



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS "ARAGON"

LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y
TRANSPORTES COMO UNICA AUTORIDAD
COMPETENTE PARA DIRIMIR CONTROVERSIAS
ORIGINADAS CON MOTIVO DEL INCUMPLIMIENTO
DEL CONTRATO DE TRANSPORTE AEREO
DE PASAJEROS.

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

CARLOS DIAZ MUÑOZ

ASESOR: LIC. JANETTE YOLANDA MENDOZA GANDARA

SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

D E D I C A T O R I A S

A la memoria de un gran hombre, como siempre lo fué, Don Jesús Díaz Jiménez. Gracias abuelito.

A mis padres, Don Carlos Díaz Rodríguez y Doña María del Socorro Muñoz Atilano, con infinito amor y agradecimiento por haberme dado la oportunidad de convivir y disfrutar su mundo, brindándome siempre amor, respeto y apoyo incondicional, guiándome a través del sacrificio con enseñanzas positivas para lograr mis metas anheladas. Es una inmensa y hermosa fortuna ser su hijo. Gracias... muchas gracias.

A mi esposa Pity, siempre con los brazos abiertos dispuesta a apoyarme a pesar de las vicisitudes que hemos pasado, demostrando ser una excelente esposa y madre de mis hijos. Te amo.
Gracias por estar conmigo.

*A mis hijos Carlitos y Carla Patricia, motivos incesantes de superación, motores de mi vida.
Gracias por sacrificar su precioso tiempo por mí. Con mi amor para siempre. Dios los bendiga.*

*A mis hermanos Mónica y Ricardo, por estar siempre junto a mí, dándome su inagotable amor,
respeto y apoyo. Los amo. Muchas gracias.*

A mis sobrinos Luis, Sandra y Victor Manuel, para que en lo futuro proyecten su superación personal y académica. Con mucho amor.

A mis suegros Don Rogelio Flores Ramírez y Doña Elodia Rivero Sánchez que han estado pendientes de mis proyectos, apoyándome en todos aspectos. Con profundo afecto y estimación. Muchas gracias.

A mis cuñados Rogelio y Adriana por su soporte desinteresado en todas y cada una de mis actividades, con mucha estimación y cariño, gracias por todo.

*A mis amigos Dulce, Esaú, Francisco, Gabriel, Germán, Hilario, Jesús, Jorge, Liborio y todos los
que creyeron en mí. Muchas gracias*

A G R A D E C I M I E N T O S

A DIOS

AL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, CAMPUS ARAGON.

A TODOS MIS MAESTROS

A LA COMPANIA MEXICANA DE AVIACION

A MEXICO

A LA LICENCIADA JANETTE VOLANDA MENDOZA GANDARA:

*Por su tiempo y atinada dirección que
desembocaron en la feliz realización del presente trabajo. Muchas gracias.*

AL CONTADOR PUBLICO CARLOS MEDINA VIGIL:

Amigo entrañable que siempre estuvo hombro con hombro apoyándome en situaciones difíciles de mi vida académica y personal. Con profundo afecto y estimación. Muchas gracias.

AL LICENCIADO ROGELIO RODRIGUEZ GARDUÑO:

Por su desinteresada ayuda, ya que sin ella no hubiera sido posible la exitosa culminación del presente trabajo. Asimismo los votos de confianza depositados en mi persona para ayudarme en el desarrollo de mi vida profesional. Muchas gracias.

LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES COMO UNICA AUTORIDAD
COMPETENTE PARA DIRIMIR CONTROVERSIAS ORIGINADAS CON MOTIVO DEL
INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE TRANSPORTE AEREO DE PASAJEROS

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION.....	I
CAPITULO 1.- LA FUNCION JURISDICCIONAL EJERCIDA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. SUMARIO.....	1
1.1. CONCEPTO DE JURISDICCION.....	3
1.2. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y LA FUNCION JURISDICCIONAL.....	5
1.3. CONCEPTO DE COMPETENCIA.....	11
1.4. CONFLICTOS JURISDICCIONALES Y DE COMPETENCIA.....	14
1.5. PROCEDIMIENTOS PARAPROCESALES.....	21
CAPITULO 2.- LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, SU NATURALEZA COMO REGULADORA DE LA RELACION CONTRACTUAL ENTRE CONSUMIDOR Y PROVEEDOR DE BIENES V/O SERVICIOS, TRATANDOSE DEL TRANSPORTE AEREO DE PASAJEROS. SUMARIO.....	27
2.1. GENERALIDADES DE LOS CONTRATOS.....	29
2.1.1. CONTRATOS NOMINADOS E INNOMINADOS.....	37
2.1.2. CONTRATOS DE ADHESION EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.....	38
2.2. FUNCION ADMINISTRATIVA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.....	41

PAG.

2.3. FUNCION JURISDICCIONAL DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR EN EL INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE TRANSPORTE AEREO DE PASAJEROS.....	49
---	----

CAPITULO 3.- LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, SU INGERENCIA EN AMBITO DEL TRANSPORTE AEREO DE PASAJEROS. SUMARIO.....56

3.1. FUNCION DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.....	60
3.2. FUNCION JURISDICCIONAL DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.....	67
3.3. ANALISIS DEL CONTRATO DE TRANSPORTE AEREO DE PASAJEROS, VISTO A TRAVES DE LA LEY DE AVIACION CIVIL.....	72
3.3.1. CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE TRANSPORTE AEREO DE PASAJEROS.....	84
3.3.2. RESPONSABILIDAD Y SANCIONES A LAS EMPRESAS QUE PRESTAN EL SERVICIO DE TRANSPORTE AEREO DE PASAJEROS.....	92

CONCLUSIONES..... III

BIBLIOGRAFIA.....VI

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

Una de las inquietudes por la que se realizó este trabajo consiste en que hemos notado que a pesar de que la aviación comercial cobra mayor auge día con día, el Derecho no se ha ocupado de una reglamentación seria, ordenada y congruente con la realidad actual de nuestro país. A la par de lo anterior no se encuentra bibliografía especializada que pueda ayudar a satisfacer esta laguna. De esta manera fué un poco difícil entrar en una materia tan árida y lo mejor fué lograr la culminación de este trabajo, no sin antes pasar por algunas vicisitudes de tiempo y circunstancias, de por sí difíciles.

Así esperamos que lo vertido en este trabajo sea de alguna utilidad y se tomen en cuenta algunas consideraciones y se incluya de alguna forma en el plan de estudios de la carrera de Licenciado en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México Campus Aragón, estableciendo así un precedente en nuestra Alma Mater.

Para comenzar, en el primer capítulo nos avocamos a mencionar algunos conceptos jurídicos que nos van a llevar observar una panorámica general de cómo la autoridad administrativa ejerce la función jurisdiccional, aún cuando ésta última no sea naturaleza de la primera; las dos autoridades sujetas a estudio son de carácter administrativo.

En el segundo capítulo invocamos lo que es el contrato y sus generalidades para así entender la naturaleza de la Procuraduría Federal del Consumidor y su actuación en las relaciones proveedor-consumidor

II

estableciendo su función como árbitro en el contrato de transporte aéreo de pasajeros actualmente.

El tercer capítulo nos lleva poco a poco a través de la Ley de Aviación Civil básicamente, apoyándonos en la Ley de Vías Generales de Comunicación, mostrando las deficiencias en lo relativo a la reglamentación del contrato de transporte aéreo de pasajeros, analizando los pros y los contras en el establecimiento de un procedimiento arbitral actuando como tal la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, considerando que se trata de un servicio público concesionado.

CAPITULO 1

LA FUNCION JURISDICCIONAL EJERCIDA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

- 1.1. CONCEPTO DE JURISDICCION. DIFERENTES ACEPCIONES.
- 1.2. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.
- 1.3. CONCEPTO DE COMPETENCIA. SUS ELEMENTOS.
- 1.4. CONFLICTOS JURISDICCIONALES Y DE COMPETENCIA. DIFERENCIAS ENTRE ESTOS CONCEPTOS. SISTEMAS DE ORGANIZACION DE LAS JURISDICCIONES. PRINCIPIOS LEGALES.
- 1.5. PROCEDIMIENTOS PARAPROCESALES. LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES COMO ARBITRO. EJEMPLOS DE AUTORIDADES CON FUNCIONES DE ARBITRAJE EN OTRAS MATERIAS.

CAPITULO I
LA FUNCION JURISDICCIONAL
EJERCIDA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

Toda actividad del Estado está encaminada a satisfacer las necesidades de la sociedad para la cual está dirigida, también a través de órdenes que cumplan con efectividad sus finalidades; así se toman en cuenta factores sociales para derivar en un servicio público que se manifiesta de diversas maneras.

Así el maestro Andrés Serra Rojas cita a Jellineck de la siguiente forma:

" Los poderosos medios educativos que el Estado y las asociaciones de todas las clases ofrecen para que todos los hombres se sirvan de ellos libremente, han servido para extender el saber y el poder de innumerable personal. De este modo se abren constantes territorios a la libertad, y a su vez a lo que va unida siempre a ella, a la actividad del Estado, la cual se propone en no escasa medida la regulación y la protección de tal libertad; el círculo de acción del Estado y del individuo crecen, y el resultado de la historia es, no sólo una unión progresiva entre los hombres, sino también una progresiva disolución entre sus lazos. " [1]

Lo anterior nos sirve como marco de referencia para subrayar que la esencia del Estado es eminentemente de servicio público, así en los siguientes incisos iremos desglosando diversos conceptos a efecto de

entender lo que es la función jurisdiccional ejercida por la autoridad administrativa.

1.1. CONCEPTO DE JURISDICCION.

En virtud de que este sencillo trabajo de investigación está dirigido no sólo a personas peritos en Derecho, trataremos de definir el concepto de Jurisdicción de manera sencilla, apoyados por supuesto por algunos maestros doctos en la materia que nos ocupa; así, vemos que: "jurisdicción...deriva de la locución latina *iurisdicctio*, que se traduce por decir o mostrar el derecho...Esto supone distinguir por lo pronto, que hay órganos encargados de elaborar la ley y otros a quienes se ha encomendado su aplicación y ejecución..." (2)

Este concepto debe estar establecido claramente; puesto que en algunas ocasiones entre poderes se invaden funciones, esta práctica se observa entre autoridades de cualquier índole. En el lenguaje coloquial se establece a la jurisdicción como el ámbito territorial de competencia de alguna autoridad; sin embargo esto no es más que una connotación que la sociedad en general le ha dado al concepto, siendo éste impreciso.

El maestro Ignacio Burgoa manifiesta:

" Jurisdicción.- Este concepto tiene dos significados. Por su parte denota circunscripción territorial dentro de la que los órganos del

2.- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA T. XVII. s/ed., Buenos Aires, Argentina, Ed. Bibliográfica Argentina, 1978. p. 538.

Estado primordialmente los judiciales ejercen sus funciones. Por la otra, y con más propiedad jurídica, implica una de las tres funciones en que se manifiesta el poder público estatal consistente en dirimir controversias o conflictos de Derecho. " (3)

Las otras dos actividades a las que se refiere son la legislativa y la ejecutiva.

Es de hacerse notar que desde que el régimen constitucional tiene lazos fuertes con el Derecho Procesal, el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado no es exclusiva del Poder Judicial, de donde inducimos que función jurisdiccional y jurisdicción judicial, no son expresiones que en su concepto sean idénticas o siquiera equivalentes; sin embargo, desde Caravantes se opinaba lo contrario, así:

" Va desde Caravantes, en un sentido amplio, se define la jurisdicción como la potestad pública de conocer y fallar los asuntos conforme a la ley, o sea la facultad atribuida al poder judicial para administrar justicia. " (4)

A efecto de reafirmar nuestra idea citamos a el maestro Cipriano Gómez Lara, conceptúa el acto jurisdiccional de la siguiente manera:

" Si un acto estatal, en otras palabras, tiene que ser

3.- BURGEO O., IGNACIO. DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTIAS Y AMPARO. 2a. ed., México. Ed. Porrúa. 1989, p. 256.

4.- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. op. cit., p. 540.

excitado o provocado, da nacimiento a una relación triangular, y, finalmente, está destinado a dirimir o resolver un litigio o controversia entre partes, indudablemente, con toda evidencia, estaremos frente al acto jurisdiccional." (5)

En base a las citas anteriores podemos asegurar que jurisdicción es la aplicación de las leyes a los individuos en una sociedad, a efecto de regular sus relaciones con los demás integrantes de la misma.

Así como estudiaremos más adelante, observaremos que es precisamente lo que pretenden hacer las autoridades que nos ocupan, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ya que ambas se erigen como únicas autoridades competentes para resolver conflictos derivados del incumplimiento del contrato de transporte aéreo de pasajeros, siendo que ninguna de las dos es autoridad judicial, sin embargo algunas veces ejercen el acto jurisdiccional, ya que se desprende de sus actuaciones a través de las leyes que las regulan, siendo a saber, por un lado la Ley Federal de Protección al Consumidor y, por el otro la Ley de Vías Generales de Comunicación, teniendo ambas la nota distintiva de ser leyes federales, por cuanto a jerarquía. Sin embargo debemos ubicar con precisión tanto en el ámbito técnico como en el jurídico la única autoridad competente para resolver esas controversias.

1.2. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y LA FUNCION JURISDICCIONAL.

Dentro del contexto del Estado Moderno se han dividido de

5.- GOMEZ LARA, CIPRIANO. TEORIA GENERAL DEL PROCESO. 2a. ed., México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1980, p. 151.

manera tanto formal como material las diversas funciones de las autoridades en virtud de la complejidad y variedad de actividades que se desarrollan en la sociedad actual y que deben ir acorde a la prestación de un servicio público que sea regulado por el interés general.

A efecto de comprender lo anterior citaremos al maestro Serra Rojas, quien enuncia lo que es la actividad administrativa del Estado de la siguiente manera:

" ... la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control. " (6)

Con el afán de ilustrar la actividad administrativa del Estado a través de diversas autoridades, transcribiremos algunos artículos de la Ley Federal de Protección al Consumidor y otros tantos de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

ARTICULOS RELATIVOS A LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

Art. 1.- La presente ley es de orden público e interés social y de observancia en toda la República. Sus disposiciones son

6.- SERRA ROJAS, ANDRES. op. cit., p. 161.

irrenunciables y contra su observancia no podrán alegarse costumbres, usos, prácticas o estipulaciones en contrario.

El objeto de esta ley es promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores... derechos previstos en esta ley no excluyen otros derivados...de reglamentos expedidos por las autoridades administrativas competentes;..."

Art. 24.- La Procuraduría tiene las siguientes atribuciones:

I. Promover y proteger los derechos del consumidor, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores;

II. Procurar y representar los intereses de los consumidores, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan;

III. Representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales y administrativas, y ante los proveedores...;

XV. Registrar los contratos de adhesión que lo requieran, cuando cumplan la normatividad aplicable y organizar y llevar el Registro Público de Contratos de Adhesión;...

...XVII. Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que puedan ser constitutivos de delitos y que sean de su conocimiento y, ante las autoridades competentes, los actos que constituyan violaciones administrativas que afecten los intereses de los consumidores;...

ARTICULOS RELATIVOS DE LA LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION

Art. 30.- Las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas quedan sujetos exclusivamente a los Poderes Federales. El Ejecutivo ejercitará sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los siguientes casos...:

...XIII. Toda cuestión de carácter administrativo relacionada con las Vías Generales de Comunicación y medios de transporte.

Art. 52.- Los concesionarios o permisionarios que exploten vías generales de comunicación y medios de transporte podrán, con la previa autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y sujetos a las restricciones que establece esta Ley:..

Consideramos que los artículos anteriores nos sirven de marco de referencia para entender la función de la autoridad administrativa como tal. En virtud de haber conceptualizado lo que es la jurisdicción en el inciso anterior, nos avocaremos, con la ayuda de algunos tratadistas, a tener una panorámica de lo que es la función jurisdiccional que ejercen algunas autoridades. A continuación el maestro Serra Rojas cita a Maurice Hauriou exponiendo lo siguiente:

" Acto administrativo es una decisión ejecutoria, es decir, toda declaración de voluntad emitida por una autoridad administrativa, en forma ejecutoria, que implica la ejecución de oficio de producir un efecto jurídico respecto a los administrados. " (7)

Por este lado establecemos entonces, que ambas autoridades cumplen de manera precisa la función administrativa que les es conferida por el Estado, ya que implica una regulación de materias específicas que producen efectos jurídicos a los administrados; no así una actividad jurisdiccional que debe quedar reservada a la autoridad judicial.

Es menester aclarar que aunque estamos hablando de autoridades eminentemente administrativas, en algún momento éstas ejercen funciones de carácter jurisdiccional, ya que evidentemente, cuando se pretende dirimir ó resolver un litigio ó controversia entre partes, es cuando se excita a la autoridad a efecto de actuar de inmediato sobre esa situación particular, ya que como se menciona anteriormente, se producen efectos jurídicos generados en virtud del acto administrativo que se dictó, por ello, con plenas facultades también otorgadas por el Estado es cuando ejercen la función jurisdiccional a efecto de que esos efectos sean los adecuados a la esencia administrativa de la Ley. Con lo anterior se cumple uno de los fines del Estado que es, la convivencia pacífica de los individuos en sociedad.

Por lo tanto inferimos que la actividad jurisdiccional no es privativa de la autoridad judicial, y que, como apunta el maestro (7).- SERRA ROJAS, ANDRES. *op. cit.*, p. 239.

Cipriano Gómez Lara: "...jurisdicción...es una función soberana del estado..." (8)

Citaremos la fracción IV del artículo 10. y la fracción XIII del artículo 24 de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Asimismo la fracción XII del artículo 30. y I del artículo 40. de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Art. 10.-..." Son principios básicos en las relaciones de consumo:

...IV. La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos;..."

Art. 24.- La Procuraduría tiene las siguientes atribuciones:

...XIII. Vigilar y verificar el cumplimiento de precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o autorizados por la Secretaría y coordinarse con otras dependencias legalmente facultadas para inspeccionar precios para lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y,...

Art. 30.- Las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas quedan sujetos exclusivamente a los Poderes Federales. El Ejecutivo ejercerá sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los siguientes casos...:

...XII. Infracciones a esta ley o a sus reglamentos, y...

8.- GÓMEZ LARA, CIPRIANO. op. cit., p. 155.

Art. 4o.- Las controversias que se susciten sobre interpretación y cumplimiento de las concesiones, y toda clase de contratos relacionados con las vías generales de comunicación y medios de transporte se decidirán:

I. Por los términos mismos de las concesiones y contratos;...

Es a todas luces visto el carácter jurisdiccional con que ambas autoridades actúan sin perjuicio de las demás funciones inherentes como autoridades administrativas, sin que por ello se altere su naturaleza, aún cuando vayan en contra de lo que puede llamarse un purismo en el Derecho Procesal, cuando mencionamos que la función jurisdiccional sólo corresponde a las autoridades judiciales. En los siguientes incisos profundizaremos sobre el particular, así como veremos más de cerca esa función jurisdiccional tan debatida por algunos y sostenida por otros.

1.3. CONCEPTO DE COMPETENCIA.

" ... la competencia puede definirse como el ámbito, esfera o campo, dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones. " [9]

De la anterior definición podemos resumir que la competencia establece límites de actuación a las autoridades que vayan a aplicar el Derecho. Por otro lado Jacinto Faya manifiesta:

9.- Idem.

" EL Derecho Administrativo como marco jurídico de la Administración Pública contiene normas que regulan la gestión pública. Las disposiciones que norman la actividad interna de las dependencias de la Administración Pública son aquéllas que distribuyen las competencias entre los distintos órganos. Las disposiciones externas son las que regulan las relaciones jurídicas de los órganos administrativos. " [10]

Las reglas de competencia las encontramos en el Título Tercero, Capítulo I del Código de Procedimientos Civiles Local, del artículo 143 al 169, así, la competencia de los tribunales se determina por:

a) MATERIA; b) CUANTIA; c) GRADO y d) TERRITORIO

a).- POR MATERIA.- Es consecuencia de la complejidad y especialización de la vida social moderna en donde surge la necesidad de una división del trabajo jurisdiccional. En los lugares pequeños y sin desenvolvimiento social, económico, el órgano jurisdiccional puede ser mixto, es decir, conoce tanto de materia civil como de penal. Cuando se trata de un lugar que crece y se desarrolla, existe la necesidad de jueces en materias civil y penal, de ahí en adelante van a surgir una serie de especializaciones judiciales en diversas esferas ó ámbitos de competencia que dependen del surgimiento de nuevas ramas jurídicas, como es el caso en particular que nos ocupa, ya que se pretende que una sola autoridad sea la que conozca exclusivamente de controversias surgidas con motivo del incumplimiento del contrato de transporte aéreo de pasajeros, en donde los 10.- FAYA VIESCA, JACINTO. Administración Pública. 2a. ed., México, Ed. Porrúa, 1983, p. 191.

datos y los medios de prueba sean asequibles con mayor facilidad para las partes, traduciéndose en prontitud para la resolución del conflicto en particular.

b).- POR CUANTIA.- Esta se determina en razón de la cuantía del negocio y se atenderá a lo que demande el actor. Existen tribunales que conocen asuntos de poca importancia económica. Lo usual es que sus procedimientos no están sujetos a formalidades rígidas, además de que se ventilan rápidamente y son poco costosos. Esto último es lo que se pretende al tratar de dirimir los conflictos que surjan con motivo del incumplimiento del contrato de transporte aéreo de pasajeros, ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como única autoridad competente para tal efecto.

c).- POR GRADO.- Existen tribunales superiores previamente establecidos, que van a resolver los recursos interpuestos ante los jueces que conocen primeramente del asunto. Se observa la división de órganos con funciones jurisdiccionales.

d).- POR TERRITORIO.- Implica una división geográfica del trabajo que se determina por circunstancias de lugar. Debe ser competente la autoridad del lugar en donde se incumplió el contrato de transporte aéreo de pasajeros. Esto es, el comandante del aeropuerto donde surgió el conflicto.

De manera concisa el maestro Ignacio Burgoa nos refiere:

" La competencia en general es una condición presupuesta *sine qua non*, para que la actuación de una determinada

autoridad en el desarrollo de la función estatal que genéricamente le corresponde, sea válida y eficaz. Por esos es que, tratándose del desarrollo de la función jurisdiccional, se le ha considerado como un elemento de existencia necesaria previa para la validez de la actuación de la autoridad concreta encargada de ejercerla. Por tal motivo, como presupuesto procesal de la acción y del juicio en que se traduce y ejercita la función jurisdiccional, la competencia es aquel conjunto de facultades con que el orden jurídico inviste a una autoridad para desarrollarla." (11)

En los siguientes incisos estableceremos cómo una autoridad administrativa puede ejercer funciones jurisdiccionales e incluso abordar y sustanciar procedimientos llamados paraprocesales.

1.4. CONFLICTOS JURISDICCIONALES Y DE COMPETENCIA.

Es importante no confundir a la jurisdicción con la competencia, ambos conceptos no son sinónimos; de esa manera señalaremos que, la jurisdicción es una función que realiza el Estado a través de actos encaminados a solucionar una controversia, esto mediante la aplicación de la ley a ese caso en particular. La competencia va a ser aquella que va a establecer los límites de esa función del Estado, esto es que va a determinar los aspectos de validez de esos actos que realiza el Estado.

Abundando, la jurisdicción es aquella facultad con la que están investidos los jueces a efecto de administrar justicia; la competencia va a ser la potestad que tienen para conocer de ciertos

11.- BURGOA O., IGNACIO. op. cit., p. 77.

negocios. Para que un juez sea competente se requiere que el conocimiento del pleito o negocio le esté atribuido por la ley, sin embargo algunas veces también se deriva de la voluntad de las partes, lo que asimismo pasa con la jurisdicción.

De lo anterior inferimos que la competencia de la Procuraduría Federal del Consumidor, emana de la Ley Federal de Protección al Consumidor y se encuentra sujetando relaciones proveedor-consumidor al momento que se efectúa la prestación de bienes y/o servicios. Asimismo la competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes está reconocida en la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley de Aviación Civil y sujeta por su lado, relaciones de usuario de transportes concesionados en vías generales de comunicación-prestador de servicios concesionados de transportes.

El problema que nos ocupa, comienza precisamente de la limitación que sus respectivas leyes otorgan a ambas autoridades administrativas, sin subordinarlas de manera exclusiva a la resolución de ciertas controversias, y sí en algunas siendo contradictorias sus estipulaciones. Sin embargo y con el afán de crear un mejor ambiente social, profesional y económico que redunde en la vida de nuestro país, pretendemos que esas diferencias sean salvadas de la mejor manera y excitar a nuestras autoridades a ubicar procedimientos y delimitar, provocando una especialización de algunas autoridades a efecto de hacerlo más sencillo.

" La existencia de distintas actividades estatales, cada una con una función específica, y la imposibilidad de trazar con toda

precisión la línea divisoria que entre ellas debe existir, explica el nacimiento de conflictos jurisdiccionales cuando dos ó más órganos del Estado pretenden intervenir en un mismo asunto. " (12)

Consideramos que si las diferentes autoridades llevaran a cabo una concertación en la que se delimitaran sus atribuciones, no se terminaría con el problema de manera determinante, pero sí ayudaría en grande manera a aliviar el conflicto que ésto acarrea.

No obstante lo anterior, el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal enuncia lo siguiente:

Art. 24.- En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a que dependencia corresponde el despacho del mismo.

En base al artículo anterior, podemos decir que existe un sistema para deducir cualquier conflicto de competencia de actuación de autoridades en México, sin embargo citamos al maestro Ernesto Gutiérrez y González, quien nos dice:

" ... a más de que la ley es bastante confusa y mal hecha, los secretarios quieren tener cada uno el mayor número de facultades, para así hacerse los importantes ante los ojos del presidente, a más de que

12.- GOMEZ LARA, CIPRIANO. *op. cit.*, p. 165.

sienten que las funciones son propiedad de ellos, olvidando que son del Estado, por conducto del Presidente. " (13)

El maestro Gutiérrez y González nos remite al artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, en donde según su opinión se termina ese conflicto competencial que nos ocupa, así:

Art. 130.- Ningún funcionario o empleado del Estado tiene derecho de propiedad en el cargo o empleo que ejerza; pero los empleados no podrán ser destituidos sino mediante la formación del instructivo correspondiente, por el cual se acredite que se encuentran en alguno de los casos que la ley prefiga para su separación...

Enseguida ubicaremos los conflictos jurisdiccionales y los sistemas que existen para resolverlos, ya que cuando existe una gran variedad de órganos públicos que sean de naturaleza distinta pero con personalidad propia para ejercer su competencia, da lugar a este tipo de conflictos, entonces se tiene que determinar a quien corresponde emitir la decisión. El conflicto positivo lo podemos identificar cuando el asunto lo quiere conocer más de un órgano; el negativo cuando nadie quiere conocer del asunto. El maestro Jesús González Pérez nos ubica en tres sistemas de organización de las jurisdicciones, así:

a) " El de unidad tradicional, que atribuye su
13.- GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO. DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO Y DERECHO ADMINISTRATIVO AL ESTILO MEXICANO. México. Ed. Porrúa, 1993, p. 267.

conocimiento a los tribunales ordinarios, sin especialización alguna.

b) El de dualidad o pluralidad de jurisdicciones, en el que las pretensiones fundadas en derecho administrativo se confían a órganos jurisdiccionales con determinadas especialidades, bien encuadrados en la común organización judicial, o fuera de la misma.

c) Y la atribución de los órganos de la jurisdicción contenciosa administrativa del conocimiento de todas las pretensiones frente a la administración, abstracción hecha del derecho en que se funde. " [14]

Asimismo señalaremos de manera breve el Concurso de Leyes, que es el que viene a sentar las bases de las premisas del presente trabajo.

Se dice que algunas conductas pueden estar contempladas en varias leyes y aunque el contrato que nos ocupa, no es precisamente una conducta, sino un acuerdo de voluntades, viene a reflejar la esencia de lo que se pretende describir y solucionar. Debemos entender que la acumulación prohíbe el principio non bis in idem, salvo cuando un hecho es sancionable en una ley y no en otra. Las posibles soluciones son idénticas a las que se mencionan en el Derecho Penal:

" A) Especialidad.- La ley especial prima sobre la general. Una ley contiene más notas individualizadoras que otra.

14.- GONZALEZ PEREZ, JESUS. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO MEXICANO. México. Ed. Porrúa, 1988, p. 66.

B) Subsidiariedad.- Una norma funciona cuando otra (Ley principal) es inaplicable.

C) Consunción.- El contenido de la Lex consumptae está incluido en la Lex consensens, que es la de mayor alcance y es la aplicable, lo cual depende del tipo de cada una...

...D) Alternatividad.- Hechos susceptibles de ser calificados con arreglo a dos preceptos...

...E) Multilateralidad.- Combinación de los anteriores. La sentencia del 30 de noviembre de 1987 del Tribunal Constitucional aplica la ley más específica de un bien o interés (p. ej., sanidad) que otro (p. ej., defensa del consumidor). " (15)

Si los intereses protegidos son distintos, se deben aplicar las dos normas.

Comentaremos que en relación al principio de Especialidad es claro que la Ley de Aviación Civil prima sobre la Ley Federal de Protección al Consumidor, ya que contiene más notas individualizadoras por tratarse de una ley que sanciona específicamente al contrato de transporte aéreo de pasajeros, estableciendo las condiciones y premisas bajo las cuales se presta ese servicio concesionado por el Estado.

15.- CARRETERO PEREZ, ADOLFO y CARRETERO SANCHEZ, ADOLFO. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. Madrid. Ed. Revista de Derecho Privado, 1992, pp. 114 y 115.

En el principio de Subsidiariedad observamos que, en el caso que nos ocupa la Ley Federal de Protección al Consumidor es inaplicable, ya que trata de relaciones entre consumidor-proveedor, por tanto debe ser desechada para sancionar controversias surgidas por incumplimiento del contrato de transporte aéreo de pasajeros, debido a que estamos hablando de un servicio público concesionado y no de simples compraventas.

En el principio de Consunción observamos que ambas leyes son de carácter federal, por tanto su alcance es similar.

El principio de Alternatividad nos ilustra en el sentido de que, se pueden aplicar de manera indistinta ambas leyes, no obstante los principios de Especialidad y Subsidiariedad, siendo que lo que se combate es precisamente que no conozcan las dos autoridades, sino solo una de ellas en virtud de evitar un retardo en la tramitación de un procedimiento, para ser llevado a una resolución lo más equitativa posible estableciendo una sanción única y pueda ser ejecutada con celeridad.

En el principio de Multilateralidad vemos que nos ayuda a resolver la problemática que tratamos, ya que el interés es cumplir satisfactoriamente con el servicio de transporte aéreo público concesionado, satisfaciendo con ello el interés del usuario resolviendo su pretensión con prontitud y eficacia.

1.5. PROCEDIMIENTOS PARAPROCESALES.

Toda vez que el propósito del presente trabajo es ubicar la especialización del transporte aéreo en lo que concierne a la solución de conflictos originados por el incumplimiento del contrato y en virtud de que a la fecha existen, sin que ello represente una violación, ni una falta de respeto a nuestra Constitución, procedimientos paraprocesales que vienen resolviendo litigios, sin que las autoridades que los sustancian tengan el carácter de tribunales legalmente establecidos.

Así, proponemos que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, sin que tenga el carácter de autoridad judicial, conozca exclusivamente de las controversias originadas con motivo del incumplimiento del contrato de transporte aéreo de pasajeros. Estas controversias deben ser resueltas de manera pronta y expedita, ya que la Secretaría cuenta con elementos de información que pueden ser aportados como pruebas, lo anterior, en virtud de que se trata de un servicio público concesionado y por ello sienta las bases para que sean los prestadores de servicio de transporte aéreo, los que tengan que someterse a una sola desición; los usuarios a no perder tiempo ni dinero con la resolución del conflicto, cuando tengan la razón. Con todo lo anterior, los primeros se obligan a no distraer su atención para prestar un servicio eficiente y los segundos a realizar su actividad productiva o de recreo; así se ayuda a mantener un equilibrio en la vida social de nuestro país, ocupando cada cual sus fuerzas y tiempo en situaciones productivas y no en la resolución de conflictos que vayan a sustanciarse ante las autoridades judiciales (Juzgados Civiles), en los que, ya de por sí hay saturación de asuntos que requieren de otro tipo de

tratamiento.

Lo anterior viene a desembocar en lo que para la vida actual podría llamarse una solución práctica a la ya de por sí deteriorada justicia mexicana. El demérito sufrido ha sido en gran medida porque, en primer lugar somos millones de habitantes en esta ciudad, por tanto el número de asuntos que conocen los tribunales sobrepasa su capacidad, generando con ello una violación sistemática a los términos procesales sin que exista mala fe o negligencia por parte de los funcionarios de los tribunales. En segundo lugar, los contendientes en muchas ocasiones dejan que el asunto se resuelva " como Dios quiera " válgase la expresión, ya que, en ocasiones los gastos y honorarios rebasan la capacidad de pago o simplemente se pierde el interés en el litigio debido al excesivo tiempo transcurrido.

Actualmente en algunas materias se van conociendo soluciones a conflictos de su competencia, por tratarse de situaciones que por su especialización requieren otro tipo de tratamiento. Así, el campo de actividad procesal se va haciendo más transitable, retomando una mayor conveniencia a las soluciones a aquellos individuos que deban o tengan que acudir a resolver un conflicto, revalorando con ello a la justicia mexicana.

Una forma de procedimiento paraprocesal, que a nuestro modo de ver es la más adecuada al propósito del presente trabajo, es el arbitraje. El maestro Cipriano Gómez Lara la ubica de la siguiente forma:

" Es de admitirse que el arbitraje sea la figura más

paraprocesal de todas las imaginables, puesto que es el fenómeno más cercano a lo procesal y a lo jurisdiccional, y lo es tanto, que llega a sostenerse su carácter plenamente jurisdiccional y procesal. No obstante... no es en rigor un genuino proceso jurisdiccional, porque no hay, por parte del árbitro, desempeño de una genuina y verdadera función jurisdiccional, como la que desempeña el Estado, con la facultad de imponer, aún contra la voluntad de los pleitantes, el sentido de la resolución con la que termine el proceso. " (16)

Lo que nos atañe en este trabajo, es precisamente ubicar un procedimiento procesal o paraprocesal que ayude de forma práctica y expedita a aligerar el trabajo de los tribunales y que otras autoridades pudiesen ocupar su tiempo, experiencia y conocimientos en asuntos que sean de su competencia por la especialidad de que se trate; manteniendo el orden y vigilancia sobre la materia en cuestión, resolviendo e implementando mejoras para la satisfacción de usuarios y prestadores del servicio de transporte aéreo de pasajeros, ya que a la fecha se ha convertido en un servicio de primera necesidad, siendo además de características tan especiales por lo sofisticada que resulta su operación y buen funcionamiento, que se necesita un cumplimiento exacto del contrato, tanto por parte del prestador como del usuario del servicio de transporte.

Es precisamente a partir de esa complejidad de las operaciones aeronáuticas, desde donde se pretende que exista esa especialidad

16.- GOMEZ LARA, CIPRIANO. *op. cit.*, pp. 313 y 314.

de autoridades y con ello reglamentar equitativamente la prestación de ese servicio, y tanto los prestadores del servicio como los usuarios tengan acceso a una justicia más asequible y expedita.

Como ejemplos de procedimientos paraprocesales podemos mencionar a aquellos de conciliación y arbitraje que se sustancian ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, o a aquel al que se sujetan las partes ante la Procuraduría Federal del Consumidor. Es menester mencionar que, como estamos atendiendo a un conflicto de atribuciones entre la Procuraduría Federal del Consumidor y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes éste procedimiento no existe ante la segunda, y sería ideal que se tuviese a efecto de aliviar las cargas procedimentales que a la fecha soporta la Procuraduría Federal del Consumidor, ya que su ámbito de competencia se ha extendido de manera desorbitante.

El procedimiento arbitral en la Ley Federal de Protección al Consumidor se encuentra reglamentado en los artículos 117 al 122. Citaremos tres de ellos que son los que consideramos de relevancia y nos ayudan a ilustrar el procedimiento arbitral que se lleva ante esa dependencia.

" Art. 119.- En la amigable composición se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje y el árbitro tendrá libertad para resolver en conciencia y a buena fe guardada, sin sujeción a reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento. El árbitro tendrá la facultad de allegarse todos los elementos que juzgue necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan planteado. No habrá términos ni incidente. "

" Art. 121.- El laudo arbitral emitido por la Procuraduría, o por el árbitro designado por las partes deberá cumplimentarse o, en su caso, iniciar su cumplimentación dentro de los quince días siguientes a la fecha de su notificación salvo pacto en contrario. "

" Art. 122.- Sin perjuicio de las funciones de arbitraje que pueda legalmente ejercer la Procuraduría, la Secretaría llevará una lista de árbitros independientes, oficialmente reconocidos para actuar como tales. Dichos árbitros podrán actuar por designación de las partes o designación de la Procuraduría, a petición del proveedor y del consumidor. En lo relativo a su inscripción y actuación se regularán por lo que disponga el reglamento de la presente ley.

Las resoluciones que se dicten durante el procedimiento arbitral admitirán como único recurso el de revocación, que deberá resolverse por el árbitro designado en un plazo no mayor de 48 horas. El laudo arbitral sólo estará sujeto a aclaración dentro de los dos días siguientes a la fecha de su notificación. "

Como podemos observar los términos y características procesales son ambiguos, a más de no efectuar una economía procesal clara por no estar determinados con un carácter especial.

Asimismo una ley de nueva creación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1992, la Ley Federal de Turismo, ya cuenta con dos procedimientos de conciliación entre los prestadores de servicios y los turistas. Específicamente, uno para las Agencias de Viajes, y otro para los Guías de Turistas.

El primero lo encontramos reglamentado en los artículos 32 al 41 del Reglamento de Agencias de Viajes; el segundo de los artículos 39 al 48 del Reglamento de Guías de Turistas. Estos procedimientos van a ser desahogados ante la Secretaría de Turismo como autoridad administrativa competente para resolver ese tipo de controversias.

Podemos resumir entonces que si otras autoridades administrativas llegan a la función jurisdiccional, y otras, que sin tener el carácter de autoridades formalmente reconocidas emiten resoluciones en conflictos que atañen a una materia en especial, careciendo además de un procedimiento con una técnica jurídica que garantice que la resolución va a ser dictada con equidad y justicia, entonces la Secretaría de Comunicaciones y Transportes bien se puede erigir como única autoridad competente para resolver controversias originadas con motivo del incumplimiento del contrato de transporte aéreo de pasajeros, ya que, atendiendo al Principio de Especialidad, sería la autoridad ad hoc con un procedimiento que se reglamente con una técnica jurídica apta a las necesidades de la vida actual y los propósitos que pretende.

Como mencionamos al principio del presente inciso, no pretendemos violar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tampoco nos queremos cobijar en violaciones que nuestros ilustres funcionarios gubernamentales provocan con conductas fuera del Derecho, sino que consideramos que el Derecho y las instituciones deben estar acordes a la realidad histórica que se viva en el momento de ser aplicadas las normas en una sociedad determinada.

CAPITULO 2

LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, SU NATURALEZA REGULADORA DE LA RELACION CONTRACTUAL ENTRE CONSUMIDOR Y PROVEEDOR DE BIENES Y/O SERVICIOS, TRATANDOSE DEL TRANSPORTE AEREO DE PASAJEROS

2.1. GENERALIDADES DE LOS CONTRATOS. CONCEPTO. ELEMENTOS DE EXISTENCIA Y VALIDEZ.

2.1.1. CONTRATOS NOMINADOS E INNOMINADOS. CONCEPTO.

2.1.2. CONTRATOS DE ADHESION EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR. DEFINICION.

2.2. FUNCION ADMINISTRATIVA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. GENERALIDADES. ASPECTOS CONSTITUCIONALES. FUNDAMENTACION DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

2.3. FUNCION JURISDICCIONAL DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR EN EL INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE TRANSPORTE AEREO DE PASAJEROS. ACTUACION COMO CONCILIADOR Y COMO ARBITRO. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR. INCOMPETENCIA PARA CONOCER SOBRE EL INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE TRANSPORTE AEREO DE PASAJEROS.

CAPITULO 2

LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, SU NATURALEZA REGULADORA
DE LA RELACION CONTRACTUAL ENTRE CONSUMIDOR Y PROVEEDOR DE BIENES Y/O
SERVICIOS, TRATANDOSE DEL TRANSPORTE AEREO DE PASAJEROS.

" La mutua transferencia de derechos es lo que los hombres llaman contrato. " (17)

De manera general a efecto de observar lo que son las relaciones en una sociedad y ver que efectivamente todos los actos del hombre son regulados por el Derecho, y así, los contratos son parte esencial en la vida del hombre, ya que "...en el contrato yo merezco en virtud de mi propia aptitud, y de la necesidad de los contratantes..." (18). Esta aptitud tiene que ver con la intención de cumplir una prestación, ya sea pretērita, presente o futura, ya que se dice que quien cumple el contrato en primera instancia, se hace acreedor a lo que ha de recibir por parte de su contrario como algo debido.

En la antigüedad los contratos eran extraídos de la fé, esto es de la voluntad que no forzosamente debía sancionarse por escrito; Tomás Hobbes discurre lo siguiente:

"...uno de los contratantes, a su vez, puede entregar la

17.- HOBBS, THOMAS. LEVIATAN, O LA MATERIA, FORMA Y PODER DE UNA REPUBLICA ECLESIASTICA Y CIVIL. 2a. ed., México, 1980, Ed. Fondo de Cultura Económica. p. 109.

18.- Ibidem. p. 111.

cosa convenida y dejar que el otro realice su prestación después de transcurrido un tiempo determinado, durante el cual confía en él. Entonces, respecto del primero, el contrato se llama pacto o convenio. O bien ambas partes pueden contratar ahora para cumplir después: en tales casos, como a quien ha de cumplir una obligación en tiempo venidero se le otorga un crédito, su cumplimiento se llama observancia de promesa, o fê; la falta de cumplimiento, cuando es voluntaria, violación de fê. " (19)

Si lo trasladamos al presente, observaremos que en esencia el cumplimiento y el incumplimiento siguen estando, como en la antigüedad, atados a la voluntad y buena fê de las partes. No obstante lo anterior, la buena fê se ha ido extinguiendo con el paso de los años, es por ello que se ha regulado con precisión a los contratos para hacer más fuerte el constreñimiento hacia las partes para cumplirlos.

En los siguientes inciso veremos generalidades de los contratos, y como su presencia se va inmiscuyendo de manera paulatina en la vida moderna, debido a los avances técnicos y que el individuo debe absorber a efecto de vivir en concordia con los demás integrantes de la sociedad.

2.1. GENERALIDADES DE LOS CONTRATOS.

Actualmente nuestras relaciones jurídicas se encuentran formalmente reguladas por la Ley, dentro de la cual se contemplan los contratos. Ello nos permite tener una seguridad jurídica al celebrar cualquier relación contractual, ya que, anteriormente cuando se celebraba alguna

operación de compra-venta, solicitud de un servicio, etc., entre particulares, nacían derechos y obligaciones, los cuales en su mayoría no se cumplían, en consecuencia, no existía seguridad para que la obligación fuera cumplida.

En virtud de lo anterior y debido a la imperiosa necesidad para contratar y asegurar el cumplimiento de las obligaciones, fueron creadas normas que regularan las relaciones hasta formalizarse el contrato, mediante el cual existe esa seguridad de cumplimiento de las obligaciones.

En nuestro sistema de Derecho encontramos que las relaciones de los particulares se encuentran previstas en los Códigos Cíviles vigentes del Distrito Federal y de los demás Estados de la República Mexicana, los cuales están catalogados dentro del Derecho Privado.

Toda vez que el presente es una modesta proposición acerca de conflictos de competencia entre autoridades, el estudio de los contratos se verá de manera general a modo de que el lector que no tenga estudios de Derecho pueda tener una panorámica de lo que son los contratos, sus elementos y algunas de sus clasificaciones.

En la especie, encontramos que la mayoría de las relaciones jurídicas que realizan los particulares son estrictamente contratos, ya sean celebrados formal o informalmente, por lo que es importante su análisis. En la actualidad el contrato o convenio se encuentra regulado por el Código Civil vigente para el Distrito Federal en su artículo 1792, que a la letra dice:

Art. 1792.- Convenio es el acuerdo de dos o más personas

para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones. "

Como ejemplo de un contrato podemos citar el de compra-venta, en el cual el comprador se obliga a pagar un precio cierto y el vendedor a entregar la cosa; en este ejemplo observamos la protección que la ley otorga a los contratantes para tener la seguridad en el cumplimiento de lo establecido en el contrato y en caso de incumplimiento, tienen la posibilidad de acudir ante la autoridad competente, o sea el Tribunal Superior de Justicia. Sin embargo con la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, el legislador otorga a esa autoridad competencia para conocer de las controversias en esa materia, a través de la conciliación en la cual exhorta a las partes a que lleguen a un convenio, y a solicitud de las mismas funge como árbitro. En los próximos incisos nos ocuparemos de ello, ya que de ahí radica el conflicto de competencia entre dos autoridades administrativas.

Para el maestro *Rojina Villegas*, el contrato es: " Un acuerdo de voluntades para crear y transmitir derechos y obligaciones; es una especie dentro del género de los convenios. " [20]

El *Diccionario Jurídico Mexicano*, lo define como: " Un acto jurídico bilateral que se constituye por el acuerdo de voluntades de dos o más personas que produce ciertas consecuencias jurídicas (creación ó transmisión de derechos y obligaciones), debido al reconocimiento de una norma de Derecho,... " [21]

20.- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. COMPENDIO DE DERECHO CIVIL T. IV CONTRATOS. 21a. ed., México, Ed. Porrúa, 1991, p. 7.

21.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. 6a. ed., México, Ed. Porrúa, 1987, p. 691.

En la práctica ³² suele confundirse el contrato con el convenio, a continuación se realiza la distinción entre ambos, el maestro Leopoldo Aguilar Carbajal expone:

" El Código Civil vigente para el Distrito Federal, nos da base para plantear esta distinción, que ha sido motivo de grandes discusiones. En efecto el artículo 1793 claramente estatuye que toman el nombre de contratos los convenios que producen o transfieren obligaciones y derechos y el artículo 1792 define al convenio como el acuerdo de voluntades de dos ó más personas para crear, modificar o extinguir obligaciones. " [22]

Podemos resumir que el contrato es la especie y el convenio el género, también podemos señalar otra diferencia, al contrato le corresponde la función positiva, esto es, crear o modificar y al convenio la negativa: modificar o extinguir.

CONTRATO UNILATERAL.- Es el acuerdo de voluntades en donde uno solo de los contratantes tiene obligaciones y el otro derechos. El Código Civil vigente para el Distrito Federal en su artículo 1835 establece:

Art. 1835.- El contrato es unilateral, cuando una sola de las partes se obliga hacia la otra sin que ésta le quede obligada.

Como ejemplo, podemos citar los contratos de adhesión, en los cuales solo una de las partes establece las condiciones bajo las cuales se debe contratar y la otra se concreta solamente a aceptar. Este tipo de

22.- AGUILAR CARBAJAL, LEOPOLDO. CONTRATOS CIVILES. 3a. ed., México, Ed. Porrúa, 1982, p. 9.

contratos en la práctica se dan por la imperiosa necesidad de contratar, existiendo condescendencia de una de las partes a los requerimientos de la otra, la cual se encuentra en una posición privilegiada en virtud de que es quien impone su voluntad al redactar las cláusulas y en consecuencia señala los requisitos, condiciones y costos que la otra parte sólo podrá aceptar ó rechazar y en el primer supuesto debe adherirse a la voluntad predominante ó bien no contratar; tal es el caso de los contratos de transporte aéreo de pasajeros, en donde las cláusulas se elaboran íntegramente por las líneas aéreas y deben ser aceptados por los particulares que necesitan ese servicio, sin opción alguna a modificaciones en su clausulado.

Planiol expone: "... la unidad de voluntad sólo es aparente o temporal. Así, el testamento o la oferta de venta no pueden producir efectos por sí solos ni por sí mismos; se requiere, con posterioridad, que otra voluntad se una a la primera y solamente entonces se realizarán los efectos jurídicos por la aceptación del legado o de la oferta. Este concurso de voluntad...- Sin embargo, cuando el acto total se divide así en dos partes, una oferta seguida de una aceptación, como cada parte se presenta aislada y se rige por reglas que le son propias, pueden considerarse como actos jurídicos aislados, realizados por una sola voluntad. [23]

CONTRATOS BILATERALES.- Son aquellos en que ambas partes tienen derechos y obligaciones, el artículo 1836 de nuestro Código Civil lo define de la siguiente manera:

" Art. 1836.- El contrato es bilateral cuando las partes

se obligan recíprocamente. "

Como ejemplo de este tipo de contratos tenemos la compraventa, el arrendamiento, el comodato, el mutuo, etc., sin embargo para que éstos existan es irrelevante que las prestaciones recíprocas sean equivalentes de acuerdo con un criterio objetivo, pues basta con que cada parte vea la prestación como una compensación suficiente de su propia prestación. Lo que sí es indispensable es que haya una reciprocidad en las prestaciones.

Se denominan elementos del contrato a los requisitos o condiciones que deben concurrir para su existencia y constituyen estos elementos las partes esencialmente integrantes. Así el artículo 1794 del Código sustantivo enumera:

" Art. 1794.- Para la existencia del contrato se requiere:

I. Consentimiento;

II. Objeto que pueda ser materia del contrato."

CONSENTIMIENTO.- Es el acuerdo de dos o más personas legalmente capaces que concurren a un mismo fin para crear entre sí una relación contractual. Por tanto todo consentimiento es la manifestación de una o ambas partes de su acuerdo sobre un punto de interés jurídico. El consentimiento es expreso cuando se manifiesta por escrito, en forma verbal o por signos inequívocos. Es tácito cuando es resultado de actos o hechos que lo presupongan, excepto en los casos en que por la ley o por convenio la voluntad deba manifestarse de manera expresa. Al respecto Alberto Trabuchi nos expresa:

" El consentimiento consiste en un acuerdo obtenido

después de una serie de tratados, otras veces resulta de la simple adhesión a un esquema contractual redactado y propuesto por uno de los contratantes, con la única posibilidad por parte del otro de admitirlo ó renunciar al contrato... " (24)

Algunos autores consideran que la lesión es un vicio del consentimiento. Esta se presenta cuando alguna de las partes se aprovecha de la ignorancia, notoria inexperiencia ó extrema necesidad de la otra parte para obtener una ganancia excesiva y desproporcionada.

OBJETO QUE PUEDA SER MATERIA DEL CONTRATO.- El estudio del objeto del contrato corresponde a la materia de las obligaciones debido a que la mayor parte de las relaciones contractuales se refieren a las obligaciones contractuales y el contrato es fuente fundamental de dicha materia.

Según el Código Civil Napoleónico en su artículo 1136 dice, que todo contrato tiene por objeto una cosa que une a las partes; una se obliga a dar y la otra a hacer ó no hacer; algunos autores dicen que el objeto forma parte de las obligaciones y no del contrato, como es el caso de la compra-venta en la cual la obligación del vendedor tiene por objeto la cosa vendida y la del comprador, pagar el precio.

El objeto directo del contrato es la creación ó transmisión de derechos y obligaciones, mientras que el objeto indirecto se manifiesta con la cosa, el hecho ó la abstención, es decir, la prestación positiva ó negativa. Así, nuestro Código Civil señala en su artículo 1824:

24.- TRABUCHI, ALBERTO. INSTITUCIONES DE DERECHO CIVIL II. 15a. ed., Madrid, España, Ed. Revista de Derecho Privado, 1967, p. 168.

" Art. 1824.- Son objeto de los contratos:

- I. La cosa que el obligado debe dar;
- II. El hecho que el obligado debe hacer o no hacer."

La cosa objeto del contrato debe, existir en la naturaleza, ser determinada ó determinable en cuanto a su especie y estar en el comercio. El hecho positivo ó negativo debe ser, posible y lícito.

La licitud en el objeto debe consistir en que el objeto en sí no debe estar prohibido por la ley, la moral ó los principios del orden público, concluimos entonces que el objeto del contrato debe estar en el comercio sin que lo prohíba la ley, la moral ó los principios del orden público.

Uno de los elementos de validez de los contratos es la forma. Al respecto podemos enunciar que es el medio al cual tenemos que recurrir para exteriorizar el consentimiento a fin de que la relación tenga validez y surta sus efectos, este medio puede ser por escrito o por palabras determinadas, siempre y cuando la voluntad se manifieste con las exigencias de ley. Actualmente la ley sólo se ha preocupado por reglamentar la forma escrita, toda vez que al hablar de los contratos el Código sustantivo establece:

" Art. 1832.- En los contratos civiles, cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse, sin que para la validez del contrato se requieran formalidades determinadas, fuera de los casos expresamente designados por la ley. "

La capacidad de los contratantes consiste en la aptitud reconocida por la ley a una persona para estipular por sí el contrato, sin la necesidad de ser representada por otra persona.

El motivo ó fin lícito es la causa por la cual dos ó más personas manifiestan su voluntad para contratar, la cual deberá ser siempre lícita, esto es, estar de acuerdo con la ley y las buenas costumbres.

2.1.1. CONTRATOS NOMINADOS E INNOMINADOS.

El Código Civil vigente para el Distrito Federal no contempla todos los contratos, solo los más usuales en la relación jurídica entre los particulares como la compra-venta, el arrendamiento, el mutuo, etc., a éstos el legislador les llama contratos nominados ó típicos y los que no están reglamentados, los denomina, contratos innominados o atípicos, tal es el caso del contrato de transporte aéreo de pasajeros.

CONTRATOS NOMINADOS O TIPICOS.- Su contenido ha sido conformado expresamente por el legislador, ó sea en el Código Civil.

CONTRATOS INNOMINADOS O ATIPICOS.- Su estructura jurídica no ha sido disciplinada por el legislador, con la reserva de que algunos ya tengan nombre, como es el caso del transporte aéreo de pasajeros, de prestación de servicios funerarios, de suministro de energía eléctrica, etc.

Froylán Bañuelos enuncia al respecto: " Los contratos nominados y los innominados, los primeros están regulados por el Código Civil, la ley contiene para cada tipo una regulación supletoria de la voluntad de las

partes contratantes. Estas leyes llamadas supletorias de la voluntad, justamente tienen por objeto colmar las lagunas, pero solo estatuyen para el caso de que los contratantes no hubieran hecho una estipulación en contrario. Los contratos innominados son aquellos que el Derecho moderno los significa y cataloga como no estructurados o reglamentados por el Código Civil y no obstante ello, también tienen un sistema supletorio de la voluntad, esta categoría de contratos, basado en tres posibilidades previstas por el legislador:

- a) Por las reglas generales de los contratos;
- b) Por la estipulación de las partes y
- c) En los que fueron omisos, por las disposiciones del con el que tenga más analogía. " [25]

Por tanto los contratos nominados son aquellos que se encuentran previstos por la ley, señalando sus elementos y determinando sus consecuencias legales; los innominados son los que no se encuentran previstos por la ley, aunque ésta señale su concepto ó les otorgue un nombre.

2.1.2. CONTRATOS DE ADHESION EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

En el inciso referente a GENERALIDADES DE LOS CONTRATOS, hicimos referencia a los contratos de adhesión y someramente ubicamos su concepto doctrinal y práctico; en este subinciso nos avocaremos a estudiarlos a través de la legislación específica que los contempla con una situación de 25.- BAÑUELOS SANCHEZ, FROYLAN. DERECHO NOTARIAL. México, Ed. Cárdenas, Editor y Distribuidor, 1977, p. 392.

protección al consumidor de bienes y/o servicios. Así tenemos que la Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 85 define a los contratos de adhesión en los siguientes términos:

" Art. 85.- Para los efectos de esta ley, se entiende por contrato de adhesión el documento elaborado unilateralmente por el proveedor, para establecer en formatos uniformes los términos y condiciones aplicables para la adquisición de un producto ó la prestación de un servicio, aún cuando dicho documento no contenga todas las cláusulas ordinarias de un contrato. Todo contrato de adhesión celebrado en territorio nacional, para su validez, deberá estar escrito en idioma español y sus caracteres tendrán que ser legibles a simple vista. "

Asimismo se crea el Registro Público de Contratos de Adhesión, el cual vigila y sanciona que los contratos de adhesión que se pretendan registrar por parte de los proveedores contenga todos los elementos de existencia y validez de los contratos, así como que éstos no sean lesivos y se ajusten a las disposiciones de la ley de la materia. A continuación nos referiremos al artículo 90 de la ley que nos ocupa:

" Art. 90.- No serán válidas y se tendrán por no puestas las siguientes cláusulas de los contratos de adhesión ni se inscribirán en el registro cuando:

I. Permitan al proveedor modificar unilateralmente el contenido del contrato, o sustraerse unilateralmente de sus obligaciones;

II. Liberen al proveedor de su responsabilidad civil, excepto cuando el consumidor incumpla el contrato;

III. Trasladen al consumidor o a un tercero que no sea parte del contrato la responsabilidad civil del proveedor;

IV. Prevengan términos de prescripción inferiores a los legales;

V. Prescriban el cumplimiento de ciertas formalidades para la procedencia de las acciones que se promuevan contra el proveedor; y

VI. Obliguen al consumidor a renunciar a la protección de esta ley o lo sometan a la competencia de tribunales extranjeros.

En el capítulo tercero mencionaremos de manera específica como se adecúa el contrato de transporte aéreo de pasajeros dentro de la categoría de contrato de adhesión. Señalaremos su especialización, ya que está subordinado a una reglamentación específica, esto es la Ley de Aviación Civil, además de ubicarse como un servicio público concesionado, y que el único que puede revocar o dar por terminada esta concesión es el Estado a través de la autoridad a la que le otorgó tal facultad, en este caso la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por tanto su idoneidad de aplicación la encontramos en la Ley de Aviación Civil. Referimos lo anterior ya que aunque se pretende de buena fé proteger al usuario a través de la Ley Federal de Protección al Consumidor no es adecuada, debido a que no se trata de tiendas de abarrotes o expendios de pan, sino de un servicio de público concesionado de transporte aéreo de pasajeros.

2.2. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

Cuando hablamos de administrar nos referimos en especial a la persecución de un propósito o bienestar del interés general que vaya a ser determinante y proyecte la esencia de la actividad del Estado que es eminentemente de servicio público. Esta finalidad va a ser, que se realice la función administrativa bajo un orden jurídico a través de actos jurídicos y materiales que se vayan relacionando con esa función.

Así observamos que toda la actividad del Estado estará dirigida a conseguir el bienestar de la colectividad a través de la satisfacción de determinadas situaciones que van a estar indicadas por el interés general, siempre y cuando estén dentro del marco legal y sea la misma ley la que determine los alcances de la actividad del Estado traducida en servicio público.

Dentro de lo que llamamos esencia del Estado, podemos ubicar la nobleza de sus fines, ya que toda la actividad pública satisface una necesidad colectiva de interés general, Andrés Serra Rojas refiere:

" El servicio público 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. " [26]

Ubicaremos a la Procuraduría Federal del Consumidor desde el marco Constitucional para con ello comprender su esencia de autoridad administrativa.

El fundamento Constitucional de la Ley Federal de Protección al Consumidor lo encontramos en los artículos 28; 71 fr. I; 73 fr. VI; 89 fr. I y 90 de nuestra Constitución. El artículo 28 enuncia:

Art. 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las excenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección de la industria.

Con lo anterior se quiere decir que la ley castigará toda concentración y acaparamiento en una ó pocas manos de artículos ó servicios de consumo necesario, para con ello obtener alza desmedida en los precios. Cualquier acuerdo, procedimiento ó combinación de los productores, industriales, comerciantes ó empresarios de servicios que de cualquier manera realicen, para evitar la libre concurrencia a la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exorbitantes, en general todo lo que constituya una ventaja exclusiva, indebida en favor de una ó varias personas determinadas y con perjuicio del público en general ó de alguna clase social. Por tanto debemos ubicar a el transporte aéreo de pasajeros como un servicio de primera necesidad actualmente, en virtud de que a la fecha, profesionales y empresarios requieren de la mayor rapidez y seguridad para transportarse de un lugar a otro, ya que sus necesidades así lo exigen, ó bien, por la urgente creación de fuentes de trabajo, que tanto escasean en

nuestro país por la recesión económica sufrida. Algunos otros incorporan la *transportación aérea* a sus factores económicos de producción por así convenir a los intereses de esa industria en particular. De esta manera logran que la *aceleración de la producción y crecimiento del país* se lleven con mayor *eficiencia y así obtener resultados óptimos* que van a redundar en beneficio de la *sociedad en general*.

Art. 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;...

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

*...VI. Para legislar en todo lo relativo al
Distrito Federal,...*

*Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son
las siguientes:*

*I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el
Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera
administrativa a su exacta observancia;...*

*Art. 90.- La administración pública federal será
centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso,
que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que
estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y
definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la*

intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, ó entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

El establecimiento de esas metas que contienen el espíritu de nuestras leyes no son casuísticas y sí deben ajustarse a las condiciones del país. La Procuraduría Federal del Consumidor en su función administrativa nos extiende su protección de manera genérica al bienestar de la colectividad, y si bien es cierto que su esencia y motivos son de lo más nobles, también lo es que no se adecúa a la realidad social y jurídica que actualmente sufre nuestro país. Esto es, pretende abarcar todo lo relativo a la protección del consumidor en cuanto a bienes y servicios se refiere, sin tomar en cuenta que algunos de ellos son producidos ó prestados a través de concesiones otorgadas por el mismo Estado, siendo que debe ser éste último el que los sancione a través de los mecanismos que tiene implementados para tal función, así como de organismos ó dependencias del mismo a efecto de llevar a cabo tal fin.

Enseguida comentaremos algunos de los artículos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, a efecto de ir valorando lo que a nuestro juicio se refleja como función administrativa en la Procuraduría Federal del Consumidor.

Art. 1.- ... Son principios básicos en las relaciones de consumo:

... V. El acceso a los órganos administrativos

ron vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, administrativa y técnica a los consumidores; ...

... Los derechos previstos en esta ley no excluyen otros derivados de tratados o convenciones internacionales de los que México sea signatario; de la legislación interna ordinaria; de reglamentos expedidos por las autoridades administrativas competentes; así como de los que deriven de los principios generales de derecho, la analogía, las costumbres y la equidad.

El artículo anterior básicamente nos remite a una situación de prevención a efecto de tener controladas las relaciones proveedor-consumidor, ya que de otra manera se verían en la necesidad de echar a andar los engranajes de procedimientos, ya sean administrativos o judiciales que sólo van a llevar a un desequilibrio económico, jurídico y por lo tanto social.

Art. 9.- Los proveedores de bienes o servicios incurrir en responsabilidad administrativa por los actos propios que atenten contra los derechos del consumidor y por los de sus colaboradores, subordinados y toda clase de vigilantes, guardias o personal auxiliar que preste servicios en el establecimiento de que se trate, independientemente de la responsabilidad personal en que incurra el infractor.

Es clara la pretensión del Estado a través de la autoridad administrativa y su función, en este caso, la Procuraduría Federal del

Consumidor, ya que aunque define quien y en que incurren cuando se realizan actos tendientes a atentar en contra de los derechos del consumidor, no ubica de que manera van a ser resarcidos los daños ni quien lo va a determinar. Es decir, los preceptos que contiene son emitidos con un espíritu de buena fe, pero de alguna manera carecen de utilidad práctica.

El estancamiento de las instituciones viene a acarrear una somnolencia general, esto es, no permitiendo el desarrollo jurídico-económico-social de la colectividad. Es preciso que las autoridades administrativas, desde este momento lleven a cabo una campaña de despolvamiento y revisen su estructura jurídica, a efecto de destruir sus paradigmas, ya que a través de los acontecimientos sociales, económicos y jurídicos que han sucedido a lo largo de estos últimos años, los funcionarios y las instituciones han caído en el descrédito y por tanto las leyes quedan en un estado de alentaramiento que sólo ha servido para el beneficio de unos cuantos poderosos. Sería importante que nuestros funcionarios públicos se dieran a la tarea de tomar en cuenta sugerencias que son generadas en las aulas universitarias, valiosas todas ellas por su frescura y buena fe, carentes de vicios y llenas de empuje. De lo contrario enfrentaremos un caos social más profundo del que se encuentra sumido nuestro país.

Las intenciones de los legisladores siempre han sido las mejores, aunque no siempre las más afortunadas, por cuanto a que se lleven a la práctica. Enseguida transcribiremos el artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor y nos daremos cuenta de lo vertido en el párrafo presente.

Art. 20.- La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Su funcionamiento se regirá por lo dispuesto en esta ley, los reglamentos y su estatuto.

La intención es clara, equitativa y honesta, pero debe haber ya una especialización o mejor dicho una separación del contrato de transporte aéreo de pasajeros, ya que las controversias que se susciten con motivo de su incumplimiento debieran ser ventiladas ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ya que, no siempre esas controversias son generadas por culpa o negligencia del proveedor, en este caso la línea aérea, sino que en muchas ocasiones las provoca el consumidor o usuario del servicio y al no tener la capacidad técnica para delimitar la responsabilidad de uno u otro, desvirtúa la esencia de servicio público para el que fue creada la Procuraduría Federal del Consumidor como institución de buena fé.

Es imprescindible hacer notar que la función administrativa de la Procuraduría Federal del Consumidor es la que reina en su organización, ya que, como veremos en el próximo inciso, también ejerce una función jurisdiccional, aún cuando esta función está reservada al Poder Judicial. Asimismo, en algunas ocasiones se denota la contradicción, debido a que se erige en juez y parte a la vez, sin que esto sea perceptible por alguna de las partes litigantes.

El maestro Serra Rojas cita a Stassinopoulos de la siguiente manera:

" ... el principio de legalidad otorga un poder limitado para realizar los actos administrativos e imprime a la actividad pública, la justificación de su ejercicio o sea la satisfacción de los fines del Estado. " La sumisión del Ejecutivo a la ley no se realizó sino con el advenimiento del Estado de Derecho. " " [27]

Así y todo la Procuraduría Federal del Consumidor también hace funciones de mandatario judicial, como lo menciona el artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor:

Art. 26.- La Procuraduría tendrá legitimación procesal activa para ejercer ante los tribunales competentes acciones de grupo en representación de consumidores, para que dichos órganos, en su caso, dicten:

I.- Sentencia que declare que una o varias personas han realizado una conducta que ha ocasionado daños o perjuicios a consumidores, y en consecuencia, proceda la reparación por la vía incidental a los interesados que acrediten su calidad de perjudicados. En este caso la Procuraduría deberá contar con mandato de los consumidores perjudicados; o

II. Mandamiento para impedir, suspender o modificar la realización de conductas que ocasionen daños o perjuicios a

consumidores o previsiblemente puedan ocasionarlos.

Las atribuciones que este artículo otorga a la Procuraduría son discrecionales y se ejercitarán previo análisis de su procedencia.

Como podemos observar la Procuraduría amalgama en su función como autoridad administrativa, un conjunto de actividades que conllevarán a una convivencia más honesta y equitativa si se tratara de una sociedad con menor densidad de población, poco conflictiva y con un desarrollo en vías de acrecentarse. El Estado, para poder llevar a feliz término sus actos administrativos, insistimos, tiene que modernizarse y adecuarse a las necesidades actuales a través de un régimen de Derecho más especializado y acorde a su realidad histórica.

2.3. FUNCION JURISDICCIONAL DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR EN EL INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE TRANSPORTE AEREO DE PASAJEROS.

Tal y como se ha visto en incisos anteriores, la función jurisdiccional reside originariamente en el Estado, ésta es ejercida por el Poder Judicial a través de los Tribunales que se encuentran previamente establecidos para tal efecto. Así es como lo previene nuestra Constitución en los artículos 13; 14; 16; 17 y 21. No obstante lo anterior, la Procuraduría Federal del Consumidor impone sanciones por infracciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor; actúa como árbitro - siendo éste un procedimiento paraprocesal donde se ejercita la función jurisdiccional-, establece recursos administrativos para desvirtuar las sanciones que impone; además indica que

los convenios que apruebe, así como los laudos que emita tienen fuerza de cosa juzgada y traen consigo aparejada ejecución. Un ejemplo de procedimiento paraprocesal se sustancia en las Juntas de Conciliación y Arbitraje tanto Local como Federal.

De acuerdo a lo anterior podríamos mencionar que nos encontramos en presencia de procedimientos y funciones anticonstitucionales, en los que definitivamente no existe mala fé en el legislador, ya que, como hemos apuntado, la naturaleza de la Procuraduría Federal del Consumidor es eminentemente de carácter social. Sin embargo, olvidándonos de las intenciones que pudiese tener un cuerpo de leyes, mencionaremos a grosso modo la función jurisdiccional que ejerce la Procuraduría, primero en forma genérica; posteriormente en lo que se refiere al incumplimiento del contrato de transporte aéreo de pasajeros, anotando que aún así, en algunos casos es incompetente para conocerlos siquiera como autoridad administrativa.

Para comenzar, el artículo 16 Constitucional en su párrafo segundo menciona:

"... La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cercionarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas a las formalidades prescritas para los cateos..."

En virtud de lo anterior podemos decir que está totalmente

fuera de la ley el Capítulo XII de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que se refiere específicamente a la vigilancia y verificación de lugares donde se administren, almacenen, transporten, distribuyan o expendan productos o mercancías en los que se presten servicios. De manera general y sin que se trate, aunque parezca reiterativo, apreciamos que entonces nuestra legislación, comenzando desde la Constitución, necesita urgentemente reformas de fondo que reflejen el verdadero espíritu de la ley, que es, la existencia de un sistema legal que sirva para mejorar la vida de México en este momento histórico, y que se encuentre acorde a las necesidades en ese período de vida.

También observamos que existe un procedimiento conciliatorio para avenir intereses entre las partes en conflicto, tratándose de proveedor y consumidor. Este procedimiento a la fecha se lleva a cabo por la vía telefónica, y a decir del C. Procurador Licenciado Fernando Lerdo de Tejada se llega a un final feliz en el noventa por ciento de los asuntos que se someten a conciliación. Situación que consideramos incierta, ya que, si nos trasladamos al campo del arbitraje observamos una actividad más extensa y laboriosa, ya que la Procuraduría Federal del Consumidor pretende abarcar más asuntos de los que su capacidad le permite.

Se debe tomar en consideración la especialización de que va siendo objeto la vida actual y que las empresas que prestan servicios de transporte aéreo de pasajeros no se van a limitar a avenir intereses por la vía telefónica, o a ser sujetos a multas por supuestas infracciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor, cuando la naturaleza de las empresas de servicios de transporte aéreo de pasajeros requiere de sofisticados procedimientos y que a su vez el usuario debe cumplir con otros no tan

difíciles de efectuar, que no obstante en algunas ocasiones generan precisamente que el prestador de servicios no observe una conducta contractual óptima en favor de otros usuarios.

Asimismo la Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 20. fracción I enuncia lo siguiente:

Art. 2.- Para los efectos de esta ley se entiende por:

1. Consumidor: la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. No es consumidor quien adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros...

Lo que se pretende en este trabajo es precisamente desvirtuar la ingerencia de la Procuraduría Federal del Consumidor como autoridad competente para solucionar con motivo del incumplimiento del contrato de transporte aéreo de pasajeros; muchos de esos pasajeros no son consumidores en stricto sensu de acuerdo a lo que enuncia la Ley Federal de Protección al Consumidor en el artículo anterior, ya que la gran mayoría utilizan el transporte aéreo para incorporarlo a un proceso de comercialización de algún producto que requieran para estar lo más rápidamente posible en el lugar a donde se vayan a trasladar. Asimismo muchos de ellos se trasladan de un lugar a otro para la prestación de servicios profesionales, como es el caso de abogados, médicos, arquitectos, etc., que en un momento determinado van a ser incorporados a la prestación de servicios a terceros.

Allí podríamos interpretar a contrario sensu lo que enuncia la Constitución, en el sentido de que no se deben aplicar leyes privativas a ninguna persona en los Estados Unidos Mexicanos, por tanto, la inexactitud de la Ley Federal de Protección al Consumidor es evidente a todas luces, y, en consecuencia no debe ser la idónea para resolver las controversias que nos ocupan, ya que no todos los usuarios del transporte aéreo entran en la clasificación de " consumidor " que propone dicha ley.

Abundando sostenemos que, entonces no son consumidores los que usan el transporte aéreo, sino " usuarios ", ya que están subordinados a la prestación del servicio de transporte aéreo. Como se dijo anteriormente se trata de un servicio público concesionado por el Estado, sancionado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; no se trata de abarrotes, lavanderías, restaurantes, etc., en los que el producto se consume de inmediato, siendo así actividades comerciales que no requieren de concesiones por parte del Estado.

Por otro lado la complejidad y sofisticación de las operaciones aeronáuticas las llevan a una situación muy especial, esto es, a ser sujetas de otra ley, que a nuestro juicio sería la Ley de Aviación Civil y la Ley de Vías Generales de Comunicación, ya que los datos, medios de prueba y demás aspectos esenciales serían asequibles con mayor rapidez y exactitud a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ya que de ella emanan las disposiciones para regular las operaciones que nos conciernen, amén de dictar las condiciones generales del contrato de transporte aéreo, del cual nos ocuparemos en el siguiente capítulo. Lo anterior nos lleva a olvidarnos de lo que sería una acepción de " consumidor " como lo indica en especial la Ley

Federal de Protección al Consumidor.

Continuando con la función jurisdiccional de la Procuraduría, vemos que sujeta a las partes a la solución de conflictos, siempre que éstos sean favorables al consumidor, dejando al proveedor en estado de indefensión, ya que actúa como juez y parte, tomando con ello una función ambivalente que por su propia naturaleza está fuera de todo principio legal y ético.

No obstante lo anterior, la Procuraduría también actúa como mandatario judicial representando los intereses del consumidor ante las autoridades judiciales, provocando con ello una situación aún más desfavorable para el proveedor, ya que al ventilar el asunto de autoridad a autoridad es de todos conocido que el trato a las partes es distinto porque el proveedor siempre será discriminado por ser el que supuestamente tiene los medios económicos y por tanto se pierde el principio de equidad que debe privar en los juicios civiles.

Podemos observar también que las sanciones que impone son en base a situaciones arbitrarias, tal y como lo sistematiza en el artículo 131 la Ley Federal de Protección al Consumidor, que a la letra dice:

Art. 131.- Las sanciones por infracciones a esta ley y disposiciones derivadas de ellas, serán impuestas indistintamente con base en:

I. Las actas levantadas por la autoridad;

II. Los datos comprobados que aporten las denuncias de los consumidores;

III. La publicidad o información de los proveedores y la comprobación de las infracciones; o

IV. Cualquier otro elemento o circunstancia que aporte elementos de convicción para aplicar la sanción.

Las resoluciones que emita la Procuraduría deberán estar debidamente fundadas y motivadas con arreglo a derecho, tomando en consideración los criterios establecidos en el presente ordenamiento.

Afirmamos el concepto de arbitrariedad, toda vez que ya mencionamos la inconstitucionalidad de la práctica de verificación y vigilancia de lugares. Por ejemplo en una situación de que el exceso de peso en la franquicia de equipaje libre permitido, debe ser cubierto por el usuario al transportador y si por alguna circunstancia se llega a descalibrar la báscula donde fué pesado el equipaje, entonces el cobro no procedería, sin embargo se habla hasta de la inutilización o clausura del aparato, si es que se llega a comprobar el descalibramiento a través de una visita de inspección que es inconstitucional a todas luces, entonces estamos en presencia de una función jurisdiccional además de ilegal, arbitraria.

CAPITULO 3

LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, SU INGERENCIA EN EL AMBITO DEL TRANSPORTE AEREO DE PASAJEROS

3.1. FUNCION DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. FUNDAMENTOS EN LA LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION Y LA LEY DE AVIACION CIVIL.

3.2. FUNCION JURISDICCIONAL DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. CONSIDERACIONES GENERALES. ACTUACION COMO ARBITRO.

3.3. ANALISIS DEL CONTRATO DE TRANSPORTE AEREO DE PASAJEROS VISTO A TRAVES DE LA LEY DE AVIACION CIVIL. REGLAMENTACION EN EL CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. REGLAS DE APLICACION. PLAN DE COMPENSACIONES.

3.3.1. CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE TRANSPORTE AEREO DE PASAJEROS. CAUSAS IMPUTABLES AL TRANSPORTISTA. SERVICIOS DE TERCEROS. CONDICIONES DEL CONTRATO EN LA CONVENCION DE VARSOVIA.

3.3.2. RESPONSABILIDAD Y SANCIONES A LAS EMPRESAS AEREAS. DAÑOS A PASAJEROS, EQUIPAJE O CARGA Y PERDIDA DE LOS DOS ULTIMOS.

CAPITULO 3

LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, SU INGERENCIA EN EL AMBITO DEL TRANSPORTE AEREO DE PASAJEROS

De acuerdo con las políticas actuales del Estado Mexicano y la libre competencia que hay entre las diferentes líneas aéreas, esta actividad debe llevarse a cabo de manera eficiente, segura, confiable y con ventajas, tanto para usuarios como para transportistas; no obstante que las facilidades aeroportuarias no son del todo óptimas.

Citaremos al maestro Serra Rojas como sigue:

" El mundo de las invenciones complicó la vida social, y el poder público se vió obligado, ante el reclamo de nuevas ideas sociales, a abandonar su posición de un poder que manda, para convertirse en un poder de garantía, servicio y seguridad. El moderno derecho administrativo justifica el valor del Estado por los fines que atiende. " [28]

Lo anterior lo traslapamos al presente, en virtud de la rapidez y comodidad con la que se viaja actualmente por vía aérea, permitiendo una mayor lucidez y capacidad de trabajo de acuerdo a la actividad que vaya a desempeñar el usuario. Por otro lado recibe un mayor disfrute en su destino, tratándose de fines turísticos.

Una de las actividades o funciones públicas es el
28.- SERRA ROJAS, ANDRES. op. cit. p. 105.

transporte, siendo éste un servicio del cual no puede prescindir una sociedad. Como hemos mencionado en capítulos anteriores, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, es la que otorga las concesiones a los transportistas a efecto de llevar a cabo su propósito que es el transportar, ya sea personas ó mercancías. Así la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se erige en autoridad reguladora a efecto de comprometer y obligar tanto a los transportistas como a los usuarios para que se lleven a cabo los fines del transporte aéreo apeándose estrictamente a las leyes y reglamentos que sancionan esta actividad.

Como es sabido, el dominio del espacio aéreo corresponde originariamente al Estado y para poder transitarlo es necesario obtener su autorización. Así, dentro de lo que consideramos transporte aéreo regular de pasajeros, los transportistas deben obtener la concesión, que no es, sino un permiso otorgado por el Estado a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para la explotación del espacio aéreo, siendo regulado por la Ley de Vías Generales de Comunicación en su parte general y la Ley de Aviación Civil en la parte especial.

No obstante ser la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la autoridad que emitió las legislaciones para regular las concesiones del transporte aéreo, consideramos que no existe una profundidad suficiente para abordar y sancionar el contrato de transporte aéreo de pasajeros, ya que, desde que los transportistas y a veces los usuarios, no acatan con pleno conocimiento de causa las estipulaciones que contiene el contrato, se crea un ambiente de insatisfacción, amén de las innumerables fallas que tiene la infraestructura aeroportuaria (cierre de pistas, falta de

información, intenso tráfico aéreo por saturación de operaciones aeronáuticas, etc.), acarrea conflictos de mayor duración que afectarán de algún modo la actividad productiva del país.

De esta forma no nos explicamos la ingerencia de la Procuraduría Federal del Consumidor en el contrato de transporte aéreo de pasajeros, ya que lo único que regula es una actividad de compra-venta entre proveedor y consumidor, y no una actividad concesionada por el Estado, siendo éste el único que va a poder sancionar, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cuando exista un conflicto generado por el incumplimiento del contrato de referencia.

El exacto cumplimiento del contrato de transporte aéreo de pasajeros, ayudará a la feliz resolución de un servicio que va cobrando mayor importancia día con día dentro de la actividad productiva de nuestro país y que poco a poco va extendiendo sus intereses a nivel mundial.

Todo lo anterior va a colación de que tenemos necesidades esenciales que debemos satisfacer imperiosamente. El conjunto de necesidades individuales va a ser el resultado de una necesidad social o colectiva que se debe atender, y de ninguna manera eludir.

3.1. FUNCION DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

Definitivamente la intervención del Estado en la vida actual a manera de satisfacer las necesidades de la colectividad está cobrando mayor importancia día con día, así, el Estado se encarga de ordenar, reglamentar y encargar la responsabilidad de proporcionar servicios públicos.

La función administrativa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en cuanto al servicio de transporte aéreo se refiere, se realiza a través de actos administrativos concretos, esto es, cuando emite disposiciones dirigidas a satisfacer el servicio de transporte aéreo a través de la reglamentación y responsabilizándose de las actividades de las empresas transportadoras, a efecto de que se haga de manera eficiente, colmando con ello una necesidad apremiante de la colectividad actualmente. Por tanto lo anterior se traduce en llevar de manera efectiva un control sobre las empresas que fueron favorecidas con la concesión y de alguna manera vigilar que aquellos particulares que hagan uso del servicio de transporte aéreo se ajusten a los reglamentos, políticas, procedimientos y contratos de los transportadores, para con ello lograr la optimización del servicio y desembocar en los objetivos primarios de éste último.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe vigilar que este servicio sea prestado al público de manera regular y continua, así nos remitimos al artículo 62 de la Ley de Vías Generales de Comunicación que dice:

Art. 62.- Desde el momento en que una empresa de vías

generales de comunicación ó medios de transporte haya sido autorizada para poner sus líneas, instalaciones ó vehiculos en explotación y hayan sido aprobados sus horarios y tarifas, no podrán rehusarse a prestar el servicio correspondiente cuando se satisfagan las condiciones de ésta y sus reglamentos, salvo cuando la Secretaria de Comunicaciones disponga lo contrario, en cumplimiento de alguna otra disposición legal, o a petición fundada de las mismas empresas.

La última parte se refiere a cuando por ejemplo, los trabajadores de una empresa de transporte aéreo decidan ejercer su derecho de huelga deban dar aviso a la Junta de Conciliación y Arbitraje con diez días de anticipación a la fecha señalada para la suspensión de las labores. Con ello la Secretaria de Comunicaciones y Transportes podrá, en su momento, garantizar la continuidad del servicio implementando medidas preventivas.

Aún y cuando se habla que el servicio público no debe tener fines lucrativos, la Secretaria de Comunicaciones y Transportes establece, precisamente con el afán de garantizar la continuidad, obligatoriedad y regularidad en el servicio, el cobro de una tarifa aeroportuaria a cargo de los usuarios. Lo anterior, para efectuar el mantenimiento de instalaciones en los aeropuertos, de esta manera, el párrafo 5o. del artículo 327 de la Ley de Vías Generales de Comunicación establece lo siguiente:

Art. 327.- ...Los aeropuertos están abiertos al público para sus propios fines y los servicios que en ellos se proporcionen se cobrarán de conformidad con las tarifas previamente autorizadas por la

Secretaría de Comunicaciones...

De esta manera nos encontramos en presencia de una igualdad de todos los usuarios frente a la prestación del servicio público; sólo se encuentran exentos de este tipo de cargos, todos los cuerpos diplomáticos y los altos representantes de los Gobiernos.

Por otro lado, el artículo 20. de la Ley de Aviación Civil enuncia:

Art. 20.- Para los efectos de esta ley se entenderá por:

...IX. Secretaría: La Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

X. Servicio al público de transporte aéreo: el que se ofrece de manera general y que, en términos de la presente ley, incluye el servicio público sujeto a concesión,...

XI. Servicio de transporte aéreo regular: el que está sujeto a itinerarios, frecuencias de vuelos y horarios;...

De esta forma es como vemos que se atiende a una necesidad de tipo material que se traduce en comodidad a los individuos y obviamente genera una paz social dentro de la colectividad cuando ésta ve que sus necesidades son resueltas de modo eficaz, continuo, regular y permanente.

Es por ello que la reglamentación en este aspecto debe ser más específica y por tanto ubicar aún con mayor precisión el contrato de transporte aéreo en la Ley de Vías Generales de Comunicación y en la Ley de Aviación Civil.

Asimismo, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes permite que el servicio de transporte aéreo sea prestado por particulares, ya que para desarrollarlo se necesita de una infraestructura bastante compleja que debe estar cimentada en situaciones de carácter económico muy fuertes, por tanto la Secretaría de Comunicaciones y Transportes reglamenta, otorga, vigila y debe hacer cumplir al pie de la letra las disposiciones emitidas a este respecto, por consiguiente observamos el siguiente artículo de la Ley de Aviación Civil:

Art. 10.- 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.

El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional es una vía general de comunicación sujeta al dominio de la nación.

Este artículo además nos refuerza la idea de que el Estado es el único que puede otorgar las concesiones que estime pertinentes para la satisfacción del interés general, y sólo él puede revocarlas, terminarlas o cancelarlas.

Así observemos el siguiente artículo para obtener una panorámica más amplia de lo anterior, ahora en la Ley de Vías Generales de Comunicación:

Art. 66.- En el momento de la contratación del servicio correspondiente, los prestadores de servicios de vías generales de comunicación expedirán a los usuarios, carta de porte, conocimiento de embarque, boleto, factura o documento similar que contenga las condiciones en que se prestará el servicio, de conformidad con lo dispuesto por esta ley y sus reglamentos.

Además de todo lo anterior podemos notar un poder amplio ejercido por el Estado a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes confiriéndole su calidad de autoridad administrativa, en el sentido de organizar de manera general la prestación del servicio de transporte aéreo y de esta manera controlarlo por sus propios medios.

Para subrayar lo anterior nos referiremos al artículo 17 de la Ley de Aviación Civil, el cual dice:

Art. 17.- En la prestación de los servicios de transporte aéreo se deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar las condiciones máximas de seguridad de la aeronave y de su operación, a fin de proteger la integridad física de los usuarios y de sus bienes, así como la de terceros.

Los servicios deberán prestarse de manera

permanente y uniforme, en condiciones equitativas y no discriminatorias en cuanto a calidad oportunidad y precio.

Con el fin de garantizar la prestación del servicio de transporte aéreo, y que éste sea concesionado a particulares para su funcionamiento, lo deberán prestar personas morales mexicanas, de esta forma se promueve la inversión de capitales nacionales, ayudando con ello a la creación de fuentes de empleo que tanta falta hacen en nuestro país, así el artículo 18 de la Ley de Aviación Civil dice:

Art. 18.- El transporte aéreo entre dos o más puntos en territorio nacional, se realizará exclusivamente por personas morales mexicanas.

En algunas ocasiones se llevan a cabo convenios de cooperación interlineales entre empresas nacionales y extranjeras, con el fin de promover el turismo en nuestro país y así allegar de divisas a la Nación. Tal es el caso de las alianzas comerciales celebradas entre la Compañía Mexicana de Aviación y las siguientes aerolíneas extranjeras:

- JAPAN AIR LINES.- Cubriendo la ruta México-Los Angeles-Tokio y Osaka.*
- SERVIVENSA.- Cubriendo la ruta México-Panamá-Caracas.*
- AEROPERU.- Cubriendo la ruta Newark-Cancún-Lima-Buenos Aires.*

En este rubro la Secretaría de Comunicaciones de nueva

cuenta ejerciendo su función como autoridad administrativa tiene ingerencia tal y como lo menciona el artículo 26 de la Ley de Aviación Civil.

Art. 26.- Los concesionarios o permisionarios mexicanos deberán enviar a la Secretaría, para su conocimiento, los acuerdos comerciales y de cooperación que celebran entre sí o con aerolíneas extranjeras, dentro de un plazo de treinta días contado a partir de la celebración de los mismos.

Así también y en concordancia con el artículo 17 de la Ley de Aviación Civil, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se preocupa porque el personal técnico que interviene en las operaciones aeronáuticas sea calificado, de esta forma el artículo 38 de la citada ley dice:

Art. 38.- El personal técnico aeronáutico está constituido por el personal de vuelo que interviene directamente en la operación de la aeronave y por el personal de tierra, cuyas funciones se especifican en el reglamento correspondiente. Dicho personal deberá contar con las licencias respectivas, previa comprobación de los requisitos de capacidad, aptitud física, exámenes, experiencia y pericia, entre otros.

Consideramos que como autoridad administrativa la Secretaría de Comunicaciones y Transportes cumple con sus funciones cabalmente, con ello logra uno de los fines más nobles del Estado, que es, la satisfacción de un servicio que día con día cobra una importancia relevante en la vida social, económica, jurídica y política del país, como es el transporte aéreo de pasajeros.

3.2. FUNCION JURISDICCIONAL DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

La naturaleza reguladora de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en un campo relativamente nuevo como es el servicio de transporte aéreo de pasajeros, viene a ser a nuestro parecer un poco deficiente en lo que se refiere a su actuación en como autoridad administrativa con funciones jurisdiccionales.

Va hemos mencionado en varias ocasiones que el servicio de transporte aéreo de pasajeros requiere de una infraestructura compleja y calificada, tal y como lo vimos en el capítulo anterior, en esta virtud, consideramos necesario que se amplie la ingerencia jurisdiccional de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en cuanto a actuar como autoridad dirimiendo controversias surgidas con motivo del incumplimiento del contrato de transporte aéreo de pasajeros.

Analizaremos a continuación algunos artículos de la Ley de Vías Generales de Comunicación y de la Ley de Aviación Civil que nos llevarán a ilustrar un poco este aspecto.

El artículo 65 de la Ley de Vías Generales de Comunicación enuncia:

Art. 65.- Ninguna autoridad administrativa podrá impedir o dificultar el cumplimiento de las obligaciones relativas a la ejecución de los servicios públicos que esta ley y sus reglamentos imponen a las empresas de vías generales de comunicación, ni limitar la jurisdicción de la Secretaría de

Comunicaciones en esta materia, excepto en los casos a que se refiere el Código Sanitario vigente, cuando se trate de la acción extraordinaria que en materia de Salubridad debe ejercer el propio Departamento.

De alguna manera éste artículo y el artículo 3o. de la misma ley se contraponen, ya que en la parte final del primer párrafo menciona lo siguiente:

Art. 3o.- Las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas quedan sujetos exclusivamente a los Poderes Federales. El Ejecutivo ejercerá sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los siguientes casos y sin perjuicio de las facultades expresas que otros ordenamientos legales concedan a otras dependencias del Ejecutivo Federal...

En esta virtud, el artículo 65 enuncia facultades expresas y sólo las circunscriben a la competencia exclusiva de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, sin embargo el artículo 3o., remarca y otorga facultades a otras dependencias del Ejecutivo, aún cuando vayan en contra de lo establecido por el artículo 65 de la citada ley, así la fracción XII del artículo 3o. prescribe lo siguiente:

Art. 3o.-... XII. Infracciones a esta ley o a sus reglamentos y...

Es decir que si otra ley actúa con una función jurisdiccional y aplica la fracción anterior, vemos que la función jurisdiccional de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes queda reducida

a nada, ya que no cuenta con un aparato que pueda hacer efectiva esta función y de alguna manera estar ominpresente dentro de las sanciones y la intervención para dirimir conflictos originados con motivo del incumplimiento del contrato de transporte aéreo de pasajeros.

Como vimos en el inciso anterior la Ley de Aviación Civil y la Ley de Vías Generales de Comunicación globalizan la reglamentación del servicio público de transporte aéreo de pasajeros y por la especialización de que se habla no debería haber intervención de otras dependencias del Ejecutivo, como es el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor, actuación que ya fué analizada y desvirtuada en el capítulo anterior.

Por otro lado, el artículo 30. de la Ley de Aviación Civil enuncia lo siguiente:

Art. 30.- ...Corresponderá a los tribunales federales conocer de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de esta Ley, sin perjuicio de que las controversias que surjan entre particulares se sometan a arbitraje, de conformidad con las disposiciones aplicables...

En consecuencia, nos referiremos al artículo 40. de la misma Ley de la siguiente forma:

Art. 40.- La navegación civil en el espacio aéreo sobre territorio nacional se rige por lo previsto en esta Ley, por los tratados y, a falta de disposición expresa se aplicará:

- I. La Ley de Vías Generales de Comunicación;
- II. La Ley General de Bienes Nacionales;
- III. La Ley Federal de Procedimiento

Administrativo, y

IV. Los Códigos de Comercio; Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; y Federal de Procedimientos Civiles.

Es aquí donde surgen las interrogantes:

¿ A qué ordenamiento hacemos caso ?

¿ Por qué someter las diferencias surgidas con motivo del incumplimiento de contrato de transporte aéreo de pasajeros a la jurisdicción de la Procuraduría Federal del Consumidor, si como lo vimos en el artículo anterior la Ley Federal de Protección al Consumidor no es mencionada ?

Consideramos que aunque de reciente creación, la Ley de Aviación Civil debería ser más exacta y precisa, que además debería contar con un procedimiento arbitral al que pudieran someterse las partes en conflicto, para así, establecer nexos más fuertes entre el litigio y las pruebas, que como ya se mencionó en el capítulo anterior serían más asequibles debido a la naturaleza con la que las regula la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Abundando, observaremos que en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Ley de Aviación Civil se menciona lo siguiente:

Art. 30.- ...Corresponderá a los tribunales federales conocer de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de esta Ley, sin perjuicio de que las controversias que surjan entre particulares se sometan a arbitraje, de conformidad con las disposiciones aplicables...

Si bien es cierto que menciona al arbitraje como forma procesal de solucionar el conflicto entre particulares, esto es usuarios y transportistas, no ubica las disposiciones aplicables; pudiendo ser éstas últimas de exclusiva competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Por tanto, es menester ampliar ese ordenamiento a fin de evitar procedimientos largos y costosos, que a la postre redundaría en perjuicios mayores a los particulares y con ello desembocarían en la desviación de los fines del Estado.

En relación a lo anterior mencionaremos la fracción VII del artículo 7o. de la Ley de Aviación Civil como sigue:

Art. 7.- La Secretaría ejercerá la autoridad aeronáutica en los aeropuertos, helipuertos y aeródromos en general, a través del comandante de aeropuerto quien tendrá las atribuciones que a continuación se mencionan:

...VII. Levantar actas administrativas por violaciones a lo previsto en esta Ley, sus reglamentos y normas oficiales mexicanas; actuar como auxiliar del ministerio público; cumplimentar las resoluciones judiciales; y coordinar sus actividades con las demás autoridades que ejerzan funciones en los aeropuertos, y...

3.3. ANALISIS DEL CONTRATO DE TRANSPORTE AEREO DE PASAJEROS VISTO A TRAVES DE LA LEY DE AVIACION CIVIL.

En el inciso 2.1. del presente trabajo, mencionamos las generalidades de los contratos, de esa manera iremos analizando el contrato de transporte aéreo de pasajeros; con ello lograremos una mejor comprensión de éste para destacar de que forma se encuentra inserto en la Ley de Aviación Civil, haciendo referencia también al contrato de transporte dentro del Código Civil para el Distrito Federal.

Observamos que el artículo 2646 del Código Civil para el Distrito Federal menciona lo siguiente:

Art. 2646.- El contrato por el cual alguno se obliga a transportar bajo su inmediata dirección o la de sus dependientes, por tierra, por agua, o por el aire a personas animales, mercaderías o cualesquiera otros objetos... se regirá por las reglas siguientes.

Aquí podríamos estar en presencia de un contrato unilateral, ya que solo está mencionando la obligación de transportar personas, animales, mercaderías o cualesquiera otros objetos por parte de uno solo de los contratantes y no define cual será la obligación del usuario, la única contraprestación la tenemos en el artículo 2655 que refiere;

Art. 2655.- Las personas transportadas no tienen derecho para exigir aceleración o retardo en el viaje, ni alteración alguna en la ruta, ni en las detenciones o paradas, cuando estos actos esten marcados por

el reglamento respectivo o por el contrato.

Decimos que es unilateral ya que sus efectos, de acuerdo al Código Civil unicamente se engocan al beneficio del usuario del transporte, sin que exista obligatoriedad en algún sentido a efecto de optimizar el servicio de transporte aéreo.

Va manifestamos que el servicio de transporte aéreo debe contar con una infraestructura compleja para que su operación sea óptima; parte de esta infraestructura la va a complementar el usuario, cumpliendo con ciertas condiciones que imponen los prestadores de este servicio, (líneas aéreas comerciales). Consideramos por ello que el Código Civil es omiso por cuanto a la regulación de el contrato de transporte aéreo de pasajeros.

Dentro de la Ley de Aviación Civil encontramos lo siguiente:

Art. 9.- Se requiere de concesión que otorgue la Secretaría para prestar el servicio público de transporte aéreo nacional regular. Tal concesión sólo se otorgará a personas morales mexicanas.

Los interesados en la obtención de concesiones deberán acreditar:

I. La capacidad técnica, financiera, jurídica y administrativa para prestar el servicio en condiciones de calidad, seguridad, oportunidad, permanencia y precio;

II. La disponibilidad de aeronaves y demás equipo aéreo que cumplan con los requisitos técnicos de seguridad, las condiciones de aeronavegabilidad requeridas y las disposiciones en materia ambiental, y

III. La disponibilidad de hangares, talleres, de la infraestructura necesaria para sus operaciones, así como del personal técnico, aeronáutico y administrativo capacitado para el ejercicio de la concesión solicitada...

Observamos que es una infraestructura compleja y difícil de sostener, entonces reforzamos la idea de que el usuario debe tener también obligaciones que deban ser cumplidas al pie de la letra, de lo contrario, con una de ellas que no se cumpla puede generar una operación deficiente que afecte a los otros usuarios o en su gravedad a la suspensión o terminación de la concesión, de esta forma la Ley de Aviación Civil nos dice:

Art. 49.- El contrato de transporte aéreo de pasajeros es el acuerdo entre un concesionario o permisionario y un pasajero, por el cual el primero se obliga a trasladar al segundo, de un punto de origen a uno de destino, contra el pago de un precio.

El contrato deberá constar en un billete de pasaje o boleto, cuyo formato se sujetará a lo especificado en la norma oficial mexicana correspondiente.

En este artículo si vemos que se trata de un contrato

bilateral tanto por sus efectos como por su formación ya que uno se obliga a transportar y el otro a pagar un precio cierto.

Observamos entonces que los elementos esenciales para la existencia de un contrato se encuentran integrados en el texto del artículo, esto es, el consentimiento y el objeto que puede ser materia del mismo:

Consentimiento: Acuerdo entre un permisionario o concesionario y un pasajero.

Objeto que puede ser materia del contrato: Transportar de un lugar a otro; el pago de un precio cierto.

Así, vemos que el objeto no está prohibido por la ley, la moral ó los principios del orden público, además de estar en el comercio, ya que puede ser determinado mediante tarifas autorizadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Como la forma es uno de los elementos de validez de los contratos, ésta se encuentra escrita en las REGLAS DE APLICACION que contienen todos y cada uno de los boletos de transporte aéreo, además de encontrarse a la disposición de los pasajeros en las oficinas de las aerolíneas.

Estas REGLAS DE APLICACION, las expide el transportista con la autorización previa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en ellas se encuentran insertas obligaciones que deben cumplir tanto los concesionarios o permisionarios como los pasajeros; asimismo responsabilidades

por parte de las empresas transportadoras en cuanto a equipaje se refiere. De estas condiciones nos ocuparemos más adelante.

A manera de aclaración en el inciso 2.1. mencionamos que el contrato de transporte aéreo de pasajeros se considera como un contrato atípico o innominado, lo anterior es en virtud de que el Código Civil no lo contempla como tal y no le da una regulación precisa.

El establecimiento de las REGLAS DE APLICACION por parte de las líneas aéreas es con el objeto de garantizar la prestación del servicio de acuerdo a las Leyes, reglamentos y fines del Estado, para que con ello se optimicen las operaciones aeronáuticas y se realicen con regularidad, continuidad y uniformidad que exige la prestación de este servicio público. Estas REGLAS DE APLICACION son vigiladas estrictamente por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a efecto de no lesionar los intereses de los usuarios. Estas condiciones forman parte del contrato de transporte aéreo y se encuentran adheridas al boleto de pasaje, así, las obligaciones de usuario y transportista quedan debidamente estipuladas, y de violarse alguna de ellas se dará cabida a acciones legales en perjuicio del que las infringió.

A continuación mencionaremos y analizaremos el porqué de algunas REGLAS DE APLICACION para ilustrar este aspecto y obtener una idea generalizada de ellas.

El contrato de transporte aéreo de pasajeros es en sí un documento contable llamado " BOLETO DE PASAJERO Y EQUIPAJE ", en éste se incluyen los cupones de vuelo y representan la relación AEROLINEA-PASAJERO.

Dentro de este contrato encontramos una serie de estipulaciones que rigen la relación contractual. De forma genérica el pasajero las conocerá; cuando se trata de situaciones especiales, se encuentran a disposición de los usuarios en las oficinas y aeropuertos de la línea aérea involucrada en la transportación.

Asimismo en el CONVENIO DE VARSOVIA que se firmó para la unificación de la normatividad relativa al aerotransporte internacional se menciona lo siguiente:

" En tanto no exista conflicto entre el transporte anteriormente mencionado y otros servicios prestados por cada transportista, se sujetarán a: (I) las disposiciones contenidas en el boleto; (II) tarifas aplicables; (III) las condiciones de transporte del transportista y reglamentaciones relacionadas las cuales forman parte integral del presente (y están disponibles a solicitud en las oficinas del transportista)..."

De acuerdo al artículo 49 de la Ley de Aviación Civil este requisito se encuentra satisfecho dentro de la reglamentación aérea. Enseguida mencionaremos algunas REGLAS DE APLICACION reseñando brevemente el porque de ellas, ya que viene siendo parte medular del contrato en estudio.

" BOLETOS.- Todos los boletos son personales e intransferibles y se podrá exigir la identificación del pasajero e incluso recoger el boleto si lo usa otra persona o bien, si presenta tachaduras, raspaduras o enmendaduras. Este boleto deberá presentarse con el cupón o cupones adheridos al cupón de pasajero. "

Lo anterior obedece a que las compañías transportadoras asumen responsabilidades desde el momento en que un pasajero aborda la aeronave hasta que desciende de ella, de ésto nos ocuparemos con más detalle en el subinciso 3.3.2..

" RESERVACIONES NO USADAS.- Pasajeros que una vez documentados no se presenten a abordar su vuelo, no tendrán derecho al reembolso o reposición del cupón afectado. Pasajeros individuales que no se presenten a documentar, no tendrán cargos; sin embargo para pasajeros en grupo existen cargos por cancelación o falla. "

En relación al NO REEMBOLSO, obedece a que desde el momento en que el pasajero ya documentado no aborda, entendemos que prácticamente está ocupando un asiento que la empresa transportadora pudo haber ocupado con otro usuario, sin embargo no lo hace por la documentación previa. En lo que se refiere a los pasajeros en grupo, se consideran como tales aquellos que consten de más de diez personas y la razón por la que se aplican cargos por cancelación o falla es por el bloqueo de reservaciones en un vuelo determinado quedando el transportista imposibilitado para vender esos asientos, con la repercusión de que otros pasajeros opten por otra aerolínea u otro medio de transporte.

" LLEGADA ANTICIPADA AL AEROPUERTO.- Los pasajeros deben llegar al mostrador de la Empresa 60 minutos antes de la hora oficial del vuelo en viajes domésticos y 90 minutos tratándose de viajes internacionales. La Compañía queda relevada de responsabilidad si el viajero queda en tierra por no cumplir con este requisito, con la sola obligación de reintegrarle lo

que corresponda según la cláusula de "Reservaciones No Usadas". "

El artículo 52 de la Ley de Aviación Civil menciona de manera general, que cuando se hayan expedido boletos excediendo la capacidad disponible de la aeronave se pagarán una serie de compensaciones a los pasajeros que se les niegue el embarque, a contrario sensu y en relación a la cláusula en estudio el artículo 53 de la misma Ley dice:

Art. 53.- Los pasajeros no tendrán los derechos a que se refiere el artículo anterior cuando el transporte lo hagan a título gratuito, con tarifas reducidas que no estén disponibles al público, o cuando no se presenten o lo hicieren fuera del tiempo fijado para documentar el embarque.

" AVISO DE LIMITACION DE RESPONSABILIDAD POR EQUIPAJE.- La responsabilidad de la aerolínea por pérdida o avería de equipaje facturado en vuelos domésticos, está limitada a lo establecido por la Ley de Vías Generales de Comunicación. En caso necesario, el pasajero tendrá que formular reclamación directa o inmediata a nuestra empresa, requisitando la forma correspondiente. "

De acuerdo a la cláusula anterior la Ley de Vías Generales de Comunicación enuncia los límites de responsabilidad por equipaje perdido o averiado, sin embargo el segundo párrafo del artículo 62 de la Ley de Aviación Civil dice:

Art. 62.- ...La indemnización por la destrucción o avería del equipaje de mano será hasta de cuarenta salarios mínimos. Por la pérdida

o avería del equipaje facturado la indemnización será equivalente a la suma de setenta y cinco salarios mínimos.

En relación a lo anterior el artículo segundo transitorio de la Ley de Aviación Civil deroga una serie de artículos de la Ley de Vías Generales de Comunicación, entre los cuales se encuentran aquellos que limitan la responsabilidad por equipaje perdido o averiado, por tanto debe ser modificado ese texto y mencionar ahora a la Ley de Aviación Civil.

" PROHIBICIONES.- Sólo podrán transportarse con permiso especial de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes o de la Secretaría de la Defensa Nacional, armas de fuego, municiones, explosivos y artículos que por su naturaleza inherente sean peligrosos u objetos cuya transportación sea contraria a las Leyes vigentes en la República Mexicana o en cualquier Estado sobre el cual tenga que volarse, o que sean susceptibles de poner en peligro o dañar a la aeronave, a los pasajeros o a la carga. También se requiere el permiso correspondiente para aquellos objetos que causan molestias a los demás viajeros o que no sean apropiados para sus transportación aérea. "

En relación a esta cláusula las fracciones II y IV del artículo 88 de la Ley de Aviación Civil enuncian:

Art. 88.- Se impondrá sanción al comandante o piloto de cualquier aeronave civil por:

II. Transportar armas, artículos peligrosos, inflamables, explosivos y otros semejantes, sin la debida autorización, multa

de un mil a cinco mil salarios mínimos;...

...IV. Transportar cadáveres o personas que por la naturaleza de su enfermedad presenten riesgo para los demás pasajeros, sin la autorización correspondiente, multa de un mil a cinco mil salarios mínimos;...

Referente a la sobreventa de vuelos, algunos de ellos pueden resultar así, entonces existe la posibilidad de que no haya asiento disponible en el vuelo para el cual una persona tenga su reservación debidamente confirmada. En este caso se le negará su asiento hasta en tanto la línea aérea haya solicitado voluntarios que estén en la disposición de ceder sus reservaciones a cambio de un pago compensatorio. Si no hubiere suficientes, la línea aérea negará el acomodo, la persona que esté en esta situación tiene derecho a un pago compensatorio. Así el artículo 52 de la Ley de Aviación Civil abunda:

Art. 52.- Cuando se hayan expedido boletos en exceso a la capacidad disponible de la aeronave o se cancele el vuelo por causas imputables al concesionario o permisionario, que tengan por consecuencia la denegación del embarque, el propio concesionario o permisionario, a elección del pasajero, deberá:

I. Reintegrarle el precio del boleto o billete de pasaje o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje;

II. Ofrecerle, con todos los medios a su alcance, transporte sustituto en el primer vuelo disponible y proporcionarle, como mínimo y sin cargo, los servicios de comunicación telefónica o cablegráfica al punto de destino; alimentos de conformidad con el tiempo de espera que medie hasta el embarque en otro vuelo; alojamiento en hotel del aeropuerto o de la ciudad cuando se requiera pernocta y, en este último caso, transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto, o

III. Transportarle en la fecha posterior que convenga al mismo pasajero hacia el destino respecto del cual se denegó el embarque.

En los casos de las fracciones I y III anteriores, el concesionario o permisionario deberá cubrir, además, una indemnización al pasajero afectado que no será inferior al veinticinco por ciento del precio del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.

En el Manual de Procedimientos de Aeropuerto de la Compañía Mexicana de Aviación se encuentra una reglamentación de este aspecto de las sobreventas, la cual es la siguiente:

" Mexicana ha implementado dos planes para el pago de la Compensación por Sobreventas en sus vuelos y son: El plan DBC que aplica de los Estados Unidos a México/Centroamérica y el plan CAN que aplica de México/Centroamérica hacia los Estados Unidos, en la República Mexicana y de ésta hacia Centroamérica/Caribe y viceversa."

Analizaremos el plan CAN (Compensación por Abordaje Negado), ya que hablamos de vuelos partiendo de cualquier punto de la República Mexicana.

A pasajeros que cumplan con todos los requisitos para recibir la compensación, se les ofrecerá lo siguiente, según sea el caso:

1.- Pasajeros que sean transportados a su destino final o próxima escala dentro de las cuatro horas siguientes a su llegada original, mediante arreglos de Transportación Alternativa, utilizando el RERUTEO INVOLUNTARIO, ya sea por MEXICANA u otro transportador; se les proporcionará ALIMENTOS, REFRIGERIOS (No Bebidas Alcohólicas) y llamadas breves de larga distancia, de acuerdo al tiempo de espera.

2.- Si transportara a los pasajeros después de las CUATRO horas siguientes a la de llegada original, además de proporcionarles TRANSPORTACION ALTERNATIVA utilizando el RERUTEO INVOLUNTARIO por MEXICANA u otro transportador, se expedirá un MCO, que es una Orden de Cargos Misceláneos por el cien por ciento del importe del cupón de la ruta negada, sin exceder de doscientos cuarenta dólares americanos. Dicho MCO NO SERA REEMBOLSABLE, este documento hace las veces de cheque.

De acuerdo a lo anterior dicha compensación no será pagada en efectivo y sólo servirá para pagar cualquier otro servicio relacionado con la transportación aérea, tales como, boletos, excesos de equipaje, cambios de tarifa y cargos por reservaciones no usadas. En los siguientes incisos ubicaremos las consecuencias por incumplimiento del contrato y responsabilidades.

3.3.1. CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE TRANSPORTE AEREO DE PASAJEROS.

Las causas por las cuales un transportista no cumple con el contrato de transportación aérea pueden ser varias, a saber:

- 1.- SOBREVENTA DE ASIENTOS.
- 2.- DEMORA EN LOS ITINERARIOS ESTABLECIDOS.
- 3.- CANCELACION DE VUELO.
- 4.- DESVIO DE PASAJEROS A OTRO DESTINO.
- 5.- PERDIDA, AVERIA O RETRASO EN LA ENTREGA DE EQUIPAJE.
- 6.- PRESTACION INEFICAZ DE LOS SERVICIOS DE TERCEROS.

1.- SOBREVENTA DE ASIENTOS.- Es cuando se venden más asientos que los de la capacidad del avión programado para determinado vuelo, lo anterior puede ser originado por:

- a) Fuerte demanda de asientos;
- b) Cambio de avión a uno de menor capacidad, esto se genera por:
 - b') Avería de la aeronave o
 - b'') Demora excesiva del avión original asignado.
- c) Restricciones operacionales del peso máximo de despegue por aumento de la temperatura ambiente en la estación de origen, ocasionando que se niegue el abordaje a un determinado número de pasajeros con el fin de optimizar el vuelo por motivos de seguridad y alcance de la aeronave.
- d) Venta de boletos sin reservación confirmada por parte de las agencias de viajes.

2.- **DEMORA EN LOS ITINERARIOS ESTABLECIDOS.**- Existen dos tipos de demoras a saber:

2.1. Demora en la salida de la aeronave, ésta puede ser ocasionada por:

2.1.1. No imputables al concesionario.- Falta de procedimientos previos al abordaje por la prestación ineficaz de los servicios de terceros; saturación de filtros de seguridad para el acceso a las salas de última espera, así como los filtros de migración, aduanas y sanidad; condiciones climatológicas adversas; saturación de tráfico tanto aéreo como terrestre; procedimientos instaurados por las autoridades para salvaguardar la integridad de los pasajeros y las aeronaves en el caso de alguna contingencia, tales como avisos de bomba, actos de piratería, etcétera.

2.1.2. Imputables al concesionario.- Fallas mecánicas de las aeronaves; protección de pasajeros conectando de un lugar a otro; falla en los procedimientos de documentación de pasajeros y su equipaje, así como control de los mismos.

2.2. Demora en la llegada al destino del vuelo; ésta es consecuencia de la anterior.

Estas demoras pueden afectar a la hora de la llegada al destino, dependiendo de su duración y las condiciones de aeronavegabilidad.

3.- **CANCELACION DE VUELO.**- En este caso podemos mencionar las mismas causas de las demoras en los vuelos, agregando otras tales como:

Enfermedad de tripulantes a última hora; optimización de aeronaves en virtud de estar en mantenimiento preventivo; casos de huelga; orden de alguna autoridad tratándose de casos de emergencia, siniestros o para salvaguardar la seguridad del país.

4.- DESVIO DE PASAJEROS A OTRO DESTINO.- Es ocasionado por errores en la documentación y abordaje o por condiciones climatológicas adversas en la estación de destino que no permitan el aterrizaje de la aeronave.

5.- PERDIDA, AVERIA O RETRASO EN LA ENTREGA DE EQUIPAJE.-
Es generado por las siguientes causas:

5.1. Desvío de equipaje a otro destino, que puede ser por:

5.1.1. Facturación errónea y/o

5.1.2. Errores en la estiba o descarga, ya sea en la estación de origen o en la de destino.

5.2. documentación de equipaje mal empacado, dañando a su vez otros equipajes.

5.3. Documentación en exceso de artículos restringidos tales como: armas de fuego y municiones, explosivos, baterías de celdillas húmedas, material radioactivo, corrosivos, etcétera.

5.4. Documentación de equipaje en exceso a la capacidad de los compartimentos destinados para ello.

6.- PRESTACION INEFICAZ DE SERVICIOS DE TERCEROS.-

Entendemos como tales a aquellas empresas que van a complementar la operación de los vuelos a través de acciones encaminadas a que el transportista cumpla

con la optimización del contrato que nos ocupa. Estas empresas de servicios son:

SERVICIOS INTEGRALES PARA EL TRANSPORTE.- Proporciona el servicio de " salas móviles " y " aerocares ", que no son otra cosa que autobuses con ascenso y descenso automático para transportar a los pasajeros hasta las aeronaves cuando se encuentran en rampas alejadas del edificio terminal, y que por tanto no cuentan con pasillos telescópicos.

MAQUINARIA Y CONSTRUCCION, S.A. DE C.V.- Es la empresa que da servicio, operación y mantenimiento de los pasillos telescópicos para el acceso a la aeronave cuando ésta se encuentra en una de las rampas del edificio terminal del aeropuerto.

COMBUSTIBLES DE AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES.- Abastece de combustible a las aeronaves.

SERVICIOS DE APOVO EN TIERRA.- Se encarga de los servicios de rampa, esto es, carga y descarga de equipajes, limpieza interior de las aeronaves y elaboración de los manifiestos de carga y balance, que son los documentos que determinan la eficiencia de la operación de la aeronave en el despegue, durante el vuelo y aterrizaje.

COCINA DEL AIRE S.A. DE C.V.- Es la empresa que se encarga de proporcionar los servicios de alimentos abordo de los vuelos.

Cualquier falla que tengan en la prestación del servicio

solicitado puede desembocar en una demora que no debe considerarse como imputable al concesionario del servicio de transporte aéreo.

Es menester mencionar que estas empresas no se encuentran como sujetos de Derecho en la Ley de Aviación Civil, sólo se reputan como prestadores de servicio externo.

Así al realizar la verificación de los servicios por medio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se contará con datos precisos, imparciales y equitativos que van a generar una resolución justa y expedita que puede ser dictada por la autoridad de referencia. De lo contrario y como se determina en la actualidad, el transportista deberá ejercitar acciones legales en contra de los prestadores de servicios de terceros por incumplimiento, redundando en tiempo, dinero y saturación de juicios en los tribunales.

Por otro lado, cualquiera que sea la causa de la demora, va a repercutir en un perjuicio de tiempo y dinero al usuario, ya que programa una serie de actividades, que van desde el disfrute de un período vacacional, hasta el cierre de un importante negocio; asimismo se consideran contratos de hospedaje, renta de autos, excursiones y otros que van a complementar el viaje.

De esta manera se debe estar atento a las causas que originaron el incumplimiento del contrato de transportación aérea y delimitar hasta donde fueron imputables al transportador, ya que en algunas ocasiones salen de su dominio y es entonces cuando a través de la verificación de éstas

se puede estar en la posibilidad de ejercitar la acción legal correspondiente. Esta verificación debe ser hecha por las autoridades aeronáuticas, esto es, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ya que como se menciona en incisos anteriores, los datos son más fáciles de corroborar en esa dependencia, en virtud de que de ella emana la regulación del contrato que nos ocupa.

Una consecuencia inmediata del incumplimiento del contrato en estudio, es la alteración de las operaciones subsecuentes cuando hablamos de demoras excesivas o cancelaciones de vuelos, ya que se ocasionan trastornos en cadena y se afecta a un mayor número de usuarios.

Los concesionarios del servicio de transporte aéreo se han preocupado por establecer procedimientos eficaces para combatir este problema que es uno de los que mayor incidencia tiene en nuestro país, algunos de ellos han sido acogidos con beneplácito por los usuarios, ya que el beneficio es considerable.

Asimismo, la automatización computarizada que ha sido integrada a las aerolíneas ayuda en gran medida a combatir las demoras.

La Ley de Aviación Civil no menciona los casos de responsabilidad cuando se trata de una demora en los itinerarios establecidos, ya que en su artículo 52, que ya estudiamos en el inciso 3.3., sólo señala las sobreventas y cancelaciones de vuelo, en los que se emite una serie de compensaciones que van a tratar de remediar la falta del servicio.

Por otro lado, cuando el usuario es el que no cumple con las condiciones del contrato y por esta razón genera una demora o hasta una

se puede estar en la posibilidad de ejercitar la acción legal correspondiente. Esta verificación debe ser hecha por las autoridades aeronáuticas, esto es, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ya que como se menciona en incisos anteriores, los datos son más fáciles de corroborar en esa dependencia, en virtud de que de ella emana la regulación del contrato que nos ocupa.

Una consecuencia inmediata del incumplimiento del contrato en estudio, es la alteración de las operaciones subsecuentes cuando hablamos de demoras excesivas o cancelaciones de vuelos, ya que se ocasionan trastornos en cadena y se afecta a un mayor número de usuarios.

Los concesionarios del servicio de transporte aéreo se han preocupado por establecer procedimientos eficaces para combatir este problema que es uno de los que mayor incidencia tiene en nuestro país, algunos de ellos han sido acogidos con beneplácito por los usuarios, ya que el beneficio es considerable.

Asimismo, la automatización computarizada que ha sido integrada a las aerolíneas ayuda en gran medida a combatir las demoras.

La Ley de Aviación Civil no menciona los casos de responsabilidad cuando se trata de una demora en los itinerarios establecidos, ya que en su artículo 52, que ya estudiamos en el inciso 3.3., sólo señala las sobreventas y cancelaciones de vuelo, en los que se emite una serie de compensaciones que van a tratar de remediar la falta del servicio.

Por otro lado, cuando el usuario es el que no cumple con las condiciones del contrato y por esta razón genera una demora o hasta una

cancelación del vuelo, la Ley de Aviación Civil no prevee ningún tipo de responsabilidad para el usuario que se encuentre en ese supuesto; los transportistas o concesionarios exceden en sus tiempos de estacionamiento en rampas, por tanto tienen que pagar cantidades de dinero bastante elevadas, generando una afectación en su patrimonio considerablemente, además de estar incumpliendo con los otros pasajeros de el vuelo demorado o cancelado. Lo anterior también pudiese ser verificado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a efecto de dar una solución inmediata al conflicto que pudiese presentarse por ese motivo.

Otra de las causas de la denegación del servicio lo constituye la presentación de los pasajeros fuera del tiempo establecido para la documentación, ya que las aerolíneas marcan tiempos determinados de presentación en sus mostradores para la expedición de los pases de abordar, asimismo se solicita que los pasajeros en vuelos internacionales presenten la documentación necesaria para su internación al país de destino, de esta manera, las CONDICIONES DEL CONTRATO emitidas en el CONVENIO DE VARSOVIA firmado el 12 de Octubre de 1929, modificado en " LA HAYA " el 28 de Septiembre de 1955 nos dicen:

10.- El pasajero deberá cumplir con los requisitos de viaje establecidos por las autoridades gubernamentales, presentar los documentos de entrada y salida y cualesquier otros que le sean requeridos. Deberá presentarse en el aeropuerto a la hora indicada por el transportista, en caso de que el transportista no indique hora alguna, deberá presentarse con suficiente antelación para completar los trámites de documentación de salida.

El no cumplir con los requisitos anteriormente señalados libera al transportista de cualquier responsabilidad en la denegación del servicio, ya que de lo contrario enfrentaría una serie de consecuencias como son, las multas por transportar pasajeros sin la debida documentación.

Por todo lo anterior, sería menester reglamentar y establecer procedimientos a través de los cuales, la Ley de Aviación Civil satisfaga las necesidades actuales de transportación aérea y por tanto las consecuencias legales sean de menor repercusión, tanto para el usuario como para el transportista. De esta forma, los conflictos se resolverían rápidamente, ya que no se acudiría a los ya saturados Tribunales Judiciales, ocupados en resolver asuntos de otra índole; con ello se coadyuva en la impartición de justicia, a fin de que sea pronta y expedita a efecto de no continuar dañado la estructura juridico-social de nuestro país.

En el siguiente inciso nos ocuparemos de la responsabilidad y las sanciones a las empresas aéreas por inexactitud en el cumplimiento del contrato de transporte aéreo de pasajeros, para de esta manera tener una visión panorámica de la Ley de Aviación Civil en ese aspecto.

3.3.2. RESPONSABILIDAD Y SANCIONES A LAS EMPRESAS AEREAS.

Observamos que en la Ley de Aviación Civil se encuentra un capítulo dedicado a la responsabilidad por daños, éstos pueden ser ocasionados a:

- 1.- PASAJEROS:
- 2.- EQUIPAJE y
- 3.- CARGA.

El artículo 61 de dicha ley nos explica lo siguiente:

Art. 61.- Los concesionarios o permisionarios de los servicios de transporte aéreo nacional, serán responsables por los daños causados a los pasajeros, a la carga y al equipaje en el transporte....

Entenderemos que los daños a pasajeros serán los que ocurren desde el momento en que aborda hasta que desciende el pasajero de la aeronave. Por cuanto al equipaje, será desde que se expide el talón correspondiente hasta que se entregue en el punto de destino. Para las cuestiones de carga, se toma en cuenta desde el instante en que la recibe bajo su custodia hasta que la entrega al consignatario, es importante hacer notar que su responsabilidad termina o se interrumpe cuando la carga es retirada por orden de autoridad competente.

Asimismo, en los artículos 62 y 63 se fija el límite de responsabilidad para el caso de daños a pasajeros, equipaje y carga, siendo

Éstos determinados por el salario mínimo diario vigente en el momento del daño. Vemos entonces que si los límites de responsabilidad son fijados por la Ley de Aviación Civil, en concordancia con el Código Civil para el Distrito Federal, entonces la Procuraduría Federal del Consumidor a través de la Ley Federal de Protección al Consumidor no tiene jurisdicción para dirimir controversias de este tipo, ya que, como hemos comentado y fundamentado anteriormente, la Ley de Aviación Civil es una legislación especial que regula un servicio público concesionado que va a procurar que sea otorgado con regularidad, continuidad y uniformidad, para así lograr los fines del Estado, por no tratarse de abarrotes, funerarias o lavanderías.

Así la Secretaría de Comunicaciones y Transportes actúa como autoridad administrativa sancionando a los transportistas que no cumplen con la reglamentación por ella expedida, ya que así se garantiza la operación eficiente de las aeronaves; en el caso del contrato de transporte aéreo de pasajeros nos remitiremos a algunos artículos de la Ley de Aviación civil que nos vana a ilustrar a este respecto.

Art. 87.- Se les impondrán a los concesionarios o permisionarios de servicio al público de transporte aéreo las siguientes sanciones por:

...VII. Negarse a prestar servicios, sin causa justificada, multa de un mil a cinco mil salarios mínimos;...

...IX. No aplicar las tarifas registradas, multa de quinientos a cinco mil salarios mínimos;...

...XII. No sujetarse a los itinerarios, frecuencias de vuelo y horarios autorizados, multa de doscientos a un mil salarios mínimos.

Art. 89.- Cualquiera otra infracción a esta Ley o a sus reglamentos que no esté expresamente prevista en este capítulo será sancionada por la Secretaría con multa de doscientos a cinco mil días de salario mínimo.

En caso de reincidencia, la Secretaría podrá imponer una sanción equivalente hasta el doble de la cuantía señalada...

Como podemos observar la Ley de Aviación Civil en algunas de sus partes se encuentra por demás completa, sin embargo omite su competencia para dirimir las controversias surgidas con motivo del incumplimiento del contrato de transporte aéreo de pasajeros, por lo tanto le confiere jurisdicción a la Procuraduría Federal del Consumidor, al no establecer un procedimiento adecuado de arbitraje.

El propósito del presente trabajo es que las leyes se adecúen al tiempo actual y los procedimientos, algunos arcaicos, sean desechados de plano y con ello dar fuerza legal a las autoridades que deba corresponder el tratamiento de asuntos especiales o que por su complejidad requieran de un tratamiento directo, con esto se puede recuperar la credibilidad en nuestras instituciones y en el Gobierno.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes es la única autoridad administrativa competente para dirimir controversias originadas con motivo del incumplimiento del contrato de transporte aéreo de pasajeros.

SEGUNDA.- Se propone la adición del 2o. párrafo del artículo 3o. de la Ley de Aviación Civil, en el sentido de establecer que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes actúe como árbitro y no dejarlo en un sentido ambiguo.

TERCERA.- La Ley de Aviación Civil debe contener un procedimiento sumarísimo el cual debe ser agotado en treinta días a saber:

a) RECEPCION DE LA QUEJA Y PRUEBAS.- Debe ser hecha por escrito, narrando brevemente el conflicto y estableciendo la manera en la cual desea la parte afectada que se resuelva la controversia, acompañando asimismo copia de los documentos que acrediten el contrato y otros medios de prueba que considere le sirvan para comprobar los hechos. A su vez la autoridad, deberá investigar las causas del incumplimiento y notificar al o los involucrados, ya sean los concesionarios o los prestadores de servicios de terceros, cualquiera que haya tenido responsabilidad en el conflicto y llamarlos a una AUDIENCIA CONCILIATORIA.

b) AUDIENCIA CONCILIATORIA.- Se invitará a las partes a solucionar sus diferencias de forma amigable y si así fuere no se harán acreedores a las sanciones que establece la Ley, dado que se está cumpliendo con un requerimiento de la autoridad de buena fe.

c) RESOLUCION.- En caso de no llegar a un acuerdo amigable, la autoridad valorará las pruebas y emitirá su RESOLUCION, con la diferencia de que en este caso, la parte que se encuentre responsable, se hará acreedora de las sanciones que prescribe la Ley.

La QUEJA debe ser interpuesta en un término de treinta días naturales, contados a partir de la fecha en que se originó la controversia ó conflicto.

CUARTA.- Se propone la ampliación de la fracción VII del artículo 7o. de la Ley de Aviación Civil, en el sentido de otorgar facultades de árbitro al Comandante de Aeropuerto, ya que en el segundo párrafo del artículo 3o. de dicha Ley menciona que las diferencias que surjan entre particulares se sometan al arbitraje, apoyándonos en la TERCERA conclusión.

QUINTA.- La Procuraduría Federal del Consumidor no es competente para conocer de este tipo de conflictos, ya que se trata de un servicio público concesionado por el Estado, y sólo él tiene facultades para otorgarlo y sancionarlo. Asimismo, no todos los usuarios de este servicio público concesionado de transporte son reputados como consumidores de acuerdo con la Ley Federal de Protección al Consumidor, ya que en su mayoría incorporan el servicio de transporte a actividades de comercialización ó de servicios a terceros.

SEXTA.- Se propone el establecimiento de responsabilidades y sanciones a los usuarios que incumplan el contrato de transporte aéreo de pasajeros, y que con motivo de ello se ocasionen perjuicios tanto al concesionario como a los demás pasajeros.

SEPTIMA.- Se propone la inserción del contrato de transporte aéreo de pasajeros con todas y cada una de las CONDICIONES GENERALES DEL CONTRATO DE TRANSPORTE AEREO que se previenen en el CONVENIO DE VARSOVIA, en la Ley de Aviación Civil. Asimismo detallar los derechos y obligaciones para ambas partes.

OCTAVA.- Se deben actualizar procedimientos en las aerolíneas a través de comisiones de vigilancia permanente, a efecto de supervisar las acciones de control y cumplimiento de las CONDICIONES GENERALES DEL CONTRATO DE TRANSPORTE AEREO.

NOVENA.- Se propone que sean incluidos como sujetos de Derecho en la Ley de Aviación Civil, a los prestadores de servicios externos, a efecto de determinar su grado de responsabilidad en cuanto se trate de un incumplimiento de contrato por parte del transportista, generado por negligencia de los primeros. De esa manera se evitan conflictos que deban ser resueltos en otras instancias en detrimento de la vida social y jurídica de nuestro país.

DECIMA.- Se propone la actualización del Plan de Estudios de la carrera de Licenciado en Derecho en nuestra Escuela, a través de la creación de la materia " EL DERECHO Y LA AVIACION CIVIL ", a efecto de sentar precedente y prestigio en la U.N.A.M. CAMPUS ARAGON y tratar de continuar como punta de lanza en la vida académica, cultural, social, política y jurídica de nuestro país.

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

- 1.- ACOSTA RÓMERO, MIGUEL y RAFAEL I. MARTINEZ. CATALOGO DE ORDENAMIENTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. PANORAMA DE LA LEGISLACION ADMINISTRATIVA. 3a. ed., México, Ed. Porrúa, 1989. 317 pp.
- 2.- ACOSTA RÓMERO, MIGUEL. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. 9a. ed., México, Ed. Porrúa, 1990. 897 pp.
- 3.- AGUILAR CARBAJAL, LEOPOLDO. CONTRATOS CIVILES. 3a. ed., México, Ed. Porrúa, 1982. 301 pp.
- 4.- BANUELOS SANCHEZ, FROYLAN. DERECHO NOTARIAL. México, Ed. Cárdenas, Editor y Distribuidor, 1977. 935 pp.
- 5.- BURGOA O., IGNACIO. EL JUICIO DE AMPARO. 1a. ed., México, Ed. Porrúa, 1982. 1079 pp.
- 6.- BURGOA O., IGNACIO. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. 16a. ed., México, Ed. Porrúa, 1982. 734 pp.
- 7.- CARRETERO PEREZ, ADOLFO y ADOLFO CARRETERO SANCHEZ. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. Madrid, España, Ed. Revista de Derecho Privado, 1992. 240 pp.
- 8.- FAYA VIESCA, JACINTO. ADMINISTRACION PUBLICA. 2a. ed., México, Ed. Porrúa, 1983. 795 pp.

- 9.- FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. 33a. ed., México, Ed. Porrúa, 1994. 506 pp.
- 10.- GOMEZ LARA, CIPRIANO. TEORIA GENERAL DEL PROCESO. 2a. ed., México. Universidad Nacional Autónoma de México, 1980. 363 pp.
- 11.- GONZALEZ PEREZ, JESUS. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO MEXICANO. México, Ed. Porrúa, 1988. 824 pp.
- 12.- GONZALEZ PEREZ, JESUS. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL. (LEY DE 14 DE JULIO DE 1994.). México, Ed. Porrúa, 1995. 186 pp.
- 13.- GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO. DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO ADMINISTRATIVO AL ESTILO MEXICANO. México, Ed. Porrúa, 1993. 1119 pp.
- 14.- HOBBS, THOMAS. LEVIATAN, O LA MATERIA, FORMA Y PODER DE UNA REPUBLICA, ECLESIASTICA Y CIVIL. 2a. ed., México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1980. 618 pp.
- 15.- OLIVERA TORO, JORGE. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. 5a. ed., México, Ed. Porrúa, 1988. 382 pp.
- 16.- PLANIOL, MARCEL y GEORGES RIPERT. TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO CIVIL. s/ed., Puebla, México, Ed. Cajica, 1983. 567 pp.
- 17.- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. COMPENDIO DE DERECHO CIVIL T. IV. CONTRATOS. 21a. ed., México, Ed. Porrúa, 1991. 509 pp.

18.- TENA RAMIREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 19a. ed., México, Ed. Porrúa, 1983. 643 pp.

19.- TRABUCHI, ALBERTO. INSTITUCIONES DE DERECHO CIVIL II. 15a. ed., Madrid, España, Ed. Revista de Derecho Privado, 1967. 488 pp.

LEGISLACION CONSULTADA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY DE AVIACION CIVIL.

LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

OTRAS OBRAS

- BURGOA O., IGNACIO. DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTIAS Y AMPARO. 2a. ed., México, Ed. Porrúa, 1989.

- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. A-CH. 6a. ed., México, Ed. Porrúa, 1993. 810 pp.

- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA T. XVII. 4/ed., Buenos Aires, Argentina, Ed. Bibliográfica Argentina, 1978. 963 pp.

PUBLICACIONES CONSULTADAS

- **MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE AEROPUERTO DE LA COMPAÑIA MEXICANA DE AVIACION.**
- **T. I. M. TRAVEL INFORMATION MANUAL (MANUAL DE INFORMACION PARA VIAJEROS), PUBLICADO POR LA ASOCIACION INTERNACIONAL DEL TRANSPORTE AEREO I. A. T. A.**
- **O. A. G. OFFICIAL AIRLINE GUIDE (GUIA OFICIAL DE AEROLINEAS), PUBLICADO POR LA ASOCIACION INTERNACIONAL DEL TRANSPORTE AEREO I. A. T. A.**