

ma. antonieta galindo sardo

# El derecho internacional y la aviación civil en México (los transportes y comunicaciones en México)

"Constitución Política de los Estados  
Unidos Mexicanos:  
Capítulo II

De las Partes Integrantes de la Federa-  
ción y del Territorio Nacional.

Artículo 42. El territorio nacional com-  
prende: . . . VI. El espacio situado sobre  
el territorio nacional, con la extensión y  
modalidades que establezca el propio  
Derecho Internacional."

"Ley de Vías Generales de Comunica-  
ción  
Libro Primero  
Capítulo I

Artículo 10.—Son vías generales de co-  
municación:  
. . . VIII.—El espacio nacional en que  
transiten las aeronaves; . . .

\* \* \*

Libro Cuarto  
Capítulo I

Artículo 306.—El espacio situado sobre el



territorio mexicano está sujeto a la soberanía nacional...

Artículo 307.-La navegación civil sobre el territorio mexicano se rige por los tratados y convenciones internacionales que el Gobierno de México haya suscrito y ratificado constitucionalmente, por la presente ley y sus reglamentos y por las demás leyes y reglamentos aplicables.

el derecho internacional y la aviación civil en México.

## Marco internacional

El mundo de la aviación es muy complejo. Diversos y variados aspectos intervienen en el ordenamiento técnico, operacional y jurídico. Cada una de estas ramas puede subdividirse en áreas específicas, mismas que por su especialidad son manejadas en los diversos países por organismos surgidos de conformidad con los requerimientos del desarrollo de la aviación.

Por ello cada Estado ha legislado y establecido normas que a la vez que controlan, supervisan y promueven la aviación mediante sus instituciones competentes, realizan las obras de infraestructura que requieren las operaciones aéreas.

OACI. El marco legislativo internacional es uno, en virtud de la suscripción del Convenio de Chicago del 4 de abril de 1947, por el que se creó oficialmente la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), como el organismo encargado de unificar las reglas de la navegación aérea. Esta organización, que en 1960 contaba con 76 miembros, tiene actualmente más de 130 Estados en calidad de miembros, entre los que figura México.

La OACI es un medio por el que se alcanza un entendimiento necesario para establecer normas internacionales en los campos técnico, económico y jurídico; forma parte de la O.N.U. en calidad de institución especializada.

Organización interna. Comprende tres órganos: a) la Asamblea, compuesta por todos los Estados contratantes, que se reúne por lo menos una vez al año; b) el Consejo, órgano de trabajo compuesto de 30 miembros, elegidos por la Asamblea para un periodo de dos años, y c) la Comisión, órgano consultivo integrado por 12 miembros, designados por el Consejo.

La Asamblea es el órgano legislativo de la OACI; se reúne cada tres años para examinar la labor de la Organización y fijar la

política para los años venideros; aprueba, además, un presupuesto trienal.

El Consejo es el órgano ejecutivo que dirige de manera continua la labor de la OACI; los Estados miembros están considerados tomando en cuenta la importancia principal en el transporte aéreo, Estados que hacen la mayor aportación a la provisión de instalaciones y servicios para la navegación aérea, y Estados cuya designación asegure que todas las áreas principales del mundo estén representadas. En este órgano se adoptan las normas y recomendaciones que se incorporan como anexos al Convenio de Aviación Civil Internacional, para lo cual cuenta con el auxilio de la Comisión de Aeronavegación (asuntos técnicos), el Comité de Transporte Aéreo (asuntos económicos), el Comité de Ayuda Colectiva de los Servicios de Navegación Aérea, y el Comité de Finanzas.

La Secretaría, dirigida por un Secretario General, consta de cinco departamentos principales: las Direcciones de Navegación Aérea, Transporte Aéreo, Asistencia Técnica, Asuntos Jurídicos y Administración y Servicios.

La OACI trabaja en estrecha colaboración con otros organismos especializados de la O.N.U., como la Organización Meteorológica Mundial, la Unión Postal Internacional, Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental. También se cuenta con organismos privados que participan en la labor de la OACI; tales como la Asociación del transporte Aéreo Internacional, la Federación Internacional de Asociaciones de Pilotos de Líneas Aéreas y el Consejo Internacional de Asociaciones de Pilotos y Propietarios de Aeronaves.

Normas y recomendaciones. Los comités y comisiones de la OACI aportan al órgano las normas, recomendaciones y procedimientos internacionales que comprenden aspectos técnicos de la aviación, como licencias al personal, reglamento del aire, meteorología aeronáutica, cartas aeronáuticas, unidades de medida, operación de aeronaves, marcas de nacionalidad y de matrícula, aeronavegabilidad, telecomunicaciones y ayudas para la navegación, servicios de tránsito aéreo, búsqueda y salvamento, encuestas de accidentes de aviación, aeródromos y servicios de información aeronáutica.

La suscripción del Convenio que integra la OACI, así como de los Convenios multilaterales o regionales de los que forman parte la mayoría de los países, en nivel mundial y regional compromete a la observancia general por parte de los Estados, los que mediante formalismos Constitucionales –en nuestro caso, con aprobación del Senado– pasan a ajustarse a las legislaciones nacionales.

Debido al avance de la tecnología aeronáutica, las normas se mantienen en constante revisión y se enmiendan en caso necesario.

Cuando, por el carácter internacional de los vuelos, se requiere la facilitación del transporte aéreo, también es el organismo internacional el que promueve la unificación de criterios en cuanto a normas de sanidad, migración y aduana.

Las normas y recomendaciones que emanan de la OACI conforman el Derecho Internacional Público de la Aviación, y los convenios multilaterales relativos a los compromisos del transportista aéreo para con el público usuario y los posibles daños a terceros en la superficie son materia del Derecho Internacional Privado.

Los instrumentos que tiene el Derecho Internacional son los tratados, convenios, convenciones y conferencias por lo que, cuanto mayor sea la capacidad del Estado para integrarse a estos mecanismos, así podrá incrementarse la cooperación en niveles mundial y regional, y en los campos administrativo, jurídico, económico, cultural, técnico y operacional, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Por ello, los propios Estados establecen las bases para promover en niveles nacional e internacional (bilateral y multilateral) la utilización del transporte aéreo con la seguridad requerida.

En la esfera nacional, el Estado realiza la planeación de sus servicios, unificando sus criterios con los internacionales. El carácter mundial de la aviación requiere que la planeación de los servicios técnicos, operacionales y jurídicos se lleven a cabo de una manera coordinada y unificada, dado al desarrollo alcanzado por los pueblos en la ciencia y la tecnología.

**Planeación regional.** Las facultades del Estado consisten en proyectar y programar, internamente el montaje de sus instalaciones y equipos de navegación aérea de acuerdo con normas internacionales y planes regionales. Por ello, la OACI considera nueve regiones geográficas que deben tratarse individualmente en la planeación de instalaciones y servicios para la navegación aérea, por mediación de seis oficinas regionales cuyas funciones van encaminadas a lograr un sistema civil integral y eficiente para toda la región y promover la aplicación de los planes de navegación aérea y su actualización.

Las oficinas regionales, ubicadas en Bangkok, El Cairo, Dakar, Lima, México y París, son las que recomiendan a los Estados medidas adecuadas para resolver deficiencias en campos técnicos, promoviendo además la asistencia y auxilio de una manera directa.

Las Naciones Unidas, mediante el P.N.U.D. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), han auspiciado en Latinoa-

mérica, diversos proyectos coordinados en las Oficinas Regionales de OACI.

Estos recursos internacionales se han canalizado, entre otros muchos, a un proyecto de asistencia en transporte aéreo en el Istmo Centroamericano, mediante las Direcciones de Aviación Civil y Líneas Aéreas de los países participantes, fungiendo como organismo ejecutor la OACI. Se ha considerado que hay similitud entre estos países en cuanto al mercado de pasajeros y mercancías, por lo que se pretende tomar medidas conjuntas para lograr una integración económica en los servicios aéreos, mediante la celebración del mayor número posible de acuerdos de cooperación entre las líneas aéreas de la región, lo que llevaría, en una primera etapa, al uso más económico y eficiente de los recursos disponibles y un desarrollo mejor planificado de las necesidades futuras, que permitan a las líneas aéreas operar en forma más racional los servicios aéreos. Es por este motivo que están por establecer el Consejo de Líneas Aéreas de Centro América y Panamá.

Las etapas a las que está sujeto el cumplimiento del proyecto deberá terminar en 1983, por lo que países y operadores de líneas aéreas se basarán en los propósitos específicos de la cooperación técnica.

Los planes y estudios que llevarán a acuerdos y arreglos entre las líneas comerciales tenderán a considerar los mecanismos utilizados en los niveles regionales y mundial en el establecimiento de tarifas, en la planeación económica y comercial de los servicios aéreos y los aspectos financieros así como los técnicos y operacionales en cuanto a facilidades y servicios. De la consideración de estos aspectos podrán resultar importantes convenios de colaboración y cooperación en tráfico, operación conjunta y de "pool". Estos conceptos podrán tomarse en cuenta en convenios internacionales de negociación más junta para los países de Latinoamérica y para la vinculación del sector del transporte aéreo en la O.E.A. y en la recién surgida ALADI —que a partir de agosto de 1980 vino a sustituir a la ALALC—, que, como su antecesora, cuenta con un comité de transporte aéreo.

El Comité Asesor de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo (en el Plan de acción regional para la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo de América Latina, dentro del marco del Plan de Acción Mundial y del Segundo Decenio del Desarrollo) consideró, respecto de los vuelos regionales y extrarregionales, la próxima introducción de aviones de gran tamaño o de aviones gigantes a retropropulsión en la región por líneas aéreas de fuera de la misma y posteriormente la introducción de aviones supersónicos. Indica asimismo lo importante que es para los países latinoamericanos el analizar detenidamente las consecuencias tanto económicas como

tecnológicas sobre una base regional o subregional. Lo anterior se aplica no sólo a los aspectos técnicos de los aviones, sino también a los requisitos relativos a la infraestructura, terminales de aeropuertos y a las ayudas para la navegación aérea. (Compete a la Comisión Económica para América Latina CEPAL, promover su discusión e instrumentación en los niveles nacional y regional)

Lo anterior plantea la necesidad de que nuestros internacionalistas del transporte aéreo, puedan concurrir a foros importantes con el objeto de delinear políticas que lleven a un desarrollo del sector en el país y que tiendan a considerar la integración y unificación de normas mediante mecanismos regionales.

**Las libertades del aire.** El Convenio de Chicago se inspira de cerca en el proyecto norteamericano, que preconizaba el reconocimiento de las libertades del aire, definidas en los siguientes términos:

1.-Dos libertades elementales: a) el derecho de paso inofensivo, y b) el derecho de escala técnica para aprovisionamiento o reparaciones.

2.-Tres libertades comerciales, (llamadas así por afectar más directamente al tráfico comercial): a) el derecho de desembarcar en el territorio de cualquier Estado contratante, pasajeros y mercancías embarcados en el Estado contratante cuya nacionalidad goza la aeronave; b) el derecho de embarcar pasajeros y mercancías con destino al territorio del Estado a que pertenece la aeronave, y c) el derecho de embarcar pasajeros y mercancías en el territorio de un Estado contratante para desembarcarlos en el de cualquier otro Estado también contratante.

Las dos libertades elementales son reconocidas explícitamente a todos los aviones civiles de los Estados signatarios, sin necesidad de autorización especial y sobre la única base del convenio. Las tres libertades comerciales sólo se otorgan a los aviones de transporte que realizan un servicio internacional regular, mediante un acuerdo de tráfico, que no excluye los acuerdos bilaterales o convenios que en este nivel celebran los Estados.

3.-Pueden considerarse tres libertades más, con carácter de adicionales, por tratarse de combinaciones de las tres anteriores.

a) la sexta libertad confiere el derecho de transportar pasajeros, correo y carga entre dos territorios extranjeros a través del Estado de la nacionalidad del avión. Ésta es una combinación de libertades que se establece al aprovechar la posición

geográfica y al amparo de la tercera y cuarta libertades; b) derechos para realizar el transporte internacional de pasajeros, correo y carga, exclusivamente fuera del territorio de la nacionalidad del avión; c) derechos para realizar el transporte doméstico de pasajeros, correo y carga fuera del territorio del Estado de la nacionalidad del avión, es decir, servicio de cabotaje.

Procede aclarar que estas tres últimas libertades adicionales pueden otorgarlas o negarlas los países, según convenga a sus intereses.

**Integración de criterios jurídicos y tarifarios.** En lo que se refiere a la seguridad en los aeropuertos, sus categorías, las características de las instalaciones y servicios aeroportuarios, pistas y edificios terminales, se establecen ciertos requisitos y normas para poder estar asignados al transporte aéreo internacional.

Por otra parte, la OACI periódicamente organiza reuniones con el fin de dar a conocer los criterios y tarifas para el uso de las instalaciones de los aeropuertos y de los servicios de navegación aérea. A este respecto, los Estados tienen su propia estructura ejecutiva, así como los sistemas y métodos para establecer, mantener e incrementar sus servicios.

Así, tenemos que un ejemplo importante de unificación en cuanto al carácter administrativo de los aeropuertos en Europa y del uso de instalaciones y servicios de navegación aérea, se encuentra en el sistema de derechos de Eurocontrol que es común a los siguientes Estados participantes: Austria, Bélgica, España, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, República Federal de Alemania, el Reino Unido y Suiza.

En lo que se refiere a los convenios bilaterales que México ha suscrito últimamente con Gobiernos extranjeros, se halla establecido el criterio que debe prevalecer en el servicio de transporte aéreo internacional en cuanto a las tarifas aplicables. En primer término, se estipula que las empresas designadas para prestar el servicio aéreo entre los dos países materia del convenio bilateral acordarán de conformidad con las normas del organismo internacional competente –Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) las tarifas correspondientes, mismas que deberán ser autorizadas por las autoridades de aeronáutica.

En el caso de México se omite que la autorización de tarifas por servicios aéreos internacionales, debe otorgarla la autoridad competente, que en nuestro país es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a través de la dependencia idónea, la cual tiene además la facultad de autorizar las tarifas del transporte aéreo nacional, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 49 y 50 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

De lo preceptuado por el artículo 337 de esta Ley, se entiende que los permisos o las autorizaciones de este servicio internacional se ajustarán a los términos de los tratados o convenios internacionales aplicables, y, en su caso, al principio de equitativa reciprocidad internacional.

El Convenio de Varsovia de 1929, modificado por el Protocolo de La Haya de 1955, es uno de los instrumentos legales internacionales vigentes que, en forma directa o indirecta, afecta las tarifas del transporte aéreo internacional. Este documento llamado "Convención para la Unificación de Ciertas Reglas Relativas al Transporte Aéreo Internacional", tiene como uno de sus principales propósitos unificar las reglas relativas al Transporte Aéreo Internacional en materia de responsabilidades y las relativas a los elementos de aplicación de las tarifas.

Podría decirse que la IATA es el organismo más importante en lo que se refiere al establecimiento de tarifas de transporte aéreo. Su objetivo primordial estriba en estudiar y proponer a sus miembros las reglas tendientes a favorecer la explotación de los servicios, teniendo en cuenta que éstos han de combinarse y coordinarse, en la forma más adecuada para sus propósitos, estableciendo acuerdos oportunos en materia tarifaria.

Por otra parte, al tomar en cuenta la explotación del servicio público en una ruta internacional, desde nuestro país, por una empresa extranjera, se hace deseable la preparación previa de estudios económicos y análisis de datos estadísticos y financieros, así como el otorgamiento de los permisos sujetos a frecuencias limitadas que lleve a la empresa a una operación experimental, para incorporar a la empresa nacional (en caso de ser económicamente favorable) en una operación simultánea por parte de ambas empresas, en dicha ruta, condicionada a un número de frecuencias convenientes.

Los vuelos de fletamento, pueden ser también motivo de consideración a fin de instrumentarlos en forma bilateral o multilateral, sujetándolos a la aprobación de las tarifas de acuerdo a las normas vigentes y de ser posible a los programas de desarrollo de las empresas aéreas nacionales.

Ahora bien, se hace necesario establecer que las negociaciones bilaterales deben de considerar las limitaciones de los países en desarrollo en materia de transporte aéreo internacional regular y tomar en cuenta en qué medida podrían ser instrumentos de negociación los horarios y las frecuencias, para que, de una manera intercalada o simultánea, operen las rutas la empresa nacional y extranjera designadas por los países a fin de cubrir los tramos de acuerdo con el cuadro de rutas del convenio respectivo.

Lo anterior nos permite considerar la medida en que los

compromisos internacionales adquiridos por los Estados, permiten fijar las políticas internas que se deberán instrumentar en este campo.

### **Marco nacional**

El Gobierno Federal en México ha creado diversos órganos de carácter público que contemplan la infraestructura, operación, servicios, planeación, fomento y control de la aviación civil.

De conformidad con la Reforma Administrativa, estos organismos, parte del sector transportes, están sujetos a las directrices del Secretario de Comunicaciones y Transportes para garantizar la coordinación e integran criterios que den impulso a nuestra aviación.

En las rutas recientemente otorgadas a una empresa norteamericana Los Angeles-Puerto Vallarta-Los Angeles y Los Angeles-Mazatlán-Los Angeles, autorizadas con siete frecuencias cada una, al mes, sería interesante ver de qué manera pueden concurrir a estas rutas nuestras empresas. La coordinación entre la empresa nacional y la autoridad que otorga el permiso respectivo debe ser eficiente, ya que con dos terceras partes de ocupación de avión (equipo Boeing 727), se considera que en las dos rutas, con un vuelo diario, tienen ingresos hasta de 14 millones de pesos mensuales. En los convenios bilaterales se podrían establecer condiciones para operación simultánea en rutas económicamente favorables, otorgando permisos experimentales, con un número limitado de frecuencias.

Otro aspecto a considerar en la coordinación del sector aviación es lo que respecta al cobro de los servicios de navegación aérea, estipulado en el Decreto que establece derechos y productos relativos a la navegación en el espacio aéreo mexicano, que en el artículo 2o. dispone que "... las aeronaves pertenecientes a escuelas de aviación que realicen vuelos de enseñanza, ... no pagarán la cuota establecida...", encontrándose que en términos generales, no gozan de esta exención las empresas de transporte aéreo de servicio público, y que algunas cuentan con sus respectivos centros de capacitación debidamente autorizados por la autoridad aeronáutica competente, además de realizar vuelos de entrenamiento y capacitación, que por analogía deben estar exentos del pago de estos derechos.

En lo que se refiere a la aplicación de las tarifas que se mencionan en el citado Decreto (Diario Oficial de la Federación del 18 de abril de 1980), resulta que la aviación militar no está exenta del pago de los servicios de navegación aérea, en virtud del artículo 1o., fracción VII, inciso 4, que establece el pago a la

aviación del sector oficial, criterio nunca antes establecido para las aeronaves militares y de la armada por consideraciones de seguridad nacional.

Si se comparan los servicios aeroportuarios y de aeronavegación en otros países, encontramos que en España gozan de una reducción en el pago del 50 por ciento en los vuelos nacionales (tráfico del interior) por estos servicios. Esta medida promueve en cierto modo el desarrollo interno del transporte aéreo que coadyuva a los intereses sociales, culturales y económicos de ese país.

Al hablar de las modalidades del transporte público en México, encontramos una organización adecuada en cuanto al fomento y supervisión de los servicios; no obstante, queda fuera de control el servicio en algunos de los llamados taxis aéreos que operan exclusivamente en la transportación del personal y ejecutivos de la industria o grupo financiero a que pertenecen, soslayando obligaciones tributarias por importación de equipo de vuelo dedicado al servicio privado, contemplado en el artículo 340 inciso c de la Ley de Vías Generales de Comunicación. A la Secretaría de Hacienda le compete establecer los mecanismos de control de actividades de estos operadores para que, a través del registro federal de vehículos, certifique el servicio público o privado al que esté dedicada cada aeronave.

### **Servicio público de transporte aéreo nacional no regular, regular y servicios especializados.**

En octubre de 1975 existían en el país, en los diferentes aeropuertos, 32 operadores de taxis aéreos nacionales y 26 operadores de taxis aéreos regionales, servicio que se presta por los primeros en todo el territorio nacional y los últimos limitados a una determinada región del país.

En abril de 1979, el número de permisionarios de taxis aéreos nacionales ascendió a 86 y de regionales a 41.

En 1975, existían además 68 operadores regionales que utilizaban bimotores ligeros y monomotores; para 1979 disminuyeron a 63 operadores. De lo que se desprende que no se ha incrementado este importante servicio de vuelos no regulares que realizan operaciones en rutas permisionadas, no obstante tener tarifas más accesibles al público usuario, que las de taxi aéreo.

Además de las rutas permisionadas a los operadores regionales, en 1979 contaban con 17 permisos de taxi aéreo, los que aún están bajo fuerte competencia por parte de los demás permisionarios. Se ve claro el poco impulso dado a estos operadores regionales de rutas no regulares.

## SERVICIO PUBLICO NO REGULAR

	1975	1979	Equipo de vuelo (1979)
Taxis Aéreos Nacionales	32	86	190
Taxis Aéreos Regionales	26	41	108
Operadores Reg. de rutas	68	63	230

(Estos tres grupos de operadores contaban en 1975 con el siguiente equipo de vuelo: 10 jets ejecutivos, 2 turbohélices, 83 bimotores de émbolo y 279 monomotores).

En cuanto a operadores regulares sujetos a horarios, previamente aprobados por la autoridad, encontramos en 1979, cinco operadores no clasificados ni como alimentadores ni como secundarios. En 1975, existían en el país nueve empresas alimentadoras, siete de las cuales, filiales de la empresa oficial, desaparecieron.

Otra modalidad del transporte aéreo nacional, la encontramos en los servicios especializados permisionados a siete operadores, entre los que se tiene una empresa que realiza vuelos nacionales e internacionales exclusivamente de carga; otra para la transportación de deportados de E.U.A. a nuestro país; una permisionada de carga con base en Mazatlán y México para operar con equipo Boeing 707 o DC-8 de cuyo inicio de operaciones no se tiene conocimiento; otra empresa de servicios especializados que cuenta con 10 helicópteros, con base de operaciones en el sureste del país, que realiza sus vuelos desde aeropuertos autorizados y/o desde plataformas marítimas de exploración y perforación de pozos petroleros; otro operador tiene un permiso de carga industrial de carácter rural, y otro más, que puede ser interesante ya que se trata de una cooperativa que tiene permiso para establecer y explotar el servicio público mexicano de transporte aéreo no regular de carga exclusivamente con carácter internacional, el cual no cuenta con equipo propio.

## SERVICIO PUBLICO REGULAR

	Permisos		Equipo	
	1975	1979	1975	1979
Operadores principales	2	2	41	75
Empresas alimentadoras y secundarias	9	5	12	5
Operadores de servicios especializados	2	7		12

Las principales empresas aéreas en nuestro país son dos, una de capital privado y otra estatal; las dos empresas prestan el servicio público de transporte de pasaje, correo y express. Estas líneas operan en 44 aeropuertos de la República, realizando entre las dos un total aproximado de 26,664 vuelos mensuales de carácter comercial en nuestro país, tanto en rutas nacionales como internacionales.

	Operaciones	Equipo
AMSA	104	DC-10-30
	710	DC-8
	13,276	DC-9
CMA	12,574	Boeing 727

Fuente: Aeropuertos y Servicios Auxiliares. Julio 1980.

Casi la totalidad de las rutas nacionales están operadas de manera simultánea por las dos empresas, medida administrativa recientemente tomada, que no permite la autonomía de las empresas para celebrar convenios de colaboración de carácter técnico, comercial y operacional, entre las mismas; de conformidad con lo estipulado en el artículo 52 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

En forma exclusiva las empresas principales operan a los siguientes aeropuertos:

Aeronaves de México	Cía. Mexicana de Aviación
-Cd. Obregón, Son.	-Cd. del Carmen, Camp.
-León, Gto.	-Minatitlán, Ver.
-Matamoros, Tamps.	-Nuevo Laredo, Tamps.
-Poza Rica, Ver.	-Tampico, Tamps.
-Reynosa, Tamps.	-Veracruz, Ver.
-Tapachula, Chis.	
-Torreón, Coah.	
-Guaymas, Son.	

### Concesiones y Permisos

En términos generales, las empresas permisionarias, así como las autoridades competentes, no han promovido la elevación de simples permisos a concesiones de servicio público; por otra parte el artículo 80. de la Ley de Vías Generales de Comunicación determina que "para construir, establecer y explotar vías generales de comunicación, será necesario el tener concesión o permiso del

Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones, para lo que se sujetarán a un plan general que responda a las necesidades de la economía nacional y que deberá hacerse del conocimiento del público a cuyo efecto deberá publicarse cada año el programa de trabajos correspondientes.” En la fracción III inciso a) se considera que la construcción o establecimiento de nuevas vías quedará sujeta a estudios previos de carácter económico para determinar: “distancia adecuada de la nueva vía respecto a las ya establecidas a fin de evitar duplicidades dentro de una misma zona de influencia, cuando las vías ya existentes satisfagan con eficacia las necesidades de transporte de la región”, para este efecto se establece en el inciso g) “que la Secretaría de Comunicaciones se asesorará de la Secretaría de la Defensa Nacional, desde el punto de vista militar”, aspecto que en tiempos normales no ha parecido práctico.

Los permisionarios se encuentran con que las disposiciones administrativas para el otorgamiento de permisos, no favorecen el desarrollo del servicio, en virtud de que la duración de los mismos no les garantiza la recuperación de las inversiones que realizan en instalaciones, capacitación del personal, compra de equipo de vuelo, entre otras.

La fracción II, del Artículo 334 del ordenamiento legal mencionado, establece que en los permisos para servicio público de transporte aéreo no regular, el plazo se fijará de acuerdo con la importancia de la empresa y las inversiones hechas por la misma.

Los operadores regulares de servicio público de transporte aéreo nacional —entre los que se encuentran AMSA y CMA— de conformidad con el artículo 329 del Ordenamiento citado, estarán sujetos a la obtención de concesión, considerando que el servicio satisface una necesidad o conveniencia pública y que el solicitante tiene capacidad y elementos técnicos y financieros para operar el servicio.

De conformidad con el artículo 334 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Secretaría de Comunicaciones fijará la duración de las concesiones para servicio público de transporte aéreo regular por un periodo inicial máximo de treinta años, lo que se determinará de acuerdo con la importancia económica del servicio y de la empresa misma, la cuantía de la inversión inicial y de las ulteriores necesarias para el desarrollo y mejoramiento del servicio.

Las principales empresas, operadoras del servicio regular, no han promovido la actualización y regularización de la concesión y permisos que amparan sus operaciones aéreas. Podría considerarse que el espíritu de la concesión es garantizar el servicio y la exclusividad de operación en una misma ruta; sin embargo, por

disposiciones administrativas se autorizó a principios de 1977, el servicio simultáneo prestado por las dos empresas en diversas rutas, bajo el amparo de permisos específicos. No obstante, la Ley de Vías Generales de Comunicación, tiene otras alternativas.

### **Operación simultánea o de competitividad**

El Artículo 336 de la Ley en la materia, establece que la secretaría de Comunicaciones podrá conceder permiso para la realización de vuelos especiales de transporte público, pero cuando pretendan efectuarse entre puntos comunicados por una empresa de transporte regular, los permisos sólo se otorgarán en caso de que la empresa concesionaria de este servicio no esté en condiciones de realizar por sí misma el vuelo.

No obstante la operación simultánea en rutas comunes, autorizada a las dos empresas principales, como reciente disposición interna, el artículo 85 de la ley citada, determina que la Secretaría de Comunicaciones "...cuidará de que no se establezcan obligaciones de ninguna especie que coloquen a unas empresas de vías generales de comunicación en condiciones privilegiadas respecto a otras, no entendiéndose como situación privilegiada la que resulte de las disposiciones legales o reglamentarias que tiendan a evitar competencias injustificadas o ruinosas entre las empresas.

### **Combinación de servicios**

Convenios de colaboración en el aspecto técnico, operacional y comercial, pueden ser instrumentos para favorecer el transporte aéreo nacional entre las compañías que prestan el servicio regular principal; por otra parte sería interesante aplicar en toda su extensión lo preceptuado en el artículo 52, fracción II, de la Ley de Vías Generales de Comunicación, en el sentido de que "los concesionarios o permisionarios que exploten vías generales de comunicación y medios de transporte, podrán, con la previa aprobación, explotar sus líneas en combinación con otra u otras empresas nacionales o extranjeras, entendiéndose que existe combinación, cuando de común acuerdo establecen horarios, itinerarios, tarifas unidas o combinadas, expidan documentos directos, intercambien equipos, o ejecuten otros actos análogos con ese fin. . .", colaboración que ha dado muy buenos resultados en el servicio de transporte aéreo internacional.

La reestructuración del transporte aéreo nacional de servicio público, realizada en 1966, creó las empresas alimentadoras que se anexaron posteriormente a Aeronaves de México. En la actuali-

dad, en apoyo de la economía mixta que rige en nuestro país, conviene realizar los estudios económicos y técnicos pertinentes, a fin de impulsar la aviación alimentadora de servicio regular.

### **Equipo de vuelo dedicado al servicio público**

Por considerarlo de interés, incluimos datos relativos al equipo de vuelo utilizado en el servicio público de transporte aéreo.

Las dos empresas comerciales citadas, contaban en 1979 aproximadamente con una flota de 75 aviones tipo Boeing 727- 100 y -200; DC-9, DC-8 y DC-10.

Los operadores regulares de rutas alimentadoras contaban en la misma fecha con 9 aviones tipo DC-3 y Convair.

Los servicios especializados se prestan con 10 helicópteros, un avión lockheed Electra y un DC-8.

Los operadores de taxi aéreo nacional cuentan con 190 aeronaves, entre las cuales se encuentran principalmente jets ejecutivos, aviones de turbohélice y bimotores de émbolo.

Los operadores de taxi aéreo regional, utilizan 108 aeronaves en la prestación de este servicio público, de las cuales 60 están dedicadas exclusivamente al servicio de taxi.

Los operadores regionales de vuelos de ruta de servicio no regular, cuentan con 230 aeronaves. De éstas 48 son utilizadas en el servicio de taxi aéreo, ya que 17 permisionarios tienen los dos tipos de permisos. Las aeronaves Islander, Cessna 206 y 180 operan principalmente en los vuelos no regulares.

No estuvieron definidos los servicios de 41 aeronaves de servicio público.

<b>Equipo:</b>	<b>Cantidad:</b>	<b>Equipo:</b>	<b>Cantidad:</b>
Douglas C-47	1	Cessna 206	129
Douglas DC-3	8	Cessna 207	11
Douglas DC-8	1	Cessna 210	15
		Cessna 310	20
Convair 240	2	Cessna 320	2
Convair 340	2	Cessna 340	2
Convair 440	3	Cessna 336	1
		Cessna 337	1
Sabreliner	7	Cessna 302	24
		Cessna 421	7
Cessna 180	65	Cessna 441	1
Cessna 182	18	Cessna 500	7
Cessna 185	29		
Cessna 192	1		

Piper Cheyenne	2	Beechcraft	8
Piper Cherokee	12	Beechcraft Baron	4
Piper 31, 32, 34	9	Beechcraft Bonanza	2
Piper Seneca	1	Beechcraft Duke	3
Piper Lance	2	Beechcraft Hawker	4
Piper Navajo	8	Lear Jet	11
Piper PA 350	1	Falcon	3
Piper PA 28-235	2	Westwind 1123	1
Piper Azteca	8	Mitsubishi	2
Islander	23	Lake Bucaner	1
De Havilland	2	Helicóptero Bell	14
Lockheed Electra	2	Helicóptero Hughes	5
Lockheed Jet Star	3	Helicóptero Hiller	1
Turbocommander	5		
Aerocommander	7		
Grumman Gulf Tream	2		

Fuente: Registro Aeronáutico Mexicano, S.C.T.

### Consideraciones generales

La estructura de la aviación comercial, cambia rápidamente, por lo que es importante realizar programas por etapas para fomento y desarrollo del transporte aéreo regional y nacional, así como ampliar el marco legislativo para que contemple las modalidades del servicio público que queda fuera de él.

Los operadores regionales, por su parte, tendrían otros caminos para requerir el apoyo que necesitan, como sería la creación de una asociación nacional o una efectiva incorporación a la Cámara Nacional del Aerotransporte, para la representación de intereses comunes, ante disposiciones o soluciones no encontradas.

Las dos líneas aéreas principales –sobre todo la estatal– requieren por su parte, un marco jurídico adecuado conforme a la legislación en la materia, que les permita de manera autónoma, incrementar, coordinar y combinar sus servicios, conforme al interés público y sus objetivos; dentro de un marco que impulse el servicio regular de transporte aéreo nacional, en servicio doméstico e internacional.

### Recomendaciones tentativas

Marco Internacional

1. Es recomendable que tanto en el aspecto nacional como en el internacional, puedan ser motivo de investigación y estudios minuciosos las diversas tendencias que ha tenido el transporte aéreo comercial, con el fin de determinar su impacto en renglones importantes de nuestra economía. Asimismo, es necesario considerar los mecanismos internacionales adecuados requeridos para el impulso de este medio de transporte, en nivel es nacional y regional.

2. La concurrencia por parte de nuestras principales empresas aéreas, y particularmente la oficial, en lo referente a rutas internacionales económicamente atractivas, debe ser materia de estudio para dictaminar el número de frecuencia experimentales convenientes para la empresa extranjera a efecto considerar la incorporación de la empresa nacional en una misma ruta, en forma simultánea.

3. Del análisis de los recientes convenios bilaterales suscritos por nuestro país en materia de transporte aéreo, se desprende lo siguiente:

a) Que las autorizaciones de las tarifas de los servicios internacionales comerciales de vuelos regulares, no han seguido los procedimientos establecidos por la legislación vigente en esta materia.

b) La necesidad de elaborar, por la dependencia competente, los estudios previos sobre el establecimiento de tarifas de conformidad a las normas y recomendaciones internacionales; sujetando dichas tarifas a la aprobación correspondiente.

4. Por otra parte se hace necesario establecer:

a) Una efectiva coordinación interinstitucional en materia de transporte aéreo de carga, particularmente entre las dependencias que regulan este medio y las que promueven la utilización del mismo.

b) Incrementar la participación de nuestras empresas aéreas nacionales en los servicios de transporte exclusivo de carga incorporando prioritariamente a la empresa nacional, con su correspondiente equipo debidamente acondicionado para este tipo de servicio.

c) Establecer un marco internacional de cooperación y colaboración que nos asegure mejores servicios en niveles nacional y regional que entren en positiva competencia y tiendan a desplazar en cierta medida, los vuelos de fletamento.

5. En virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Vías Generales de Comunicación establecen la observancia de las normas derivadas del Derecho Internacional

en materia de aviación, es recomendable la participación de nuestro país en foros internacionales, que nos permitan establecer e incorporar recomendaciones emanadas por los organismos en esta materia, a fin de integrar en la medida de lo posible los planes nacionales, regionales e internacionales de cooperación en niveles técnico, operacional y comercial, tomando en cuenta las estrategias y prioridades del desarrollo integral nacional.

6. Asimismo, se hace necesario recomendar el establecimiento de operadores nacionales autorizados para el transporte de carga internacional con equipo especial de autonomía considerable y apoyar con los estudios técnicos necesarios, la importancia de incrementar este tipo de servicio.

7. Contemplar la conveniencia de estudiar y analizar los procedimientos empleados en otros países, que tiendan a promover y fomentar a la aviación comercial nacional (en tráfico interno) en reducción de tarifas por servicios aeroportuarios y de aeronavegación, a fin de instrumentar en lo posible, medidas de apoyo al tráfico interno en nuestro país.

## **Marco Nacional**

### **A) Generalidades.**

1. Debido al interés público de las escuelas de vuelo, sería recomendable que la institución competente dispusiera de becas de estudio que fomentaran la aviación nacional. Por otra parte, los vuelos de instrucción, al estar exentos del pago por servicios de aeronavegación en nuestro país, deben también considerar, por analogía, los de entrenamiento realizados por las empresas de servicio público.

2. Se contempla la necesidad de establecer un procedimiento de coordinación entre el registro de vehículos y el aeronáutico, a fin de supervisar y acreditar el servicio privado o público de las aeronaves; promoviendo asimismo, la regularización en su caso, de obligaciones tributarias y de los permisos correspondientes, en aquellos casos que no se preste el servicio público permisionado.

### **b) Servicio Público de Transporte Aéreo no regular.**

1. Establecer medidas que eviten la competencia lesiva entre los operadores no regulares que sirven rutas regionales, y promover programas de operación radial y de circuito entre los operadores de la región, en caso de la concurrencia no favorable de dos operadores, o más, en las mismas rutas. Promover la mayor

utilización del equipo de los operadores regionales, sobre bases legales.

2. Impulsar a los operadores regionales y amparar sus operaciones con permisos que garanticen la recuperación de las inversiones que requieren estos servicios y su desarrollo. Tomar en cuenta las recomendaciones legales en cuanto a la vigencia de estos permisos, cuyo servicio es más accesible al público usuario respecto a tarifas.

3. Establecer medidas que garanticen el servicio de vuelos de ruta no regulares, ya que al utilizar el equipo en otros servicios especiales, se descuida el servicio en las rutas autorizadas. Coordinar asimismo, procedimientos que garanticen el cumplimiento de este servicio al público usuario.

4. Realizar estudios integrales para incrementar los servicios regionales de ruta y efectuar la promoción que establece la Ley en la materia, por parte de la dependencia competente, considerando la necesidad imperativa del servicio aéreo, dadas las condiciones orográficas y económicas para las diferentes regiones del país.

5. En cuanto a los servicios de taxi aéreo nacional se recomienda la limitación de los permisos, suspender temporalmente el otorgamiento de nuevos permisos o exigir se justifique plenamente la necesidad del servicio a la vista de los informes financieros y de operación que los permisionarios presentan a la institución competente. Contemplar la adecuada utilización del equipo de vuelo en el servicio público permisionado.

6. El taxi aéreo regional, debe estar plenamente justificado, aunque pueden considerarse sus recursos en medidas tendientes a impulsar los servicios regionales de ruta a fin de garantizar la mayor utilización del equipo y hacer más accesible el transporte aéreo en la región.

### C) Servicio Público de Transporte Aéreo Regular.

1. Por estar sujeto este servicio a horarios e itinerarios previamente aprobados y dadas las características del equipo de vuelo que se requiere, es conveniente incorporar algunos de los recursos de los taxis aéreos nacionales al servicio regular de rutas alimentadoras, a fin de garantizar un servicio público suficiente de segundo nivel.

2. Considerando el incremento del equipo de vuelo programado, procurar apoyar a las dos líneas aéreas principales, a efecto de regularizar sus permisos y concesiones, de conformidad con el espíritu de la Ley en la materia, que tiende a evitar la competencia lesiva y garantizar e impulsar el servicio, toda vez que se encuentran operando de una manera simultánea gran parte de sus rutas, no gozando ya de la titularidad de las mismas.

Promover conforme al Artículo 52 fracción II de la Ley de Vías Generales de Comunicación, la suscripción de convenios de colaboración y combinación de servicios, entre las dos empresas, para la operación simultánea de rutas nacionales.

3. Estudiar la conveniencia del establecimiento de un servicio de carga en rutas internacionales, realizando los estudios en coordinación con los organismos que promueven el comercio exterior. Realizar una evaluación, por parte de la dependencia competente, de los servicios de los vuelos de fletamento que en gran volumen se efectúan entre México y otros países; compromiso que, en cierta medida, corresponde también a empresas nacionales.

### Reseña bibliográfica

García Garrido, Manuel J. **La Universidad Nacional de educación a distancia. su implantación y desarrollo inicial.** Barcelona. Ediciones CEAC. 1976.

Quien se interese por los problemas que plantea la masificación de la enseñanza en las sociedades actuales –que exigen a la pedagogía planteamientos nuevos y el ensayo de nuevos medios que faciliten el acceso a la educación y garanticen el principio de igualdad de oportunidades que conlleva la democratización de la enseñanza–, encontrará en el libro de Manuel J. García Garrido, primer Rector de la U.N.E.D., una útil descripción de cómo enfrentar aquellos problemas y de las soluciones que se están instrumentando.

El libro está prologado por José Luis Villar Palasí, quien tuvo a su cargo la cartera de Educación y Ciencia al momento de la creación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (U.N.E.D.) en 1972 (fecha del Decreto de creación).

La creación de la U.N.E.D. encuadró dentro de los objetivos planteados por la reforma educativa que se encaró en España a partir de 1968, desde el Ministerio de Educación y Ciencia que estaba a cargo de Villar Palasí. Sus propósitos iniciales, a decir del autor, eran muy concretos y modestos: atender a los numerosos alumnos con vocación y capacidad para cursar estudios superiores, que no podían frecuentar las aulas universitarias. Se trataba de ofrecer a los estudiantes libres una nueva posibilidad. La U.N.E.D. se destinaba especialmente a alumnos que trabajan, alumnos procedentes de medios rurales, a los que no pudieron concluir su carrera y a los que deseaban estudiar una segunda carrera. De allí que se trataba de hacer compatibles los estudios de

nivel superior con el trabajo, ofreciendo la posibilidad de seguir los estudios en el propio domicilio del estudiante, cualquiera fuese su edad, y convertir la enseñanza libre en enseñanza supervisada y tutorizada, con materiales didácticos adecuados a los nuevos fines.

“La nueva Universidad suponía un nuevo modelo de enseñanza superior, una solución que pretendía ser más eficaz para los estudiantes libres, un ensayo de aplicación de las más modernas técnicas, que no pretendía sustituir a ninguno de los medios ya existentes sino coexistir con ellos. Se trataba de ofrecer al estudiantado una pluralidad de modelos y una variedad de soluciones para que pudiese elegir el procedimiento que considerase más adecuado. Por ello, en el proyecto de la nueva Universidad se descontó la idea de cualquier tipo de exclusividad y monopolio, así como toda competencia o conflictividad con otros centros similares públicos y privados” (pág. 6-7).

Se trataba de incorporar de manera sistemática a la educación las nuevas técnicas que la civilización de la imagen ya estaba utilizando: la televisión, la radio, las cintas magnetofónicas y videomagnéticas y cualquier otro medio audiovisual de comunicación de masas.

La utilización de la correspondencia combinada con las reuniones periódicas en Centros Regionales estratégicamente ubicados a lo largo de todo el país, los grupos de tutores, para orientar y ayudar al alumno mediante contactos individuales y sesiones de grupo en determinados centros a los que pudiera acudir el alumno, los monitores, las bibliotecas, filmotecas y otros medios de estudio y de consulta en los centros, las convivencias completadas con procedimientos presenciales de formación, se proponían garantizar que la nueva institución contribuyera decisivamente a la labor de formación permanente de adultos y a una elevación del nivel cultural. A tales efectos, fue necesario realizar ajustes debidos a problemas detectados a lo largo de la instrumentación del proyecto.

Los autores del proyecto habían estudiado las opciones que ofrecían los diferentes sistemas y modelos educativos conocidos por su experiencia y prestigio, tales como el “Centro Universitario de Vincennes” en Francia, las “Universidades sin muros” en Estados Unidos, la “Open University” inglesa, la Universidad del Aire japonesa, las universidades populares y las universidades obreras de los países socialistas, así como los cursos por correspondencia destinados a obreros que sin abandonar sus puestos de trabajo pueden seguir cursos superiores, especialmente de Rusia y Polonia.

## **La metodología de la enseñanza a distancia**

Tratándose de alumnos distribuidos a lo largo de todo el territorio español se utilizó como medio básico de comunicación los textos escritos. Pese a que la U.N.E.D. utiliza, como técnicas didácticas principales los soportes escritos y los apoyos radiofónicos, en los Centros Regionales operan los tutores y monitores que tienen como finalidades, entre otras, promover y estimular la intercomunicación, asesorar y orientar a los alumnos en sus problemas de aprendizaje y motivarlos.

## **La realización del programa**

Tratándose de una Universidad nueva y de un nuevo sistema educativo hubo que comenzar por darse una organización donde ensamblasen los diferentes aspectos. Debía conseguirse una ordenada comunicación de profesores y alumnos y montar una empresa con un complicado andamiaje administrativo económico.

De tal manera en la segunda parte del libro, se describen detalladamente la organización académica y administrativa de la Universidad, así como la organización periférica de los Centros Regionales.

El autor trata luego la apertura de la U.N.E.D. en 1973, e incluye cuadros de la primera matrícula, diferenciada por sexo, provincia, carrera, edad, trabajo, estado civil, etcétera.

En esta parte se pone especial énfasis en explicar las funciones que cumplirían los Centros Regionales considerados como base y fundamento del sistema de enseñanza a distancia y las del I.C.E., Instituto de Ciencias de la Educación, encargado del asesoramiento técnico-pedagógico en los problemas educativos y de proporcionar los principios didácticos necesarios para la confección de los textos, los sistemas de evaluación, etcétera.

En este año se organizó un Seminario Internacional, el Seminario de Viella de abril de 1973, sobre la implantación de los distintos medios técnicos y las dificultades que suponía su uso en la enseñanza. Se encargó la realización de una película sobre las actividades de la sede central y de los Centros Regionales, que también ilustraba sobre los medios técnicos utilizados y sobre las reuniones promovidas por los estudiantes y además sobre el interés de algunos países de América del Sur en dialogar y establecer convenios.

También se inició la programación radiofónica, medio tecnológico educativo de apoyo, sumamente eficaz para el desarrollo del sistema que se estaba instrumentando.

El libro continúa explicando las tareas que se llevaron a cabo para redactar los estatutos –incluidos en la tercera parte–, incorpora las críticas recibidas en ese primer año de funcionamiento y termina esta segunda parte con datos de la labor de la Universidad en los primeros meses de 1974.

### **Anexos**

En ellos están reunidos una serie de disposiciones legislativas de 1971 a mayo de 1974 –incluido el decreto de creación de la U.N.E.D.–, planes de estudios de las diferentes carreras, becas, un informe esquemático sobre la Universidad, constitución del claustro de profesores, conferencias llevadas a cabo en los años 73 y 74 en torno a los problemas de la Universidad, entrevistas a rectores y catedráticos de la U.N.E.D. realizados por la prensa y la radio española, borrador de estatutos o disposición sobre la U.N.E.D., etcétera.

Como señalábamos al comienzo, la obra se limita a una descripción del proyecto y puesta en marcha de la U.N.E.D., que sin embargo puede resultar de utilidad para los interesados en el tema.

Lic. Susana Lamboglia.