronaves cuenten con slots asignados.

d) No se permite operar los slots asignados en horarios o formas distintas a los términos en que se asignaron.

e) Por serie de slots se entienden, por lo menos 5 slots solicitados en un mismo horario y día de la semana distribuidos regularmente a lo largo de una temporada, y si no es posible en un horario aproximado.

f) Se pueden establecer derechos históricos a favor de compañías aéreas para que conserve slots y utilice los mismos en la siguiente temporada equivalente.

g) Los derechos históricos se establecerán respecto de una serie de slots de la cual se demuestre, a satisfacción del coordinador, que se ha operado, por lo menos, durante el 80% del tiempo que dura la temporada para la cual fueron asignados (esta regla es una conjunción de lo que se conoce como **derechos históricos y la regla o norma de "úsalo o piérdelo"**).

h) Los derechos históricos permiten que no se retiren los slots a los operadores de aeronaves para asignarlos a nuevos entrantes o cualquier otro operador de aeronaves. Los slots históricos sólo se pueden retirar si se demuestra el uso indebido e intencional de los mismos.

i) Las aerolíneas pueden transferir o intercambiar libremente entre ellas sus slots, o utilizarlos como parte de una operación conjunta.

j) Se debe garantizar que los Coordinadores aeroportuarios gocen de independencia financiera y funcional de cualquier parte, y su actuación deberá ser imparcial, transparente y no discriminatoria.

k) La asignación no depende pero sí está relacionada con los derechos de tráfico o tránsito aéreo derivados de acuerdos bilaterales de servicios aéreos.

l) Los slots, sus respectivos despegues y aterrizajes, son considerados dentro de un mismo bloque planificado de tiempo. Los horarios reales y efectivos de los aterrizajes y despegues pueden variar derivado de factores operacionales.

m) Todas las actividades relacionadas con los slots se expresarán en términos del UTC (Tiempo Universal Coordinado).

Una vez referidos los principios que guían la asignación de slots es pertinente indicar que existen **prioridades generales para la asignación de slots** y es la siguiente:

- 1) Una serie de slots programados;
- 2) Servicios ad hoc; y
- 3) Otras operaciones.

Adicionalmente, existen **criterios principales para la asignación de slots inicial**, esto es que se aplican cuando se desarrolla un plan inicial de asignación de slots luego que se ha determinado que un aeropuerto pertenece al Nivel 3. Los referidos criterios son los siguientes:

1.- Los primeros slots que se asignarán son los slots históricos, así como los cambios en un slot considerado como histórico sobre cualquier solicitud respecto al mismo slot.

2.- Cuando se hayan asignado los slots históricos y sus cambios respectivos, se establecerá un **fondo de reserva** que incluirá los nuevos slots creados y los recuperados por uso indebido.

3.- Estos slots del **fondo de reserva** se asignarán a las aerolíneas que los soliciten; el 50% de ellos se asignarán a nuevos entrantes a menos que sus solicitudes no lleguen a tal porcentaje. Entendiendo como **nuevo entrante** a la compañía aérea que solicita una serie de slots, que si se le asigna, al final en

dicho aeropuerto tiene menos de 5 slots en ese aeropuerto y en ese día.<sup>219</sup> El Coordinador deberá dar un trato justo a las solicitudes de los nuevos entrantes y las demás aerolíneas.

4.- Existen prioridades de asignación a nuevos entrantes, éstas se encuentran determinadas por **operaciones previstas para todo el año**, y otros **criterios adicionales**, en caso de que resulte aplicable.

Las **operaciones previstas para todo el año**, en el entendido de que dentro de cada categoría de slots (cambios en slots históricos, asignaciones a nuevos entrantes y otras asignaciones del fondo de reserva) se dará prioridad sobre un slot solicitado a aquellas solicitudes que busquen ampliar una operación ya existente para que pueda operar durante todo el año.

5.- Los **criterios adicionales** se refieren a que si no es posible asignar los slots siguiendo las reglas señaladas, entonces los mismos se asignarán atendiendo los factores siguientes:

a) El **período efectivo de la operación**, entendiéndose que se le dará preferencia las operaciones que se pretendan programar y sean efectivas durante un período de tiempo mayor en la temporada en la cual se asignan los slots.

b) El **tipo de mercado y servicio**, se buscará un equilibrio entre los diversos tipos de servicio (programados o regulares, chárter y carga) y mercados (nacional, regional y de largo recorrido o internacionales). Igualmente se buscará el desarrollo de la red de rutas del aeropuerto.

---

<sup>219</sup> Para nosotros, existe una contradicción cuando se define lo que debe entenderse por nuevo entrante y cuando se define que es una serie de slots. Afirmamos lo anterior porque inicialmente se dice que una serie de slots está conformada por al menos 5 slots solicitados y asignados en el mismo horario y día de la semana; por otra parte cuando se define quién es un nuevo entrante se dice que son las aerolíneas que solicitan una serie de slots, de ser aceptada su solicitud, al final terminan teniendo menos de 5 slots en ese aeropuerto. Es a partir de lo señalado que pensamos que no se debe hacer un uso diverso del mismo término pues se presta a confusión, puede crear problemas, además demuestra poco cuidado y causa la idea de desarmonización en las Directivas que tratamos; en todo caso se debería decir que un nuevo entrante hace una solicitud para que se le asignen slots (no una serie de slots) y en caso de aceptarse su solicitud termina teniendo menos de 5 slots en ese aeropuerto y en un mismo día.

c) La **competencia**, se buscará garantizar que se tengan en cuenta factores y criterios que promuevan la competencia económica.

d) Las **vedas**, cuando algún aeropuerto tenga restricciones de aterrizajes y despegues en determinados horarios y genere problemas de slots en otro aeropuerto, se dará preferencia para asignar el slot respectivo a la aerolínea afectada por la restricción.

e) Los **requerimientos de los viajeros y otros servicios**, es decir, que en la medida de lo posible se debe buscar satisfacer las necesidades tanto de los viajeros como de los transportistas de mercancías.

f) La **frecuencia de las operaciones**, se refiere a que en la asignación de slots no se les dará prioridad a quienes tengan mayores frecuencias o más vuelos por semana.

g) Las **Directrices locales**, el coordinador deberá tener presentes y aplicar la normatividad local, si existe. Deberán ser aprobadas por el Comité de Coordinación.

Una vez que los slots han sido asignados, las aerolíneas sólo pueden conservar los slots que efectivamente vayan a operar, transferir, intercambiar o utilizar en una operación conjunta. Deben devolver los slots que no vayan a utilizar, así sea con poca anticipación, para que sean asignados a otros operadores aéreos que así lo soliciten. Las fechas límites de devolución de slots son: el 15 de enero (para el período de verano) y el 15 de agosto (para la temporada de invierno).

Las aerolíneas que intencionalmente devuelvan los slots en fechas posteriores a las señaladas tendrán un trato de prioridad inferior al que les corresponde en la siguiente temporada equivalente de asignación de slots.

En su momento, cuando en este apartado hablamos de principios que rigen la asignación de slots, señalamos que existe la posibilidad de que las aerolíneas

puedan adquirir derechos históricos respecto a los slots que utilizaron el período similar anterior. En aquél momento indicamos reglas generales pero existen además otras reglas que de igual manera y específicamente se deben respetar en cuanto a los derechos históricos respecto a los slots. Dichas reglas las trataremos a continuación.

Decíamos que existen 'derechos históricos' que se generan cuando una aerolínea demuestra que ha utilizado un slots o varios slots por lo menos durante el equivalente al 80% del tiempo total que dura la temporada para la cual fue o fueron asignados. Si se dan las condiciones para aplicar esta regla entonces se generan lo que se conoce como 'slots históricos'.

Aunado a ésta regla general, se deben aplicar las siguientes normas respecto a la aplicación del 'derecho histórico' para determinar cuáles slots son elegibles para aplicar el derecho histórico y el número de operaciones requeridas para cubrir el 80% de uso exigido:

I.- Para determinar el 80% de utilización de los slots asignados se calculará usando lo que se llama Fecha de Referencia de Históricos, esto es, para ser elegible para derechos históricos se contabilizarán las series de slots conservados por las aerolíneas y su respectivo uso a partir del 31 de enero para el período de verano, y el 31 de agosto para el período de invierno.

II.- Para las series de slots nuevos y recientemente asignados después de la Fecha de Referencia de Históricos, se usará el número del slots asignados en la fecha de la primera asignación para calcular el respectivo 80%.

III.- Si una aerolínea amplía el período de operación de una serie de slots con posterioridad a la Fecha de Referencia De Históricos, la aerolínea es elegible para aplicación del derecho histórico para el período ampliado de operación, sujeto a que se compruebe el uso de 80%.

IV.- Los slots asignados ad hoc, no son elegibles para aplicar derechos históricos. Sin embargo, si al final los slots originalmente solicitados como series pero asignados ad hoc, terminan siendo una serie al final del período pueden ser elegibles para beneficiarse de los derechos históricos.

V.- Si una aerolínea posee más de una serie de slots en el mismo horario con idénticos o períodos de operación superpuestos, entonces el uso de cada serie de slots se calculará por separado.

VI.- Si un vuelo opera más de un día a la semana, cada día de la semana es considerado como una serie de slots.

VII.- Los cambios de horarios asignados por el Coordinador para parte de una serie de slots, no afectarán la elegibilidad para beneficiarse de derechos históricos, siempre que se cumpla el requisito de 80% de utilización durante todo el período de servicio.

VIII.- Los derechos históricos se aplicarán a los horarios aprobados más recientemente por el coordinador, a menos que se acuerde de otra forma entre el coordinador y la aerolínea.

IX.- Los cambios ad hoc en una serie de slots no relacionados con el horario (por ejemplo, tipo de aeronave, número de vuelo, ruta o tipo de servicio) no afectarán la elegibilidad para derechos históricos. El 80% de utilización se calcula respecto de todo el período completo de operación del servicio. Los derechos históricos normalmente se aplican a series de slots operadas la mayor parte del tiempo, a no ser que se llegue a acordar de otra manera entre la aerolínea y el coordinador.

En lo referente a **cancelación de períodos de servicios antes de la Fecha de Referencia de Históricos**: si se cancelan 5 o más semanas consecutivas en la misma medida se reducirá el período de elegibilidad de derechos históricos o resultará en períodos separados para elegibilidad de

derechos históricos. Cuando los períodos separados sean reconocidos como parte de un mismo servicio (por ejemplo, mismo número de vuelo, ruta, etcétera) entonces el 80% de utilización se calculará para el número total de operaciones durante todos los períodos.

Si se cancelan períodos de menos de 5 semanas consecutivas no se reducirá el período elegible para derechos históricos, siempre que el período total de cancelaciones sea menor al 20% del período entre la primera y la última fecha de una serie de slots.

Las cancelaciones de días festivos y otras cancelaciones ad hoc deben hacerse antes de la Fecha de Referencia de Históricos para que no sean considerados en los cálculos de la norma de "úsalo o piérdelo" y su 80% de utilización.

Todas la cancelaciones que se hagan con posterioridad de la Fecha de Referencia de Históricos se consideran como no utilización de una serie de slots en el cálculo del 80% de utilización, al menos que la no utilización sea justificada conforme a las siguientes reglas.

La **no utilización de slots** puede proceder de **causas** consideradas como **justificadas**, en cuyo caso los slots se tendrán por operados. Los motivos considerados como justificantes de la no utilización son dos:

1.- Interrupción de servicios de la aerolínea por motivos imprevistos e inevitables que escapen del control de la línea aérea (por ejemplo, cierre de un aeropuerto o del espacio aéreo, o por condiciones climatológicas adversas); y

2.- Acciones dirigidas a afectar estos servicios aéreos y que evitan que la aerolínea lleve a cabo sus operaciones como las tenía planeadas (por ejemplo, acciones sindicales laborales o huelgas).

Por otra parte, se **prohíbe hacer mal uso de los slots** y en general **de la infraestructura aeroportuaria**; en vista de lo anterior:

1.- Se prohíbe, como ya se había señalado, que dentro de un aeropuerto de Nivel 3 las aerolíneas realicen operaciones si previamente no tienen asignado un slot. Si lo hace así se le hará notar tal conducta por parte del coordinador y se le invitará a detener esa actuación, si aun así continúa con su actuar, el asunto se remitirá al Comité de Coordinación.

2.- Las aerolíneas no deben operar intencionalmente en horarios significativamente diferentes a los asignados, tampoco deben usar intencionalmente los slots de una manera distinta a la asignada por el Coordinador. Si lo hacen así habitualmente no pueden beneficiarse de los derechos históricos que corresponderían respecto a sus horarios asignados o en los horarios que operaron.

3.- Para negar derechos históricos, el coordinador previamente debe entablar un diálogo con la aerolínea; si la aerolínea no responde dicho diálogo, entonces la decisión del Coordinador será definitiva.

También se consideran como mal uso de slots las siguientes acciones por parte de las aerolíneas:

i.- Retención de slots que no se vayan a operar, transferir, intercambiar o utilizar en una operación conjunta.

ii.- Retención de slots para utilizarlos en una operación diferente a aquella planeada con el propósito de denegar capacidad a otros operador de aeronaves.

iii.- Solicitar nuevos slots que no se tenga planeado operar.

iv.- Solicitar slots para una operación diversa a la indicada con la intención de conseguir mejor prioridad.

El mal uso continuo de slots puede reflejarse en menor prioridad para una aerolínea en futuras solicitudes de slots. Además, el coordinador puede pedir que se sancionen éstas prácticas de acuerdo a la normatividad local.

Los slots no son una ruta, aeronave o número de vuelo específicos, por lo tanto pueden ser cambiados por una aerolínea de ruta, tipo de servicio a otro. Estos cambios deben ser aprobados por el Coordinador.

Se recomienda el **intercambio libre de slots asignados**, uno a uno (sólo en aeropuertos de Nivel 3) entre las aerolíneas. Se hace una excepción para *nuevos slots asignados*<sup>220</sup>, si el Coordinador considera que este movimiento no mejora la posición operativa de la aerolínea. Los intercambios se deberán notificar al Coordinador. Los intercambios de slots que impliquen una compensación sólo se podrán realizar en donde no lo prohíbe la legislación local.

También se permite la **transferencia de slots** entre aerolíneas sea que medie compensación o no, si no están prohibidas en algún país. Sólo se podrá realizar transferencia de slots a otra aerolínea que opere o pretenda servir el mismo aeropuerto. Para el caso de *nuevos slots asignados*, la transferencia sólo se permite hasta que hayan sido utilizados durante dos temporadas equivalentes. Toda transferencia deberá notificarse al Coordinador.

En el caso de que se realicen *Operaciones Conjuntas*<sup>221</sup> se atenderá lo siguiente: Se debe comunicar tal situación al Coordinador. La titular original del slot es quien conserva el derecho histórico no la operadora; la gestión diaria de los slots se determina entre las aerolíneas y el coordinador; la aerolínea operadora es la responsable de cumplir con los requisitos de uso y funcionamiento de los slots; al final de una operación conjunta o si la aerolínea operadora pierde su licencia operativa, los slots permanecen asignados a la aerolínea a la cual se le asignaron originalmente.

Si una **aerolínea deja de operar en un aeropuerto** debe devolver inmediatamente los slots que se le hubieran asignado para el resto de la temporada y para la siguiente temporada. Debe comunicar al Coordinador si usará

---

<sup>220</sup> Por tales se entienden aquellos slots diversos de los slots históricos y los slots históricos cambiados.

<sup>221</sup> Se entiende por operación conjunta a todo tipo de acuerdos operativos o comerciales que se da entre dos o más aerolíneas para que una aerolínea utilice los slots de otra.

los slots en el futuro, si no lo hace así, el coordinador puede retirar y reasignar los slots.

Las **aerolíneas que pierdan su licencia operativa** válida se les retiran sus slots que entran a formar parte del fondo de reserva. Si una aerolínea es declarada en concurso mercantil o quiebra (o un procedimiento similar) se deberá dialogar con el Coordinador para informarle los planes futuros respecto a los slots. El Coordinador puede reservar los slots en tanto la aerolínea renueva su licencia operativa o reinicia actividades. Se deberá mantener constantemente informado al Coordinador. Si en los procesos nacionales de quiebra o similares no existen medios de protección, los slots podrán ser reasignados.

Existen ocasiones que las aerolíneas planean operar en ciertos aeropuertos pero aún no cumplen todos los requisitos exigidos, en estos casos, si lo solicitan y existen slots disponibles, provisional o temporalmente se les asignarán slots de acuerdo al procedimiento ordinario de asignación de slots. Si finalmente la aerolínea no logra cumplir todos los requisitos se informará al Coordinador.

Si se asignan series de slots sin derechos históricos, el Coordinador puede asignar estos slots a otra compañía aérea con un régimen ad hoc; respecto a ésta clase de slots no se pueden reclamar derechos históricos.

Los derechos históricos permanecen con la aerolínea titular original del o los slots siempre que solicite slots históricos para la siguiente temporada equivalente.

Lo que estuvimos viendo a lo largo de los párrafos anteriores fueron reglas que se aplican a los slots, solicitantes de slots, aeropuertos y coordinadores, o en su caso, a facilitador. Entramos ahora al procedimiento a través del cual se asignan los slots, es decir, el sistema que se sigue para asignarlos.

Conviene recordar que los slots se asignan a través de las Conferencias de Slots que se celebran por la IATA para coordinar las operaciones planificadas en

aeropuertos de Nivel 2 y 3, que se celebra cada año para las temporadas de verano e invierno. Si bien podemos asumir que el procedimiento inicia con la comprobación, análisis y estudio de la capacidad del aeropuerto, no es menos cierto que existe un Calendario de Actividades de la Coordinación que se acuerda y publica desde la anterior Conferencia de asignación de Slots. Las fechas ahí establecidas son respecto a las diversas actividades relacionadas con toda la actuación dentro del procedimiento de asignación de slots, todas las partes que intervienen en el procedimiento deben conocerlas porque para algunos actos existen fechas límite.

Como lo decíamos, se debe comprobar la capacidad aeroportuaria (infraestructura, niveles de utilización de la misma, parámetros de coordinación y niveles de congestión) que se debe dar a conocer por parte de los coordinadores o facilitadores a las aerolíneas que operan o planeen operar en un aeropuerto. Si una aerolínea prevé aumentar considerablemente sus operaciones en un aeropuerto Nivel 1 o Nivel 2 debe discutir sus planes con el coordinador o con el facilitador aeroportuario.

Los coordinadores deben llevar un registro de todas las series de slots que sean elegibles para aplicarles derechos históricos; una vez hecho lo anterior deben enviar a las aerolíneas que presten servicios en un aeropuerto la información detallada acerca de los slots históricos. Las aerolíneas deben revisar y confirmar el mensaje; si no están de acuerdo con la determinación slots históricos se pondrá en contacto con el Coordinador para resolver la cuestión antes de la Fecha Límite de Acuerdo de Históricos y de la Fecha Límite de Petición Inicial (de slots). Si no fuera posible se someterá al Comité de Coordinación quien decidirá si se aplican derechos históricos o se devuelven los slots al fondo de reserva.

Las peticiones de slots<sup>222</sup> que tengan que hacer las aerolíneas deben hacerlas al Coordinador antes de la Fecha de Envío de Petición Inicial; las peticiones hechas con posterioridad serán tratadas con inferior prioridad y se

---

<sup>222</sup> Las aerolíneas deben estar conscientes de que es posible que no puedan obtener los slots que solicitaron en aeropuertos Nivel 3 por lo que deben considerar planes alternativos.

tratarán después de completar la coordinación inicial y antes de la distribución de la Lista de Asignaciones Iniciales de Slots. Las aerolíneas pueden solicitar un cambio de sus slots históricos<sup>223</sup> para vuelos entre dos o más aeropuertos de Nivel 3 pero una vez hecha la solicitud no se puede reclamar el slot histórico original. Los Coordinadores o Facilitadores no deben divulgar los detalles de las Peticiones Iniciales de slots a terceros antes que los slots sean asignados a través de la Lista de Asignaciones Iniciales de Slots.

Las Peticiones Iniciales deben incluir todas las solicitudes de slots que las aerolíneas pretendan operar, se debe incluir los vuelos originados en la temporada anterior y que se originaron en la temporada anterior; el Coordinador y el Facilitador deberán emitir acuse de recibo de las peticiones iniciales. Si después de la Fecha Límite de Petición Inicial el Coordinador o el Facilitador tienen alguna duda sobre los slots solicitados por las aerolíneas, éstas deben resolverlas. Si alguna aerolínea no solicita un slot histórico deberá corroborarse con ella tal hecho, si la aerolínea no responde en 24 horas el slot se puede asignar a otra aerolínea.

Los Coordinadores y Facilitadores deben informar (con la Lista de Asignaciones Iniciales de Slots) a todas las aerolíneas que hayan solicitado slots en los aeropuertos los resultados de la Coordinación Inicial<sup>224</sup>. En este informe se debe detallar los cambios (así como los motivos) en la Petición Inicial que sean necesarios para cumplir con los parámetros de coordinación del aeropuerto. Si el horario solicitado no está disponible, el coordinador o facilitador ofrecerán el horario disponible más cercano.

En el tiempo que media desde la distribución de la información de la Lista de Asignaciones Iniciales de Slots a las aerolíneas y tres días antes de celebrarse

---

<sup>223</sup> Se recomienda que antes de solicitar el cambio se analice el caso con los coordinadores aeroportuarios para asegurar que el cambio se realice en todos ellos.

<sup>224</sup> Se entiende por Coordinación Inicial el procedimiento que tiene lugar entre la Fecha Límite de Petición Inicial y la Fecha Límite en que se debe informar de los resultados de la Coordinación Inicial, en que un Coordinador asigna slots en un aeropuerto Nivel 3 y un Facilitador recomienda hacer ajustes voluntarios en la programación de un aeropuerto Nivel 2.

la respectiva Conferencia de Asignación de slots se puede llevar a cabo "**Actividad Previa a la Conferencia**"<sup>225</sup> entre Coordinadores-Facilitadores y aerolíneas; dicha actividad (en los aeropuertos de Nivel 3) está limitada a ciertos temas relacionados con las necesidades de las aerolíneas y no puede incluir discusiones sobre planes o estrategias de las compañías aéreas, sugerencias de mejoras en la programación de vuelos, nuevas solicitudes de slots, cambios significativos en los horarios de slots asignados o aumentos en la capacidad de las aeronaves. En los aeropuertos de Nivel 2 se acepta cualquier cambio antes de las Conferencias de asignación de slots de la IATA.

Llegada la fecha para Celebración de la respectiva **Conferencia de Slots** o Conferencia de Asignación de Slots (que como señalamos en líneas que anteceden, se celebrarán dos veces al año y son el principal foro para las discusiones sobre slots y ajustes en la programación de vuelos)<sup>226</sup> ésta se celebrará. En dicha Conferencia **deben participar los Coordinadores y Facilitadores aeroportuarios, puede participar** a través de sus delegados debidamente autorizados, **cualquier línea aérea**, con licencia operativa válida o que haya solicitado una (sea o no sea miembro de la IATA); también pueden participar **observadores invitados**. Todos los asistentes deben estar previamente registrados y acreditados ante la Secretaría de la IATA. En las conferencias no se tratarán asuntos relacionados con la temporada actual. Los Coordinadores y Facilitadores desde el inicio de las Conferencias de Slots deben poner a disposición de las aerolíneas la información completa sobre todos los horarios asignados y las solicitudes pendientes, como los datos actualizados de utilización de capacidad de los aeropuertos.

---

<sup>225</sup> Esta "Actividad Previa" puede incluir aceptación de asignaciones iniciales de slots, cancelación de slots no deseados y cambios menores. A su vez, dentro de los cambios menores caben: cambios en el número de vuelo o destino que no afecten la capacidad, cambios de horario dentro de los mismos parámetros de coordinación, cambios en el tipo de aeronave, reducción en el tamaño de la aeronave o el número de asientos que no afecte la capacidad.

<sup>226</sup> Las Conferencias de Asignación de Slots no son un foro para realizar debates o acuerdos en los que se asigne capacidad para las aeronaves, operaciones del fondo de reserva, división de mercados, pactos comerciales para fijación de precios, introducción en el mercado. Los delegados tienen prohibido y se deben negar a abordar dichos temas durante las Conferencias.

Los Coordinadores o Facilitadores se deben reunir de forma bilateral con los delegados de las aerolíneas para discutir ajustes necesarios y para confirmar cualquier cambio que se hubiera acordado. Si a una aerolínea se le ofreció un slot y no lo pudo aceptar inmediatamente, éstos seguirán vigentes hasta la primera reunión que tenga el coordinador con la aerolínea. Celebradas todas las reuniones bilaterales los slots quedan asignados como se hubiera acordado.

Aclaremos que después de las Conferencia se presentan actos conocidos como **actividades posteriores** pues el procedimiento de coordinación continúa después del cierre de las Conferencias y la reasignación de slots se realiza de manera continua para administrar eficientemente la capacidad aeroportuaria. A una solicitud presentada con posterioridad a la Conferencia deberá dársele trámite dentro de los tres días hábiles siguientes. Si una aerolínea no recibe respuesta deberá ponerse en contacto con el Coordinador para conocer el estado que guarda su solicitud. Si la solicitud no se ajusta a los parámetros de coordinación del aeropuerto el coordinador o el facilitador deberán responder motivadamente y ofrecerán el siguiente slot disponible más cercano al horario solicitado. Las ofertas de slots sólo estarán vigentes durante un período de 3 días, las aerolíneas deben aceptar o rechazar dentro de este período; una vez transcurrido dicho término, la oferta caducará, a menos que la aerolínea pida una extensión de tiempo.

Los coordinadores y facilitadores deben llevar un registro de las solicitudes pendientes, la cual deberán revisar constantemente, durante y después de la realización de las Conferencias de Asignación de Slots, así como antes de la Fecha Límite de Devolución de Slots. Intentarán satisfacer las solicitudes pendientes respetando las prioridades señaladas (puntos 7.3 y 7.4). Las aerolíneas deben confirmar que sus solicitudes pendientes siguen vigentes en la lista de espera para cuando lleguen la Fecha de Devolución de Slots y el inicio de la correspondiente temporada. Si las aerolíneas no confirman sus solicitudes se considerarán como ya no válidas y se eliminarán de la lista de espera.

La Fecha Límite de Devolución de Slots, es la fecha (15 de enero para temporada de verano, 15 de agosto para temporada de invierno) en que a más tardar las aerolíneas deben devolver las series de slots que contemplan que no ocuparán.

Los Coordinadores deberán dar entrada a todas las solicitudes de slots ad hoc de las aerolíneas y otros operadores aéreos pero deben dar prioridad a las solicitudes de series de slots. Los slots ad hoc normalmente deben asignarse después de la Fecha Límite de Asignación de Slots. Las solicitudes y cancelaciones de slots ad hoc deberán hacerse lo más rápido posible en los horarios de congestión.

Las aerolíneas u operadores aéreos deben realizar solicitud para realizar servicios adicionales planificados en el mismo día de la operación, se les debe notificar la confirmación de su solicitud antes de que puedan operar el vuelo.

Los cambios en el equipo ni las variaciones operacionales (por ejemplo, vuelos retrasados, alteraciones a causa del clima) que se realicen el mismo día no se deben notificar al Coordinador. Si los cambios operacionales afectan el día o días posteriores sí deberá notificarse al Coordinador y se le solicitará un nuevo slot para el día o día posteriores.

Si las aerolíneas realizan cancelaciones de operaciones el mismo día en que estaban programadas, se deberá notificar al coordinador para que los slots se puedan asignar a otros operadores de servicios aéreos que lo hayan solicitado.

#### **IV.2.3.5 OACI Y SUS RECOMENDACIONES**

Como en su momento quedó asentado, existe un organismo internacional que se encuentra dentro de la estructura de la ONU que es el encargado de analizar la problemática relacionada con la aviación civil internacional, el fomento a la unificación de reglas y normas aplicables a la aeronáutica global. Dicho organismo del que hablamos es la Organización de Aviación Civil Internacional

(OACI) creado a través del Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944 o también simplemente conocido como Convenio de Chicago de 1944.

A estas alturas tal vez existe la pregunta ¿qué hace la OACI en la asignación de slots? Bueno, esta cuestión principal y otras que se desprenden de ella son a las que intentaremos dar respuesta en los párrafos siguientes.

Existe una infundada preocupación de que el derecho nacional sufra una extranjerización pero sostenemos que esta preocupación no reviste mayor relevancia para nosotros; esto lo afirmamos porque los Estados Nacionales al ejercer su soberanía deciden qué Tratados y normas Internacionales firmarán y adoptarán, a qué normas de carácter internacional le darán cabida en su sistema jurídico, como se entiende, nadie obliga a un país a adoptar normas que no desea.

En el caso especial de las normas sobre aviación civil, es el mismo caso para nuestro país porque nadie lo obliga (u obligó en su momento) a firmar dicho Convenio Internacional o a permanecer dentro de él pues existe la posibilidad de denunciarlo para dejar de formar parte de él.

Creemos que el país no lo ha hecho así porque conviene formar parte de él al menos por las siguientes razones: En los momentos actuales de globalización resultaría ilógico pretender encerrarnos en una bola de cristal y apartarnos de los mecanismos existentes a través de los cuales nuestro país puede expresar sus preocupaciones e incluso sus propuestas; de la misma manera nos permite seguir y formar parte de la evolución que a nivel internacional se da en la industria aérea para poder aplicarlos en aras de mejorar los servicios que prestan las compañías nacionales del ramo; existen diversos temas relacionados con la aviación civil que son tratados en este foro y de ellos el país puede beneficiarse; finalmente cabe destacar que a través de él se intercambia experiencia internacional sobre diversos temas relacionados con la aviación (como tema y actividad de interés internacional, que debe cumplir con principios en la ejecución de sus servicios) y todo es con el único objetivo de mejorar la industria aérea y aumentar la seguridad en la prestación de servicios aéreos.

Con lo dicho no queremos significar una completa sumisión a normas internacionales sino simplemente queremos dejar claro que los países, incluido México, tienen la opción de no firmar ciertos acuerdos y de esta manera no aceptar algunas reglas con las que no esté de acuerdo (a pesar de haber participado en su discusión aunque como sabemos las normas internacionales en la mayoría de los casos son consensuadas), pero asimismo tiene la obligación de respetar e inexorablemente aplicar otras que son de carácter obligatorio por la naturaleza misma del Convenio del cual emanan y del que el país forma parte.

Una vez asentado lo anterior, entramos de lleno a nuestro tema. La asignación de slots. En sí la OACI no ha establecido normas específicas relacionadas con el tema, sin embargo en determinados lugares y momentos indica que es conveniente ir en cierta dirección: tal es el caso de los Manuales o estudios que publica.

En el cuerpo del Convenio sobre Aviación Civil Internacional encontramos normas que de manera general nos hablan del cometido de la OACI en aspectos que se pueden relacionar con la asignación de slots. Tales artículos son el 15, 68, 5 y 6. Conviene especificar que existen anexos al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, para ser exactos 18, pero ninguno está referido directamente sobre la asignación de slots a pesar de que existe el anexo 14 que habla sobre los aeródromos, su planificación, construcción, requisitos que deben cumplir en su estructura, iluminación, servicios de emergencias, etcétera; o el anexo 11 que trata sobre los servicios de tránsito aéreo, referido a el control del tránsito aéreo, servicios de información de vuelo y de alerta.

El **artículo 15** del Convenio de Chicago de 1944 establece el principio relativo a la no discriminación y aplicación de condiciones uniformes<sup>227</sup> para todos los estados (países) y sus aeronaves en lo que hace al acceso a los aeropuertos y toda su infraestructura aeroportuaria pero sólo para el caso de aeropuertos que presten servicios públicos internacionales a aeronaves nacionales. Lo anterior es

---

<sup>227</sup> Organización de Aviación Civil Internacional, *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos*. Doc. 9562, 3ª ed. 2013. p. 1.2

que se deben aplicar las mismas leyes y reglamentaciones, así como exigir los mismos requisitos en igualdad de circunstancias a los transportistas aéreos sin importar que sean nacionales o extranjeros, siempre que sean miembros de la OACI, se trate de vuelos internacionales.

Se aplica una limitación a este precepto y el principio que establece, dicha excepción tiene sustento en el **artículo 68** del mismo Convenio en el cual se establece que el acceso a un aeropuerto para realizar vuelos internacionales no es ilimitado sino que está sujeto a la ruta y aeropuerto que se especifiquen por los Estados y que se plasman a través de los Acuerdos Bilaterales sobre Derechos de Tráfico Aéreos. Esta situación podría parecer excesiva pero se sustenta en el **artículo 6** del Convenio en el que se establece que en los servicios aéreos internacionales regulares sólo se podrá explotar cuando exista una licencia o autorización que así lo permita y el servicio se debe prestar bajo los términos que indique esa misma licencia o permiso. Importa señalar que el **artículo 5** del mismo Convenio indica que los Estados pueden imponer a las aeronaves que no realicen vuelos internacionales regulares para transportar personas, carga o correo las reglamentaciones, restricciones o condiciones que considere convenientes.

Lo que sucede para el caso de México es que para los servicios aéreos internacionales regulares se exige que se pida permiso a la autoridad para realizar dicha actividad; adicionalmente, aspectos relativos a frecuencias, rutas, aeropuertos, horarios y precios se establecen a través de acuerdos bilaterales.

Como se puede apreciar, la OACI específicamente no habla sobre los slots y su asignación; sin embargo, como ya se vio, obliga a los países a que en sus leyes respeten y apliquen el principio de trato nacional y no discriminación a todos los prestadores de servicios aéreos cuando se habla de acceso a los aeropuertos e infraestructura aeroportuaria que incluye los slots, es decir, que en la asignación de slots a todos se les debe dar un trato similar sin importar si son nacionales o extranjeros. Es este un principio relevante y que no se debe olvidar al momento de

asignar las franjas horarias o slots ni al momento de legislar sobre la asignación de los mismos.

Adicionalmente a lo anteriormente señalado, es preciso rescatar que el Convenio del cual tratamos en su **artículo 37** establece que todos los países que firmaron el convenio se comprometen a colaborar para lograr niveles altos de uniformidad en lo referente a reglamentaciones, normas, procedimientos y organización relativos a aeronaves, servicios auxiliares, personal, aerovías y en todas las cuestiones tendientes a facilitar y mejorar la navegación aérea. Por lo que la OACI tiene irrogado el derecho de emitir y enmendar normas, métodos recomendados y procedimientos internacionales para tales fines. En vista de lo anterior es que continuamente la OACI emite documentos como manuales, estudios, informes, circulares y notas de estudios relacionados con su cometido.

También están relacionados y resultan aplicables con lo señalado en el párrafo anterior los **artículos 11 y 28** del mismo convenio, a través de los cuáles, por una parte los países firmantes del Convenio se obligan a proveer, adoptar, aplicar y colaborar en los servicios, instalaciones de acuerdo a las normas, métodos y reglas que se recomienden y establezcan en aplicación del mismo Convenio sobre Aviación Civil Internacional; y por otra parte los prestadores de servicios aéreos internacionales se obligan a respetar las normas aplicables respecto a la entrada y salida del país en el que presten sus servicios mientras se encuentren en ellos.

Como señalamos, continuamente la OACI realiza Conferencias enfocadas a diversos temas conexos con la Aviación Internacional; como resultado de ellas emite documentos, recomendaciones, estudios, etcétera para actualizar o recomendar la aplicación de normas encaminadas a uniformar temas que inciden en y se desprenden del Derecho Aeronáutico y la Aviación Civil Internacional; a

través de ellos es que ha tratado el tema de los slots y su asignación. De manera sucinta referiremos lo que la OACI ha dicho al respecto.<sup>228</sup>

En general la OACI en diversos documentos brinda una explicación general de la situación a nivel internacional de los aeropuertos en lo referente a su capacidad, es decir, respecto a los niveles de congestión que sufren; nos habla de los sistemas de la IATA<sup>229</sup>, la Unión Europea y Estados Unidos en la asignación de turnos. Señala acciones generales encaminadas a resolver el problema de la escasez de turnos aeroportuarios enfocados en el plano de la oferta y la demanda.<sup>230</sup> Asimismo nos dice que la limitación de capacidad se da cuando la

---

<sup>228</sup> Las ideas que se expondrán se encuentran contenidas en los siguientes documentos: *Apéndice. Estudio sobre la asignación de turnos de salida y de llegada de vuelos en los aeropuertos internacionales; Asignación de turnos, que se deriva de la Conferencia sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea (realizada en Montreal, Canadá del 19 al 28 de junio de 2000); Acceso a la infraestructura de los aeropuertos derivada de la Conferencia sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea realizada en Montreal, Canadá del 15 al 20 de septiembre del año 2008; y La asignación de turnos que se deriva de la Conferencia Mundial de Transporte Aéreo, en su sexta reunión celebrada en Montreal, Canadá del 18 al 22 de marzo de 2013.*

<sup>229</sup> Dice que la asignación de slots a través del mecanismo de la IATA es eficiente y coherente; al mismo tiempo reconoce que "...No obstante, los procedimientos y procesos de asignación de turnos todavía están dominados por los intereses de las líneas aéreas, a expensas de los explotadores aeroportuarios y sus comunidades locales. Cuando no existen controles adecuados, es posible que el control directo de la asignación de turnos por las líneas aéreas conduzca a un comportamiento anticompetitivo." En Organización de Aviación Civil Internacional. *Conferencia sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea (realizada en Montreal, Canadá del 19 al 28 de junio de 2000)*. p. 2. Pero debemos asentar y recordar que este documento es del año de 2000 por lo que en algunos casos ya no aplica dicha afirmación porque en algunos países se han tomado los pasos adecuados para evitar tal situación en que la asignación de slots sólo dependía y beneficiaba a las aerolíneas. Para el caso de México consideramos que si bien la asignación de slots no se centra sólo en las necesidades de las aerolíneas, en cierta medida su voluntad se sigue sintiendo pues la legislación permite que ellas participen directamente en los Comités de Horarios y Coordinación y por tanto de asignación de slots por lo que consideramos que no existe imparcialidad total, si bien se debe poner atención a sus necesidades.

<sup>230</sup> En el plano de la oferta se mencionan: la construcción o ampliación de aeropuertos; mejoras en el control del tránsito aéreo; y utilizar procedimientos de facilitación de los pasajeros y la carga (en sus operaciones y controles). En el plano de la demanda se especifican diversas acciones: fijar límites anuales a los movimientos de aeronaves y pasajeros; negociar derechos de tráfico nuevos sólo cuando puedan ser atendidos en el aeropuerto; desarrollar y fomentar el uso de aeropuertos de alternativa; relacionar demanda de slots y el ruido de las aeronaves; fijar escalas de precios en los períodos de mayor afluencia. Adicionalmente a estas opciones y no obstante no ser viable un acuerdo internacional sobre asignación de slots, la OACI reconoce que "el uso continuo de los comités de programación de horarios de la IATA para la asignación de turnos seguía demostrando ser un medio apropiado de tratar el problema de la asignación de turnos a los aeropuertos congestionados" *Apéndice. Estudio sobre la asignación de turnos de salida y de llegada de vuelos en los aeropuertos Internacionales*. s/d de edición ni publicación. p. 15

oferta de turnos o slots es inferior a la demanda; dicha limitación deriva de aspectos locales pero tiene repercusiones internacionales; ante el entorno mundial que se presenta de saturación de diversos aeropuertos en diversos puntos del mundo se considera que se debe procurar tener normas internacionales compatibles, y si es posible es mejor que se amplíen las actuales infraestructuras aeroportuarias con que se cuentan.

Hace mención a posibles soluciones y los objetivos a lograr y promover en aeropuertos con limitación en infraestructura y por tanto de turnos o slots para hacer un uso más eficiente de la infraestructura aeroportuaria con que se cuenta:

Preferentemente se deben construir nuevas instalaciones aeroportuarias, ampliar las existentes o hacer un uso más eficiente de las mismas y sancionar la subutilización o mal uso de los slots y la capacidad aeroportuaria; buscar el beneficio de los usuarios de servicios de transporte aeroportuario; promover mayor competencia; aumentar la demanda a través de los acuerdos bilaterales de derechos de tráfico aéreo en que se establezca como destino a aeropuertos y ciudades alternativos. Todo ello fundándose y aplicando el Convenio de Chicago, los acuerdos bilaterales de servicios aéreos, normas regionales y nacionales sobre asignación de turnos y mecanismos voluntarios para gestionar la insuficiente capacidad aeroportuaria.

Dentro de los aspectos en que enfatiza que se deben contemplar en las legislaciones o reglamentaciones referidas a la asignación de slots se encuentran:

- a) Debe guiarse por principios de justicia, transparencia y no discriminación;
- b) En la asignación de slots se nombren coordinadores independientes, encargados de asignar los slots para asegurar la imparcialidad en el sistema de asignación de turnos aeroportuarios;
- c) En los procedimientos de determinación de capacidad y asignación de turnos aeroportuarios deben establecerse mecanismos que permitan escuchar y

participar las líneas aéreas, los aeropuertos (como explotadores aeroportuarios) y las autoridades para conciliar necesidades e intereses. Nosotros nos permitimos agregar que además se debe incluir a los demás explotadores de servicios aeroportuarios.

d) Dar prioridad a los vuelos internacionales;

e) Se pueden respetar los derechos de precedencia histórica y dar prioridad a los vuelos que tengan mayor frecuencia del servicio; y

f) Se debe permitir el intercambio y transferencia (respetando principios de competencia) de slots entre las aerolíneas con la finalidad de hacer un uso más eficiente de los recursos.<sup>231</sup>

Como se puede desprender, si bien la OACI no es específica ni entra en detalle a hablar del procedimiento de asignación de slots, sí establece (como lo es su cometido) parámetros que se deben considerar al respecto, en vista de lograr el mayor grado de armonía y unificación al respecto.

Sus ideas nos parecen aceptables y aplicables pues consideramos que más allá de la imposición busca lograr parámetros generales, que son congruentes además de lógicos (derivados de la actividad de la cual se desprenden) y que bien pueden ser aplicables en las legislaciones de cada país; estos aspectos al final terminan beneficiando a la industria del transporte aéreo y al Derecho Aeronáutico.

---

<sup>231</sup> Esta postura ya es más centrada y fundada porque originalmente la OACI planteaba permitir el arrendamiento, compra y venta de slots entre las aerolíneas, ya que esto conllevaría a hacer un uso más eficiente de los mismos. Sin embargo, consideramos que esto llevaría a que las aerolíneas con mayores recursos económicos, en el largo plazo, acaben poseyendo la mayoría de slots y se reduciría la competencia que se intenta fomentar, a menos que en los porcentajes de utilización que se pidan se considere que el arrendamiento, compra o venta de slots se contabilizará a la aerolínea que originalmente se le asignaron las franjas horarias, situación que llevaría a tener una conformación de mercado que no se ajustaría a la realidad porque quienes realmente usarían los slots serían terceros y al final realmente no se lograrían mayores niveles de competencia.

## CAPÍTULO V

# PROPUESTA DE REFORMA PARA ASIGNACIÓN DE SLOTS

*Un **incentivo** es algo que induce a las personas a actuar y puede ser una recompensa o un castigo. Las personas racionales responden a los incentivos debido a que toman sus decisiones comparando los costos y los beneficios. [...] Las autoridades no deben olvidar los incentivos, pues muchas de las medidas que toman alteran los costos o los beneficios que enfrentan los individuos y, por tanto, su conducta. [...] Cuando las autoridades no consideran cómo sus medidas repercuten en los incentivos, pueden provocar resultados que no deseaban.*

**Gregory N. Mankiw**

## **CAPÍTULO V**

### **PROPUESTA DE REFORMA PARA ASIGNACIÓN DE SLOTS**

A lo largo del desarrollo del presente texto, ha quedado claro que son diversas las modificaciones que nuestra legislación requiere para resolver los problemas que hemos encontrado y detectado. Precisamente en el presente capítulo nos avocaremos a ello.

Como se puede verificar a primera vista, el trabajo se encuentra dividido en cuatro grandes rubros: La asignación de slots propiamente dicha; la aviación y el derecho aeronáutico y sus principios; los aeropuertos y las aerolíneas como prestadoras de servicios públicos; y la competencia y competitividad.

Como se puede ver de lo desarrollado en los capítulos precedentes, la asignación de slots, que cae dentro del ámbito de estudio del derecho aéreo, debe cumplir con multitud de principios y reglas básicas que expusimos en su oportunidad y que aquí sólo señalaremos; todo ello con el objetivo de lograr una asignación de slots que sea adecuada para que a través de ella se pueda lograr tener un mercado de transporte aéreo nacional más competido (ya vimos que actualmente no lo es) y con mayores niveles de competitividad. De lograrse lo anterior, nos llevará a tener, por un lado, diversas aerolíneas que puedan competir en el transporte aéreo internacional y no estar sujeto primordialmente a una sola aerolínea como ahora ocurre, sobre todo ahora que se buscará la firma de más acuerdos bilaterales para la prestación de servicios de transporte aéreo internacional, como se desprende del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Por otro lado, lo que también se puede obtener, de lograrse un mercado más competido y con mayor competitividad, son beneficios para los usuarios-consumidores de estos servicios pues es posible una disminución de precios, así como la existencia de servicios prestados con calidad, confort y disminución de tiempos de traslado por lo que válidamente ante este panorama se puede esperar un aumento de la demanda de este tipo de servicio, lo cual lo hará un mercado sano y llamativo para invertir.

Primero, debe atender a los principios que fundamentan la aviación: al respecto, existe una dualidad, por un lado están los principios que guían la prestación de servicios de transporte aéreo (velocidad, seguridad, confort y economía); y por el otro, se encuentran los principios que rigen el derecho aeronáutico (internacionalidad, comercial, político, dinamismo, reglamentarismo e integralidad).

Es necesario que la Ley nacional de cabida a reglas sobre asignación de slots que internacionalmente han demostrado su efectivo funcionamiento y de las cuales actualmente adolece nuestro sistema jurídico; ello no con el ánimo de “extranjerizar” el derecho nacional sino que como lo vimos, dada la evolución del derecho aéreo que tiende hacia la unificación, la uniformidad, conducirá a la integralidad del derecho aeronáutico debido a que la aviación es una actividad que dada su naturaleza cumple internacionalmente con los mismos parámetros, no está sujeta a decisiones arbitrarias pues los requerimientos son los mismos en cualquier parte del mundo para que realice sus actividades de forma adecuada.

De igual manera no se debe dejar de lado la comercialidad del derecho aeronáutico, esto se lograría con reglas de asignación de slots que orillen y logren que con mayor competencia y elevando los índices de competitividad, los prestadores de servicios de transporte aéreo se sigan viendo impulsados para que presten servicios de mejor calidad y aun así esto no sea obstáculo para que consigan ganancias, que es lo que también los impulsa a desarrollar esta actividad comercial tan específica.

Segundo, de la misma manera deberá atender a los principios del Derecho Aéreo: Universal o internacionalidad, etc.

Tercero, debe cumplir con los requisitos que debe cumplir todo servicio público, a saber: técnico, uniformidad, igualdad, etc.

Cuarto, a través de la asignación de slots se debe promover la competencia económica y competitividad, ello se logra cumpliendo con los imperativos que se

señalan desde de la Constitución, es decir, que el Estado mexicano debe planear la economía de tal manera que se logre la competitividad (art. 25 o 26 de la Constitución Política Mexicana) y vigilando que se verifique, promueva y respete el derecho a la libre competencia y concurrencia en el mercado nacional.

Quinto, derivado de la misma legislación de aeropuertos, principalmente, se debe buscar que la asignación de slots sea equitativa y no discriminatoria.

Sexto, dado que las características de los sistemas aeroportuarios de cada país son propias, con lo visto en el anterior capítulo respecto a las formas de asignación de slots, no pretendemos asimilar e imponer dichas formas de asignación pues cada país tiene sus necesidades y características propias en lo referente a infraestructura aeroportuaria.

La asignación de slots (que como afirmamos en el lugar respectivo forma parte de los servicios aeroportuarios) debe respetar lo señalado por la misma Ley de Aeropuertos que establece los principios bajo los cuales los aeropuertos deben prestar y ofrecer sus servicios a todos los usuarios y los demandantes de sus servicios, dichos principios están señalados específicamente en el artículo 53 de la Ley de Aeropuertos que prescribe

**ARTICULO 53.** 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 y horarios establecidas en las reglas de operación del aeródromo civil, de acuerdo con los criterios señalados por la Secretaría.

Es oportuno señalar que a pesar de que se cumplan todos los anteriores principios en un intento para que todos los competidores (los ya establecidos y los nuevos) tengan las mismas oportunidades de acceso a slots se debe cuidar que esto se verifique porque es claro que no todos los slots son iguales pues existen horas en las que habrá más demanda porque los pasajeros-usuarios prefieren esas horas determinadas para viajar y haciendo un uso perverso de esta situación artificialmente se puede restringir la demanda de una aerolínea (nueva o ya establecida) si no cuenta con los slots en horas que los pasajeros pretenden viajar

y se le dejan los slots que los competidores ya existentes no quieren, en otras palabras si se nos permite la frase, si se les dejan sobras. Al respecto resulta esclarecedor lo que nos dice Aldo González cuando establece que

[...] Existen dos dimensiones relevantes en el control de slots, una es cuantitativa y la otra cualitativa.

La dimensión cuantitativa se refiere al número de slots que la aerolínea controle en un determinado aeropuerto. La frecuencia de vuelos es un atributo valorado por los pasajeros, pues les amplía las alternativas horarias, lo que es especialmente relevante en casos de vuelos de conexión [...] De este modo, el disponer de slots permite a las aerolíneas ampliar su oferta de vuelos y así tener dominio de las rutas. A nivel cualitativo, no todos los slots son equivalentes. Las aerolíneas valoran más aquellos espacios horarios ubicados en las horas de mayor demanda u horas peak [...] el acceso a slots en horarios atractivos es la principal dificultad percibida al momento de ingresar a una nueva ruta.<sup>232</sup>

Por eso es imprescindible asegurar que las nuevas aerolíneas tengan asegurados slots en horas similares a las líneas que ya participan en el servicio de transporte aéreo, porque a través de esto se logrará mayor competencia económica, como actualmente sucede en el sistema brasileño que otorga un 80% de los slots en una hora determinada a las aerolíneas ya existentes y asegura una disponibilidad de 20% para los nuevos competidores.

De esta manera, las aerolíneas deberán bajar precios con miras a lograr tener mayores porcentajes de utilización. Por supuesto que la disminución de precios sólo será hasta el límite que lo permitan los costos de producir o generar un asiento en la aeronaves, de tal manera que las aerolíneas tengan ganancias razonables y respetando en todo momento la ley de la oferta y la demanda.

La mejor forma de favorecer la entrada es reservar algunas porciones de slots a aerolíneas nuevas o con presencia mínima en el aeropuerto.

El sistema de asignación basado en el *grandfathering*, que actualmente se aplica en nuestro sistema jurídico, no permite generar ni aumentar la competitividad necesaria para que las aerolíneas nacionales puedan competir a nivel internacional pues al reconocer tales derechos se fortalece la posición de

---

<sup>232</sup> GONZÁLEZ, Aldo. *op. cit.* pp. 10-11

algunas aerolíneas sin preocuparse porque aumenten los estándares de las condiciones en que prestan sus servicios ni se promueven mejores precios en tarifas para los pasajeros.

Es importante retomar en parte lo establecido en el mecanismo administrativo denominado como control de flujo de tránsito, en lo que hace a que ***una aeronave únicamente tendrá derecho a despegar de su aeropuerto de origen si tiene asignado un slot de aterrizaje en el aeropuerto de destino.*** La parte de administración del flujo de tránsito se debe hacer y promover entre todos los aeropuertos, aerolíneas y prestadores de otros servicios relacionados (meteorología, ayudas aéreas, servicios de radio, etc.) pues ello redundará en que se tenga un sistema computacional más eficiente.

Es altamente recomendable que exista una entidad gestora independiente del Comité de asignación de slots u horarios del aeropuerto y de las aerolíneas; ello para garantizar una asignación y fijación de capacidad aeroportuaria real, transparente e imparcial que no comprometa la seguridad en las operaciones por el empeño en obtener mayores ganancias.

Es conveniente que en la forma de asignar slots se beneficie a las aerolíneas que logren mayores porcentajes de ocupación, que sean plenamente comprobables, pues esto permitirá asignar eficientemente un recurso escaso como lo son los slots y por lo tanto se reconocerá la eficiencia operativa y la competitividad de las aerolíneas que logren una mejor asignación de recursos como lo son la disponibilidad y colocación de espacios y asientos por kilómetro de vuelo.

Respecto a los principios de eficiencia y seguridad señalados en el artículo 94 del RLA, se debe especificar respecto de quién o qué ente se tomarán en cuenta, en todo caso deberá decirse que son de las aerolíneas pues ellas son las que esperan que los slots se les asignen y los criterios de eficiencia y seguridad respecto a los aeropuertos ya se tomaron previamente en cuenta para establecer

el número de aterrizajes y despegues que se pueden realizar en un aeropuerto determinado.

Es importante decir que los prestadores de servicios aéreos están sujetos a verificaciones constantes por parte de la autoridad para verificar que cumplan con todos los requisitos y obligaciones que establece la ley, asimismo cuenta con datos sobre los porcentajes de ocupación de las aerolíneas y demás relativos a calidad y eficiencia ya que las dependencias de la SCT y la Dirección General de Aeronáutica Civil deben recabar esta información. Asimismo, se debe hacer obligatorio que la SCT haga públicos estos resultados.

Actualmente se considera que habrá un coordinador que supervisará el mal uso de slots pero no se detalla su funcionamiento, al igual que es inexistente la reglamentación puntual acerca de la existencia, actuación y funcionamiento del Coordinador de horarios. Como hemos visto, a nivel internacional sí existen reglas precisas y generales acerca de los coordinadores aeroportuarios.

Por eso es conveniente que se legisle al respecto ya que por la importancia que reviste para el adecuado funcionamiento de un aeropuerto, no es posible que este tema sea reglamentado a través del programa especial de funcionamiento de cada aeropuerto sino que deben ser reglas imperativas, no discrecionales, ni se deben dejar en libertad de 'autorregularse' a cada aeropuerto en estos temas relevantes y de los que depende el adecuado funcionamiento de los aeropuertos y en general de la infraestructura aeroportuaria nacional. Es importante establecer reglas básicas de funcionamiento al respecto.

En consonancia con lo anterior, se deben señalar, de manera general, sanciones derivadas del mal uso de la infraestructura aeroportuaria y de manera especial por el mal uso de los slots u horarios de aterrizaje y despegue.

Si bien existe el Comité de Coordinación (en México, Comité de Horarios en el que participan líneas aéreas, aeropuerto, autoridad y demás prestadores de servicios) sólo debe **asesorar** sobre capacidad, asignación de slots y supervisión

del uso de slots; si bien se les escucha no se le debe permitir que sea él quien decida pues el Coordinador debe comportarse de manera imparcial. Por lo tanto, se debe separar claramente la actuación del Comité de asignación de horarios y el Comité de Coordinación como **asesor**.

Es importante el hecho de que la OACI haya sido precisa al considerar que en la asignación de slots se deben conciliar posturas entre autoridad, aeropuertos y aerolíneas, pues por lo menos deben coincidir en un objetivo primordial: el satisfacer adecuadamente la necesidad que los usuarios tienen de servicios de transporte aéreo. En México en la determinación de capacidad deben participar estos sectores y no ser determinados unilateralmente: que presente sus estudios los aeropuertos en conjunto con los prestadores de servicios aeroportuarios; atender a las aerolíneas y sus necesidades, y que al final sea la autoridad quien sancione la decisión final.

Basándonos en las partes respectivas ahora se hace patente que bajo algunos de los enfoques anteriores la asignación de slots no cumple con algunos principios o reglas básicas con los que idealmente debería cumplir. Iniciaremos señalando lo que consideramos fallos de la actual legislación y dando posibles soluciones a ellos.

**1.-** Como ocurre en otras jurisdicciones, nuestra legislación debe ser más precisa al legislar en lo que se refiere a la asignación de slots, o como ella los denomina “horarios de aterrizaje y despegue”.

Consideramos que sería conveniente, más no indispensable, que se cambiara la denominación para dar cabida al término “slots” sobre el de “horarios de aterrizaje y despegue”. Lo anterior lo sostenemos porque como lo señalamos, precisamente un principio del derecho aeronáutico es el de internacionalidad, y si recordamos la evolución del derecho aeronáutico va desde la gran dispersión de normas jurídicas hasta la unificación de normas, reglas y métodos recomendados; en vista de ello es que consideramos que en algún punto todas las legislaciones

convergerán en denominaciones idénticas a figuras jurídicas iguales o similares, por fin se logrará cierto grado de unificación o armonización al respecto.

Asimismo, como se hace patente en el trabajo, teóricamente a nivel internacional se les reconoce más como slots que bajo otra denominación, por lo que no consideramos adecuada la existencia de dualidades al respecto. Incluso, como lo señalamos, incluso las autoridades se refieren a ellos como slots y no como turnos de aterrizaje y despegue; en la ley se debe ver reflejada la realidad por lo que a nivel legal se le debe reconocer el nombre que se le da en la práctica.

Además de ello, para fines prácticos, si el deseo es atraer nuevos inversores y competidores, ellos deben tener acceso efectivo a toda la información, y si a nivel internacional a los slots se les conoce de tal manera es un sinsentido que por ideologías puramente “nacionalistas” se les nombre de otra manera pues hacerlo así representa un obstáculo al libre acceso y flujo de información pues crea confusión, resta tiempo y dificulta el entendimiento de la misma.

**2.-** Relacionado con el punto anterior, consideramos que, por lo menos, es precisamente en la Ley en la que se debe establecer lo que se entiende por slots o turnos de aterrizaje y despegue y no dejarlo al Reglamento, porque debemos recordar que los reglamentos son cambiantes y no están sujetos al proceso legislativo de las leyes, por lo que desde nuestro punto de vista genera incertidumbre en una materia que es crucial para el adecuado funcionamiento de la infraestructura aeroportuaria del país y para la prestación de las actividades aeronáuticas bajo los principios de seguridad, confort, economía y velocidad.

Estrechamente con el párrafo anterior, pensamos que se debe abandonar la actual definición que el Reglamento de la Ley de Aeropuertos hace de los “turnos de aterrizaje y despegue” pues como lo dejamos asentado en su oportunidad, la definición que hace es tautológica y vacía ya que literalmente dice que es *el (horario) asignado por el administrador aeroportuario a un transportista u operador aéreo para la organización y planeación de los vuelos en el aeródromo*; la actual

definición no señala claramente qué naturaleza jurídica tienen los slots, y es por ello que los prestadores de servicios aéreos han afirmado en diversas ocasiones que los slots les pertenecen.

Para evitar lo anterior, se debe indicar que los slots son ***un servicio público prestado por los aeropuertos sujeto a la autorización que se da a los prestadores de servicio de transporte aéreo para tener acceso a y hacer uso de la infraestructura y servicios aeroportuarios que les permita realizar las funciones que les son inherentes para que, dentro de un período de 15 a 30 minutos, sus aeronaves puedan aterrizar y despegar según la asignación de día y hora específicos y determinados que hayan obtenido.***

Debemos resaltar el hecho de que se señale el período de tiempo de 15 a 30 minutos (o puede ser de 30 minutos a 1 hora) como un período dentro del cual válidamente puede realizar maniobras una aeronave, pues ello conduciría a que las aerolíneas hiciera un uso más eficiente de un bien escaso como son los slots, ello contribuiría a elevar la calidad con que se presta el servicio de transportación aérea; al final, el impacto se vería en servicios competitivos porque obligaría a las líneas aéreas a contar con elevados grados de calidad en lo que respecta a puntualidad.

**3.-** Por otra parte, también se debe resaltar que los slots están constantemente bajo la autoridad y jurisdicción de la Dirección General de Aeronáutica Civil y que se deben regresar a ella cuando terminen de usarse en la temporada o período de tiempo para los cuales fueron asignados, para reforzar el hecho de que el espacio aéreo, como medio de transporte, así como la infraestructura y demás accesorios que permiten su utilización son propiedad de la nación, tal como ocurre en Estados Unidos, en que por reglamento se establece que los slots están sujetos al control absoluto de la Administración Federal de Aviación.

A partir del siguiente punto entramos en la reglamentación específica sobre la asignación de slots. Como lo vimos, el sistema mexicano de asignación de slots

es una mezcla entre precedencia histórica o derechos adquiridos y subasta, como lo señalamos ambos presentan inconvenientes que potencialmente pueden limitar la entrada de nuevos competidores, y precisamente lo que buscamos es que exista más competencia en el mercado de transporte aéreo de pasajeros, que lleve a mayor competitividad en el sector.

Desde ahora dejaremos señalado que nuestra propuesta se basa y fundamenta primordialmente en el sistema de Lotería; retoma algunas ideas de los sistemas mixtos o semi-administrativos en lo que hace a asegurar la participación y entrada de nuevos competidores u operadores pequeños; y como reconocimiento al correcto desempeño de las aerolíneas se les permitirá hacer uso de slots bajo figura de precedencia histórica o derechos adquiridos.

**4.-** Nos parece adecuado que se deba fijar la capacidad aeroportuaria antes de asignar los slots, ello hasta suena lógico; la determinación de capacidad debe ser imparcial, por ello estamos de acuerdo con la legislación vigente que establece que quien debe fijar la capacidad es la autoridad competente, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y escuchando a los concesionarios aeroportuarios, las aerolíneas y demás personas que prestan servicios relacionados en el aeropuerto, pero insistimos, se debe dejar clara la obligación de la autoridad de verificar sus dichos.

Lo anterior deberá suceder así porque de no hacerlo la autoridad, se puede prestar a una disminución artificial de la capacidad de un aeropuerto por parte de los entes privados si se dejara en sus manos tal tarea, con el único objetivo de que eviten la entrada de nuevos competidores en cualquier servicio, incluyendo obviamente a nuevas líneas aéreas.

En vista de lo anterior es primordial que se escuche a las aerolíneas, concesionarios aeroportuarios y prestadores de servicios aeroportuarios relacionados porque sólo de esta manera se podrán conciliar intereses entre ellos, y la autoridad podrá percatarse si existen acuerdos para limitar la entrada de nuevos participantes.

Esta fijación de capacidad aeroportuaria, deberá realizarse dos veces al año previo a que se realicen los procedimientos de asignación de slots.

**5.-** Consideramos que se debe avanzar en el sentido de que exista un ente específico que sea el que debe asignar los slots y no el Comité de horarios debido a su conformación, que puede influir en la asignación final de los slots, lo que se buscaría sería que quien se encargue de asignar los slots bajo las normas vigentes no se encuentre sujeto a ningún conflicto de intereses. Esto ya sucede en varios países de la Unión Europea, en Estados Unidos lo hace la Administración Federal de Aviación (FAA), y en Brasil lo hace la Autoridad Nacional de Aviación Civil (ANAC). Aquí en México, bien se puede establecer que sea la propia Dirección General de Aviación Civil (DGAC) quien debe asignarlos.

Como lo vimos en la asignación de slots en el mecanismo de la IATA, se recomienda que el ente que asigne los slots cuente con independencia financiera y funcional, para asegurar que su actuación sea transparente, imparcial y no discriminatoria.

De la misma manera, la autoridad debe llevar un registro de los slots asignados a las aerolíneas y su utilización, para ello debe solicitar la información relativa a los aeropuertos y debe verificar y cerciorarse de que los datos son fidedignos.

**6.-** La legislación nacional considera un único período de asignación de slots, ello también deriva en que el uso de slots por parte de los operadores de transporte aéreo sea anual; todo lo anterior provoca limitaciones en cuanto a una resolución rápida y efectiva de problemas de capacidad porque la autoridad no cuenta con los mecanismos que le permitan dar respuesta oportuna a un problema de capacidad porque la legislación actual orilla a que el problema subsista durante un año.

Creemos que esta problemática se resolvería adecuadamente estableciendo dos períodos de asignación de slots y temporadas de vigencia de

dicha asignación, como sucede en la mayoría de legislaciones revisadas, esto quiere decir, la existencia de dos períodos de asignación y sus respectivas temporadas de vigencia: de verano y de invierno, que abarquen del 31 de enero al 30 de agosto de cada año para la temporada de verano; y del 31 de agosto al 30 de enero para la temporada de invierno. Lo anterior para sincronizarse con las temporadas en Europa y de la IATA.

Los operadores tendrán que devolver jurídicamente por anticipado los slots que tenían asignados a la autoridad, son 60 días de anticipación a que termine la temporada correspondiente; también deberán ser devueltos cuando termine el período de tiempo para el cual fueron solicitados. Esto se hará así para dar paso al inicio del procedimiento de asignación de slots de la temporada siguiente.

**7.-** Nos pareció adecuada la figura de servicios aéreos esenciales y de rutas con obligación de servicio público, de los Estados Unidos de América y la Unión Europea, respectivamente; por lo que proponemos que en México se establezca esta figura, para asegurar la conectividad, por lo menos, entre la capital del país y las diversas capitales de las entidades federativas. Con una regularidad de por lo menos dos vuelos a cada uno de esos destinos por semana. Estos servicios aéreos esenciales se deberán asignar primordialmente a nuevos entrantes o compañías con poca participación en el mercado y para ello se deberán establecer las bases a través de las cuales la autoridad subvencionará dichos servicios.

**8.-** Los criterios para asignar slots que señala el Reglamento de la Ley de Aeropuertos, nos parece inadecuado, pues los únicos requisitos a los que da preeminencia, se refieren a requisitos que debe cumplir una aerolínea y son los de seguridad, eficiencia (no dice bajo qué criterios) y agrega la asignación mediante precedencia histórica o derechos adquiridos. Los demás que señala son referidos a capacidad aeroportuaria. Ello nos parece inadecuado por las razones ya vertidas en la parte respectiva, cuando tratamos de la asignación de slots en la legislación nacional.

Pensamos que lo anterior debe cambiar y **se debe especificar**, como en el caso de Brasil, **que en el procedimiento de asignación de slots pueden participar tanto las aerolíneas que ya prestan servicios en un aeropuerto, así como todas las que pretendan iniciar operaciones en el aeropuerto específico, sujetas únicamente a que cumplan con todas las reglas relativas a concesión o permiso para prestar servicios de transporte aéreo, referidas a capacidad técnica, jurídica y económica.**

Sabemos que la seguridad es importante pero tomarla en cuenta aquí nos parece inadecuado, pues ella ya está considerada en los aspectos operativos para que la autoridad otorgue concesión o permiso para prestar el servicio de transporte aéreo; igualmente sucede cuando la autoridad (DGAC) se encuentra facultada para realizar visitas de verificación para asegurarse de que los operadores cumplen con la normativa específica para prestar servicio.

En vista de las aseveraciones anteriores y de lo que llevamos afirmado y demostrado en el presente trabajo es que proponemos el siguiente procedimiento de asignación de slots.

**9.-** Los operadores aéreos no podrán realizar operaciones si previamente no se les han asignado slots. Un slot se asignará sólo si se cuenta con el slot correspondiente que permita cerrar esa operación, o sea, un slot para despegar y un slot para aterrizar. Por lo tanto, cuando se asignen los slots para servicios aéreos nacionales, éstos se deberán asignar por pares de slots, esto es, de tal forma que se garantice que se cuente con un slot de despegue y con el correspondiente slot de aterrizaje en la red aeroportuaria nacional. Para el caso de vuelos internacionales se deberá estar en contacto con la entidad respectiva de asignación de slots para que se tenga la certeza de que esta regla se respete y cumpla. Conforme se vayan asignando los pares de slots estos se deben ir anotando en el registro que la autoridad debe llevar.

A los operadores que realicen operaciones sin contar con los slots respectivos se les sancionará, no tomando en cuenta alguna de sus solicitudes de reasignación de slots.

**10.-** Las solicitudes de asignación de slots se deben enviar a la autoridad dentro del período de tiempo que corre de los 45 a 30 días previos a que dé inicio el procedimiento de asignación de slots. En ella debe señalar su nombre (denominación o razón social); domicilio; la concesión o permiso que lo habilita para prestar servicios de transporte aéreo; si tiene la calidad de nuevo entrante; en qué etapa del procedimiento de asignación participará para que se le asignen (operaciones regulares internacionales, reasignación o asignación mediante lotería); los aeropuertos para los que solicita slots; los slots que solicita se le asignen, identificando el horario que prefiere; la frecuencia con que los utilizará (días de la semana en que utilizará los slots), y si los utilizará toda la temporada correspondiente o en su caso, el período de tiempo durante el cual los utilizará; si es el caso, los slots que solicita que se le reasignen; en el caso de los slots solicitados para operaciones internacionales se deberá indicar el Acuerdo Bilateral en el que se fundamenta su solicitud; los puntos de origen y destino y si el slot que solicita en ese aeropuerto es para realizar operaciones de aterrizaje o despegue. Se tendrá por no presentada la información de aquél solicitante que presente información falsa o engañosa por lo que no entrará a ningún método de asignación de slots para la temporada de que se trate.

**11.-** Al procedimiento de **asignación de slots deberán concurrir, además de los solicitantes y la autoridad (Dirección General de Aeronáutica Civil, DGAC) todos los administradores aeroportuarios (o el respectivo representante del concesionario aeroportuario)**, ello con el fin de asegurar que en la asignación de slots se respete la capacidad aeroportuaria fijada para cada uno de los aeropuertos, así como que efectivamente se aplique la norma de que en un aeropuerto los slots (para aterrizaje o despegue) sólo se asignarán si se cuenta con los respectivos slots que permitan su aterrizaje o despegue para tener acceso a la infraestructura del aeropuerto de destino.

El procedimiento de asignación de slots deberá realizarse con 30 días de anticipación a que inicie la respectiva temporada, sea de verano o invierno.

**12.- Los slots y su asignación se deberán dividir en tres etapas: operaciones regulares internacionales, reasignación para vuelos regulares nacionales y asignación mediante lotería.**

Como se ve, se debe especificar el orden de prioridad para asignación de acuerdo con lo siguiente: primero se atenderán los servicios aéreos regulares internacionales; en segundo lugar se llevará a cabo la reasignación de slots en los casos que así proceda; y en tercer lugar se deberán asignar el resto de slots disponibles mediante el procedimiento de lotería.

Esto lo consideramos así con base en las siguientes razones:

La primera etapa de **operaciones regulares internacionales** se encuentran fundamentadas en un acuerdo bilateral celebrado por el Estado Mexicano con otro Estado, por lo que se deberán tener reservados los slots necesarios para asegurar la realización de dichas operaciones.

En la segunda etapa, del total de los slots libres que resten por asignar un 50% por ciento se destinará para operaciones de cabotaje (servicios aéreos regulares nacionales) en reasignación si las solicitudes alcanzan ese porcentaje y sujeto a que sean procedentes; el otro 50% se reservará para asignación mediante lotería.

Primero se llevará a cabo la **reasignación para vuelos regulares nacionales** en los casos que proceda, esto es, aplicación de precedencia histórica o derechos adquiridos, ello para que precisamente a través de este método de asignación se impulse la competitividad, que sea éste método de asignación un premio y reconocimiento a los operadores que han mejorado en la prestación del servicio que ofrecen.

La **asignación de slots mediante lotería** sólo se llevará a cabo con el resto de slots que no se asignen mediante los anteriores métodos, y es a través de él que se impulsará una mayor competencia en el sector pues se permitirá el acceso a los slots en igualdad de condiciones a todos los que quieran prestar servicios de transporte aéreo en el aeropuerto de que se trate como se verá más adelante.

Las tres etapas se llevarán a cabo en un mismo evento. La autoridad notificará a todos los solicitantes la fecha, hora y lugar en que tendrá verificativo la asignación de slots.

Para iniciar el evento se señalarán qué operadores sí cuentan con la aptitud necesaria para participar en las diversas etapas del procedimiento de asignación de slots y quienes no cuentan con ella.

**13.-** En primer lugar se asignarán los **slots reservados para operaciones regulares internacionales**, no entrañan mayor problema, se asignarán en igualdad de circunstancias a operadores nacionales y operadores extranjeros; sólo nos permitimos precisar que, para asignar estos slots la autoridad deberá verificar la procedencia de la asignación, es decir, que se encuentre debidamente fundamentado en algún Acuerdo Bilateral celebrado entre el Estado Mexicano y otro Estado, esto es en cuestión de horarios, frecuencias, rutas, puntos de destino o de origen. Además, al celebrar estos acuerdos, el Estado Mexicano deberá velar porque los vuelos de este tipo prestados por aerolíneas mexicanas no se asignen en una proporción mayor a 15% a un sólo operador aéreo o aerolínea nacional salvo casos excepcionales, debidamente fundamentados, referidos a falta de aptitud de otros operadores para prestar estos tipos de servicios. En los casos en que los estados apliquen reglas diversas o actúen de forma diferente a lo establecido en el acuerdo bilateral, el Estado Mexicano deberá aplicar el principio de reciprocidad.

Lo anterior se hará así para respetar lo ordenado por el Convenio sobre Aviación Civil Internacional en sus artículos 15 y 68, referidos a no discriminación

y aplicación de condiciones uniformes, así como la sujeción de operaciones internacionales a lo fijado en los Acuerdo Bilaterales sobre Derechos de Tráfico Aéreos.

**14.-** Hemos dicho a lo largo del trabajo, que se debe trabajar para impulsar y reconocer la competitividad que logren los competidores del mercado de transporte aéreo, por ello, la manera en que se hará desde la perspectiva de la asignación de slots es precisamente a través de la **reasignación de slots**, que permitirá que los prestadores de servicios aéreos puedan solicitar que, sin entrar al método de asignación de slots por lotería para la temporada respectiva, se les vuelvan a asignar los pares de slots que venían utilizando, podrán pedir modificación de horarios si así lo desean.

Como lo dijimos, los slots no asignados para operaciones regulares internacionales se dividirán en 50% para reasignación y 50% para asignación mediante lotería.

Las solicitudes de los operadores aéreos en tal sentido, para reasignación de pares de slots, sólo procederá si: sus porcentajes de venta (o participación de mercado) presentan una variación positiva o se mantiene en los mismos niveles que la temporada similar anterior; si el porcentaje de ocupación en sus vuelos es similar o superior al 85%; si efectivamente estuvo ocupando el par de slots en una proporción similar o superior al 85% del tiempo total para el cual los pidió y según los términos en que le fueron asignados; y si su porcentaje de puntualidad es superior al 85% para ese par de slots.

Los dos primeros rubros se obtendrían de la información que recopila la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para elaborar su estudio anual llamado "Aviación Mexicana en Cifras"; los dos últimos rubros se obtendrían del registro que lleve la autoridad sobre asignación de slots y su utilización; en el caso de la puntualidad también se puede obtener de la información que la autoridad ya recopila para emitir sus gráficas de puntualidad de las aerolíneas.

El primer requisito se pide porque como lo señalamos en su momento, la competitividad se refleja tanto en el aumento de ventas como de porcentaje de participación del mercado; el segundo requisito se pide porque a través de él se refleja la capacidad del operador para atraer más consumidores, asimismo, ello refleja un uso eficiente de los recursos disponibles para prestar un servicio; el tercero se pide también en vista de lograr un uso eficiente de los recursos disponibles, es decir, de los slots (es la aplicación de la regla internacional conocida como “*use it or lost it*”, utilizar o perder); finalmente, el cuarto requisito se pide de tal forma porque a través de él también se logrará la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros con parámetros que reflejen calidad en el servicio (puntualidad) y orillarán a utilizar los slots, que son un recurso escaso, de una manera eficiente porque la no utilización de los slots en los horarios asignados pueden ser utilizados por los prestadores de servicios de transporte aéreo como una barrera para que otros competidores no presten servicios similares al crear una capacidad artificial.

Los porcentajes que se piden se calcularán individualmente por par de slots y por operador; bajo ninguna forma los porcentajes se obtendrán como resultado de acumulación, promedio o cualquier otra operación de filiales o entre filiales y matriz.

**15.-** Para todos los casos en que se deba computar el porcentaje de utilización de slots, no se contarán la no utilización de los mismos que se deriven de caso fortuito o fuerza mayor, feriados, por alguna determinación de la autoridad que suspenda actividades en un aeropuerto o cierre el espacio aéreo, por huelgas o paros, de la misma manera porque la aerolínea inicie procedimientos de concurso mercantil y se declare su quiebra. El mismo caso aplicará para el cómputo del porcentaje de puntualidad.

En esta etapa, ningún operador podrá obtener más del 15% del total de los slots disponibles para reasignación. Si las solicitudes de reasignación de slots procedentes y que sean reasignadas no alcanzan el 50% original que se reservó

para esta etapa, los slots libres se sumarán al 50% original reservado para asignación mediante lotería.

**16.-** Los slots que no se hubieran asignado para operaciones regulares internacionales o en reasignación de slots serán asignados a través de **asignación de slots mediante lotería** para asegurar la entrada de nuevos competidores; en este sentido, el ejemplo lo pone Brasil, pues consideramos que a través de su sistema se logra un trato en igualdad de condiciones a las diferentes clases de competidores en la asignación de slots.

De inicio, se debe reglamentar que por **nuevo competidor** se entenderá aquél operador de servicios de transporte aéreo que en el sistema aeroportuario nacional no cuente con más del 5% (cinco por ciento) del total de participación en el mercado ni de slots disponibles a nivel nacional, o bien, aquél que inicie operaciones como transportista aéreo de pasajeros y que no haya solicitado asignación de slots en la misma proporción de 5% del total de los slots disponibles a nivel nacional.

Para dar inicio a esta etapa y método de asignación, los solicitantes de slots para operaciones regulares nacionales correspondientes deberán agruparse en dos grupos de participantes, uno para nuevos competidores y otro para operadores que ya prestan servicios en los aeropuertos. En dos cajas oscuras se introducirán papeles doblados, en cada uno de ellos constará un número sucesivo que corresponda al total de los participantes en cada grupo; cada uno de los integrantes de los dos grupos, en orden alfabético tomará un papel con un número, ello para determinar el orden en que los participantes de cada grupo podrán escoger el par de slots que más les acomode.

De acuerdo al turno que le tocó a cada uno de los participantes, elegirán un par de slots; una vez hecha y registrada la elección del participante en turno pasará a ocupar el último lugar en el orden de asignación del grupo que le corresponda, y así sucesivamente. Cuando escojan su par de slots deberán reiterar la frecuencia en que utilizarán ese par de slots (días a la semana) y si los

solicitan para toda la temporada respectiva o sólo para un período de tiempo de la temporada para que queden libres y pendientes de asignación los slots que no vayan a ser utilizados.

Los slots se deberán asignar de tal manera que para los nuevos entrantes se reserve un 20% del total de slots disponibles. La asignación iniciará con el grupo de los operadores que ya prestan servicio en el aeropuerto; por cada 4 pares de slots que se asignen a los operadores que ya prestan operaciones en los aeropuertos se suspenderá la asignación a ese grupo para que elija un par de slots aquél a quien corresponda elegir slots del grupo, según el orden establecido, de los participantes en el grupo de nuevos competidores, y así sucesivamente.

Cuando de la asignación, un operador considerado inicialmente como nuevo rebase el 5% de participación, se integrará al grupo de operadores que ya prestan servicios en un aeropuerto y ocupará el último lugar en el orden de asignación de ese grupo.

Si un slot solicitado ya no se puede asignar dentro del horario en que fue solicitado debido a que se completó la capacidad en dicho horario, así se le hará saber al solicitante, a quién se le informará de los slots alternativos disponibles dentro de los horarios más cercanos para que si así lo desea se le asigne uno de esos slots, con la finalidad de que obtenga el par de slots adecuados para cumplir a cabalidad con su operación programada.

La asignación de los slots se deberá anotar en el registro que para tal efecto lleva la autoridad.

**17.-** Una vez que se haya finalizado con la asignación de slots, estos podrán ser transferidos e intercambiados para que los operadores logren optimizar sus operaciones. La transferencia de slots la pueden realizar las aerolíneas entre las diversas rutas que tiene programadas, siempre que ellas mismas continúen utilizándolos; también pueden realizar transferencia compañías filiales entre sí mismas y con su empresa matriz, y cuando se presente fusión de sociedades. El

intercambio de slots se permitirá solamente de uno por uno entre diferentes operadores aéreos.

Estos intercambios se le harán saber a la autoridad para que los inscriba en el registro que lleva. Se deberá anexar de forma detallada quien era el titular originario y el titular que lo recibe y si el slot será utilizado para aterrizaje o despegue, y si el slot intercambiado procede originariamente de operaciones regulares internaciones, de slots reasignados o slots obtenidos mediante lotería.

Para efectos de contabilizar los porcentajes requeridos de utilización para optar para reasignación, en el caso de intercambio o transferencia se deberán contabilizar el uso inicial y el subsiguiente que se de en los diversos slots comprendidos en la transferencia o intercambio de esa operación para los operadores involucrados.

Bajo ningún caso se podrá comercializar o realizar compra, venta o renta de slots entre los diferentes operadores de transporte aéreo de pasajeros. Si lo hicieran automáticamente los slots que les hayan sido asignados serán cancelados y retirados. Ello se les hará conocer por escrito.

**18.-** Los slots que no se hubieran asignado, que sean devueltos anticipadamente por los operadores aéreos, los que sean retirados a los operadores por cualquier causa, pasarán a formar una reserva de slots, los cuales podrán ser solicitados para **asignación temporal** en cualquier tiempo por cualquier operador que posea concesión o permiso (y que por tanto cuente con capacidad técnica, jurídica, económica y financiera) para la prestación de servicios de transporte aéreo, dichos slots deberán ser devueltos al finalizar el período de tiempo o de la temporada para la cual fueron asignados.

**19.-** Al finalizar las temporadas o los períodos de tiempo para los cuales fueron asignados los slots, éstos se deberán devolver a la autoridad sin excepción. Los slots que ya se hayan asignado pero que un operador no vaya a utilizar los debe devolver a la autoridad, si no lo hace así se le podrá imponer una sanción.

**20.-** Si transcurridos 45 días desde que inició la temporada respectiva un par de slots no ha sido utilizado, sea que hayan sido obtenidos por reasignación, asignación en lotería, transferencia o intercambio, la autoridad emitirá una resolución a través de la cual dichos slots le deban ser retirados al operador a quien se le asignaron, previa notificación de la resolución que emita la autoridad. Estos slots retirados deben ser agregados a la reserva de slots para que puedan volver a ser asignados. Se procederá de la misma manera si durante los primeros 90 días desde el inicio de la temporada los slots no alcanzan un porcentaje de utilización igual o mayor al 85%.

Si un operador inició procedimiento de concurso mercantil, y/o se declara su quiebra, los slots que tenía asignados le serán retirados y pasarán al fondo de reserva para que más adelante sean reasignados.

**21.-** Si de manera recurrente un operador aéreo hace uso de sus slots en horarios diversos a los que le fueron asignados, perderá su derecho a poder solicitar la reasignación de esos slots para la siguiente temporada similar. El término manera recurrente se entenderá un 15% del tiempo total para el cual fue solicitado un slot. Si no obstante ello, el operador insistiera en su conducta, al rebasar el 15% mencionado la autoridad deberá retirar esos slots al operador, serán integrados a la reserva de slots y podrán ser asignados a otro operador que no tenga ningún tipo de vinculación al operador a quien se le retiraron los slots.

A los operadores que realicen operaciones sin contar con los slots respectivos se les sancionará, no tomando en cuenta alguna de sus solicitudes de reasignación de slots.

La autoridad aplicará las mismas sanciones a otros, actos o conductas desarrollados por los operadores que perjudiquen la correcta y eficiente utilización de slots.

**22.-** Aunado a lo anterior, para dar atención rápida y resolver problemas de capacidad se debe hacer explícito que tan pronto como existan slots disponibles,

los interesados en utilizarlos podrán solicitar su asignación temporal fuera del período de asignación de slots; al concluir la temporada respectiva deberán regresarlos a la autoridad. Los slots obtenidos de manera temporal no podrán ser solicitados para ser asignados bajo el esquema de reasignación.

Para imprimir agilidad a este procedimiento, la autoridad debe hacer pública la información de disponibilidad de slots a través del Diario Oficial de la Federación y paralelamente a su página en internet para que se cumpla un requisito de los mercados competidos que es el libre flujo de información.

**23.-** Como lo dijimos, la puntualidad es importante dado que permite un uso correcto y eficiente de recursos escasos. Por lo que proponemos que a quien no llegue dentro de los tiempos que se le asignaron (es decir, dentro del período de 15 a 30 minutos o 30 minutos a 1 hora) se le sancione para la siguiente temporada con la disminución de un turno en la etapa de asignación mediante lotería.

## CONCLUSIONES

1.- El desarrollo del Derecho Aeronáutico pasa desde la gran dispersión de normas sencillas y con una visión local hasta la unificación de normas comúnmente aceptadas con una visión global para el adecuado desarrollo de las actividades aeronáuticas; además, permanentemente se deben actualizar pues las necesidades, evolución y constante innovación de la aviación así lo requieren (principio de dinamismo) para ofrecer servicios con los más altos estándares de seguridad y calidad.

2.- Efectivamente, toda legislación, su modificación o creación, cuyo dominio corresponde al Derecho Aeronáutico debe cumplir con los principios señalados en el presente trabajo. Es destacable el principio de internacionalidad pues la aviación y el derecho aeronáutico, al contrario de lo que podría pensarse, no es una materia aislada o que sólo se deba ver desde una perspectiva local ya que como se identificó, es una actividad altamente tecnificada que globalmente respeta y obedece protocolos y normas; sea cual sea el lugar en el que se desarrolle deberá cumplir con normas mínimas para realizar dichas actividades de una manera adecuada para garantizar la seguridad, confort y economía de las operaciones aéreas, tal como es una de las encomiendas de la OACI; es por ello que es importante el principio de integralidad.

3.- Estas normas mínimas se desprenden y son aceptadas, ya sea por los gobiernos de los Estados que se obligan a respetarlos, obedecerlos y aplicarlos cuando firman un instrumento internacional, o cuando los entes privados se obligan a sí mismos sea a través de un acuerdo o por pertenecer a un organismo u organización; por lo que dichas normas, directivas o principios no están en discusión, se deben respetar ya que se originan de una necesidad existente en la sociedad y que tienen respaldo en instrumentos internacionales.

4.- El Estado Moderno ha modificado constantemente sus facultades y los servicios que presta a lo largo de su existencia; dicha actuación va de la mano con las situaciones de la historia que existen en determinados momentos. Esa

experiencia ha sido retomada por el Estado para lograr un equilibrio entre la actuación de los particulares y la suya; asimismo, ha permitido liberar recursos para destinarlos a actividades que originalmente le corresponde prestar.

**5.-** La misma actividad aérea, si bien comenzó regulada e impulsada por el poder público, conforme se han modificado las condiciones generales de vida en sociedad, ha dado paso a una mayor participación por parte de los particulares, a quienes se les ha permitido prestar servicios públicos de transportación aérea y de construcción, mantenimiento, operación y administración de servicios aeroportuarios. Dado el cambio en los roles señalados es que se ha permitido que sean los particulares quienes se autoregulen, todo ello de manera paralela y sujeto a la legislación. De ello surgen normas especiales en torno a la prestación de servicios aéreos y aeroportuarios, como en el caso específico de la IATA (*International Air Transport Association*, Asociación Internacional de Transporte Aéreo) y sus reglas específicas sobre asignación de slots, sus *Worldwide Slot Guidelines*.

**6.-** Adicionalmente, puesto que los particulares prestan un servicio público, dicho servicio se debe prestar bajo los principios que en general guían al servicio público, sea prestado directamente por el Estado o por particulares, dichos principios, como recordamos son: técnica, adaptación, continuidad, igualdad o uniformidad, generalidad y regularidad. Estos principios se deben respetar en todas las actividades directamente relacionadas con el servicio público que se presta.

En general vemos que sí se respetan, pero en el caso de asignación de slots ello no aplica, pues el sistema que actualmente se utiliza de *grandfathering* o de derechos históricos se ha apartado de ellos. Primero, porque si bien podemos asumir que cumplen con los principios de técnica, adaptación, continuidad y regularidad, no cumplen con los restantes: igualdad o uniformidad y generalidad porque como quedó claro, al seguir es sistema de derechos históricos, no se les da el mismo acceso a todos los participantes o quienes deseen participar, éstos se

encuentran en constante desventaja frente a quienes ya operan en un aeropuerto. Ello corresponde y se ve reflejado en el caso de la competencia en que no existe libre entrada y salida del mercado para los competidores pues la actual legislación (que por sí misma ya es una barrera de entrada por las consideraciones que asentamos en el trabajo) genera a su vez otras condiciones que limitan dicha entrada y salida que se supone debería ser libre y ágil.

**7.-** El sistema de subasta para caso de saturación que contempla la actual legislación es inadecuado desde el punto de vista económico y jurídico, pues tal como se encuentra causa que tarde o temprano las aerolíneas que cuentan con mayor poder económico refuercen su posición dominante porque sin importar que los slots con los que cuentan se les retiren, al final volverán a hacerse de ellos mediante mayores recursos económicos que ellos pueden destinar para pagar por ellos. Aquí también se les da un trato desigual a los competidores y/o futuros competidores porque no todos se encuentran en las mismas condiciones para acceder al mercado; las aerolíneas más fuertes que ya participan en el sector refuerzan su posición, dadas las condiciones en que se encuentran y que la legislación permite.

Como se vio México aún habla de asignación de slots mediante subastas cuando en las legislaciones a nivel internacional ellas prácticamente ya no son consideradas como un método principal de asignación de slots. Estamos rezagados al respecto.

**8.-** Tal como se encuentra actualmente el sector del transporte aéreo nacional, al ser un mercado con alto grado de concentración, en el que existe bajo nivel de competencia y comportarse como un oligopolio, es altamente probable que los usuarios se vean orillados a pagar precios superiores a los que deberían pagar porque los competidores con mayor poder bien pueden influir en la fijación de precios.

**9.-** En la prestación de servicios aéreos y aeroportuarios concurren normas nacionales, internacionales y de carácter tanto público como privado (como de

igual manera sucede con el Derecho Aeronáutico). De la misma manera concurren la actuación de los particulares y el poder público en dichas actividades, en sus respectivas esferas de competencia.

**10.-** Constantemente ha ido aumentando la demanda de servicios aéreos, ello genera que también se requieran mayores espacios e infraestructura disponibles para que las aerolíneas realicen sus actividades. Ello ha llevado a que, por un lado los prestadores de servicios de transporte aéreo pidan más espacios para realizar sus actividades, que se hagan ampliaciones o nuevas construcciones de aeropuertos para aliviar la congestión. En lugares donde no han sido posibles las ampliaciones o nuevas instalaciones, se ha legislado por parte de los Estados-nación para iniciar programas para que se administre la capacidad aeroportuaria disponible.

**11.-** A nivel internacional, como ha quedado palpable en el presente trabajo, esa preocupación no se ha dirigido solamente a administrar la capacidad, sino que a través de ella se busca lograr un uso más eficiente de los recursos disponibles para prestar servicios, ello es, evitar que existan monopolios u oligopolios que crean distorsiones en la economía. Los Estados se han abocado a regular o al menos intentar poner un freno al desmedido poder de mercado que algunos agentes económicos tienen en el mercado de transporte aéreo. Hacia esa meta deben converger los esfuerzos de la mayoría de las naciones, que tarde o temprano tendrán problemas de capacidad aeroportuaria: administración de slots que permita una adecuada competencia económica para que se logre una adecuada asignación y uso de los recursos disponibles y se creen beneficios para la población.

**12.-** Cuando hablamos de competitividad, el gobierno de nuestro país no ha logrado articular una política o métodos que encaminen los sectores de nuestro país para lograr avanzar al respecto, nos encontramos en niveles bajos en lo que respecta a la competitividad, específicamente en el área de transporte e infraestructura. No sólo es un asunto de legislación, pues la realidad no se puede

cambiar por decreto o mediante una ley, sino que se debe trabajar constantemente para lograr determinados resultados, debe existir compromiso de los distintos sectores que conforman la economía nacional, de igual manera debe existir voluntad política para logra e impulsar este cometido, los cambios legales son un buen inicio.

**13.-** De igual manera sucede cuando hablamos de competencia económica en el sector aeronáutico. Notamos altas concentraciones de poder de mercado en el mercado de servicios de transporte aéreo. Una situación peor se ve en el caso de los aeropuertos, pues estos funcionan como monopolios; y lo mismo ocurre con el mercado de asignación de slots, en donde además de ser un monopolio de los aeropuertos, existen claras barreras de entrada para nuevos oferentes de servicios de transporte aéreo. Esta situación ha prevalecido por años y aún se sigue privilegiando, ya que la autoridad en múltiples ocasiones se ha manifestado en el sentido de asignar los slots respetando derechos adquiridos y a través de subasta. De mantener esta inercia, nuestro sector aeronáutico se continuará rezagando.

**14.-** Es indispensable que se deje de tener miedo de considerar a los servicios aeronáuticos (aéreos y aeroportuarios) como servicios públicos; si eso sucede la autoridad puede tener más argumentos, no para interferir en la prestación de estos servicios, sino para regularlos adecuadamente de tal manera que cumplan con los principios que los caracteriza, resaltando los de generalidad, igualdad y continuidad. Aunado a ello se hace hincapié en que el espacio aéreo, los slots y la infraestructura se deben ver como recursos escasos para que la autoridad pueda hacer lo que no ha hecho, sancionar como se debe a quienes hagan mal uso de la infraestructura y capacidad aérea.

**15.-** Aunado a la disposición y voluntad política, es necesaria una legislación y regulaciones que al mismo tiempo que siga los principios del Derecho Aeronáutico, que al considerar los servicios aeronáuticos como servicio público haga obligatorio el cumplimiento de sus principios, promuevan la competitividad e

impulsen mayor competencia económica como la que indicamos. Creemos que ello nos puede ayudar a llevar al país a mejores niveles de vida. Asimismo, una legislación con tales características impulsaría la creación de un sector de transporte aéreo nacional que más adelante pueda competir por más rutas a nivel internacional y que no se dependa de una única aerolínea, el Estado tendría más opciones para designar como aerolínea que se encargaría de prestar servicios de transporte aéreo internacional en los Convenios Bilaterales que más adelante firme o para renegociar los mismos. Todo ello abonaría para lograr mejores estadios de vida en el país.

**16.-** Derivado de lo asentado en los puntos anteriores, es indispensable que las normas jurídicas específicas sobre asignación de slots sean modificadas para que este sector se comporte lo más cercano como un mercado en condiciones de competencia perfecta y que logren mejores índices de competitividad en y para nuestro país, de tal manera que se generen mejores niveles de vida para los usuarios, sea porque pagan menores precios o porque un mayor desarrollo en el sector acarrearía beneficios económicos para la población en general. La propuesta que señalamos en el capítulo quinto nos parece un buen inicio, aunque como siempre ocurre, está sujeta a mejores opiniones debidamente fundadas y es perfectible como toda actividad humana.

Decimos que nos parece un buen inicio para lograr los propósitos señalados pues en general se busca que se evalúe la calidad y la competitividad (reflejado en el aumento en ventas) de los servicios de las aerolíneas, así como que se regule la competencia económica en la asignación de slots pues se busca limitar la concentración de poder de mercado de tal manera que ninguna aerolínea pueda fijar precios; todo ello coadyuvando con la Ley Federal de Competencia Económica; que la reasignación de slots se lleve a cabo como reconocimiento al correcto desempeño de operaciones de las aerolíneas.

**17.-** Definitivamente, a pesar de la libertad con que cuenta cada Sistema Jurídico Nacional, los países seguirán convergiendo en la posición de lograr la

unificación de las normas más importantes en el Derecho Aeronáutico, incluyendo las relativas a asignación de slots pues ello permitirá prestar servicios aéreos con mayores índices de seguridad y aprovechar al máximo la infraestructura aérea disponible. México no puede quedarse relegado o relegarse a sí mismo en estas materias, insistimos, debe respetar los Tratados Internacionales que ha firmado, debe actuar de manera responsable, de actuar en sentido contrario corre el riesgo de quedar a la zaga.

## BIBLIOGRAFÍA

### Obras utilizadas

- ACOSTA** Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 17ª ed., México, Porrúa, 2004.
- AEROPUERTOS** y Servicios Auxiliares, ASA. *Cuarenta años operando Aeropuertos*, México, Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), 2005.
- ALMAZÁN** Alaníz, José Antonio, "Unidad 4. Teoría Microeconómica", en Mendoza Bremauntz, Emma (Coordinadora), *Teoría Económica*, México, IURE editores, 2006.
- ARTEAGA** Nava, Elisur, *Garantías Individuales*, México, Oxford University Press, 2009.
- ARROYO** Alejandro, Jesús et al., *Competitividad. Implicaciones para empresas y regiones*, México, Universidad de Guadalajara-UCLA Program on Mexico-PROFMEX-Juan Pablo Editor, 2003.
- ARROYO** Martínez, Ignacio, *Curso de Derecho Aéreo*, España, Thomson-Civitas, 2006.
- BARRERA** Graf, Jorge, *Instituciones de Derecho Mercantil*, México, Porrúa, 2011.
- BROM**, Juan, *Esbozo de Historia Universal*, 20ª ed., México, Grijalbo, 2000.
- BURGOA** Orihuela, Ignacio, *Las garantías Individuales*, 41ª ed., México, Porrúa, 2009.
- CONTRERAS** Castellanos, Julio César, *Las garantías Individuales en México*, México, Porrúa-UNAM-Facultad de Estudios Superiores Aragón, 2006
- CREUS** Solé, Antonio, *Iniciación a la aeronáutica*, Madrid, Fundación Universitaria Americana, 2010.
- CRUZ** Barney, Óscar, *Historia del Derecho en México*, México, 2ª ed., Oxford University Press, 2004.
- DELGADILLO** Gutiérrez, Luis Humberto, *Compendio de Derecho Administrativo. Primer curso*, 6ª ed., México, Porrúa, 2003.
- DELICH**, Pedro, *Derecho de la Navegación. Marítima, Aeronáutica y Espacial*, 2ª ed. Argentina, s.e., 1994.

- DIRECCIÓN** General de Aeronáutica Civil. *Aviación Comercial: Acceso a Infraestructura (slots). Consultas de Política Aeronáutica*, México, DGAC-SCT, 2010.
- FOGLIA**, Ricardo A. y Ángel R. Mercado, *Derecho Aeronáutico*, Argentina, Abeledo-Perrot, 1976.
- FRAGA**, Gabino, *Derecho Administrativo*, 4ª ed., México, Porrúa, 2000.
- GALÍNDEZ** López, Demetrio, *Aeropuertos: Infraestructura básica del transporte aéreo*, México, Instituto Politécnico Nacional (IPN), 2010.
- GÓMEZ** Granillo, Moisés, *Breve Historia de las Doctrinas Económicas*, 22ª ed., México, Editorial Esfinge, 2004.
- GÓMEZ** Navarro, José L. et al., *Historia Universal*, México, Prentice Hall-Pearson Educación, 1998.
- GONZÁLEZ** de Cossío, Francisco, *Competencia económica. Aspectos jurídicos y económicos*, México, Porrúa, 2005.
- HAMM**, Wilhelm, *Introducción al marketing en aviación comercial*, Argentina, Ediciones Macchi, 1994.
- INTERNATIONAL** Air Transport Association (IATA), *Worldwide Slot Guidelines, Versión en español*, 5ª ed., Canadá-Ginebra, IATA, 2013.
- INSTITUTO** Mexicano para la Competitividad, *Índice de competitividad 2013. Nos cambiaron el mapa: México ante la revolución energética del siglo XXI*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad, 2013.
- *Índice de competitividad Internacional 2011. Más allá de los BRICS*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad, 2011.
- *Situación de la Competitividad de México 2006. Punto de inflexión*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad, 2006.
- MANKIW**, Gregory N, *Principios de economía*, 5ª ed., México, Cenage Learning, 2009.
- MARTÍN** Arnaiz, José Lorenzo, *La conexión entre capital humano y la competitividad: Instrumentos de medición y análisis estructural*, España, Universidad de Burgos, 2008.
- NAVA** Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

**ORGANIZACIÓN** de Aviación Civil Internacional, *Apéndice. Estudio sobre la asignación de turnos de salida y de llegada de vuelos en los aeropuertos internacionales, Documento AT-WP/1874*. s.p.i.

----- *Conferencia sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea* (realizada en Montreal, Canadá del 19 al 28 de junio de 2000). Documento ANSConf-WP/56 11/4/00.

----- *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos. Doc. 9562*, 3ª ed., 2013.

----- *Manual sobre Reglamentación del transporte aéreo internacional*, Doc. 9626. 2ª ed., s.l.i., 2004.

----- *Nota de estudio. Conferencia Mundial de Transporte Aéreo (ATCONF). Sexta Reunión. Montreal*, 18-22 de marzo de 2013. ATConf/6-WP/11.

**ORTEGA** Venzor, Alberto *et al.*, *Desarrollo regional y competitividad: memorias*, México, IBEGOP, 2005.

**PARKIN**, Michael, *Economía*, 8ª ed., Trad. Miguel Ángel Sánchez Carrión, México, Pearson Educación, 2008.

**PÉREZ** de los Reyes, Marco Antonio, *Historia del Derecho Mexicano*, México, Oxford University Press, 2008.

**PÉREZ** Motta, Eduardo, *Competencia y competitividad en la sociedad mexicana*, en Witker, Jorge (coordinador). *Reformas a la Ley Federal de Competencia Económica a la luz del Derecho Comparado Actual*, México, UNAM-IIJ, 2011.

**PÉREZNIETO** Castro, Leonel y Guerrero Serreau, Renato Roberto, *Derecho de la competencia económica*, México, Oxford University Press, 2002.

**PICCATO** Rodríguez, Antonio, *Introducción al estudio del Derecho*, México, IURE, 2004.

**RAMÍREZ** Marín, Juan, *Derecho Administrativo Mexicano. Primer Curso*, México, Porrúa-Tecnológico de Monterrey, México, 2009.

**ROLDÁN** Xopa, José, *Derecho Administrativo*, México, Oxford University Press, 2008, colección Textos Jurídicos Universitarios.

**RODRÍGUEZ** Jurado, Agustín, *Teoría y práctica del Derecho Aeronáutico*, 2ª ed., Argentina, Ediciones Depalma, 1986, Tomo I.

- RUBIO**, Luis y Baz, Verónica, *El poder de la Competitividad*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE) y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), 2005.
- RUIZ** Romero, Manuel, *Aeropuertos. Historia de la construcción, operación y administración aeroportuaria en México*, México, Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), 2003.
- SERRA** Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Primer Curso*, 24ª ed., México, Porrúa, 2003.
- TAPIA** Salinas, Luis, *Derecho Aeronáutico*, 2ª ed., España, Bosch, 1993.
- TENA** Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-2002*, 23ª ed., México, Porrúa, 2002.
- VIDELA** Escalada, Federico N., *Derecho Aeronáutico*, Argentina, Víctor P. de Zavalia-Editor, 1969, Tomo I.
- *Manual de Derecho Aeronáutico*, 2ª ed., Buenos Aires, Argentina, Zavalia Editor, 1996.
- VILLAREAL**, René, “El paradigma de la competitividad sistémica”, en Calva, José Luis (coord.), *Educación, ciencia, tecnología y competitividad*. México, UNAM-Porrúa, 2007.
- WITKER**, Jorge, *Régimen Jurídico del Comercio Exterior*, México, UNAM-IIJ, 2010.
- WITKER**, Velásquez, Jorge Alberto. *Derecho del Comercio Exterior*, México, UNAM-IIJ, 2011.
- WITKER**, Jorge y Pina, Joaquín, *Régimen Jurídico de Comercio Exterior. Volumen ajustado al Nuevo Programa Reformado en 2010*, México, Grupo Editorial Hess, 2012.
- WORLD** Economic Forum, *Global Competitiveness Report. 2012-2013: Full data edition*, s.l.i.,World Economic Forum, 2012.
- Global Competitiveness Report. 2013-2014: Full data edition*, s.l.i.,World Economic Forum, 2013.
- Global Competitiveness Report. 2014-2015: Full data edition*, s.l.i.,World Economic Forum, 2014.

## **Legislación**

**CONSTITUCIÓN** Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**CÓDIGO** Civil Federal.

**LEY** de Aeropuertos.

**LEY** de Aviación Civil.

**LEY** de Nacionalidad.

**LEY** de Vías Generales de Comunicación.

**LEY** Federal de Competencia Económica.

**LEY** General de Bienes Nacionales.

**LEY** General de Sociedades Mercantiles.

**LEY** para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

**REGLAMENTO** de la Ley de Aeropuertos.

**REGLAMENTO** de la Ley de Aviación Civil.

**DISPOSICIONES** Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica

**RESOLUCION** por la que se da a conocer el método para el cálculo de los índices para determinar el grado de concentración que exista en el mercado relevante y los criterios para su aplicación.

**ACUERDO** General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo.

**ACUERDO** plurilateral sobre el comercio de aeronaves civiles.

**CODE** of Federal Regulations (Estados Unidos de América).

**CONVENIO** sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago)

**CONVENIO** de Ciudad del Cabo relativo a garantías internacionales sobre elementos de equipo móvil.

**PROTOCOLO** sobre cuestiones específicas de los elementos de equipo aeronáutico, del Convenio relativo a garantías internacionales sobre elementos de equipo móvil.

**RESOLUCIÓN** Nº 2 de la Agencia Nacional de Aviación Civil (ANAC) Brasileña de fecha 3 de julio de 2006.

**REGLAMENTO** (CEE) No 95/93 DEL CONSEJO de 18 de enero de 1993 relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios.

**WORLDWIDE Slot Guidelines** (Directrices Mundiales de Slots) de la IATA.

### **Jurisprudencia**

**TESIS:** XV.4o.8 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXII, Julio de 2005, p. 1538

### **Diccionarios y enciclopedias**

**DICCIONARIO** de Economía y Negocios, España, Arthur Andersen, S.A. Espasa-Calpe, 1999.

**DICCIONARIO** Espasa Economía y Negocios, España, Arthur Andersen y Espasa, 1997.

**DICCIONARIO** Lid. Logística y Transporte, España, LID Editorial Empresarial, 2009.

**DICCIONARIO** Porrúa de la Lengua Española, Preparado por Antonio Raluy Poudevida, 40ª ed., México, Porrúa, 1988.

**ENCICLOPEDIA** Universal Ilustrada Europeo-Americana, España, Espasa Calpe, 1996, Tomo VI.

**ENCICLOPEDIA** Universal Ilustrada Europeo-Americana, España, Espasa Calpe, 1996, Tomo XIV.

**ENCICLOPEDIA** Jurídica Mexicana, México, IJ-UNAM, Porrúa, 2004, Tomo III.

**GRECO**, Orlando, *Diccionario de Economía*, 2ª ed., Argentina, Valleta Ediciones, 2003.

**NUEVO** Espasa Ilustrado, España, Espasa Calpe, 2007.

**PAULET**, Jean Pierre y Santandreu Eliseo, *Diccionario de Economía y Empresa*, 2ª ed., Tr. Ana García Bertrán, España, Ediciones Gestión 2000, S.A., 1997.

**REAL** Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª ed., España, 2002.

**TAMAMES**, Ramón y Santiago Gallego, *Diccionario de Economía y Finanzas*, 4ª, ed., España, Alianza Editorial, 1996.

### **Hemerografía**

**DIARIO** Oficial de la Federación, Diario Oficial de la Federación de fecha viernes 24 de julio de 1998. *Comisión Federal de Competencia Económica. Resolución por la que se da a conocer el método para el cálculo de los índices para determinar el grado de concentración que exista en el mercado relevante y los criterios para su aplicación.* pp. 20-23. Fecha de publicación: viernes 24 de julio de 1998.

**EXCÉLSIOR**, Miriam Paredes, Miércoles 30 de abril de 2014, Sección Dinero, p. 7

**SECRETARÍA** de Comunicaciones y Transportes, *Aviación Mexicana en Cifras. 1992-2013.* México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2013.

### **Documentos, recursos y páginas en Internet**

**ACUERDO** plurilateral sobre el comercio de aeronaves civiles, en [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/air-79.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/air-79.pdf)

**AIRPORT** Coordination Germany, Laws and directives on slot coordination and slot monitoring, en <http://www.fhkd.org/index.php/regulations-guidelines>

**AIRPORT** Coordination Netherlands, Slot allocation – Use of slots, en <http://www.slotcoordination.nl/use-of-slots.asp>

**ANEXO** sobre servicios de transporte aéreo, en <http://www.wto.org/indexsp.htm>

**BENEDETTI**, Paolo, *El problema de la asignación de slots en el AICM*, Comisión Federal de Competencia. Ponencia realizada en Bogotá, Colombia en septiembre de 2011, en

[http://www.sic.gov.co/recursos\\_user/documentos/promocion\\_competencia/Foro/web/Presentaciones/Aviacion\\_Paolo\\_Benedetti.pdf](http://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/promocion_competencia/Foro/web/Presentaciones/Aviacion_Paolo_Benedetti.pdf)

**CAMBRIDGE** Business English Dictionary © Cambridge University Press, en <http://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles-de-negocios/slot?q=slot>

**COMISIÓN** Federal de Competencia Económica. *La Nueva Ley Federal de Competencia Económica. Notas temáticas. Prácticas Monopólicas Relativas*, en [http://www.cfc.gob.mx/cofece/images/banners/NLFCE/Practicas\\_monopolicas\\_relativas.pdf](http://www.cfc.gob.mx/cofece/images/banners/NLFCE/Practicas_monopolicas_relativas.pdf)

----- *Opinión con el fin de promover la aplicación de los principios de competencia y libre concurrencia en la proveeduría de servicios aeroportuarios*, en <http://www.cfc.gob.mx:8080/cfcresoluciones/Docs/Mercados%20Regulados/V2/7/1382537.pdf>

**CONVENIO** de Ciudad del Cabo relativo a garantías internacionales sobre elementos de equipo móvil, en <http://www.unidroit.org/spanish/conventions/mobile-equipment/mobile-equipment.pdf>

**CRUZ** Mayorga Toledano, María. *Los slots como objeto de negocio jurídico*, España, Universidad de Málaga-Campus de Excelencia Internacional Andalucía Tech-Facultad de Ciencias Económicas y empresariales, 2013, en <http://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/6296/LOS%20SLOTS%20ROma.pdf?sequence=1>

**DICTIONARY** and Thesaurus Merriam-Webster Online, en <http://www.merriam-webster.com/>

**DÍAZ** Olariaga, Óscar y Ruíz de Villa, Arturo Benito, “Alternativas de mercado en la asignación de slots aeroportuarios”, *Ingeniería Aeronáutica y Astronáutica*, España, Universidad Politécnica de Madrid, No. 396 (dic.2009-en.2010), 2010, en <http://oa.upm.es/9537/>

**GONZÁLEZ**, Aldo, *Estudio Sobre el Mercado Aéreo de Transporte de Pasajeros en Latinoamérica. (Versión inicial)*, Centro Regional de Competencia para América Latina (CRC América Latina), en <http://www.crcal.org/guias-y-estudios/estudios/estudios-de-sector>

**HERRERA** García, Alfonso, *Alternativas de solución para problemas de capacidad aeroportuaria. Publicación Técnica No 284*, México, Secretaría de

Comunicaciones y Transportes (SCT) e Instituto Mexicano del Transporte (IMT), 2006. p. 29. En <http://www.imt.mx/archivos/Publicaciones/PublicacionTecnica/pt284.pdf>

**IATA** (*International Air Transport Association*, Asociación de Transporte Aéreo Internacional), en <http://www.iata.org/Pages/default.aspx>

**MORERA** Guajardo, Enrique, *La asignación de franjas horarias (slots) y el proceso de nueva ordenación territorial*, España, Balaguer-Morera & Asociados, 2005. En <http://www.bmabogados.com/articulos/SLOTS.pdf>

**OACI** (*International Civil Aviation Organization*, Organización de Aviación Civil Internacional), en <http://www.icao.int/Pages/default.aspx>

**OXFORD** Dictionaries, en <http://www.oxforddictionaries.com/es/definicion/ingles/slot?q=slot#Slot>

**PÉREZ** Motta, Eduardo, *Acceso Competitivo a Infraestructura Aeroportuaria*, México, Comisión Federal de Competencia, octubre de 2010, en <http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGAC/00%20Aeronautica/Aviacion%20Comercial%20Acceso%20a%20Infraestructura%20%28Slots%29/5.Sector%20a%20E9reo-acceso%20infraestructura-slots%20oct%202010%20%28A%29.pdf>

**PROTOCOLO** sobre cuestiones específicas de los elementos de equipo aeronáutico, del Convenio relativo a garantías internacionales sobre elementos de equipo móvil, en <http://www.unidroit.org/spanish/conventions/mobile-equipment/aircraftprotocol.pdf>

**ORGANIZACIÓN** de Aviación Civil Internacional, *Manual sobre Reglamentación del transporte aéreo internacional*, Doc. 9626. 2ª ed., s.l.i., 2004, en [http://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/Doc%209626\\_es.pdf](http://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/Doc%209626_es.pdf)

**ORGANIZACIÓN** Mundial de Comercio, en <http://www.wto.org/indexsp.htm>

**ORGANIZATION** for Economic Co-operation and Development, *Glossary of statistical terms. Competitiveness (in international trade)*. En <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=399>

**UNITED** States. Department of transportation. Essential Air Service, en <http://www.dot.gov/policy/aviation-policy/small-community-rural-air-service/essential-air-service>

**WORLD** Bank. 2013. *Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*. Washington, DC: World Bank Group. DOI: 10.1596/978-0-8213-9984-2. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0

**ZAMBRANA** Moral, Patricia y Peláez, Manuel J., '*Seminarios de 2008 de Historia del Derecho y de las Instituciones, de Derecho Romano y de Derecho Histórico Comparado en la Universitat Pompeu Fabra (Seminario permanente "Josep Maria Font Rius")*', *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* XXX, 2008, en [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S071654552008000100056&lng=e&nrm=io&tlng=e](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071654552008000100056&lng=e&nrm=io&tlng=e)